PARTE SECONDA
ATTI DELLO STATO
E DI ALTRI ENTI PUBBLICI

PROVVEDIMENTI DELLA CORTE COSTITUZIONALE
E/O ANALOGHI

TRIBUNALE DI NAPOLI - I Sezione Civile - N. 21710/05 - **Contenzioso elettorale - trasmissione copia sentenza ex art. 82 u.c. DPR 16 maggio 1960 n. 570.**

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale di Napoli - I Sezione civile - così composto:

Dott. Michele Magliulo Presidente

Dott. Marianna Lopiano Giudice rel.

Dott. Geremia Casaburi Giudice

riunito in camera di consiglio ha pronunziato la seguente

SENTENZA

nella causa civile iscritta al n. 21710 del ruolo generale degli affari contenziosi dell'anno 2005 avente ad oggetto: ineleggibilità e vertente

TRA

Costanzo Nicola, elettivamentee domiciliato in Napoli, alla Via Dell'Ortigara, presso lo studio dell'avv. Roberto De Fusco, in uno agli avv. Carlo De Stavola e Steve Fucci, del Foro di Santa Maria Capua Vetere, che lo rappresentano e difendono per procura in calce al ricorso, unitamente all'avv. Ferdinando Scotto, nominato con procura al litem con sottoscrizione autenticata in data 19.10.2005 dal notaio Giovanni Reccia di San Cipriano d'AVersa (Rep. n. 22847)

Ricorrente

E

Lombardi Francesco, elettivamente domiciliato in Napoli alla Via S. Pasquale a Chiaia n. 55, presso lo studio degli avv. Antonio e Clausio Maria Lamberti, dai quali è rappresentato e difeso per procura a margine della comparsa di risposta

Residente

NONCHE'

Presidente p.t. del Consiglio Regionale della Campania e Presidente pro tempore della Giunta Regionale della Campania

Resistenti contumaci

il P.M. presso il Tribunale di Napoli

Interventore ex lege

CONCLUSIONI

All'udienza del 21.10.2005 i difensori delle parti si sono riportati alle conclusioni rispettivamente rassegnate,

negli atti introduttivi.

Il P.M. ha concluso per l'accoglimento del ricorso.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ricorso depositato il 22.6.2005 e notificato il 12-18/7/2005, Giuseppe Antonio Stellato, quale elettore nel Comune di S. Maria Capua Vetere e titolare dei diritti politici (giusta certificato elettorale allegato) esponeva: di aver partecipato alla competizione elettorale svoltasi in data 3-4/4/2005 per il rinnovo del Consiglio Regionale della Campania con candidatura presentata nella lista circoscrizionale per la provincia di Caserta de "La Margherita" e di essere risultato primo dei non eletti dopo Francesco Lombardi, Sindaco del Comune di Maddaloni, candidato nella medesima lista; che il Lombardi era tuttavia ineleggibile in quanto componente del Comitato Direttivo del Consorzio ASI di Caserta ancora in carica in data 7.6.2005 (giusta certificazione ASI allegata). Chiedeva, pertanto, dichiararsi il Lombardi ineleggibile alla carica di Consigliere Regionale e, per l'effetto, pronunciarsi la decadenza ed ogni altro consequenziale provvedimento, con vittoria di spese, diritti ed onorari da attribuirsi ai sottoscritti difensori anticipatari.

A sostegno del ricorso richiamava il disposto dell'art. 2 comma 1 n. 11 della legge n. 154/81 (ancora vigente per i Consiglieri Regionali a norma dell'art. 274 comma 1 lett. I) L. 267/2000) in forza del quale sono eleggibili a Consigliere Regionale, Provinciale, Comunale e Circoscrizionale: ... 11) gli amministratori ed i dipendenti con funzioni di rappresentanza o con poteri di organizzazione o coordinamento del personale di impresa, consorzio, o azienda dipendente espressamente dalla Regione, Provincia o Comune ed affermava la natura di ente dipendente dalla Regione del Consorzio A.S.I. A tale ultimo riguardo evidenziava, in particolare: che la Regione Campania, con L.R. 13.8.1998 n. 16, aveva dettato nonne in tema di "Assetto dei Consorzi per le aree di Sviluppo Industriale" e disciplinato in dettaglio i rapporti tra Regione e Consorzio all'art. 8, stabilendo che " il Consiglio Regionale approva gli indirizzi triennali di politica settoriale e produttiva per i Consorzi A.S.I., predisposti dalla Giunta Regionale, su parere della Consulta Regionale A.S.I, di cui al successivo co. 2 (comma 1) e che Giunta Regionale coordina l'attività dei Consorzi A.S.I. ed attua attraverso gli stessi gli indirizzi di promozione delle attività produttive, economiche e territoriali, di cui al 1° co. del presente articolo, avvalendosi dei parere della "Consulta Regionale A.S.I. ", con sede presso il Settore Sviluppo e Promozione delle attività industriali - fonti energetiche, così composta:.... Rilevava, quindi, che per espressa previsione normativa era la Regione ad approvare e determinare gli indirizzi operativi dell'A.S.I., ente attuatore delle direttive Regionali e dunque strumentale al perseguimento degli obiettivi di politica industriale della Regione, che, d'altro canto, non si limitava ad esercitare generici poteri di controllo e vigilanza sulle A.S.I., ma realizzava attraverso le stesse gli indirizzi di promozione delle attività produttive ed industriali: di qui la strumentalità dei Consorzi A.S.I. in Campania e la loro natura di enti dipendenti dalla Regione. A sostegno del proprio assunto il ricorrente richiamava anche la costante giurisprudenza di legittimità (Cass. I. Sez. Civile 21.7.1998 n. 7123), secondo cui, nella materia oggetto di controversia,un rapporto di "dipendenza" è in concreto configurabile tutte le volte in cui la Regione ha una potestà di ingerenza sull'attività dell'Ente, ed evidenziava che nell'attuale contesto normativo (diverso da quello vigente all'epoca delle richiamate pronunce) tale ingerenza era resa palese dal fatto che le attività dell'A.S.I. - e con esse i relativi poteri, funzioni e rapporti con l'ente Regione - erano individuate sulla scorta di leggi regionali e, specificamente, della citata legge della Regione Campania n.16/98, che, come già detto, aveva esteso la competenza ed i poteri regionali di controllo fino a ricomprendervi la determinazione degli indirizzi politici e programmatici dei consorzi ed aveva altresì previsto la partecipazione della Regione con un suo componente al Comitato Direttivo di cui all'art. 3 comma .2,lett. c) legge citata, ossia all'Qrgano di amministrazione attiva dell'A.S.I ed alle sue decisioni.

Si costituiva il resistente il quale invocava il rigetto della domanda, con ogni consequenziale pronuncia in ordine alle spese, sul rilievo che il Consorzio A.S.I. non era in alcun modo assimilabile alle ordinarie articolazioni degli enti locali e non poteva, quindi, essere considerato ente dipendente della Regione. In proposito evidenziava, in particolare, che: a) per espressa previsione di legge (art. 2 L.R. n. 16/98), i Consorzi A.S.I. sono enti pubblici economici e, quindi, godono di un regime giuridico diverso ed incompatibile con quello di un ente pubblico territoriale; b) detti consorzi non possono nascere né possono estinguersi per volontà esclusiva e autoritativa della Regione, che (ai sensi dell'art. 1 commi 2 e 3 L.R. cit.) è solo uno dei possibili promotori (insieme ad enti locali, enti economici pubblici e privati, enti pubblici territoriali interessati, Camere di Commercio Industria e Artigianato, Associazioni locali di imprenditori ecc) della loro costituzione, con conseguenti evidenti profili di incostituzionalità della norma che ne prevedesse la dipendenza dalla sola Regione per violazione delle disposizioni

poste a garanzia della autonomia e della indipendenza, verso lo Stato ma anche verso tutti gli altri enti, ri-

conosciuta agli altri soggetti promotori e, in specie, alle province ed ai comuni; c) lo sviluppo industriale è tipico terreno di collaborazione istituzionale tra enti autonomi, nessuno dei quali può essere immaginato come dipendente da un ente sovraordinato e neppure a questo strumentale: in tale contesto i Consorzi, nel rispetto della programmazione di politica economica e settoriale nazionale e regionale, hanno funzione di elaborazione dei criteri ispiratori dello sviluppo industriale del territorio di riferimento nonchè di attuazione di tali criteri attraverso un'insostituibile opera di mediazione di sfere di interessi, in piena autonomia rispetto al dato, preordinato, concorrente, coordinato e collaborativo della funzione programmatoria regionale; d) le competenze della regione delineate dal richiamato art. 8 L.R. 16/98 non implicano che i Consorzi A.S.I. siano dipendenti dalla Regione posto che, come ritenuto dalla giurisprudenza, per aversi dipendenza è necessario più penetrante potere di ingerenza, in forza del quale la regione sia in condizione di dirigere il Consorzio, assicurandosi che esso agisca in conformità alle specifiche prescrizioni impartite in via generale ovvero in modo puntuale (per ogni singolo atto) (Cass. 391/94) e che ambito della più vasta categoria "ente dipendente" della Regione, deve operarsi una ulteriore distinzione ed individuarsi gli "enti dipendenti in senso stretto ", separandoli dagli enti dalla medesima sorvegliati o vigilati" (Cass. 8303/1996), non rilevando in senso contrario l'intervenuto trasferimento alle Regioni delle competenze amministrative di settore.

Sulle conclusioni in epigrafe trascritte, la causa veniva decisa dal Collegio all'udienza del 21 ottobre 2005.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1.- Il ricorso è infondato e deve pertanto essere rigettato.

In linea generale e di principio, va, invero, ricordato che il diritto di elettorato (attivo e passivo) è un diritto politico-soggettivo spettante a ciascun cittadino, diritto costituzionalmente riconosciuto e garantito dagli artt. 48 (per l'elettorato attivo) e 51 (per l'elettorato passivo) della Carta Costituzionale. E', invero, interesse di tutti che ciascun cittadino partecipi alla vita collettiva non solo esprimendo un voto, ma anche impegnandosi nella gara per l'assunzione di cariche e responsabilità di amministrazione, ed è per questo che in entrambi i casi (elettorato attivo e passivo) le limitazioni all'esercizio del diritto politico o sono previste direttamente dalla norma costituzionale oppure da questa sono rinviate alle determinazioni della legge. La regola desumibile dalla legge fondamentale è, quindi, quella della generale partecipabilità di tutti i cittadini alla, vita politica attraverso l'esercizio di entrambi i diritti elettorali, l'eccezione, da determinarsi (ove non prevista dalla stessa Costituzione) per legge di stretta interpretazione (proprio perché a regime eccezionale), la limitazione dell'esercizio del diritto (cfr. Corte Cost. 6.5.1996 n. 141 e Cass. sez. II 17.9.1996 n. 8303).

Ebbene, sulla scorta della delega conferitagli dalla legge fondamentale, il legislatore ha individuato due categorie di situazioni ostative all'assunzione di cariche elettive: quelle di ineleggibilità, che non hanno effetto se cessano al massimo entro il giorno fissato per la presentazione delle candidature (art. 2, commi 1, 2 e 3 legge 23.4.198.1 n. 154), e quelle di incompatibilità, che possono essere eliminate successivamente agli scrutini ed alla pubblicazione dei risultati della tornata elettorale (art. 3, 6 e 7 stessa legge). La ratio del differente regime operativo delle due cause ostative è rappresentata, nel caso della ineleggibilità, dall'esigenza di garantire il libero accesso, in condizioni di eguaglianza, di tutti i cittadini alle cariche elettive (cfr. C. Cost. sent. n. 166 del 1972) e di scongiurare negative influenze sulla libera determinazione al voto da parte degli elettori, per effetto delle funzioni svolte da un candidato, ovvero per la posizione di potere dal medesimo gestita; nel caso della incompatibilità, dall'esigenza di garantire il buon funzionamento della neoeletta amministrazione, eliminando ogni aspetto di ambiguità o motivo di sospetto, quanto a possibilità di confusione tra interessi del pubblico amministratore (o di terzi, compreso l'ente amministrato) e interessi della collettività, dei quali soltanto il titolare dell'ufficio deve farsi carico, nonché della "tutela preventiva dell'ente locale contro possibili prevaricazioni da parte degli eletti investiti di una delle funzioni contemplate dalla norma" (cfr. Cass. 17.4.1993 n. 4557).

2.- Tanto premesso, si osserva, con riferimento: alla situazione di ineleggibilità dedotta nel presente giudizio, che essa trova il proprio fondamento normativo nel citato art. 2 comma 1 n. 11 della legge n. 154/81 (ancora vigente per i Consiglieri Regionali a norma dell'art. 274 comma 1 lett. I) L. 267/2000) in forza del quale sono eleggibili a Consigliere Regionale, Provinciale, Comunale e Circoscrizionale: ... 11) gli amministratori ed i dipendenti con funzioni di rappresentanza o con poteri di organizzazione o coordinamento del personale di impresa, consorzio, o azienda dipendente espressamente dalla Regione, Provincia o Comune (correlata è la situazione di incompatibilità regolata dal successivo art. 3 che al comma 1 n. 1 la sancisce nei confronti dell'amministratore o del dipendente poteri di rappresentanza o di coordinamento di un ente, istituto o azienda soggetti a vigilanza rispettivamente da parte della regione, della provincia o del comune o che dagli stessi riceva, in via continuativa, una sovvenzione in tutto o in parte facoltativa, quando la parte facoltativa superi nell'anno il 10%del totale delle entrate dell'ente). La soluzione della presente controversia impone, allora, di accertare

quando sia configurabile il rapporto di dipendenza di un ente rispetto, ad un altro sovraordinato dal legislatore considerato rilevante ai fini della configurabilità della indicata situazione di ineleggibilità e quindi, specificamente, se il Consorzio A.S.I. di Caserta (del cui Comitato Direttivo il Lombardi è componente), possa o meno reputarsi ente dipendente della Regione Campania.

Al riguardo appare opportuno, preliminarmente, evidenziare che il giudice delle leggi ha ritenuto che l'attuale elaborazione dottrinale e giurisprudenziale consente una sufficientee precisazione del concetto di ente "dipendente" in relazione all'altro di ente "soggetto a vigilanza" ed ha pertanto escluso il contrasto dell'art. 2 comma 1 n. 11 cit. con l'art. 51 cost., ad essa prospettato sotto il profilo che, l'indeterminatezza. della situazione di e della sua diversificazione da quella di "soggezione a vigilanza", per la quale è prevista solo l'incompatibilità, recherebbe irragionevole limitazione al diritto di accesso del cittadino alle cariche elettive (cfr. C. Cost. 17.6.1992. n. 280). Sempre in via preliminare, va poi, rimarcato, in conformità a quanto dedotto anche dalla difesa del resistente, che gli enti ai quali è affidata la cura delle materie su cui la regione ha potere legislativo e, quindi, comunque collegati con la suddetta regione, non necessariamente sono da essa "dipendenti" nel senso indicato dall'art. 2 comma 1 n. 11 cit, ma possono dalla stessa essere solo sorvegliati o vigilati e, quindi, rilevare al più ai fini della configurabilità delle situazioni, di incompatibilità previste dall'art. 3 legge citata. Di qui la rilevanza della prospettata questione interpretativa e la necessità di dare alla stessa una soluzione in grado di preservare il favore costituzionale per la partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica e di garantire, in relazione alle situazioni ostative individuate in via di eccezione, l'adozione di rimedi adeguati proporzionati al pericolo scaturente dalle situazioni di sospetto specificamente individuate.

3. Passando, quindi, senz'altro alla soluzione del quesito se il Consorzio ASI di Caserta debba essere definito, sulla base della legislazione vigente, statale e regionale, ente dipendente dalla Regione Campania o ente dalla Regione solo sorvegliato, appare opportuno in primo luogo considerare che i consorzi, in generale, sono figure organizzative a carattere associativo contraddistinte dalla funzione di provvedere, mediante una gestione comune, a fini ed interessi in varia misura comuni ai consorziati (Cfr. Cass. n. 12357/91). Quanto ai Consorzi per le aree di sviluppo industriale e, in specie, al Consorzio ASI di Caserta, sono enti pubblici economici (cfr. art. 36 L. 317/91 e art. 1 L. Regionale della Campania 13.8.1998 n. 16) costituiti allo scopo di promuovere le condizioni necessarie per la Creazione e lo sviluppo di attività produttive nei settori dell'industria e dei servizi con compiti sia di pianificazione urbanistica (formazione dei piani regolatori delle aree e dei nuclei industriali, esproprio e cessione delle aree), sia di realizzazione e gestione di opere pubbliche relative alle zone industriali, sia di promozione ed assistenza alle iniziative industriali (cfr. art. 36 L. 317/91 cit. e art. 2 dello Statuto del Consorzio ASI di Caserta).

Il ruolo delle regioni sui consorzi per le aree di sviluppo industriale è in primo luogo delineato dall'art. 4 comma 5 della Legge 6.10.1971 (che ha disposto il trasferimento alle Regioni delle attribuzioni di competenza già statale relative ai suddetti Consorzi, ivi comprese quelle attinenti ai piani regolatori delle aree e dei nuclei), dall'art. 65 del d. P.R. 24.7.1977 n. 616 (che ha assegnato alle Regioni le funzioni amministrative in ordine all'assetto dei suddetti consorzi e tutte le funzioni esercitate dallo Stato o da altri enti pubblici, esclusi Comuni e province, in materia di assetto, sistemazione e gestione di zone industriali e aree industriali attrezzate, e di realizzazione di infrastrutture per nuovi insediamenti industriali, fatte salve le competenze dello Stato ai sensi della legge 2 maggio 1976 n. 183), dall'art. 50 d.P.R. 6.3.1978 n. 218 (che al comma quattro qualifica i Consorzi come enti di diritto pubblico, sottoposti alla vigilanza e tutela delle Regioni che le, esercitano ai sensi della legislazione vigente ed al comma cinque ribadisce l'assegnazione alle Regioni delle attribuzioni già di competenza di organi statali relative ai suddetti consorzi ivi comprese quelle attinenti ai piani regolatori delle aree e dei nuclei e inoltre le funzioni amministrative in ordine all'assetto dei Consorzi stessi di cui al citato art. 65 d.P.R. 616/77), dall'art. 51 d.P.R. da ultimo citato (secondo cui i piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale sono redatti a cura dei consorzi, seguendo i criteri e le direttive di cui al secondo comma dell'art. 5 L. 17.8.1942 n. 1150, e sono approvati dagli organi regionali competenti).

Ebbene, proprio con riferimento al richiamato quadro normativo ed alla prospettata ineleggibilità al Consiglio Regionale (del Lazio) di un candidato investito della carica di Presidente del Consorzio ASI della provincia di Frosinone, la S.C., nella sentenza n. 391 del 18.1.1994, (in seguito più ampiamente richiamata) ha affermato: A) che per stabilire se i poteri attribuiti alla Regione sono di sovraordinazione, sì da creare un vincolo di dipendenza, non è sufficiente la disposizione del quarto comma dell'art. 50 d.P.R. 218/78
é il controllo di merito, alla stregua di criteri di opportunità, in che si concreta la "tutela", non significa affatto "dipendenza" dell'ente controllato da quello controllante, come risulta dal sistema(anteriore alla legge n. 142 del 1990) dei controlli di merito sugli atti dei Comuni; B) che in realtà art. 3 n. 1 della legge 184/81 cita l'ipotesi della sola vigilanza, ritenendo questa sufficiente a concretare un caso di incompatibilità ma non per questo si

deve argomentare che, nel caso di tutela (controllo di merito) sì rientri nell'ambito della "dipendenza" di cui all'art. 2 n. 11; C) che per concretare la dipendenza occorre un quid pluris che non può consistere nel perseguimento di fini propri della Regione e nella circostanza di operare in materia di competenza Regionale, ma consiste, invece nel rapporto in forza del quale un ente è sottoposto al potere di direzione di un altro, in quanto destinatario di un ordine o di una disciplina proveniente dal secondo ente, senza che a tal fine sia sufficiente una generica potestà di indirizzo politico od amministrativo, stabilito dalla Regione ed esercitato sul Consorzio sia tramite la vigilanza e tutela sia tramite i poteri sugli organi, essendo necessario un più penetrante potere di ingerenza, in forza del quale la Regione sia in condizione di dirigere il Consorzio, assicurandosi che esso agisca in conformità alle specifiche prescrizioni impartite in via generale ovvero in modo puntuale (per ogni singolo atto).

Né in contrario può rilevare il richiamo operato dal ricorrente alla sentenza, sempre della S.C., n. 7123 del 21.7.1998 che, proprio in relazione ad un componente del Comitato Direttivo e del Consiglio di amministratore del Consorzio ASI di Messina, ha riconosciuto la, sussistenza delle dedotta causa di ineleggibilità a consigliere regionale. Nel caso sottoposto all'attenzione della Corte, infatti, la ineleggibilità è stata affermata non già in forza dell'accertato rapporto di dipendenza del Consorzio dalla regione Sicilia, bensì in applicazione dell'art. 10 della legge RS. 20.3.1951 n. 29 (vigente all'epoca della competizione elettorale), che (nel suo originario testo) espressamente sanciva l'ineleggibilità (tra gli altri) dei componenti dei consigli di amministrazione di enti pubblici e privati soggetti a vigilanza o tutela della Regione, disposizione peraltro successivamente modificata dall'art. 13 della legge R.S. 20.6.1997 n. 19 (subentrata solo durante il primo grado del suddetto giudizio applicabile alla fattispecie oggetto dello stesso), che aveva trasformato le condizioni di ineleggibilità in essa previste in condizioni di incompatibilità.

4.- Escluso, dunque, per le ragioni sin qui esposte, che alla stregua della richiamata normativa statale fosse configurabile un rapporto di vera e propria dipendenza dalla Regione dei Consorzi ASI, trattasi allora di accertare se, così come sostenuto dal ricorrente, il precedente assetto dei suddetti rapporti abbia subito una pregnante e significativa modifica per effetto della definitiva attribuzione alle Regioni della materia de qua attuata con la modifica di norme costituzionali e quindi, della legge regionale della Campania regolatrice della medesima materia e delle specifiche disposizioni statutarie del Consorzio di Caserta approvate dai consorziati.

In proposito va, in primo luogo evidenziato che la legge regionale della Campania n. 16 del 13.8.1998 (intitolata dei Consorzi ASI), in attuazione dall'art. 65 d.P.R.616/77, dell'art.36 L. 5.10.1991 n. 317 e dell'art. 2 L. 19.7.1993 n. 237, si propone lo scopo di disciplinare l'assetto, le funzioni, la gestione dei Consorzi ASI e, in tale ottica, espressamente riconosce alla stessa Regione, agli enti economici pubblici e privati, agli pubblici territoriali interessati, alle CCIA, alle associazioni Locali di imprenditori, ai consorzi di operatori ed alle società consortili operanti in ambito locale la facoltà di promuovere i consorzi in oggetto o di parteciparvi, anche mediante società finanziarie, attribuendo uguale possibilità di partecipazione anche alle associazioni di imprenditori interessate alle problematiche dello sviluppo e dei servizi nonché agli Istituiti bancari e finanziari operanti sul territorio (cfr. art. 1 "Disposizioni generali". Finalità"). L'art. 2 ("Natura giuridica e funzioni dei Consorzi ") precisa, poi, che i Consorzi ASI sono enti pubblici economici la cui struttura ed attività è disciplinata dagli statuti consortili, adottati dal Consiglio Generale, competente anche per eventuali modifiche.

Ciò premesso la difesa del ricorrente, anche nel corso della discussione orale, ha sostenuto che in base alla nuova normativa regionale e, in specie al dettato dell'art. 8 ("Competenze della Regione. Indirizzo di politica. Controllo e Vigilanza.Consulta regionale") la Regione Campania, attraverso i suoi organi (Consiglio Regionale e Giunta Regionale), ha notevolmente esteso la propria sfera di ingerenza sui consorzi ASI, atteso che

(su parere della Consulta regionale ASI) gli indirizzi triennali di politica settoriale e produttiva per i suddetti Consorzi,

(attraverso la Giunta) la loro attività ed attraverso gli stessi gli indirizzi di promozione delle ativită produttive, economiche e territoriali come dianzi determinanti (art. 8 commi 1 e 2).

La medesima difesa ha inoltre rilevato: che a tale potere generale di indirizzo e coordinamento, la medesima norma associa altresì il potere di <vigilanza, attribuito alla Giunta e tendente a verificare, anche mediante l'acquisizione delle necessarie informazioni dal Collegio dei revisori dei conti, il rispetto delle prescrizioni e degli indirizzi della programmazione regionale, generale e di settore, e della pianificazione territoriale (cfr. comma 4 del medesimo art. 8 nonchè art. 20 dello statuto del consorzio ASI di Caserta); che è prevista anche (art. 3 comma 2 lett. c) la necessaria partecipazione di un rappresentante della Regione al Comitato direttivo del Consorzio (organo che sovrintende alle attività del Consorzio meglio delineate all'art. 4); che al Consiglio Regionale è, infine, attribuito il potere di approvazione sia dello Statuto e delle sue modifiche (art. 2 comma 4), sia del

piano economico e finanziario (predisposto ed adottato dai Consorzi entro il 30 settembre di ciascun esercizio) contenente i programmi di investimento e di attività relativi all'esercizio successivo, piano di cui la Giunta può pronunciare l'annullamento o sospendere l'esecutività con la richiesta di chiarimenti ed elementi integrativi di giudizio.

Alla luce del riferito quadro normativo parte istante ha, quindi, sostenuto che il potere di indirizzo e di penetrante controllo in concreto esercitato dalla Regione Campania sui Consorzi ASI integra quel significativo potere di ingerenza che tipicamente connota, secondo la giurisprudenza, il rapporto di dipendenza tra enti rilevante ai sensi dell'art. 2 comma 1 n. 11 legge 154/81, posto che, per effetto delle riferite attribuzioni, la Regione Campania è in concreto in condizione di dirigente il Consorzio, assicurandosi che esso agisca in conformità alle specifiche prescrizioni impartite in via generale ovvero in modo puntuale (per ogni singolo atto).

5. - Il tribunale come già anticipato, non ritiene condivisibile la suddetta conclusione.

Vero è che la Regione determina gli indirizzi triennali di politica settoriale e produttiva dei Consorzi, di cui coordina le attività, e attraverso essi dà attuazione agli indirizzi di promozione delle attività produttive economiche e territoriali come sopra determinate, così come è vero che a norma dell'art. 4 L. reg. cit. (e dell'art. 2 dello statuto del Consorzio ASI di Caserta), i consorzi hanno la finalità di promuovere, nell'ambito del proprio comprensorio, ma sempre nel quadro delle previsioni di programmazione socio-economica della regione Campania, le condizioni necessarie per la creazione e lo sviluppo di attività imprenditoriali nei settori dell'industria e dei servizi alle imprese. Il potere generale di indirizzo (e di vigilanza) esercitato dalla regione, però, se da un lato trova la sua ragione giustificatrice nella circostanza che i consorzi in esame operano in una materia di competenza Regionale e devono, quindi, uniformarsi alle linee generali di indirizzo tracciate nella suddetta materia dall'ente sovraordinato, non implica tuttavia un effettivo potere in capo alla Regione di dirigere il consorzio e di assicurarsi la conformità dell'azione consortile alle specifiche prescrizioni impartite in via generale o in modo puntuale.

Il consorzio ASI, invero, non può certamente essere ricondotto alla tipologia dell'ente strumentale (inteso come organizzazione priva di fini propri o mero strumento per il conseguimento di finalità dell'ente al cui ausilio è posto, del quale segue le decisioni ed al cui controllo è assoggettato), posto che, pur se creato per realizzare il migliore conseguimento dei fini degli enti consorziati, assume il suo compito istituzionale con un ruolo ed una collocazione autonoma rispetto a questi ed opera in un ambito proprio, ma neanche può considerarsi in una posizione di dipendenza nei confronti della Regione. Come già evidenziato, la giurisprudenza di legittimità, ampiamente citata da entrambi i contendenti), sia pure sotto il vigore della precedente normativa statale, era infatti pacificamente orientata nel senso di ritenere che
concretare la dipendenza, a parte l'ipotesi dell'istituto, azienda o consorzio che esercita funzioni delegate dalla Regione (art. 118 Cost.) - ipotesi che manifestamente è estranea alla specie, in quanto gli articoli 50 e 51 del t.u. n. 218 del 1978 prevedono un'attribuzione di competenze proprie - e non delegate - dei Consorzi, occorre un elemento in più. Tale elemento non può consistere nel perseguimento di fini propri della Regione e nella circostanza di operare in una materia di competenza Regionale (nella specie, la competenza primaria ex art. 117 Cost., in tema di piani regolatori, e quella delegata dallo Stato, ai sensi degli artt. 118 comma 2 Cost. d.P.R. n. 616-77 e 50 d.P.R. n. 163 (NDR così nel testo) del 1978). Invero, è evidente che anche il controllo da parte della Regione (che non determina l'applicabilità dell'art. 2, numero 11, bensì quella dell'art. 3 n. 1) può esercitarsi soltanto nei confronti di enti operanti nell'ambito delle competenze della Regione. Esso consiste, invece, nel rapporto in forza al quale un ente è sottoposto al potere di direzione di un altro, in quanto destinatario di un ordine o di una disciplina proveniente dal secondo ente. Non basta una generica potestà di indirizzo politico od amministrativo, stabilito dalla Regione ed esercitano sul Consorzio sia tramite la vigilanza e tutela, sia tramite i poteri sugli organi di cui si dirà infra. Essendo necessario un più penetrante potere di ingerenza, in forza del quale la Regione sia in condizione di dirigere il Consorzio, assicurandosi che esso agisca in conformità alle specifiche prescrizioni imparte in via generale ovvero in modo puntuale (per ogni singolo atto). In tale modo l'ente dipendente appare come mero strumento di una volontà direttiva della Regione, titolare della funzione amministrativa curata in via esecutiva dalla struttura dipendente, che nei confronti della Regione ha un vero e proprio obbligo di adempiere i compiti che gli vengono fissati (cfr. per tutte e con specifico riferimento ad un Consorzio ASI Cass. Sez. I, n. 391/94 cit., ma anche Cass. 17.9.1996 n. 8303 e Cass. 24.7.1997 n. 6920).

Espressione precipua del rapporto di dipendenza così configurato deve, ad esempio, ritenersi l'esercizio di poteri di informazione, di ispezione, di imposizione di indirizzi gestionali, di rimozione e preposizione di tutti gli amministratori o di parte di essi, ossia di poteri che solo in senso lato possono essere ricompresi nella nozione di controllo sulla sufficienza e sulla qualità dell'azione dell'ente vigilato (Cfr. Cass 9.2.1995 n. 1465).

Per conto e con riferimento al concetto di vigilanza, si è evidenziato, in armonia con la ratio legis, in precedenza individuata, di scongiurare pericoli di deviazioni nell'esercizio del mandato popolare (pericoli ipotizzabili - secondo Cass. 17.4.1993 n. 4557 - anche quando gli enti di riferimento siano enti pubblici all'ente vigilante legati da rapporti, anche di carattere non privatistico, suscettibili di essere influenzati da determinazioni degli organi elettivi), che esso, pur non implicando un mero controllo estrinseco di legalità o di merito sugli atti o sui comportamenti dell'ente sorvegliato, tuttavia si esaurisce in un rapporto tale da consentire un'ingerenza indiretta dell'ente sovraordinato sugli atti o sui comportamenti dell'altro ente, ovvero un controllo idoneo ad influenzare (ma non determinare) il processo formativo della volontà dell'ente sottoposto, senza che rilevino la natura, pubblicistica o privatistica, dello strumento prescelto dall'ente locale per la realizzazione delle proprie finalità istituzionali, ovvero la qualità, pubblica o privata, dei soggetti amministrati (cfr. Cass. 11.4.1995 n. 4168, Cass. 17.4.1993 n. 4557 cit., Cass. 17.9.1996 n. 8303 cit.).

Ebbene, ritiene il Tribunale che neanche dalla nuova normativa regionale e dal complesso delle norme statutarie del Consorzio ASI di Caserta emergono indicazioni sufficienti per affermare la configurabilità di un rapporto di "dipendenza" (come dianzi precisato) dei consorzi ASI dalla Regione Campania, rilevante ai fini della sussistenza della dedotta causa di ineleggibilità dei Lombardi.

In proposito va, in primo luogo, considerato che le funzioni di amministrazione attiva del Consorzio di cui si tratta sono di competenza esclusiva dello stesso, posto che, al di fuori dei confini tracciati dalle indicate previsioni di programmazione socio-economica, la Regione non può indirizzarle in un dato senso, in quanto manca del potere di impartire specifici ordini e direttive di cui possa pretendere l'osservanza. Al contrario, il consorzio è del tutto autonomo della scelta dei propri criteri di attività e nell'adozione dei propri provvedimenti, atteso che a norma di statuto ha piena autonomia di determinazione riguardo agli studi, ai programmi, alle proposte per promuovere lo sviluppo industriale del comprensorio ed all'assunzione di qualunque iniziativa idonea al raggiungimento dei propri fini istituzionali.

Si osserva, in particolare, che, in conformità al disposto dell'art. 4 commi 2 e 3 della legge regionale in esame, l'art. 2 dello statuto del Consorzio ASI di Caserta prevede, tra l'altro, che il consorzio, per attuare le proprie finalità, come dianzi indicate: progetta ed adotta il piano regolatore territoriale di assetto delle aree e dei nuclei industriali nel comprensorio: progetta e realizza opere di infrastrutturazione e di urbanizzazione ed i servizi comuni in relazione alle aree suddette nonché rustici industriali, centri commerciali, impianti di depurazione degli scarichi degli inserdiamenti industriali, acquistando o promuovendo l'espropriazione degli immobili allo scopo occorrenti; attrezza gli spazi pubblici o destinati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi; realizza e gestisce servizi reali alle imprese, iniziative per l'orientamento e la formazione professionale dei lavoratori, dei quadri direttivi ed intermedi, e dei giovani imprenditori; assegna, vende o cede in uso ad imprese del settore dell'industria e dei servizi le aree e gli immobili a qualsiasi titolo acquisite; svolge attività di servizio o sostegno delle iniziative del settore dell'industria e dei servizi mediante la costituzione di organismi societari o consortili misti pubblico-privati nei quali sia assicurata la partecipazione, ove possibile, con quote maggioritarie dei partners privati; attesta la conformità dei progetti di insediamento o di reinsediamento di iniziative imprenditoriali del settore industria e dei servizi alle previsioni del piano regolatore consortile; effettua qualunque tipo di studio, ricerca e indagine e cura a realizzazione di progetti in favore delle imprese dei settori industria e servizi, in materia di qualità e di precertificazione e certificazione per il "sistema di qualità totale"; gestisce le aree industriali realizzate nella provincia di Caserta ai sensi dell'art. 32 della legge 14.5.1981 ed esercita le funzioni amministrative relative al completamento degli insediamenti produttive nelle aree medesime, il tutto nell'ambito delle norme dettate dal legislatore nazionale e dalla Regione Campania in attuazione della legge 7.8.1997 n. 226; assume qualsiasi iniziativa idonea al raggiungimento dei fini istituzionali.

Ebbene, rispetto all'evidenziato molteplice e variegato ambito di azione del consorzio la Regione non ha alcun potere di intervento, atteso che non fissa il programma da attuare, né emana istruzioni e regole vincolanti, e neppure specifiche direttive, limitandosi a vigilare affinchè rispettati le prescrizioni e gli indirizzi della programmazione regionale, generale e di settore, e della pianificazione territoriale.

D'altro canto, non è significato che tale assetto dei rapporti Regione- Consorzio, operi anche in relazione ad una funzione fondamentale del Consorzio, quella inerente ai piani regolatori delle aree e dei nuclei industriali. Per comprendere la speciale rilevanza dell'atto in questione, già dalla legge regionale (art. 4 comma 2) indicato quale strumento principe per il raggiungimento degli scopi del consorzio e, quindi, certamente qualificante l'azione dello stesso, è sufficiente considerare che dall'approvazione del piano discende l'obbligo per i Comuni interessati di adeguare entro sei mesi i propri piani urbanistici alle previsioni in esso contenute, che gli impianti e gli interventi previsti nei piani in funzione della localizzazione di iniziative produttive e dell'attrezza-

tura del territorio consortile sono indifferibli ed urgenti, che le epropriazioni di aree od immobili necessarie a realizzarle sono effettuate dai Consorzi ASI (art. 10 commi 8, 10, 11 legge regionale citata), che gli stessi consorzi attestano la conformità alle previsioni dei piani ASI dei progetti di insediamento o reinsediamento produttivo elaborati da Comuni e Province (art. 11 legge regionale). Ebbene, l'art. 10 della legge regionale in esame e l'art. 2 lett. a dello Statuto del Consorzio ASI di Caserta dispongono espressamente che detti piani a) sono predisposti ed adottati dal Consorzio Generale del Consorzio (organo deliberativo), anche all'esito della conferenza dei servizi convocata dalla provincia competente, b) sono poi approvati dalla medesima Provincia secondo le procedure previste dalla vigente normativa urbanistica, c) sono quindi trasmessi dalla Giunta Regionale, ma solo per il parere di conformità agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica e territoriale) da esprimere entro 120 giorni dalla ricezione), d) sono, infine, pubblicati per estratto sulla Gazzetta Ufficiale e sul Bollettino Ufficiale della regione Campania.

Non può dubitarsi, alla luce della richiamata dettagliata disciplina, che la distribuzione delle competenze rispetto a tale atto fondamentale è assolutamente netta, nel senso che vi è nella legge la garanzia dell'autonomia del Consorzio nell'adozione del piano regolatore, nel porre detta forma di pianificazione urbanistica, mentre alla Regione non spetta più neanche l'approvazione (riservata alla Provincia), ma solo la formulazione di un parere di conformità e cioè una funzione che da sola non è certo sufficiente a stabilire un rapporto di dipendenza nel senso della legge del 1981.

D'altra parte, con riguardo al piano di cui si tratta, espressamente parificato dall'art. 51 d.P.R. 218/78 ai piani territoriali di coordinamento, ai quali i Comuni sono vincolati) cons. Stato, sez. IV, 15 gennaio 1974 n. 65: 19 gennaio 1979 n. 17; 7 aprile 1988 n. 308), anche quando alla Regione era riconosciuto il potere di approvazione, non era comunque prevista la concorrente potestà di modificazione, potestà che - restringende l'autonomia dell'Ente - va sempre intesa in senso tassativo, nei limiti previsti dalla legge. Di conseguenza l'approvazione, costituendo una condizione di efficacia del piano - demandato, per la sua formazione, ai Consorzi - neanche allora esprimeva di per sé, secondo i principi generali, un rapporto di dipendenza e di correlativa supremazia, posto che il controllo, quando non è accompagnato da poteri di direzione, comporta poteri di vigilanza e/o tutela, in quanto si riconosce al controllante il potere di curare come propri gli interessi di cui è portatore il soggetto sottoposto a controllo. Come già evidenziato, poi, nell'ambito della legge 154/1981, la funzione di controllo rileva ai sensi dell'art. 3 n. 1, in tema di incompatibilità, che prevede come sufficiente la forma minore (la semplice vigilanza): ovviamente, ciò, però, non significa che il controllo mediante tutela (di cui parla l'art. 50 del t.u. n. 218 del 1978) si identifichi con la "dipendenza", occorrendo a tal fine che accanto ad esso sussistano poteri più incisivi di ingerenza sull'organizzazione e l'attività dell'ente associativo (consorzio), nella specie (per quanto già detto e per quanto si dirà di seguito) assolutamente insussistenti.

In questo ambito così rilevante, come in tutti gli altri campi di azione del Consorzio, la Regione, non può quindi emanare nei confronti dei Consorzi, ordini giuridicamente vincolanti, in un rapporto di ingerenza tale da non consentire loro competenze decisionali autonome. Al contrario, il suo generale potere di indirizzo e di controllo lascia comunque i consorzi liberi di fissare i programmi da attuare ed i mezzi della loro azione, con ciò garantendo adeguata tutela dell'autonomia ed all'indipendenza di ciascuno degli enti e dei soggetti a vario titolo partecipanti al consorzio medesimo.

Né a favore dell'asserito rapporto di dipendenza può rilevare la circostanza, pure dedotta dal ricorrente, che in base al disposto dell'art. 3 comma 2 lett. c) e d) della legge regionale al Presidente della Giunta Regionale compete la nomina di uno dei sette membri del Comitato Direttivo, organo di amministrazione del consorzio) gli altri membri vengono invece eletti nel proprio seno dal Consiglio Generale del Consorzio) e, può aggiungersi, al Consiglio Regionale compete la nomina del Presidente del Collegio dei Revisori dei Conti (gli altri quattro componenti, due effettivi e due supplementi, vengono invece eletti dal Consiglio).

In realtà, anche le riferite competenze sono espressione di un potere di mero coordinamento e controllo. Nel primo caso, infatti, il rappresentante della Regione nel comitato direttivo, assicura, soltanto un momento di raccordo tra la programmazione di politica economica e settoriale regionale e l'azione amministrativa dei consorzi, azione che nel suo concreto estrinsecarsi è espressione non già dell'ossequio a specifiche direttive imposte dalla Regione attraverso il proprio rappresentato, bensì, come correttamente evidenziato dal resistente, della mediazione politico-economica delle diverse emergenze portate dai consorziati in esso rappresentati (enti territoriali e non, soggetti pubblici e privati interessati) e, quindi, della capacità di autodeterminazione dell'ente in ordine alla soddisfazione degli interessi di propria pertinenza. Nel secondo caso, attraverso la nomina del Presidente del Collegio di controllo, la Regione partecipa, nella veste che le appartiene, a quell'opera di controllo che è propria dei revisori o dei sindaci, ma ciò non comporta affatto un nesso di dipendenza.

Allo stesso modo non comportano di per sé dipendenza il potere attribuito alla Giunta di controllare la conformità dello Statuto e delle sue modificazioni alla legge regionale in vista dell'approvazione da parte del Consiglio regionale ed il potere della medesima Giunta di approvare (ovvero annullare ovvero sospendere l'esecutività) il piano economico e finanziario per l'anno successivo predisposto dal Consorzio. L'approvazione è, invero, un atto di controllo atipico, mediante il quale l'autorità competente ad esercitare un controllo di merito, basato su una valutazione della convenienza amministrativa, esprime il proprio consenso circa il contenuto di un provvedimento, che però non può modificare, rendendone in tale modo effettiva l'operatività. L'ente controllato è, quindi, in posizione di tutela, ma non di dipendenza, in quanto l'assentimento - nel quale si sostanzia l'approvazione - influisce soltanto sull'efficacia e non sulla formazione dell'atto soggetto ad approvazione.

Con specifico riferimento poi, al controllo della Giunta sulla programmazione economica e finanziaria dell'anno successivo, va altresì rilevato che trattasi di competenza strettamente correlata e funzionale al potere della Regione di determinare gli indirizzi triennali di politica settoriale e produttiva dei Consorzi e di darvi attuazione, tant'è che poi la medesima legge regionale (art. 6 comma 2) attribuisce al solo Consiglio Generale il potere di approvazione del bilancio consuntivo del consorzio, preventivamente controllato e controfirmato dal Collegio dei revisori dei conti, di cui prevede esclusivamente l'invio *visione alla Giunta regionale; detto controllo, inoltre, trova la sua ragion d'essere anche nella significativa partecipazione della Regione alla dotazione finanziaria dei consorzi attraverso l'erogazione di contributi per spese correnti e fondi straordinari (erogati anche dallo Stato, da enti locali e dalla Comunità Europea) e di contributi per l'espropriazione dei suoli (espressamente previsti dall'art. 5 della legge reg.), situazione che, peraltro, non incide sull'autonomia patrimoniale comunque riconosciuta all'ente, ma potrebbe al più rilevare ai fini non già dell'ineleggibilità, bensì dell'incompatibilità ai sensi dell'art. 3 n. 1 della legge del 1981 (profilo tuttavia non dedotto nel ricorso e, pertanto, estraneo all'oggetto del presente giudizio).*

In conclusione, il rapporto tra Regione Campania e Consorzio ASI di Caserta non è qualificabile in termini di dipendenza (rilevante ai fini della configurabilità della dedotta situazione di ineleggibilità), ma solo di vigilanza e tutela, posto che alcun potere di penetrante e sistematica ingerenza o supplenza è riconosciuto alla Regione con riferimento all'adozione delle singole deliberazioni dell'ente o al controllo sulle stesse, così come non sussistono poteri autoritativi della medesima regione in ordine alla costituzione o estinzione del consorzio (espressione tipica del rapporto di dipendenza) e del tutto carenti o medesimi sono i poteri sostitutivi dell'ente suddetto con riferimento alla struttura organizzativa del consorzio (l'art. 7 dello statuto, in caso di inerzia di taluni consorziati nella nomina dei componenti del Consiglio generale attribuisce un potere di nomina al prefetto della Provincia di Caserta e non già alla Regione) o al funzionamento di un suo organo (l'art. 9 della legge regionale prevede la nomina da parte del Presidente della Giunta Regionale su conforme parere della Giunta medesima, di un commissario acta ma solo su richiesta motivata del Presidente del Consorzio e per provvedere ad incombenze specifiche e di breve durata).

Alla stregua delle argomentazioni che precedono il ricorso deve essere, quindi, rigettato.

La natura delle questioni trattate, involgenti l'interpretazione della legislazione regionale sopravvenuta a regolamentare la materia oggetto di ricorso, e le ragioni della decisione inducono a dichiarare le spese di lite interamente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale così provvede:

a) rigetta il ricorso proposto da Stellato Giuseppe Antonio nei confronti di Lombardi Francesco e dichiara interamente compensate tra le parti le spese processuali.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del 21 ottobre 2005, come da dispositivo depositato in pari data.

Il Giudice est.
Marianna Lopiano

Il Presidente
Michele Magliulo