

Publicato il 16/12/2025

N. 09934/2025REG.PROV.COLL.
N. 09223/2023 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9223 del 2023, proposto dalla società Eni Rewind s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Franco Ferrari, Federico Vanetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giuseppe Franco Ferrari in Roma, via di Ripetta 142;

contro

il Consorzio Industriale Provinciale di Sassari, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Bettino Arru, Riccardo Fuzio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Riccardo Fuzio in Roma, via A. Fleming n. 93;

la Regione Autonoma della Sardegna, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Sonia Sau, Mattia Pani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, in persona del

Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

della Nuove Tecno Energie s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Angela Francesca Canta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

della Qair s.r.l., della Compagnie Financiere De St. Pierre s.r.l., non costituiti in giudizio;

e con l'intervento di

ad opponendum:

il Comune di Porto Torres, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Fabrizio Bionda, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

la Provincia di Sassari, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Stefano Carboni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Sezione Seconda) n. 792 del 20 ottobre 2023, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione o le memorie di costituzione in giudizio del Consorzio Industriale Provinciale di Sassari, della Regione Autonoma della Sardegna, del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e della società Nuove Tecno Energie s.r.l.;

Visto l'atto di intervento *ad opponendum* del Comune di Porto Torres del 14 febbraio 2024;

Visto l'atto di intervento *ad opponendum* della Provincia di Sassari del 22 maggio 2024;

Viste le memorie del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica del 12 dicembre 2023 e del 11 aprile 2024;

Viste le memorie del Consorzio industriale provinciale di Sassari del 20 febbraio 2024, del 6 maggio 2024, dell'11 maggio 2024, del 25 novembre 2025 e del 29 novembre 2025;

Viste le memorie della Regione autonoma della Sardegna del 19 febbraio 2024, del 6 maggio 2024, del 9 maggio 2024, del 24 novembre 2025, del 28 novembre 2025;

Viste le memorie del Comune di Porto Torres del 7 maggio 2024, del 25 novembre 2025 e del 29 novembre 2025;

Viste le memorie della società Nuove Tecno Energie s.r.l. del 7 maggio 2024, dell'11 maggio 2024, del 19 marzo 2025 e del 25 novembre 2025.

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 dicembre 2025 il consigliere Michele Conforti e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Giunge alla decisione del Consiglio di Stato l'appello proposto dalla società Eni rewind s.p.a. (d'ora in avanti, per brevità, Eni) avverso la sentenza del T.a.r. per la Sardegna n. 792 del 20 ottobre 2023, che:

- ha respinto le domande di annullamento del provvedimento con cui il Consorzio industriale provinciale di Sassari (d'ora in avanti, per brevità, il Consorzio) ha esercitato il potere di riacquisizione di molteplici aree di proprietà della società Eni ubicate nell'area consortile e dei relativi atti endo-procedimentali (proposte, con il ricorso introduttivo e due ricorsi per motivi aggiunti, nel giudizio n.r.g. 105/2023 innanzi al T.a.r. per la Sardegna);

- ha dichiarato inammissibile la domanda di annullamento del provvedimento della Regione Sardegna (d'ora in avanti per brevità la Regione) n. 240 del 29 marzo 2023 (conosciuto in data 2 maggio 2023) di approvazione della graduatoria che ha individuato la società Nuove Tecno Energie s.r.l. quale assegnataria di un finanziamento pubblico di fondi del P.n.r.r. (proposta nel giudizio n.r.g. 463/2023 innanzi al T.a.r. per la Sardegna).

2. Si espongono i fatti rilevanti per la decisione.

2.1. Eni è proprietaria di talune aree site all'interno del perimetro dell'agglomerato industriale di Porto Torres gestito dal Consorzio.

2.2. Lo stabilimento produttivo di Porto Torres, in origine, negli anni '60 del secolo scorso, era gestito dalla società "Sarda Industriale Resine" - SIR, che aveva realizzato e sviluppato il sito industriale ad ovest della città di Porto Torres, vicino alla costa.

Nel corso degli anni '70 del secolo scorso, la società SIR è entrata in un periodo di crisi finanziaria, poi divenuta irreversibile.

Pertanto, con l'art. 2 della legge 28 novembre 1980 n. 784, per consentire il risanamento del gruppo controllato dalla società SIR finanziaria s.p.a., l'allora ente pubblico economico Eni è stato autorizzato ad assumere il mandato fiduciario per la gestione della predetta società, mentre, l'anno successivo, con l'art. 1, del d.l. 9 dicembre 1981 n. 721, gli sono stati trasferiti gli impianti petrolchimici, nonché i beni e le dotazioni comunque accessori, con cessazione del mandato fiduciario.

2.3. In data 7 dicembre 2022, il Consorzio ha comunicato, ai sensi dell'art. 7, legge n. 241/1990, l'avvio del procedimento di acquisizione ai sensi dell'art. 63, l. 448/1998 di alcune aree di proprietà di Eni, situate all'interno dell'area industriale di Porto Torres, per un'estensione complessiva di circa 665 ettari.

2.4. In data 22 dicembre 2022, Eni ha fatto pervenire alcune osservazioni endo-procedimentali ai sensi dell'art. 10 legge n. 241/1990, con le quali ha contestato l'insussistenza dei presupposti di legge per l'acquisizione delle aree e ha chiesto al Consorzio di *"rivalutare l'opportunità di procedere alla*

retrocessione/riacquisizione delle aree in oggetto ai sensi dell'art. 63 della Legge 448/98", dichiarandosi disponibile ad un incontro con i rappresentanti del Consorzio.

2.5. Eni ha inoltre proposto innanzi al T.a.r. per la Sardegna, il ricorso ex art. 29 c.p.a. (giudizio n.r.g. 105/2023) avverso la comunicazione di avvio del procedimento, avverso la deliberazione del consiglio di amministrazione del Consorzio n. 1329 del 7 dicembre 2022, di approvazione della *“programmazione strategica del Consorzio sull'agglomerato industriale di Porto Torres e avvio della procedura di riacquisizione delle aree ex art. 63 della L. 448/98”* e avverso *“tutti gli atti e provvedimenti presupposti, consequenziali e connessi”* ivi compreso, *“ove occorra”*, il *“Regolamento per il trasferimento di aree e fabbricati negli Agglomerati di proprietà del Consorzio Industriale Provinciale di Sassari – Alghero – Porto Torres”*, approvato dal consiglio di amministrazione del Consorzio con deliberazione n. 1276 del 17 giugno 2022.

2.6. Con la nota prot. n. 0001133 del 6 febbraio 2023, il Consorzio ha risposto alle osservazioni di Eni, respingendone le deduzioni e l'istanza.

2.7. Con le comunicazioni del 16 febbraio 2023 e del 22 febbraio 2023, Eni ha riscontrato la nota del Consorzio e, al contempo, ha proposto il ricorso per motivi aggiunti, notificato il 6 aprile 2023 e depositato il 13 aprile 2023, nell'ambito del giudizio n.r.g. 105/2023, impugnando la nota prot. n. 0001133 del 6 febbraio 2023 del Consorzio, di riscontro alle osservazioni ex art. 10, legge n. 241/1990, inviate da Eni in data 22 dicembre 2022.

2.8. Con il provvedimento del 2 maggio 2023, il Consorzio ha concluso il procedimento, emanando il provvedimento ex art. 63 legge n. 448/1998 del 29 aprile 2023 e disponendo la riacquisizione di una serie di aree di proprietà di Eni, ubicate nell'ambito del territorio consortile.

2.9. Eni ha pertanto proposto un secondo ricorso per motivi aggiunti nel giudizio n.r.g. 105/2023, notificato l'8 maggio 2023 e depositati il 9 maggio 2023, impugnando il provvedimento, *“nonché di tutti gli atti e provvedimenti già impugnati con il ricorso introduttivo del giudizio e con il primo atto di motivi aggiunti”*.

2.10. Concluso il procedimento di riacquisizione delle aree, la vicenda amministrativa è proseguita.

Con la determinazione dirigenziale n. 86/3604 del 26 gennaio 2023, pubblicata sul bollettino regionale del 2 febbraio 2023, la Regione Sardegna ha emanato l'“*Avviso pubblico finalizzato alla selezione di proposte progettuali volte alla realizzazione di impianti di produzione di idrogeno rinnovabile in aree industriali dismesse, da finanziare nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Missione 2 'Rivoluzione verde e transizione ecologica', Componente 2 'Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile', Investimento 3.1 'Produzione in aree industriali dismesse', finanziato dall'Unione Europea – NEXT GENERATION EU*”.

Con la determinazione dirigenziale n. 240 del 29 marzo 2023, la Regione ha concluso il procedimento di selezione per il finanziamento dell'iniziativa imprenditoriale individuando la società Nuove Tecno Energie s.r.l., quale beneficiaria del finanziamento.

2.11. Con il ricorso notificato il 29 giugno 2023 e depositato il 30 giugno 2023, Eni ha impugnato innanzi al T.a.r. per la Sardegna, nel giudizio incardinato con il n.r.g. 463/2023 la determinazione del direttore generale dell'industria dell'assessorato dell'industria della Regione autonoma della Sardegna n. 240 del 29 marzo 2023, conosciuta in data 2 maggio 2023, recante “*Avviso pubblico finalizzato alla selezione di proposte progettuali volte alla realizzazione di impianti di produzione di idrogeno rinnovabile in aree industriali dismesse, da finanziare nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – M2C2 Investimento 3.1 'Produzione in aree industriali dismesse' finanziato dall'Unione Europea – NEXT GENERATION EU. Approvazione atti della Commissione di Valutazione e graduatoria finale*”, nonché gli atti presupposti, consequenziali e/o connessi, indicati nel suddetto ricorso.

3. Nel giudizio n.r.g. 105/2023, si è costituito il Consorzio, resistendo al ricorso, mentre non si è costituita la società Nuove Tecno Energie s.r.l., intimata in giudizio.

3.1. Nel giudizio n.r.g. 463/2023, si sono costituiti la Regione Sardegna, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, il Consorzio industriale provinciale di Sassari e la Nuove Tecno Energie s.r.l., resistendo al ricorso, con difese di rito e di merito.

4. Con la sentenza n. 729/2023, il T.a.r. per la Sardegna, previa riunione dei giudizi n.r.g. 105/2023 e 463/2023, ha respinto il ricorso n.r.g. 105/2023, ha dichiarato inammissibile il ricorso n.r.g. 463/2023 e ha compensato le spese del giudizio tra le parti.

5. Eni ha impugnato la sentenza di primo grado innanzi al Consiglio di Stato, formulando sei motivi di appello.

5.1. Il 6 dicembre 2023, si è costituito in giudizio il Ministero, resistendo all'appello.

5.1.1. Il 13 dicembre 2023, si è costituito in giudizio il Consorzio, resistendo all'appello.

5.1.2. Il 2 gennaio 2024, si è costituita in giudizio la Regione, resistendo all'appello.

5.2. L'8 febbraio 2024, Eni ha notificato e depositato la domanda di concessione di misure cautelari monocratiche e collegiali.

5.3. Il 20 febbraio 2024, si è costituita in giudizio la società Nuove Tecno Energie s.r.l., resistendo all'appello.

5.4. Il 14 febbraio 2024, il Comune di Porto Torres ha notificato l'intervento *ad opponendum*.

5.4.1. Il 22 maggio 2024, la Provincia di Sassari ha notificato l'intervento *ad opponendum*.

5.5. Con il decreto presidenziale n. 461 del 10 febbraio 2024, l'istanza di misure cautelari monocratiche è stata accolta “*nei sensi e limiti di cui in motivazione*”, con sospensione dell'efficacia della sentenza gravata e dei provvedimenti esecutivi fino all'esito della camera di consiglio per la trattazione collegiale dell'istanza cautelare.

5.5.1. Alla camera di consiglio del 22 febbraio 2024, fissata per la trattazione della domanda cautelare collegiale, il Collegio ha accolto la domanda cautelare ai sensi dell'art. 55 comma 10 c.p.a., ai soli fini della sollecita fissazione dell'udienza di merito, che è stata successivamente fissata per la data del 23 maggio 2024.

5.6. Le parti hanno depositato memorie difensive e repliche per illustrare le rispettive posizioni in vista dell'udienza di discussione.

5.7. Trattenuta la causa in decisione, con l'ordinanza n. 4790 del 28 maggio 2025, il Collegio ha disposto lo svolgimento di una consulenza tecnica d'ufficio e ha nominato un collegio peritale affinché rispondesse ai seguenti quesiti:

“b.1) descrivere brevemente l'area di proprietà di ENI ed evidenziarne l'impiego produttivo in atto o i progetti eventualmente presentati per ciascuna di esse (in quest'ultimo caso, indicando quali atti siano stati compiuti per la loro realizzazione), avendo cura di indicare la specifica particella o le specifiche particelle che sono coinvolte nel processo produttivo già in essere o per il quale ENI ha intrapreso una qualche forma di iter realizzativo (chiarendo a che stadio tale iter si trova), oltre che le particelle che, pur non essendo direttamente coinvolte nel processo produttivo, risultino collegate alle prime funzionalmente (es. aree necessarie per le attività logistiche o di manovra o di stoccaggio, etc.) o strumentalmente (es. aree a verdi, uffici, aree per i lavoratori, etc.);

b.2) indicare quali attività produttive sono state intraprese da ENI, successivamente all'acquisizione delle aree, a seguito della legge 28 novembre 1980 n. 784, per la “razionalizzazione”, il “potenziamento” e il “risanamento” dell'area industriale controllata dal gruppo SIR finanziaria s.p.a.;

b.3) indicare a quali particelle corrispondono i terreni interessati, direttamente o indirettamente, dalla realizzazione del parco eolico, evidenziando “se” e “quali” tra queste particelle sono oggetto del provvedimento di riacquisizione;

b.4) indicare, ove possibile, se le aree di proprietà di ENI appaiano interamente (o anche parzialmente) destinate al servizio di un'unica realtà aziendale oppure costituiscono (anche

solo parzialmente) aree tra loro prive di collegamenti funzionali ai fini aziendali, chiarendo qual è il tipo di criterio adoperato per giungere ad una determinata conclusione;

b.5) indicare se la tipologia di attività di bonifica che viene compiuta sulle particelle di proprietà di ENI determini o meno l'impossibilità di adoperare le area sottoposte ad attività di bonifica alla realizzazione di attività imprenditoriali/produitive da parte di ENI.”.

5.7.1. Con la successiva ordinanza collegiale n. 9681 del 3 dicembre 2024, in risposta all'istanza del 2 ottobre 2024 e all'istanza di chiarimenti del 5 novembre 2024 presentate dal Collegio peritale, il Collegio ha autorizzato la nomina degli ausiliari e ha chiarito che i quesiti formulati si riferiscono “*sia alla società Eni Rewind sia al gruppo Eni, impregiudicato ogni apprezzamento del Collegio sulla rilevanza dell'una o dell'altra alternativa*”.

5.7.2. Con l'ordinanza collegiale n. 707 del 29 gennaio 2025, il Collegio ha accolto l'istanza di proroga dei termini formulata dal collegio peritale.

5.7.3. Il 15 maggio 2025, il collegio peritale ha depositato la relazione.

5.8. In vista dell'udienza dell'11 dicembre 2025, le parti hanno depositato ulteriori scritti difensivi, anche in replica.

Nelle sue repliche, ENI ha eccepito l'inammissibilità della memoria ex art. 73 c.p.a. depositata dal Consorzio.

Nelle sue repliche, il Consorzio ha domandato “*sin d'ora la pubblicazione anticipata del dispositivo ai sensi dell'art. 19, comma 5, C.P.A.*”.

6. All'udienza dell'11 dicembre 2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

7. *In limine litis*, vanno esaminate le questioni di rito che il Collegio ritiene rilevanti ai fini della decisione.

7.1. Innanzitutto, il Collegio ritiene che, in parziale riforma del dispositivo della sentenza di primo grado, vada dichiarata l'inammissibilità del ricorso introduttivo del giudizio n.r.g. 105/2023 e del primo ricorso per motivi aggiunti.

I ricorsi in questione hanno ad oggetto, infatti, l'impugnazione della deliberazione del consiglio di amministrazione del Consorzio n. 1329 del 7

dicembre 2022 e gli atti endo-procedimentali del procedimento concluso dal provvedimento consortile ex art. 63 legge n. 448/1998 del 29 aprile/2 maggio 2025, che sono privi di autonoma lesività e possono essere impugnati esclusivamente unitamente al provvedimento conclusivo (*ex multis*, Cons. Stato, Sez. VI, 14 ottobre 2025, n. 8027).

Il *thema decidendum* del giudizio incardinato innanzi al Consiglio di Stato risulta pertanto perimetrato esclusivamente dai motivi di ricorso proposti con il secondo ricorso per motivi aggiunti nell'ambito del giudizio n.r.g. 105/2023, nei limiti di quanto devoluto con i motivi di impugnazione.

7.2. Devono poi essere dichiarati ammissibili i due interventi *ad opponendum*, in quanto proposti da enti esponenziali delle comunità locali, che, come dedotto dalle intervenienti, potrebbero beneficiare delle ricadute occupazionali ed economiche dell'assegnazione dei lotti posti in area A.S.I.

Trattasi, dunque, di interessi che possono essere definiti collegati a quello della parte resistente e che legittimano, pertanto, alla proposizione dell'intervento *ad opponendum* nel presente giudizio (Cons. Stato, Ad. Plen., 29 ottobre 2024 n. 15, §. 6.5.).

7.3. Proseguendo nella disamina delle questioni pregiudiziali, può accogliersi l'eccezione pregiudiziale di inammissibilità della memoria del Consorzio depositata il 25 novembre 2025 successivamente alle ore 12.00, formulata da Eni con le repliche del 28 novembre 2025, in quanto l'art. 4, comma 4, disp. att. c.p.a., deve essere interpretato nel senso che "*in presenza di una camera di consiglio o di un'udienza già fissata, il deposito effettuato oltre le ore 12.00 dell'ultimo giorno utile è inammissibile*" (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. IV, 20 giugno 2025 n. 5405; Sez. V, 16 aprile 2025 n. 3307; Sez. III, 10 aprile 2025 n. 3074; Sez. IV 13 settembre 2024, n. 7558; Cons. Stato, Sez. IV, 14 settembre 2022, n. 7977).

Va dichiarata, pertanto, l'inammissibilità della memoria depositata il 25 novembre 2025 dal Consorzio.

7.4. Va poi dichiarata l'inammissibilità della richiesta contenuta nelle memorie di replica del Consorzio del 28 novembre 2025 di pubblicazione anticipata del

dispositivo della sentenza ai sensi dell'art. 119, comma 5, d.lgs. n. 104/2010, tenuto conto che la relativa norma dispone che questa richiesta debba essere formulata al Collegio *“nell'udienza di discussione”* e che essa *“è attestata nel verbale d'udienza”*, circostanze che non si sono verificate nel presente processo.

7.5. Infine, il Collegio dichiara l'improcedibilità per sopravvenuta carenza d'interesse, da parte dell'appellante, del sesto motivo di appello.

Invero, con la memoria del 25 novembre 2025, l'appellante domanda che il Collegio valuti *“se la rinuncia postuma di NTE al progetto interessante le aree per cui è causa e ai fondi pubblici per realizzarlo possa determinare la cessazione della materia del contendere con riguardo all'oggetto dello specifico motivo di ricorso...”*.

A tale riguardo, va evidenziato che, per costante e pacifica giurisprudenza di questo Consiglio, la cessazione della materia del contendere presuppone il pieno soddisfacimento dell'interesse sostanziale fatto valere in giudizio, mentre la sopravvenuta carenza di interesse alla decisione, sancita dall'art. 35, comma 1, lett. c), c.p.a., presuppone la mancanza di interesse alla prosecuzione del giudizio perché - tra le varie ipotesi - sopravviene un atto che rende sostanzialmente inutile l'eventuale annullamento dell'atto impugnato (Cons. Stato, Sez. IV, 17 luglio 2025, n. 6321).

Il Collegio ritiene, pertanto, che la circostanza rappresentata da Eni non determini la cessazione della materia del contendere quanto, piuttosto, la sopravvenuta carenza d'interesse alla decisione sulla censura articolata con il sesto motivo di appello.

8. Esaurita la disamina delle questioni pregiudiziali rilevanti, può procedersi all'esame dei motivi di appello seguendo l'ordine di proposizione.

9. Con il primo motivo, l'appellante deduce: *“I. Error in iudicando, omessa pronuncia ed erronea, insufficiente e contraddittoria motivazione, travisamento dei presupposti di fatto in punto di sviamento di potere.”*

La società appellante impugna la sentenza nel suo complesso, in quanto, a suo avviso, l'esame *“parcellizzato”* della vicenda e delle censure articolate non avrebbe permesso al T.a.r. di accertare lo sviamento del potere esercitato dal

Consorzio e stigmatizzato, in particolare, con il secondo e con il terzo motivo di ricorso.

9.1. Il primo motivo di appello è infondato.

9.2. A supporto della doglianza in esame, la società appellante descrive una serie di vicende che dimostrerebbero l'interessamento del Consorzio alle aree poi acquisite coattivamente mediante il provvedimento ex art. 63 legge 448/1998, antecedentemente all'inizio del procedimento che è poi si è concluso con l'emanazione del suddetto provvedimento.

Si allega che questa trattativa sarebbe stata intrapresa proprio per favorire il progetto della società intimata dall'appellante quale controinteressata nel presente giudizio e che sarebbe fallita per il rifiuto di Eni di cedere spontaneamente i fondi.

Si conclude che l'antefatto che fa da sfondo alla vicenda procedimentale costituirebbe la prova lampante dell'esercizio sviato del potere attribuito al Consorzio dall'art. 63 legge n. 448/1998.

9.3. Senonché, il Collegio evidenzia che, secondo la giurisprudenza consolidata del Consiglio di Stato, *“Il vizio di eccesso di potere per sviamento costituisce una effettiva e comprovata divergenza fra l'atto e la sua funzione tipica, ovvero nell'esercizio del potere per finalità diverse da quelle enunciate dal Legislatore con la norma attributiva dello stesso, in particolare quando l'atto sia stato determinato da un interesse diverso da quello pubblico. La censura va, tuttavia, supportata da precisi e concordanti elementi di prova, idonei a dare conto delle divergenze dell'atto dalla sua tipica funzione istituzionale, non essendo sufficienti semplici supposizioni o indizi che non si traducano nella dimostrazione dell'illegittima finalità perseguita in concreto dall'organo amministrativo. Né il vizio in questione è ravvisabile quando l'atto è comunque adottato conformemente alle norme sulla sua forma e il suo contenuto e risulta aderente al fine cui è istituzionalmente preordinato.”* (ex multis, Cons. Stato, Sez. VII, 28 marzo 2022, n. 2246; Sez. VII, 28 marzo 2022, n. 2257; Sez. II, 30 giugno 2021, n. 4977; Sez. V, 1 dicembre 2014, n. 5919).

9.3.1. Il Collegio ritiene che, alla luce dei principi enunciati da questo Consiglio, la censura risulta infondata per due concorrenti ragioni.

9.3.2. In primo luogo, nell'odierna controversia e, segnatamente, nel provvedimento sottoposto al giudizio del Giudice amministrativo non si evidenzia alcuna *“comprovata divergenza fra l'atto e la sua funzione tipica”*. Al contrario, l'atto impugnato risulta emanato proprio per la *“finalità enunciata dal Legislatore”*.

9.3.3. In secondo luogo, non può in alcun modo affermarsi che la censura sia stata comprovata da *“precisi e concordanti elementi di prova, idonei a dare conto delle divergenze dell'atto dalla sua tipica funzione istituzionale”*.

Al contrario, l'antefatto narrato conferma la volontà del Consorzio di destinare alcuni fondi dell'area di sviluppo industriale, ritenuti non utilizzati, a (quello che, nell'ambito della sua valutazione prognostica, il Consorzio ha ritenuto essere) un migliore e più proficuo impiego produttivo, consistente, nel caso di specie, nel progetto prospettato dall'impresa terza. L'esercizio del potere si inserirebbe pertanto nell'ambito della vicenda come strumento ritenuto *“necessario”* dal Consorzio, una volta *“fallito”* il tentativo di perseguire la finalità di riacquisizione delle aree attraverso gli strumenti di diritto privato.

10. Con il secondo motivo, l'appellante deduce: *“II. Error in iudicando, omessa pronuncia ed erronea, insufficiente e contraddittoria motivazione in punto di: violazione e falsa applicazione dell'art. 63, l. 448/1998, degli artt. 2 e 3, L.R. Sardegna 10/2008, e dell'art. 1, d.l. 721/1981, conv. in l. 25/1982; violazione degli artt. 3 e 97 Cost.; eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, difetto di motivazione e di istruttoria, manifeste ingiustizia, illogicità ed irragionevolezza, perplessità, sviamento”*.

Con la prima censura (estesa da pagina 18 a pagina 20) la società appellante impugna il capo della sentenza che ha respinto la censura, relativa all'inapplicabilità dell'art. 63 legge n. 448/1998, rispetto all'area attribuita in proprietà ad Eni dall'art. 1, d.l. n. 721/1981, convertito con la legge n. 25/1982.

Secondo l'appellante, la disciplina richiamata avrebbe attribuito ad Eni un diritto speciale di proprietà, che sottenderebbe una valutazione compiuta direttamente in sede legislativa delle modalità di sviluppo di quell'area e che precluderebbe al Consorzio la riacquisizione dell'area.

Si deduce, in proposito, che la legge in questione avrebbe conferito ad Eni *“...un'ampia potestà di determinare, all'esito di valutazioni e studi condotti proprio da Eni sulle aree ex SIR, quali impianti inserire in modo competitivo nel contesto delle attività di Eni (e quali invece evidentemente espungere e chiudere)”* e, proprio per tale motivo, la società avrebbe affrontato le ingenti spese di ripristino ambientale relative ad attività inquinanti imputabili a SIR e non ad essa.

Con la seconda censura (estesa da pagina 20 a pagina 21), la società appellante si duole del medesimo capo della sentenza, in quanto il T.a.r. avrebbe erroneamente accertato la sussistenza dei presupposti a cui l'art. 63 legge n. 448/1998 àncora l'esercizio del potere di riacquisizione delle aree. Si evidenzia che la norma non sarebbe applicabile, rispetto ad aree che, in primo luogo, Eni non ha acquistato dal Consorzio e neppure da terzi privati mediante la stipulazione di un contratto di compravendita, tanto meno a costi inferiori a quelli di mercato o con l'assistenza di contributi pubblici, e, in secondo luogo, non sono mai state assoggettate al vincolo di destinazione che l'art. 63 legge n. 448/1998 presuppone e la cui violazione legittimerebbe il Consorzio all'esercizio del potere di riacquisto.

Con la terza censura (estesa sul finire di pagina 21 e a pagina 22), la società si duole del vizio di omessa pronuncia da parte del T.a.r. che non si sarebbe pronunciato in merito al profilo del rapporto gerarchico tra le fonti. Segnatamente, per l'appellante, tramite il potere ablatorio di cui all'art. 63 legge n. 448/1998, si sarebbe sovvertito il rapporto fra le fonti, facendo prevalere il provvedimento sulla legge attributiva della proprietà ad Eni.

10.1. Il secondo motivo di appello è infondato.

10.2. Per esaminare la prima censura del secondo motivo di appello, è opportuno ricostruire il quadro normativo che Eni invoca per sostenere

l'attribuzione di un diritto "speciale" di proprietà.

L'art. 2, primo comma, legge 28 novembre 1980, n. 784, rubricata "*Norme per la ricapitalizzazione della GEPI, per la razionalizzazione e il potenziamento dell'industria chimica, per la salvaguardia dell'unità funzionale, della continuità della produzione e della gestione degli impianti del gruppo Liquigas-Liquichimica e per la realizzazione del progetto di metanizzazione*", dispose che: "*Per consentire, nel quadro dell'urgente attuazione degli indirizzi di razionalizzazione e di potenziamento del settore dell'industria chimica, il necessario risanamento del gruppo controllato dalla società SIR finanziaria S.p.a., l'ENI è autorizzato ad assumere il mandato per la gestione della predetta società*".

L'art. 4, primo e secondo comma, della medesima legge dispose, poi, che l'Eni procedesse all'approvazione di un programma di riassetto del gruppo SIR, che prevedesse, tra l'altro, anche "*le idonee ristrutturazioni e gli utili completamenti degli impianti*" (comma 1, lett. a), oltre che "*la liquidazione delle imprese o aziende non cedute né risanabili*" (comma 1, lett. d), e che durante la gestione fiduciaria fosse assicurato "*il mantenimento dell'occupazione esistente*" (comma 2).

Successivamente, venne emanato il decreto legge 9 dicembre 1981, n. 721 (convertito con modificazioni, con legge 5 febbraio 1982, n. 25), rubricato "*Cessazione del mandato conferito all'ENI ai sensi dell'art. 2 della L. 28 novembre 1980, n. 784, e norme di attuazione del programma relativo alle società del gruppo SIR predisposto ai sensi dell'art. 4 della stessa legge*", il cui art. 1, primo comma, dispose che "*Per l'attuazione del programma di riassetto del gruppo SIR, formato ed approvato ai sensi dell'art. 4 della legge 28 novembre 1980, n. 784, sono trasferiti alle società indicate dall'ENI, con effetto dalla data di entrata in vigore del presente decreto, gli impianti petrolchimici nonché i beni e le dotazioni comunque accessori indicati dall'ente ai sensi della lettera b) del primo comma dell'art. 4 citato, ivi incluse autorizzazioni, concessioni e licenze per l'esercizio di tali impianti nonché la proprietà di brevetti e tecnologie inerenti al funzionamento degli impianti stessi*".

L'art. 1, terzo comma, dispose, inoltre, che "*La somma dovuta per i trasferimenti di cui al precedente primo comma è determinata sulla base dei criteri enunciati nel programma*

di cui al medesimo primo comma dalla commissione di esperti prevista dall'art. 4, sesto comma, della legge 28 novembre 1980, n. 784, integrata da due esperti nominati rispettivamente dal Ministro del tesoro e dal Ministro delle partecipazioni statali”, obbligando all’art. 2, primo comma, ENI a corrisponderla “direttamente alla sezione autonoma della Cassa depositi e prestiti, quale cessionaria delle ragioni di credito degli istituti di credito speciale nei confronti delle imprese del gruppo SIR”.

10.2.1. Procedendo all’interpretazione di questa normativa durante l’esame del primo motivo di ricorso, il Tribunale amministrativo ha statuito che: *“Il trasferimento operato ex lege in favore di Eni non ha derogato all’ordinaria disciplina applicabile allo statuto proprietario acquisito da Eni su tali beni, garantendo una particolare forza passiva, neppure risultando ciò implicitamente dalla legge con cui tale trasferimento è stato disposto.*

Anche a voler valorizzare i richiami alla relazione al disegno di legge, come fatto in memoria dalla ricorrente, ciò che si coglie è proprio l’interesse dello Stato allo sfruttamento a fini produttivi delle aree in esame; il che è del tutto compatibile con la ratio e la finalità del potere di riacquisto in capo al Consorzio per l’ipotesi di inerzia nell’esercizio di attività industriale da parte del privato proprietario dell’area”.

Il T.a.r. ha poi aggiunto che *“...la finalità di cui all’art. 63 cit. è, all’evidenza, coerente e conforme anche alla ratio che ha animato il legislatore ad operare il trasferimento, a suo tempo, della proprietà delle aree in favore dell’Eni, i.e. lo sviluppo industriale di aree a vocazione produttiva e, come tali, inserite nel PRT del Consorzio Industriale”*, concludendo che né l’argomento letterale né quello fondato sulla *ratio legis* sia dell’art. 1 d.l. n. 721/1981 che dell’art. 63 legge n. 448/1998 deporrebbero per la fondatezza della censura proposta.

10.2.2. Con la censura in esame, l’appellante insiste sulla sussistenza di un *“diritto speciale di proprietà acquisito ex lege”*, senonché il tenore letterale della disciplina richiamata in precedenza depone per l’insussistenza di errori di giudizio da parte del Tribunale amministrativo.

Infatti, il dato testuale delle norme che hanno disposto il trasferimento degli impianti e dei beni del gruppo SIR ad Eni, che nell’interpretazione della legge

costituisce il “*primario criterio*” ermeneutico (Cons. Stato, Ad. Plen., 23 gennaio 2025 n. 1, §. 4.2.), non contiene alcun elemento o indice idoneo a connotare in termini di “specialità” il diritto di proprietà su tali beni.

10.2.3. Qualora l’esegesi venga svolta attraverso il differente criterio dell’interpretazione sistematica, valorizzando l’insieme delle disposizioni su richiamate, tale canone ermeneutico induce a considerare le norme in esame, non tanto come finalizzate a configurare il peculiare statuto proprietario prospettato da Eni, sottratto all’esercizio poteri ablatori dell’amministrazione, quanto come un chiaro esempio di “legge-provvedimento” con cui, nell’ambito di un quadro giuridico e di rapporti economici radicalmente diversi fra lo Stato e gli enti pubblici economici del c.d. “para-Stato”, il primo impartiva precisi e dettagliati ordini ad uno di questi enti, affinché gestisse la vertenza industriale e occupazionale scaturente dalla crisi del gruppo SIR.

10.2.4. Neppure, infine, attraverso il criterio dell’interpretazione storica, può trarsi un’indicazione univoca, come l’appellante ritiene invece si possa, dalla “*relazione dopo i lavori in Commissione del Senato*” (così, l’appello a pag. 19), dove, secondo quanto indicato dall’appellante, si legge: “*Da parte dell’Eni si dà inizio, inoltre, alla valutazione ed allo studio degli impianti SIR, al fine di determinare quali di essi, unitamente alle attività chimiche già inquadrare nell’ENI, possano razionalmente, economicamente ed in modo competitivo essere inserite nell’industria chimica ... Viene definito infine un decreto-legge, quello oggi in discussione, che perfeziona la costruzione giuridica iniziata con la legge n. 784, garantendo la validità e irreversibilità di atti di rilievo, di trasferimento, di rinuncia e transazione ...*”.

La relazione, che pure può costituire un *Gesetzmaterial* cui può attingersi per dirimere eventuali dubbi interpretativi attraverso i criteri dell’interpretazione storica o dell’interpretazione teleologica, nel caso di specie, non ha il significato auspicato da Eni. La perifrasi “*garantendo la validità e irreversibilità di atti di rilievo, di trasferimento...*”, messa in correlazione con il contesto in cui è inserita e, specialmente, con l’affermazione precedente, vuole infatti enfatizzare, esclusivamente, “l’irreversibilità” dell’affidamento ad Eni della

gestione dell'industria petrol-chimica di Porto Torres *“iniziata con la legge n. 784”*, di cui *“perfeziona la costruzione giuridica”*.

Neppure risulta errata l'interpretazione delle norme che il T.a.r. ha ricavato, a conferma dell'interpretazione letterale e teleologica, dal *“materiale della legge”* citato dall'appellante.

Il T.a.r. ha infatti evidenziato che da esso *“ciò che si coglie è proprio l'interesse dello Stato allo sfruttamento a fini produttivi delle aree in esame”* e, effettivamente, tale intento del legislatore dell'epoca risulta lampante da taluni stralci della *“relazione al disegno di legge”* che l'appellante riporta (pag. 4 dell'appello) e dove si legge della volontà di *“definire il riassetto del gruppo SIR nella considerazione primaria dell'interesse della produzione, dell'interesse del lavoro, dell'interesse del credito”*.

10.3. Procedendo gradatamente nell'esame, risultano infondate le doglianze sviluppate con la seconda censura.

10.3.1. Risulta, infatti, priva degli errori di giudizio ascritti e conforme all'interpretazione dell'art. 63 legge n. 448/1998 enunciata dai richiamati precedenti di questo Consiglio, la statuizione del T.a.r., secondo cui il trasferimento *ex lege* disposto in favore di Eni delle aree oggetto del provvedimento impugnato non risulta ostativo all'esercizio del potere disciplinato dall'art. 63 legge n. 448/1998, tenuto conto che, per l'esercizio di tale potere, risulta indifferente la modalità con cui l'imprenditore di aree collocate nell'ambito dell'area di sviluppo industriale, abbia acquisito la loro proprietà, *“contando, piuttosto, che l'area si inclusa nel piano ASI consortile”* (cfr., oltre ai precedenti di questo Consiglio citati *infra* nel corso dell'esame del terzo motivo, anche Cass. civ., Sez. I, ord., 5 novembre 2024 n. 28423, pronunciata relativamente ad una vicenda analoga, in cui *“l'area di che trattasi non era stata oggetto di diretta assegnazione da parte del Consorzio, ma era stata acquisita per mezzo di un trasferimento oneroso dall'originario assegnatario”*, e Cass. civ., Sez. I, ord. 21 ottobre 2024 n. 27134).

Risulta dunque infondata, perché non supportata da alcun dato testuale, sistematico, teleologico e storico, l'affermazione di Eni, da ultimo ribadita

nella memoria del 25 novembre 2025, secondo cui la legge speciale (*id est*, il d.l. n. 721/1981) “*ha altresì sancito l’irreversibilità del trasferimento, a fronte del pagamento di un prezzo di oltre 750 miliardi di lire*”.

10.3.2. Parimenti infondata, inoltre, risulta la deduzione di parte appellante secondo cui i fondi di proprietà Eni sarebbero privi del vincolo di destinazione all’uso produttivo, sottinteso dall’art.63 legge n. 448/1998.

I consorzi di sviluppo industriale sono degli enti pubblici economici che promuovono, nell’ambito degli agglomerati industriali attrezzati dai consorzi medesimi, le condizioni necessarie per la creazione e lo sviluppo di attività produttive nei settori dell’industria e dei servizi (art. 36, commi 4 e 5, legge 5 ottobre 1991 n. 317).

Ai consorzi competono la redazione e l’emanazione del piano consortile da cui discendono i “*vincoli di destinazione previsti dai piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale*” preordinati all’espropriazione (art. 52, d.P.R. 6 marzo 1978 n. 218).

Nelle aree e nei nuclei di sviluppo industriale il consorzio può infatti promuovere l’espropriazione di immobili necessarie per la costruzione delle infrastrutture consortili o “*allo scopo di rivenderli o cederli in locazione per l’impianto di nuovi stabilimenti industriali e di pertinenze connesse, salvo il diritto degli espropriati alla restituzione, qualora gli immobili non siano utilizzati per lo scopo prestabilito entro 5 anni dal decreto di esproprio*” (art. 53, settimo comma, d.P.R. n. 218/1978).

In linea generale, dunque, l’inclusione di un fondo nel piano regolatore territoriale ed il suo conseguente assoggettamento al vincolo per la realizzazione di un insediamento A.S.I. comportano *ex lege* la dichiarazione di pubblica utilità delle opere ivi previste e attribuisce al Consorzio il potere di procedere all’espropriazione delle aree dove dovranno sorgere tali opere ed anche delle aree dove dovranno insediarsi gli stabilimenti industriali (Cass. civ., Sez. VI - 1, 23 novembre 2021 n. 36188), dovendosi ritenere, perciò, sussistente quel “vincolo di destinazione” che l’appellante ritiene invece insussistente, e che fa sorgere, in capo al Consorzio, il potere di disporre

nell'area consortile l'espropriazione delle aree funzionali alla realizzazione delle infrastrutture consortili o necessari per poter procedere all'apprensione delle aree da assegnare agli imprenditori.

Il procedimento di riacquisto disciplinato dall'art. 63 (a cui pure talvolta si riconosce, espressamente, "*natura espropriativa*", pur con "*tutta una serie di peculiarità*" del relativo procedimento rispetto al procedimento ordinario: cfr. Cass. civ., Sez. I, ord. 21 ottobre 2024 n. 27137), "*tipico procedimento amministrativo finalizzato alla tutela di un interesse di natura pubblicistica, ossia volto alla reindustrializzazione delle aree oggetto di acquisto*" (Cass. civ., Sez. I, n. 27137/2024, cit.), persegue teleologicamente la medesima finalità/utilità per cui è riconosciuto al Consorzio l'ordinario potere espropriativo, essendo preordinato a "*favorire la concreta ripresa dell'attività economico-produttiva negli stabilimenti nei quali essa sia stata dismessa da almeno un triennio*" (Cass. civ., sez. VI - 1, n. 36188/2021, cit.), sicché anche la seconda argomentazione della seconda censura del secondo motivo di appello risulta infondata.

10.4. Va infine dichiarata infondata anche la terza censura.

Essa muove, infatti, da un presupposto che il Collegio ritiene errato, in ragione delle motivazioni suesposte.

La società appellante non è titolare di una proprietà che il d.l. n. 721/1981 ha dichiarato non espropriabile e, dunque, l'esercizio del potere di cui all'art. 63 legge n. 448/1998, da parte del Consorzio, non ha sovvertito alcun rapporto gerarchico fra le fonti né ha violato l'art. 1 d.l. n. 721/1981.

11. Con il terzo motivo, l'appellante deduce: "*III. Error in iudicando, omessa pronuncia ed erronea, insufficiente e contraddittoria motivazione, sotto altro profilo, in punto di: violazione e falsa applicazione dell'art. 63, l. 448/1998 e degli artt. 2 e 3, L.R. Sardegna 10/2008; violazione degli artt. 3 e 97 Cost.; eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, difetto di motivazione e di istruttoria, manifeste ingiustizia, illogicità ed irragionevolezza, perplessità, sviamento*".

La società appellante lamenta che il T.a.r. non avrebbe colto né la violazione dei presupposti applicativi dell'art. 63 legge n. 448/1998 né la superficialità

che avrebbe connotato il procedimento.

La società appellante si sofferma in particolare sull'insussistenza del presupposto del disinteresse e dell'inerzia rispetto all'area, argomentando criticamente al riguardo rispetto alle statuizioni della sentenza di primo grado.

La società, poi, critica l'affermazione della pronuncia di primo grado sulla non rilevanza delle attività di bonifica quale fatto idoneo ad escludere l'inerzia. Si afferma infatti che, qualora la tesi del T.a.r. fosse corretta, *“lo strumento acquisitivo si trasformerebbe in una misura meramente sanzionatoria, attivabile nei confronti di chi, proprietario di un'area inclusa nel perimetro di competenza di un consorzio provinciale, si sia reso “colpevole” di non averla sfruttata a fini produttivi perché inquinata e ciò benché si sia attivato, magari spontaneamente e senza responsabilità diretta per la situazione di inquinamento”*.

Si deduce, infine, che sarebbe errata in diritto la sentenza di primo grado nell'aver escluso la rilevanza della finalizzazione della ri-acquisizione del bene ad un nuovo progetto imprenditoriale, che invece dovrebbe essere palesate già nel procedimento di recupero dell'area, quale presupposto fondante il potere dell'amministrazione consortile.

11.1. Il terzo motivo è infondato.

11.2. Ai sensi dell'art. 63, commi 1 e 2, legge n. 448/1998: *“1. I consorzi di sviluppo industriale di cui all'articolo 36 della legge 5 ottobre 1991, n. 317, nonché quelli costituiti ai sensi della vigente legislazione delle regioni a statuto speciale, hanno la facoltà di riacquistare la proprietà delle aree cedute per intraprese industriali o artigianali nell'ipotesi in cui il cessionario non realizzi lo stabilimento nel termine di cinque anni dalla cessione.*

2. Gli stessi consorzi di cui al comma 1 hanno altresì la facoltà di riacquistare unitamente alle aree cedute anche gli stabilimenti industriali o artigianali ivi realizzati nell'ipotesi in cui sia cessata l'attività industriale o artigianale da più di tre anni”.

A queste norme rinviano l'art. 2, comma 1, lett. f) e 3, comma 3, della legge regionale della Sardegna n. 10 del 25 luglio 2008.

11.3. I presupposti applicativi e le finalità sottese alle norme di cui all'art. 63, commi 1 e 2, legge n. 448/1998 sono stati più volte esaminati e chiariti dalla

giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, con pronunce che enunciano principi che il Collegio condivide e da cui ritiene di non doversi discostare, anche ai sensi degli articoli 74, comma 1 e 88, comma 2, lett. d) c.p.a.

Segnatamente, per giurisprudenza costante, si ritiene che costituisca un primo presupposto per il legittimo esercizio del potere la circostanza che l'area di cui si dispone la riacquisizione sia compresa nel territorio consortile, mentre non rilevano, rispettivamente, la circostanza che il Consorzio fosse, originariamente, il proprietario dell'area assegnata all'impresa, il modo di acquisto dell'area da parte dell'imprenditore che è destinatario del provvedimento di riacquisizione o che l'area fosse stata acquistata dall'imprenditore prima dell'entrata in vigore dell'art. 63 legge n. 448/1998 (Cons. Stato, Sez. IV, 17 gennaio 2023 n. 539; Sez. IV, 5 maggio 2016 n. 1800; Sez. IV, 8 giugno 2010 n. 3644. Condivide questa giurisprudenza, Cass. civ., Sez. I, ord., 5 novembre 2024, n. 28423).

Il potere di riacquisto ex art. 63, c. 2 sottende, dunque, che l'acquisto e/o l'esercizio del diritto di proprietà dell'area, da parte dell'imprenditore, costituiscano "*momenti esecutivi*" del governo consortile del proprio territorio, legittimato dall'inserimento dell'area nel relativo piano regolatore consortile, quand'anche l'acquisto dell'area fosse avvenuto senza un previo intervento del Consorzio (così, quasi letteralmente, Cons. Stato, Sez. IV, n. 1800 del 2016, cit.).

L'ulteriore presupposto della fattispecie costitutiva del potere è costituito dal "*difetto non rimediato dell'attività produttiva*" (Cons. Stato, Sez. IV, n. 1800 del 2016, cit.), ossia dall'inerzia dell'imprenditore titolare dell'area nella realizzazione dello stabilimento nel quinquennio decorrente dalla cessione del fondo (comma 1) oppure nella cessazione dell'attività produttiva (industriale o artigianale) da più di tre anni (comma 2).

Quanto a questo presupposto, esso non implica che vi sia già, nel momento in cui il potere viene esercitato, un progetto di un altro imprenditore pronto a subentrare nell'impiego produttivo dell'area o dello stabilimento, né che

l'eventuale presenza di questo eventuale progetto paralizzi l'ablazione fintanto che i due progetti non son messi in concorrenza (Cons. Stato, Sez. IV, n. 1800 del 2016, cit.).

Non costituisce, invece, un presupposto per l'esercizio del potere, come contrariamente prospettato dall'appellante, che la riacquisizione sia finalizzata da un nuovo progetto imprenditoriale e che questa circostanza debba essere palesata nel procedimento o nelle motivazioni del provvedimento.

11.4. Svolte queste considerazioni, in diritto, deve essere successivamente puntualizzato, in fatto, senza ancora prendere specifica posizione su questa circostanza, che il provvedimento impugnato dispone l'acquisizione al Consorzio di un insieme di fondi, ciascuno dei quali presenta elementi identificativi - foglio e particella - distinti.

In linea di principio, ciascun fondo individuato mediante i suoi riferimenti catastali costituisce una distinta cosa oggetto di diritti, cioè un autonomo bene, e dunque, sempre in linea generale e astratta, le aree di proprietà di Eni situate nell'ambito dell'area consortile dovrebbero essere considerate come tanti beni distinti, suscettibili, perciò, di essere distintamente oggetto di provvedimenti dell'amministrazione. Nondimeno, sempre in astratto, il Collegio ritiene che non si possa escludere che all'autonomia, per così dire, "ontologico-giuridica" di ciascun bene, faccia da contraltare una loro considerazione unitaria in termini giuridici, qualora risultino rapporti di interdipendenza, strumentalità o funzionale correlazione fra i fondi, tali per cui i beni costituiscano un'unica realtà aziendale, insuscettibile di poter essere considerata, nell'esercizio del potere ex art. 63 legge n. 448/1998 da parte dell'ente, una moltitudine di beni individuali e distinti.

11.5. Svolte queste preliminari puntualizzazioni in diritto e in fatto, per potersi procedere oltre nell'esame delle doglianze contenute nel secondo motivo di appello, vanno tenute in considerazione, altresì, le risultanze della consulenza tecnica d'ufficio, che il Collegio ha disposto per poter accertare lo stato di

fatto dell'area, a fronte delle argomentate e contrapposte allegazioni sviluppate dalle parti del processo.

11.5.1. Dalla risposta fornita al quesito b.1) è emerso che le attività produttive attualmente in corso di svolgimento nelle aree ricadenti nell'ambito del territorio ricompreso nel piano A.S.I. e gestito del Consorzio di proprietà del gruppo Eni sono localizzate in fondi che non sono oggetto del provvedimento ex art. 63 legge n. 448/1998, così come accade per gli edifici e per le aree che sono destinati ad ospitare le attività terziarie e di servizio (uffici, laboratori di ricerca, servizi per il personale). Diversamente, le sottoreti sono *“presenti in tutte le aree del Sito ENP”*.

La relazione chiarisce, altresì, che le particelle nn. 229, 318, 319, 320 e 387-parte, del foglio 10 *“già oggetto della riacquisizione di cui in causa”*, *“risultano integrate nella medesima area cantierizzata ed affidata da ENI Rewind S.p.A. all'Appaltatore”* nell'ambito dell'attività di *“decommissioning”*, ossia di smantellamento, dei serbatoi di 80.000 metri cubi appartenente ad Eni Rewind.

11.5.2. Il quesito b.2) ha consentito, inoltre, di accertare quali siano le attività produttive che Eni ha intrapreso dalla data di acquisizione dell'area, avvenuta nel corso dell'anno 1982, ad oggi.

In particolare, come risulta dalla consulenza tecnica, nel primo ventennio di gestione (periodo dal 1982 al 2002), il gruppo Eni, oltre a proseguire la dismissione delle linee di produzione ex SIR, ha avviato n. 10 nuove attività produttive, che, ad oggi, risultano cessate, ad eccezione della produzione di *“gomme nitriliche”* (che ha sostituito le produzioni di *“gomme SBR”* e di *“gomme altostiroliche”* rivenienti dal gruppo SIR), dell'impianto di depurazione acque (che dall'anno 2007 è stato preso in gestione dal Consorzio) e del nuovo deposito gassosi (che ha sostituito i depositi rivenienti dal gruppo SIR).

Nessuna di queste attività risulta collocata in aree che sono oggetto del provvedimento impugnato.

Nel periodo successivo (dall'anno 2002 sino ad oggi), il gruppo Eni ha posto in essere le seguenti attività, tuttora in esercizio: l'attività di bonifica ambientale (realizzazione di barriera idraulica, impianti TAF, impianti *multi phase extraction*, bonifica dei suoli, progetto Nuraghe); la realizzazione di impianto di produzione di monomeri biodegradabili gestito dalla società Matrica; la realizzazione di impianto di produzione di oli lubrificanti biodegradabili gestito dalla società Matrica; il parco fotovoltaico da 30 MW gestito dalla società Eni Plenitude.

Nessuna di queste attività insiste su aree che sono oggetto del provvedimento impugnato.

Oltre alle attività precedentemente elencate, il gruppo Eni ha poi in progetto la realizzazione di nuovi impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili e, precisamente: un parco eolico della potenzialità di 34 MW, costituito da n. 6 aerogeneratori da 5,67 MW cadauno e un impianto fotovoltaico della potenza di circa 50,6 kW, che produrrà energia elettrica in parte destinata ad un impianto di accumulo di potenza utile pari a 15 MW ed autonomia 60 MWh, ed in parte destinata ad alimentare un impianto per la produzione di idrogeno verde della potenza di 1 MW.

11.5.3. Relativamente al parco eolico, la risposta al quesito b.3) ha evidenziato, dapprima, che l'area di ubicazione “è confinante con alcune delle aree oggetto della odierna riacquisizione”, ma “non interferisce in via grafica con le medesime”, salvo poi puntualizzare che, dalla domanda di autorizzazione unica, presentata in data 20 novembre 2023 alla Regione autonoma della Sardegna, emerge che “dalla sovrapposizione di dette particelle con quelle oggetto di riacquisizione CIPPS, si rileva un'interferenza per la sola particella n° 204 del Foglio 15 B”, destinata ad ospitare opere di “connessione esterne”.

11.6. Passate in rassegna queste risultanze dell'istruttoria, si evidenzia che le circostanze acclarate consentono già una prima puntualizzazione, ossia che sui fondi oggetto del provvedimento di acquisizione ai sensi dell'art. 63 legge n.

448/1998 non sono ubicate attività produttive, le quali sono invece allocate in altre aree del comprensorio.

11.7. In considerazione dei rilievi che precedono, e posto che ciascuna area di proprietà di Eni collocata nel territorio consortile è formalmente, ossia su quello che si è descrittivamente definito il versante “ontologico-giuridico”, un bene autonomo rispetto a tutte le altre aree, diviene rilevante stabilire se, ai fini dell’applicazione dell’art. 63, comma 2, legge n. 448/1998, le aree situate nell’area di sviluppo industriale debbano essere considerate come al servizio di un’unica attività industriale (e, dunque, con riferimento al caso di specie, di quelle attività produttive del gruppo Eni ubicate nell’area del Consorzio di Porto Torres, estranee al provvedimento di acquisizione, in guisa che le aree acquisite e quelle non acquisite costituiscano un’unica realtà aziendale, così da dover valutare in maniera unitaria se possa dirsi cessata o meno l’attività industriale) oppure se i fondi acquisiti ai sensi dell’art. 63, comma 2, legge n. 448/1998 conservino una propria individualità e, pertanto, la legittimità del provvedimento debba essere valutata con riferimento a ciascuno di questi fondi.

11.7.1. Per sciogliere questo dubbio, rileva la risposta al quesito b.4), con cui l’elaborato peritale ha chiarito che le attività imprenditoriali avviate dal gruppo Eni e le attività produttive già in esercizio costituiscono realtà eterogenee, che fanno capo a soggetti giuridici diversi, pur se ricompresi nell’ambito dello stesso gruppo (Versalis, Matrica, Eni Plenitude).

Pertanto, secondo il collegio peritale *“sulla scorta di tutto quanto argomentato nei paragrafi precedenti e sinteticamente riepilogato nel presente paragrafo [...] le aree di proprietà del gruppo ENI, ubicate all’interno del SIN di Porto Torres, costituiscono una realtà eterogenea, non riconducibile ad un’unica entità aziendale, quanto piuttosto ad una serie di iniziative, di diversa natura (produzione di prodotti chimici biodegradabili - “Chimica verde”, produzione di gomme nitriliche, produzione di energia da fonti rinnovabili), tra loro prive di interconnessioni funzionali ai fini aziendali”*.

11.7.2. Tale chiarimento permette di escludere, pertanto, l'esistenza di un collegamento funzionale fra le aree che ospitano attività produttive e quelle che invece ne sono prive da oltre un triennio, e induce il Collegio ad escludere che la presenza di attività produttive di tipo industriale su alcuni fondi dell'area consortile di proprietà di Eni e non oggetto del provvedimento ablativo rilevi anche con riferimento ai fondi su cui invece non risulta allocata, allo stato, alcuna attività produttiva e che sono invece oggetto del provvedimento.

Il provvedimento impugnato nel presente giudizio costituisce, pertanto, un provvedimento formalmente unico, ma che, sostanzialmente, presenta un oggetto plurimo, perché costituisce tanti provvedimenti ablatori quanti sono i beni di cui impone la riacquisizione al patrimonio consortile (alla stessa stregua di quanto avviene, sul versante soggettivo dei destinatari dell'atto, al provvedimento plurimo).

11.7.3. Esclusivamente per chiarezza, mancando una specifica censura di parte in proposito, il Collegio evidenzia che non rileva, al fine di escludere il presupposto dell'inattività diversamente declinato dai primi due commi dell'art. 63, la circostanza, rilevata dalla consulenza tecnica, che le sottoreti sono "*presenti in tutte le aree del Sito ENP*", in quanto questa "presenza" – al netto degli eventuali profili e problemi tecnico-organizzativi che spetterà al Consorzio eventualmente dirimere – non impedisce l'esercizio del potere consortile attribuito dall'art. 63, commi 1 e 2, legge n. 448/1998, dovendosi a tal fine fare riferimento unicamente alla mancata realizzazione dello stabilimento o alla cessazione da più di un triennio delle attività produttive, industriali o artigianali, quali fatti che costituiscono manifestazione di un'assenza di attività produttiva, di cui, per l'appunto, le "sottoreti" non costituiscono espressione (cfr. art. 2195 c.c. sulla correlazione fra "attività industriale" e "produzione di beni o servizi").

11.7.4. Inoltre, con riferimento alle particelle nn. 229, 318, 319, 320 e 387-parte, del foglio 10, il Collegio evidenzia che esse, nel momento in cui il

procedimento è stato intrapreso e il provvedimento adottato, non ospitavano alcuna attività industriale da più di un triennio e che l'attività di cantiere attualmente in corso – al netto e a prescindere dell'ammissibilità di una sua qualificazione quale attività industriale – risulta avviata successivamente alla comunicazione di avvio del procedimento ex art. 63 legge n. 448/1998.

11.7.8. Quanto all'attività progettuale relativa all'impianto fotovoltaico di potenza 50,6 kW, che dovrebbe avere luogo su alcune delle aree di proprietà di Eni, che sono oggetto del provvedimento ex art. 63 legge n. 448/1998, trattasi di un'iniziativa che non è rilevante ai fini del giudizio di legittimità del provvedimento impugnato.

Secondo quanto dedotto da Eni, il progetto del parco fotovoltaico (di potenza 50,6 kW) sarebbe stato “intrapreso” “*sin dal maggio 2022*” (cfr. memoria del 21 luglio 2023, depositata nel giudizio n.r.g. 105/2023, innanzi al T.a.r. per la Sardegna) con la “*richiesta di connessione a Terna, ricevendo quindi da quest'ultima un preventivo di connessione, che ha accettato in data 28.4.2023*”.

Tuttavia, qualsiasi iniziativa *pro futuro* e ad uno stato ancora “embrionale” intrapresa in maniera concomitante o di poco antecedente al procedimento di acquisizione, iniziato dal Consorzio in data 7 dicembre 2022, non rileva ai fini del giudizio di legittimità sull'atto, in quanto la norma attributiva del potere individua quale presupposto di esercizio della potestà amministrativa la cessazione dell'attività industriale o artigianale da più di un triennio (Cons. Stato, Sez. IV, n. 1800/2016, §. 4), che una mera richiesta di connessione non è idonea a far venire meno.

Poiché “*per scongiurare l'inattività non basta accumulare studi, ricerche e progetti di massima nell'arco del triennio dalla cessazione della produzione*” (Cons. Stato, Sez. IV, n. 1800 del 2016, cit.), tra quelli menzionati dalle parti, l'unico atto idoneo potenzialmente a dimostrare, con un congruo grado di serietà, la volontà dell'impresa di intraprendere la nuova iniziativa produttiva indicata potrebbe consistere, in realtà, nella presentazione dell'istanza per l'avvio del procedimento di valutazione di impatto ambientale in data 2 agosto 2023.

Senonché, questo atto reca una data successiva a quella di emanazione del provvedimento di riacquisizione e, perciò, in applicazione del principio *tempus regit actum* (*ex multis*, Cons. Stato, Sez. IV, 13 giugno 2025, n. 5152), non interessa al Collegio stabilire se esso avrebbe efficacia impeditiva all'esercizio del potere di riacquisizione, in quanto comunque non rileverebbe per giudicare illegittimo il provvedimento impugnato.

11.8. Esclusa la rilevanza delle attività produttive collocate sui fondi che non sono oggetto di acquisizione ai sensi dell'art. 63 legge n. 448/1998, va invece valutata l'ulteriore deduzione con cui Eni ha censurato la sussistenza del presupposto del "*difetto non rimediato dell'attività produttiva*" (Cons. Stato, Sez. IV, n. 1800 del 2016), ossia la circostanza che le aree oggetto del provvedimento siano interessate da attività di bonifica.

In particolare, nel corso del secondo ricorso per motivi aggiunti (con argomentazione poi ripresa in appello), la società appellante ha dedotto che "*le aree individuate dal CIPSS [...] sono almeno in parte assoggettate ad una serie di vincoli ed obblighi legati alla situazione ambientale che ne impediscono appieno lo sfruttamento dal punto di vista industriale che solo giustificerebbe un provvedimento quale è quello per cui è causa*" (pag. 12).

La censura è stata riproposta in appello, pur trascurandosi di indicare le aree che sono sottoposte a tale attività di bonifica, che in primo grado erano state indicate non con la specifica individuazione di foglio e particella, e, dunque, con l'indicazione specifica del mappale o dei mappali direttamente interessati o "*strumentalmente/funzionalmente*" interessati dall'intervento ambientale, ma con una denominazione per campitura colorata e numero (AREA "ROSSO", "VERDE3", "VERDE", etc.).

11.8.1. La censura in esame deve essere respinta.

11.8.2. Per poter decidere la censura, sarebbe necessario valutare, in fatto, con riferimento alle singole aree acquisite, se esse sono oggetto di un obbligo di bonifica, in cosa esso consista, e se, perciò, esse risultano, *pro tempore*, sottratte ad un possibile impiego produttivo.

11.8.3. A tale riguardo, costituisce una questione pregiudiziale da valutare se Eni avesse l'obbligo di allegare e provare per ciascuna di queste aree la sussistenza dell'obbligo di bonifica oppure se sia sufficiente, a fronte di un provvedimento che dispone l'acquisizione di ottantuno fondi, per un totale di 273,36 ettari, allegare, in via generale, così come precedentemente riportato, la sussistenza di variegata attività di bonifica che interessano soltanto in parte e con differenti modalità le aree di proprietà del gruppo Eni, che complessivamente considerate misurano all'incirca complessivi 1.200 ettari.

11.8.3.1. Il Collegio ritiene che affinché possa dirsi soddisfatto il canone di "specificità" richiesto dall'art. 40, comma 1, lett. d), c.p.a., Eni avesse l'onere di allegare e provare per ciascuna particella la sussistenza della circostanza asseritamente impeditiva e le ragioni (giuridiche e/o di fatto) per le quali tale circostanza abbia impedito lo svolgimento di un'attività produttiva nel lasso di tempo rilevante per l'art. 63 legge n. 448/1998.

11.8.4. In aggiunta a quanto sopra, nel merito della contestazione mossa dall'appellante con la censura in esame, va evidenziato che l'accertamento della contaminazione di una determinata area e il conseguente obbligo di procedere all'attività di ripristino ambientale non costituiscono, in diritto, necessariamente, eventi incompatibili con l'attività d'impresa.

La presentazione del progetto operativo di risanamento, da effettuare entro sei mesi dall'accertamento del superamento di un valore delle CSR, può infatti contemplare tanto interventi di bonifica quanto interventi di messa in sicurezza operativa, perché il d.lgs. n. 152/2006 pone sullo stesso piano le misure di risanamento e quelle alternative di contenimento (Cons. Stato, Sez. IV, 18 dicembre 2018 n. 7121).

In particolare, la già richiamata messa in sicurezza operativa consente l'impiego produttivo del sito, tant'è che, come rilevato in una precedente sentenza della Sezione, "i *“Criteri generali per la selezione e l'esecuzione degli interventi”* di cui all'Allegato III al Titolo V della Parte IV, prevedono che *«laddove un intervento di bonifica intensivo comporterebbe delle limitazioni se non*

l'interruzione delle attività di produzione, il soggetto responsabile dell'inquinamento o il proprietario del sito può ricorrere, in alternativa, ad interventi altrettanto efficaci di messa in sicurezza dell'intero sito, finalizzati alla protezione delle matrici ambientali sensibili mediante il contenimento degli inquinanti all'interno dello stesso, e provvedere gradualmente all'eliminazione delle sorgenti inquinanti secondarie in step successivi programmati, rimandando la bonifica alla dismissione delle attività», essendo, però, onere della parte che ne ha interesse articolare gli interventi «in modo tale da risultare compatibili con la prosecuzione dell'attività» (cfr. art. 242, comma 10, d.lgs. n. 152/2006; Cons. Stato, Sez. IV, n. 7121/2018, cit.).

L'obbligo di compiere attività di intervento ambientale non implica, dunque, come dedotto da Eni, necessariamente, l'impossibilità giuridica di destinare all'impiego produttivo le singole aree interessate da soglie di concentrazione di rischio e dunque sottoposte agli obblighi di intervento ambientale, sicché, la deduzione risulta comunque infondata nel merito.

12. Con il quarto motivo, l'appellante deduce: *“IV. Error in iudicando, omessa pronuncia ed erronea e contraddittoria motivazione, sotto altro profilo in punto di: violazione e falsa applicazione dell'art. 63, l. 448/1998, degli artt. 2 e 3, L.R. Sardegna 10/2008, e dell'art. 1, d.l. 721/1981, conv. in l. 25/1982; violazione degli artt. 3 e 97 Cost.; eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, difetto di motivazione e di istruttoria, manifeste ingiustizia, illogicità ed irragionevolezza, perplessità, sviamento. Violazione del principio di non contestazione di cui all'art. 115 c.p.c.”.*

Con il quarto motivo di appello, la società si sofferma sulla circostanza che il T.a.r. non avrebbe correttamente valutato che alcune delle aree (o delle porzioni dell'area) rispetto alle quali il Consorzio ha ritenuto sussistente l'inerzia dell'Eni, non presenterebbero in realtà vocazione industriale.

La società deduce che la violazione sarebbe resa ancora più palese dalla formulazione della legge regionale n. 10/2008, la quale dispone che: *“il riacquisto delle aree e degli stabilimenti industriali o artigianali, anche utilizzando le procedure e le agevolazioni previste dall'articolo 63 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), nel rispetto dei tempi*

previsti dalla legge o, per tempi inferiori, allorquando non si possano realizzare i progetti per i quali sono state assegnate le aree”, sottendendo che il riacquisto diviene possibile soltanto laddove vi sia stata una “concreta possibilità di sfruttamento di dette aree a fini produttivi a cui il proprietario si sia sottratto”.

La società appellante deduce, pertanto, che all’interno del sito acquisito coattivamente dal CIPSS vi sono plurimi terreni con destinazione certamente diversa da quella produttiva e con questa incompatibile.

In particolare, l’appellante deduce che:

- l’AREA ARANCIONE – LOTTO D, che ha un’estensione di 4 ha (all. 37 fasc. I grado n.r.g. 105/2023), è classificata dal PRT vigente tra le “Aree da convertire a verde pubblico”;
- l’AREA ROSSO 2, che ha un’estensione di 25,8 ha (all. 40 fasc. I grado n.r.g. 105/2023), è classificata dal PRT del CIPSS come “Aree per servizi/Verde consortile/Centro merci”, e su di essa è in corso attualmente, in conformità a detta destinazione, una “coltivazione sperimentale di piante oliginose per biomasse ad uso industriale in virtù di contratto di affitto agrario con scadenza 31/12/2023”;
- l’AREA VERDE 3, che ha un’estensione di 4,7 ha (all. 44 fasc. I grado n.r.g. 105/2023), è classificata dal PRT del CIPSS come “Aree da convertire a verde pubblico”;
- l’AREA VERDE 1 comprende una porzione di 20 ha classificata dal PRT del CIPSS come “Aree da convertire a verde”;
- l’AREA ROSSO 1, l’AREA ROSSO 3 e l’AREA BLU, a loro volta, comprendono porzioni, rispettivamente di 31 ha, 21 ha e 3 ha, destinate a “Verde consortile”.

12.1. Il quarto motivo di appello è inammissibile e comunque infondato.

12.2. Secondo la consolidata giurisprudenza di questo Consiglio, processo amministrativo, stante la necessità di formulazione delle censure ex art. 40 c.p.a. nel termine decadenziale di rito per la proposizione del ricorso, ex art. 41 comma 2 c.p.a. devono considerarsi inammissibili in appello motivi diversi

da quelli tempestivamente formulati con il ricorso di prime cure, stante il divieto di cui all'art. 104 comma 1 c.p.a. (Cons. Stato, Sez. V, 18 luglio 2024, n. 6440).

La Corte di Cassazione ha affermato che si ha *mutatio libelli* quando la parte immuti l'oggetto della pretesa ovvero quando introduca nel processo, attraverso la modificazione dei fatti giuridici posti a fondamento dell'azione, un tema di indagine e di decisione completamente nuovo, fondato su presupposti totalmente diversi da quelli prospettati nell'atto introduttivo e tale da disorientare la difesa della controparte e da alterare il regolare svolgimento del contraddittorio (Cass. civ., Sez. unite, 12 ottobre 2020 n. 21990).

12.3. In primo grado, con il secondo ricorso per motivi aggiunti, la società odierna appellante ha dedotto in ordine alla censura che viene formulata con il motivo in esame quanto testualmente e integralmente si ritrascrive: *“Vi è poi un ulteriore aspetto, che Eni Rewind ha sottolineato sia in sede procedimentale che giurisdizionale, e su cui tuttavia il CIPSS non ha preso in alcun modo posizione nemmeno nel provvedimento finale, oggetto di contestazione: si tratta della mancanza di un'altra condizione imprescindibile per il legittimo esercizio della facoltà ablativa prevista dalle norme statali (e regionali) di cui si lamenta la patente violazione, vale a dire la compatibilità tra le destinazioni che il Consorzio intende imprimere alle aree interessate dal procedimento in contestazione con le previsioni del Piano Regolatore Territoriale.*

L'indispensabilità della sussistenza di tale condizione trova conferma nella definizione giurisprudenziale dei presupposti per l'applicazione dell'art. 63, l. 448/1998, che vi includono ovviamente, accanto all'ultratriennialità dell'inutilizzo e al difetto dell'attività produttiva, altresì la ricomprensione delle aree nel piano regolatore territoriale e la loro conseguente soggezione al vincolo per la realizzazione di nuovi insediamenti produttivi, così da comportare ex lege la dichiarazione di pubblica utilità delle opere ivi previste. Ebbene, come si legge nell'Allegato 1 alla delibera del C.d.A. del Consorzio n. 1329/2022, le previsioni del PRT, benché riconosciute come superate, non sono state riviste e modificate in parte qua, con la conseguenza che ad oggi non vi è compatibilità tra la pianificazione di

dettaglio vigente per queste aree e gli atti adottati e adottandi dal Consorzio rispetto alla riconversione industriale delle aree medesime.”.

Invero, né il ricorso introduttivo né il primo ricorso per motivi aggiunti – pur dichiarati inammissibili - trattano la doglianza in modo più specifico, formulando censure pressoché analoghe nella loro formulazione letterale.

Soltanto la memoria del 21 luglio 2023, depositata innanzi al T.a.r. per la Sardegna, contiene i riferimenti descrittivi poi sviluppati nel presente motivo di appello, ma nell’ambito della censura finalizzata a prospettare la non utilizzabilità dell’aree a causa delle concomitanti operazioni di ripristino ambientale e non, invece, nell’ambito di una censura preordinata a dolersi della non utilizzabilità a fini produttive delle aree a causa di una classificazione d’uso incompatibile con tale impiego.

La doglianza di primo grado risulta dunque meno dettagliata e specifica rispetto a quella formulata innanzi al Consiglio di Stato, e, dunque, sostanzialmente diversa.

Inoltre, un ulteriore profilo di inammissibilità si ravvisa anche rispetto all’indicazione delle aree per cui difetterebbe la compatibilità con l’impiego per attività produttive attraverso la formula descrittiva per “colori e numeri” prescelta da Eni, perché, così facendo, le aree non vengono individuate in maniera puntuale, mediante il riferimento a foglio e particella, ma per “macro aggregati” designati con una denominazione descrittiva che raggruppa al suo interno più particelle, talvolta anche decine, e talora aree munite di più destinazioni di zona, non tutte recanti quelle destinazioni che Eni ritiene incompatibili con l’attività produttiva (vedi, ad es., l’area “*verde 1*” e l’area “*rosso 1*”).

Il motivo di appello in esame risulta pertanto inammissibile sia per la violazione del divieto dei “*nova*” (art. 104 c.p.a.), essendo caratterizzato dall’introduzione di fatti qualificabili come “nuovi” perché costituenti un “*nuovo tema d’indagine*”, rispetto a quelli sottoposti al Giudice di primo grado, sia per difetto di specificità (art. 40, comma 1, lett. d), e 101 c.p.a.), difettando

la puntuale indicazione, attraverso foglio e particella, delle aree che presenterebbero una destinazione incompatibile con l'attività produttiva.

12.4. Nel merito, inoltre, risulta fondata la difesa che il Consorzio ha esposto nelle repliche depositate in data 11 maggio 2024 e in data 29 novembre 2025.

In particolare, il Consorzio evidenzia che l'art. 26 bis delle Norme Tecniche di Attuazione del PRT consortile - approvate nel 2012 come variante al previgente PRT non esclude da impieghi industriali quelle aree che sono classificate come aree "per impianti agricoli" (art. 13), "per impianti agricoli e servizi" (art. 14), "verdi consortili" (art. 21), "da convertire a verde pubblico" (art. 22) e "a verde agricolo" (art. 26), che infatti possono essere destinate alla *"realizzazione di parchi fotovoltaici industriali, termodinamici ed eolici, al pari di tutte le altre aree ricomprese nei perimetri degli agglomerati industriali"*.

La doglianza di Eni risulta dunque infondata.

13. Con il quinto motivo, l'appellante deduce: *"V. Error in iudicando, omessa pronuncia ed erronea, insufficiente e contraddittoria motivazione, sotto altro profilo, in punto di: violazione e falsa applicazione dell'art. 63, l. 448/1998 e degli artt. 2 e 3, L.R. Sardegna 10/2008; violazione degli artt. 3 e 97 Cost.; eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, difetto di motivazione e di istruttoria, manifeste ingiustizia, illogicità ed irragionevolezza, perplessità."*

La società si duole del capo della sentenza che ha dichiarato l'inammissibilità della censura con la quale si è dedotta la violazione dell'art. 63, comma 3, c.p.a., evidenziando di aver articolato questa doglianza con i motivi aggiunti depositati il 2 maggio 2023 (*recte*, il 9 maggio 2023).

Con la suddetta censura, l'appellante ha lamentato che la norma prevedrebbe la nomina di un perito, affinché si effettuasse la stima prima di procedere alla ricquisizione delle aree e si duole che tale nomina sarebbe mancata nel caso di specie.

13.1. Il quinto motivo d'appello è infondato.

13.2. Con il secondo ricorso per motivi aggiunti, la società ricorrente ha testualmente ed integralmente dedotto: *"Sia consentito da ultimo rilevare, a*

conferma della lacunosità del procedimento amministrativo in contestazione, come nella fattispecie non vi sia traccia del rispetto della specifica procedura prevista dall'art. 63, comma 3, l. 448/1998 per la corretta valutazione dei cespiti oggetto del provvedimento di riacquisizione'.

La declaratoria di inammissibilità pronunciata dal T.a.r. è corretta, anche se va puntualizzato, rispetto alle motivazioni della sentenza di primo grado, che tale declaratoria in rito si giustifica in quanto la censura articolata nel par. 9 del secondo ricorso per motivi aggiunti è formulata in maniera generica e difetta pertanto del requisito di specificità di cui all'art. 40, comma 1, lett. d), c.p.a.

13.3. Inoltre, anche a voler ragionare diversamente e ritenere la censura ammissibile, essa risulta comunque infondata.

Preliminarmente, va puntualizzato che l'appellante afferma che, nel corso del giudizio innanzi al T.a.r., *“parte ricorrente faceva notare come fosse il provvedimento consortile a dichiararsi espressamente fondato su un presunto inutilizzzo protratto per oltre tre anni, termine triennale che – si ribadisce anche in questa sede – l'art. 63 riferisce agli stabilimenti”.*

Tale affermazione è tuttavia errata, in quanto l'art. 63, comma 2, individua quale presupposto dell'esercizio del potere di riacquisizione la cessazione dell'attività produttiva, mentre il riferimento agli stabilimenti è inerente all'oggetto della riacquisizione che può consistere, per l'amministrazione, tanto esclusivamente nell'area quanto in quest'ultima unitamente agli stabilimenti (arg. dalla locuzione *“facoltà di riacquistare unitamente alle aree cedute anche gli stabilimenti”* e dalla locuzione *“nell'ipotesi in cui sia cessata l'attività industriale o artigianale da più di tre anni”*).

Quanto all'asserita violazione dell'art. 63, terzo comma, per la mancata nomina di un perito nel corso del procedimento culminato nell'emanazione del provvedimento impugnato, quest'ultima disposizione prevede che: *“Nell'ipotesi di esercizio delle facoltà di cui al presente articolo i consorzi dovranno corrispondere al cessionario il prezzo attualizzato di acquisto delle aree e, per quanto riguarda gli stabilimenti, il valore di questi ultimi come determinato da un perito nominato*

dal presidente del tribunale competente per territorio, decurtato dei contributi pubblici attualizzati ricevuti dal cessionario per la realizzazione dello stabilimento.”.

Ebbene, la censura proposta in primo grado e riproposta nel presente grado del giudizio non chiarisce quale sia lo “*stabilimento*” che avrebbe richiesto la nomina di un perito, affinché si procedesse alla determinazione del valore.

Deve essere considerato, infine, che la corretta quantificazione delle somme dovute al destinatario del provvedimento – questioni su cui le parti si sono intrattenute anche nell’udienza di discussione dell’11 dicembre 2025 – costituisce una questione meramente patrimoniale, attratta alla giurisdizione del Giudice ordinario “*quale giudice dei diritti di natura patrimoniale, [che] esercita la propria giurisdizione sulle conseguenze del riacquisto ai sensi dell’art. 63 della legge n. 448 del 1998.*” (Cass. civ., Sez. I, ord., 21 ottobre 2024, n. 27167), non impingendo, dunque, sugli effetti squisitamente autoritativi ed ablatori del provvedimento (cfr., in materia di espropriazione e con riferimento alla legittimità del decreto di esproprio, anche in caso di mancata previsione dell’indennizzo: Cons. Stato, Sez. IV, 20 luglio 2016 n. 3291, Sez. IV, 24 novembre 2014, nr. 5814, Sez. VI, 30 luglio 2013, nr. 4006. Secondo il Collegio, tali principi risultano applicabili anche al provvedimento in esame per le motivazioni già enucleabili dal §. 10.3.2. della presente sentenza).

14. In conclusione, per le motivazioni suesposte, l’appello proposto da Eni va respinto.

15. Nel tenore delle questioni controverse, si ravvisano le eccezionali ragioni sancite dal combinato disposto degli artt. 26 comma 1 c.p.a. e 92 comma 2 c.p.c. per compensare integralmente le spese del grado di giudizio.

La spese della consulenza tecnica d’ufficio, da liquidarsi con separato decreto, sono invece poste a carico di Eni Rewind s.p.a..

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull’appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese del presente grado del giudizio tra tutte le parti.

Pone a carico della società Eni s.p.a. il pagamento dei compensi e delle spese della consulenza tecnica d'ufficio, da liquidarsi con separato decreto.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Luca Lamberti, Presidente FF

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere, Estensore

Luca Monteferrante, Consigliere

L'ESTENSORE
Michele Conforti

IL PRESIDENTE
Luca Lamberti

IL SEGRETARIO