QL Quotidiano Legale Numero 4 - 2026

La reindustrializzazione tra pluralità dei titoli e unità del risultato: il caso Ecologistic S.p.A. tra patrimonio pubblico, obblighi economici e autorizzazioni ambientali

Reindustrialisation between Multiple Legal Titles and Unity of Result: The Ecologistic S.p.A. Case between Public Assets, Economic Obligations and Environmental Authorisations

di *Michele Punzi*[*]

***Abstract* [ITA]**: La reindustrializzazione del compendio *ex* Miroglio di Ginosa (Taranto) si è sviluppata attraverso una pluralità di atti e rapporti, convergenti verso una comune finalità produttiva e occupazionale ma distinti per fonte, competenza ed effetti. Il contributo muove dal confronto tra attività, procedimento e operazione amministrativa e assume quest'ultima come unità giuridica di analisi di procedimenti, negozi e comportamenti coordinati a un risultato, senza trasformarla in una fonte autonoma di effetti. Il termine *«condizionalità»* non è assunto quale istituto unitario: la ricostruzione distingue presupposti, condizioni, oneri, obbligazioni e parametri di risultato e propone un modello policentrico e diacronico di verifica, articolato per fonte, oggetto, tempo, competenza e conseguenza. Su tale base ricostruisce il passaggio del sito al patrimonio comunale, gli accordi con il nuovo operatore, i programmi regionali di investimento e l'evoluzione dei titoli ambientali. La scadenza del comodato della seconda porzione rende centrale la qualificazione dell'eventuale impegno a cedere, distinguendo tra dovere di provvedere, eventuale obbligo di contrarre ed effetto traslativo. Il caso mostra che la tenuta di una reindustrializzazione di lunga durata dipende dalla capacità di coordinare accertamenti distinti senza sovrapporne gli effetti e di mantenere verificabile nel tempo la corrispondenza tra benefici riconosciuti e risultati dovuti.

***Abstract [ENG]**: The reindustrialisation of the former Miroglio site in Ginosa (Taranto) developed through a plurality of acts and legal relationships pursuing a common productive and employment objective, while remaining distinct in source, competence and effects. The article builds on the distinction among administrative activity, procedure and operation and treats the latter as a legal unit of analysis encompassing procedures, transactions and conduct coordinated towards a legally relevant result, without turning it into an autonomous source of effects. Conditionality is not treated as a unitary legal institution: the analysis distinguishes prerequisites, conditions, burdens, obligations and performance criteria, and proposes a polycentric and diachronic model of review organised by source, object, time, competence and consequence. On this basis, the article reconstructs the inclusion of the site in municipal property, the agreements with the new operator, the regional investment programmes and the evolution of environmental permits. The expiry of the loan for use concerning the second portion makes the nature of any undertaking to convey the property central, requiring a distinction between the duty to decide, any obligation to contract and the transfer of title. The case shows that a long-term reindustrialisation operation remains legally sustainable only if separate assessments are coordinated without conflating their effects and the*

[*] L'Autore dichiara che il presente contributo è stato redatto a titolo personale, nell'ambito dell'attività di studio e ricerca, al di fuori dei compiti d'ufficio e senza alcun coinvolgimento dell'Amministrazione di appartenenza. La scelta di approfondire la vicenda, relativa al Comune di Ginosa, territorio di cui è originario, risponde esclusivamente a finalità scientifiche e non è riconducibile a rapporti professionali, incarichi, interessi economici o patrimoniali, né a forme di partecipazione diretta ai fatti e ai procedimenti esaminati. Il lavoro non è stato commissionato né finanziato da soggetti pubblici o privati coinvolti nella vicenda e si fonda su fonti normative, giurisprudenziali, dottrinali e documentali pubblicamente accessibili, senza ricorso a informazioni acquisite in ragione del servizio. Le considerazioni svolte esprimono esclusivamente il punto di vista dell'Autore, non costituiscono valutazioni istituzionali sull'operato delle amministrazioni o dei soggetti interessati e non impegnano, in alcun modo, l'Arma dei Carabinieri.

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

correspondence between granted benefits and required results remains verifiable over time.

Parole chiave: reindustrializzazione – operazione amministrativa complessa – condizionalità – patrimonio pubblico – autorizzazioni ambientali

***Keywords**: reindustrialisation – complex administrative operation – conditionality – public assets – environmental permitting*

SOMMARIO: 1. Il compendio ex Miroglio tra crisi industriale e destinazione pubblica. – **1.1.** Dall'intervento pubblico di reindustrializzazione all'acquisizione comunale. – **1.2.** Continuità dell'Ente e discontinuità degli Organi. – **2.** La formazione progressiva dell'operazione tra atti pubblici e negozi privati. – **2.1.** Dall'atto all'operazione: consistenza e limiti della categoria. – **2.2.** Dalla manifestazione d'interesse al comodato del 2018. – **2.3.** Tra accordo amministrativo e diritto comune: natura e vincolatività dell'impegno. – **2.4.** Circolazione del bene e regime del patrimonio comunale. – **3.** Condizionalità economiche e funzione pubblica dell'operazione. – **3.1.** Condizione, onere, obbligo e parametro di risultato. – **3.2.** Investimenti, livelli occupazionali e durata degli obblighi. – **3.3.** I programmi PIA e l'autonomia dei rapporti di agevolazione. – **3.4.** Gratuità del godimento, utilità indirette e aiuti di Stato. – **4.** Titoli ambientali e trasformazioni dell'iniziativa produttiva. – **4.1.** Dal regime autorizzatorio originario al PAUR. – **4.2.** Varianti, CSS-Combustibile e impianto trigenerativo. – **4.3.** L'identità produttiva tra attività promessa, autorizzata ed esercitata. – **5.** La verifica degli adempimenti e la ripartizione delle competenze. – **5.1.** Il verbale MIMIT del 2023: natura, oggetto e portata. – **5.2.** Obblighi a esecuzione definita, durevoli e periodici. – **5.3.** Istruttoria, partecipazione e formalizzazione degli esiti. – **6.** Scadenza del comodato e tutela delle posizioni giuridiche. – **6.1.** Detenzione successiva al termine e disciplina del titolo interinale. – **6.2.** Dovere di provvedere, obbligo di contrarre ed effetto traslativo. – **6.3.** Affidamento, giurisdizione e rimedi esperibili. – **7.** Conclusioni: la reindustrializzazione come governo della condizionalità.

1. Il compendio ex Miroglio tra crisi industriale e destinazione pubblica.

La vicenda Ecologistic ha origine nella dismissione del polo tessile di Ginosa e nella successiva funzionalizzazione pubblica del relativo compendio. L'acquisizione comunale non rappresentò un episodio meramente patrimoniale: inserì il bene in una politica di reindustrializzazione e occupazione, rendendo centrali gli istituti della destinazione del patrimonio, della continuità soggettiva dell'Ente e della corretta imputazione delle competenze. Il passaggio dalla fabbrica privata al patrimonio comunale produsse, infatti, una duplice trasformazione. Sul piano soggettivo, il Comune subentrò nella titolarità del cespite senza divenire successore dell'impresa tessile né garante dei suoi debiti industriali; sul piano funzionale, l'immobile cessò di essere considerato soltanto come fattore produttivo di un singolo operatore e fu inserito in una sequenza di decisioni rivolta alla ricollocazione del lavoro e alla ripresa dell'attività economica. Titolo di acquisto, destinazione pubblica e tecnica di gestione rimasero, tuttavia, piani distinti: la gratuità della cessione al Comune non predeterminava né la classificazione del bene, né la forma della sua successiva attribuzione a un nuovo operatore.

Il compendio, in questa prospettiva, non richiede categorie patrimoniali ulteriori rispetto a quelle codicistiche. Il dato che rileva è la sua funzionalizzazione alla reindustrializzazione: la conservazione del valore pubblico del cespite dipendeva non dalla sua immobilizzazione, ma dalla capacità dell'Amministrazione di collegarne l'uso a risultati verificabili. Il caso anticipa così il problema che attraversa l'intera indagine: quando il bene pubblico è impiegato come leva di politica industriale, la destinazione non si esaurisce in una dichiarazione programmatica, ma richiede titoli coerenti, condizioni misurabili e controlli capaci di seguire l'operazione nel tempo. Questa funzionalizzazione esige che classificazione patrimoniale, programmazione, stima, selezione dell'operatore e clausole di

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

salvaguardia siano disposte in una sequenza riconoscibile. L'Amministrazione può così prevenire due rischi speculari: l'abbandono improduttivo del compendio e la stabilizzazione di un vantaggio privato ormai separato dai risultati che lo avevano giustificato. Condizioni risolutive, obblighi di durata, indicatori occupazionali e verifiche periodiche non sono, perciò, elementi accessori; sono strumenti che mantengono nel tempo la corrispondenza tra uso del patrimonio e interesse della collettività[1].

Muovendo da tali premesse, la vicenda è assunta quale banco di prova di due questioni generali: il perimetro dell'operazione amministrativa complessa e la qualificazione dei vincoli che collegano benefici pubblici e risultati. L'ipotesi da verificare è che l'unità del risultato di reindustrializzazione non produca, per ciò solo, un'unità di regime. L'operazione offre piuttosto un criterio relazionale per leggere e controllare procedimenti e negozi giuridicamente autonomi, senza che effetti, invalidità o giudizi di adempimento possano transitare automaticamente dall'uno all'altro. L'indagine procede, pertanto, individuando per ciascun segmento la fonte del vincolo, il tempo della prestazione e l'Amministrazione competente, per coordinarne la verifica secondo i criteri esposti al par. 5.3. È su questo duplice movimento, di scomposizione dei rapporti e ricostruzione dei nessi, che il caso consente di precisare l'ambito e i limiti delle categorie impiegate.

1.1. Dall'intervento pubblico di reindustrializzazione all'acquisizione comunale.

Il polo tessile di Ginosa e Castellaneta era stato realizzato nell'ambito degli interventi di reindustrializzazione previsti dalla legge n. 181 del 1989. Quel modello affidava a un soggetto a partecipazione pubblica non la gestione diretta dello stabilimento, ma la promozione e il sostegno di un'iniziativa privata in un'area colpita da crisi industriale: già nella genesi del sito, dunque, investimento, occupazione e intervento pubblico risultavano connessi, senza perdere la rispettiva autonomia giuridica. Secondo la ricostruzione resa dal Governo al Senato nel 2009, la Deliberazione adottata dalla SPI S.p.A. il 13 luglio 1994 aveva sostenuto un programma della Filatura e Tessitura di Puglia S.p.A., appartenente al Gruppo Miroglio, inizialmente quantificato in circa 77 milioni di euro e 373 nuovi addetti; i successivi ampliamenti avrebbero elevato l'investimento complessivo a 91 milioni e l'occupazione programmata a 413 unità[2]. La crisi si manifestò per gradi. L'atto di sindacato ispettivo del 2008 riferiva della chiusura dello stabilimento di Castellaneta, del trasferimento di parte dei lavoratori a Ginosa e della successiva decisione aziendale di cessare anche tale attività. La risposta governativa documentava gli incontri svolti presso il Ministero dello Sviluppo Economico, la disponibilità della proprietà a favorire l'ingresso di un nuovo operatore e la presentazione, nel febbraio 2009, di un progetto di riconversione; alla data della risposta 229 lavoratori risultavano collocati in cassa integrazione straordinaria per cessazione di attività[3].

---

[1] R.D. 16 marzo 1942, n. 262, *Approvazione del testo del Codice civile*, artt. 826, comma 3, e 828, comma 2; l. 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, art. 12; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, *Testo unico delle Leggi sull'ordinamento degli Enti locali*, artt. 42, comma 2, lett. l), e 192; d.l. 25 giugno 2008, n. 112, *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2008, n. 133, art. 58. Il richiamo congiunto non postula una determinata classificazione del compendio: individua i distinti presìdi patrimoniali, procedimentali e competenziali da coordinare quando un bene comunale è inserito in un programma economico condizionato.

[2] L. 15 maggio 1989, n. 181, *Conversione in Legge, con modificazioni, del Decreto-Legge 1° aprile 1989, n. 120, recante misure di sostegno e di reindustrializzazione in attuazione del piano di risanamento della siderurgia*; SENATO DELLA REPUBBLICA, *Interrogazione n. 3-00243*, in *Resoconto stenografico d'Assemblea*, 194ª Seduta, XVI Legislatura, 2009, X, 22-25 e 47-49. La SPI – Promozione e Sviluppo Imprenditoriale S.p.A., società finanziaria controllata dall'IRI, operava quale strumento dell'intervento pubblico nelle aree di crisi, anche mediante contributi, finanziamenti e partecipazioni di minoranza. In tale quadro deliberò, il 13 luglio 1994, l'intervento in favore della Filatura e Tessitura di Puglia S.p.A.; la partecipazione confluì poi in Sviluppo Italia S.p.A. e fu acquistata dal Gruppo Miroglio il 31 maggio 2001.

[3] SENATO DELLA REPUBBLICA, *Interrogazione n. 3-00243*, in *Resoconto stenografico d'Assemblea*, 59ª Seduta, XVI Legislatura, 2008, 98-100; ID., *Interrogazione n. 3-00243*, 194ª Seduta, cit., 23-24. Le premesse dell'atto di sindacato ispettivo documentano le circostanze allora rappresentate; la risposta governativa indicava come preferibile la

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

Le grandezze occupazionali del programma originario costituiscono un indice storico della scala dell'intervento, non il parametro giuridico degli obblighi successivamente assunti da Ecologistic. La continuità della finalità pubblica non comporta la successione del nuovo operatore negli impegni del precedente, se tale effetto non risulta da una specifica fonte negoziale, amministrativa o agevolativa. Nel caso in esame, le soglie rilevanti devono essere ricavate dagli atti adottati dal 2014 in avanti e non dal programma SPI del 1994.

Il successivo impiego del sito deve essere letto in questa cornice. Non si trattava soltanto di riallocare un immobile dismesso, ma di ricomporre, almeno in parte, la frattura produttiva e occupazionale lasciata dalla cessazione dell'attività tessile. Nel 2014 il Consiglio Comunale di Ginosa dispose l'acquisizione al patrimonio dell'Ente del complesso già appartenente alla Filatura e Tessitura di Puglia S.r.l.; il trasferimento gratuito venne formalizzato con rogito del 13 marzo 2014[4]. La medesima fonte regionale riferisce che la Deliberazione collegava le successive operazioni sul compendio alla priorità nell'assunzione dei lavoratori *ex* Miroglio collocati in mobilità[5]. La previsione assume qui rilievo come criterio di destinazione dell'acquisto, senza anticiparne la qualificazione quale clausola negoziale o vincolo procedimentale: il bene pubblico avrebbe dovuto sostenere la ripresa dell'attività economica e la ricollocazione del personale, non semplicemente produrre un'utilità patrimoniale. L'acquisizione gratuita non determinò, per ciò solo, un'automatica demanializzazione del cespite. Essa produsse l'ingresso del bene nella sfera patrimoniale comunale; la sua appartenenza al patrimonio disponibile o indisponibile dipende, invece, dal coordinamento tra disciplina codicistica, titolo, atti di destinazione ed effettiva utilizzazione. Proprio questa separazione tra acquisto e regime del bene spiega perché la finalità di reindustrializzazione, pur orientando le decisioni successive, non potesse sostituire la verifica della competenza, della forma e della convenienza di ciascun atto di gestione o disposizione.

Nello stesso anno una prima porzione venne affidata in comodato gratuito alla Logistic & Trade S.r.l. La D.C.C. 9 agosto 2014, n. 29, recepì, secondo la ricognizione regionale, gli impegni maturati presso l'Assessorato regionale al Lavoro; la D.G.C. 11 agosto 2014, n. 195, approvò lo schema cui seguì, nella medesima data, la scrittura privata[6]. La sequenza del 2014 rende così chiaro il dato giuridicamente rilevante: il Comune utilizzava il compendio come leva di una politica di reindustrializzazione, collegando la disponibilità immobiliare a un progetto produttivo e occupazionale. Il comodato gratuito costituiva il primo titolo di godimento funzionalizzato, distinto tanto dall'acquisto comunale quanto dagli impegni industriali cui era collegato. La peculiarità dell'operazione non risiedeva, dunque, nella scelta del comodato, ma nel suo inserimento in una trama amministrativa di selezione, destinazione e controllo.

---

manifestazione di interesse del Gruppo Intini. Il richiamo attesta l'avvio istituzionale del percorso, senza attribuire alla singola proposta un esito poi non dimostrato.

[4] REGIONE PUGLIA, D.G.R. 22 dicembre 2020, n. 2116 *«PO FESR 2014/2020 - Titolo II - Capo 2 "Aiuti ai programmi integrati promossi da PMI" - Atto Dirigenziale n. 797 del 07/05/2015 e s.m.i. "Avviso per la presentazione di progetti promossi da Piccole Imprese ai sensi dell'articolo 27 del Regolamento generale dei regimi di aiuto in esenzione n. 17 del 30 settembre 2014" – Delibera di Indirizzo relativa al progetto definitivo del Soggetto Proponente: ECOLOGISTIC S.p.A. (già Logistic & Trade S.r.l.)»*, in *Bollettino Ufficiale della Regione Puglia* 26 gennaio 2021, n. 14, 6670 e ss. (spec. Relazione Istruttoria Progetto Definitivo di Puglia Sviluppo S.p.A., 6701-6706). La relazione riproduce, altresì, le premesse del contratto del 9 aprile 2018. Cfr. COMUNE DI GINOSA, D.C.C. 28 febbraio 2014, n. 5 e COMUNE DI GINOSA-FILATURA E TESSITURA DI PUGLIA S.R.L., *Atto di cessione a titolo gratuito di complesso immobiliare*, Notaio Dott. MARCO MONTI, Rep. n. 49786, Racc. n. 25300, Laterza, 13 marzo 2014. Gli estremi e il contenuto essenziale degli atti sono ricostruiti attraverso la citata relazione istruttoria regionale, assunta quale fonte ufficiale della sequenza.

[5] REGIONE PUGLIA, D.G.R. n. 2116/2020, cit., 6701. La prescrizione è ricostruita attraverso la trascrizione contenuta nella relazione istruttoria regionale; tale derivazione ne delimita la portata dimostrativa ai contenuti espressamente riprodotti.

[6] REGIONE PUGLIA, D.G.R. n. 2116/2020, cit., 6701-6702. Cfr. COMUNE DI GINOSA, D.C.C. 9 agosto 2014, n. 29; COMUNE DI GINOSA, D.G.C. 11 agosto 2014, n. 195; COMUNE DI GINOSA-LOGISTIC & TRADE S.R.L., *Contratto di comodato d'uso gratuito* 11 agosto 2014, Rep. n. 142 Cron. Gen. Per la derivazione documentale degli atti, v. *supra*, nota 4.

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

1.2. Continuità dell'Ente e discontinuità degli Organi.

Nel 2015 il percorso di reindustrializzazione proseguì in un quadro istituzionale mutato. Le dimissioni contestuali di nove Consiglieri su sedici determinarono lo scioglimento del Consiglio Comunale, disposto con d.P.R. 19 giugno 2015. Il provvedimento fu preceduto dalla sospensione dell'Organo consiliare, adottata dal Prefetto Dott. Umberto Guidato il 15 maggio, e dall'affidamento della gestione provvisoria alla Dott.ssa Malgari Trematerra, successivamente nominata Commissario Straordinario[7]. Lo scioglimento trovava causa nell'impossibilità di funzionamento dell'Organo elettivo. Né il Decreto Presidenziale né la relazione ministeriale formulano, invece, valutazioni sulle precedenti scelte di politica industriale o sulla gestione del sito. Non vi sono, pertanto, elementi documentali che consentano di ricondurre il commissariamento alla vicenda Ecologistic.

Il mutamento riguardò la titolarità degli Organi di governo, non l'identità dell'Amministrazione. Il Comune rimase il medesimo centro di imputazione del patrimonio e dei rapporti già costituiti, mentre il Commissario esercitò, sino all'insediamento dei nuovi Organi ordinari, i poteri spettanti al Consiglio, alla Giunta e al Sindaco[8]. La concentrazione delle attribuzioni politiche in capo all'Organo straordinario non comportava, tuttavia, il venir meno della distinzione tra indirizzo e gestione. Le decisioni fondamentali in materia di immobili restavano riconducibili, nei limiti dell'art. 42 TUEL, alle competenze consiliari; la loro attuazione amministrativa e negoziale continuava invece a spettare, ai sensi dell'art. 107, alla dirigenza. La sostituzione commissariale operava dunque nei confronti degli Organi disciolti, senza determinare di per sé l'assorbimento delle funzioni attribuite agli Uffici[9].

Ne deriva che gli atti adottati durante la gestione straordinaria non possono essere considerati estranei alla successiva Amministrazione ordinaria, trattandosi sempre di attività imputabile al medesimo Ente. La continuità istituzionale non vale, però, a sanare o a rendere automaticamente legittima ed efficace ogni determinazione assunta nel periodo commissariale: competenza, procedimento, forma e motivazione devono essere verificati con riguardo al singolo atto. In questa prospettiva deve essere letta la successiva sequenza di manifestazioni di interesse, verbali ministeriali, Deliberazioni e contratti di comodato.

2. La formazione progressiva dell'operazione tra atti pubblici e negozi privati.

La reindustrializzazione si è formata attraverso atti pubblici e negozi privati: manifestazioni d'interesse, verbali ministeriali, deliberazioni, comodati e programmi agevolativi. Il caso, tuttavia, non si lascia descrivere mediante una successione lineare. I segmenti appartengono a procedimenti e rapporti distinti, ma sono stati reciprocamente assunti come presupposti o condizioni della medesima iniziativa produttiva. Occorre quindi chiarire in quale senso la loro connessione possa essere ricondotta alla categoria dell'operazione amministrativa e quali limiti ne accompagnino l'impiego.

Il tratto peculiare della vicenda risiede nella distribuzione della decisione tra più Amministrazioni e lungo un arco temporale che supera la durata degli Organi che l'hanno avviata. Il Ministero coordina il tavolo di crisi, la Regione governa l'agevolazione e parte dei titoli ambientali, il Comune dispone del bene e ne conforma l'impiego; altri Enti esercitano controlli settoriali. Non esiste un atto finale che riassuma l'intera operazione né un'Amministrazione che possa attestare, per tutte le altre, il

[7] D.P.R. 19 giugno 2015, *Scioglimento del Consiglio Comunale di Ginosa e nomina del Commissario Straordinario*, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*, Serie Generale, 7 luglio 2015, n. 155; d.lgs. n. 267/2000, cit., art. 141, comma 1, lett. b), n. 3. La relazione ministeriale allegata al DPR attesta che il Prefetto di Taranto, con provvedimento del 15 maggio 2015, aveva sospeso il Consiglio Comunale e nominato il Commissario per la provvisoria gestione dell'Ente.

[8] D.lgs. n. 267/2000, cit., artt. 3, comma 2, e 141, comma 3. Lo scioglimento incide sull'assetto degli Organi e determina la gestione commissariale, senza alterare l'identità giuridica del Comune: patrimonio, rapporti e obbligazioni restano imputati al medesimo Ente, del quale il Commissario è Organo Straordinario e non successore.

[9] D.lgs. n. 267/2000, cit., artt. 42, commi 1 e 2, lett. l), e 107, commi 1-3. La concreta competenza dipende dal contenuto dell'atto fondamentale, dagli strumenti di programmazione e dalla disciplina organizzativa dell'Ente.

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

complessivo adempimento. L'unità deve essere costruita sul piano istruttorio, mediante un fascicolo capace di porre in relazione titoli, condizioni, scadenze e verifiche, senza alterare la responsabilità propria di ciascun centro decisionale.

2.1 Dall'atto all'operazione: consistenza e limiti della categoria.

La categoria di operazione amministrativa si colloca lungo il passaggio dall'atto all'attività. Nella ricostruzione di Scoca, l'attività può assumere rilevanza giuridica nella sua globalità, in una misura diversa e ulteriore rispetto a quella dei singoli atti; il procedimento, per contro, conserva quale referente tipico la sequenza ordinata all'esercizio di un potere e alla formazione del relativo esito[10]. Muovendo da tale premessa, l'operazione designa una frazione funzionale più ampia, nella quale possono confluire procedimenti, negozi, comportamenti e attività materiali, anche riferibili a soggetti diversi, coordinati verso un risultato unitario assunto dal diritto.

La genealogia ricostruita da D'Orsogna spiega perché la figura non possa essere impiegata come sinonimo di procedimento né ridotta alla nozione tradizionale di attività materiale. La sua utilità si apprezza su un piano ulteriore rispetto a quello del singolo procedimento: quest'ultimo disciplina la formazione del relativo esito, mentre l'operazione permette di osservare le relazioni tra più sequenze e atti, ciascuno dotato di individualità giuridica, senza dissolverli in un atto complesso. Operazione e procedimento non sono dunque categorie concorrenti, ma grandezze differenti che possono combinarsi e intrecciarsi. La figura non coincide neppure con il collegamento negoziale, circoscritto a contratti funzionalmente connessi, né con la mera successione cronologica di atti[11].

Il confronto con le procedure integrate consente di delimitare ulteriormente la figura. L'integrazione procedimentale, come nel Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (PAUR) esaminato al par. 4.1, è una tecnica legale di coordinamento della formazione di più decisioni; l'operazione ricomprende invece anche rapporti che si formano e si eseguono fuori da quel modello. Nel caso, il procedimento ambientale non include il comodato, l'agevolazione e gli impegni ministeriali. Il loro collegamento deve pertanto essere dimostrato attraverso le rispettive fonti, e non presunto sulla base del solo progetto industriale.

Il richiamo al risultato, nella prospettiva sviluppata da Giani, precisa e insieme delimita l'utilità della categoria. L'unità teleologica, infatti, non è sufficiente. Se ogni serie di atti orientata al medesimo obiettivo economico fosse un'operazione giuridicamente unitaria, la categoria resterebbe un contenitore descrittivo. Occorre che il risultato sia assunto dall'ordinamento come criterio di collegamento e che i segmenti siano connessi da rinvii, presupposizioni, condizioni o regole di coordinamento. Il risultato rilevante non coincide quindi con il successo materiale dell'iniziativa: è la configurazione giuridica che consente di riconoscere, entro quella frazione di attività, nessi giuridicamente rilevanti, doveri istruttori e criteri di valutazione, ferma la legalità propria di ciascun potere[12].

---

[10] F.G. SCOCA, voce *Attività amministrativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamento, VI, Milano, 2002, 75; ID. (a cura di), *Diritto amministrativo*, VIII ed., Torino, 2025; E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, F. FRACCHIA (a cura di), XXVIII ed., Milano, 2026. Il richiamo ai manuali inquadra la distinzione tra atto, procedimento e attività; la specifica costruzione dell'operazione è sviluppata negli studi indicati nelle note seguenti.

[11] D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Torino, 2002; ID., *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Napoli, 2005; ID., *La breve carriera dell'operazione amministrativa nella dottrina italiana: dall'operazione al procedimento amministrativo*, in *Diritto@Storia*, 2005, 4, Rivista telematica (https://www.dirittoestoria.it/4/Contributi/D-Orsogna-Dall-operazione-al-procedimento-amministrativo.htm).
Operazione e procedimento restano distinti, ferma l'individualità giuridica dei singoli atti.

[12] L. GIANI, *L'operazione amministrativa nella prospettiva del risultato: nel procedimento e nel processo*, in *Nuove Autonomie*, 2012, 2, 197 (spec. 197-205); A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula «amministrazione per risultati»*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001, 813; M.R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003; L.R. PERFETTI, *Analisi economica, amministrazione di risultato e metodo giuridico in Antonio Romano Tassone*,

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

Ne risulta una funzione insieme integrativa e limitativa. Il profilo causale del singolo atto può essere letto alla luce della vicenda complessiva e del risultato perseguito; l'appartenenza all'operazione, tuttavia, non determina, senza una specifica relazione giuridica, la propagazione automatica di validità, efficacia o inadempimento. Nel caso in esame, la comunanza di scopo è resa giuridicamente apprezzabile dai rinvii tra accordi, comodati, programmi di investimento e verifiche; restano però distinti il rapporto patrimoniale comunale, quello agevolativo regionale, il tavolo ministeriale e i titoli ambientali. D'Orsogna riconduce alla riserva di operazione l'esigenza di un processo decisionale adeguato alla pluralità dei poteri e degli interessi. In questa indagine se ne accoglie la necessità di raccordo istruttorio, senza ricavarne una competenza o un regime unitari. L'operazione è dunque un'unità giuridica di analisi, non una fonte autonoma di effetti[13]. Il modello del par. 5.3 applica la categoria al controllo degli adempimenti. I dati acquisiti per un rapporto possono concorrere all'istruttoria di un altro: il Comune può così avvalersi dei dati occupazionali raccolti per il PIA – Programma Integrato di Agevolazione e valutarli secondo le clausole e il periodo rilevanti per l'eventuale cessione.

2.2. Dalla manifestazione d'interesse al comodato del 2018.

Il verbale MIMIT del 14 settembre 2023 richiama l'Accordo ministeriale sottoscritto il 15 settembre 2015 e gli riconduce gli impegni *«in materia di trasferimento degli asset»*. La fonte ministeriale ne individua quindi esistenza e funzione, ma la denominazione impiegata non determina, da sola, la riconduzione all'art. 11 della legge n. 241 del 1990 o al diritto comune: la qualificazione dipende dall'oggetto regolato e dal rapporto con l'esercizio del potere[14]. La relazione di Puglia Sviluppo incorporata nella D.G.R. Puglia n. 2116/2020 permette di ricostruire il segmento seguente. Dopo procedure di evidenza pubblica e incontri ministeriali, la manifestazione d'interesse della Logistic & Trade del 9 novembre 2015 riguardò la porzione rimasta libera. Con Deliberazione 15 gennaio 2016, n. 1, il Commissario Straordinario prese atto degli impegni riportati nel verbale MISE del 22 dicembre 2015 e approvò il comodato gratuito di tale porzione. Seguì la scrittura privata del 2 maggio 2016[15]. La successione conserva la funzione propria di ciascun atto. La manifestazione esprimeva una proposta privata; il verbale ministeriale documentava il confronto istituzionale; la Deliberazione formulava la volontà dell'Ente; il comodato attribuiva il godimento del bene. La convergenza verso una medesima finalità non rende tali atti intercambiabili e, soprattutto, non permette di trasferire automaticamente su uno di essi gli effetti prodotti dall'altro.

Nel 2017 il percorso proseguì attraverso due incontri presso il MISE, tenuti il 2 e l'11 ottobre, nei quali furono esaminati il progetto realizzato nella prima porzione del compendio e gli impegni di

in *Studi in memoria di Antonio Romano Tassone*, III, Napoli, 2017, 2005. Il risultato è assunto in senso giuridico e non come criterio sostitutivo della legalità.

[13] D. D'ORSOGNA, *Coalescenze della funzione amministrativa*, in *CERIDAP*, 2024, 2, par. 7; ID., *Spunti sulla riserva di operazione amministrativa*, in *AmbienteDiritto.it*, 2024, 2, 373; CdS, Sez. III, 26 marzo 2024, n. 2866. La pronuncia legge il profilo causale del singolo provvedimento nel collegamento con la complessiva vicenda amministrativa e attribuisce al risultato una funzione integrativa, non derogatoria, della legalità; CdS, Sez. III, 7 maggio 2025, n. 3872. Quest'ultima decisione precisa che l'effetto caducante richiede un collegamento tra gli atti, anche di procedimenti formalmente distinti, fondato su un rapporto di presupposizione e conseguenzialità necessaria, senza nuove valutazioni intermedie; la sola connessione funzionale non è sufficiente.

[14] MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL MADE IN ITALY, *Verbale di incontro – Ecologistic*, in Sito web (https://www.mimit.gov.it/it/impresa/imprese-in-difficolta/verbali/verbale-di-incontro-ecologistic-14-settembre-2023), 2023. Il verbale richiama l'*«Accordo Ministeriale del 15 settembre 2015»*; sui criteri di qualificazione degli accordi, v. l'art. 11 della L. n. 241/1990 e, *infra*, le note 19-22.

[15] REGIONE PUGLIA, D.G.R. n. 2116/2020, cit., 6701-6702. La relazione istruttoria individua la manifestazione d'interesse del 9 novembre 2015 (prot. Comune di Ginosa n. 29882), il verbale MISE del 22 dicembre 2015, la Deliberazione Commissariale 15 gennaio 2016, n. 1, e il contratto del 2 maggio 2016, rep. n. 51 Cron. Gen. Il richiamo alla fonte regionale documenta la sequenza e gli estremi degli atti, inclusa l'identificazione della porzione al foglio 117, particella 287; l'effetto di godimento resta imputato al contratto.

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

carattere occupazionale[16]. Un passaggio ulteriore si ebbe il 28 febbraio 2018, con la predisposizione di un documento riferito all'intera operazione di reindustrializzazione. La fonte regionale lo qualifica, in un primo passaggio, come *«bozza di accordo sull'intera vicenda della reindustrializzazione»*, protocollata dal Comune il 2 marzo al n. 6089. Nell'elenco dei documenti acquisiti per il PIA – Programma Integrato di Agevolazione figura invece un *«Accordo stipulato»* riferito alla medesima bozza. La diversa terminologia utilizzata dalla stessa fonte non consente di desumere dal solo *nomen* la natura giuridica del documento, che deve essere ricostruita alla luce del suo contenuto e della successiva sequenza degli atti.

Tra le clausole riportate nella relazione regionale assume particolare rilievo il punto 4, relativo alla seconda porzione del compendio. Esso prevedeva la stipulazione di un nuovo comodato, destinato a sostituire quello del 2016, con durata sino al 31 dicembre 2025. Il nuovo contratto avrebbe dovuto contenere la previsione secondo cui il Comune *«si impegnerà a cedere»* la medesima porzione soltanto dopo tale data e a condizione dell'adempimento degli obblighi richiamati ai punti 1, 3 e 6. Il punto 4 indicava anche le cause di scioglimento da inserire nel comodato e fissava termini per l'adozione degli atti comunali necessari[17].

Il 9 aprile 2018 venne infine stipulato il *«Contratto di comodato gratuito della seconda porzione dell'immobile ex Filatura e Tessitura di Puglia»*, che fissava il termine al 31 dicembre 2025[18]. Nell'estratto pubblicato, il punto 4 della bozza figura tra le premesse, che il contratto dichiara parte integrante. Per stabilire se dal richiamo derivi un obbligo di stipulare la cessione occorrono i testi integrali dell'accordo e del comodato.

2.3. Tra accordo amministrativo e diritto comune: natura e vincolatività dell'impegno.

La natura unitaria dell'interesse perseguito non impone una qualificazione unitaria degli strumenti. Per i beni del patrimonio disponibile il comodato è regolato dal diritto comune, nel rispetto delle regole di competenza e di gestione del patrimonio dell'Ente. Se il bene appartiene al patrimonio indisponibile per la sua destinazione a un pubblico servizio, l'attribuzione in uso ha di regola natura concessoria, anche quando l'atto è denominato *«comodato»* (v. par. 2.4). Il documento del 2018 può invece essere ricondotto, in astratto, a tre figure: accordo amministrativo ai sensi dell'art. 11 della legge n. 241 del 1990; contratto preliminare o patto preparatorio di diritto privato; impegno a promuovere un successivo procedimento, privo di un obbligo di stipulare l'atto di cessione. L'alternativa non è nominalistica: incide sulla disciplina applicabile, sulla giurisdizione e sulla tutela conseguibile. La riconduzione all'art. 11 richiede che l'accordo sia concluso dall'Amministrazione procedente per determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale o per sostituirlo, nel perseguimento dell'interesse pubblico e senza pregiudizio dei terzi. Salvo diversa disposizione di legge, l'accordo richiede la forma scritta a pena di nullità. La stipulazione è preceduta dalla determinazione dell'Organo competente ad adottare il provvedimento. Si applicano in via sussidiaria,

---

[16] REGIONE PUGLIA, D.G.R. n. 2116/2020, cit., 6702. La relazione richiama i verbali MISE del 2 e dell'11 ottobre 2017 quali atti di verifica del progetto realizzato nella prima porzione e di confronto sugli impegni occupazionali. Essi documentano la progressione del tavolo, ma non costituiscono accertamento delle obbligazioni comunali successivamente formulate nel 2018.

[17] *Ivi*, 6702-6706 e 6785. La relazione riproduce il punto 4 e passi dei punti 1, 3 e 6. Per accertare la natura e l'esigibilità dell'eventuale impegno a cedere occorrono i testi integrali sottoscritti dell'accordo e del comodato del 9 aprile 2018, gli allegati, gli atti comunali presupposti e il riscontro degli adempimenti cui la cessione risulti subordinata. *«Comodato novativo»* è la formula del punto 4 (6703). Ai sensi degli artt. 1230 e 1231 c.c. occorre accertare, dal raffronto dei due contratti, se le parti abbiano inequivocabilmente voluto sostituire l'obbligazione originaria con una nuova, diversa per oggetto o titolo. La sola modifica del termine è priva di effetto novativo.

[18] REGIONE PUGLIA, D.G.R. n. 2116/2020, cit., 6701-6704. La relazione dà conto del contratto del 9 aprile 2018, Cron. Gen. n. 31, registrato a Matera il 10 aprile 2018 al n. 425, Serie 3, avente a oggetto la seconda porzione del compendio (foglio 117, particella 287, subalterno 1). La registrazione assolve la propria funzione fiscale e di datazione, ma non converte il comodato in un titolo traslativo.

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

in quanto compatibili, i principi civilistici sulle obbligazioni e sui contratti[19]. Non basta, dunque, la presenza del Comune né il richiamo alla reindustrializzazione. Occorre ricostruire il procedimento al quale l'accordo accedeva, l'interesse pubblico specificamente perseguito, la determinazione preliminare, l'Organo che sottoscrisse e il contenuto dispositivo. Qualora il documento si limitasse a programmare future determinazioni patrimoniali, potrebbe configurare un impegno procedimentale; se contenesse invece un assetto completo, sorretto da causa privatistica e da un'obbligazione determinata a stipulare, assumerebbe i tratti di un preliminare. La formula *«si impegnerà a cedere»* va letta insieme alle clausole dispositive del comodato per stabilire se esprima un impegno vincolante a stipulare la cessione.

Il confronto dottrinale precisa la portata dell'alternativa. Albanese contesta che la qualificazione contrattuale sia incompatibile con la cura dell'interesse pubblico, muovendo dalle trasformazioni del contratto e dalla sua apertura a interessi collettivi; Marrama, invece, considera l'accordo sostitutivo una forma ordinaria e diretta di esercizio del potere, nella quale le regole civilistiche costituiscono innesti disciplinari. La divergenza riguarda il fondamento e la struttura dell'istituto, non la mera presenza di obbligazioni. Per il caso in esame, ne deriva che causa negoziale e finalità pubblica non sono, isolatamente, criteri risolutivi: occorre anzitutto verificare se il patto conformi un potere attribuito, per ricavarne poi la disciplina delle singole prestazioni[20].

Un'indicazione comparativa conferma che il criterio decisivo è funzionale, non lessicale. In una controversia relativa alla dismissione di un immobile comunale, il T.A.R. Umbria ha ricondotto all'art. 11 della l. n. 241/1990 l'intesa che, inserendosi in una procedura di vendita già avviata, ne aveva rimodulato le condizioni. Il precedente non consente assimilazioni automatiche, ma chiarisce il metodo: il patto assume natura amministrativa quando conforma l'esercizio consensuale del potere; resta sul piano privatistico quando disciplina una vicenda negoziale autonoma[21]. La natura immobiliare dell'operazione rende decisiva la forma. Gli atti che trasferiscono diritti reali su immobili e i relativi preliminari devono risultare per iscritto. La trascrizione, ai fini dell'opponibilità ai terzi, richiede un titolo nelle forme previste dall'art. 2657 del Codice civile[22].

Per un bene comunale si aggiungono le regole di competenza e di evidenza amministrativa. Occorre individuare la Deliberazione fondamentale, la decisione di contrarre, il soggetto abilitato alla stipulazione, il valore e la classificazione del cespite, la motivazione sulla convenienza pubblica e l'eventuale disciplina regolamentare delle alienazioni. Nessuno di tali profili può essere ricavato dalla sola registrazione del comodato[23]. Per qualificare l'eventuale impegno a stipulare e verificarne

---

[19] L. n. 241/1990, cit., art. 11, commi 1, 2, 2-*bis* e 4-*bis*; R.A. ALBANESE, *La persistente (in)attualità degli accordi tra P.A. e privati. Note di diritto civile*, in *Politica del diritto*, 2021, 1, 3. La versione dell'Autore è disponibile in IRIS (https://iris.unito.it/handle/2318/1788411).

[20] R.A. ALBANESE, *op. cit.*, parr. 5-6, nella versione dell'Autore depositata in IRIS; D. MARRAMA, *Accordi sostitutivi, autoritatività ed esercizio di potere*, in *Nuove Autonomie*, 2022, 1, 181 (spec. 206-209).

[21] Cfr. TAR Umbria, Perugia, Sez. I, 17 gennaio 2014, n. 59; GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA. UFFICIO STUDI, *Osservatorio sulla giurisprudenza dei Tribunali Amministrativi Regionali*, in Sito web (https://www.giustizia-amministrativa.it/documents/20142/250655/nsiga_3781655.pdf/29036f24-1877-7b95-98a8-4d3335006d91/nsiga_3781655.pdf), 2014, 15-16.

[22] REGIONE PUGLIA, D.G.R. n. 2116/2020, cit., 6703 e 6705-6706; R.D. n. 262/1942, cit., artt. 1346, 1350, 1351, 1362-1371, 1376, 2643, 2644 e 2657 c.c. Il richiamo all'accordo nelle premesse va interpretato nel complesso delle clausole del comodato, alla luce della comune intenzione delle parti. La forma scritta prescritta dagli artt. 1350 e 1351 attiene alla validità dell'impegno immobiliare; l'opponibilità ai terzi mediante trascrizione richiede, inoltre, uno dei titoli qualificati dall'art. 2657, profilo distinto dalla validità *inter partes*.

[23] D.lgs. n. 267/2000, cit., artt. 42, comma 2, lett. l), 107, commi 1-3, e 192, comma 1. La riconducibilità dell'operazione alla competenza consiliare non può essere affermata in via automatica sulla sola base della sua incidenza sul patrimonio dell'Ente, ma richiede una valutazione complessiva della fattispecie, alla luce delle eccezioni contemplate dall'art. 42, della distinzione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e attribuzioni gestionali, nonché del contenuto concreto degli atti nei quali l'operazione si articola. MINISTERO DELL'INTERNO, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, *Parere 28 luglio 2006 «Art. 192 T.U.O.E.L. D.Lgs. n. 267/2000. Determinazione del Dirigente»*, in Sito web

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

l'esigibilità occorrono gli atti e i riscontri indicati nella nota 17. Il passaggio alla tutela in forma specifica presuppone, in ogni caso, un assetto scritto, completo nell'oggetto, validamente sottoscritto e sorretto dagli atti amministrativi necessari.

2.4. Circolazione del bene e regime del patrimonio comunale.

La distinzione fisica tra le due porzioni corrisponde a una distinzione giuridica. Per la seconda è documentato il comodato sino al 31 dicembre 2025. Per la prima, la relazione regionale richiama al punto 3 l'impegno della società a rinunciare al ricorso dinanzi al T.A.R. Puglia, sede di Lecce, iscritto al R.G. n. 776/2017 entro trenta giorni dal *«contratto di cessione di cui al punto 2»*. L'effettivo trasferimento della prima porzione va accertato mediante il titolo scritto, mentre la trascrizione ne regola l'opponibilità ai terzi[24]. Anche la D.G.R. Puglia n. 2116/2020, nel prescrivere alla proponente di produrre l'atto di cessione della seconda porzione alla scadenza del comodato, opera nel rapporto di agevolazione regionale. Non costituisce titolo di proprietà e non può supplire alla decisione del Comune. La verifica regionale sull'utilizzabilità del bene ai fini del programma PIA e la disposizione comunale del cespite perseguono funzioni differenti.

La circolazione del compendio dipende inoltre dalla sua classificazione patrimoniale. Se il bene appartiene al patrimonio disponibile, l'atto di disposizione segue le regole privatistiche, ma resta preceduto dalle determinazioni pubblicistiche necessarie; se una destinazione pubblica qualificata ne determina l'appartenenza al patrimonio indisponibile, l'art. 828, comma 2, c.c. ne impedisce la sottrazione alla destinazione se non nei modi stabiliti dalla legge. L'appartenenza al patrimonio indisponibile per destinazione a un pubblico servizio, ai sensi dell'art. 826, comma 3, c.c., presuppone la proprietà pubblica, un atto amministrativo dal quale risulti la specifica volontà dell'Ente di destinare il bene a un pubblico servizio e l'effettivo e attuale impiego del bene per quel servizio[25]. La finalità di reindustrializzazione, di per sé, è insufficiente a dimostrare tale destinazione. L'interesse occupazionale che aveva giustificato l'acquisizione può sorreggere una scelta patrimoniale, ma non sostituirne il procedimento. Il bene pubblico conserva un valore economico e istituzionale; l'eventuale attribuzione gratuita o a condizioni di favore richiede che l'utilità pubblica sia resa misurabile, che gli obblighi del beneficiario siano determinati e controllabili e che l'operazione sia coerente con proporzionalità, trasparenza e parità di trattamento. La Corte dei conti, in sede consultiva, ha ricondotto l'uso gratuito di un immobile del patrimonio disponibile ai vantaggi economici di cui all'art. 12 della l. n. 241/1990. Il regolamento comunale deve stabilire le modalità d'uso del bene e i criteri di scelta dei beneficiari[26]. Proprio la finalizzazione del compendio alla ripresa

(https://dait.interno.gov.it/pareri/13165), 2006 e *Parere 9 aprile 2009 «Competenza del Consiglio Comunale ai sensi dell'art. 42 del D.Lgs. n. 267/2000»*, in Sito web (https://dait.interno.gov.it/pareri/13579), 2009.

[24] REGIONE PUGLIA, D.G.R. n. 2116/2020, cit., 6670 ss. (spec. 6702), quanto al progetto realizzato nella prima porzione del compendio, e 6705, ove il punto 3 dell'accordo del 28 febbraio 2018 subordinava alla stipulazione del *«contratto di cessione di cui al punto 2»* l'impegno della società a rinunciare, entro i successivi trenta giorni, al ricorso iscritto al R.G. n. 776/2017. La clausola inseriva così la rinuncia al contenzioso nella sequenza degli adempimenti collegati alla futura cessione, senza anticiparne gli effetti rispetto al perfezionamento del relativo titolo.

[25] MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL *MADE IN ITALY*, *Verbale di incontro – Ecologistic*, cit.; REGIONE PUGLIA, D.G.R. n. 2116/2020, cit., 6704-6706; R.D. n. 262/1942, cit., artt. 822-830 c.c. Il Presidente del Comitato SEPAC (Comitato regionale per il monitoraggio del sistema economico produttivo e delle aree di crisi) rappresentava la futura cessione della piena proprietà; l'istruttoria regionale considerava il trasferimento alla scadenza del comodato ai fini della permanenza dell'agevolazione. Entrambe le fonti documentano la funzione programmata, non il perfezionamento del titolo traslativo. Cfr. CdS, Sez. VII, 19 maggio 2023, n. 4987, punti II.2.1 e IV.1 della motivazione. La pronuncia ha qualificato come concessione l'uso delle strutture teatrali comunali attribuito alla fondazione incaricata del servizio. La convenzione lo denominava *«comodato»*.

[26] Corte conti, Sez. reg. contr. Lombardia, delibera 8 aprile 2024, n. 87/2024/PAR, in Sito web (https://www.corteconti.it/Download?id=d6dd7686-d6e6-42e2-9378-26d8a5b55dc1), 2024. Benché successiva ai fatti esaminati, la pronuncia è richiamata come criterio ricostruttivo generale sull'uso gratuito di immobili del patrimonio

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

produttiva impone, pertanto, un presidio più rigoroso, non minore. Se il vantaggio immobiliare è giustificato dagli investimenti e dall'occupazione, la qualità del controllo su tali obblighi diviene parte della tutela del patrimonio.

3. Condizionalità economiche e funzione pubblica dell'operazione.

Il beneficio immobiliare, gli investimenti e l'occupazione appartengono a rapporti distinti, ma sono collegati dalla funzione pubblica dell'operazione. I medesimi fatti – investimento, occupazione, destinazione produttiva – possono essere dedotti in rapporti differenti, con funzione e conseguenze non coincidenti. La nozione di condizionalità è utile soltanto se rende visibili tali differenze; impiegata come etichetta generale, rischia invece di occultare il titolo dal quale ciascun vincolo deriva e il regime che ne governa la verifica.

Sul piano metodologico, si propone di apprezzare la convenienza pubblica sul valore incrementale delle prestazioni, anziché sulla loro semplice consistenza nominale. Investimenti e occupazione assumono peso se sono aggiuntivi rispetto allo scenario che si sarebbe prodotto senza l'attribuzione del bene o dell'agevolazione; allo stesso modo, nel calcolo devono entrare il valore di mercato del godimento, i costi dell'inutilizzazione e del degrado, la durata degli impegni e la possibilità di recuperare il cespite. Il medesimo investimento può rilevare in più rapporti, ma non può essere contabilizzato più volte come integrale giustificazione di distinti vantaggi pubblici, se le fonti non stabiliscono con chiarezza quale utilità esso sia destinato a compensare o condizionare. La durata degli obblighi richiede inoltre di disciplinare le sopravvenienze: tecnologie, mercato e prescrizioni ambientali possono imporre modifiche alle modalità esecutive. Occorre distinguere i risultati dovuti dalle modalità adattabili, individuando le forme e i limiti della revisione consentita dal relativo titolo. Il mutamento del progetto deve quindi essere valutato rispetto agli obblighi assunti e all'interesse pubblico, senza presumere né l'inadempimento né la libertà del beneficiario di modificarli.

3.1 Condizione, onere, obbligo e parametro di risultato.

Nel lessico del presente contributo, la *«condizionalità»* non identifica un istituto unitario, ma riassume tecniche differenti di conformazione del beneficio. Pericu, nella rilettura proposta da Cavallo Perin, distingue la sovvenzione dagli atti di liberalità e dagli scambi corrispettivi, individuandone l'effetto nell'attribuzione gratuita di un bene per una funzione di incentivazione. La distinzione è utile anche per gli impegni del beneficiario: la loro disciplina deve essere ricavata dal titolo che li pone, anziché dalla sola gratuità dell'attribuzione. Il presupposto o requisito è il fatto o la qualità che la fonte richiede per l'attribuzione o la permanenza del vantaggio; la sua mancanza incide sul provvedimento secondo la disciplina della relativa fonte. La condizione subordina l'inizio o la cessazione degli effetti del rapporto a un evento futuro e incerto, secondo che operi in senso sospensivo o risolutivo. L'onere richiede al beneficiario una condotta per conseguire o conservare l'utilità, senza attribuire necessariamente all'Amministrazione una pretesa alla prestazione. L'obbligazione, invece, impone una prestazione dovuta e suscettibile di adempimento o risarcimento. L'obiettivo o indicatore di risultato, infine, misura la prestazione, ma diviene vincolante soltanto se la fonte lo incorpora e ne determina funzione e conseguenze. Il regime del beneficio e quello delle prestazioni poste a carico del destinatario devono, pertanto, essere ricavati dagli atti che compongono il rapporto[27].

disponibile e sulla previa disciplina dell'Ente; non opera quale parametro sopravvenuto di validità degli atti del 2016-2018.

[27] R.D. n. 262/1942, cit., artt. 1173, 1218, 1353-1361, 1453, 1455 e 1456 c.c.; G. PERICU, *Le sovvenzioni come strumento di azione amministrativa*, I-II, Milano, 1967-1971; S. ANTONIAZZI, *Obbligazioni pubbliche e giurisdizione amministrativa*, Torino, 2010; EAD., *La giurisdizione nelle controversie relative alle sovvenzioni pubbliche e agli aiuti di Stato*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Napoli, 2020, 121; R. CAVALLO PERIN, *L'amministrare pubblico per*

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

La qualificazione governa il rimedio. L'assenza originaria di un requisito, il mancato avveramento di una condizione, l'inosservanza di un onere e l'inadempimento di un'obbligazione non consentono risposte fungibili. Annullamento d'ufficio, revoca, decadenza, risoluzione e recupero del beneficio operano secondo presupposti, tempi e garanzie differenti; il nome attribuito dall'atto non prevale sulla causa concreta del ritiro. La decadenza, in particolare, non costituisce una denominazione neutra e intercambiabile con la revoca o con la risoluzione, ma postula un fondamento e presupposti propri. Nelle agevolazioni l'annullamento per vizi originari e la revoca per i motivi ammessi dalla legge vanno distinti dalle misure conseguenti all'inadempimento nella fase esecutiva[28].

Nel caso esaminato la condizionalità presenta, sul piano dell'analisi, una struttura policentrica e diacronica. Policentrica, perché investimento, occupazione, destinazione del bene e conformità ambientale sono verificati da Amministrazioni diverse; diacronica, perché attribuzione del vantaggio, realizzazione dell'investimento, scadenza del comodato e mantenimento dei livelli occupazionali non coincidono. Le espressioni, impiegate in questa sede, non introducono un ulteriore istituto: definiscono un metodo di qualificazione. Per ogni vincolo il metodo esposto nel par. 5.3 richiede di identificare cinque coordinate: la fonte che lo pone, l'oggetto della prestazione o dell'evento, la fase temporale nella quale deve essere accertato, il soggetto competente alla verifica e la conseguenza collegata al suo esito.

Ne deriva che un accertamento può circolare nell'operazione come fatto istruttorio, ma non trasferire automaticamente i propri effetti da un rapporto all'altro. La verifica ministeriale può entrare nel fascicolo comunale senza estinguere le obbligazioni del comodato; il titolo ambientale può aggiornare il quadro tecnico senza modificare l'accordo; il collaudo agevolativo può provare un investimento senza decidere la sorte del bene. Soltanto un rinvio espresso, una condizione comune o una presupposizione necessaria consente di attribuire all'esito prodotto in un segmento una conseguenza giuridica nell'altro.

3.2. Investimenti, livelli occupazionali e durata degli obblighi.

Le prestazioni economiche e occupazionali si distribuiscono nel tempo. Il primo programma PIA, secondo la relazione regionale, venne completato il 30 novembre 2016 con investimenti rendicontati per euro 7.711.969,93 e agevolazioni pari a euro 3.718.361,05. La base occupazionale, indicata in 10,39 unità lavorative annue, fu incrementata di 50 ULA – Unità Lavorative Annue, sino a 60,39[29]. L'accordo del 2018 aggiungeva, per quanto riprodotto dalla medesima fonte, l'assunzione a tempo indeterminato di diciannove lavoratori *ex* Miroglio, così da raggiungere almeno 111 occupati, e collegava il mantenimento degli impegni alla data del 31 dicembre 2030. L'intervallo temporale merita attenzione: il comodato cessava cinque anni prima, mentre parte delle obbligazioni industriali e occupazionali era destinata a proseguire. Questa asimmetria esclude che la verifica possa esaurirsi nel giorno della scadenza del godimento.

La relazione associa inoltre all'insediamento le attività classificate con codici ATECO 38.32.20,

---

finanziamenti nell'opera di Giuseppe Pericu: su alcune questioni di teoria generale in una disamina di settore, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 2023, 1, 11 (spec. 13-17); E. CASETTA, *op. cit.*; F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, cit. Le disposizioni civilistiche disciplinano condizione e inadempimento nei rapporti ai quali sono applicabili; nei rapporti amministrativi la qualificazione dipende anzitutto dalla fonte del beneficio e dal modo in cui il vincolo vi è incorporato.

[28] L. n. 241/1990, cit., artt. 21-*quinquies* e 21-*nonies*; CdS, Ad. Plen., 29 gennaio 2014, n. 6. In materia di contributi e agevolazioni, la decisione distingue le controversie sull'attribuzione del beneficio e sull'esercizio dell'autotutela da quelle relative all'inadempimento degli obblighi del beneficiario nella fase esecutiva. Il criterio è richiamato per mostrare che il *nomen* dell'atto di ritiro non sostituisce l'individuazione della relativa causa giuridica.

[29] REGIONE PUGLIA, D.G.R. n. 2116/2020, cit., 6685-6686. *Ivi*, 6685, è riprodotta la DSAN - Dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà della proponente del 6 aprile 2019, che indicava 108,71 ULA – Unità Lavorative Annue al 31 dicembre 2018. La dichiarazione di parte concorre alla ricostruzione istruttoria, ma non è assunta nel testo quale accertamento conclusivo dell'adempimento.

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

16.24.00 e 22.22.00, riguardanti, rispettivamente, il recupero e la preparazione per il riciclaggio di materie plastiche, la fabbricazione di imballaggi in legno e quella di imballaggi in materie plastiche[30]. Il codice ATECO individua il perimetro economico dichiarato e può divenire parametro negoziale se recepito nelle clausole. Non costituisce però un'autorizzazione ambientale e non dimostra, da solo, quale attività sia stata effettivamente esercitata. Per verificare il mantenimento dell'attività sino al 2030 occorre confrontare gli impegni risultanti dalle clausole con le lavorazioni autorizzate e con quelle effettivamente svolte.

Le clausole riprodotte nella relazione regionale prevedono l'invio trimestrale al Comune delle relazioni ARPA e dei dati sulle matrici ambientali, i controlli comunali senza preavviso e un versamento annuo di euro 10.000,00 da destinare a opere, servizi pubblici o iniziative di orientamento al lavoro[31]. La cadenza e il contenuto di tali obblighi richiedono verifiche distinte da quelle sull'investimento e sui livelli occupazionali.

3.3. I programmi PIA e l'autonomia dei rapporti di agevolazione.

Il secondo programma PIA aggiunse un distinto livello di condizionalità. La proposta definitiva quantificava investimenti per euro 13.493.758,89; la Regione ritenne ammissibili euro 13.021.384,20 e prospettò agevolazioni sino a euro 5.521.619,95. L'incremento occupazionale previsto era di 42 ULA rispetto alla base di 60,39, per un totale di 102,39 ULA[32]. La Deliberazione era espressamente configurata come atto d'indirizzo: non attribuiva al proponente un diritto all'agevolazione, non produceva impegno di spesa e rinviava agli atti successivi la disciplina definitiva del rapporto. La sua portata giuridica consiste dunque nell'approvazione dell'indirizzo e dei dati progettuali, non nell'attestazione della successiva realizzazione o del collaudo dell'intero programma.

L'agevolazione regionale si inserisce nello stesso progetto industriale, ma non assorbe gli impegni comunali o ministeriali. Puglia Sviluppo opera nell'istruttoria e nel monitoraggio degli investimenti e dell'occupazione nei termini del PIA; il Comune tutela il bene e le clausole del proprio rapporto; il Ministero esercita la funzione di coordinamento e verifica nel perimetro degli impegni assunti al tavolo[33]. Questa stratificazione spiega anche l'apparente disallineamento tra le soglie occupazionali. Il numero di lavoratori assunti, il dato ULA e l'eventuale appartenenza al bacino *ex* Miroglio rispondono a indicatori diversi. Per accertare il raggiungimento delle 102,39 ULA previste dal secondo PIA, occorrono i dati dell'esercizio a regime. Le 111 assunzioni riferite dall'impresa

---

[30] REGIONE PUGLIA, D.G.R. n. 2116/2020, cit., 6693-6694 e 6705; ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, *Classificazione delle attività economiche. Ateco 2007 derivata dalla Nace Rev. 2*, Metodi e Norme, n. 40, Roma, 2009, 14-16, 95 e 278-279. Il punto 6, lett. a), dell'Accordo recepisce i codici ATECO quale parametro negoziale sino al 31 dicembre 2030. La classificazione conserva, tuttavia, funzione statistica: la classe 38.32 riguarda il recupero finalizzato a materie prime secondarie ed esclude la successiva fabbricazione di prodotti finiti, attribuita alle pertinenti classi manifatturiere.

[31] REGIONE PUGLIA, D.G.R. n. 2116/2020, cit., 6705-6706, ove è riprodotto il punto 6, lett. b) e d), dell'accordo del 2018. In particolare, la lett. d) pone a carico della società il versamento annuale di euro 10.000,00, vincolandone l'impiego, da parte del Comune, alla realizzazione di un'opera o di un servizio pubblico fruibile dalla collettività ovvero allo svolgimento di iniziative di promozione e orientamento nel mercato del lavoro. Sulla funzione del versamento, v. par. 3.4.

[32] REGIONE PUGLIA, D.G.R. n. 2116/2020, cit., 6673-6680, 6685-6687, 6709-6713 e 6775-6777. Le pagine richiamate documentano, rispettivamente, consistenza economica e occupazionale del progetto, natura prodromica della Deliberazione, scansione temporale e condizioni di sostenibilità. Il punto 8 escludeva, in quella fase, diritti dell'impresa o obblighi di spesa regionali; i contenuti progettuali provenienti dalla proponente e le scadenze programmatiche non equivalgono, perciò, a prova dell'integrale realizzazione. Le condizioni poste nel procedimento agevolativo non sostituiscono i distinti titoli ambientali.

[33] REGIONE PUGLIA, D.G.R. 19 giugno 2018, n. 1051, *POR Puglia FESR-FSE 2014/2020 – Asse XIII «Assistenza Tecnica». D.G.R. n. 2445 del 21 novembre 2014 – Modifiche e integrazioni*, in *Bollettino Ufficiale della Regione Puglia*, 16 luglio 2018, n. 94, 45047 e seguenti (spec. Allegato 2, scheda PS0100, 45057-45058). La scheda attribuisce a Puglia Sviluppo S.p.A. compiti di supporto tecnico nell'attuazione degli strumenti agevolativi; tale ruolo non trasferisce alla società le competenze comunali sul bene né quelle spettanti alle Autorità ambientali.

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

riguardano il distinto impegno verso i lavoratori del bacino *ex* Miroglio[34].

3.4. Gratuità del godimento, utilità indirette e aiuti di Stato.

Con il comodato il Comune intendeva favorire il recupero del sito, gli investimenti e il reimpiego dei lavoratori *ex* Miroglio. Tali finalità possono giustificare l'attribuzione del godimento senza canone, purché siano tradotte in obblighi verificabili e proporzionati al sacrificio patrimoniale. Non è tuttavia necessario, né corretto, trasformare l'intera operazione in un contratto sinallagmatico implicito. Il confronto tra le utilità pubbliche attese e il valore del godimento serve a valutare la convenienza per l'Ente. Sul piano contrattuale gli impegni di investimento e di occupazione sono compatibili con la gratuità se, per contenuto e consistenza, costituiscono oneri accessori privi di funzione corrispettiva[35]. Per il versamento annuo di euro 10.000,00 (v. par. 3.2) occorre verificare se la somma fosse pattuita in cambio dell'uso dell'immobile.

La stessa cautela vale per gli aiuti di Stato. Le agevolazioni PIA sono collocate dalla Regione nel quadro degli aiuti compatibili disciplinati dal Regolamento generale di esenzione; l'eventuale vantaggio derivante dall'uso o dal trasferimento del bene comunale deve invece essere esaminato autonomamente. Il perseguimento di una finalità sociale non esclude, da solo, la natura selettiva del beneficio. Occorre verificare cumulativamente l'imputabilità della misura, l'impiego di risorse pubbliche, il vantaggio selettivo rispetto alle condizioni di mercato e la sua idoneità a incidere sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri. In tale accertamento assumono rilievo il valore del bene, le condizioni che un operatore privato avrebbe accettato, l'eventuale procedura competitiva e gli obblighi economicamente apprezzabili posti a carico del beneficiario[36]. La compatibilità dell'aiuto regionale non assorbe, pertanto, la diversa verifica dell'attribuzione immobiliare comunale, che resta un autonomo passaggio dell'istruttoria patrimoniale e concorrenziale.

4. Titoli ambientali e trasformazioni dell'iniziativa produttiva.

Le autorizzazioni definiscono ciò che l'impresa può realizzare ed esercitare; gli accordi stabiliscono, invece, ciò che essa ha promesso alle Amministrazioni. I due piani comunicano, ma restano governati da fonti e finalità diverse. È questa distinzione a impedire che il rilascio di un titolo ambientale venga assunto, senza ulteriore verifica, come prova dell'adempimento industriale. La stabilità del rapporto non coincide, del resto, con l'immutabilità del progetto. Nei programmi industriali di lunga durata, l'evoluzione tecnologica può modificare impianti, materiali e processi senza interrompere la continuità economica dell'iniziativa; può anche, al contrario, lasciare immutata

[34] REGIONE PUGLIA, D.G.R. n. 2116/2020, cit., 6674-6675 e 6774-6777; R.R. Puglia 30 settembre 2014, n. 17, *Regolamento della Puglia per gli aiuti compatibili con il mercato interno ai sensi del TFUE*, in *Bollettino Ufficiale della Regione Puglia*, 6 ottobre 2014, n. 139, artt. 25, 27 e 31-33; COMMISSIONE EUROPEA, Regolamento (UE) n. 651/2014 del 17 giugno 2014, *che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli artt. 107 e 108 TFUE*, Allegato I, art. 5. La relazione assumeva 60,39 ULA quale base e prevedeva un incremento di 42 ULA; alla pagina 6776 riproduce una DSAN della società che indicava 113,24 ULA per il 2019. Le ULA misurano il volume di lavoro su base annua e non coincidono necessariamente con il numero delle persone assunte. Il verbale MIMIT del 2023, cit., concerne gli impegni ministeriali del 2015 e non certifica, per il diverso oggetto, l'adempimento delle clausole comunali del 2018.

[35] L. n. 241/1990, cit., art. 11, comma 1. L'art. 11 individua nel perseguimento dell'interesse pubblico e nella salvaguardia dei diritti dei terzi i limiti dello strumento consensuale; il richiamo è impiegato come criterio interpretativo, senza anticipare la qualificazione dell'Accordo Ecologistic. Sulla compatibilità degli oneri del comodatario con la gratuità, cfr. R.D. n. 262/1942, cit., art. 1803, comma 2, c.c., e Cass., Sez. III, 15 gennaio 2003, n. 485, Rv. 559734.

[36] Cfr. R.R. Puglia n. 17/2014, cit., artt. 25-33; COMMISSIONE EUROPEA, Regolamento (UE) n. 651/2014, cit.; ID., *Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'art. 107, par. 1, TFUE*, 2016/C 262/01, parr. 73-105, spec. 74, 76-79 e 84-105. La disciplina applicabile resta quella vigente nel periodo di ammissione e istruttoria del programma. L'eventuale vantaggio immobiliare deve essere valutato *ex ante* secondo il criterio dell'operatore in economia di mercato, mediante procedura competitiva, confronto parametrico o stima attendibile, secondo il caso.

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

la descrizione generale e alterarne sensibilmente gli impatti. Il diritto ambientale affronta tale dinamica per soglie, varianti e procedimenti di aggiornamento. Queste qualificazioni sono funzionali alla tutela delle matrici ambientali e non risolvono automaticamente la diversa questione della fedeltà agli impegni industriali o patrimoniali.

Il coordinamento deve quindi operare in entrambe le direzioni. L'accordo non vincola l'Autorità ambientale a rilasciare o conservare un titolo incompatibile con la disciplina di settore; il titolo sopravvenuto, per contro, offre all'Amministrazione proprietaria e agli Enti interessati un dato tecnico qualificato per verificare se l'equilibrio originario sia rimasto riconoscibile. Ne deriva un'esigenza di circolazione istruttoria, non una confusione di competenze: le modifiche autorizzate che incidono su capacità, ciclo produttivo, emissioni o destinazione dei materiali devono essere riversate nel fascicolo dell'operazione e valutate per gli effetti sugli altri rapporti. Un metodo attendibile richiede, infine, che il confronto non avvenga tra denominazioni sintetiche, ma tra configurazioni documentate. Per ogni fase occorre individuare il progetto assunto a base dell'accordo, quello sottoposto a valutazione, quello autorizzato e quello effettivamente esercitato; vanno poi isolate le variazioni e precisata, per ciascuna, l'Autorità che l'ha esaminata e il parametro applicato.

4.1. Dal regime autorizzatorio originario al PAUR.

L'insediamento originario fu assistito dalla determinazione regionale 1° giugno 2015, n. 205, recante giudizio favorevole di compatibilità ambientale, dalla determinazione della Provincia di Taranto 19 agosto 2015, n. 926, adottata ai sensi dell'art. 208 del Codice dell'ambiente, e dall'autorizzazione unica ambientale SUAP n. 2 del 29 settembre 2015[37]. La sequenza richiama tre istituti distinti. La VIA esprime un giudizio preventivo sugli impatti del progetto; l'autorizzazione unica per gli impianti di recupero o smaltimento dei rifiuti abilita la realizzazione e la gestione alle condizioni prescritte; l'AUA coordina specifici titoli ambientali per gli impianti non soggetti ad AIA. La compresenza degli atti non li rende fungibili: oggetto, Autorità competente, durata e regime delle modifiche restano differenti[38].

Il progetto venne modificato con determinazione provinciale 2 novembre 2016, n. 75, e con determinazione 23 febbraio 2018, n. 22. Quest'ultima elevò la capacità annua in ingresso da 78.000 a 100.000 tonnellate, aumentò lo stoccaggio istantaneo da 5.784 a 8.074 tonnellate e aggiunse il codice EER 19.12.10[39]. L'inserimento del codice EER 19.12.10, relativo a rifiuti combustibili, non equivale alla qualificazione del materiale come CSS-Combustibile che ha cessato di essere rifiuto. La cessazione della qualifica dipende dal rispetto delle condizioni generali dell'art. 184-*ter* e, per il CSS-Combustibile, dalla disciplina tecnica del D.M. n. 22 del 2013. Confondere il codice dell'elenco europeo con lo statuto di *end of waste* anticiperebbe un effetto che richiede processo produttivo, caratteristiche, certificazioni e destinazione conformi[40].

---

[37] REGIONE PUGLIA. SERVIZIO ECOLOGIA, D.D. 1° giugno 2015, n. 205; PROVINCIA DI TARANTO, D.D. 19 agosto 2015, n. 926; SUAP DEL COMUNE DI GINOSA, Autorizzazione Unica Ambientale n. 2 del 29 settembre 2015. La portata di ciascun titolo deve essere valutata secondo la disciplina vigente *ratione temporis*.

[38] D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, *Norme in materia ambientale*, artt. 19-29, 208 e 269 e seguenti; d.P.R. 13 marzo 2013, n. 59, *Regolamento recante la disciplina dell'Autorizzazione Unica Ambientale e la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale*; A. POLICE, *La valutazione di impatto ambientale*, in P. DELL'ANNO-E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, II, Padova, 2013, 527; F. TRIMARCHI BANFI, *Aspetti del procedimento per la valutazione di impatto ambientale*, in *Amministrare*, 1989, 3, 375; M. SIRONI, *La natura della Valutazione di Impatto Ambientale tra tecnica e discrezionalità: spunti per un superamento del self-restraint del giudice amministrativo in materia*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2024, 2, 661.

[39] PROVINCIA DI TARANTO, D.D. 2 novembre 2016, n. 75, e D.D. 23 febbraio 2018, n. 22. I dati sono riprodotti nella documentazione del successivo PAUR.

[40] Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, Decisione 2014/955/UE del 18 dicembre 2014, *che modifica la Decisione 2000/532/CE relativa all'elenco dei rifiuti*; d.lgs. n. 152/2006, cit., artt. 184-*bis* e 184-*ter*; D.M. 14 febbraio 2013, n. 22, *Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari*

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

L'assetto autorizzatorio venne ricomposto nel procedimento regionale *ex* art. 27-*bis* del Codice dell'ambiente, concluso con la determinazione 20 settembre 2019, n. 225. Il progetto inizialmente proposto per 480.000 tonnellate annue fu ridimensionato a 280.000; la Conferenza acquisì le posizioni degli Enti territoriali, dell'ARPA e del Comitato Tecnico Provinciale e il provvedimento finale comprese VIA, AIA e gli ulteriori assensi indicati[41]. Il PAUR costituisce il provvedimento conclusivo di un procedimento coordinato: comprende il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi necessari, senza rendere omogenei i rispettivi contenuti e regimi. L'unità formale dell'esito non cancella, pertanto, la funzione propria di ciascun assenso[42]. Per la produzione di CSS-Combustibile, il PAUR richiese le certificazioni previste dal D.M. n. 22 del 2013. Da tale abilitazione non discendeva, tuttavia, l'autorizzazione a utilizzare il combustibile nello stesso sito. Produrre un materiale conforme alle regole di cessazione della qualifica di rifiuto e impiegarlo in un impianto termico sono attività giuridicamente autonome, soggette a differenti presupposti emissivi e impiantistici.

4.2. Varianti, CSS-Combustibile e impianto trigenerativo.

Le determinazioni regionali 10 settembre 2021, n. 369, 28 aprile 2022, n. 146, e 8 giugno 2023, n. 219, hanno esaminato modifiche ritenute non sostanziali ai fini della VIA[43]. La *«non sostanzialità»* è una qualificazione relativa al singolo regime normativo. Nel Codice dell'ambiente, la modifica sostanziale è apprezzata in rapporto agli effetti negativi e significativi sull'ambiente o alle soglie e condizioni previste per lo specifico titolo. Il giudizio reso ai fini della VIA non stabilisce, per conseguenza necessaria, che la variante sia irrilevante ai fini dell'AIA, dell'urbanistica o degli obblighi negoziali[44].

La distinzione emerge con particolare chiarezza nel progetto dell'impianto trigenerativo. La proposta prevede una potenza termica di 90 MW e una potenza elettrica di 20 MW, con alimentazione

(CSS), artt. 1 e 3-5; D.M. 20 marzo 2013, *Modifica dell'Allegato X alla Parte quinta del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in materia di utilizzo del combustibile solido secondario (CSS)*. Sulla cessazione della qualifica di rifiuto, P. VERRI, *Il regime autorizzatorio end of waste, tra dato normativo e legittime tensioni verso la circular economy*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2019, 1, 171; E. PARISI, *La cessazione della qualifica di rifiuto: problematiche regolatorie e proposte di sviluppo*, *ivi*, 2025, 2, 393. Cfr. altresì UNI, *UNI EN 15359:2011 Solid recovered fuels – Specifications and classes*, 2011; ID., *UNI EN ISO 21640:2021 Solid recovered fuels – Specifications and classes*, 2021; E. POMINI, *C.S.S. in sostituzione di combustibili fossili tradizionali: l'art. 35 del D.L. 77/2021 non consente alcun automatismo nella qualifica come non sostanziale della modifica A.I.A.*, in *Rivista giuridica dell'ambiente – RGA Online*, in Sito web (https://rgaonline.it/giurisprudenza/c-s-s-in-sostituzione-di-combustibili-fossili-tradizionali-lart-35-del-d-l-77-2021-non-consente-alcun-automatismo-nella-qualifica-come-non-sostanziale-della-modifica-a-i-a/), 2023. Le norme UNI classificano il CSS, ma non sostituiscono le condizioni normative dell'*end of waste* né il titolo richiesto per il suo impiego.

[41] REGIONE PUGLIA, D.G.R. n. 2116/2020, cit., 6715-6717 e 6721; ID., Sezione Autorizzazioni Ambientali, D.D. 20 settembre 2019, n. 225, *Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale*. La relazione attribuisce ad ARPA Puglia, Comune, Comitato VIA e proponente le rispettive posizioni e registra la riduzione della capacità da 480.000 a 280.000 t/a. Il valore di 100.000 t/a, riferito nel 2018 al *«flusso in ingresso»*, esprime un parametro diverso e non è trattato come termine omogeneo della stessa progressione quantitativa.

[42] G. DE GIORGI CEZZI, *Le procedure integrate*, in R. FERRARA-M.A. SANDULLI (diretto da), S. GRASSI-M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, II, *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2014, 191; d.lgs. n. 152/2006, cit., art. 27-*bis*; CdS, Sez. IV, 11 giugno 2024, n. 5241. Il PAUR conclude un procedimento coordinato e comprende la VIA e i titoli necessari, senza assorbirne integralmente l'identità: i singoli titoli mantengono la propria autonomia formale e il rispettivo regime di contestazione. L'unità dell'esito non rende, pertanto, omogeneità di funzione, contenuto e durata degli assensi che vi confluiscono.

[43] REGIONE PUGLIA, Sezione Autorizzazioni Ambientali, D.D. 10 settembre 2021, n. 369; ID., D.D. 28 aprile 2022, n. 146; ID., D.D. 8 giugno 2023, n. 219, 39119-39121. La D.D. n. 219/2023 richiama alla pagina 39119 le determinazioni n. 369/2021 e n. 146/2022. I macchinari, le invarianti operative e i quantitativi sono descritti nelle liste della proponente; le determinazioni attestano l'esito procedimentale. La qualificazione di modifica «*non sostanziale*» adottata per la VIA non si trasferisce automaticamente al rapporto contrattuale o agli altri titoli.

[44] D.lgs. n. 152/2006, cit., artt. 5, comma 1, lett. l) e l-*bis*), 6, 19 e 29-*nonies*. Il carattere settoriale della qualificazione esclude un automatismo tra i diversi procedimenti.

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

mediante CSS-Combustibile prodotto all'interno a partire dalla frazione plastica non altrimenti recuperabile. Il progetto sottoposto a valutazione non contempla un aumento dei quantitativi di rifiuti in ingresso[45]. In ragione della potenza termica, l'opera rientra nelle categorie progettuali attribuite alla competenza statale; su istanza della proponente è stato quindi avviato il procedimento di VIA ai sensi dell'art. 23 del Codice dell'ambiente. La Regione, esprimendosi nel 2024, ha formulato una valutazione favorevole con condizioni e ha qualificato il procedimento come propedeutico alla successiva modifica sostanziale dell'AIA. L'affermazione è decisiva: anche un giudizio positivo di compatibilità non abilita di per sé l'esercizio dell'impianto, che richiede l'aggiornamento del titolo integrato e la conformità alle prescrizioni[46].

Nell'ambito della VIA statale, la Commissione tecnica VIA-VAS ha reso il parere n. 87 il 7 luglio 2025; il Ministero della Cultura, con parere tecnico del 13 ottobre 2025, prot. n. 37035, ha espresso valutazione negativa e comunicato di non poter rilasciare il concerto. Il dissenso è stato seguito da un ulteriore parere del medesimo Ministero, datato 19 febbraio 2026 e pubblicato nel fascicolo MASE. Il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 23 luglio 2026, ha espresso un giudizio positivo di compatibilità ambientale, subordinato al rispetto delle condizioni formulate dalle Commissioni competenti presso il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica. L'art. 25, comma 2-*quinquies*, del Codice dell'ambiente stabilisce che l'atto adottato ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. c-*bis*), della legge n. 400 del 1988, ove superi il dissenso del Ministero della Cultura, sostituisce a ogni effetto il provvedimento di VIA favorevole[47]. Il portale MASE registra, per la procedura ID_VIP 10614, l'esito favorevole del 7 agosto 2026, con prescrizioni e raccomandazioni[48].

La determinazione regionale 13 aprile 2026, n. 113, riguarda la valutazione preliminare di un distinto progetto per tre nuove linee, destinate alla selezione, al riciclaggio di rifiuti plastici poliolefinici e alla produzione di CSS-Combustibile[49]. La VIA statale risulta dunque definita, ma il

---

[45] REGIONE PUGLIA, Sezione Autorizzazioni Ambientali, D.D. 20 dicembre 2024, n. 864, in *Bollettino Ufficiale della Regione Puglia*, 13 marzo 2025, n. 21, 21817-21828; MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA, *Procedura VIA statale ID_VIP 10614*, in Sito web (https://va.mite.gov.it/it-IT/Oggetti/Info/10404), 2026. Sulla natura composita della VIA, cfr. F. TRIMARCHI BANFI, *op. cit.*; A. POLICE, *op. cit.*; M. SIRONI, *op. cit.*, 661. La provenienza interna della frazione plastica e l'assenza di maggiori rifiuti in ingresso appartengono alla configurazione progettuale esaminata: non attestano, da sole, l'assetto della successiva fase di esercizio né escludono la rilevanza qualitativa della trasformazione.

[46] D.lgs. n. 152/2006, cit., Allegato II-*bis*, punto 1, lett. a), e art. 23; REGIONE PUGLIA, D.D. n. 864/2024, cit., 21818-21828 (spec. 21822-21823 e 21826-21828); E. POMINI, *op. cit.* La riconduzione alla competenza statale e la qualificazione della modifica AIA dipendono dai parametri propri dei rispettivi regimi, senza automatismi derivanti dal solo impiego del CSS.

[47] D.lgs. n. 152/2006, cit., art. 25, comma 2-*quinquies*; L. 23 agosto 1988, n. 400, *Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, art. 5, comma 2, lett. c-*bis*); d.l. 17 maggio 2022, n. 50, conv. con modificazioni dalla l. 15 luglio 2022, n. 91, art. 7. Il Comunicato n. 182 richiama l'art. 7 del d.l. n. 50/2022, relativo all'autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. La base normativa della decisione sul progetto Ecologistic va accertata sul testo della deliberazione. Cfr. F. VANETTI-C. PICCITTO, *Il contrasto tra Amministrazioni nelle procedure di valutazione ambientale: strumenti di risoluzione e tutela delle parti*, in *Rivista giuridica dell'ambiente – RGA Online*, in Sito web (https://rgaonline.it/giurisprudenza/il-contrasto-tra-amministrazioni-nelle-procedure-di-valutazione-ambientale-strumenti-di-risoluzione-e-tutela-delle-parti/), 2026.

[48] MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA, *Decreto VIA 7 agosto 2026*, procedura ID_VIP 10614; COMMISSIONE TECNICA VIA-VAS, parere n. 87 del 7 luglio 2025; MINISTERO DELLA CULTURA, parere tecnico 13 ottobre 2025, prot. n. 37035, pubblicato nel fascicolo ministeriale con prot. MASE-2025-0188413; ID., parere 19 febbraio 2026, pubblicato nel medesimo fascicolo con prot. MASE-2026-0036642; PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 182*, sezione *«Valutazione e armonizzazione di interessi pubblici»*, in Sito web (https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-182/32393), 2026. La scheda della procedura riporta MASE_2026-0171096 alla voce *«N. Decreto VIA»*. Per lo stesso progetto e la stessa data l'elenco ministeriale dei provvedimenti VIA indica MASE_2026-0171135. La data di protocollo della notifica è il 19 agosto 2026.

[49] REGIONE PUGLIA, Albo Pretorio, D.D. della Sezione Autorizzazioni Ambientali 13 aprile 2026, n. 113, registrazione n. 1457/2026, ID VIA 1120, in Sito web (https://albonline.regione.puglia.it/web/guest/archivio), 2026. L'Albo indica il

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

suo esito favorevole non autorizza, da solo, la costruzione e l'esercizio dell'impianto. La modifica sostanziale dell'AIA, gli eventuali titoli edilizi, la messa in esercizio e la verifica delle prescrizioni appartengono a passaggi ulteriori. La sequenza procedimentale opera, in tal senso, come istituto di garanzia: impedisce che il giudizio di compatibilità assorba controlli riservati ad altre fasi e ad altre autorità.

4.3. L'identità produttiva tra attività promessa, autorizzata ed esercitata.

La questione più delicata non è stabilire se il progetto sia cambiato – circostanza fisiologica in un'iniziativa industriale pluriennale – ma se le modifiche conservino l'identità produttiva assunta a fondamento degli accordi. Il parametro ambientale e quello negoziale non coincidono. Una variante non sostanziale per la VIA può modificare una prestazione contrattualmente tipizzata; una modifica sostanziale dell'AIA può, al contrario, rimanere coerente con una più ampia descrizione negoziale del ciclo produttivo. Gli elementi favorevoli alla continuità sono l'integrazione della centrale nel ciclo esistente, l'impiego della frazione plastica non recuperabile e l'assenza dichiarata di nuovi rifiuti in ingresso. Essi rappresentano il progetto come completamento dell'attività di recupero. In senso diverso rilevano la dimensione dell'impianto, la produzione di energia, le nuove emissioni e i residui della combustione, nonché la necessità di una modifica sostanziale dell'AIA: elementi che possono segnalare un ampliamento qualitativo dell'iniziativa.

Nessuna delle due letture è autosufficiente. Per verificare l'adempimento occorre confrontare la clausola originaria, i codici e le descrizioni tecniche allegati agli accordi, le modifiche autorizzate e i dati dell'esercizio. L'oggetto dell'obbligazione non può essere ricavato retroattivamente dalla sola autorizzazione più recente. Neppure la libertà d'iniziativa economica consente al privato di modificare unilateralmente un obbligo collegato a un vantaggio pubblico; specularmente, l'Amministrazione non può irrigidire formule generali sino a vietare ogni evoluzione tecnologica coerente con la funzione convenuta[50]. Il caso pone un problema più generale: l'identità dell'operazione amministrativa complessa. Essa non coincide con l'immobilità del progetto, ma con la permanenza dei suoi elementi essenziali e della funzione pubblica che ha giustificato i benefici. La verifica è necessariamente comparativa e non può essere sostituita da una formula – *«stessa attività»* o *«nuovo impianto»* – priva di una base tecnica e documentale.

La riflessione sulle transizioni offre un criterio per valutare tali modifiche. Bruti Liberati, nell'analisi delle politiche di decarbonizzazione, considera gli obiettivi ambientali parte della scelta di sviluppo[51]. Il criterio riguarda il rapporto tra fini e mezzi, ma non prova che una specifica variante sia conforme agli impegni assunti. Pedrabissi, pur rilevando la capacità delle transizioni di riordinare obiettivi e funzioni, ne segnala l'indeterminatezza rispetto alle esigenze di certezza e prevedibilità. Nel caso, il criterio deve dunque tradursi nel confronto tra risultati promessi, trasformazioni del progetto e incidenza delle modifiche sugli obblighi. L'adattamento resta compatibile con la continuità entro il contenuto convenuto. Quando la modifica lo supera, occorre aggiornare il rapporto nelle forme richieste dal titolo, con il consenso delle parti ove necessario e gli atti dell'Organo competente. La motivazione deve dar conto della permanenza della funzione pubblica e della proporzionalità dei vincoli[52].

---

procedimento di cui all'art. 6, comma 9, del d.lgs. n. 152/2006. La proposta è stata presentata senza incremento dei quantitativi di rifiuti gestiti né degli stoccaggi istantanei autorizzati.

[50] R.D. n. 262/1942, cit., artt. 1175, 1362-1366, 1372 e 1375 c.c.; l. n. 241/1990, cit., art. 11, comma 2. L'interpretazione deve considerare testo, comportamento complessivo, interesse pubblico e buona fede, senza sostituire alla clausola un contenuto non pattuito.

[51] E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Diritto pubblico*, 2021, 2, 415 (spec. 433-435).

[52] S. PEDRABISSI, *L'attività amministrativa al tempo delle transizioni. Introduzione al tema*, in S. PEDRABISSI-A. SIMONATI (a cura di), *L'attività amministrativa al tempo delle transizioni. Potere, funzione e nuovi vincoli all'attività*

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

5. La verifica degli adempimenti e la ripartizione delle competenze.

Il controllo deve distinguere gli obblighi già maturati da quelli ancora in esecuzione e individuare, per ciascuno, la fonte, il parametro e l'Amministrazione competente. Un medesimo fatto può rilevare in più rapporti senza che la sua valutazione in uno esaurisca le verifiche richieste negli altri. Gli esiti così coordinati concorrono alla decisione sul bene, entro i limiti del potere comunale.

5.1. Il verbale MIMIT del 2023: natura, oggetto e portata.

Il verbale dell'incontro tenuto al MIMIT il 14 settembre 2023 riporta il confronto sull'attuazione degli impegni del 2015. Il Direttore dello stabilimento vi ha riferito l'assunzione di 111 lavoratori del bacino *ex* Miroglio; le Organizzazioni Sindacali e la Regione hanno espresso valutazioni positive, mentre il Comune ha formulato una riserva sull'adempimento delle ulteriori condizioni. In chiusura, il Consigliere del Ministro ha ritenuto positivamente realizzati gli impegni sottoscritti presso il MISE il 15 settembre 2015 *«in materia di trasferimento degli asset»*[53]. La natura del verbale delimita i suoi effetti. Esso documenta lo svolgimento del tavolo, le posizioni espresse e la conclusione ministeriale nel perimetro degli impegni del 2015. Per oggetto e competenza, non costituisce un collaudo generale capace di estinguere obbligazioni comunali o regionali: la partecipazione di più amministrazioni al tavolo non trasforma il coordinamento in una concentrazione delle rispettive funzioni. È proprio la distanza temporale a imporre cautela: il secondo comodato e le condizioni sulla futura cessione sono successivi e appartengono al rapporto patrimoniale del quale il Comune è parte. Il verbale è quindi un elemento istruttorio qualificato, non una quietanza generale sull'intera operazione.

Il Bilancio di sostenibilità 2024 di Ecologistic indica 136 dipendenti a tempo indeterminato e 61 lavoratori somministrati. I dati si riferiscono alla forza lavoro in Italia al 31 dicembre 2024. Per verificare gli impegni occupazionali di Ginosa occorrono riscontri riferiti al sito, al periodo e ai criteri di computo previsti dal singolo titolo[54].

5.2. Obblighi a esecuzione definita, durevoli e periodici.

La verifica dell'adempimento richiede di distinguere tre classi di obblighi. Sono a esecuzione definita quelli relativi alla realizzazione di un investimento o a una singola assunzione; sono durevoli il mantenimento dell'attività e dei livelli occupazionali sino al 2030 e la disponibilità ai controlli; sono periodici le comunicazioni ambientali e il contributo annuale. La distinzione temporale, ripresa nel par. 5.3, chiarisce quando la prestazione è esigibile e quale prova occorre. La relazione regionale considera concluso il primo PIA e, nel 2020, disciplina l'accesso al secondo programma; il verbale MIMIT definisce il tavolo relativo agli impegni ministeriali del 2015. Nessuno dei due atti certifica, per il diverso oggetto, le comunicazioni trimestrali, l'erogazione annuale, i dati ULA consolidati per il periodo successivo o l'esito della verifica comunale sulle condizioni patrimoniali. Tali prestazioni

discrezionale, Milano, 2026, 13 (spec. 14 e 17-19). Cfr. altresì R.D. n. 262/1942, cit., art. 1372 c.c.; l. n. 241/1990, cit., art. 11, commi 2 e 4.

[53] MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL *MADE IN ITALY*, *Verbale di incontro – Ecologistic*, cit. Il dato delle 111 assunzioni è riferito dalla società; le valutazioni positive appartengono alla Regione e alle Organizzazioni Sindacali, mentre il Comune formula una riserva. La conclusione del Consigliere del Ministro circoscrive la verifica agli impegni formalizzati presso il Ministero nel 2015, ritenuti attuati quanto al piano d'investimenti e alle assunzioni dal bacino ex Miroglio. Non ne deriva un giudizio sull'adempimento delle ulteriori obbligazioni comunali del 2018.

[54] ECOLOGISTIC S.P.A., *Bilancio di sostenibilità 2024*, in Sito web (https://www.ecologisticspa.it/pdf/bilancio_ecologistic_2024.pdf), 2024, 70-71; MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL *MADE IN ITALY*, *Verbale di incontro – Ecologistic*, cit.; REGIONE PUGLIA, D.G.R. n. 2116/2020, cit., 6705-6706. Il Bilancio è una fonte societaria; il verbale registra lo stato rappresentato nel 2023; la D.G.R. riproduce estratti dell'accordo con il Comune. La diversa provenienza impedisce di equiparare dichiarazioni d'impresa, posizioni espresse al tavolo e verifiche dell'Autorità competente.

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

rimangono pertanto soggette al controllo specifico dell'Amministrazione competente, senza che dalla delimitazione dell'accertamento possa inferirsi il loro inadempimento.

Anche il fattore temporale esclude una certificazione anticipata. Se il mantenimento produttivo e occupazionale è promesso sino al 31 dicembre 2030, un controllo svolto nel 2023 può attestare la situazione esistente e gli obblighi sino ad allora maturati; non può dichiarare adempiuta una prestazione futura. L'esito del controllo potrà, tuttavia, assumere rilievo per l'obbligo che matura in un momento successivo, ove le clausole distinguano tra il raggiungimento della soglia iniziale e il suo mantenimento. L'asimmetria tra scadenza del comodato e durata degli impegni ammette due letture. La prima differisce ogni decisione traslativa al 2030, quando tutte le prestazioni durevoli saranno verificabili; la seconda consente la cessione dopo il 2025, facendo sopravvivere sino al 2030 gli obblighi industriali, con le garanzie eventualmente previste. Il punto 4 colloca l'eventuale cessione dopo la scadenza del comodato. Per stabilire se possa intervenire prima del 2030, occorre accertare quali prestazioni debbano precedere la stipula e quali possano proseguire dopo.

5.3. Istruttoria, partecipazione e formalizzazione degli esiti.

Per ogni vincolo l'istruttoria individua la fonte, la prestazione o l'evento da accertare e il periodo di riferimento. L'Amministrazione competente acquisisce i documenti necessari e trae dall'accertamento le conseguenze previste dalla disciplina applicabile. Il principio di leale collaborazione consente lo scambio degli esiti, ma non altera la competenza[55]. Su questa base, il Comune deve valutare le condizioni del comodato e dell'eventuale cessione, motivando la decisione e consentendo all'impresa di partecipare su contestazioni determinate.

a) L'accertamento ministeriale del 2023 riguarda gli impegni sul trasferimento degli asset assunti presso il MISE il 15 settembre 2015. Gli apporti della Regione, del Comune e delle parti sociali concorrono all'istruttoria del MIMIT, senza estenderne l'esito agli altri rapporti.

b) Per l'Accordo del 28 febbraio 2018 e il comodato del 9 aprile 2018, il Comune verifica i presupposti dell'eventuale cessione e gli obblighi produttivi, occupazionali e periodici, acquisendo i dati degli Enti competenti. La scadenza del godimento al 31 dicembre 2025 resta distinta dalla durata di taluni impegni sino al 31 dicembre 2030. Restituzione, prosecuzione dell'uso ed eventuale cessione dipendono dalle clausole e dagli accertamenti; la documentazione acquisita non consente di ricostruire integralmente le garanzie.

c) Nel primo PIA, la Regione Puglia e Puglia Sviluppo verificano l'investimento e l'incremento di 50 ULA sulla base di 10,39. Il completamento del programma, indicato al 30 novembre 2016, produce gli effetti propri del rapporto agevolativo e non decide la sorte del bene comunale.

d) Nel secondo PIA, cui si riferisce la D.G.R. Puglia n. 2116/2020, il controllo riguarda l'investimento ammissibile di euro 13.021.384,20 e l'incremento previsto di 42 ULA. Concessione, liquidazione ed eventuale revoca o recupero seguono la disciplina del programma e le rispettive attribuzioni della Regione e di Puglia Sviluppo. Tempi e condizioni devono essere ricavati dagli atti concessori e conclusivi, non acquisiti.

e) Per il PAUR del 2019, l'AIA e le successive varianti, le Autorità ambientali, l'ARPA e gli altri Enti di controllo accertano la conformità ai limiti, alle capacità e alle prescrizioni dei titoli, durante la loro vigenza e in occasione delle modifiche rilevanti. Gli esiti possono richiedere l'aggiornamento o un ulteriore titolo, oppure giustificare sospensione, revoca o sanzioni nei casi previsti dalla disciplina settoriale.

[55] REGIONE PUGLIA, D.G.R. n. 2116/2020, cit., 6705-6706; ID., D.G.R. n. 1051/2018, cit., Allegato 2, scheda PS0100, 45057-45058; art. 97 Cost.; l. n. 241/1990, cit., artt. 1, 6 e 14 e seguenti; d.lgs. n. 267/2000, cit., artt. 42 e 107. Le visite comunali previste dall'Accordo costituiscono controllo sull'esecuzione del rapporto e restano distinte dalle verifiche ambientali e agevolative. La circolazione degli esiti istruttori non trasferisce le competenze né confonde le responsabilità delle Amministrazioni coinvolte.

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

Le verifiche così distinte individuano gli accertamenti necessari e i limiti della documentazione disponibile, senza esprimere un giudizio complessivo di adempimento.

L'eventuale inadempimento deve essere contestato in modo specifico, assegnando rilievo alla gravità, alla possibilità di regolarizzazione e al nesso con il beneficio patrimoniale. Occorre distinguere la condizione risolutiva, che opera all'avverarsi dell'evento previsto, dalla clausola risolutiva espressa, che richiede la dichiarazione della parte interessata di volersene avvalere. In mancanza di una disciplina convenzionale applicabile, rilevano i criteri sull'importanza dell'inadempimento e sulla buona fede, secondo la disciplina e la natura del rapporto[56]. Le dichiarazioni politiche e le notizie di stampa possono sollecitare l'istruttoria, non sostituirla. Il giudizio deve confluire in un atto dell'Organo competente, fondato su documenti ostensibili e preceduto, quando incide su una posizione qualificata, dal contraddittorio. Questi passaggi rendono controllabile la verifica e consentono di motivare la successiva decisione sul bene.

6. Scadenza del comodato e tutela delle posizioni giuridiche.

La scadenza del comodato segna una cesura nel godimento della seconda porzione, ma non determina, da sola, l'esito della più ampia vicenda negoziale. La questione non riguarda, dunque, soltanto la permanenza dell'impresa nel bene, ma il rapporto tra cessazione del titolo di godimento, eventuale obbligo di stipulare la cessione e tutela delle posizioni giuridiche maturate nel corso dell'operazione.

6.1. Detenzione successiva al termine e disciplina del titolo interinale.

Il comodato del 9 aprile 2018 indicava il 31 dicembre 2025 come termine del godimento della seconda porzione. Se il titolo è riconducibile al comodato di diritto comune, alla scadenza il comodatario è tenuto a restituire il bene. L'eventuale obbligo di stipulare la cessione va accertato secondo i criteri del par. 6.2[57]. Le cronache riferiscono una richiesta aziendale del 5 dicembre 2025, interlocuzioni comunali nei primi giorni di gennaio 2026, un tavolo SEPAC (Comitato regionale per il monitoraggio del sistema economico produttivo e delle aree di crisi) del 14 gennaio 2026. L'elenco comunale riporta la Deliberazione di Giunta 27 gennaio 2026, n. 18, sull'uso provvisorio della seconda porzione. La stampa riferisce la prosecuzione dell'uso sino al 31 dicembre 2026 e l'incontro al MIMIT del 4 agosto 2026[58].

La prosecuzione dell'uso così descritta deve essere ricondotta a una figura giuridica determinata: proroga, nuovo comodato, concessione temporanea o tolleranza. Le alternative non sono fungibili.

---

[56] REGIONE PUGLIA, D.G.R. n. 2116/2020, cit., 6704-6706; R.D. n. 262/1942, cit., artt. 1218, 1353, 1375, 1453, 1455, 1456 e 1804, comma 3, c.c.; l. n. 241/1990, cit., art. 11, comma 2. Il punto 3 dell'Accordo subordina la rinuncia al giudizio alla stipulazione del *«contratto di cessione di cui al punto 2»*. La clausola risolutiva non esonera dall'accertamento del fatto dedotto né dall'adozione degli atti pubblicistici eventualmente necessari. Nel comodato, la violazione degli obblighi contemplati dall'art. 1804 c.c. può dar luogo alla restituzione anticipata prevista dal suo terzo comma.

[57] REGIONE PUGLIA, D.G.R. n. 2116/2020, cit., 6703-6704; R.D. n. 262/1942, cit., art. 1809, comma 1, c.c. La durata del comodato risulta dall'estratto del contratto riprodotto nella relazione regionale. Il comodato attribuisce detenzione qualificata e uso del bene, non un diritto reale né un'opzione implicita di acquisto.

[58] COMUNE DI GINOSA, *Elenco deliberazioni di Giunta comunale primo semestre 2026*, in Sito web (https://www.comune.ginosa.ta.it/content/download/18310/611639/file/Elenco_Deliberazioni_Giunta_Comunale_primo_semestre_2026.PDF), 2026, 2; G. LEONE, *Guerra o pace tra Ecologistic e Ginosa?*, in *Corriere di Taranto*, Sito web (https://www.corriereditaranto.it/2026/02/09/guerra-o-pace-tra-ecologistic-e-ginosa/), 2026; ID., *Ecologistic e Comune di Ginosa: scontro arriva a Roma, ivi* (https://www.corriereditaranto.it/2026/08/05/ecologistic-e-comune-di-ginosa-scontro-arriva-a-roma/), 2026; COLLETTIVA, *Ecologistic Ginosa, al MIMIT si riapre il confronto: in gioco 90 posti di lavoro*, in Sito web (https://www.collettiva.it/copertine/lavoro/ecologistic-ginosa-mimit-smdnea1m), 2026. Le fonti giornalistiche sono utilizzate soltanto per la cronologia degli eventi e delle posizioni pubblicamente riferite; natura, contenuto ed effetti degli atti restano affidati alle fonti ufficiali e processuali pertinenti.

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

La proroga richiede un fondamento nel rapporto o in un atto valido; il nuovo comodato presuppone un'autonoma decisione motivata; la concessione obbedisce alle regole di gestione del bene pubblico; la detenzione priva di titolo espone alle conseguenze restitutorie e patrimoniali previste dall'ordinamento. La qualificazione dipende dal testo integrale della Deliberazione e dagli eventuali atti che vi diano esecuzione. L'uso interinale può essere funzionale a evitare l'interruzione produttiva mentre si svolge la verifica, ma non deve diventare un differimento indefinito. Occorre definirne durata, regime economico, responsabilità, manutenzione, coperture assicurative e rapporto con gli obblighi sino al 2030. Anche la soluzione provvisoria è amministrazione del patrimonio e richiede forma e competenza.

6.2. Dovere di provvedere, obbligo di contrarre ed effetto traslativo.

Tre situazioni devono essere mantenute distinte. L'obbligo di provvedere impone all'Amministrazione di esaminare un'istanza qualificata e concludere il procedimento con una decisione espressa; l'obbligo di contrarre presuppone un vincolo già perfezionato a stipulare; il trasferimento immobiliare è l'effetto prodotto dal contratto definitivo o da una pronuncia costitutiva che ne tenga luogo. L'esistenza del primo non dimostra il secondo, e nessuno dei due trasferisce automaticamente il bene. La giurisprudenza ha riconosciuto che legalità, buona fede e correttezza possono imporre una risposta espressa alla richiesta di rinegoziare o attuare un rapporto consensuale, quando il privato sia titolare di una posizione differenziata. La stessa giurisprudenza esclude però che il dovere sorga in modo automatico: rilevano il comportamento precedente, l'eventuale inadempimento e la concreta utilità del procedimento[59].

Nel caso Ecologistic, per stabilire se il Comune fosse tenuto a pronunciarsi, occorre esaminare l'istanza riferita dalla stampa e la posizione che l'impresa trae dal rapporto con l'Ente. A tal fine rilevano le pattuizioni del 2018, la durata del rapporto e gli investimenti documentati. Per accertare l'eventuale obbligo di stipulare la cessione occorrono gli atti indicati al par. 2.3.

Se l'accordo del 2018 rientra nell'art. 11 della l. n. 241/1990 ed è valido, il Comune non può disattenderlo come se fosse una dichiarazione politica. L'eventuale recesso unilaterale è ammesso per sopravvenuti motivi di pubblico interesse e comporta l'indennizzo dei pregiudizi nei limiti stabiliti dalla legge[60]. Se, invece, il documento integra un preliminare privatistico, occorre verificarne la forma scritta, la determinazione o determinabilità dell'oggetto e gli atti amministrativi presupposti. Per l'esigibilità rilevano la scadenza del termine e l'avveramento delle condizioni, ove pattuiti. Qualora contenga soltanto un impegno procedimentale, l'esito potrà essere una decisione motivata, non necessariamente la vendita o la cessione gratuita. La qualificazione deve precedere la scelta del rimedio, non esserne il risultato.

La determinazione sull'alienazione deve inoltre misurarsi con la situazione presente. L'interesse pubblico originario non è cristallizzato al 2018, ma l'Amministrazione non può invocare genericamente un diverso indirizzo politico per sottrarsi a obblighi validi. Dovrà comparare occupazione, investimenti, continuità industriale, valore e destinazione del bene, compatibilità ambientale e sostenibilità del rapporto, distinguendo le sopravvenienze dai fatti già conosciuti al momento dell'accordo.

---

[59] Cfr. l. n. 241/1990, cit., artt. 1, comma 2-*bis*, e 11, comma 2; CdS, Sez. IV, 14 maggio 2024, n. 4321, quanto al dovere di concludere il procedimento di formazione di un accordo di diritto pubblico; ID., Sez. IV, 11 novembre 2024, n. 9014, quanto all'istanza di rinegoziazione e ai limiti derivanti dall'inadempimento. Vd. GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA, *Sulla illegittimità dell'inerzia del Governo nello stipulare con la Regione Campania l'Accordo di coesione per la gestione dei fondi del PNRR*, in Sito web (https://www.giustizia-amministrativa.it/-/105486-375), 2024; ID., *Obbligo di provvedere sull'istanza di rinegoziazione di una convenzione di lottizzazione in presenza di circostanze sopravvenute*, in Sito web (https://www.giustizia-amministrativa.it/-/105486-629), 2024.

[60] L. n. 241/1990, cit., art. 11, comma 4. Il recesso non coincide con l'accertamento dell'inadempimento né con l'inefficacia per mancato avveramento di una condizione: mutano presupposti, motivazione e conseguenze patrimoniali.

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

6.3. Affidamento, giurisdizione e rimedi esperibili.

L'affidamento non crea un diritto reale e non sana la mancanza della forma richiesta. Può però assumere rilievo nella fase esecutiva di un rapporto valido o sul piano della responsabilità, quando il comportamento dell'Amministrazione abbia generato, senza colpa del privato, una ragionevole fiducia poi frustrata in violazione di buona fede[61]. Nel caso esaminato, durata dell'interlocuzione e consistenza degli investimenti sono elementi significativi, ma non conclusivi. Occorre verificare se le spese siano state sostenute in esecuzione di obblighi autonomamente agevolati, se la futura cessione fosse determinante nel programma economico, quali riserve risultassero dagli atti e se la società conoscesse eventuali limiti di competenza o forma. L'affidamento tutelabile è sempre qualificato e incolpevole.

La giurisdizione dipende dalla natura della fonte e dalla domanda. Le controversie sulla formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi amministrativi sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo. Le Sezioni Unite hanno ritenuto ammissibile la sentenza costitutiva *ex* art. 2932 c.c. nell'ambito della giurisdizione esclusiva su un accordo *ex* art. 11 che contemplava la bonifica e il trasferimento di aree alla P.A.; il principio conferma l'ampiezza della tutela disponibile, ma non dispensa dalla previa verifica della validità, della completezza e dell'esigibilità dell'obbligazione dedotta nel caso concreto[62]. Se il rapporto è invece un preliminare di diritto privato separato dall'esercizio del potere, la controversia può appartenere al giudice ordinario; se si contesta il silenzio su un'istanza procedimentale, rileva l'azione prevista dagli artt. 31 e 117 c.p.a. Quest'ultima può ottenere l'accertamento del dovere di decidere, non il contenuto traslativo in assenza dei relativi presupposti.

I rimedi sostanziali sono graduabili. Se l'impegno è valido e le condizioni risultano adempiute, occorre darvi esecuzione attraverso gli atti pubblicistici e il titolo negoziale necessari. Durante l'istruttoria può essere disciplinato un uso temporaneo con termine certo e obblighi di salvaguardia. Se manca un precedente vincolo a cedere, una nuova operazione patrimoniale richiede classificazione, stima, motivazione, competenza, trasparenza e controllo sugli aiuti. Un accordo integrativo o transattivo è possibile nei limiti della disponibilità delle posizioni e dell'interesse pubblico, ma non può eludere le regole sulla forma e sull'Organo competente[63].

7. Conclusioni: la reindustrializzazione come governo della condizionalità.

---

[61] R.D. n. 262/1942, cit., artt. 1337 e 1375 c.c. e CdS, Ad. Plen., 4 maggio 2018, n. 5. La pronuncia, resa in materia di evidenza pubblica, è richiamata esclusivamente quale riferimento ai presupposti della responsabilità da lesione dell'affidamento, la cui configurabilità richiede una verifica concreta dell'affidamento incolpevole, della condotta scorretta imputabile all'Amministrazione, del danno e del relativo nesso causale. Il richiamo non implica, pertanto, l'assimilazione della fattispecie esaminata a quella decisa dall'Adunanza plenaria né consente di presumere la sussistenza di tali elementi nella vicenda Ecologistic.

[62] D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, *Attuazione dell'articolo 44 della Legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo*, art. 133, comma 1, lett. a), n. 2; Cass., Sez. Un., 5 dicembre 2023, n. 33944; UFFICIO DEL MASSIMARIO E DEL RUOLO, *Rassegna mensile della giurisprudenza civile della Corte di cassazione. Provvedimenti pubblicati – dicembre 2023*, in Sito web (https://www.cortedicassazione.it/resources/cms/documents/RASSEGNA_MENSILE_DICEMBRE_2023__SETTORE_CIVILE.pdf), 2023, 5-6. La decisione concerneva un accordo ex art. 11 avente a oggetto la bonifica e il trasferimento di aree alla P.A.; l'ammissibilità della tutela costitutiva *ex* art. 2932 c.c. non dispensa dalla verifica della validità, completezza ed esigibilità dell'obbligazione dedotta nel caso concreto.

[63] REGIONE PUGLIA, D.G.R. n. 2116/2020, cit., 6703-6706 e 6775-6776; d.lgs. n. 267/2000, cit., artt. 42, 107 e 192; R.D. n. 262/1942, cit., artt. 1350, 1965, 2643 e 2932 c.c.; l. n. 241/1990, cit., art. 11; d.lgs. n. 104/2010, cit., artt. 31 e 117. Una diversa operazione dispositiva o transattiva richiede la previa verifica dell'esistenza e dell'esigibilità dell'impegno alla cessione. La transazione presuppone una lite, anche potenziale, e reciproche concessioni; restano necessari competenza, forma, motivazione e tutela del patrimonio pubblico.

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

Il caso Ecologistic mostra che la reindustrializzazione di un sito dismesso non coincide con un singolo atto, ma si compone di una pluralità di rapporti ordinati a una funzione economico-sociale comune. L'operazione, tuttavia, non è qui un nome collettivo né un centro autonomo di imputazione: è l'unità giuridica di analisi che rende visibili i nessi funzionali tra atti, procedimenti, negozi e comportamenti, senza privare ciascun segmento del proprio regime. Il risultato opera così in duplice direzione: integra la comprensione del singolo atto e, insieme, impedisce che la comune finalità autorizzi la sovrapposizione dei titoli. La conseguenza sistematica è un coordinamento sul piano istruttorio, la cui portata resta commisurata al potere esercitato. Legalità e competenza delimitano gli effetti; buon andamento e completezza dell'istruttoria richiedono di considerare gli accertamenti pertinenti degli altri segmenti; proporzionalità e tutela dell'affidamento orientano la decisione sulle sopravvenienze. La sintesi dell'operazione consiste nel rendere esplicito questo raccordo, senza istituire una competenza unitaria che le fonti non attribuiscono.

La ricostruzione patrimoniale conferma che l'acquisizione gratuita trasformò un bene industriale privato in una risorsa destinata alla ripresa produttiva e occupazionale, senza determinarne automaticamente la classificazione o le future modalità di disposizione. Né l'origine gratuita dell'acquisto né la finalità occupazionale rendono, da sole, il bene indisponibile o liberamente alienabile; la disciplina applicabile dipende dal titolo, dalla destinazione effettiva e dagli atti dell'Ente. Quanto all'impegno patrimoniale, il 31 dicembre 2025 segna la scadenza convenuta per il godimento della seconda porzione. Per stabilire se il richiamo alla cessione contenuto nelle premesse vincoli il Comune, occorrono i testi integrali e gli atti presupposti; va poi verificato se siano stati assolti gli obblighi cui la cessione risulti subordinata. Soltanto all'esito di tale ricognizione potrà stabilirsi se la posizione dell'impresa integri una pretesa contrattuale, una posizione procedimentale qualificata o un affidamento rilevante secondo i rispettivi presupposti. Dovere di provvedere, obbligo di contrarre ed effetto traslativo rimangono conseguenze diverse per fonte, contenuto e tutela e non possono essere dedotte l'una dall'altra.

La medesima esigenza di distinzione si manifesta sul versante economico. Investimenti, livelli occupazionali e continuità produttiva possono giustificare l'attribuzione gratuita del godimento e orientare l'eventuale disposizione del bene; non sostituiscono, tuttavia, la stima del cespite, la motivazione sulla convenienza pubblica e la verifica dell'eventuale vantaggio selettivo. L'utilità occupazionale può costituire la ragione e la condizione del beneficio, non il suo corrispettivo presunto. Quanto più il patrimonio è impiegato come leva di sviluppo, tanto più l'Amministrazione deve rendere misurabile la corrispondenza tra sacrificio patrimoniale e risultati attesi, mediante obblighi determinati, proporzionati e controllabili. L'evoluzione dei titoli ambientali conferma che attività promessa, autorizzata ed esercitata richiedono verifiche distinte. La VIA favorevole sulla centrale trigenerativa non sostituisce la modifica sostanziale dell'AIA né gli ulteriori titoli necessari e non certifica l'adempimento degli obblighi industriali. La continuità del progetto deve quindi essere accertata confrontando la prestazione convenuta con la configurazione autorizzata e l'attività concretamente svolta.

Quanto ai controlli, il metodo del par. 5.3 coordina fonte, oggetto, tempo, competenza e conseguenza di ciascun vincolo con la durata delle prestazioni. Il verbale MIMIT del 2023 vale per gli impegni ministeriali del 2015; gli altri obblighi richiedono accertamenti distinti. La pluralità delle verifiche esclude che un accertamento parziale valga come quietanza generale o che l'assenza di una certificazione unitaria provi l'inadempimento.

La base documentale delimita le conclusioni dell'indagine. Gli atti pubblicati e le clausole riprodotte nella D.G.R. Puglia n. 2116 del 2020 consentono di ricostruire con sufficiente precisione la sequenza amministrativa e gli istituti coinvolti. Il fascicolo MASE documenta l'esito della VIA e i pareri del Ministero della Cultura richiamati al par. 4.2. Le fonti giornalistiche sono state impiegate esclusivamente per ordinare gli eventi e le posizioni pubblicamente riferite dopo la scadenza del 2025, non per accertare titoli o effetti giuridici. Non risultano invece integralmente acquisiti alla

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

ricostruzione i testi sottoscritti degli accordi del 2015 e del 2018 con tutti gli allegati, i comodati con le relative garanzie, né gli atti conclusivi di concessione, verifica e liquidazione del secondo PIA. Mancano altresì i documenti analitici sugli investimenti e sui livelli occupazionali, il titolo che disciplina l'uso del bene dopo il 2025 e gli eventuali atti amministrativi o processuali sopravvenuti sulla vicenda patrimoniale. La mancata reperibilità in fonte aperta non ne dimostra l'inesistenza, ma impedisce di assumerli quale base probatoria della presente ricostruzione. In assenza di tali atti, non sarebbe metodologicamente corretto trasformare la ricostruzione delle regole applicabili in un giudizio definitivo sull'esigibilità della cessione o sull'adempimento delle singole prestazioni. L'analisi individua, dunque, l'ordine e i criteri della verifica; la decisione resta affidata agli Organi competenti sulla base di un'istruttoria completa e aperta al confronto delle parti.

La conseguenza generale riguarda il controllo nel tempo: i risultati che giustificano il beneficio devono essere verificati all'attribuzione, durante l'esecuzione e alla scadenza, secondo la fonte di ciascun vincolo. La scelta tra cessione, prosecuzione temporanea dell'uso e restituzione richiede quindi la ricognizione degli obblighi, la verifica degli adempimenti e la valutazione delle sopravvenienze. Il raccordo tra questi accertamenti permette di motivare la decisione patrimoniale senza desumere dal decorso del termine un diritto al trasferimento o alla prosecuzione dell'uso.

Copyright © - www.quotidianolegale.it