

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE MARCHE

così composta:

Dott. Renzo DI LUCA

Dott. Giuseppe DE ROSA

Dott.ssa Elena TOMASSINI

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità amministrativa, iscritto al n. 18279/R del registro di segreteria, promosso dalla Procura regionale della Corte dei conti per le Marche avverso i Signori:

- BASTIANI Gianfranco (*Presidente*), nato a Ascoli Piceno il 17 settembre 1948, ed ivi residente in via Pretoriana n. 45;
- ROSATI Attilio (*Vice Presidente*), nato a Ascoli Piceno il 12 febbraio 1951, ed ivi residente in Largo Fiordalisi n. 19;
- VENTRIGLIA Alberto (*Direttore*), nato a Macerata il 31 gennaio 1948 e residente a Spinetoli (AP) in via Ferretti, n. 10/A;
- CARDUCCI Longino (*Componente*), nato a Offida (AP) il 3 luglio 1951 ed ivi residente in via S. Lazzaro n. 137;
- ELEUTERI Domenico (*Componente*), nato a Amandola (AP) il 4 dicembre 1937 ed ivi residente in via XX Settembre n. 48;
- FILIAGGI Alessandro (*Componente*), nato a Ascoli Piceno il 13 agosto 1960, ed ivi residente in via Oberdan n. 52;
- MARZIALI Francesco (*Componente*), nato a Force (AP) il 31 marzo 1968 ed ivi residente in via XX Settembre n. 22;

- PASCALI Fausto (*Componente*), nato a ad Amandola (AP) il 22 giugno 1945 e residente ad Ascoli Piceno in via Piagge n. 334

- TACCONI Nazzareno (*Componente*), nato a Ascoli Piceno il 28 luglio 1937 e residente a Monsampolo del Tronto (AP) in via Gramsci n. 1.

Tutti elettivamente domiciliati ad Ancona in corso Mazzini n. 156 presso lo Studio dell'Avvocato Marcello Gemmi, nonché rappresentati e difesi dall'Avvocato Domenico De Angelis del Foro di Ascoli Piceno.

VISTO il decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19.

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, nel testo novellato dal decreto-legge 26 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639.

VISTO l'atto di citazione in data 5 novembre 2003, regolarmente notificato ai convenuti, della Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale.

UDITI, nella pubblica udienza del giorno 15 luglio 2004, con l'assistenza del Segretario Dott.ssa Lucia Caldarelli, il Giudice Relatore Dott. Giuseppe De Rosa, l'Avvocato Domenico De Angelis per il convenuto, nonché il Pubblico Ministero nella persona del Sostituto Procuratore Generale Dott.ssa Alessandra Pomponio.

Esaminati gli atti e i documenti tutti di causa.

Ritenuto in

FATTO

Con inviti a dedurre della Procura regionale datati 30 maggio 2003, veniva contestato agli odierni convenuti - nella qualità di Amministratori del Consorzio per la industrializzazione delle Valli del Tronto, dell'Aso e del Tesino - il danno asserito dai medesimi causato all'Ente d'appartenenza, per aver deliberato la revoca delle disposte retrocessioni di area assegnata dal Consorzio ad impresa inadempiente, nei tempi e nei modi previsti dalla normativa di settore, con atti n. 158/93 del 18 maggio 1993, n. 86 del 12 marzo 2001 e n. 22 del 16 gennaio 2002.

Ciò avveniva all'esito di accertamenti delegati alla Guardia di Finanza, concernenti segnalazione di ipotesi di danno erariale a seguito di presunte irregolarità gestionali del precitato Consorzio, evidenzianti una situazione di irregolarità ed inadempimenti, alcuni dei quali asseriti particolarmente dannosi per il pubblico Erario.

In particolare, dall'esame delle pratiche emergevano casi di mancata retrocessione di aree, cedute dal Consorzio, per mancato rispetto dei termini d'inizio dei lavori ovvero d'ultimazione degli stessi, da parte delle imprese destinatarie dei terreni.

Nell'atto di citazione del 5 novembre 2003, si premetteva che l'attività istituzionale del Consorzio consisteva nel creare le condizioni favorevoli alla nascita di nuove iniziative industriali.

A tal fine, l'Ente poteva procedere alla vendita, all'assegnazione ed alla concessione alle Imprese richiedenti di lotti in aree attrezzate precedentemente acquisito o espropriate da privati. In particolare, veniva contestato ai convenuti la mancata retrocessione di un'area destinata a finalità produttive, alla quale proprietà si succedevano una serie di imprese (DOGAR-ITALIA, TECSUD, TECNESA, TECFIN). Risultava dagli atti che:

- in data 31 ottobre 1986, l'impresa TECNESA S.r.l. inoltrava al Consorzio, per conto d'una costituenda società (DOGA-R ITALIA S.r.l.), una richiesta d'assegnazione d'un lotto di terreno 20.000 mq. sul quale realizzare uno stabilimento per la produzione di "elementi di controsoffittature e plafoniere";
- con deliberazione 19 gennaio 1987 n. 22, il Comitato direttivo del Consorzio affidava alla TECNESA, in via temporanea, un appezzamento di terreno di 20.000 mq. (*successivamente determinato in 18.070 mq.*) e, con deliberazione 9 febbraio 1987, n. 55, assegnava definitivamente il lotto alla costituita Società DOGA-R ITALIA S.r.l.;
- la DOGA-R ITALIA, con atto pubblico del 16 luglio 1987, acquistava dal Consorzio l'appezzamento di terreno di

12.000 mq. al prezzo di lire 18.070= al mq. (complessive lire 216.840.000=);

- il 4 febbraio 1988, la TECNESA S.r.l. presentava al Consorzio la richiesta d'assegnazione d'un terreno di 10.000 mq., sul quale realizzare un opificio di 5.000 mq.;

- il 18 marzo 1988, il Comitato direttivo del Consorzio deliberava l'assegnazione in favore della TECNESA d'un terreno di 9.745 mq. a 15.000 lire al mq. (*deliberazione n. 90/88*);

- il 22 settembre 1988, il Consorzio prendeva atto sia della modifica della ragione sociale della DOGA-R ITALIA S.r.l. in TECSUD S.r.l., sia dell'intento della prima di far propria richiesta, avanzata dalla TECNESA S.r.l., d'assegnazione del terreno di 10.000 mq. (*deliberazione n. 379/88*). In allegato alla deliberazione veniva unita la nota della TECSUD, datata 22 settembre 1988, con la quale la società si faceva carico di tutti gli impegni assunti dalla DOGA-R nei confronti del Consorzio, ed assicurava la continuazione dei programmi produttivi della DOGA-R, così come approvati dall'Ente;

- il Consorzio, con atto pubblico del 31 dicembre 1988, cedeva alla TECSUD un terreno di 9.745 mq. al prezzo di lire 15.000= al mq. (*complessive lire 146.175.000=*);

- il Comitato direttivo del Consorzio, con deliberazione n. 289/89 del 25 maggio 1989, approvava quindi una variante al progetto dell'opificio da realizzare sul terreno acquistato dalla TECSUD, consistente nella "traslazione" del sito da gran parte del 1° lotto, acquistato dalla DOGA-R, a gran parte del secondo lotto, acquistato dalla TECSUD S.r.l.;

- il Comitato direttivo del Consorzio, con deliberazione n. 188/93 del 15 giugno 1993, disponeva la retrocessione, da effettuarsi nei confronti della TECSUD, di 9.000 mq. di terreno. Tale iniziativa veniva motivata sulla considerazione che l'impresa deteneva detta area in esubero, rispetto alle proprie esigenze; l'area da retrocedere individuata nel primo lotto acquistato, nell'anno 1987, dalla DOGA-R ITALIA. Dalla deliberazione risultava che:

- il Consorzio s'era trovato a fronteggiare richieste, rimaste inevase per carenza di terreni, di nuovi insediamenti produttivi;

- la TECSUD aveva realizzato un manufatto di superficie coperta di soli 8.969,49 mq.;

- in relazione agli indici di copertura degli insediamenti produttivi, all'impresa erano sufficienti 18.000 mq. di terreno a

fronte dei 27.815 mq acquistati;

- il Consorzio, con nota prot. 2370 dell' 8 settembre 1993, notificava alla TECSUD la deliberazione di retrocessione ed impartiva le disposizioni per giungere alla stipulazione dell'atto di retrocessione;

- la TECSUD, in data 15 dicembre 1993, chiedeva al Consorzio di "accantonare" - per tutto il 1994 - ogni ipotesi di retrocessione, in modo da non ostacolare il previsto programma di crescita dell'azienda (*che doveva essere avviato entro il 1994*) e non incidere negativamente sul tessuto produttivo ed occupazionale dell'agglomerato industriale ascolano;

- con nota prot. 2603 del 15 settembre 1995, il Consorzio contestava alla TECSUD di non aver dato seguito agli impegni assunti e chiedeva all'azienda spiegazioni in merito, manifestando il proprio intendimento a procedere alla retrocessione del terreno;

- la TECSUD, con nota del 10 novembre 1995, riferiva che per l'attuazione del programma d'espansione era in attesa della definizione di nuovi incentivi, previsti dalla legge n. 488 per le aree in declino industriale;

- in data 19 luglio 1996 il Dott. Gagliardi, Funzionario del Consorzio,

con relazione indirizzata al Presidente, al Vice-Presidente ed al Direttore Generale, riesaminava la posizione relativa alla TECSUD. In detta relazione s'evidenziavano: l'inadempimento degli obblighi contrattuali da parte della TECSUD, in quanto parte delle aree concesse non venivano utilizzate; la presenza d'una ipoteca di primo grado sull'area da retrocedere (*quantificata in lire 3.000.000.000*) apposta dagli istituti finanziatori fin dal 31 ottobre 1989; la sussistenza d'una richiesta di temporanea sospensione della deliberazione di retrocessione, avanzata dalla TECSUD in data 15 dicembre 1993.

Nella relazione si sottolineava un ulteriore inadempimento della TECSUD, constatato in sede di sopralluogo dell' 8 luglio 1996 all'interno dello stabilimento realizzato, consistente nell'utilizzo dello stesso come deposito di prodotti finiti dalla Merloni Elettrodomestici S.p.a., in contrasto con le disposizioni del piano urbanistico e con le prescrizioni contenute nella delibera-quadro, recepite nel contratto di compravendita dell'area;

- in data 10 dicembre 1997, il geometra Lucidi Pierluigi redigeva, per conto della TECFIN S.p.a., Società terza rispetto alle imprese precitate, una stima del complesso industriale ubicato nella zona Campolungo del Comune di Ascoli

Piceno, di proprietà della TECSUD S.r.l., valutando l'opera, ai fini della relativa acquisizione:

- per le superfici coperte, lire 5.032.660.000= (8.677 mq. al prezzo di lire 580.000= al mq.);
- per la palazzina servizi amministrativi, lire 486.380.000= (586 mq. al prezzo di lire 830.000= al mq.);
- per le aree scoperte, lire 1.036.475.000= (18.845 mq. al prezzo di lire 55.000= al mq);

- con relazione del 18 dicembre 1998, il Dott. Gagliardi esprimeva perplessità sull'operazione di compravendita annunciata dalla TECSUD. Nella relazione veniva altresì espressamente riconosciuto che la procedura adottata per la valutazione del terreno e dei fabbricati *“disconosce totalmente le procedure stabilite contrattualmente”*, in quanto: *“se si fosse proceduto applicando la norma contrattuale per la valutazione del terreno e con la ricerca di una metodologia di valutazione del complesso immobiliare, concordata preventivamente con il Consorzio, senza dubbio sarebbe scaturito un diverso valore rispetto a quello riportato nella suddetta perizia giurata”*. Il Funzionario precisava, inoltre, che già all'epoca in cui era stata esaminata la pratica, non era più possibile ottenere la stima U.T.E. per sopraggiunta incompetenza istituzionale dello stesso;

- con deliberazione del Comitato direttivo n. 432/98 del 21 dicembre 1998, veniva revocata - a seguito d'espressa richiesta della TECSUD - la delibera di retrocessione n. 188/93, al fine di permettere il passaggio di proprietà dell'azienda alla TECNESA S.r.l., esercitante analogo attività, controllata al cento per cento dalla stessa TECSUD S.r.l. .

Il Comitato direttivo indicava espressamente le motivazioni che avevano impedito al Consorzio d'attuare la retrocessione, da ricercarsi nella non florida situazione finanziaria consortile, non permettente il sostenimento degli oneri dovuti alle ipoteche e privilegi, oltre che nel possibile contenzioso che si sarebbe potuto instaurare nel caso, ritenuto probabile, di rifiuto dell'impresa a retrocedere bonariamente il terreno;

- con delibera n. 433/98, di pari data, il Consorzio esprimeva parere favorevole alla TECSUD, per la cessione della proprietà alla TECNESA;

- con delibera n. 434/98, anch'essa di pari data, il Consorzio esprimeva parere favorevole alla TECNESA, relativamente all'acquisto dell'intero complesso di proprietà della TECSUD e, contestualmente, stabiliva il termine entro il quale la TECNESA avrebbe dovuto iniziare i lavori del previsto ampliamento (*un anno dalla data di stipula dell'atto pubblico di*

compravendita del complesso immobiliare) nonché terminarli (due anni dalla stessa data). Nell'atto era altresì stabilito, conformemente alle delibere-quadro: "I termini di inizio ed ultimazione dei lavori sono essenziali a tutti gli effetti. A giudizio insindacabile del Consorzio è consentita una sola proroga non superiore ad un anno dal termine biennale dei lavori";

- tutte le prescrizioni della delibera n. 434/98, compreso l'obbligo generico del rispetto delle disposizioni della delibera-quadro n. 447/C/81, risultavano riportate nella scrittura privata di compravendita d'azienda, sottoscritta in data 22 dicembre 1998, dal rappresentante della ditta acquirente TECNESA e, in data 30 dicembre 1998, dal rappresentante della venditrice TECSUD. Il prezzo della compravendita veniva stabilito, di comune accordo, in lire 6.713.276.075= oltre ad IVA, prendendo a base il valore di lire 6.555.515.000= scaturente dalla perizia giurata redatta dal geometra Lucidi Pierluigi il 10 dicembre 1997 per conto della TECFIN S.p.a. (società terza rispetto alle imprese interessate alla compravendita). Detta perizia indicava in lire 55.000= al mq. il prezzo di valutazione dell'area scoperta (*rispetto al prezzo di lire 12.000= al mq., che la Società aveva pagato al Consorzio in data 16 luglio 1987*). In data 3 febbraio 1999, la scrittura privata veniva inserita tra i rogiti del Notaio Nazareno Cappelli ed il successivo 1° aprile 1999 veniva inviata al Consorzio;

- con delibera n. 397/2000 del 23 ottobre 2000, il Consorzio prendeva atto dell'avvenuta fusione - avvenuta il 21 dicembre 1999 - della Società TECNESA S.r.l. nella Società TECFIN S.p.a. . il Consorzio prendeva inoltre atto che la TECFIN risultava iscritta presso la CCIAA di Forlì con una posizione merceologica caratterizzata dallo svolgimento di attività non compatibili con le previsioni urbanistiche della zona ove insisteva il complesso industriale ex TECNESA. Ciò nonostante, si riteneva non necessario procedere all'aggiornamento della posizione camerale, considerando che la TECFIN non intendeva promuovere nell'immobile alcuna diretta attività produttiva, posto che la Società manifestava l'intenzione di trasferire l'intero complesso industriale ad altre imprese. Il Consorzio, si limitava quindi a prendere atto dell'incorporazione della TECNESA nella TECFIN - a seguito della quale anche l'intero complesso industriale TECNESA diveniva di proprietà TECFIN - e precisava che quest'ultima società era subentrata in tutti gli obblighi ed impegni contrattuali esistenti tra l'incorporata TECNESA e lo stesso Consorzio.

L'Ente si riservava, quindi, di verificare il pieno adempimento da parte delle società di tutti gli impegni e gli obblighi che le stesse avevano verso il medesimo, ed eventualmente di assumere determinazioni in merito;

- il Comitato direttivo consortile, con delibera n. 398/2000 del 23 ottobre 2000, prendeva quindi atto della richiesta d'autorizzazione avanzata dalla TECFIN in data 30 maggio 2000, allo scopo di:

- effettuare il frazionamento del complesso industriale ex TECNESA per la cessione di una parte dello stabilimento alla PLALAM S.p.a. - esercente attività "Centro servizi per le operazioni di taglio a misura e imballaggio lamiere destinate agli utenti" - nonché d'un frustolo di terreno di mq. 33, alla Società MECCANICA H7 S.r.l.;

- stipulare un contratto di *leasing* immobiliare con la Società TECNESA S.r.l. - unipersonale, costituita il 9 luglio 1999 ed in esercizio dal 1° settembre 2000 - riferito al restante terreno di 8.500 mq. circa, da utilizzare per la costruzione d'un opificio industriale ove svolgere l'attività di "produzione di contro soffitti metallici";

Il Comitato direttivo esprimeva parere favorevole solo per la cessione interessante la Società PLALAM;

- con delibera n. 399/2000 del 23 ottobre 2000, il Comitato direttivo

esprimeva analogo parere positivo per la richiesta d'acquisto del complesso industriale ex TECNESA, avanzata dalla PLALAM, la quale avrebbe dovuto eseguire una ristrutturazione e riconversione dell'opificio per un costo complessivo di lire 3.000.000.000= circa;

- con atto del 24 maggio 2001, veniva formalizzato il passaggio di proprietà tra la TECFIN S.p.a. e la Società INTESA Leasing S.p.a. e la PLALAM S.p.a. . Con il perfezionamento dell'operazione, in mano alla TECFIN rimanevano:

- l'appezzamento di terreno di 8.500 mq.;
- il frustolo di terreno di 33 mq.

Secondo le intenzioni della TECFIN, tali appezzamenti dovevano essere utilizzati come da programma comunicato dalla medesima al Consorzio (*il 30 maggio 2000*) e per il quale il Consorzio non si era, alla data del 12 marzo 2001, ancora espresso;

- Il Comitato direttivo, con delibera n. 86/01 del 12 marzo 2001, manifestava la volontà di retrocedere gli 8.500 mq. di terreno che la TECFIN intendeva affidare, in *leasing* immobiliare, alla TECNESA S.r.l. e, con la medesima delibera,

dava atto d'aver richiesto, con nota n. 3382 del 5 dicembre 2000, ulteriori dettagli alla TECFIN sui futuri programmi d'utilizzazione dell'area di 8.500 mq., nonché i tempi di realizzazione degli stessi.

La retrocessione veniva motivata sostenendo che il previsto ampliamento, da effettuarsi nel 1998 da parte della TECNESA S.r.l. (confluita nella TECFIN S.r.l.), non era stato realizzato. Tuttavia, poiché detta delibera veniva adottata senza che il Consorzio avesse rispettato la procedura prevista dall'articolo 7 e seguenti della legge n. 241 del 1990, con delibera n. 437/01 del 26 settembre 2001 il Comitato direttivo, per consentire il rispetto di tali disposizioni, sospendeva temporaneamente l'efficiacia della precitata delibera n. 86/01;

- il Comitato direttivo, con delibera n. 22/02 del 16 gennaio 2002 - considerato che il terreno in questione non risultava ancora utilizzato e che la Società TECFIN non aveva presentato il progetto esecutivo, ma aveva, il 30 novembre 2001 avanzato al Consorzio una proposta d'utilizzazione dell'area da parte d'altra società non TECFIN, non legittimata nè avente titolo ad operare sul lotto in questione - ribadiva la volontà dell'Ente di retrocedere gli 8.500 mq. di terreno;

- a detta ultima deliberazione non veniva data esecuzione.

Il Presidente, il Vice Presidente, il Direttore e i componenti del Comitato Direttivo del Consorzio, quindi, venivano citati in giudizio poiché non avevano proceduto a retrocedere l'area inutilizzata, nei modi e nei tempi stabiliti dalle normative in vigore, non eseguendo le delibere di retrocessione assunte ed anzi adottando:

- la delibera n. 423 del 21 dicembre 1998 di revoca delle delibere di retrocessione n. 188/93 del 15 giugno 1993

- la delibera n. 437/01 del 26 settembre 2001 di sospensione temporanea della nuova delibera di retrocessione n. 86/01 del 12 marzo 2001.

Tanto premesso, nell'atto di citazione si sosteneva la natura di "ente pubblico non economico" del Consorzio per il Nucleo di industrializzazione di Ascoli Piceno al fine dell'affermazione della giurisdizione della Corte dei conti sulla questione di causa.

In particolare, si sottolineava, per realizzare le proprie finalità il Consorzio agiva acquisendo aree da destinare a soggetti assunti l'impegno dello svolgimento delle attività produttive.

Nelle operazioni di reperimento delle aree, richiamava la Procura regionale, l'Ente perseguiva "finalità di

ordine generale e senza fine di lucro e con struttura priva di connotati imprenditoriali” (rif.: Cass. Civile, SS.UU. nn. 6987, 6988, 6990. 6991 del 22 novembre 1983) ed agiva in una posizione di supremazia, per l'interesse pubblico dichiarato, acquisendo la proprietà di tali aree previa corresponsione, al soggetto detentore, d'una giusta indennità e non attraverso il pagamento del reale prezzo di mercato.

Ai sensi dello Statuto consortile e degli articoli 50 e 53 del d.P.R. n. 218 del 6 marzo 1978, inoltre, il reperimento delle aree poteva avvenire anche mediante l'espropriazione prevista dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359, previa dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dell'acquisizione.

Le aree ottenute dal Consorzio, venivano dunque qualificate ad uso pubblico da destinare ad insediamenti produttivi (*come in proposito risultava dalla documentazione intercorrente tra la Cassa Depositi e Prestiti ed il Consorzio inerente alla concessione di un mutuo di lire 1.000.000.000=*), e ad esse si affermava applicabile il principio generale del vincolo essenziale del rispetto dei termini per l'esecuzione dei lavori.

Una volta acquisita la proprietà dei terreni, il Consorzio li trasferiva alle imprese richiedenti, con una serie di vincoli e prescrizioni connessi alla destinazione urbanistica ed al vincolo di espropriazione per pubblica utilità.

Qualora questi vincoli e prescrizioni non fossero stati rispettati, l'Ente, si annotava, doveva intervenire per recuperare l'immobile, come previsto dai regolamenti consortili disciplinanti la cessione degli stessi (*delibere consortili n. 183/C/81 del 25 maggio 1981 e n. 447/C/81 del 5 dicembre 1981*).

Affermava quindi la Procura regionale, che il Consorzio per l'industrializzazione delle Valli del Tronto, dell'Aso e del Tesino assumeva la natura di Ente pubblico “economico” soltanto a decorrere dal momento dell'adozione della deliberazione n. 29 del 12 settembre 1997, adottata in esecuzione della legge regionale 19 ottobre 1996, n. 48.

Prima di tale data, anche in vigenza della legge statale n. 317/91 (*qualificante tutti i Consorzi di sviluppo industriale “Enti pubblici economici”*), in virtù della legislazione regionale (*articolo 1, legge regionale n. 7 del 1984*), il Consorzio rivestiva natura di Ente pubblico non economico. Sul punto si argomentava che la legge n. 317 del 5 ottobre 1991 costituiva norma di indirizzo, non immediatamente precettiva e comunque non automaticamente modificativa dello *status* dell'Ente, rilevandosi fattualmente che il Consorzio continuava ad operare secondo i precedenti

moduli organizzatori.

In particolare, negava la Procura regionale la tesi secondo la quale la normativa nazionale avrebbe avuto immediata incidenza sulla qualificazione di Enti dell'apparato regionale. Ciò, si affermava, avrebbe violato i principi d'autonomia delle Regioni, tenuto conto fra l'altro che la necessità d'un regime omogeneo per tutto il territorio nazionale costituiva uno scopo meramente programmatico.

Nulla sarebbe mutato, si sosteneva, dopo l'entrata in vigore delle disposizioni nazionali. Tanto s'affermava sulla base della sentenza n. 8675 dell'8 agosto 1995 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, nella quale s'annotava che la legge n. 317 del 1991 *“nel definire Enti pubblici economici i Consorzi e le aree di sviluppo industriale costituiti ai sensi delle vigenti disposizioni nazionali e regionali non ha operato alcuna trasformazione da Enti pubblici a Enti pubblici economici, limitandosi a precisarne i compiti senza produrre alcun mutamento, né della loro struttura, né dei criteri e delle modalità operative che devono eseguire”*.

Parimenti, si osservava, la stessa Corte Suprema confermava che la legge n. 317 del 1991, *“nel definire “enti pubblici economici” i suddetti Consorzi, si è limitata a precisarne i compiti senza operare alcuna trasformazione degli stessi, né dal punto di vista strutturale, né dal punto di vista operativo”* (Sezione lavoro n. 5210 del 25 maggio 1998).

Si affermava pertanto che sino alla data del mutamento della sua natura giuridica - deliberazione n. 29 del 12 settembre 1997, adottata in esecuzione della legge regionale 19 ottobre 1996, n. 48 - il Consorzio rivestiva natura pubblica non economica. Al riguardo, considerato che i comportamenti contestati con l'atto di citazione risalivano, prevalentemente, ad un periodo antecedente a tale trasformazione, si sosteneva non revocabile in dubbio la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti, pacificamente riconosciuta nei confronti degli Enti pubblici non economici (rif.: *Corte dei conti, Sezione I, 6 luglio 2001, n. 218*).

Comunque, anche in relazione all'attività ed ai comportamenti posti in essere dopo l'avvenuta trasformazione, riteneva la Procura sussistere parimenti la giurisdizione della Corte dei conti, in quanto sarebbero stati, nel caso, violati principi e disposizioni posti a tutela del raggiungimento delle finalità pubblicistiche dell'Ente, attraverso il mancato esercizio ovvero l'uso distorto di poteri - doveri che dovevano garantire le finalità dell'Ente.

Al riguardo, si richiamava che il perseguimento della finalità del Consorzio avveniva attraverso due momenti fondamentali d'esercizio di funzione pubblica:

- a) la possibilità dell'acquisizione dei terreni anche mediante l'istituto dell'espropriazione;
- b) la possibilità di riottenere la proprietà dei terreni (aspetto impropriamente definito "retrocessione"), nel caso di non utilizzo degli stessi nei tempi e nei modi stabiliti per realizzare le finalità pubbliche sottostanti all'assegnazione delle aree.

Per la finalizzazione pubblicistica dell'attività si sosteneva dunque irrilevante la natura del negozio giuridico, intercorrente tra il Consorzio e le imprese assegnatarie dei suoli, sotto il profilo del riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e contabile, nella prospettiva dell'azione di responsabilità amministrativa per danni cagionati all'Ente.

Peraltro, si affermava difficilmente inquadrabile lo schema pattizio, utilizzato dal Consorzio, col contratto civilistico di "vendita" o "cessione in uso a titolo oneroso", in quanto prevedente un "patto" di restituzione del bene correlato a condizioni di mancato utilizzo (entro termine prefissato) a fini di sviluppo d'interesse pubblico generale.

Sul punto si richiamava che, del resto, in materia Consortile sempre più frequentemente erano i T.A.R. a pronunciarsi sulle relative fattispecie (*rif.: T.A.R. Puglia, Lecce, Sezione II 22 ottobre 2002, n. 5301; T.A.R. Lazio, Sezione II 4 gennaio 2002, n. 43; T.A.R. Abruzzo, Pescara 6 aprile 2001, n. 344*).

Perfettamente rispondenti alle finalità descritte, si rilevava, risultavano quindi i due regolamenti consortili (cc.dd. "delibere quadro"), sanciti in capo all'Ente il potere-dovere d'individuazione delle imprese cui assegnare le aree nonché il potere-dovere di vincolare il privato, attraverso idoneo strumento contrattuale, ad una serie di prescrizioni, adempimenti e particolari responsabilità per garantire l'effettività della realizzazione delle finalità che l'Ente doveva perseguire.

Inoltre, si osservava, l'articolo 36, comma 4, della legge n. 317 del 1991, qualificante espressamente i Consorzi di sviluppo industriale "Enti pubblici economici", non ne aveva mutato la struttura, i compiti e le attribuzioni, sicché non poteva ritenersi che tale mera qualificazione legislativa - pur determinante in tema d'individuazione del Giudice competente in materia di rapporto di lavoro o di attività a carattere imprenditoriale svolta dall'Ente su un piano

paritetico con i privati - alterasse la *ratio* sottesa alla creazione di tali Enti, vale a dire lo svolgimento di prevalenti funzioni pubblicistiche d'interesse generale.

Denegava quindi la Procura regionale che dette attività, sol perché compiute da un soggetto definito dalla legge "Ente pubblico economico", rivestissero carattere imprenditoriale (regime di parità giuridica con i privati), sostenendosi che esse - poiché comunque espressione di poteri autoritativi implicanti la valutazione di preminenti interessi pubblici, nonché preordinati all'esproprio - si caratterizzavano per la natura squisitamente amministrativa contrassegnata da ampi margini di discrezionalità, pertanto foriereri di posizioni d'interesse legittimo tutelabili soltanto davanti al giudice amministrativo (*rif.: Cass. Civile SS.UU. n. 781 del 1999*).

Si richiamava inoltre la legge 27 marzo 2001, n. 97. Lo scopo perseguito dal legislatore, con l'introduzione di norme di carattere procedurale disciplinanti il rapporto tra giudizio di responsabilità e giudizio penale, s'individuava nell'intento di favorire l'attivazione di giudizi di responsabilità, estesa a tutti i dipendenti di pubbliche amministrazioni, di Enti pubblici (*comunque denominati, anche quindi economici*) e di Enti a prevalente capitale pubblico.

La norma, s'annotava, aveva dimostrato come il legislatore, in realtà, non dubitava sulla piena conoscibilità, da parte del giudice contabile, delle situazioni di danno arrecate, oltre che dai dipendenti di pubbliche amministrazioni *tout court*, anche da quelli di Enti pubblici economici e non economici e di Enti a prevalente partecipazione pubblica.

Sosteneva dunque la Procura non sussistere alcun dubbio sull'attribuzione del giudizio alla cognizione del Giudice contabile, sia per l'impiego di risorse generali, che per il perseguimento di finalità generali, che per l'utilizzo di schemi procedurali pubblicistici (es: diritto dei proprietari a riottenere i terreni per inutilizzo). La discrezionalità s'asseriva attenere agli strumenti operativi, non ai fini, non potendosi pertanto estendersi all'applicazione di procedure impedenti od ostacolanti il raggiungimento degli scopi istituzionali.

Inoltre, neppure l'eventuale natura discrezionale (*denegata*) del comportamento oggetto di contestazione, avrebbe potuto escludere nel caso di specie la giurisdizione della Corte dei conti, in quanto comunque si ritenevano ricorrere gli estremi d'un comportamento palesemente e marcatamente irragionevole, poiché non congruente con la realizzazione dei fini generali dell'Ente (*rif.: Cass. SS.UU. 29 settembre 2003, n. 14488/03*).

Nel merito, affermava la Procura regionale la doverosità del compimento del procedimento di retrocessione disciplinato dalle delibere n. 447/C/81 e n. 183/C/81 e successive modifiche ed integrazioni (cc.dd. “delibere quadro”).

Dall'altra parte, s'annotava, correttamente a tale principio si erano attenute, per la gestione di alcune pratiche, sia le passate che l'attuale Amministrazione consortile. Ad esempio, si richiamavano le retrocessioni disposte con le deliberazioni n. 88/77 del 21 febbraio 1977 (*Macchine Ben S.p.A.*); n. 231/94 del 23 giugno 1994 (*Johnson Controls Plastics S.p.A.*); n. 31 del 27 gennaio 1995 (*Metalcroma*); n. 423 del 21 novembre 1997 (*Marconi Freddeuropa S.r.l.*); n. 144 del 29 aprile 1998 (*Duemme di Mariani Marino e C. S.n.c.*).

Nel caso di specie, il Consorzio doveva procedere alla retrocessione del terreno già dagli anni novanta, allo scadere dei termini concessi per la realizzazione dei lavori. Il comportamento dannoso si protraeva quindi nel tempo quando, anche a fronte di delibere di retrocessione adottate, queste venivano revocate o comunque non eseguite.

La delibera n. 188/93, mai eseguita, veniva revocata dalla delibera n. 432/98; la delibera n. 86/01 veniva “sospesa” per violazione della legge n. 241 del 1990 non sanata tempestivamente; la delibera n. 22/02 del 16 gennaio 2002 non veniva eseguita.

Tutto ciò nonostante che in ambedue i contratti di compravendita si prevedesse espressamente: *“I termini di inizio e di ultimazione dei lavori sono essenziali a tutti gli effetti. A giudizio insindacabile del Consorzio è consentita una sola proroga non superiore ad un anno del termine biennale dei lavori”*.

Per di più, si aggiungeva, s'era anche constatato che in gran parte dello stabilimento della TECSUD venivano depositati prodotti finiti della Società “Merloni ELETTRODOMESTICI S.p.a.”.

L'attività di deposito, contrastante con le disposizioni del piano urbanistico, rendeva dunque la TECSUD ulteriormente inadempiente rispetto le prescrizioni contrattuali e dava diritto al Consorzio d'avviare la procedura per la risoluzione anche del contratto di cessione dell'area del 31 dicembre 1998.

Nella vicenda, la Procura individuava ulteriori elementi di “cattiva gestione”. Il Consorzio avrebbe gestito con estrema superficialità le vicende relative alla successione delle diverse società nella titolarità dei beni assegnati. In base alle

disposizioni della delibera-quadro, contrattualmente recepita, l'Ente avrebbe dovuto svolgere una forte attività di vigilanza sui mutamenti dei soggetti acquirenti e gestori degli immobili assegnati, con rilascio di pareri preventivi.

Al riguardo si richiamava che la TECNESA, alla quale la TECSUD aveva ceduto le aree e che non aveva realizzato quanto dovuto, veniva incorporata per fusione nella Società TECFIN S.p.a., su detto aspetto rilevandosi che l'Ente:

- prendeva atto dell'avvenuta fusione tra società solo in data 26 maggio 2000, con la ricezione d'una nota datata 22 maggio 2000 della TECFIN, trasmettente una copia dell'atto di fusione già sottoscritto in data 12 dicembre 1999;
- prendeva atto che la TECFIN risultava iscritta presso la CCIAA di Forlì con posizione merceologica caratterizzata dallo svolgimento di attività non compatibili con le previsioni urbanistiche della zona, ove insistente il complesso industriale ex TECNESA;
- non riteneva necessario l'aggiornamento della posizione camerale della TECFIN, in quanto questa non intenzionata a promuovere nell'immobile alcuna diretta attività produttiva, considerato che la Società manifestava di voler unicamente trasferire l'intero complesso industriale ad altre imprese;
- si limitava a prendere atto dell'avvenuta incorporazione della TECNESA nella TECFIN, a seguito della quale anche l'intero complesso industriale della TECNESA diveniva di proprietà TECFIN, precisando che quest'ultima Società subentrava a tutti gli obblighi ed impegni contrattuali esistenti tra l'incorporata TECNESA S.r.l. e lo stesso Consorzio.

La “cattiva gestione” dell'attività consortile, con conseguente pregiudizio per l'effettiva realizzazione del fine pubblico proprio dell'Ente (“cornice entro la quale tutta la gestione delle aree dovrebbe essere ricondotta”), si asseriva aver conseguentemente determinato la mancata evasione di numerose richieste d'assegnazione di aree da parte di operatori economici interessati, per assenza di disponibilità delle medesime da parte del Consorzio.

Chiariva quindi parte attrice di non ritenere applicabile nel caso l'articolo 63 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, recante “*Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione dello sviluppo*”, invocato nelle deduzioni difensive quale norma legittimante (*sia pure a posteriori*) il comportamento degli Amministratori.

La preoccupazione del legislatore si valutava legata ai contenziosi insorti tra i Consorzi e i proprietari dei

terreni che volevano ottenere la retrocessione (“in senso proprio”) delle aree espropriate e non utilizzate. La legge n. 448 del 1998, dunque, nel ribadire la necessità della realizzazione delle finalità pubblicistiche dei Consorzi, affermava la facoltà di questi ultimi di retrocedere il terreno nei cinque anni successivi alla cessione ai fini d'una nuova assegnazione.

Annotava inoltre la Procura regionale che s'evincedeva, dalla lettura degli atti parlamentari, che tale articolo era altresì prevalentemente riferito alle Regioni a Statuto speciale, non provvedenti alla sostituzione delle norme nazionali venute meno con norme regionali.

Peraltro, la legge prevedeva il pagamento alle imprese del “*prezzo attualizzato di acquisto delle aree e, per quanto riguarda gli stabilimenti, il valore di questi ultimi come determinato da un perito nominato dal Presidente del Tribunale competente per territorio, decurtato dei contributi pubblici attualizzati ricevuti dal cessionario per la realizzazione dello stabilimento*”, somma questa asserita di gran lunga superiore a quanto stabilito nelle delibere Consortili, e conformemente riportato anche nei contratti.

Sosteneva sul punto la Procura regionale che nei contratti più recenti non veniva richiamato il precitato articolo 63, bensì solo le cc.dd. “delibere quadro”, riservandosi dunque l'applicazione meno vantaggiosa del primo ai soli rapporti tra ditta assegnataria ed eventuali terzi (*rif.: atto di repertorio n. 171867 datato 28 febbraio 2003 relativo alla compravendita d'un terreno tra il Consorzio e l'impresa OCMA S.p.a.*).

Si ribadiva quindi che nel caso all'esame, di conclamata inadempienza, il Consorzio era obbligato a retrocedere e a riassegnare l'immobile, se sussistenti i presupposti, al limite anche alla medesima impresa, qualora ritenuto valido il generico programma d'ampiamiento proposto dalla TECNESA S.r.l., ma ciò al nuovo prezzo corrente al momento della riassegnazione.

Gli Amministratori, invece, pur sussistendo tutti i presupposti, non avevano retrocesso il terreno - revocando le delibere di retrocessione n. 188/93 del 15 giugno 1993 e n. 86/01 del 12 marzo 2001 e non eseguendo la delibera del 2002 - determinando sia un danno da mancato guadagno, che sarebbe derivato dalla successiva assegnazione del bene

ad un prezzo maggiore, sia un danno da mancato utilizzo del bene per i fini istituzionali dell'Ente, per inefficacia dell'azione pubblica e grave disservizio per la collettività.

Nella vicenda s'individuava un ulteriore elemento di "cattiva gestione", tale da pregiudicare l'effettiva realizzazione del fine pubblico dell'Ente ("*cornice entro la quale tutta la gestione delle aree dovrebbe essere ricondotta*"). Il riferimento era alle indagini della Guardia di Finanza evidenzianti numerose richieste d'assegnazione di terreni da parte di operatori economici interessati, richieste rimaste in gran parte inevase per assenza di disponibilità di aree da parte del Consorzio.

Si rappresentava al riguardo che l'Ente, per soddisfare una parte di tali richieste - non provvedendo, come avrebbe dovuto, alla retrocessione delle aree inutilizzate, e non avendo una florida situazione patrimoniale - aveva assunto presso la Cassa Depositi e Prestiti un mutuo di lire 1.000.000.000= (un miliardo).

Conclusivamente, il pregiudizio di cui si riteneva responsabili gli Amministratori del Consorzio per l'industrializzazione delle Valli del Tronto, dell'Aso e del Tesino, si quantificava in almeno euro 199.868,82 - equivalente alla differenza tra la valutazione dell'area del 10 dicembre 1997 (*lire 55.000 x 9.000 mq dell'area scoperta*) ed il prezzo per il riacquisto del terreno (*lire 12.000 x 9.000 mq*), oltre a quello derivante dalla mancata applicazione delle penali previste dalla delibera n. 447/C/81 al punto 3) per le Imprese inadempienti, pari al prezzo pagato dal privato per l'acquisto di mq. 9.000 x lire 12.000= (*lire 108.000.000=*).

La fattispecie inoltre, si sosteneva, sicuramente più dannosa rispetto a quanto contestato, ove si fosse considerato il maggior pregiudizio economico complessivo che l'esercizio distorto di potestà pubbliche aveva arrecato all'Amministrazione ed alla collettività amministrata.

Accanto ad una valutazione strettamente ragionieristica del danno, si argomentava che con il comportamento oggetto di contestazione veniva cagionato un grave danno da disservizio derivante dal mancato utilizzo del bene, per i fini istituzionali dell'Ente.

Tale disservizio s'individuava innanzitutto nel mancato utilizzo delle aree a fini di sviluppo industriale e per la creazione di nuova occupazione (*fini istituzionali dell'Ente*), a causa dell'indisponibilità di terreni inutilizzati dalle ditte

assegnatarie.

La quantificazione concreta di tale partita di danno, che solo indicativamente veniva ritenuta pari ad euro 20.000,00, si rassegnava al prudente apprezzamento del Giudice, ai sensi dell'articolo 1226 codice civile, poiché asserito impraticabile ogni altro sistema di determinazione del danno stesso, oltre i parametri già forniti.

Il tutto, oltre alla rivalutazione monetaria e agli interessi, fatta salva la maggiore o minore quantificazione ritenuta equa dal Collegio in tema di danno da disservizio.

Tra i soggetti contribuenti a cagionare il danno, si sosteneva poter configurare un comportamento almeno gravemente colposo in quello tenuto dal Presidente, dal Vice Presidente, dal Direttore e dagli altri Componenti del Comitato Direttivo, deliberanti la revoca e la sospensione delle delibere di retrocessione n. 188/93 e n. 86/01.

In particolare, il Presidente ed il Vice Presidente per non aver svolto, da un lato, l'attività d'impulso e d'iniziativa ai fini dell'adozione degli atti necessari al perseguimento degli scopi Consortili (*rif: l'articolo 16, comma 1, dello Statuto*), dall'altro, il Presidente per non aver dato esecuzione alle deliberazioni di retrocessione deliberate dai Consigli direttivi (*rif: l'articolo 16, comma 3, dello Statuto*).

Le deliberazioni di revoca della retrocessione, s'annotava in citazione, venivano adottate “sentito il parere favorevole del Direttore generale dell'Ente”, con voto favorevole dei soggetti citati in giudizio, nella loro piena consapevolezza della violazione di norme che lo stesso Consorzio s'era dato per la realizzazione della sua funzione pubblica.

Quanto alla ripartizione interna delle singole responsabilità, la Procura s'esprimeva per la maggiore incidenza del comportamento del Presidente nella causazione del danno, commisurato al trenta per cento dello stesso.

Con memoria depositata in prossimità d'udienza, si costituivano i convenuti. Nella difesa si rappresentava innanzitutto che, alla ricostruzione dei fatti operata dalla Procura regionale, occorreva aggiungere due circostanze:

- in primo luogo, risultava attuata la delibera n. 22/02 con cui il Consorzio decideva di retrocedere il terreno inutilizzato.

L'atto veniva notificato alla TECFIN S.p.a. e, dopo aver esperito un ultimo tentativo di definire bonariamente la vicenda, sempre al fine d'evitare il contenzioso giudiziario, il Consorzio invitava formalmente la TECFIN a presentarsi davanti al Notaio Calvelli di Ascoli Piceno per il giorno 10 settembre 2003, per la stipula dell'atto pubblico di retrocessione. Andato deserto l'appuntamento, il Consorzio decideva, con deliberazione n. 470/03 del 17 settembre 2003, di citare in giudizio la TECFIN S.p.a. per l'accertamento dell'inadempimento e la restituzione del terreno. L'incarico veniva affidato al difensore dei convenuti nell'odierno giudizio il quale, con lettera del novembre 2003, chiedeva la Consorzio la documentazione necessaria che gli veniva fornita solo nel mese di maggio 2004. L'atto di citazione s'affermava in corso di notificazione, al momento della presentazione della memoria difensiva.

- aveva avuto termine il procedimento penale a carico del Presidente del Consorzio: il Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale di Ascoli Piceno, con sentenza n. 9/04 del 28 gennaio 2004, depositata il 20 febbraio 2004, dichiarava il non luogo a procedere nei confronti del Presidente del Consorzio, "poiché il fatto non costituisce reato". Tanto si richiamava affermandosi evidente l'analogia dei fatti oggetto del giudizio contabile, per quanto tra gli imprenditori oggetto degli accertamenti istruttori effettuati nella sede penale non risultava la TECFIN S.p.a. .

S'eccepivano quindi:

1. Difetto di giurisdizione del Giudice adito. Si argomentava al riguardo che il Consorzio rivestiva natura di Ente pubblico economico: i Consorzi d'industrializzazione sarebbero sempre stati Enti pubblici economici e la legge n. 317 del 1991 si sarebbe limitata a constatare, nonché dichiarare, tale situazione ponendo fine ad un contrasto giurisprudenziale insorto sul punto (*rif.: Cass. SS.UU. 8 agosto 1995, n. 8675; Cass. SS.UU. 26 maggio 1998, n. 5210*).

La legge n. 317 del 1991, quindi, senza modificare alcunché nella disciplina dei Consorzi d'industrializzazione, aveva eliminato il rilevato contrasto, avvalorando il primo orientamento della Corte di Cassazione.

Si richiamava che la successiva normativa regionale - vale a dire la legge n. 48 del 1996 - aveva apportato ulteriori modificazioni alla disciplina dei consorzi industriali, prevedendo ad esempio la possibilità d'inserire nella pianificazione territoriale anche zone destinate ad attività commerciali e, soprattutto, la possibilità di costituzione dei consorzi industriali in tutto il territorio regionale, possibilità in precedenza limitata alla sola parte meridionale della

Provincia di Ascoli Piceno, unico territorio marchigiano compreso nel territorio della *ex* Cassa per il Mezzogiorno.

Il nuovo Statuto del Consorzio per l'industrializzazione delle Valli del Tronto, dell'Aso e del Tesino, approvato nell'anno 1996, a seguito della legge regionale n. 48 del 1996, recepiva dunque tali modificazioni, ma senza alcuna attinenza - si sosteneva - con la qualificazione giuridica del Consorzio, che si ribadiva essere sempre stata quella di Ente pubblico economico.

Tutti gli atti e i comportamenti oggetto di giudizio venivano quindi adottati e tenuti in epoca successiva all'entrata in vigore della legge n. 317 del 1991. Al riguardo, si precisava, che in epoca precedente la Regione Marche aveva disciplinato l'attività del Consorzio - unico consorzio industriale esistente nella regione - qualificandolo espressamente "ente pubblico non economico". La Regione Marche aveva quindi fatta propria la qualificazione giuridica dei consorzi di industrializzazione come enti pubblici non economici, all'epoca attribuita ad essi da una parte della giurisprudenza di legittimità. I consorzi di industrializzazione erano peraltro uguali in tutto il territorio nazionale, essendo essi stati istituiti tutti ai sensi della legge n. 634 del 28 luglio 1957 e disciplinati compiutamente con il successivo d.P.R. n. 218 del 6 marzo 1978.

La legge n. 317 del 1991, qualificando espressamente i consorzi di industrializzazione come enti pubblici economici aveva quindi avuto ad oggetto tutti i consorzi esistenti in Italia, avvalorando uno degli orientamenti giurisprudenziali nel frattempo formatisi, e abrogando ogni normativa precedente, anche regionale, che avesse disposto in maniera uniforme: l'abrogazione sarebbe avvenuta sia perché la legislazione nazionale prevaleva su quella regionale, sia in applicazione del principio *lex posterior derogat priori*.

Si sosteneva quindi che, almeno sicuramente a partire dall'entrata in vigore della legge n. 317 del 1991, il Consorzio diveniva Ente pubblico economico. A sua volta, la legge regionale n. 48 del 1996, nulla disponeva di nuovo al riguardo, limitandosi a recepire la qualificazione attribuita dalla legge regionale.

Inoltre s'annotava che il Consorzio, per l'acquisizione dei terreni da assegnare ai privati, non aveva mai fruito di finanziamenti pubblici, quale che fosse stato il mezzo d'acquisizione dei terreni (*espropriazione per pubblica utilità*

ovvero semplice compravendita).

Del resto, s'argomentava, anche durante il periodo in cui il territorio del Consorzio rientrava tra quelli assistiti dalla Cassa per il Mezzogiorno, i finanziamenti pubblici venivano concessi per l'organizzazione dell'Ente ovvero per la realizzazione d'infrastrutture d'ogni tipo, ma mai per l'acquisto di terreni.

Il Consorzio, pertanto, per l'acquisizione delle aree era sempre ricorso a mezzi finanziari propri, derivanti dalla propria attività economica. Questi, a loro volta, derivavano da precedenti operazioni di compravendita di terreni e dalla gestione di servizi da parte dell'Ente, così come previsto dall'articolo 21, lettera *d*), della legge regionale Marche n. 7 del 1984.

Tanto si ribadiva essere avvenuto anche nel caso di specie. Seppure, dunque, lo scopo perseguito dal Consorzio poteva latamente rivestire natura pubblica, lo strumento utilizzato era sempre stato di mero diritto privato: l'acquisto di terreni con mezzi propri per la successiva assegnazione alle iniziative imprenditoriali.

L'assegnazione di terreni agli imprenditori, s'affermava quindi, si configurava sicuramente attività privatistica ed imprenditoriale: la Corte di Cassazione anche laddove aveva riconosciuto la natura di Ente pubblico non economico (*si citava, ad esempio, il caso dell'Ente porto di Trieste*), aveva precisato che l'acquisto, la rivendita o la locazione di terreni costituivano comunque attività strettamente economiche (*rif.: Cass. n. 12380 del 1993*).

Le delibere - quadro del 1981, si sosteneva, altro non sostanziano che atti interni del Consorzio vincolanti gli assegnatari soltanto se ed in quanto riportati, o almeno richiamati, nei rogiti di assegnazione nonché debitamenti inseriti nelle note di trascrizione, ciò al pari d'ogni clausola contrattuale ponente vincoli reali per una delle parti.

Al riguardo s'annotava che se, per ipotesi, nell'atto pubblico di assegnazione non risultavano riportate le clausole sulla retrocessione dei terreni, e sulla prelazione del Consorzio in caso di vendita ad un subacquirente, il Consorzio non avrebbe avuto modo alcuno per farle valere nei confronti degli imprenditori inadempienti.

Si riaffermava quindi che, nell'assegnazione dei terreni, il Consorzio operava su un piano del tutto paritetico con il privato assegnatario, non attribuendo le delibere-quadro alcun potere particolare al di fuori di quelli contrattualmente stabiliti.

Dalla natura di Ente pubblico economico, si asseriva discendere il difetto di giurisdizione della Corte dei conti per le azioni di responsabilità nei confronti degli Amministratori del Consorzio.

In detto ambito, quindi, si contestava la vincolatività delle cc.dd. “delibere quadro”. Si sosteneva in particolare che queste non potevano intendersi regolamenti in senso tecnico, risultando sprovviste dei caratteri formali e del regime giuridico proprio della legge e del regolamento (*rif.: Cass. 24 aprile 2001, n. 20282; articolo 17 legge 23 agosto 1988, n. 400; articolo 5 legge 8 giugno 1990, n. 142, ora articolo 7 decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267; Cass. pen. Sez. VI, 24 aprile 2001*).

Sempre in punto d'eccezione di difetto di giurisdizione, s'affermava inoltre non derivare effetto alcuno dalla recente “sentenza” Cass. SS.UU. 22 dicembre 2003, n. 19667, poiché:

- a) nel giudizio, per quanto già esposto, si verteva esclusivamente su attività strettamente privatistica del Consorzio, esplicita su un piano paritetico con il privato assegnatario;
- b) i fondi utilizzati per l'acquisto dei terreni non provenivano da finanziamenti comunitari, statali, o di altri enti pubblici, trattandosi di risorse proprie del Consorzio. Al riguardo si precisava che, dopo la cessazione dell'intervento della Cassa per il mezzogiorno, il Consorzio provvedeva con mezzi propri anche al finanziamento della propria struttura organizzativa, spese del personale *in primis*;
- c) i fatti addebitati ai convenuti venivano commessi in epoca anteriore all'entrata in vigore della legge n. 20 del 1994, data a partire dalla quale la precitata decisione delle SS.UU. aveva espressamente previsto la sussistenza della giurisdizione contabile sugli enti pubblici economici.

2. Difetto di giurisdizione del Giudice adito, sotto il profilo dell'insindacabilità delle scelte discrezionali della P.A. (*rif.: articolo 1, comma 1, legge n. 20 del 1994*). Si osservava preliminarmente che la Corte di Cassazione aveva in più occasioni ritenuto afferire la problematica dell'insindacabilità delle scelte discrezionali ai limiti esterni della giurisdizione (*rif.: Cass. SS.UU. 6 maggio 2003, n. 6851; Cass. 29 gennaio 2001, n. 33*).

Si asseriva di non potersi parlare, nel caso di specie, d'assoluta ed incontrovertibile estraneità delle condotte dei convenuti rispetto ai fini istituzionali del Consorzio.

Sulla base della normativa riguardante lo sviluppo economico e industriale del Mezzogiorno - nel cui ambito i Consorzi d'industrializzazione venivano previsti quali strumenti operativi nelle singole zone da sviluppare - si affermava evincersi che il fine istituzionale degli Enti consisteva nel porre in essere qualsiasi iniziativa atta ad aumentare l'insediamento delle imprese per il conseguente aumento dell'occupazione.

Dall'adozione di piani urbanistici sovracomunali, all'acquisizione di terreni da assegnare alle imprese, dalla realizzazione di infrastrutture - strade, impianti, reti energetiche, depurazione e fognatura, ecc. - alla costruzione di manufatti industriali, i Consorzi avevano una vasta gamma d'interventi da eseguire per raggiungere il precitato fine.

Nel caso, il Consorzio decideva di retrocedere un'area assegnata ad altro imprenditore inadempiente, quindi revocava la decisione per ineccepibili motivi.

Nella deliberazione n. 432/98 del 21 dicembre 1998, dopo il richiamo alla deliberazione di retrocessione n. 188/93, si leggeva:

-“Rilevato che sull'intera proprietà “Tecsud srl” gravano ipoteche e privilegi per un importo superiore a lire 3.000.000.000 (tre miliardi circa); che a causa della presenza delle succitate iscrizioni alla Conservatoria dei Registri immobiliari di Ascoli Piceno, della non florida situazione finanziaria del Consorzio che verrebbe chiamato a sostenere oneri eccessivamente gravosi e del possibile contenzioso che potrebbe insorgere tra le parti nel caso probabile di rifiuto della ditta a voler retrocedere bonariamente il terreno di che trattasi e la cui durata non è prevedibile con sospensione dell'utilizzo dell'area di che trattasi, non si (è) proceduto alla stipula dell'atto pubblico di retrocessione del terreno di che trattasi;

- preso atto della nota della ditta in oggetto datata 18 giugno 1998 con la quale i motivi nella stessa indicati (la esclusione del territorio di Ascoli Piceno da benefici ex Casmez e la crisi economica del Paese negli ultimi anni hanno indotto la ditta a procedere alla propria ristrutturazione economico-finanziaria e produttiva ed alla individuazione sul mercato di altra società che potesse dare continuità alla produzione “Tecsud s.r.l.” nel settore dei “controsoffitti” alla

quale trasferire la proprietà dell'intero complesso), è stata richiesta a questo Ente la preventiva autorizzazione a cedere l'intera proprietà alla società "Tecnesa srl" con sede in Ascoli Piceno - zona industriale Campolungo 2^ fase, controllata per il 100% dalla stessa "Tecsud srl"....."

L'esistenza di iscrizioni ipotecarie, s'affermava pertanto, rendeva praticamente impossibile l'attuazione della delibera di retrocessione poiché il Consorzio avrebbe dovuto farsi carico della garanzia reale per i noti principi civilistici che disciplinano la materia; la retrocessione sarebbe stata quindi del tutto antieconomica. Questa considerazione avvalorava ancor di più la inesistenza d'un obbligo alla retrocessione da parte del Consorzio e la necessità, invece, di ricorrere ad una valutazione discrezionale da espletare secondo il singolo caso.

Inoltre, si sosteneva che l'Ente aveva riconsiderato la vicenda dal punto di vista della tutela del proprio fine istituzionale di favorire gli insediamenti produttivi nel proprio territorio di competenza, valutando accoglibile la proposta TECSUD di trasferire ad altra impresa, in grado di garantire il prosieguo dell'attività produttiva, il complesso immobiliare costituito dall'intera area e dal manufatto sopra realizzato.

Sul punto si richiamavano alcuni brani della sentenza n. 9/04 del GUP di Ascoli Piceno, che seppure tesa ad escludere una qualsivoglia responsabilità penale del solo Presidente del Consorzio, si soffermava su aspetti ritenuti d'interesse nell'odierno giudizio: *"... L'analisi dei comportamenti deve essere correttamente condotta operando una valutazione che tenga in considerazione tutti gli elementi fattuali e le ineliminabili implicazioni politiche e sociali che riguardano la vicenda e non già estrapolando... solo il contenuto delle delibere di retrocessione ed il mero decorrere del tempo... senza prendere nella debita considerazione tutti gli avvenimenti successivi all'emanazione di tali delibere ed al comportamento concretamente esigibile da parte dell'imputato."*

A questa considerazione s'aggiungeva che, nell'adottare la deliberazione n. 432/98 del 21 dicembre 1998, il Consorzio aveva tenuto in considerazione tutti gli elementi sopravvenuti dopo il 1993, ed aveva adottato un atto di revoca che in quanto tale presupponeva una nuova valutazione comparativa di tutti gli interessi in gioco nella vicenda. L'aver preso in

considerazione tutti gli interessi implicati nella vicenda e l'aver assunto una decisione del tutto coerente con tale valutazione, s'affermava costituire l'essenza della discrezionalità amministrativa, in quanto tale sottratta al sindacato di qualsiasi Giudice.

Nella memoria altresì si osservava che la Procura attrice configurava la retrocessione come un vero e proprio obbligo per cui la relativa violazione, sia pure mediante omissione, doveva considerarsi *contra legem*, come se si trattasse d'attività vincolata e non discrezionale. Sul punto si manifestava fermo dissenso.

Oltre a quanto già allegato, s'escludeva il potersi affermare l'obbligo del Consorzio alla retrocessione in presenza di iscrizioni ipotecarie, con la certezza quindi d'andare incontro a sicura perdita patrimoniale. Si sosteneva quindi corretto il comportamento d'astensione dall'attuazione della retrocessione, asserita di sicuro danno.

Inoltre, si rivendicava il dovere del Consorzio di prendere in considerazione, nel merito, fatti verificatisi dopo la deliberazione di retrocessione, ai fini della revoca della retrocessione stessa.

Al riguardo s'affermava che l'atto amministrativo, dopo la sua emanazione, rimaneva nella disponibilità dell'Amministrazione emittente, ed a conforto della tesi si richiamava la sussistenza della categoria dei provvedimenti di secondo grado (revoca, annullamento, modifica, ecc.).

Le delibere quadro in tema di assegnazione dei terreni, quindi, s'argomentava che operavano una mera previsione della retrocessione: *“l'inadempimento anche ad uno solo degli obblighi specificati... è causa di revoca del provvedimento di concessione dell'area... La revoca o la risoluzione opereranno a semplice richiesta del Consorzio notificate nelle forme del codice di procedura civile...”*.

Mancando qualsiasi qualificazione in ordine all'attività da compiersi da parte del Consorzio, non poteva dunque parlarsi di obbligo alla retrocessione, costituendo questa una delle possibilità offerte all'Ente per la tutela dei propri fini istituzionali.

Peraltro, s'annotava, le “delibere quadro” costituivano due atti interni al Consorzio con le quali s'individuava

un comportamento uniforme nella gestione dell'assegnazione delle aree, tuttavia non rappresentando atti sovraordinati alle altre deliberazioni e, quindi, ben potendo trovare queste deroga in successive deliberazioni.

Le omissioni, per contro, si sostenevano rilevanti ai fini della responsabilità contabile, soltanto laddove violate precise disposizioni di legge.

Peraltro, si richiamava che quando la legge s'era occupata della materia, espressamente aveva stabilito che i Consorzi di industrializzazione avevano la facoltà, e non l'obbligo, di retrocedere il terreno alle ditte inadempienti (*rif. articolo 63 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, asserito pienamente applicabile al Consorzio in argomento*).

Si sosteneva del tutto normale che il legislatore avesse preveduto la facoltà e non l'obbligo di retrocedere. Oltre alle diverse valutazioni esperibili dall'ente a fini di tutela del proprio fine industriale, poteva darsi l'ipotesi che la retrocessione, specie in presenza di stabilimenti già realizzati, comportasse per l'Ente un notevole esborso di denaro, non sostenibile in concreto ovvero preferibilmente da destinare ad altre iniziative. Pertanto, la discrezionalità, nella materia, doveva potersi dispiegare con la massima ampiezza e senza alcuna costrizione.

Inoltre, avere la facoltà di retrocedere, significava il poter scegliere se retrocedere o non retrocedere il bene, configurandosi pertanto anche l'opzione negativa in termini di conformità al diritto. Ma la Pubblica amministrazione, quale autorità, s'asseriva non conoscere facoltà ma solo poteri e potestà, il che avrebbe confermato ulteriormente che la legge n. 448 del 1998 si riferiva ai Consorzi d'industrializzazione quali soggetti di diritto privato.

Qualora il Collegio avesse ritenuto la presenza di condotta insindacabile costituire un limite interno alla giurisdizione della magistratura contabile, si chiedeva comunque l'assoluzione nel merito dei convenuti per gli stessi motivi esposti con riferimento al tema dell'insindacabilità della loro condotta discrezionale.

Sul punto si richiamava che la Procura regionale, a sostegno della tesi dell'obbligatorietà della retrocessione, adduceva ad una serie di casi in cui effettivamente il Consorzio riotteneva la proprietà dei terreni assegnati. Talune d'impresе, dopo aver ricevuto la notificazione della deliberazione di retrocessione del terreno assegnato, spontaneamente avevano restituito il terreno ritenendo di non averne più bisogno, a seguito della modifica delle loro

strategie imprenditoriali. In tali evenienze veniva stipulato l'atto pubblico di retrocessione e tutto si chiudeva bonariamente.

In nessuna circostanza, si sosteneva, il Consorzio aveva agito per ottenere coattivamente la restituzione del terreno. In nessun caso veniva esperita l'azione *ex* articolo 2932 del codice civile. Dalle retrocessioni effettuate, pertanto, non poteva inferirsi alcuna obbligatorietà in capo al Consorzio.

Tutto ciò avveniva sino all'adozione della deliberazione n. 432/98 del 21 dicembre 1998. Successivamente, dopo che la proprietà era pervenuta alla TECFIN S.p.a., considerato che anche la nuova società diveniva inadempiente agli obblighi contrattuali, il Consorzio adottava una nuova deliberazione di retrocessione (*n. 437 del 26 giugno 2001*). Tale deliberazione veniva però sospesa in quanto il Consorzio si avvedeva di non aver comunicato alla TECFIN l'avvio del procedimento di retrocessione e, al fine di evitare possibili impugnazioni sul punto, ricorreva allo strumento della sospensione dell'efficacia per poter sanare il rilevato vizio di legittimità.

Al riguardo, si denegava che dall'atto di sospensione potesse discendere alcuna responsabilità amministrativa in capo ai convenuti, trattandosi di attività volta a sanare un'irregolarità.

Successivamente, il Consorzio deliberava di confermare la retrocessione con la delibera n. 22/02 del 16 gennaio 2002. Quindi si passava alla fase finale del procedimento, con l'invito davanti al notaio e, quindi, con la decisione di agire in giudizio. Sul punto si sosteneva che l'attuazione della deliberazione di retrocessione valeva ad esonerare da ogni responsabilità i convenuti, per il venir meno del presupposto fondamentale, vale a dire l'omissione dell'esecuzione della retrocessione.

Pur annotandosi che dal gennaio 2002 al settembre 2003 risultava essere trascorso un certo periodo di tempo, si sosteneva ciò influente altresì sulla constatazione che, nel frattempo, intercorreva una copiosa corrispondenza tra il Consorzio e la TECFIN S.p.a., tesa a trovare una soluzione diversa dal contezioso giudiziario, tuttavia non dimostrante l'esistenza di possibilità di realizzazione dei programmi produttivi il cui onere la società s'era comunque accollata.

Quanto al tentativo di evitare la soluzione giurisdizionale, la difesa si richiamava a sostenuto nella precitata

sentenza n. 9/04 del GUP di Ascoli Piceno, la quale, dopo aver detto della “*temutissima possibilità di dare corso ad azioni legali per la retrocessione “forzosa” delle aree*”, così si esprimeva “*tale scelta avrebbe comportato la instaurazione di un procedimento contenzioso con l'originario assegnatario con sicuri tempi lunghi di attesa per la risoluzione della controversia e con l'assunzione di un ipotetico rischio di soccombenza, connesso a tutte le azioni giudiziarie, scelta sicuramente onerosa e che, in concreto, avrebbe potuto bloccare l'attività dell'Ente tesa, non tanto alla repressione di inadempienze quanto allo sviluppo ed alla stimolazione degli insediamenti produttivi*”.

Si sosteneva quindi che se la TECFIN, prima della notificazione dell'atto di citazione, avesse presentato un programma produttivo ritenuto idoneo dal Consorzio, questo sarebbe stato senz'altro valutato senza escludere la possibilità di concessione d'ulteriori termini o proroghe.

La completa inerzia della TECFIN, invece, aveva indotto il Consorzio ad agire in giudizio non appalesandosi altra soluzione per sbloccare la situazione, e rendere così possibile l'insediamento di un'attività produttiva sull'area in questione.

Il caso TECFIN, si sottolineava inoltre, costituiva l'unico, tra quelli sottoposti al giudizio della Corte dei conti, nel quale le circostanze inducevano il Consorzio - con riferimento al concetto d'attività discrezionale svolta in piena legittimità, con scelte altresì condivise dagli attuali amministratori del Consorzio (*subentrati nel novembre 2003*) - ad agire in giudizio.

3. Prescrizione dell'azione giurisdizionale. Si sosteneva che la fattispecie della mancata retrocessione configurava una condotta omissiva, in relazione alla quale il *dies a quo* del periodo prescrizione non poteva che coincidere con la conoscenza del fatto generatore del danno (*rif.: Corte dei conti, Sezione Lazio 15 marzo 2002, n. 836; Sezione Campania, 28 luglio 1997, n. 73*).

Al riguardo, l'impresa risultava inadempiente per non aver:

- iniziato i lavori entro un anno (*se impresa industriale*) o entro sei mesi (*se impresa artigianale*) dalla data di stipula dell'atto di cessione del terreno;

- ovvero, per non aver ultimato i lavori entro e non oltre tre anni (*impresa industriale*) o due anni (*impresa artigianale*) dalla medesima data.

Tali inadempimenti risultavano già nell'anno 1993, tanto che il Consorzio adottava il 15 giugno 1993 la prima deliberazione di retrocessione.

Il Consorzio era quindi a conoscenza che i propri Amministratori non avevano dato seguito alla deliberazione di retrocessione poiché la TECSUD, in data 15 dicembre 1993, chiedeva all'Ente d'accantonare almeno per l'intero anno 1994 ogni ipotesi di retrocessione, al fine di poter realizzare il proprio programma d'espansione produttiva.

Altri contatti epistolari seguivano nel 1995; la pratica veniva nuovamente esaminata dal funzionario Dott. Gagliardi nell'anno 1996.

A partire dal dicembre 1993, pertanto, l'Amministrazione consortile era perfettamente a conoscenza che la delibera di retrocessione non aveva avuto esecuzione.

Se il *dies a quo* fosse stato individuato nel giorno d'adozione della delibera di retrocessione (15 giugno 1993), avrebbe dovuto trovare applicazione la regola transitoria prevedente che per i fatti verificatisi anteriormente alla data del 15 novembre 1993, la prescrizione si determinava entro il 31 dicembre 1998 (*comma 2-ter dell'articolo 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, aggiunto dall'articolo 3, comma 1, lett. b) del decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639*).

Diversamente, ove il *dies a quo* fosse stato individuato in epoca successiva al novembre 1993 (*contatti epistolari del 1995; riesame pratica del 1996*), avrebbe dovuto trovare applicazione il termine quinquennale previsto dalla nuova normativa.

In ogni caso, quindi, la prescrizione dell'azione di responsabilità si sarebbe comunque compiuta.

4. Difetto di ogni danno. La memoria affermava che i convenuti non avevano procurato al Consorzio danno alcuno. Si sosteneva al riguardo che la mancata retrocessione non aveva modificato in nulla la situazione economica dell'Ente.

Il danno prospettato nell'atto di citazione consisteva essenzialmente nel mancato incasso che il Consorzio

avrebbe potuto realizzare assegnando ad altra impresa il bene retrocesso alla TECFIN S.p.a. .

Sul punto si osservava:

a) il terreno in questione era ancora di proprietà della TECFIN che, a tenore delle delibere quadro, non poteva venderli a terzi senza autorizzazione consortile. Qualora peraltro si fosse protratta ulteriormente la situazione d'inadempimento, il Consorzio avrebbe sempre potuto retrocedere l'area ed assegnarla nuovamente, incassando il prezzo attuale di vendita con le penali contrattualmente stabilite.

La condotta dei convenuti, quindi, non aveva compromesso le ragioni del Consorzio che ben si sarebbero potute far valere in ogni tempo. Ciò posto, ove si fossero ritenuti responsabili gli Amministratori ed il Consorzio avesse successivamente riacquisito il terreno, l'Ente avrebbe ottenuto due volte il medesimo beneficio economico: da un lato la somma relativa alla condanna e, dall'altro, quella conseguente alla rivendita del medesimo;

b) Il danno ipotizzato, nella prospettazione attorea, *“consisteva nella differenza tra il prezzo di retrocessione (lire 20.086.000=) ed il valore al 1997 (lire 90.487.300=)”* (n.d.r.: così risulta riportato nella memoria di costituzione in giudizio). In tal modo la Procura applicava matematicamente le delibere quadro del 1981 prevedenti la restituzione all'imprenditore della sola somma nominale indicata nell'atto pubblico di cessione del terreno. Ma ciò s'affermava non tener conto, da un lato, delle modifiche apportate alla normativa dal citato articolo 63 della legge n. 448 del 1998, il cui terzo comma recitava: *“Nell'ipotesi di esercizio delle facoltà di cui al presente articolo i consorzi dovranno corrispondere al cessionario il prezzo attualizzato di acquisto delle aree e, per quanto riguarda gli stabilimenti, il valore di questi ultimi come determinato da un perito nominato dal presidente del tribunale competente per territorio, decurtato dei contributi pubblici attualizzati ricevuti dal cessionario per la realizzazione dello stabilimento”*.

Al riguardo veniva richiamato che l'articolo 63 della legge n. 448 del 1998 era stato formalmente recepito, *“semmai ve ne fosse stato bisogno”*, dal Consorzio che aveva provveduto a modificare le delibere quadro del 1981 con deliberazione del Consiglio Generale n. 14/CG/00 del 16 giugno 2000.

Pertanto, quando nell'anno 2003 il Consorzio aveva stipulato un atto pubblico per la compravendita d'un terreno con l'impresa OCMA S.p.a., contratto richiamato nell'atto di citazione, non vi era alcun bisogno esplicito di

citare la legge n. 448 del 1998, risultando le delibere del 1981 attualizzate sulla base della previsione del precitato articolo 63. La legge n. 448, pertanto, s'affermava pacificamente applicata dal Consorzio;

e) non potendosi più applicare le delibere quadro del 1981, nel loro testo originario, in punto di determinazione del valore dell'area da corrispondere all'imprenditore, non si sarebbe potuto più restituire il solo prezzo nominale, dovendosi questo attualizzare secondo gli indici ISTAT. Al riguardo si prefigurava l'ipotesi del pagamento del terreno all'incirca allo stesso prezzo di rivendita, con nessuna prospettiva di guadagno. Tanto si sosteneva costituire inoltre un ulteriore motivo di necessaria ponderazione, da parte degli amministratori in punto di decisione sulle retrocessioni, ad ulteriore conferma della discrezionalità della decisione stessa.

Nell'atto di citazione del Consorzio nei confronti della Tecfin, si chiariva, non veniva inserito il discorso relativo all'applicazione del citato articolo 63, sol perché interesse della controparte il farlo valere nei modi rituali, dunque non certo per la ritenuta inapplicabilità della norma al caso di specie. Al riguardo, si sottolineava che l'articolo 63 della legge n. 448 del 1998 aveva determinato una vera e propria inserzione automatica di clausole *ex* articolo 1339 del codice civile, trattandosi del prezzo d'un bene imposto dalla legge, sostituendosi questo, pertanto, a quello fissato dalle parti.

Un'ultima considerazione veniva formulata in tema d'eccezione di difetto di danno. Nell'atto di citazione, così come nel capo d'imputazione formulato dal P.M. di Ascoli Piceno, nel procedimento penale a carico del Presidente Bastiani, veniva riferita della vicenda d'un mutuo di lire 1.000.000.000=, stipulato dal Consorzio per l'acquisto di una vasta area da destinare ad insediamenti produttivi. Il mutuo si rappresentava correlato alla mancata retrocessione dei terreni già assegnati e non utilizzati, nel senso che il Consorzio avrebbe potuto fare a meno di ricorrere al finanziamento ove avesse retroceduto i terreni dalle imprese inadempienti.

In realtà, s'argomentava, le due vicende non avevano nessun collegamento. Il mutuo s'era reso necessario per l'acquisto d'una vasta area (denominata "area Marini") costituente un unico agglomerato industriale da destinare ad un nuovo insediamento comprendente più opifici, area a cui era stata impressa la destinazione urbanistica ad attività produttiva con recenti varianti al piano regolatore del Consorzio.

Le aree da retrocedere, tra cui quella ad oggetto del giudizio, erano tutte piccole aree, senza alcun collegamento tra loro e idonee soltanto ad essere assegnate ad altre piccole imprese.

L' "area Marini" doveva comunque essere acquisita e resa fruibile dagli operatori economici interessati, al pari di tutte le aree comprese nell'ambito di operatività del Consorzio e non ancora utilizzate, il tutto secondo quanto previsto dalla pianificazione urbanistica.

Dall'assunzione del mutuo il Consorzio non aveva subito alcun danno, tutt'altro, riuscendo a realizzare un cospicuo guadagno con la vendita delle aree agli imprenditori interessati ad un prezzo pressoché doppio rispetto quello d'acquisto.

L'assunzione di mutui di grande rilevanza, inoltre si affermava costituire una prassi usuale per il Consorzio. L'importo dello stesso, notevolmente superiore a quanto ricavabile dal terreno di causa, confermava ulteriormente l'insussistenza d'ogni nesso tra le due vicende.

5. Mancanza di colpa grave. Quanto all'elemento soggettivo, la memoria denegava la sussistenza della colpa grave richiesta dalla riforma del 1994. Sul presupposto che la retrocessione dei terreni configurava un atto facoltativo, non dovuto, si sosteneva che i convenuti avevano operato conformemente alla lettera della legge e, per quanto sopra già richiamato, anche alla relativa sostanza.

Al riguardo, gli Amministratori del Consorzio avevano ritenuto che l'interesse generale fosse maggiormente tutelato, concedendo la possibilità alla Società assegnataria, ed ai suoi aventi causa, ogni possibilità d'utilizzo del terreno per l'espansione dell'attività produttiva.

Solo quale estrema *ratio* il Consorzio s'induceva ad agire in giudizio, affrontando i relativi rischi e tempi di definizione del processo: *"basti osservare che l'udienza di precisazione delle conclusioni davanti al Tribunale di Ascoli Piceno viene fissata oggi per l'anno 2008 e quando sarà il momento del giudizio civile contro la TECFIN S.p.a. nessuno potrà prevedere quanti anni passeranno tra l'ultima udienza istruttoria e la precisazione delle conclusioni"*.

La mancanza della colpa grave s'affermava comunque comprovata dalla fitta corrispondenza intercorsa, sempre

prefigurante la possibilità d'una bonaria soluzione della vicenda.

Ove, invece, il Collegio avesse ritenuto effettivamente sussistente l'obbligo di retrocessione, la colpa grave si asseriva doversi comunque escludere sulla base della giurisprudenza delle Sezioni contabili (*rif.: Corte dei conti, Sezione I, 13 febbraio 2003, n. 64/A; Sezione Abruzzo, 5 maggio 2003, n. 232; Sezione II, 26 febbraio 2002, n. 70*).

Si sosteneva che gli Amministratori avevano sempre affrontato con decisione il problema della mancata utilizzazione delle aree da parte degli assegnatari, operando una ricostruzione completa della situazione e in molti casi riuscendo bonariamente a far tornare in capo al Consorzio la proprietà delle aree. Laddove, invece, le pressioni avevano avuto tale esito, si ricercava comunque in tutti i modi di sbloccare le situazioni senza ricorrere alla via giudiziaria.

Nel caso della TECFIN S.p.a., segnatamente emanando più di una delibera al solo fine d'indurre l'impresa a dare attuazione ai propri progetti.

Utilizzando la loro discrezionalità, si sosteneva, i convenuti concedevano ulteriore fiducia all'impresa assegnataria, senza che al Consorzio residuasse alcun danno.

Peraltro, si ribadiva, con l'esperimento dell'azione giurisdizionale veniva a mancare ogni presupposto per l'affermazione della loro responsabilità amministrativa.

Quanto alle singole posizioni si precisava che:

a) il Presidente e il Vice Presidente non avevano nella vicenda responsabilità specifiche rispetto agli altri componenti dell'organo d'amministrazione. Lo Statuto attribuiva al Presidente il compito di dare esecuzione alle deliberazioni del Comitato direttivo. Nel caso di specie, però, deliberata la retrocessione e notificata ritualmente la deliberazione alla parte interessata, il Presidente poteva soltanto sottoscrivere gli atti di retrocessione laddove l'imprenditore avesse bonariamente accettato di restituire il terreno: il Presidente era presente all'appuntamento davanti al notaio per la firma dell'atto di retrocessione. Nel caso d'ulteriore inadempimento, come avvenuto, si sarebbe potuto solo intraprendere l'azione giudiziaria, ma per far ciò sarebbe stato indispensabile conferire apposito mandato ad un legale, potere questo riservato al Comitato direttivo e non al Presidente (*rif.: deliberazione n. 470/03 del 17 settembre 2003*). Il Presidente, dunque, non poteva fare alcunchè per eseguire la delibera di retrocessione. Ciò si sosteneva valere, a maggior ragione,

per il Vice Presidente.

b) il Direttore del Consorzio, ai sensi dell'articolo 18 della legge regionale n. 7 del 1984, non aveva alcun potere decisionale, non potendosi dunque a questo ricollegare alcuna responsabilità per non aver deciso le retrocessioni.

Per tutto quanto sopra esposto, la memoria concludeva chiedendo:

1. in via pregiudiziale: dichiarare il difetto di giurisdizione della Corte dei conti per essere la questione soggetta alla giurisdizione del Giudice ordinario;
2. in via pregiudiziale e/o preliminare gradata: dichiarare la prescrizione dell'azione di responsabilità nei confronti di tutti i convenuti;
3. in via subordinata, nel merito: dichiarare l'insussistenza della responsabilità amministrativa in capo ai convenuti sia perché il fatto addebitato non sussiste (*l'aver dato attuazione alla delibera di retrocessione*), sia per essere la condotta insindacabile in quanto discrezionale, ovvero, in via gradata, per difetto di danno ovvero, infine, in via ulteriormente gradata, per difetto di colpa grave.

In ogni caso con vittoria di spese, diritti ed onorari di causa.

In udienza, l'Avvocato De Angelis richiama innanzitutto la circostanza dell'iscrizione ipotecaria sul terreno dell'impresa inadempiente, aspetto che, si rivadiva, avrebbe prodotto al Consorzio un danno ove si fosse dato corso alla retrocessione. Di fronte a detta circostanza, quindi, gli Amministratori s'erano indotti alla "trattativa continua", nei confronti dei soggetti succedutisi all'impresa originariamente assegnataria dell'area, per la realizzazione del programma produttivo.

Al riguardo, un "primo sbocco" si determinava con la cessione diretta tra imprese - anche dello stabilimento nel frattempo realizzato, all'impresa PLALAM - fattispecie espressamente preveduta dalle delibere-quadro, non risultando necessario pervenire, dapprima, alla retrocessione del terreno e, quindi, alla successiva riassegnazione.

Tanto si poneva in termini di raggiungimento degli obiettivi istituzionali del Consorzio, sulla base d'una norma "di chiusura", generica, lasciante aperta la possibilità "di compiere qualsiasi altra attività", "nei limiti della legittimità", per garantire un maggior insediamento d'impresе a fini di sviluppo.

Ciò si asseriva essere avvenuto nel caso all'esame, con la cessione diretta in favore della PLALAM, a seguito della quale residuava tuttavia un lotto di terreno di 9.000 mq., non ceduto alla PLALAM, sul quale non veniva realizzato il previsto stabilimento.

Al riguardo, il Consorzio aveva esperito tutti i tentativi per far sì che i soggetti, succedutisi nel tempo, realizzassero l'impianto. La TECFIN, impresa attualmente proprietaria, non presentava alcun programma al riguardo. Questo risultava l'unico caso in cui il Consorzio si determinava all'azione giurisdizionale.

Dopo un primo invito avanti al Notaio andato deserto, ed alcuni contatti epistolari meramente pretestuosi da parte dell'impresa, il Comitato direttivo deliberava infatti di procedere alla retrocessione per via giudiziaria.

Sulla base della successione degli eventi, dunque, s'affermava che, "al di là del tempo trascorso", non residuava alcuna ipotesi di responsabilità nei confronti dei convenuti: il Consorzio s'era legittimamente attivato, anche in ottemperanza all'obbligo - secondo la Procura regionale, "facoltà", secondo parte convenuta - di retrocedere coattivamente l'area inutilizzata.

Il difensore aggiungeva comunque - a sostegno della tesi dell'estrema *ratio* del ricorso alla via giudiziaria, considerati i tempi dei giudizi - che se nelle more del processo civile si fosse presentata un'altra impresa disponibile a realizzare sull'area un programma produttivo, il Consorzio "molto probabilmente" si sarebbe determinato in detta direzione, poichè questa di maggior garanzia per il conseguimento delle finalità istituzionali.

Dalle considerazioni svolte, si chiariva, discendevano tutte le valutazioni e le conclusioni svolte nella memoria di costituzione. Il legale concludeva, pertanto, con riserva di replica alle osservazioni del Pubblico Ministero, per l'accoglimento delle conclusioni già versate in atti.

Il P.M., premettendo di dover necessariamente riscontrare le questioni poste con la memoria dei convenuti, si soffermava dapprima sull'eccezione di difetto di giurisdizione della Corte dei conti, nelle due prospettive formulate.

Al riguardo si richiamava le uniche sentenze rese dalla Cassazione sullo specifico Consorzio, in epoca precedente alla legge n. 317 del 1991, segnatamente richiamate in citazione, lo qualificavano "Ente pubblico non economico", ed è quindi a detta natura che doveva farsi riferimento ai fini dell'interpretazione della legge n. 317 del

1991, secondo cui la norma non aveva mutato la natura dei Consorzi (*rif.: sentenza n. 8675 del 1995 della Suprema Corte*).

Sul punto s'annotava che, del resto, sussistevano nell'ordinamento Enti di natura diversa, comunque destinati alla realizzazione dei medesimi obiettivi (*es. sviluppo: gli I.A.C.P., ancora tali in talune Regioni, pertanto rivestenti natura di Enti pubblici economici, mentre in altre i medesimi avevano assunto la veste di S.p.a.*), non potendosi quindi avvalorare tesi sulla base di affermazioni "generalì".

Nel caso del Consorzio per l'Industrializzazione delle Valli del Tronto, dell'Aso e del Tesino, dunque, si ribadiva che prima della legge regionale del 1996 l'Ente rivestiva natura pubblica non economica, mentre a partire dall'anno 1994, sulla base dei principi espressi nell'ordinanza n. 19667 del 2003 della Corte di Cassazione, nessun dubbio poteva residuare in ordine alla sussistenza della giurisdizione della Corte.

Quanto all'ulteriore profilo, ricollegato dalla difesa dei convenuti all'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali della P.A., parte attrice denegava la sussistenza d'un limite esterno alla giurisdizione della Corte dei conti, escludendo in particolare la possibilità per altro Giudice (*in ipotesi l'A.G.O.*) di valutare le scelte degli Amministratori dell'Ente, nonché richiamando le peculiarità della responsabilità amministrativa nel novero delle responsabilità patrimoniali.

In punto di prescrizione, il Pubblico Ministero precisava che il pregiudizio si caratterizzava quale danno da inutilizzazione di un terreno ai fini pubblicistici normativamente preveduti, ciò escludendo *ex se* la possibilità del compimento del periodo prescrizione sino alla cessazione dell'illecito definito "permanente" (*rif. Corte dei conti, Sezione Puglia 12 settembre 1997, n. 8*) ovvero sino alla riconduzione del bene all'utilizzo pubblicistico (*rif. Corte dei conti, Sezione Calabria 12 settembre 2001, n. 744*).

Sotto altro aspetto, si rilevava che i soggetti sui quali incombeva il dovere di segnalazione del danno erariale erano gli stessi convenuti, i quali risultavano altresì soggetti a responsabilità amministrativa per omissione dell'obbligo precitato, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 20 del 1994, nei cinque anni decorrenti dall'eventuale maturazione della prescrizione correlata al fatto dannoso presupposto.

Nel merito, il Pubblico Ministero affermava comunque sindacabili i comportamenti degli Amministratori del Consorzio d'industrializzazione di Ascoli Piceno - quantunque ritenuti non vincolati, bensì discrezionali - sulla base dei parametri di economicità, efficacia e legittimità (*rif. Cass. n. 14488 del 2003*), nonché sotto i profili della razionalità e congruità delle scelte (*rif. Corte dei conti, Sezione Molise 7 dicembre 2000, n. 177; Sezione Bolzano n. 7 del 2001*).

In particolare, si negava la sussistenza di valutazioni discrezionali in ordine all'utilizzazione dei terreni, ravvisandosi nell'utile destinazione delle aree il fine perseguito dal Consorzio. Al riguardo, elogiando i contenuti delle cc.dd. deliberazioni quadro, puntualmente prevedenti inadempienze e sanzioni relative, s'affermava che non tutte le deliberazioni assumevano identico valore giuridico. Del resto, si rilevava, i contenuti delle delibere quadro venivano riportati nella sede contrattuale, come pacificamente ammesso altresì dalla difesa dei convenuti, ciò rendendo in ogni caso vincolanti le statuizioni relative.

I parametri della fattispecie risiedevano quindi nelle delibere-quadro e nei contratti originari. Al riguardo, s'annotava, era vero che le imprese potevano addivenire a cessioni dirette, previo assenso del Consorzio, tuttavia era previsto che il trasferimento avvenisse "al prezzo originario", ciò perché non si voleva consentire alle imprese *danti causa* di lucrare sul passaggio degli immobili ottenuti, a prezzo non di mercato poiché correlato all'interesse pubblico, dal Consorzio.

Affermava in particolare il Pubblico Ministero, che il previo assenso dell'Ente era teso alla verifica che il trasferimento diretto avvenisse al prezzo originario, e nell'ipotesi di trasferimento a prezzo di mercato, il Consorzio avrebbe dovuto retrocedere il terreno per riassegnarlo egli stesso all'impresa subentrante, e lucrare così la differenza di prezzo in luogo del primo assegnatario dell'immobile.

Poi, del tutto irrilevante si sosteneva l'articolo 63 della legge n. 448 del 1998, sul contratto originario, in quanto non ipotizzabile alcuna sostituzione automatica di clausole, *ex* articolo 1443 del codice civile, poiché nella disposizione nulla lasciava intendere una simile finalità della medesima.

Inoltre, s'annotava, anche laddove si fosse ritenuto applicabile l'articolo 63 della legge n. 448 del 1998, la retrocessione "facoltativa" non si sarebbe potuta attuare, considerato l'avvenuto superamento, nel caso di specie, del

previsto limite temporale (*cinque anni dall'assegnazione*).

Ciò, in disparte la constatazione che i prezzi ivi previsti s'appalesavano ben superiori a quelli originariamente pattuiti nella sede contrattuale, con correlata lievitazione, pertanto, anche del danno ai convenuti addebitabile.

Quanto alla circostanza della sussistenza d'una iscrizione ipotecaria, si richiamava che allorquando gli Amministratori deliberarono la prima retrocessione, l'ipoteca risultava già iscritta (*anno 1989*). Dunque, il Comitato direttivo s'era già determinato alla retrocessione nonostante la sussistenza dell'ipoteca.

Inoltre, s'affermava ulteriormente, la sussistenza dell'ipoteca non aveva inibito né i passaggi di proprietà del bene, dalla medesima gravato, successivamente intervenuti tra soggetti diversi, né le retrocessioni di data più recente.

Sempre in punto di valutazione della condotta dei convenuti, si rilevava, il 12 marzo 2001 veniva deliberata l'ultima retrocessione, ma solo dopo tre anni si perveniva all'azione innanzi al Giudice civile. Un anno, si osservava, veniva perso per la comunicazione dell'avvio del procedimento, *ex* legge n. 241 del 1990. Peraltro, la successione nel tempo degli atti si sosteneva dimostrare come in due o tre mesi si “faceva tanto”, ma dette fasi risultavano intervallate da periodi di protratto silenzio nei quali il bene rimaneva inutilizzato.

Nelle premesse della delibera concernente l'ultima retrocessione, chiaramente si motivava che l'area era necessaria per fronteggiare richieste di imprese terze, e che i 9.000 mq. risultavano in esubero rispetto all'esigenza dell'impresa assegnataria.

Al riguardo, si distingueva la situazione dei terreni oggetto di programma produttivo, rispetto quella relativa all'area di 9000 mq.

“mai interessata da un serio programma produttivo”.

Le relazioni del Dott. Gagliardi si sosteneva, altresì sulla lettura di passi delle stesse, apparivano chiare sul punto. La quota parte di terreno mai utilizzata veniva “agganciata” alla proprietà delle varie imprese, di volta in volta subentranti, senza alcun oggettivo riscontro di destinazione del medesimo ad attività produttive.

Quanto ai passaggi di proprietà assentiti dal Consorzio, peraltro, la Procura esprimeva riserve sempre sulla base di affermazioni contenute nelle relazioni del precitato Dott. Gagliardi, mai riscontrate nelle deliberazioni del

Consorzio.

In ultima analisi, comunque, nella relazione del 21 dicembre 1998 del Funzionario, veniva sottolineata l'insussistenza di programmi ovvero d'ampliamenti validi concernenti l'area da retrocedere. Al riguardo, sosteneva il Pubblico ministero, l'ulteriore passaggio di proprietà non avrebbe dovuto impedire la retrocessione del terreno, sul quale del resto non risultava alcuna realizzazione (produttiva o meno).

Peraltro, anche laddove insediamenti s'erano avuti, venivano riscontrati gravi inadempimenti da parte delle imprese. Il riferimento era alla destinazione delle superfici coperte a deposito di prodotti dell'impresa Merloni S.p.a. .

Tanto si riteneva indice di quanto il Consorzio non assicurava: la garanzia della destinazione delle aree a fini di sviluppo. Al riguardo, s'escludeva il potersi parlare di discrezionalità amministrativa, sussistendo l'interesse pubblico alla destinazione dell'immobile a fini produttivi, che avrebbe dovuto prevalere su quello dell'utilizzazione quanto più proficua dello stesso, ai propri fini, della società privata.

Negava inoltre il Pubblico ministero, che alle retrocessioni il Consorzio era sempre addivenuto in via bonaria, come affermato dalla difesa dei convenuti, allorché le aree non più utili alle imprese.

Tanto si sosteneva sulla base della documentazione allegata agli atti, attestante che il Consorzio aveva anche retroceduto nonché riassegnato lo stesso terreno alla medesima impresa, tuttavia a prezzo superiore.

Con riferimento a detta circostanza si sosteneva che la procedura normale ed ordinaria, prevista dalle delibere-quadro, non potevano essere applicata in alcuni casi e non in altri, sussistendo per la P.A. l'obbligo dell'imparzialità.

Peraltro, laddove le imprese incorrevano in imprevisti, le delibere-quadro prevedevano l'istituto della proroga, da concedersi nei termini e per la durata espressamente disciplinati. Nel caso all'esame, si rilevava, nessuna proroga risultava essere stata mai autorizzata.

Sul punto s'affermava che il compimento delle procedure che lo stesso Ente s'era dato, altro non avrebbe sostanziato che l'applicazione concreta dei canoni d'imparzialità e buon andamento ai quali il medesimo era tenuto. In particolare, si sosteneva, autodisciplinando e determinando le modalità e l'organizzazione della propria attività - finalizzata alla realizzazione degli obiettivi istituzionali - il Consorzio aveva già esaurito il proprio potere discrezionale.

Quanto al danno, si ribadiva che l'essenza del pregiudizio doveva individuarsi nella mancata utilizzazione dei terreni al fine pubblicistico, con quantificazione del medesimo sulla base degli elementi offerti nell'atto di citazione.

Al riguardo si sosteneva che gli stessi passaggi di proprietà dell'immobile tra i privati, deponevano per la sussistenza del correlato pregiudizio segnatamente patrimoniale, considerato che il terreno veniva, nelle compravendite tra privati, valutato in misura via via rivalutata (*a prezzi di mercato*).

Quanto all'azione giurisdizionale attivata dal Consorzio in prossimità d'udienza, s'affermava che il fatto non cancellava quindici anni d'inutilizzazione dell'immobile.

Inoltre, l'ipotesi del risarcimento del danno chiesto al Giudice civile si configurava comunque legata ad elementi futuri ed anche incerti, comunque non inficiante la sussistenza dell'attualità del danno poiché allo stato non ancora risarcito. Peraltro, dell'eventuale esito positivo dell'azione civile s'affermava il potersi tener conto nell'ipotesi della condanna dei convenuti per responsabilità amministrativa.

In ordine alla sentenza penale d'assoluzione n. 9/2004 del G.U.P. di Ascoli Piceno, allegata dai convenuti, si precisava questa risultare basata unicamente sull'insussistenza del dolo specifico richiesto dall'articolo 323 del codice penale, non risultando pertanto vera l'affermazione dell'insussistenza del fatto quale successione degli elementi storici nella medesima essa accertati. Peraltro, nessun dubbio sussisteva circa la ricostruzione degli eventi, ponendosi al Giudice contabile unicamente il quesito della relativa qualificazione.

Il Pubblico ministero concludeva quindi riportandosi integralmente a quanto esposto in citazione.

Su replica autorizzata, l'Avvocato De Angelis innanzitutto ribadiva che la giurisprudenza della Suprema Corte, successiva all'anno 1991, nell'affermare che la legge n. 317 del 1991 non aveva mutato la natura dei Consorzi, aveva individuato *ab origine* la natura "pubblico-economica" degli Enti della specie.

Quanto alla discrezionalità amministrativa s'affermava che, nell'ambito della legittimità, era riconosciuta alla P.A. la prerogativa d'attuare un novero di scelte tutte possibili, per quanto di maggiore o minore efficacia relativa. Al riguardo, si sosteneva che il merito dell'azione amministrativa risultava sottratto al sindacato d'ogni Giudice, sia esso il G.A. ovvero la Corte dei conti.

Nello specifico, si ribadiva che il Consorzio aveva agito in piena legittimità, dovendosi quindi ritenere le relative scelte insindacabili da qualsiasi Giudice.

Inoltre, s'affermava che la Procura regionale non aveva individuato alcuna norma di legge o di regolamento violata dai convenuti, in disparte le previsioni delle delibere-quadro - non in grado di vincolare i terzi, se non sulla relativa accettazione, al pari di qualsiasi clausola contrattuale - norme queste di valenza meramente interna, a stretto contenuto privatistico.

Al riguardo, si richiamava che la necessità del ricorso al Giudice civile, per riottenere la proprietà dei terreni, escludeva *ex se*, nel caso, la configurabilità d'una attività autoritativa e, quindi, la sussistenza di norme di legge violate dagli Amministratori del Consorzio. Tanto s'asseriva testimoniare dell'ambito di discrezionalità nel quale si sviluppava la vicenda, come tale del tutto sottratto al sindacato della Corte dei conti, sia in termini di limite esterno che interno alla giurisdizione.

In punto di prescrizione, si precisava che non era la conoscibilità del pregiudizio erariale da parte delle Procure, a determinare il *dies a quo* del periodo prescrizione, bensì quella dell'Amministrazione lesa. Nel caso, si richiamavano le massime delle sentenze citate nella memoria di costituzione, relative al danno da omissione, nonché la ricostruzione cronologica dei fatti ivi svolta.

Quanto al danno, si ribadiva che questo non s'era mai prodotto, rimanendo l'esercizio dell'azione giudiziaria - per riacquisire la proprietà del terreno - sempre nella disponibilità del Consorzio, ciò anche nel caso di cessione diretta dell'immobile tra le imprese, e dunque sempre salva la possibilità di successiva riassegnazione a prezzo attuale dello stesso.

Quanto all'inutilizzazione del terreno, si riconosceva che la collettività poteva aver subito un danno, ma nessun pregiudizio patrimoniale era residuo, per quanto esposto, in capo al Consorzio.

In punto di colpa grave, si richiamavano i casi oggetto delle pronunce della Suprema Corte sancite la sindacabilità di talune scelte amministrative, dimostranti l'estremo

dispregio nei confronti della normativa e delle risorse degli Enti, desumibile dai fatti riguardati dalle sentenze della Corte dei conti. Nel caso all'esame, si concludeva, l'attività del Consorzio permaneva invece all'interno dell'attività istituzionale - d'acquisizione e assegnazione di terreni - senza determinazione di spreco alcuno di pubblico denaro.

Il Pubblico Ministero, a sua volta, sottolineava l'irrelevanza della ricerca della violazione d'una norma di legge o di regolamento, ottica asserita propriamente riferibile al Giudice penale, considerata la sufficienza, ai fini della responsabilità amministrativa, della violazione degli obblighi di servizio configurabile altresì nel caso di violazione di norme anche interne.

Quanto alla natura autoritativa o meno dell'attività considerata, s'affermava ciò poter rilevare in tema di riparto di giurisdizione tra il Giudice amministrativo ed il Giudice ordinario, ma non scalfire l'oggetto del giudizio contabile, considerato che in questo venivano in rilievo propriamente i comportamenti dei convenuti e non gli atti dell'Ente.

Infine, precisava il P.M. che la Procura regionale della Corte dei conti rappresentava non solo l'interesse economico dell'Ente ma altresì, in misura asserita preminente, l'interesse della Collettività pregiudicato dal mancato incremento occupazionale discendente dall'inutilizzazione del terreno ai fini produttivi, nonostante ciò non determinante un danno specifico alle finanze del Consorzio.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1.

La prima questione che il Collegio è chiamata ad affrontare concerne l'eccezione di difetto di giurisdizione del Giudice adito, formulata sotto un duplice profilo.

1.1.

Viene innanzitutto in rilievo l'eccezione di difetto di giurisdizione di questa Corte correlata alla qualificazione, economica ovvero non economica, del Consorzio per l'industrializzazione delle Valli del Tronto, dell'Aso e del Tesino.

Al riguardo deve ribadirsi che i Consorzi per le Aree ed i Nuclei di Sviluppo industriale, pur se qualificati “Enti pubblici economici”, non assolvono solo ad un ruolo di soggetto-imprenditore, ma esercitano altresì funzioni pubbliche con riferimento ai compiti di cura dell'assetto e dell'industrializzazione del territorio, loro assegnati dalla legge (*cf.* *Cass. SS.UU. 16 novembre 1999, n. 781*).

In detta prospettiva, del resto, è stato interpretato il comma 4 dell'articolo 36 della legge 5 ottobre 1991, n. 317 - estendente a tutti gli Enti della specie la qualificazione di “Enti pubblici economici” - dovendosi per l'effetto intendere che la norma non ne mutava la struttura, i compiti e le attribuzioni, fondamentalmente questi attinenti a prevalenti funzioni pubblicistiche d'interesse generale, rispetto alle eventuali attività di tipo imprenditoriale (*in termini, altresì, C.d.S, Sezione IV, 3 novembre 2003, n. 6824*).

La menzionata qualificazione espressa del 1991, in effetti, ha avuto quale diretta conseguenza quella d'attribuire al Giudice ordinario il contenzioso in tema di rapporto di lavoro, ed in detta prospettiva, pertanto, appaiono corrette le affermazioni di parte convenuta argomentanti per l'avvenuta risoluzione legislativa d'un contrasto giurisprudenziale interno alla Suprema corte. Nel senso chiarito, quindi, deve in particolare leggersi la sentenza n. 8675 del 1995 delle Sezioni Unite, la quale si è meramente limitata ad affermare - motivando che la legge n. 317 del 1991 non aveva attuato alcuna “trasformazione” nella natura dei Consorzi industriali - l'inapplicabilità ai Consorzi della norma disponente: “*nel caso di trasformazione di enti pubblici in enti pubblici economici o in società di diritto privato, continuano ad essere attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative a questioni attinenti al periodo di lavoro svoltosi anteriormente alla trasformazione*” (*articolo 1 del decreto legge 6 maggio 1994, n. 269, convertito dalla legge 4 luglio 1994, n. 432*).

Ciò premesso, si rileva che la prospettazione della Procura regionale è tesa segnatamente a censurare un'ipotesi d'illecita gestione di aree del territorio “amministrato” dal Consorzio d'industrializzazione per le Valli del Tronto, dell'Aso e del

Tesino, fatto asserito pregiudizievole degli interessi sia dell'Ente, sia della collettività nei cui confronti l'attività del Consorzio è finalizzata ad irraggiare i suoi positivi effetti.

Nel merito, deve negarsi il carattere di “attività privatistica” alle operazioni d'acquisto o di riacquisto delle aree, destinate ad iniziative artigianali ed industriali - dovendosi valutare “attività amministrativa”, ai fini di che trattasi, non solo l'esercizio di pubbliche funzioni e poteri autoritativi, ma anche il perseguimento delle finalità pubblicistiche mediante il compimento di atti in tutto o in parte disciplinati dal diritto privato (*in termini, Cass. SS.UU., 23 dicembre 2003, n. 19667/ord*) - risultando la compravendita dei terreni attività direttamente ed imprescindibilmente strumentale al perseguimento della finalità dell'Ente di promozione dello sviluppo (*cf. l'articolo 4, commi 1 e 2, della legge regionale Marche 7 marzo 1984, n. 7 e successive modificazioni*).

Tanto si afferma, valutandosi ininfluente la circostanza che talune sentenze del locale Tribunale amministrativo regionale abbiano ritenuto insussistente la propria giurisdizione sulle determinazioni di retrocessione di terreni adottate dal Consorzio - poiché queste ritenute riferibili ad un interesse dell'Ente trovante sostanziale riferimento nei contratti di cessione - sulla constatazione, altresì, della non corrispondenza dei criteri alla base del riparto di giurisdizione tra il Giudice ordinario e questo Giudice, rispetto quelli propri del riparto tra quel Giudice ed il Giudice amministrativo (*cf. Corte dei conti, Sez. Marche 5 marzo 2004, n. 343*).

Nell'indicata prospettiva di nessun rilievo s'appalesa l'osservazione che le risorse finanzianti l'attività di compravendita dei terreni non afferiscono a finanziamenti pubblici - addotta a sostegno della tesi della natura strettamente imprenditoriale dell'attività medesima - constatandosi che gli articoli 22 (*regolamento di contabilità*) e 25 (*approvazione del bilancio di previsione e del conto consuntivo*) della legge regionale Marche n. 7 del 1984, anche nel testo modificato dall'articolo 15 della legge regionale Marche 19 novembre 1996, n. 48, testimoniano della natura pubblicistica della disciplina contabile dell'Ente e, quindi, della pari natura dei fondi gestiti dal Consorzio, irrilevante

dunque la relativa provenienza.

Sulla base di quanto esposto va affermata la giurisdizione di questa Corte dei conti, rilevato peraltro che, nel caso di specie, trovano pieno riscontro - con riferimento altresì al dato della decorrenza temporale, per quanto accertato al successivo punto **2.** - i principi sanciti nell'ordinanza n. 19667 del 2003, precitata, della Suprema Corte.

1.2.

Deve inoltre denegarsi l'ingresso all'ulteriore eccezione di difetto di giurisdizione del Giudice adito, formulata con riferimento al divieto di sindacato nel merito delle scelte discrezionali, posto dall'articolo 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994.

La disposizione, per quanto chiarito dalla Corte di Cassazione, non priva la Corte dei conti della possibilità di controllare la conformità dell'attività amministrativa alla legge (*in termini: Cass., SS.UU. 29 gennaio 2001, n. 33; 6 maggio 2003, n. 6851 e 29 settembre 2003, n. 14448*).

Ciò posto, non può non constatarsi che l'eventuale applicazione (*rectius: violazione*) della norma - vicenda censurabile, secondo la Suprema Corte, in termini di travalicamento d'un limite esterno alla giurisdizione (*cfr. le sentenze precitate*) - non può essere azionata, dai convenuti, sotto il profilo del difetto di giurisdizione, prima dell'eventuale decisione sul merito della causa, diversamente mancando ogni riscontro in ordine ai criteri di valutazione utilizzati dal Giudice contabile (*“se il sindacato della Corte dei conti sull'attività amministrativa della P.A. è subordinato ad un limite preciso ed invalicabile, volto ad escludere che le valutazioni di tale giudice possano sovrapporsi e/o sostituirsi alle scelte rimesse in via esclusiva alla discrezionalità dell'amministrazione, pena l'invasione della sfera delle attribuzioni istituzionali della stessa P.A., è inevitabile che anche questa Corte ripercorra lo stesso iter logico e giuridico perché diversamente nessun controllo sarebbe possibile e la tassativa preclusione della legge non troverebbe possibilità di accertamento” - Cass. n. 6835 del 2003, precit.*).

2.

L'eccezione di prescrizione dell'azione contabile deve essere disattesa, per quanto di successiva motivazione.

Con inviti a dedurre - notificati in date diverse, dal 13 al 30 agosto 2003 - contenenti gli elementi della costituzione in mora dei debitori, la Procura regionale ha preteso il risarcimento del danno asserito fondamentalmente discendere dalla mancata attuazione di due deliberazioni di retrocessione d'un medesimo terreno, di cui la prima revocata dal Comitato direttivo del Consorzio, e la seconda assoggettata a sospensione, ma successivamente confermata con altra delibera del Comitato direttivo.

Si chiarisce al riguardo che, con deliberazione n. 188/93 del 15 giugno 1993, il Comitato direttivo del Consorzio disponeva la retrocessione, nei confronti dell'impresa TECSUD (*succeduta, per trasformazione, alla DOGA-R ITALIA*), di 9.000 mq. di terreno. Tale iniziativa veniva motivata sulla considerazione che l'impresa deteneva detta area in esubero, rispetto al programma produttivo alla stessa riferibile, sul riscontro che la TECSUD si era fatta carico di tutti gli impegni assunti dalla DOGA-R nei confronti del Consorzio, altresì assicurando la continuazione dei programmi produttivi della DOGA-R, così come approvati dal Consorzio.

In particolare, i 9.000 mq venivano determinati per differenza, sul raffronto tra quanto l'impresa avrebbe dovuto realizzare (*sui due terreni assegnati dal Consorzio, il primo alla DOGA-R ITALIA, il secondo direttamente alla TECSUD*) e quanto invece effettivamente realizzato.

Successivamente, il Comitato Direttivo del Consorzio revocava la retrocessione con delibera n. 432/98 del 21 dicembre 1998.

Dalla disamina dei comportamenti sottostanti, asseriti illeciti, è avviso del Collegio che discendano, in concreto, condotte pregiudizievoli diverse, dovendo dunque il relativo "*fatto dannoso*", *dies a quo* dell'azione erariale, individuarsi con riferimento a soggetti e momenti differenziati.

Inoltre, si osserva, risultando applicabile il termine di prescrizione quinquennale, l'indagine da svolgersi trova comunque delimitazione temporale nel periodo relativo ai cinque anni antecedenti la data di notificazione degli inviti a

dedurre (*agosto 1998*).

Al riguardo, si precisa, il Collegio non condivide la prima ipotesi formulata dalla Procura regionale (“illecito permante”), in ragione della peculiare connotazione del danno del quale si discute, il quale può configurarsi invece in termini di “danno permanente” (*ulteriore prospettazione attrice*), tuttavia non per questo risultando sottratti, i comportamenti sottostanti, dall'applicazione dell'istituto della prescrizione.

Tanto si afferma considerato che il pregiudizio si caratterizza per la sua progressività in funzione del decorrere del tempo, nel senso che al maggior periodo di mancata retrocessione delle aree, risulta associata una superiore entità di danno, tuttavia a fronte di distinti comportamenti tutti contribuenti alla sua perpetuazione, dovendo pertanto ognuno valutarsi ai fini prescrizionali.

2.1.

Sulla base di quanto esposto viene innanzitutto in rilievo la condotta del Presidente del Consorzio, per non aver questi provveduto a dare attuazione alle deliberazioni di retrocessione n. 188/93 del 15 giugno 1993 e n. 86/01 del 12 marzo 2001.

Deve sul punto richiamarsi che, in ipotesi di danno connesso a comportamento omissivo, il *dies a quo* del termine di prescrizione (*quinquennale*) coincide con il momento in cui l'Amministrazione ha avuto conoscenza del fatto generatore del danno; che “la commissione del fatto”, *dies a quo* della prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativa, si concretizza, nel caso di comportamento omissivo, quando la situazione pregiudizievole per l'integrità erariale diviene obiettivamente conoscibile e, comunque, che il termine prescrizionale decorre non dal verificarsi dei comportamenti omissivi o negligenti bensì dall'insorgenza d'un pregiudizio per l'erario (*in termini, Corte dei conti, Sez. Lazio 15 marzo 2002, n. 836 e giurisprudenza ivi richiamata*).

Premesso che l'omissione in parola risulta sicuramente pregiudizievole per l'erario, in ragione della progressività del correlato danno in funzione del tempo, sopra argomentata, nessun dubbio si pone per la valutabilità della mancata attuazione della delibera di retrocessione dell'anno 2001, in ragione del mancato decorso del quinquennio

prescrizionale (*invito a dedurre: 26 agosto 2003*).

Deve quindi disaminarsi il comportamento più risalente nel tempo - la mancata attuazione della deliberazione di retrocessione n. 188/943 del 15 giugno 1993 - ponendosi, quindi, il problema dell'inviduazione del momento di conoscenza del pregiudizio da parte del "Consorzio".

Al riguardo è avviso del Collegio che detta conoscibilità si sia determinata allorquando il Presidente, in data 21 dicembre 1998, ha convocato il Comitato direttivo per l'assunzione di determinazioni concernenti la specifica vicenda, ciò rendendo formalmente noto all'Organo esecutivo collegiale la mancata attuazione della deliberazione del 1993 e, quindi, la sussistenza del correlato pregiudizio.

Nessun rilievo può darsi, si osserva, alle note TECSUD ed alle relazioni del Funzionario del Consorzio, precedentemente intervenute (*anni 1995 e 1996*), considerato che - altresì per quanto di seguito oggetto di disamina in tema d'ordinamento dell'Ente - non alcuna v'è prova agli atti che il "Consorzio" (*recte*: il Comitato direttivo) fosse a conoscenza dei precitati documenti e, quindi, dell'inadempimento della TECSUD, prima dell'esame della "pratica" avvenuto in sede d'adunanza del 21 dicembre 1998.

Tanto si afferma:

I. non potendosi presumere, a mente dello Statuto, alcun collegamento diretto, riverberante in termini di rappresentazione del pregiudizio, tra gli accadimenti relativi alle vicende gestionali ed l'Organo esecutivo collegiale, considerato che è il Presidente, e non il Comitato direttivo, l'Organo preposto a sovrintendere alla gestione del Consorzio (*cfr. gli articoli 15 e 16 del previgente Statuto e gli articoli 19 e 20 di quello in vigore*);

II. non potendosi ritenere "Consorzio" ai fini qui all'esame (*vale a dire il soggetto danneggiato la cui conoscenza dei fatti illeciti determina il dies a quo del periodo prescrizionale*), l'Organo, persona fisica, presunto danneggiante (*nel caso specifico, il Presidente*).

In ragione del mancato decorso del prescritto quinquennio, nessuna prescrizione risulta intervenuta con riferimento ai comportamenti omissivi del Presidente ed al correlato danno.

2.2.

Ulteriori condotte da valutarsi, sulla scorta degli atti di relativa competenza, sono quelle del Comitato direttivo, a partire dalla deliberazione n. 432/98 del 21 dicembre 1998 di revoca della retrocessione disposta nell'anno 1993.

Le delibere, secondo prospettiva attrice emanate in violazione dell'obbligo di retrocessione, avrebbero sostanzialmente legittimato le imprese succedutesi nella proprietà del terreno a protrarre occupazione l'improduttiva, in pregiudizio dell'interesse (patrimoniale) del Consorzio alla riacquisizione dell'area per la successiva ridestinazione (*eventualmente alle stesse imprese inadempienti, ovvero a quelle subentranti*) a prezzo attualizzato.

La distanza temporale tra le date delle deliberazioni in argomento (*21 dicembre 1998 e successive*) sul confronto con quelle delle notificazioni degli inviti a dedurre (*agosto 2003*), preclude ogni possibilità di ritenere prescritta l'azione di responsabilità amministrativa, in ragione del mancato decorso del periodo quinquennale prescrizione.

3.

L'oggetto del giudizio di merito verte sull'accertamento delle ipotesi di responsabilità contestate ai convenuti, i quali - nelle vesti di Amministratori del Consorzio per l'industrializzazione delle Valli del Tronto, dell'Aso e del Tesino - a fronte del perdurante inadempimento di più imprese succedutesi nella proprietà d'uno stesso terreno (*tutte pattiziamente tenute all'obbligo dell'utilizzazione produttiva del medesimo, originariamente assegnato in proprietà, ai detti fini, dal Consorzio*) non provvedevano alla sua retrocessione.

I fatti, come di seguito specificati (*cfr. altresì quanto esposto ai precedenti punti 2.1. e 2.2.*), inducono a giudicare le fattispecie all'esame non coperte nella norma sancente l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali della P.A. .

Sul punto, si premette, la giurisprudenza di questa Corte ha in più occasioni precisato che il potere discrezionale, attribuito alla Pubblica amministrazione, consente un margine d'autonomia decisionale sulla scelta della soluzione più utile d'adottare nel concreto caso.

Ma siffatto potere trova pur sempre fondamento nella legge e quindi, lungi dal contrastare col principio di legalità, lo presuppone, con la conseguenza che la discrezionalità consiste nella facoltà di scelta tra più comportamenti legittimi per il soddisfacimento dell'interesse pubblico primario, dopo la comparazione con quest'ultimo di più interessi secondari leciti (*che possono essere pubblici, privati, collettivi ecc.*).

Non può pertanto accogliersi, in linea di principio, la prospettazione difensiva della sindacabilità delle scelte degli amministratori poggiante esclusivamente sul raffronto delle relative condotte (*non ulteriormente qualificate*), rispetto i fini istituzionali dell'Ente (*considerati in senso stretto*) purchè l'esito sia quello della non assoluta ed incontrovertibile estraneità delle prime ai secondi.

Nel merito, si rileva che nessuna applicazione può farsi in concreto della norma sancente l'insindacabilità delle scelte discrezionali della P.A., per quanto di successiva motivazione.

3.1.

Deve negarsi in radice la possibilità di qualificare le condotte omissive del Presidente, ovvero i relativi motivi, "scelta discrezionale", presupponendosi a tal fine la possibilità d'imputare alla volontà dell'Ente pubblico, dunque in via formale, un'opzione gestionale.

Tanto si afferma, constatandosi che eventuali, ulteriori, determinazioni sulle vicende, già oggetto di deliberazioni di retrocessione da parte del Comitato direttivo, avrebbero potuto assumersi - in linea di principio e, comunque, nelle rituali forme - unicamente dall'Organo collegiale competente e non dal Presidente (*cfr. sia l'articolo 15 dello Statuto consortile adottato con deliberazione del Consiglio generale n. 13/CG/1986 del 14 aprile 1986 ed approvato con deliberazione della Giunta della Regione Marche n. 1754 del 30 marzo 1987, sia l'articolo 19 dello Statuto adottato con deliberazioni del Consiglio generale n. 29/CG/1997 del 12 settembre 1997 e n. 48/CG/1997 del 5 dicembre 1997 ed approvato con decreto del Presidente della Giunta regionale Marche n. 17 del 2 febbraio 1998*).

3.2.

Integrano espressione di volontà dell'Ente pubblico le deliberazioni del Comitato direttivo disponenti in tema di gestione dei terreni le quali, pertanto, per l'effetto della precitata normativa, risultano assoggettabili al sindacato di questa Corte laddove esorbitanti le finalità dell'Ente, altresì - si puntualizza in relazione a quanto sopra precisato - nella prospettiva del travalicamento dei limiti costituiti dal necessario e non derogabile rispetto dei canoni costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento della Pubblica amministrazione.

3.2.1.

Va subito chiarito che non si pretende in questa sede di sindacare le determinazioni del Consorzio che hanno consentito il subentro d'una nuova impresa (*TECNESA*) nei confronti della *TECSUD* inadempiente (*deliberazioni del Comitato direttivo nn. 433 e 434 del 21 dicembre 1998*), aspetto del resto non contestato nell'atto introduttivo.

Ciò che viene in rilievo, quindi, è la delibera n. 432 del 21 dicembre 1998, di revoca della retrocessione del terreno disposta nei confronti della *TECSUD* nell'anno 1993, alla quale debbono associarsi, ad avviso del Collegio, due distinti significati da valutarsi separatamente ai fini del giudizio.

Da un lato, considerato che la subentrante *TECNESA* si faceva carico dell'ampliamento dell'opificio non realizzato dalla *TECSUD*, veniva conseguentemente meno l'interesse del Consorzio alla riacquisizione del terreno, allo scopo della successiva riassegnazione, in ragione del dato che la compravendita tra le imprese - espressamente ammessa dalle delibere-quadro, come sottolineato dalla difesa dei convenuti - avrebbe determinato il trasferimento della proprietà dell'area inutilizzata, per tanto oggetto dell'atto amministrativo di retrocessione, alla nuova impresa "assegnataria".

Sotto detto profilo la deliberazione, costituendo un indefettibile presupposto delle delibere di "assegnazione" nn. 433/98 e 434/98 precitate, risulta non riguardata dal giudizio di questa Corte che, pertanto, si esime dall'entrare nel merito della scelta dell'impresa (*ad esempio: se la compravendita possa aver dissimulato una mera "operazione di facciata"*), considerato lo strettissimo collegamento al

momento sussistente tra le imprese, l'una partecipata al 100% dall'altra, nonché esercenti attività analoga).

Tuttavia, come sostanzialmente rilevato anche in udienza dal rappresentante della Procura regionale, la nuova “assegnazione” non dissolveva l'ulteriore interesse del Consorzio, di valenza patrimoniale, ricollegabile alla deliberazione di retrocessione del 1993, trovante giustificazione non solo nelle delibere-quadro ma altresì, e ben più significativamente, nel contratto tra l'impresa inadempiente ed il Consorzio.

Al riguardo, deve constatarsi che la delibera di revoca della retrocessione ha trascurato il diritto dell'Ente alla penale contrattuale riconnessa all'inadempimento degli obblighi assunti dalla TECSUD nei confronti del Consorzio, ciò comportando l'implicita rinuncia alla medesima.

Al riguardo, la mancata ponderazione di detto interesse patrimoniale del Consorzio - nel caso né secondario né incompatibile, come si dirà, con la finalità di riassegnazione del terreno - ha determinato, ad avviso del Collegio, l'insanabile contrasto tra la delibera n. 432 del 1998, precitata, e i canoni costituzionali del buon andamento (*implicante altresì il dovere di valutazione complessiva delle conseguenze economiche delle proprie scelte*) e di imparzialità (*implicante altresì il divieto di premiare senza giustificazione alcuna soggetti non meritevoli*) dell'azione amministrativa.

Tanto si ritiene consenta a questa Corte - sulla base dei principi sopra richiamati, e con stretto riferimento ai profili di valenza patrimoniale censurati dalla Procura regionale - l'esercizio del proprio sindacato sulla deliberazione n. 432 del 1998 del Comitato direttivo.

3.2.2.

Vengono quindi in evidenza le delibere adottate dal Comitato direttivo in data 23 ottobre 2000, ed in particolare la

delibera 397/00 con la quale il Consorzio:

- prendeva atto dell'incorporazione della TECNESA nella TECFIN, avvenuta il 21 dicembre 1999 - a seguito della quale l'intero complesso industriale TECNESA diveniva di proprietà TECFIN - e, conseguentemente, dell'inadempimento TECNESA, considerato che questa avrebbe dovuto realizzare il proprio progetto d'ampliamento entro un anno dalla stipulazione del contratto con la TECSUD (*rogito del 3 febbraio 1999*);
- prendeva atto dell'intento TECFIN di non promuovere alcuna diretta attività produttiva, riservandosi questa il trasferimento del complesso industriale una parte alla PLALAM S.p.a. (*ipotesi sulla quale il Comitato direttivo si esprimeva con parere favorevole*) ed una parte (*in leasing immobiliare, riferito alla restante terreno di 8.500 mq*) alla TECNESA S.r.l., unipersonale, costituita il 9 luglio 1999 ed in esercizio dal 1° settembre 2000 (*ipotesi sulla quale il Comitato si esprimeva negativamente*).

Nel merito, la delibera n. 397/00, si configura sicuramente conoscibile da questa Corte poiché all'evidenza non esprime alcuna "scelta discrezionale" sulla fattispecie oggetto di giudizio, limitandosi unicamente ad accertare il definitivo inadempimento dell'impresa (*TECNESA, incorporata TECFIN*). Il provvedimento, qui si chiarisce, verrà di seguito riguardato in quanto determinante un ingiustificato ritardo nell'adozione d'un atto dovuto del Consorzio, pregiudizievole dell'integrità patrimoniale dell'Ente.

3.2.3.

Da ultimo s'annota, per completezza, che nessun problema di sindacato può sussistere con riferimento alla delibera n. 437/01 del 26 settembre 2001 (*di sospensione della retrocessione disposta con la delibera 86/01 del 12 marzo 2001*), poiché pacificamente qualificabile "atto non discrezionale", sulla base dei relativi presupposti: la correzione d'un vizio procedimentale.

4.

La disamina dell'ordinamento dell'Ente depono per la sussistenza dell'obbligo di destinazione dei terreni acquisiti - non solo a mezzo di procedure espropriative - all'utilizzo produttivo, aspetto pacificamente riconosciuto dalle parti.

Quel che differisce nelle prospettazioni, invece, è la possibilità di configurare un obbligo giuridico di retrocessione del terreno, a carico del Consorzio, laddove l'impresa risultasse inadempiente rispetto quanto stabilito nell'atto di cessione.

Nel merito, è avviso del Collegio che la Procura regionale abbia congruamente motivato nonché comprovato l'antigiuridicità della condotta dei convenuti, sulla base delle seguenti motivazioni.

4.1.

Due appaiono le fattispecie omissive imputabili al Presidente, per mancata ovvero tardiva esecuzione di deliberazioni del Comitato direttivo.

4.1.1.

Risulta dimostrato che la deliberazione di retrocessione dell'anno 1993 non è stata attuata dal Presidente sino alla sua revoca da parte del Comitato direttivo, circostanza questa che ha determinato il venir meno, in capo all'Organo monocratico, dell'obbligo d'attivazione sancito dalle disposizioni statutarie (*articolo 16, Statuto previgente; articolo 20 Statuto vigente*).

Nel merito è avviso del Collegio che il Presidente, non assumendo in particolare alcuna formale iniziativa, a fronte del protrarsi comportamento illecito dell'impresa TECSUD (già DOGA-R ITALIA) - destinataria della delibera di retrocessione dell'anno 1993 - abbia violato l'articolo 20 del vigente statuto consortile, ai sensi del quale il Presidente: *“Convoca e presiede il Consiglio generale senza diritto di voto, nonché il Comitato Direttivo, dei quali attua le deliberazioni; compie gli atti esecutivi necessari per l'attuazione dei compiti del Consorzio stesso e ne sovrintende la gestione; attribuisce incarichi specifici ai membri del Comitato Direttivo”*.

In riferimento a specifica contestazione di parte convenuta, si chiarisce che tanto costituisce una violazione degli obblighi di servizio sufficiente, nell'ambito della responsabilità amministrativa, ad integrare l'elemento dell'antigiuridicità della condotta.

Identiche sono le valutazioni da rendersi con riferimento alla mancata esecuzione della delibera di retrocessione dell'anno 2001 (*dapprima sospesa, e quindi confermata con delibera dell'anno 2002*) - nonostante la fattispecie risulti apprezzabile in termini di ritardata esecuzione, dovendosi prendere atto che, nelle more del processo, il Presidente ha provveduto ad attivare il Comitato direttivo e, quindi, è stata intrapresa l'azione innanzi alla competente sede giurisdizionale nei confronti dell'impresa inadempiente (*TECFIN, incorporante la TECNESA*) - che vanno pertanto qui integralmente richiamate, con riferimento alla peculiare tipologia di danno sensibile all'inutile decorrere del tempo.

I periodi temporali correlati ai comportamenti omissivi illeciti del Presidente, risultano dunque i seguenti:

- dal 15 giugno 1993 (*data d'approvazione della prima retrocessione*) al 21 dicembre 1998 (*data di revoca della delibera di retrocessione del 15 giugno 1993*);
- dal 16 gennaio 2002 (*data di approvazione della conferma della retrocessione disposta il 12 marzo 2001*) al 5 novembre 2003 (*citazione della in giudizio*).

In relazione all'indicato secondo periodo, si chiarisce, deve escludersi l'antigiuridicità del comportamento omissivo del Presidente relativo al periodo dal 12 marzo 2001 al 16 gennaio 2002, in quanto la deliberazione di retrocessione del 2001, poiché emanata in violazione della disciplina sul procedimento amministrativo, risultava sostanzialmente non attuabile sino alla “conferma” dell'anno 2002.

Peraltro si constata, in disparte ogni altra valutazione, la fattispecie non può sortire effetto alcuno in questo giudizio, sol considerato che a nessuno dei convenuti è stata contestato il mancato invio della comunicazione *ex* articolo 8 della legge n. 241 del 1990, presupposto dell'eventuale responsabilità amministrativa per l'ipotesi di danno discendente dagli indugi conseguenti al menzionato vizio.

4.2.

Viene quindi in evidenza la mera presa atto dell'inadempimento TECFIN (*incorporante la TECNESA*), attuata con la deliberazione n. 432 del 23 ottobre 2000 del Comitato direttivo, segnatamente rilevante per la mancata attivazione di tempestivi provvedimenti nei confronti dell'impresa espressamente manifestante di non essere interessata alla realizzazione del progetto "TECNESA".

Tanto integra, ad avviso del Consorzio, una violazione dell'obbligo di retrocessione - sancito dall'ordinamento interno dell'Ente nonché dallo specifico regolamento contrattuale - a prescindere dalla circostanza che con successiva delibera, n. 86/01 del 12 marzo 2001, il Comitato direttivo disponeva la retrocessione del terreno, constatata l'incidenza del decorso del tempo sulla fattispecie di danno in argomento.

Quanto alla configurabilità dell'illecito, rileva fondamentale il dato che nel contratto di compravendita tra la TECSUD e la TECNESA (*per il cui tramite la TECFIN risultava vincolata*), si richiamavano espressamente le cc.dd. "delibere quadro", vale a dire: il "*Regolamento cessione terreni a favore di iniziative di tipo artigianale e piccoli insediamenti produttivi*" (*delib. Commissariale n. 183/C/81 del 25 maggio 1981*) e le "*Procedure e disciplina generale per la cessione alle imprese industriali delle aree di proprietà del Consorzio*" (*delib. Commissariale n. 447/C/81 del 5 dicembre 1981*).

4.2.1.

Dette delibere, in ragione dei relativi contenuti, costituiscono inequivocabilmente regolamenti del Consorzio. Dalla peculiare natura e dall'ambito oggettivo riguardato dalle stesse, inoltre, discende che le norme sostanziano criteri e modalità concrete di perseguimento di specifiche finalità dell'Ente (*cfr. l'articolo 4 Statuto previgente e l'articolo 3 Statuto vigente*).

Al riguardo, s'annota, tali atti hanno trovato integrazioni e/o modificazioni in successive deliberazioni del Consiglio generale, Organo al quale lo Statuto attribuisce la potestà regolamentare (*cfr. gli articoli 9 e 15 dello Statuto previgente, nonché gli articoli 14 e 19 dello Statuto vigente*). E' dunque esatto quanto sostenuto dalla difesa del

convenuto, che le cc.dd. delibere-quadro potevano e possono essere modificate, tuttavia, si osserva, non dal Comitato direttivo ovvero dal Presidente, i quali, per quanto esplicitato, risultano assoggettati alle disposizioni relative.

Tanto premesso, valuta il Collegio che la previsione regolamentare delle ipotesi d'inadempimento delle imprese assegnatarie dei terreni, associata all'individuazione di correlate "sanzioni", integri l'obbligo dell'attivazione del Comitato direttivo, nei casi d'accertato inadempimento, nel senso espressamente preveduto: la retrocessione delle aree assegnate (*cfr. i punti 3 delle deliberazioni precitate, non modificati da successive deliberazioni del Consiglio generale ed in particolare dalla deliberazione n. 14/CG/00 del 16 giugno 2000*), da attuarsi dunque anche in via coattiva. A nulla in contrario deponendo il fatto che le imprese risultino vincolate, al rispetto delle prescrizioni regolamentari interne, per il tramite dello strumento contrattuale.

Si chiarisce inoltre, in risposta a specifica contestazione di parte convenuta, che quanto rilevato costituisce una violazione degli obblighi di servizio sufficiente, nell'ambito della responsabilità amministrativa, ad integrare l'elemento dell'antigiuridicità della condotta.

4.2.2.

Richiama la difesa dei convenuti l'articolo 63 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (*Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo industriale*), sostenendo che la disposizione ha qualificato "facoltà" il diritto dell'Ente alla retrocessione dei terreni, denegandosi pertanto la sussistenza dell'obbligo alla retrocessione, nonché affermando l'applicabilità della norma al rapporto contrattuale sottostante alla vicenda oggetto di giudizio.

Sostiene a sua volta la Procura regionale, che la disposizione ha trovato origine nell'esigenza di disciplinare - in via legislativa, segnatamente al fine dell'omogeneizzazione degli ordinamenti delle Regioni a statuto speciale - la diversa fattispecie della "retrocessione propria", con riferimento a diritti vantabili dai privati espropriati dai Consorzi. Aggiunge inoltre parte attrice, che l'articolo 63 della legge n. 448 del 1998 non può esplicare effetti nei confronti dei contratti già stipulati, non rivestendo natura retroattiva.

Nel merito, condivide il Collegio la tesi che il primo comma della disposizione - *“I consorzi di sviluppo industriale di cui all'articolo 36 della legge 5 ottobre 1991, n. 317, nonché quelli costituiti ai sensi della vigente legislazione delle regioni a statuto speciale, hanno la facoltà di riacquistare la proprietà delle aree cedute per intraprese industriali o artigianali nell'ipotesi in cui il cessionario non realizzi lo stabilimento nel termine di cinque anni dalla cessione”* - ha introdotto un'ipotesi di deroga strettamente riferita alla disciplina per le espropriazioni nelle aree e nei nuclei di sviluppo industriale, segnatamente recata dall'articolo 53 del decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218, sancente il diritto degli espropriati alla restituzione *“qualora gli immobili non siano utilizzati per lo scopo prestabilito entro cinque anni dal decreto d'esproprio”*.

Al riguardo, giudica il Collegio che la norma del 1998 ha sì previsto una facoltà dei Consorzi, ma nella prospettiva del sostanziale riconoscimento della prevalenza dell'interesse pubblico sul diritto potestativo alla retrocessione dei terreni, esercitabile dal precedente proprietario (cfr. T.A.R. Abruzzo, Sez. Pescara, 6 aprile 2001, n. 344).

Con accezione analoga, si ritiene quindi che debba interpretarsi anche il secondo comma della disposizione - *“Gli stessi consorzi di cui al comma 1 hanno altresì la facoltà di riacquistare unitamente alle aree cedute anche gli stabilimenti industriali o artigianali ivi realizzati nell'ipotesi in cui sia cessata l'attività industriale o artigianale da più di tre anni”* - riconoscendosi agli Enti la facoltà del riacquisto ivi preveduto, nella specifica ipotesi della cessazione dell'attività consolidatasi col tempo, ciò con riferimento alla sussistenza d'un diritto non già di terzi bensì delle imprese stesse, poiché non *“inadempienti”* sul presupposto dell'avvenuta realizzazione degli impianti e dell'avvio della relativa produzione.

La fattispecie, nell'indicata prospettiva, trova ulteriore sostegno nel quarto comma della disposizione - *“Le facoltà di cui al presente articolo possono essere esercitate anche in presenza di procedure concorsuali”* - sancente la prevalenza dell'interesse pubblico rispetto a diritti vantabili da altri soggetti terzi.

Orunque può agevolmente ricavarsi, sulla base dell'approfondimento svolto, che la finalità dell'articolo 63 della legge n. 448 del 1998, è stata quella di consentire la prevalenza dell'interesse pubblico in circostanze nelle quali sarebbe risultato recessivo di fronte a posizioni di diritto soggettivo, la cui sussistenza ha tuttavia indotto il legislatore a consentire la ponderazione degli interessi in gioco, attribuendosi ai Consorzi la “facoltà” e non l'obbligo del riacquisto dei terreni, nelle predefinite e tassative circostanze.

Quanto argomentato, peraltro, rende altresì evidente che al sacrificio dei diritti dei terzi s'è associato il riconoscimento d'un compenso.

Tanto esclude, ad avviso del Collegio, l'applicabilità dell'articolo 63 della legge n. 448 del 1998 ai casi all'esame, nei quali nessun diritto di terzi viene in evidenza, dovendosi pertanto ribadire l'obbligatorietà per l'Ente di far valere il proprio diritto alla retrocessione dei terreni nei confronti delle imprese inadempienti.

4.3.

Illecite s'appalesano, inoltre, le condotte degli Amministratori del Consorzio determinanti sia il mancato risarcimento del danno riferibile all'inadempimento dell'impresa TECSUD, sia l'indebito incameramento da parte di quest'ultima della differenza di valore dell'immobile, già oggetto di retrocessione (*delib. n. 188 del 1993*).

In particolare, appare certo che se l'Ente avesse retroceduto il bene dalla TECSUD lo avrebbe ottenuto, ai sensi del regolamento contrattuale con la TECSUD (*già DOGA-R ITALIA*), senza esborso finanziario, compensandosi il diritto dell'impresa al prezzo pagato per l'acquisto, col diritto del Consorzio alla penale - il medesimo valore, però a titolo di “sanzione” per il mancato rispetto degli obblighi contrattualmente assunti - con conseguente incremento patrimoniale netto pari al valore dell'immobile.

Peraltro, la compravendita tra TECSUD e TECNESA ha integrato gli effetti sostanzialmente perseguiti dalla deliberazione di retrocessione dell'anno 1993, vale a dire il trasferimento della proprietà del bene riguardato, ai fini del suo utilizzo produttivo.

Oltretutto, qui si constata, tanto è avvenuto pur sulla sussistenza dell'ipoteca miliardaria (*in lire, peraltro*

iscritta dall'anno 1989: cfr. il verbale della G.d.F. allegato agli atti), la quale non ha dunque impedito alla TECNESA di subentrare nella proprietà del terreno dalla medesima gravato.

Tanto premesso, è avviso del Collegio che la fattispecie integra a pieno titolo il diritto di risarcimento del danno nei confronti dell'impresa inadempiente (*nel caso: la TECSUD*), previsto a titolo di penale sia dalle deliberazioni, sia dal contratto stipulato il 16 luglio 1987 dalla DOGA-R ITALIA (*trasformata poi in TECSUD*) ed il Consorzio.

Nel caso, quindi, il Comitato direttivo ha mancato di considerare un diritto acquisito alla sfera giuridica del Consorzio, in ragione dell'inadempimento ormai definitivo dell'impresa, nonché opponibile alla medesima senza pregiudizio né per l'interesse patrimoniale del Consorzio, né per la nuova "assegnazione" del terreno ad altra impresa, avvenuto con lo strumento, consentito, della compravendita diretta.

La delibera del Comitato direttivo di revoca n. 432 del 21 dicembre 1998, trascurando del tutto di valutare l'inadempimento dell'impresa e, conseguentemente, il diritto alla penale nel caso vantabile dal Consorzio, si configura pertanto ingiustamente pregiudizievole dell'interesse patrimoniale dell'Ente.

Il provvedimento sul punto appare del tutto ingiustificato, non configurandosi inoltre collegamento alcuno tra la "riassegnazione" del terreno (*riguardato da una delibera di retrocessione*) e la mancata tutela delle ragioni del Consorzio, nel momento in cui la TECSUD cedeva la proprietà dell'area (*scopo fondamentalmente perseguito dalla delibera di retrocessione*), considerato il carattere ormai definitivo ed inemendabile del proprio inadempimento.

Nulla agli atti, del resto, consente di ritenere comprovata ovvero comprovabile l'ipotesi che la compravendita "diretta" non si sarebbe realizzata ove il Consorzio avesse rivendicato il proprio diritto alla penale nei confronti della TECSUD, mentre dall'esame del rogito del 3 febbraio 1999 tra TECSUD e TECNESA, la condizione contrattuale della revoca della retrocessione - del terreno di 9.000 mq. da parte del Consorzio, esplicitata dalla specifica clausola 6-bis del contratto nonché dall'allegazione della deliberazione n. 432 del 21 dicembre 1998 - risulta giustificata dall'intento della TECNESA di addivenire all'ampliamento dell'impianto produttivo, ampliamento che non si sarebbe potuto realizzare senza l'acquisizione dell'intera area già TECSUD.

4.4.

Del tutto lecita, infine, deve valutarsi la decisione del Comitato direttivo del 26 settembre 2001, di sospendere la delibera di retrocessione del 12 marzo 2001. L'atto, adottato in via cautelativa al fine di sanare un vizio del procedimento, non comportava del resto la revoca della retrocessione già disposta.

5.

Si esaminano di seguito i nessi di causalità tra i comportamenti antigiuridici sopra individuati ed i correlati supposti danni (*che solo per motivi d'economia espositiva trovano successiva trattazione*), devendo innanzitutto intendersi richiamato quanto sopra già argomentato, con riferimento al rapporto legante il pregiudizio all'inutile decorrere del tempo (*cf. il precedente punto 2*).

Gli Amministratori, si precisa, rispondono per il cattivo esercizio d'una funzione sostanzialmente di controllo, la cui effettività è garantita dai sottostanti strumenti contrattuali, conferenti all'Ente il titolo giuridico per rientrare nella proprietà degli immobili sui quali non si sono realizzate le prestabilite iniziative produttive.

Al riguardo, la sentenza allegata alle controdeduzioni del convenuto all'invito a dedurre - *n. 128 del 1981* del Tribunale civile di Ascoli Piceno, sulla causa instaurata dal Consorzio nei confronti dell'impresa C.E.R.I.M. S.p.a (*versata a sostegno dell'affermazione dell'insussistenza della giurisdizione di questa Corte*) - consente di riscontrare il percorso seguito dal Giudice civile nella valutazione dell'inadempimento dell'impresa, ai fini della dichiarazione della risoluzione del contratto di compravendita del terreno (*si noti bene: azione questa ben diversa da quella ex articolo 2932, ritenuta esperibile nei casi della specie dall'odierno convenuto*).

In particolare, sull'affermazione dell'impresa che l'inadempimento trovava causa in imprevedibili e gravi difficoltà della Società distributrice della fornitura di metano, combustibile essenziale per il funzionamento dello stabilimento, il

Giudice civile statuiva: *“le eventuali difficoltà nella realizzazione dell'opera da un lato non integrano certo gli estremi del fortuito o della forza maggiore come tali inadeguate a determinare l'impossibilità della prestazione derivante da causa non imputabile e per altro verso costituiscono circostanza da prevedersi anticipatamente da ogni imprenditore accorto e di normale diligenza”*.

L'azione concretamente esperibile nel caso, nonché il chiaro favore legislativo nei confronti dell'adempimento delle obbligazioni contrattuali - nei termini rettamente rilevati ed applicati dal Giudice civile - portano a ritenere sussistenti in concreto (*dunque non in astratto, come valutato dal Giudice penale nella precitata sentenza del G.U.P. di Ascoli Piceno n. 9/04 del 2004*) le condizioni necessarie e sufficienti per l'affermazione, anche nella sede giurisdizionale civile, con pronuncia sul merito, del diritto del Consorzio alla retrocessione dei terreni (*rectius*: risoluzione dei contratti).

Basti al riguardo considerare i fatti allegati dalla Procura regionale, comprovanti l'addebitabilità alle imprese inadempienti dei motivi comportanti il mancato completamento dell'insediamento produttivo.

E' pertanto avviso del Collegio che sussista il nesso di causalità tra condotta e danno, allorquando, come nel caso all'esame:

- il Presidente non abbia assicurato la continuità dell'azione avviata con la deliberazione di retrocessione n. 188 del 1993 (*relativamente al periodo dal 26 agosto 1998 al 21 dicembre 1998*), e con la deliberazione di conferma della retrocessione n. 22 del 2002 (*relativamente al periodo dal 16 gennaio 2002 al 5 novembre 2003*);
- il Comitato direttivo abbia omesso di considerare, al fine della tutela dell'interesse patrimoniale del Consorzio, l'inadempimento dell'impresa TECSUD nell'ambito della delibera n. 432 del 21 dicembre 1998, di revoca della retrocessione disposta nell'anno 1993;
- il Comitato direttivo abbia tardato a disporre la retrocessione del terreno inutilizzato di 8.500 mq., sull'inadempimento della TECNESA, quindi incorporata nella TECFIN (*relativamente al periodo dal 23 ottobre 2000 al 12 marzo 2001*).

6.

Il chiaro tenore delle disposizioni statutarie e delle cc.dd. delibere-quadro rileva altresì ai fini dell'accertamento della colpa grave sia del Presidente, sia dei membri del Comitato direttivo del Consorzio. Sul punto, è in particolare avviso del Collegio che l'elemento soggettivo della responsabilità debba necessariamente commisurarsi all'elevato livello di qualificazione ed attenzione richiesta dall'adempimento dei compiti istituzionali dell'Ente, ditalché del tutto ingiustificata si appalesa la mancata considerazione di valori primari dell'Ordinamento non solo interno al Consorzio (*cfr., supra, le fattispecie partitamente disaminate*).

Deve conseguentemente negarsi ogni possibilità d'ingresso, nel presente giudizio, alle argomentazioni dei convenuti mutate dalla sentenza penale d'assoluzione del Presidente del Consorzio dal reato d'abuso d'ufficio (*Tribunale di Ascoli Piceno n. 9/04 del 20 febbraio 2004*).

Da un lato, poiché del tutto avulse dal contesto di "amministrazione" sopra delineato, in ragione della peculiare prospettiva di quel giudizio.

Dall'altro, perché qui non pertinenti per quanto rettamete rilevato in udienza dal Pubblico ministero. Basti considerare che quel proscioglimento è stato dichiarato non già per non aver l'imputato commesso il fatto, bensì perché "il fatto non costituisce reato": ciò con esclusivo riferimento alla non ricorrenza, nel caso, del dolo specifico richiesto dalla norma incriminatrice, requisito non necessario ai fini d'una eventuale pronuncia di condanna per responsabilità amministrativa (*cfr. l'articolo 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994*).

7.

Domanda la Procura regionale il risarcimento d'un complessivo danno pari ad Euro **275.646,17**, oltre a rivalutazione monetaria, così articolato:

a) un danno quantificato in euro **255.646,17**, pari alla somma di euro **199.868,82** (lire 387.000.000=) [*differenza tra il valore dei 9.000 mq alla data del 10 dicembre 1997 (lire 495.000.000=) ed il prezzo pagato dal privato per l'acquisto*

dei medesimi (lire 108.000.000=)] ed euro **55.777,35** (lire 108.000.000=) [*penale prevista dalle cc.dd. delibere quadro per l'inadempimento delle imprese, commisurata al prezzo pagato dal privato per l'acquisto dei terreni*].

b) un danno da disservizio, indicativamente quantificato in euro **20.000,00**.

Ha quindi precisato in udienza il Pubblico ministero, che il complessivo danno si configura essenzialmente quale danno da inutilizzazione dei terreni, con riferimento alla loro destinazione ad insediamento produttivo, rappresentando dunque le individuate componenti due criteri di quantificazione del menzionato pregiudizio.

Il Collegio, sulla base degli allegati fatti, esprime sul punto avviso che il danno non consista nell'inutilizzazione dei terreni, ciò rappresentando unicamente il presupposto della doverosa attivazione del Consorzio nei confronti dell'impresa inadempiente.

Si consideri al riguardo che se, per ipotesi, il Consorzio si fosse determinato, anche più volte, alla retrocessione ed alla successiva riassegnazione (*a valori rivalutati*) dei medesimi terreni alla stessa impresa inadempiente - come prefigurato, del resto, dalla Procura regionale - a fronte d'una protratta inutilizzazione delle aree, nessun danno si sarebbe potuto addebitare all'impresa.

Quanto esposto rende dunque palese che il primo "criterio" altro non identifichi, *ex se*, che il danno stesso, ciò deponendo per un'autonoma configurazione anche della seconda componente individuata.

8. Argomenta parte attrice che il Consorzio, non attivandosi come avrebbe dovuto, si sarebbe privato nel corso del tempo dell'entrata correlata alla rivalutazione del valore del terreno mai destinato ai fini produttivi. Alla mancata tutela delle ragioni dell'Ente, si ricollegherebbe quindi il pregiudizio concernente altresì il mancato introito della penale, contrattualmente stabilita, per l'inadempimento del privato.

A detta prospettazione la difesa del convenuto oppone una serie d'eccezioni.

8.1.

Si sostiene innanzitutto che, il terreno è ancora di proprietà TECFIN che, a tenore delle delibere-quadro, non può venderlo a terzi senza autorizzazione consortile:

a) La condotta dei convenuti, quindi, in nulla avrebbe compromesso le ragioni del Consorzio, poiché queste si sarebbero potute far valere in ogni tempo;

b) peraltro, laddove il Consorzio conseguisse la proprietà dei terreni - ove già ritenuti responsabili gli Amministratori - l'Ente otterrebbe due volte il medesimo beneficio economico: da un lato la somma relativa alla condanna e, dall'altro, quella derivante dalla rivendita dei medesimi.

Nel merito, si osserva, in nulla le deduzioni revocano in dubbio la sussistenza nell'attualità dell'azionato danno - risultando pertanto integrata, sul concorso degli ulteriori elementi in precedenza valutati, la formulata ipotesi di responsabilità amministrativa - prospettandosi unicamente una futura, eventuale, risarcibilità del pregiudizio peraltro fondandosi questa su diversi presupposti e differenziato danno.

Tanto consente al Collegio di pronunciare sulla responsabilità dei convenuti, salvi in ogni caso i diritti - di maturazione successiva - eventualmente vantabili da questi nei confronti del Consorzio.

8.2.

Si oppone inoltre che le delibere-quadro dell'Ente sono state modificate in recepimento dell'articolo 63 della legge n. 448 del 1998 e, nel loro testo attuale, il valore dell'area da corrispondere all'imprenditore non dovrebbe più restituirsì al solo prezzo nominale, dovendosi questo attualizzarsi secondo gli indici ISTAT, al riguardo prefigurandosi l'ipotesi del pagamento del terreno all'incirca allo stesso prezzo di rivendita, con nessuna prospettiva di guadagno.

Fermo quanto già chiarito in tema d'interpretazione dell'articolo 63 della legge n. 448 del 1998, nel merito si constata che nessun rilievo assume il fatto che le delibere-quadro possano aver diversamente disciplinato la fattispecie (*tuttavia*

solo a seguito dell'approvazione della deliberazione del Consiglio Generale n. 14/CG/00 del 16 giugno 2000) - ciò comportando l'obbligo del relativo recepimento unicamente nei contratti di stipulazione successiva, profilo in relazione al quale il Collegio s'esime dallo svolgimento di qualsiasi verifica in ordine agli attuali assetti delle deliberazioni stesse (cfr. peraltro quanto sopra annotato al punto 4.2.2.) - considerato che il parametro giuridico della vicenda risiede nella disciplina posta dai contratti stipulati. Per quanto da ultimo di rilievo, si constata che il contratto di compravendita del complesso industriale tra la TECSUD e la TECNESA, del 3 febbraio 1999, riportava espressamente l'obbligo del rispetto delle disposizioni recate dalla delibera-quadro n. 447/C/81.

9.

La Procura regionale rapporta la quantificazione del danno del quale si è trattato, sostanzialmente alla differenza tra il valore dei terreni alla data del dicembre 1997 (*perizia privata redatta ai fini della compravendita tra TECSUD e TECNESA*), e quello risultante dal primo atto di cessione del bene medesimo da parte del Consorzio, importo sul quale applicare quindi la rivalutazione monetaria sino alla data della decisione.

9.1.

Ritiene questo Giudice che il danno sia fondamentalmente correlato dalla differenza del valore del terreno alla data dell'atto di citazione, rispetto al valore a questi associabile con riferimento ai periodi correlati ai comportamenti illeciti, importi sui quali applicare quindi la rivalutazione monetaria sino alla data della decisione.

Il computo poggia sugli importi che si ritengono più oggettivi, di cui alla ricognizione elaborata dal Consorzio concernente lo stato degli inadempimenti al novembre 1997, assumendosi un incremento lineare del prezzo del terreno dalla data di stipulazione del rogito del 16 luglio 1987 (*valore del terreno pari a lire 12.000= al mq*) sino al novembre 1997 (*valore del terreno pari a lire 50.050= al mq*), e, quindi, della relativa proiezione nel periodo successivo. L'area considerata è quella individuata nelle deliberazioni di retrocessione sia dell'anno 1993 (*9.000 mq.*), sia dell'anno 2001

(8.500 mq., computati con riferimento al periodo d'inadempimento TECNESA-TECFIN, a far data dicembre 1998):

- incremento del valore del terreno dal luglio 1987 al novembre 1997: lire 342.450.000=; incremento mensile del valore del terreno ragguagliato a 9.000 mq.: lire 2.761.000= (lire 342.450.000 : 124 mesi).

- incremento del valore del terreno ragguagliato a 8.500 mq.: lire 2.608.266 (lire 2.761.964 x 8.500 : 9.000), da applicarsi ai periodi successivi al dicembre 1998.

Il valori mensili così ottenuti, consentono quindi di pervenire alle seguenti quantificazioni:

a) con riferimento alle condotte omissive del Presidente, Sig. Bastiani Gianfranco (*cf. supra*, punto **4.2.**):

- dal 15 giugno 1993 al 21 dicembre 1998: lire 182.271.774= (lire 2.761.000 x 66 mesi), pari a euro **94.135,52**;

- dal 16 gennaio 2002 al 5 novembre 2003: lire 24.778.528 (lire 2.608.266 x 9,5 mesi), pari a euro **12.797,04**.

b) con riferimento alla mancata assunzione di provvedimenti a fini di retrocessione in sede d'adunanza del Comitato direttivo del 23 ottobre 2000, composto dai Sig.ri: Eleuteri Domenico, Rosati Attilio, Ventriglia Alberto, Carducci Longino, Filiaggi Alessandro, Tacconi Nazzareno (*cf. supra*, punti **4.4.** e **3.2.2.**):

- dal 23 ottobre 2000 al 13 marzo 2001: lire 11.737.198 (lire 2.608.266 x 4,5 mesi), pari a euro **6.061,76** da addebitarsi in parti uguali ai precitati membri del Comitato direttivo.

9.2.

Alla somma così ottenuta deve aggiungersi l'importo di euro **55.777,35**, relativo alla penale contrattuale, consistendo questa nell'importo stabilito per il mancato rispetto degli obblighi contrattualmente assunti dall'impresa nei confronti del Consorzio.

Nel caso all'esame, due risultano le imprese inadempienti. Quanto alla TECSUD, è avviso del Collegio che il correlato danno debba equamente addebitarsi sia al Presidente, non attuante la delibera di retrocessione dell'anno 1993, sia al Comitato direttivo, mancante di attivarsi, in sede di revoca della delibera del 1993, nei confronti dell'impresa inadempiente. Con riferimento alla TECNESA (incorporata TECFIN), è avviso del Collegio che il pregiudizio debba

unicamente addebitarsi al Presidente per la mancata esecuzione della deliberazione della retrocessione dell'anno 2001, confermata nel 2002, non potendosi il danno ricollegare alla tardiva attivazione del Comitato direttivo considerato che la specifica partita non appare porsi in funzione del decorrere del tempo.

Tuttavia, nell'atto di citazione si domanda il risarcimento dell'importo relativo alla "penale contrattuale", non considerando dunque la rilevata duplicità della fattispecie. Nel merito ritiene il Collegio, di dover suddividere in parti uguali l'importo chiesto - nel rispetto del limite discendente dalla pretesa attrice - con riferimento ai due inadempimenti contrattuali pregiudizievoli dell'interesse del Consorzio.

I criteri adottati consentono di pervenire alle seguenti quantificazioni:

a) con riferimento al primo inadempimento contrattuale, relativamente alle condotte del Presidente, Sig. Bastiani Gianfranco (*per la mancata attuazione della delibera 188 del 15 giugno 1993*) e dei membri del Comitato direttivo Sig.ri Rosati Attilio, Ventriglia Alberto, Carducci Longino; Eleuteri Domenico, Filiaggi Alessandro, Marziali Francesco, Pascali Fausto, Tacconi Nazzareno (*per l'approvazione della delibera n. 432 del 21 dicembre 1998*):

- euro **27.888,68** (euro 55.777,35 : 2), da addebitarsi in parti uguali agli Amministratori del Consorzio e da rivalutarsi a far data 21 dicembre 1998;

b) con riferimento al secondo inadempimento contrattuale, relativamente alla condotta del Presidente Sig. Bastiani Gianfranco (*per mancata attuazione della delibera n. 86 del 12 marzo 2001, confermata dalla delibera n. 22 del 16 gennaio 2002*):

- euro **27.888,68** (euro 55.777,35 : 2), da non rivalutarsi in quanto addebitabili a far data dalla citazione in giudizio.

10.

Il danno, per quota parte relativa, è stato altresì imputato al Direttore del Consorzio per il contributo concausale apportato, con i propri pareri favorevoli sui relativi schemi, all'approvazione delle deliberazioni n. 432/98 del 21 dicembre 1998 e n. 397/00 del 23 ottobre 2000 del Comitato direttivo.

In ordine alla differenziata posizione del Presidente del Consorzio, si è già argomentato e disposto ai punti che precedono.

11.

Ipotizza ulteriormente la Procura regionale un danno da disservizio derivante dal mancato utilizzo del bene, per i fini istituzionali dell'Ente, ciò individuandosi nel mancato utilizzo delle aree a fini di sviluppo industriale e per la creazione di nuova occupazione, a causa dell'indisponibilità di terreni inutilizzati dalle ditte assegnatarie.

In prospettiva riferibile allo specifico danno, negano i convenuti ogni collegamento tra l'assunzione d'un mutuo miliardario (*in lire*) ed i fatti di causa, affermando che il mutuo, autorizzato dalla legge, si è reso necessario per l'acquisto di un'ampia area da destinare ad insediamenti industriali di rilievo, mentre le aree da retrocedere - piccole e senza alcun collegamento tra loro - non risultavano idonee al predetto scopo. L'importo del mutuo, poi, notevolmente superiore a quanto ricavabile dalle mancate retrocessioni contestate, confermerebbe l'insussistenza di nessi tra le vicende.

Nel merito, rileva il Collegio che parte attrice non ha portato a sostegno della propria pretesa alcun elemento comprovante pregiudizi patrimoniali ulteriori, rispetto quanto già acclarato ai punti precedenti, non risultando congrua l'affermazione della sussistenza d'ulteriori danni, sostanzialmente, sulla mera allegazione dell'esistenza di domande insoddisfatte d'impresе richiedenti aree al Consorzio, aspetto questo confutabile sulla base delle logiche, razionali e persuasive controdeduzioni di parte convenuta, pertanto condivise dal Collegio, concernenti l'operazione di mutuo precitata.

12.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per le Marche, in composizione collegiale, definitivamente pronunciando sul giudizio di responsabilità n. 18279/R, indicato in epigrafe

CONDANNA

- il convenuto Sig. BASTIANI Gianfranco al risarcimento del danno di cui al capo **9.1.a.** della motivazione, cagionato al Consorzio per la industrializzazione delle Valli del Tronto, dell'Aso e del Tesino, da attuarsi mediante il pagamento in favore del medesimo della somma di euro **106.932,56** (*centoseimilamovecentotrentadue/56*), da rivalutarsi nei termini di cui in motivazione.

- i convenuti Sig.ri ELEUTERI Domenico ROSATI Attilio, VENTRIGLIA Alberto, CARDUCCI Longino, FILIAGGI Alessandro e TACCONI Nazzareno al risarcimento del danno di cui al capo **9.1.b.** della motivazione, cagionato al Consorzio per la industrializzazione delle Valli del Tronto, dell'Aso e del Tesino, da attuarsi mediante il pagamento in favore del medesimo delle somme di euro **6.061,76** (*seimilasessantuno/76*), da ripartirsi tra i medesimi in parti uguali nonché da rivalutarsi nei termini di cui in motivazione.

- i convenuti Sig.ri BASTIANI Gianfranco; ROSATI Attilio; VENTRIGLIA Alberto; CARDUCCI Longino; ELEUTERI Domenico; FILIAGGI Alessandro; MARZIALI Francesco; PASCALI Fausto; TACCONI Nazzareno al risarcimento del danno di cui al capo **9.2.a.** della motivazione, cagionato al Consorzio per la industrializzazione delle Valli del Tronto, dell'Aso e del Tesino, da attuarsi mediante il pagamento in favore del medesimo delle somme di euro **27.888,68** (*ventisette milaottocentottantotto/68*), da ripartirsi tra i medesimi in parti uguali nonché da rivalutarsi nei termini di cui in motivazione;

- il convenuto Sig. BASTIANI Gianfranco al risarcimento del danno di cui al capo **9.2.b.** della motivazione, cagionato al Consorzio per la industrializzazione delle Valli del Tronto, dell'Aso e del Tesino, da attuarsi mediante il pagamento in favore del medesimo delle somme di euro **27.888,68** (*ventisette milaottocentottantotto/68*).

Le obbligazioni non sono assistite dal vincolo della solidarietà passiva.

Sull'importo delle somme dovute vanno altresì corrisposti gli interessi legali, dalla data della pubblicazione della presente sentenza sino all'effettivo pagamento.

Si liquidano infine a favore dello Stato, alla data di pubblicazione della presente sentenza, le spese di giudizio - che seguono la soccombenza - nella misura di euro 2.161,37 (duemilacentosessantuno/37).

Così deciso ad Ancona, nella Camera di Consiglio del giorno 15 luglio 2004

IL

RELATORE

IL PRESIDENTE F.F.

(F.to Dott. Giuseppe DE ROSA)

(F.to Dott. Renzo DI LUCA)

PUBBLICATA IL 17/12/2004

IL DIRIGENTE

DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

(F.to Dott.ssa A. Laura CARLONI)