

Publicato il 05/06/2025

N. 04278/2025 REG.PROV.COLL.
N. 03899/2024 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3899 del 2024, proposto da
Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale della Provincia di **Caserta**, in
persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli
avvocati Giuseppe Ruffini, Martina Silvestrini, Benedetto Cesarini, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Campania, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e
difesa dagli avvocati Maria Vittoria De Gennaro, Rosaria Saturno, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale della Provincia di Avellino,
Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale della Provincia di Benevento,
Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale della Provincia di Napoli,
Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale della Provincia di Salerno,
non costituiti in giudizio;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Confindustria **Caserta** - Unione degli Industriali della Provincia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Valentina Comella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ance Campania - Centro Regionale dei Costruttori Edili della Campania, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Nemo Dardano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- della Deliberazione della Giunta Regionale della Campania 278 del 6/6/2024 (pubblicata in data 11/6/2024 e comunicata con nota 13/6/2024, PG/2024/0294803, e avente ad oggetto “Determinazioni in materia di oneri di insediamento all’interno degli agglomerati industriali della Regione Campania”) nonché del documento denominato “allegato prospetto oneri Consorzi **ASI**”;

- del verbale della riunione del 29/5/2024 del Comitato di coordinamento delle attività dei consorzi **ASI**, comunicato con nota 5/6/2024, PG/2024/0279882;

- di ogni altro atto connesso, presupposto o consequenziale;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Campania;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 aprile 2025 la dott.ssa Daria Valletta e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il gravame introduttivo del giudizio il Consorzio ricorrente ha chiesto l’annullamento della deliberazione della Giunta Regionale della Campania

nr.278 del 6/6/2024 (pubblicata in data 11/6/2024 e comunicata con nota 13/6/2024, PG/2024/0294803, avente ad oggetto “Determinazioni in materia di oneri di insediamento all’interno degli agglomerati industriali della Regione Campania”) nonché del documento denominato “Allegato prospetto oneri Consorzi **ASI**”, oltre ad atti presupposti.

Di seguito i motivi di impugnazione:

1) in primo luogo, si lamenta l’incompetenza a provvedere della Giunta Regionale: si osserva, in particolare, che l’art. 11 d.l. 23/6/95, 244, dispone che «I corrispettivi dovuti dalle imprese ai consorzi di sviluppo industriale, di cui all’art. 36, commi 4 e 5, della legge 5 ottobre 1991, n. 317, per i servizi di manutenzione delle opere e per la gestione degli impianti sono determinati e riscossi dai consorzi di sviluppo industriale medesimi». La stessa l.R. 19/2013 confermerebbe che i consorzi **ASI** reperiscono i propri mezzi finanziari «dai corrispettivi conseguenti in relazione alle attività indicate nell'articolo 4 svolte dai consorzi» (art. 5, co. 1, lett. c); nello stesso senso l’art. 36, co. 4, l. 317/1991 stabilisce che «spetta alle regioni soltanto il controllo sui piani economici e finanziari dei consorzi»; dunque, la possibilità di determinare i corrispettivi per i servizi di infrastrutturazione e di manutenzione costituirebbe espressione del potere autoritativo tariffario riservato per legge ai consorzi **ASI**; si assume, inoltre, che, ove diversamente interpretate, le norme citate, e in particolare l’art. 6, co. 2 ter, l.R. 19/2013, sarebbero incostituzionali, in quanto in contrasto con l’art. 41, co. 2, Cost., che, equiparando l’attività economica pubblica a quella privata, limita la possibilità del legislatore di determinare vincoli e obblighi a carico degli operatori pubblici e privati al perseguimento di fini sociali, nonché con gli artt. 3 e 117 Cost., in palesemente contrarie ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, di leale collaborazione e di certezza delle risorse disponibili;

2) con il secondo motivo, si aggiunge che l'art. 6, co. 2 ter, l.R. 19/2013 (aggiunto dall'art. 5, co. 1, lett. f, l.R. 16/2019), nel prevedere che: "Al Comitato è attribuito il potere di adottare uno schema di regolamento entro il termine di 90 giorni dall'entrata in vigore della norma" si riferirebbe a un potere esercitabile una sola volta, e al solo fine di accelerare la definizione dei procedimenti amministrativi e di promuovere l'uniformità delle gestioni consortili: al momento dell'adozione degli atti impugnati, detto potere era stato già esercitato dal Comitato di coordinamento e dalla G.R. con l'adozione dello schema di regolamento approvato con DGR 269/2020, sicché si era ormai esaurito;

3) si aggiunge, ancora, che le osservazioni presentate dal Consorzio **ASI Caserta** alla Regione non sarebbero state trasmesse da quest'ultima agli altri consorzi **ASI** prima della riunione del Comitato di coordinamento del 29/5/24 e non sarebbero state in alcun modo prese in considerazione, adducendo motivazioni pretestuose;

4) la Regione, peraltro, avrebbe adottato un provvedimento manifestamente ingiusto, imponendo all'odierno ricorrente i medesimi valori massimi degli oneri consortili condivisi dalla Regione con gli altri Consorzi **ASI**, nonostante la situazione del Consorzio **ASI Caserta** non risulti paragonabile, sotto plurimi profili, a quella degli altri consorzi: infatti, i consorzi **ASI** che nel tempo hanno ricevuto maggiori finanziamenti pubblici sono in grado di addebitare alle imprese insediate nella rispettiva area industriale oneri consortili di importo sicuramente inferiore a quello dei consorzi **ASI** che hanno invece ricevuto e continuano a ricevere, sia in termini assoluti che in termini proporzionali, minori finanziamenti, come, appunto, il consorzio casertano;

5) dalla motivazione dei provvedimenti impugnati non sarebbe, poi, possibile evincere in alcun modo quali siano stati i dati presi in considerazione dalla Regione al fine di elaborare il "tariffario" degli oneri

consortili, con la conseguenza che deve ritenersi che il “tariffario” sia stato elaborato senza che sia stata condotta alcuna preliminare attività istruttoria;

6) l’atto impugnato sarebbe, inoltre, affetto da contraddittorietà intrinseca, tra le premesse e i contenuti dispositivi; infatti, l’avvenuta approvazione del documento «prospetto oneri Consorzi **ASI**», lungi dal contenere mere «linee di indirizzo», imporrebbe a tutti i consorzi il medesimo limite massimo di quantificazione degli oneri consortili, limitandone l’autonomia alla possibilità di prevedere, a determinate condizioni, soltanto una determinazione al ribasso dei predetti valori massimi predeterminati dalla Regione;

7) infine, si lamenta che mai, in precedenza, la Regione era intervenuta sulla determinazione degli oneri consortili nei termini di cui all’impugnata deliberazione, avendo, al contrario, sempre lasciato ai singoli consorzi **ASI** una effettiva e totale autonomia nella loro qualificazione e quantificazione, sino all’ultima deliberazione nr. 269/2020, integrata e aggiornata con quella oggi impugnata; anche con la citata DGR 269/2020 la Giunta aveva rimesso ai Consorzi non solo l’adozione del Regolamento, ma anche la predisposizione dei relativi allegati, tra i quali l’Allegato 4, denominato “Oneri per l’attività istruttoria”.

Si è costituita la Regione Campania, chiedendo il rigetto del gravame.

Nel corso del giudizio hanno esperito intervento *ad opponendum* Confindustria **Caserta** – Unione degli industriali della provincia, nonché Ance Campania - Centro Regionale dei Costruttori Edili della Campania, chiedendo, a loro volta, la reiezione del ricorso.

All’udienza pubblica in data 9 aprile 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Occorre, preliminarmente, scrutinare l’eccezione di carenza di legittimazione ad intervenire in giudizio di Ance Campania sollevata dalla parte ricorrente: quest’ultima assume che, trattandosi di un’associazione

rivolta alla cura degli interessi degli imprenditori edili dell'intera Regione Campania, non avrebbe uno specifico interesse a tutelare gli interessi degli imprenditori edili operanti nella Provincia di **Caserta**, e che, nel caso di specie, sarebbe portatrice di un interesse di mero fatto.

Il Collegio ritiene l'eccezione infondata: l'associazione intervenuta risulta, infatti, titolare di una posizione qualificata e differenziata rispetto all'oggetto dell'impugnazione in disamina.

Rileva, in tal senso, la circostanza che all'ANCE è demandata la tutela degli interessi dei costruttori edili della Campania e la rappresentanza di tale categoria nei confronti della Regione e nei confronti degli altri enti di livello regionale, nonché delle articolazioni periferiche regionali di altri Enti pubblici: in ragione di ciò non è dubitabile che in capo all'associazione intervenuta vada ravvisata non solo la legittimazione a partecipare al giudizio, ma anche un interesse rilevante a farlo, posto che, come in precedenza dedotto, si controverte circa la legittimità di una delibera regionale determinativa del tetto massimo entro il quale i consorzi campani possono determinare gli oneri che le imprese insediate o da insediare nelle zone a.s.i. devono corrispondere ai relativi consorzi.

Analoghe ragioni portano ad escludere la condivisibilità del rilievo a mente del quale anche l'interveniente Confindustria, come l'ANCE, sarebbe portatrice di un interesse di mero fatto: si rileva, anche in relazione a tale posizione processuale, che si tratta di un ente istituzionalmente preposto alla tutela degli interessi delle imprese che a essa aderiscono, interessi certamente incisi da un provvedimento volto a dettare i parametri di riferimento per la disciplina degli oneri consortili.

2. Passando, dunque, al vaglio del merito delle censure articolate dal consorzio ricorrente in relazione alla delibera gravata, si rileva che con il primo mezzo di impugnazione si lamenta l'incompetenza a provvedere della Giunta Regionale e, comunque, l'illegittimità dell'atto per violazione delle norme che disciplinano il riparto delle competenze in materia; in

subordine, si assume che le norme invocate, ove interpretate nel senso fatto proprio dalla Regione Campania, sarebbero incostituzionali, per contrasto con gli artt. 3, 41 e 117 della Costituzione.

Appare opportuno, in primo luogo, riportare il testo delle disposizioni rilevanti nella fattispecie in commento.

L'art. 6 della l.r. 19/2013, aggiunto dall'articolo 5, comma 1, lettere f) e g), della legge regionale 7 agosto 2019, n. 16, al comma 2-bis recita: *“Presso l'assessorato regionale alle attività produttive è istituito il Comitato di coordinamento delle attività dei Consorzi ASI. Il Comitato è composto dall'Assessore regionale delegato allo sviluppo economico e alle attività produttive che lo presiede e dai Presidenti dei Consorzi ASI o loro delegati, nominati con decreto del Presidente della Giunta regionale su proposta dell'Assessore regionale delegato in materia”*.

Il c. 2-ter così dispone: *“Il Comitato di coordinamento dell'attività dei Consorzi istituito ai sensi del comma 2 bis, assicura, tra l'altro, nel rispetto delle linee di indirizzo previste dal comma 2, l'omogenea azione gestionale dei Consorzi e a tal fine adotta, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente disposizione, uno schema di regolamento che impegna i singoli Consorzi a rendere omogenee le azioni e ad armonizzare le singole gestioni con particolare riguardo alla gestione economica prevista dall'articolo 5 e alla attività indiretta di cui all'articolo 15, comma 2 e comma 3, lettera e). Lo schema di regolamento adottato è approvato dalla Giunta regionale e, nel rispetto dell'autonomia di ciascun Consorzio, entro i successivi trenta giorni è approvato dai singoli Consigli generali che provvedono, se necessario, alle contestuali modifiche degli Statuti consortili ai sensi dell'articolo 2”*.

L'art. 11 d.l. 23/6/95 nr. 244 dispone, inoltre, che *«I corrispettivi dovuti dalle imprese ai consorzi di sviluppo industriale, di cui all'art. 36, commi 4 e 5, della legge 5 ottobre 1991, n. 317, per i servizi di manutenzione delle*

opere e per la gestione degli impianti sono determinati e riscossi dai consorzi di sviluppo industriale medesimi».

La stessa L.R. 19/2013 stabilisce, infine, che i consorzi **ASI** reperiscono i propri mezzi finanziari *«dai corrispettivi conseguenti in relazione alle attività indicate nell'articolo 4 svolte dai consorzi»* (art. 5, co. 1, lett. c).

Dato tale complesso di disposizioni, la lettura delle norme in commento proposta dalla ricorrente è volta a rivendicare, in favore di quest'ultima, il potere di determinare autonomamente, e al di fuori di ogni intervento regolatorio regionale, i corrispettivi dovuti dalle imprese, tanto ai sensi del citato articolo 11 del D.L. 244 del 1995, quanto ai sensi dell'articolo 5, c. 1, lettera 'c', della legge regionale n. 19 del 2013, anch'esso riportato.

Il Collegio ritiene di non poter condividere tale esegesi: si rileva, sul punto, quanto segue.

Dalle norme citate si ricava, infatti, l'attribuzione all'organo regionale di un potere di assicurare "l'omogenea azione gestionale dei Consorzi" attraverso l'adozione di un regolamento volto "a rendere omogenee le azioni e ad armonizzare le singole gestioni con particolare riguardo alla gestione economica".

Diversamente da quanto sostenuto dalla ricorrente tale potere regolatorio non entra in conflitto con, né in alcun modo esclude, la competenza del singolo consorzio a "determinare e riscuotere" gli oneri per i servizi di manutenzione delle opere e per la gestione degli impianti: tale competenza dovrà, infatti, essere esercitata nel rispetto delle norme regolamentari di fonte regionale, che, al dichiarato fine di assicurare l'omogeneità della gestione economica nella fissazione dei corrispettivi dovuti dalle imprese operanti nel territorio regionale, hanno previsto dei tetti massimi, non superabili ad iniziativa individuale del singolo consorzio.

Oltre al dato letterale delle disposizioni in commento milita pure, in favore di tale soluzione, l'argomento logico per il quale, a diversamente opinare (e cioè a voler escludere il potere dell'ente regione di fissare un valore-soglia

non superabile) si dovrebbe ritenere che ciascun consorzio può operare, dal punto di vista della gestione economica, in completa autonomia, con il rischio del determinarsi di situazioni anche fortemente dissonanti tra loro all'interno del medesimo territorio regionale.

Del resto ciò è quanto accaduto in concreto: come in precedenza evidenziato l'intervento regolatorio oggetto di contestazione è il frutto della dichiarata necessità di eliminare la forte disomogeneità tra le pretese dei vari consorzi quanto agli oneri da versarsi a carico degli imprenditori privati, tale da creare vistose disparità di trattamento fra imprese a seconda della collocazione geografica delle relative aziende; in particolare, si legge nelle premesse della delibera impugnata: *“(..) in esito ad approfondimenti fatti dagli uffici competenti per materia, è emersa una forte disomogeneità tra i Consorzi ASI Campani, in materia di oneri consortili dovuti dalle imprese insediate negli agglomerati industriali, sia con riferimento alle tipologie di casistiche che nella definizione del quantum degli oneri istruttori, dei canoni, degli oneri di insediamento e di subentro”*.

Dal verbale della riunione in data 6.06.2024 si ricava, inoltre, che: *“..con la proposta presentata si intende garantire un'omogeneità territoriale operando una sintesi delle tipologie e casistiche di riscossione degli oneri e fissando un quantum massimo, lasciando ad ogni Consorzio la facoltà di stabilire, con discrezionalità, l'importo da adeguare nei propri regolamenti che non superi il range proposto”* (cfr. all. B1 al ricorso).

Da tale verbale risulta, ancora, che la proposta di armonizzazione è stata approvata con il consenso di tutti i rappresentanti dei consorzi intervenuti, ovvero tutti i consorzi operanti nella Regione, con la sola eccezione dell'odierno ricorrente, non intervenuto alla riunione.

La lettura delle norme esposta, peraltro, non appare in patente contrasto con nessuna delle norme costituzionali citate, sicché la questione di legittimità sollevata non risulta assistita, per come essa è stata formulata, dal requisito della non manifesta infondatezza.

In particolare, il potere dei consorzi di determinare il *quantum* del corrispettivo dovuto dagli imprenditori nel rispetto del tetto massimo fissato dalla Regione, non solo non risulta lesivo, ma appare anzi attuativo, del canone di cui all'art. 3 della Costituzione; neppure si apprezza alcuna lesione dell'autonomia imprenditoriale della quale godono i consorzi, ovvero dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, di leale collaborazione e di certezza delle risorse disponibili invocati alla ricorrente, avuto riguardo alla circostanza che detta autonomia non risulta esclusa, ma solo regolata nel senso, in precedenza evidenziato, di assicurare una azione omogenea dei vari consorzi operanti nell'ambito dello stesso territorio.

Peraltro, dei cinque consorzi operanti in detto territorio, il solo consorzio casertano ha lamentato l'impossibilità concreta, laddove si dia attuazione alla delibera in contestazione, di operare nel rispetto del principio del pareggio di bilancio: si osserva, in proposito, che l'attuazione di tale principio potrà essere eventualmente assicurata, laddove per effetto dell'atto gravato si venissero a ridurre le entrate di cui al titolo in commento, mediante una revisione delle spese sostenute da parte del Consorzio, in funzione dei tagli da operare.

Tutto quanto osservato conduce, altresì, ad escludere che nella fattispecie in commento siano ravvisabili i vizi di legittimità lamentati con i due ultimi motivi di gravame: da un lato la delibera, nella parte dispositiva, appare coerente con le sue premesse, relative all'esigenza di assicurare una uniformità di massima nella concreta operatività dei diversi consorzi operanti all'interno del territorio regionale, escludendo devianze significative all'interno delle singole aree provinciali e pur preservando una sfera di autonomia dei singoli consorzi, da esercitarsi tuttavia nell'ambito di un tetto massimo; dall'altro, non è possibile attribuire significativo rilievo all'invocata circostanza per cui, sino alla data dell'adozione della delibera gravata, la Regione non era mai intervenuta in tale direzione: si

osserva sul punto che, come emerge dall'atto gravato e dal citato verbale della riunione del 6.06.2024 (e come, peraltro, non contestato in fatto dalla stessa ricorrente) l'intervento regolatorio è stato motivato proprio dalla necessità di porre rimedio alla rilevante situazione di disomogeneità nell'operatività delle diverse realtà consortili, venutasi a creare proprio a causa dell'assenza di parametri di indirizzo di carattere generale.

Con gli ulteriori mezzi di censura si deduce, ancora, che: a tutto voler concedere, il potere regolatorio del quale si tratta sarebbe stato già in precedenza esercitato dalla Regione e si sarebbe, dunque, esaurito; non si sarebbero tenute in alcun conto le osservazioni presentate nel corso del procedimento dalla ricorrente, senza alcuna valida ragione a fondamento di tale pretermissione; il provvedimento sarebbe, infine, carente di adeguata motivazione e non sostenuto da una istruttoria completa, posto che, da un lato, non indicherebbe i parametri tenuti in considerazione nel pervenire alla fissazione dei parametri dettati, e dall'altro ometterebbe di considerare la peculiarità della situazione di fatto nell'ambito della quale il consorzio ricorrente si trova ad operare.

Quanto al primo dei profili evidenziati, il Collegio ritiene che, nel caso di specie, venga in rilievo solo un'attività di modifica e aggiornamento del regolamento di cui alla DGR n. 269 del 03/06/2020, attività che non consta essere inibita da alcuna norma (e che, anzi, secondo un criterio di ragionevolezza deve ritenersi implicitamente consentita).

Venendo agli ulteriori aspetti oggetto di contestazione: come anticipato, si lamenta che la mancata considerazione delle osservazioni svolte dal Consorzio, oltre a integrare una lesione del contraddittorio, finirebbe con l'evidenziare anche una carenza dell'istruttoria e un'insufficienza dell'apparato motivazionale.

Il Collegio ritiene di non poter condividere tali argomentazioni.

Rileva, in primo luogo, la circostanza che il provvedimento in commento è un atto generale, volto a determinare, nell'esercizio del potere

regolamentare che compete al comitato regionale, la disciplina generale relativa alla fissazione degli oneri consortili da parte dei singoli consorzi: in particolare, come in precedenza evidenziato, viene in esame, nel caso di specie, un'attività di modifica e aggiornamento del regolamento di cui alla D.G.R. n. 269 del 03/06/2020. In tal senso, giusto il disposto dell'art. 3 della L.241/90, non si apprezza un onere motivazionale di carattere specifico a carico dell'Amministrazione precedente.

In ogni caso, l'atto gravato indica le ragioni che hanno giustificato l'intervento, e cioè l'esigenza di assicurare una omogeneizzazione nella fissazione degli oneri consortili nel territorio campano; le osservazioni del Consorzio ricorrente, d'altra parte, riguardavano proprio la non sostenibilità economico-finanziaria, per l'ente casertano, dell'ipotesi di armonizzazione degli oneri consortili elaborata dagli uffici regionali: si tratta, dunque, di una esigenza che doveva, comunque, essere posta in bilanciamento con quella di armonizzazione delle politiche consortili in materia di oneri e con gli interessi degli imprenditori operanti nel territorio regionale (che, implicitamente, la Regione ha ritenuto meritevoli di maggiore apprezzamento).

Infine, deve anche osservarsi che il Consorzio casertano è stato posto in condizione di partecipare alla riunione del comitato di coordinamento che ha proceduto ad approvare la delibera impugnata: mentre tutti gli altri enti consortili sono intervenuti e hanno aderito alla proposta elaborata dagli uffici regionali, il solo consorzio casertano non è intervenuto, in tal modo rinunciando a sviscerare nella apposita sede collegiale le questioni ventilate.

In tale contesto, conclusivamente, il Collegio ritiene che non possa addossarsi al comitato regionale precedente alcun ulteriore onere istruttorio, motivazionale o partecipativo al quale non si è data ottemperanza.

3. Da tutto quanto precede discende la reiezione del gravame.

Quanto al regolamento delle spese di lite, atteso il carattere di novità delle questioni sottoposte all'esame del Collegio, si ritiene opportuno procedere alla relativa compensazione tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 9 aprile 2025, con l'intervento dei magistrati:

Anna Pappalardo, Presidente

Maria Barbara Cavallo, Consigliere

Daria Valletta, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Daria Valletta

IL PRESIDENTE

Anna Pappalardo

IL SEGRETARIO