

**CORTE DEI CONTI****SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA**

composta dai Magistrati

Massimo Gagliardi	Presidente
Alfredo Grasselli	Presidente aggiunto
Emanuele Scatola	Primo Referendario
Ilaria Cirillo	Primo Referendario
Domenico Cerqua	Primo Referendario (relatore)
Tommaso Martino	Primo Referendario
Giovanna Olivadese	Primo referendario

nella Camera di consiglio del 9 giugno 2026

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000 n. 14/2000, che ha approvato il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, nel testo vigente;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante *"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"*, in particolare l'articolo 7, comma 8;

VISTA la delibera della Corte dei conti, Sezione delle autonomie, del 4 giugno 2009 n. 9, recante *"Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e dei criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo"*;

VISTA la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 26 marzo 2010 n. 8, recante *"pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva"*;

VISTA la delibera delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 21 ottobre-8 novembre 2010, n. 54;

VISTO il decreto con il quale il Presidente della Sezione ha ripartito tra i Magistrati i compiti e le iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per la Campania per l'anno 2025;

VISTA la nota del 29 maggio 2026, acquisita il 3 giugno 2026 al n. 003277 di protocollo di questa Sezione, con la quale il Sindaco del Comune di Napoli ha formulato richiesta di parere;

VISTA l'ordinanza n. 100, del 9 giugno 2026, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato la Camera di consiglio;

UDITO il relatore, Primo Ref. Domenico Cerqua;

FATTO

1. Il Sindaco del Comune di Napoli ha sottoposto un'articolata istanza di parere nella quale ripropone all'attenzione della Corte il tema dei compensi ai componenti delle *commissioni locali per il paesaggio*, sollecitando l'esercizio della funzione consultiva di questa Sezione «ai sensi dell'art. 7, comma 8, L. 131/2003 e art. 2 L. 1/2026».

Nella "Premessa" della richiesta - articolata in paragrafi - sono sintetizzati i contenuti della questione sottoposta, che «investe specificamente l'interpretazione della disposizione contenuta all'art. 183 comma 3 del D.Lgs 42/2004 "Codice dei beni culturali e del paesaggio"», cui sono subordinate le valutazioni da assumere con riferimento «alla corretta qualificazione contabile e alla legittimità della spesa sostenuta per la corresponsione dei compensi in favore dei componenti» delle commissioni locali per il paesaggio.

Sono, poi, ricostruiti «assetto istituzionale e quadro normativo» nazionale e regionale, da cui emerge una «disomogeneità della prassi amministrativa adottata in territorio nazionale dai comuni, alcuni dei quali riconoscono compensi o gettoni di presenza alla CLP, mentre altri hanno inteso non prevedere alcun compenso, riconoscendo l'attività a titolo "onorifico"» (par. 2), indice delle incertezze interpretative riguardanti l'articolo 183, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (di seguito, anche "codice").

Inoltre, il Comune di Napoli evidenzia (par. 3) che «nell'ambito del Codice sono previste diverse Commissioni (Commissione di Sorveglianza degli archivi ex art. 41, Commissioni regionali per le dichiarazioni di notevole interesse pubblico, ex art. 137, Commissione Regionale per il Patrimonio Culturale, ex art. 39 c. 2 DPCM 171/201, oggi abrogato dal DPCM 76/2019), istituite ai sensi del Codice e formate da componenti "di diritto" individuati tra figure in forza al Ministero (nelle sue diverse articolazioni) e alle regioni interessate». Sotto quest'ultimo profilo, la commissione locale per il

paesaggio non sarebbe assimilabile alle prime, poiché *«disciplinata dalle norme regionali»* e formata da *«componenti non [...] espressamente individuati nel Codice con figure istituzionali»* che, in virtù delle leggi regionali campane, *«sono obbligatoriamente da individuarsi all'esterno dell'ente comunale delegato»*.

Infine, è sottolineata la peculiarità delle funzioni affidate alle commissioni per il paesaggio (*«la norma nazionale e quella regionale prevedono l'elevata qualificazione e specializzazione della CLP quale requisito essenziale per l'espressione di pareri obbligatori con assunzione di responsabilità in capo ai componenti, appartenenti ai relativi ordini professionali»*) e sono richiamate le previsioni della legge 21 aprile 2023, n. 49, *«che prevede l'obbligo di corrispondere ai professionisti un "equo compenso" proporzionato alla quantità e qualità del lavoro svolto nonché al contenuto e alle caratteristiche della prestazione»*.

Tenuto conto delle premesse, il Comune conclude (par. 4 – *“Soluzione prospettata”*) ritenendo che *«il citato art. 183 comma 3 possa riferirsi solo alle Commissioni “istituzionali” previste specificatamente dal Codice, i cui membri già prestano servizio nell'ambito dei compiti istituzionali dell'Ente e, pertanto, detta disposizione risulterebbe non applicabile alla Commissione Locale per il Paesaggio, in quanto le funzioni in materia di Paesaggio sono “istituzionalmente” attribuite alla Regione, che delega le funzioni ai comuni dotati di CLP, i cui membri devono essere obbligatoriamente, ai sensi della L.R. Campania 10/1982, soggetti esterni all'Amministrazione comunale.*

Di conseguenza, si ritiene che l'Amministrazione, nel rispetto del vincolo dell'invarianza finanziaria garantito con gli introiti dei diritti di istruttoria delle pratiche di autorizzazione paesaggistica, possa corrispondere un compenso ai suoi componenti per l'esercizio dell'attività consultiva prestata presso l'Ente delegato».

DIRITTO

2. In ordine ai requisiti di ammissibilità dal punto di vista soggettivo, la Sezione delle autonomie, con l'atto del 27 aprile 2004 (contenente indirizzi e criteri per l'esercizio dell'attività consultiva di cui all'articolo 7, comma 8, della legge 131 del 5 giugno 2003) e, successivamente, con la delibera 17 dicembre 2007, n. 13, ha riconosciuto il carattere tassativo dell'elencazione degli enti legittimati a formulare le richieste, individuati in regioni, province, comuni e città metropolitane in persona dei loro rappresentanti legali *p.t.*

Come noto, l'elenco è stato poi integrato dall'articolo 10-bis, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (convertito dalla legge 7 agosto 2016, n. 160). Infine, secondo la Sezione delle autonomie della Corte dei conti (deliberazione n. 1/SEZAUT/2021/QMIG), la legittimazione si estende altresì alle unioni di comuni.

Le istanze, di norma, possono essere formulate – secondo il medesimo articolo 7, comma 8, della legge 131/2003 – tramite il Consiglio delle Autonomie Locali (CAL), peraltro non istituito nella Regione Campania.

In materia di legittimazione soggettiva, con riferimento alle autonomie locali la legge n. 1/2026 non ha introdotto nuove disposizioni.

Ciò posto, nel caso in esame la domanda, sottoscritta – come ricordato – dal Sindaco, organo titolare della rappresentanza legale dell'Ente ai sensi dell'articolo 50 del T.U.E.L., deve pertanto essere dichiarata soggettivamente ammissibile.

3. Con riferimento alla verifica dei requisiti di ammissibilità oggettiva, la Magistratura contabile ha da tempo chiarito i requisiti che la richiesta di parere deve presentare ai fini della riconducibilità alla materia della contabilità pubblica.

La perimetrazione del limite di competenza per materia in esame è stata effettuata dalla Sezione delle autonomie sin dai primi indirizzi e criteri generali dettati per l'esercizio dell'attività consultiva, emersi nell'adunanza del 27 aprile 2004 e trasmessi alle Sezioni regionali con nota del Presidente della Sezione stessa del 20 maggio 2004, n. 6482, poi integrati con deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR. Secondo tale orientamento, il potere consultivo attribuito alla Corte dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003 attiene alla disciplina della *«attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore»*: bilanci e relativi equilibri, acquisizione delle entrate, organizzazione finanziaria-contabile, disciplina del patrimonio, gestione delle spese, indebitamento, rendicontazione e relativi controlli.

Successivamente, le Sezioni Riunite in sede di controllo, con la deliberazione 17 novembre 2010, n. 54/CONTR/10, resa nell'esercizio della funzione nomofilattica di cui all'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno puntualizzato che sono ammissibili quesiti relativi alle *«modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa»*, nella misura in cui questi ultimi siano stabiliti da norme di coordinamento della finanza pubblica e *«in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio»*.

Tale precisazione consente, dunque, alle Sezioni regionali di svolgere una funzione di orientamento mediante l'attività consultiva anche in "materie" ulteriori rispetto al nucleo originario del sistema della contabilità pubblica, che vi rientrano appunto perché oggetto di considerazione legislativa in sede di coordinamento della finanza pubblica.

Peraltro, la medesima deliberazione n. 54/CONTR/10 delle Sezioni Riunite, pur accogliendo una visione dinamica della contabilità pubblica *«che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri»*, ha precisato che l'ampliamento della nozione che ne deriva non inerte alle materie in sé considerate, quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione delle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti *«strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa»*. Ciò anche al fine di evitare il rischio che, attraverso l'irragionevole estensione oggettiva dell'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo, la Corte dei conti sia immessa *«nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo, che, per definizione, deve essere esterno e neutrale»*.

La successiva giurisprudenza ha confermato e puntualizzato tali fondamenti ermeneutici, sottolineando che la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte dei conti.

Nell'esercizio dell'attività consultiva, infine, è esclusa qualsiasi possibilità d'intervento della Corte dei conti nella valutazione della concreta attività gestionale ed amministrativa, ricadente nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge, al fine di non trasformare la suddetta attività in una modalità di co-amministrazione, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte.

Per questa ragione, la funzione consultiva può riguardare le sole richieste volte a ottenere l'esame da un punto di vista astratto e su questioni di carattere generale, salvo il caso – ovviamente non ricorrente nella fattispecie – che la domanda, formulata successivamente all'entrata in vigore della legge 7 gennaio 2026, n. 1, rispetti i requisiti prescritti dall'articolo 2 di detta legge.

3.1 Con particolare riferimento ai contenuti della richiesta di parere, ricorrono i presupposti di ammissibilità oggettiva, trattandosi di questione interpretativa avente per oggetto l'interpretazione – sul piano generale e astratto – dei vincoli finanziari alla composizione e al funzionamento delle Commissioni locali per il paesaggio istituite ai sensi dell'articolo 148 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modifiche ed integrazioni.

Del resto, le relative questioni sono state più volte ritenute ammissibili dalla giurisprudenza contabile.

3.2 Per completezza, si rileva che la richiesta di parere reca nell'oggetto, espresso riferimento sia all'articolo 7, comma 8, della legge 131/2003 che all'articolo 2 della legge n. 1/2026.

Giova ricordare che l'articolo 2, comma 1, della recente legge n. 1/2026, intervenendo espressamente anche sulla funzione consultiva della Corte dei conti, ha attribuito alla *“sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità sugli atti, su richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi nazionali di diritto pubblico”*, il potere di rendere pareri in materia di contabilità pubblica *“anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e del Piano nazionale per gli investimenti complementari, di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, purché estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità ovvero a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre”*.

Il secondo periodo del medesimo comma ha aggiunto che *“i pareri di cui al primo periodo”* sono resi (*“su richiesta dei Comuni, delle Province, delle città metropolitane e delle Regioni”*) anche dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, già titolari del compito di rendere, in via generale, pareri in materia di contabilità pubblica ai sensi del citato articolo 7 della legge n. 131/2003.

Si è reso, pertanto, opportuno chiarire l'area operativa della nuova funzione consultiva, con particolare riferimento ai requisiti di ammissibilità delle relative richieste, al fine di delinearne i rapporti con i compiti già assegnati alle Sezioni regionali di controllo.

Sul punto si richiamano le conclusioni cui questa Sezione regionale di controllo è più volte pervenuta (*cfr. ex plur.*, deliberazione n. 139/2026/PAR), secondo cui, per quanto rileva con riferimento alle competenze delle Sezioni regionali di controllo, l'intero articolo 2 della legge n. 1/2026 introduce esclusivamente la possibilità di formulare istanze di parere – richieste dalle amministrazioni territoriali ivi citate – in materia di contabilità pubblica per *“fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC)”*, alle condizioni e con gli effetti ivi previsti.

Più precisamente, secondo la Sezione, la disposizione ha inteso arricchire, per i profili già richiamati, le previsioni contenute nell'articolo 46 della legge 23 dicembre 2021, n. 238, anch'esse limitate alle condizioni di applicabilità della normativa di contabilità pubblica all'esercizio delle funzioni e alle attività finanziate con le risorse stanziato dal PNRR (e dalle risorse complementari), rimasta priva di concreta applicazione per l'impossibilità di proporre questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete. La *ratio* perseguita, in continuità con la precedente,

è di assicurare la massima celerità nell'attuazione degli investimenti collegati all'implementazione del Piano, concorrendo ad attenuare i rischi amministrativi (di particolare intensità) che caratterizzano tali interventi, anche in ragione dell'entità finanziaria.

I peculiari elementi distintivi dell'istituto – questioni applicabili a fattispecie concrete, effetti esimenti la colpa grave, termine perentorio assegnato alla Corte – sono, del resto, compatibili solo con una deroga temporanea (legata alla durata del percorso di attuazione del PNRR e del PNC) al principio di generalità e astrattezza che caratterizza l'attività consultiva di cui all'articolo 7, comma 8, della L. n. 131/2003.

Infine, sulla base di quanto finora chiarito, parallelamente alla necessità di riferire l'espressione *“pareri di cui al primo periodo”*, del secondo periodo del primo comma, alla sola parte in cui il precedente periodo estende la competenza alle questioni concrete in materia di PNRR-PNC, il richiamo – contenuto nel secondo comma – *“ai pareri di cui al comma 1”* ai fini della perentorietà e degli effetti esimenti dovrebbe riferirsi alle medesime particolari questioni, se formulate unitamente alla proposta di una *“soluzione”*. Quest'ultimo profilo della disciplina ammette la possibilità, ma solo in tali limitati casi, di collegare effetti esimenti alla richiesta di parere, alla stregua – come già rilevato – dei lavori preparatori e della *ratio* dell'articolo. Quando, invece, sono prospettate *questioni generali in materie diverse dal PNRR-PNC*, sono sollecitati responsi interpretativi di natura parimenti generale, ossia su un piano completamente diverso da quello collegato all'applicazione di una concreta *“soluzione”* a singole fattispecie che espongano al rischio di responsabilità amministrativa. Nei casi in cui, infine, sono prospettate *concrete questioni gestionali in materia diversa dal PNRR-PNC*, i quesiti risultano – per quanto osservato – per loro natura inammissibili, e l'esigenza di rispettare elementari canoni di logica giuridica esclude finanche la possibilità di ipotizzare che, trascorso un brevissimo termine, si possa lucrare dalla presentazione di istanze *ab origine* inammissibili effetti addirittura esimenti.

Per quanto specificamente rileva, merita di essere precisato che le Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la recente deliberazione n. 14/SSRRCO/QMIG/2026, hanno accolto un'interpretazione parzialmente diversa del sistema normativo vigente successivamente all'entrata in vigore della legge 1/2026. Pur escludendo l'estensione della funzione consultiva a tutte *«le questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete»*, hanno affermato la generale applicabilità del termine perentorio di riscontro, aggiungendo che l'esimente (definita *fictio iuris*) *«rileva, esclusivamente, per l'amministrazione che ha formulato la richiesta di parere non potendo assegnarsi all'interpretazione, formatasi in via implicita, una portata generale»*.

Preso atto delle richiamate osservazioni, e anticipando le successive conclusioni nel merito, la Sezione non può non evidenziare le implicazioni asistematiche che sembrano conseguire, in primo luogo nei casi in cui le questioni sottoposte a parere, per la loro rilevanza o per l'esistenza di orientamenti contrastanti, richiedano una trattazione in sede nomofilattica. Il problema è rilevato dalle medesime Sezioni Riunite quando osservano che *«Indicativo di una complessiva riconduzione della funzione consultiva a un assetto unitario è l'intestazione della funzione nomofilattica alle Sezioni Riunite con superamento del pregresso regime, sopra già richiamato, che vedeva un riparto di competenze tra le stesse Sezioni Riunite e la Sezione delle Autonomie»*.

A tal riguardo, ancorché non rilevi, in questa sede, lo scrutinio della questione relativa al se e in che misura possa ritenersi ancora vigente l'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012 e la correlata funzione nomofilattica della Sezione delle Autonomie, rispetto alla materia della contabilità degli enti territoriali, il Collegio esprime l'auspicio che, nell'ambito di una più ampia riconsiderazione della disciplina, il legislatore abbia in adeguata considerazione lo specifico expertise di detta Sezione e la funzione di ausilio che la stessa ha assolto in favore degli enti territoriali».

Si confida, pertanto, in un'ulteriore lettura critica dell'argomento, osservando altresì che l'orientamento secondo cui l'ambito applicativo delle disposizioni dell'articolo 2 della legge n. 1/2026 non resta confinato alle concrete questioni in materia di PNRR determina, per le Sezioni regionali interessate da richieste estranee a tale ambito (*in primis*, per il magistrato assegnatario), la sostanziale necessità di sospendere ogni ulteriore attività per il rispetto del termine ritenuto applicabile.

Inoltre, nei casi in cui si ravvisi la necessità o l'opportunità di deferire la questione alla sede centrale, l'attività istruttoria, il deferimento e la redazione della deliberazione dovrebbero concludersi entro un termine ancor più ristretto, al fine di consentire l'eventuale pronuncia in sede nomofilattica.

In definitiva, un simile assetto della funzione consultiva rischia di comprimere i tempi di esame delle questioni, incidendo sulla qualità dell'istruttoria e sulla capacità delle Sezioni regionali di assicurare un efficace supporto alle amministrazioni, che costituisce la *ratio* dell'istituto.

4. IL RUOLO DELLE COMMISSIONI LOCALI PER IL PAESAGGIO NEL PROCEDIMENTO DI AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA

Nel merito, l'istanza di parere in esame concerne l'esercizio, in regime di delega regionale, della funzione autorizzatoria in materia paesaggistica, con particolare riferimento agli oneri finanziari connessi al funzionamento delle *commissioni locali per il paesaggio*, istituite nell'ambito dei relativi procedimenti.

L'esame della questione non può prescindere dalla sintetica ricognizione della normativa applicabile.

4.1 DECRETO LEGISLATIVO 22 GENNAIO 2004, N. 42 ("CODICE DEL PAESAGGIO")

La disciplina nazionale delle condizioni e del procedimento per il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche è contenuta nella Parte Terza, Titolo I, Capo IV del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (*"Codice dei beni culturali e del paesaggio [...]"*), successivamente modificato e integrato.

In particolare, ai sensi dell'articolo 146 del decreto legislativo n. 42/2004 (nella versione modificata dal decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63, e successivamente integrata), ai proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico, *"tutelati dalla legge [...] o in base alla legge"*, è rigorosamente vietato *"distruggerli"* ovvero *"introdurvi modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione"* (comma 1).

Appunto al fine di scongiurare la violazione dei predetti divieti, in capo ai richiamati soggetti è imposto *"l'obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendano intraprendere, corredato della prescritta documentazione"* – al fine di verificare la compatibilità fra interesse paesaggistico tutelato ed intervento progettato – e *"astenersi dall'avviare i lavori fino a quando non ne abbiano ottenuta l'autorizzazione"* (comma 2).

Sull'istanza di autorizzazione paesaggistica, che – ex comma 4 – *"costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio"*, di regola *"si pronuncia la regione, dopo avere acquisito il parere vincolante del soprintendente in relazione agli interventi da eseguirsi su immobili ed aree sottoposti a tutela dalla legge o in base alla legge"* (comma 5). Il comma 6 specifica che la *"regione esercita la funzione autorizzatoria in materia di paesaggio avvalendosi di propri uffici dotati di adeguate competenze tecnico-scientifiche e idonee risorse strumentali"*.

Pertanto, il comma 6 dell'articolo 146 consente alle regioni, in quanto assegnatarie della funzione autorizzatoria in materia di tutela del paesaggio, di *"delegarne l'esercizio, per i rispettivi territori, a province, a forme associative e di cooperazione fra enti locali come definite dalle vigenti disposizioni sull'ordinamento degli enti locali, agli enti parco, ovvero a comuni"*.

Tuttavia, il citato comma 6 subordina l'esercizio della facoltà di delega della funzione autorizzatoria in materia di paesaggio al possesso, da parte delle strutture degli enti destinatari della delega, di due requisiti: *"assicurare un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche"* e *"garantire la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia"* (infatti, il provvedimento relativo al titolo abilitativo edilizio e

l'autorizzazione paesaggistica sono tra loro autonomi e indipendenti, realizzando interessi distinti e fondandosi su presupposti diversi).

La particolare rilevanza assegnata dal codice ai requisiti di organizzazione e di competenza tecnico-scientifica è testimoniata dalla disposizione transitoria (articolo 159, comma 1) che ha imposto alle regioni di verificarne (in un termine più volte prorogato, scaduto il 31 dicembre 2009) la concreta sussistenza, presidiando tale obbligo con la "sanzione" (in caso di mancato adempimento) della decadenza delle deleghe in essere alla data del 31 dicembre 2009.

Il codice dei beni culturali e del paesaggio non si è limitato (nell'articolo 146, al comma 6), a prevedere la delega della funzione di autorizzazione paesaggistica in favore degli enti locali. Infatti, nel conformare le distinte fasi del procedimento di rilascio dell'autorizzazione, ha considerato anche i casi di concreto esercizio della delega, imponendo all'amministrazione locale competente di far luogo, nel procedimento ordinario:

- a) all'esame dell'istanza, della documentazione e della relazione paesaggistica relative all'intervento per il quale si richiede l'autorizzazione, verificandone la completezza e accertando che non sia applicabile l'articolo 149 del codice (piccoli interventi che non abbisognano del nulla osta);
- b) all'acquisizione del parere della *commissione locale per il paesaggio* e alla valutazione della compatibilità paesaggistica dell'intervento (art. 148, comma 3, in relazione agli articoli 146, comma 7, e 147);
- c) alla trasmissione alla Soprintendenza della *"documentazione presentata dall'interessato, accompagnandola con una relazione tecnica illustrativa nonché con una proposta di provvedimento, e dà comunicazione all'interessato dell'inizio del procedimento e dell'avvenuta trasmissione degli atti"*;
- d) all'assunzione delle determinazioni previste dai successivi commi 8 e 9, a seconda delle circostanze concretamente ricorrenti (tenuto conto del parere ricevuto dalla Soprintendenza o della decorrenza del termine in assenza del prescritto parere).

Dunque, nei casi in cui la regione accolga il modello della delega della funzione autorizzatoria agli enti locali, in luogo del suo esercizio diretto (secondo un modulo gestionale progressivamente adottato dalle realtà territoriali interessate), il procedimento ordinario impone l'acquisizione del parere delle commissioni locali per il paesaggio.

4.2 EVOLUZIONE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE DELLA CAMPANIA

La Regione Campania, chiamata ad attuare l'articolo 82 del D.P.R. 616/1977, di delega delle funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di

protezione delle bellezze naturali (compresa *“la concessione delle autorizzazioni o nulla osta per le loro modificazioni”*), con la legge regionale 1° settembre 1981, n. 65, ha:

- a) *“sub - delegat[o] ai Comuni le funzioni amministrative previste dall’art. 82, comma 2, lettera b), d) e f) del DPR 24 luglio 1977, n. 616 per le zone sottoposte a vincolo paesistico”* (articolo 6, comma 2);
- b) previsto che le funzioni delegate e sub - delegate avrebbero dovuto essere *“esercitate sulla base degli indirizzi programmatici e delle direttive fondamentali”* contenute in ulteriori leggi regionali (articolo 1, comma 1).

Coerentemente, la successiva legge regionale 23 febbraio 1982, n. 10 (*«Indirizzi programmatici e direttive fondamentali per l’esercizio delle deleghe e sub - deleghe ai sensi dell’art. 1 della legge regionale 1° settembre 1981, n. 65: “Tutela dei beni ambientali”»*), ha ancorato l’esercizio delle funzioni sub delegate dalla Regione Campania in materia di beni ambientali al rispetto delle direttive contenute - riguardo alle funzioni comunali - nell’allegato II.

Sul punto occorre premettere che al momento della pubblicazione della L.R. n. 10/1982 era ancora in vigore l’articolo 33 della legge 17 agosto 1942, n.1150 (*“Legge urbanistica”*), che al comma primo, punto 1), obbligava a inserire nei regolamenti edilizi comunali norme, tra le altre, riguardanti *“la formazione, le attribuzioni e il funzionamento della Commissione edilizia comunale”*.

In tale contesto normativo, nella direttiva allegata sub) II alla L.R. n. 10/1982 si stabiliva che i *“provvedimenti amministrativi relativi alle funzioni sub-delegate in materia di beni ambientali vengono emessi dal sindaco visto il parere espresso dalla Commissione edilizia comunale integrata da cinque membri nominati dal Consiglio comunale tra esperti di beni ambientali, storia dell’arte, discipline agricolo-forestali, naturalistiche, storiche, pittoriche, arti figurative e legislazione beni culturali”*.

L’articolo 49 della legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16, allo scopo di valorizzare anche in questo ambito la necessaria distinzione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione, ha sostituito l’indicazione del sindaco con quella del *“dirigente comunale competente”*, recependo orientamenti già espressi dal Consiglio di Stato con il parere n. 492, del 13 giugno 2003 (ribaditi, successivamente, dal Ministero dell’interno con la circolare n. 1/2005, del 27 aprile 2005).

L’allegato II così proseguiva: *“[p]er la nomina dei membri esperti, che non dovranno essere dipendenti o Amministratori del Comune interessato, ogni Consigliere può esprimere un solo nominativo.*

Tali membri vanno rinnovati ogni tre anni ed i medesimi non possono essere nominati per più di due volte consecutive.

[...] Alla Commissione, così integrata, è attribuito il compito di esprimere parere in merito alle materie sub-delegate di cui all’art. 82, comma secondo, lettere b), d) ed f), del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 nonché quello di consulenza su tutte le questioni che l’Amministrazione comunale riterrà opportuno sottoporle per lo specifico fine di salvaguardare valori ambientali, paesistici, architettonici e monumentali”.

Come noto, la necessità dell'istituzione delle commissioni edilizie è stata superata dal testo unico sull'edilizia (decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380), il cui articolo 136, comma 2, lettera b), ha abrogato l'articolo 33 della Legge n. 1150/1942. Tuttavia, l'articolo 4, ultimo comma del testo unico fa salva la facoltà di istituire comunque la commissione edilizia comunale, da esercitare con disposizioni del regolamento edilizio, chiamato in tal caso anche a indicare gli interventi sottoposti al suo preventivo parere.

Peraltro, in precedenza già la legge 27 dicembre 1997, n. 449, aveva dato corso alla possibilità di un'ampia delegificazione, attribuendo nell'articolo 41 agli organi di direzione politica la facoltà di individuare periodicamente (tra l'altro) le commissioni ritenute indispensabili per la realizzazione dei fini istituzionali, disponendo che gli organismi non identificati come indispensabili *"sono soppressi a decorrere dal mese successivo all'emanazione del provvedimento"*.

La nuova cornice normativa nazionale, nella quale la commissione edilizia aveva perso il carattere di organo necessario *ex lege*, rendeva indispensabile regolare anche il caso dei comuni in cui, per l'assenza dell'indicato organo collegiale, non risultava ovviamente ipotizzabile la sua integrazione per l'esame delle istanze di autorizzazione paesaggistica.

Per questi motivi, nella legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16 (*"Norme sul governo del territorio"*), l'articolo 41, commi 2 e 3, hanno disposto che:

- *"2. Nei comuni sprovvisti di commissione edilizia, le funzioni consultive in materia paesaggistico-ambientale, attribuite alla commissione edilizia integrata comunale dall'allegato alla legge regionale 23 febbraio 1982, n. 10, [...] sono esercitate da un organo collegiale costituito dal responsabile dell'ufficio che riveste preminente competenza nella materia, con funzioni di presidente, e da quattro esperti designati dal Consiglio comunale con voto limitato";*
- *"3. Nei comuni provvisti di commissione edilizia, i componenti esperti previsti dall'allegato alla legge regionale n. 10/1982, sono designati dal Consiglio comunale con voto limitato".*

L'ultima fase legislativa della travagliata vicenda dell'esercizio, in sede locale, della funzione di autorizzazione paesaggistica è rappresentata dall'articolo 4, comma 1, lett. m), della legge regionale 5 gennaio 2011, n. 1, che ha disposto l'espressa abrogazione dei citati commi 2 e 3 dell'articolo 41 della L.R. n. 16/2004.

Avuto riguardo a quest'ultima sopravvenienza normativa, e per scongiurare il rischio di vuoti di tutela, l'amministrazione regionale è intervenuta dapprima con la nota assessorile prot. n. 942/SP, del 7 luglio 2011. Poi, con la circolare esplicativa prot. 2011.0602279, del 2 agosto 2011, il Dirigente regionale del Settore Politica del Territorio ha rimarcato, tra l'altro, che:

- l'avvenuta abrogazione dei commi 2 e 3 dell'art. 41 della l. r. n. 16/2004 *"non modifica il regime della delega"*, già conferita ai Comuni della Campania, inerente alla funzione amministrativa attiva regionale volta al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica;
- *"è vigente"* la disciplina di cui all'allegato alla L.R. n. 10/82, con le procedure ivi previste per l'istituzione della *commissione edilizia comunale integrata*, unitamente alle specifiche modalità di individuazione, elezione dei relativi componenti, nonché della durata della stessa;
- i comuni sprovvisti dell'organo appena citato, per poter continuare ad esercitare i compiti regionali loro conferiti, con deliberazione del consiglio comunale devono istituire la *commissione locale per il paesaggio ex art. 148 del D.Lgs. n. 42/2004 e ss.mm.ii.* (quindi, se preesistente ai sensi dell'art. 41 della L.R. 16/2004, l'ex organo collegiale assume tale nuova denominazione), costituita dal responsabile unico del procedimento nonché da cinque membri esperti in materia di beni ambientali, *"così come previsti dall'allegato alla L.R. n. 10/82, con i medesimi criteri ivi disposti, inerenti la relativa composizione, nomina e durata"*.

Per completezza si ricorda che, sebbene l'articolo 1, comma 175, lettera a), della legge regionale 7 agosto 2014, n. 16, abbia disposto l'abrogazione della legge regionale n. 10/1982, la decorrenza della caducazione era subordinata all'entrata in vigore del Piano Paesaggistico Regionale (PPR), che non risulta intervenuta.

In conclusione, gli enti locali della Regione Campania sono ancora oggi tenuti ad attuare le direttive riportate nell'allegato II alla legge regionale n. 10/1982 (aventi valore legislativo), recanti anche prescrizioni riguardanti i requisiti soggettivi dei membri esperti, *"che non dovranno essere dipendenti o Amministratori del Comune interessato"*.

ARTICOLO 183, COMMA 3, DEL DECRETO LEGISLATIVO 22 GENNAIO 2004, N. 42, E QUESTIONI INTERPRETATIVE

5. Le disposizioni del codice del paesaggio relative al procedimento di autorizzazione paesaggistica non regolano espressamente le modalità di determinazione dei compensi dovuti ai componenti delle commissioni locali, né sul punto nelle citate leggi regionali campane ricorrono specifiche previsioni.

Tuttavia, la ricerca di fonti normative cui ancorare la disciplina del delicato profilo in esame ha indotto a valorizzare le *disposizioni finali* contenute nell'articolo 183, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, di cui si riporta – per comodità di lettura – la formulazione vigente: *"3. La partecipazione alle commissioni previste dal presente codice è assicurata nell'ambito dei compiti istituzionali delle amministrazioni interessate, non dà luogo alla corresponsione di alcun compenso e, comunque, da essa non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica"*.

5.1 Sull'interpretazione dell'articolo 183, comma 3, del codice del paesaggio la giurisprudenza della Corte dei conti si è soffermata in precedenti occasioni (Sezione di controllo per la Puglia, del. 52/PAR/2012; Sezione di controllo per la Basilicata, del. 29/2016/PAR; Sezione di controllo per il Piemonte, del. 57/2019/SRCPIE/PAR).

In particolare, la Sezione di controllo per la Basilicata, che nella richiamata deliberazione ha approfondito la questione, non dubita che lo statuto economico delle commissioni locali sia codificato («a livello di coordinate di principio») dall'articolo 183, comma 3, del D.Lgs. n. 42/2004.

Più precisamente, nella disposizione sarebbero rinvenibili *«due tipologie di vincolo: uno di natura specifica, relativo al divieto di “compensare” ossia remunerare, sotto qualsiasi forma, l'attività di partecipazione alle commissioni de quibus; l'altro di natura generica e residuale, inerente al divieto di “alterare” il complessivo equilibrio economico-finanziario della finanza pubblica allargata»*.

Alla stregua del vincolo di natura specifica (*“non si dà luogo alla corresponsione di alcun compenso”*) sarebbe preclusa *«ogni tipologia di onere finalizzato, anche in via indiretta, alla remunerazione – sotto qualsiasi forma ed “etichetta” – dell'attività svolta dal componente la commissione»*.

Al contrario, esulerebbero dal perimetro applicativo del divieto gli oneri sostenuti per il rimborso delle spese documentate, aventi natura e funzione meramente restitutorie. La loro ammissibilità sarebbe, comunque, subordinata all'accertamento che *«la natura “non remunerativa” né “indennitaria” di tali oneri sussista, in concreto, al di là della sua etichetta formale»*. Inoltre, occorrerebbe il rispetto del vincolo di invarianza della spesa codificato dal medesimo articolato in esame (*“[...] comunque, da essa non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”*), con la conseguenza che i rimborsi potrebbero essere legittimamente previsti e sostenuti *«esclusivamente all'esito della verifica “a monte”, sin dalla fase di programmazione, della possibilità di neutralizzare, in concreto, tali spese con le nuove entrate (ovvero con i risparmi di spesa) derivanti dall'esercizio della funzione delegata»*.

Nella citata delibera 29/2016/PAR, la Sezione di controllo per la Basilicata, muovendo dalla ritenuta esclusione di ogni possibilità di remunerazione dell'attività dei commissari, ha poi svolto ulteriori approfondimenti sulla questione, dovendo confrontarsi con i contenuti del provvedimento amministrativo regionale (deliberazione di Giunta Regionale della Basilicata 29 dicembre 2008, n. 220) contenente le *“Direttive ai Comuni”* per l'esercizio della delega in materia di rilascio di autorizzazioni paesaggistiche, secondo cui le commissioni locali devono essere composte da figure professionali *esterne* alle strutture amministrative comunali e, in ogni caso, non facenti parte dello sportello unico per l'edilizia.

Orbene, tenendo conto del principio di onerosità delle prestazioni lavorative, nonché del rischio che la gratuità incida *«almeno in linea potenziale e astratta – sull'indipendenza e sull'imparzialità dei componenti le commissioni»*, ha concluso che, *«[n]el caso di specie, si ritiene che il legislatore abbia effettuato un'opzione, seppure implicita, a favore di componenti "interni" all'apparato pubblico, in quanto legati da un rapporto di dipendenza (nelle sue varie forme) con la pubblica amministrazione»*.

Infatti, l'esigenza di garantire, da un lato, le competenze tecnico-scientifiche, dall'altro la differenziazione tra il procedimento paesaggistico e quello urbanistico-edilizio, *«si appalesa comunque soddisfatta con l'utilizzo di professionisti "esterni" all'amministrazione interessata ma "interni" al comparto pubblico. In questo caso, peraltro, il vincolo di gratuità tombale previsto dal comma 3, dell'art. 183 si presenterebbe non come deroga al principio immanente al sistema di onerosità della prestazione, ma come diretta attuazione del principio di onnicomprensività della retribuzione come sopra enucleato»*.

In estrema sintesi, la descritta opzione ermeneutica, per tener ferma la conclusione che esclude nel caso in esame ogni forma di remunerazione, sembra giungere al limite di non ammettere il ricorso a componenti esterni al perimetro delle pubbliche amministrazioni. Peraltro, non sono stati esposti i motivi che inducono a ritenere che il principio di onnicomprensività della retribuzione escluda comunque, in questi casi, il diritto a percepire compensi da parte dei dipendenti di *diversa* amministrazione pubblica.

5.2 Il Comune di Napoli, consapevole della richiamata giurisprudenza contabile, prospetta una diversa interpretazione dell'area di operatività dell'articolo 183, comma 3, del codice, che non ritiene applicabile anche alle commissioni per il paesaggio.

A tali fini ricorda che le *“regioni promuovono l'istituzione e disciplinano il funzionamento delle commissioni per il paesaggio”* di supporto ai soggetti ai quali sono delegate le competenze in materia di autorizzazione paesaggistica (articolo 148, comma 1, cod.).

In altri termini, il decreto legislativo n. 42/2004 *«demanda integralmente alle Regioni l'istituzione e la disciplina della CLP [commissione locale per il paesaggio]»*.

Sviluppando le premesse, il Comune evidenzia (*supra*, par. 1) che il codice assegna specifiche funzioni ad alcune commissioni *«istituite ai sensi del Codice e formate da componenti "di diritto" individuati tra figure in forza al Ministero (nelle sue diverse articolazioni) e alle regioni interessate»*. Sono menzionate le Commissioni di sorveglianza degli archivi (articolo 41 cod.), le Commissioni regionali per le dichiarazioni di notevole interesse pubblico (art. 137 cod.), nonché le Commissioni regionali per il patrimonio culturale. A queste ultime sono stati assegnati numerosi compiti regolati dal codice, sebbene la loro istituzione sia stata prevista in diversi testi normativi,

recanti i vari regolamenti di *organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, degli uffici di diretta collaborazione e dell'OIV* succedutisi nel corso del tempo (articolo 39 del DPCM 29 agosto 2014, n. 171, abrogato dal DPCM 19 giugno 2019, n. 76; articolo 47 del DPCM 2 dicembre 2019, n. 169; oggi, articolo 21 del DPCM 15 marzo 2024, n. 57).

Osserva, poi, che le *commissioni locali per il paesaggio* – a differenza delle precedenti – sono disciplinate dalle norme regionali, ai sensi del citato art. 148, comma 1, cod. Coerentemente, i loro «*componenti non sono espressamente individuati nel Codice con figure istituzionali*». Infine, ricorda che la legislazione regionale della Campania impone di reperire i soggetti interessati – dotati di elevata qualificazione e specializzazione – all'esterno dell'ente delegato.

5.2.1 Il Comune offre un'elaborazione argomentativa inedita e di significativo rilievo dell'articolo 183, comma 3, cod., che valorizza la funzione espressamente assegnata alle regioni dall'articolo 148, comma 1, cod. in materia di promozione dell'istituzione e disciplina del funzionamento delle commissioni per il paesaggio.

La richiesta introduce un argomento esegetico *sistematico*, che indaga il significato del citato comma della disposizione finale del codice alla luce del contesto normativo in cui è inserita, ma contemporaneamente implica una lettura *costituzionalmente orientata* della norma, utile a circoscrivere la portata dispositiva che sembra derivare dalla sua formulazione letterale.

Da quest'ultimo punto di vista l'Amministrazione istante si richiama, con limitato riferimento alle commissioni locali per il paesaggio, ai risalenti orientamenti secondo cui il compito di rilasciare l'autorizzazione, originariamente spettante allo Stato (ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497), poi *delegato* alle regioni (articolo 82 del D.P.R. 616/1977), sarebbe stato infine *trasferito* a queste ultime.

Come noto, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (decisione n. 9, del 14 dicembre 2001), esaminando la disciplina normativa precedente al codice del 2004, evidenziò l'attualità del sistema della *delega* delle funzioni statali alle regioni introdotto col decreto legislativo n. 616 del 1977, ritenendo – contrariamente a quanto sostenuto nell'ordinanza di rimessione – che gli articoli 56 e 57 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, riguardando le materie del territorio e dell'urbanistica, non avessero *trasferito* alle regioni i compiti di tutela del paesaggio e dell'ambiente.

Le conclusioni si fondavano, in primo luogo, sull'osservazione secondo cui «*la titolarità da parte dello Stato dei valori del paesaggio (più volte rimarcata anche dalla Corte costituzionale in base all'art. 9 Cost.) comporta che la materia, pur se evolvesse nel senso della riduzione dei poteri statali, non potrebbe caratterizzarsi per il loro trasferimento (v. anche il vigente art. 117 Cost.)*».

Inoltre, la legge delega 15 marzo 1997, n. 59, non aveva riguardato il settore del paesaggio: alla lettera c) del comma 4 dell'articolo 1 aveva escluso dalla delega *"i compiti di rilievo nazionale [...] per la tutela dell'ambiente"*, ritenuta comprensiva anche del paesaggio.

Infine, in coerenza con il citato articolo 1, comma 4, lett. c) della legge delega, il comma 3 dell'articolo 57 del decreto legislativo n. 112/1998 aveva tenuto *"fermo quanto disposto dall'articolo 149, comma 6"* (secondo cui *"restano riservate allo Stato le funzioni e i compiti statali in materia di beni ambientali"* previsti dall'art. 82 del decreto legislativo del 1977, come modificato nel 1985).

Le complessive disposizioni degli artt. 149 ss. del testo unico in materia di beni culturali e ambientali allora vigente (decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490) avevano poi conservato l'assetto dei poteri del Ministero e delle regioni derivante dal precedente assetto normativo.

5.2.2 Il nuovo codice dei beni culturali e del paesaggio approvato con decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, attuando una delega finalizzata all'adeguamento sia ai nuovi articoli 117 e 118 della Costituzione che alla normativa comunitaria e agli accordi internazionali, ha introdotto importanti innovazioni rispetto al preesistente quadro giuridico, evidenti già nel ricorso alla nozione di *"beni paesaggistici"* (articoli 2 e 134 del codice), anziché di *"beni ambientali"* (ancora presente nel testo unico del 1999), chiaro indice della maggiore autonomia sistemica del bene *"paesaggio"* rispetto all'*"ambiente"*.

Sotto il profilo del riparto territoriale delle *funzioni amministrative*, occorre sottolineare che l'attribuzione allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, comma 2, lett. s), Cost.) non esclude la possibilità, per il legislatore, di portare a ulteriore compimento il processo di decentramento da tempo in corso. Infatti, l'articolo 118 Cost. non impone alcun parallelismo, con riferimento a una determinata materia, tra l'assegnazione costituzionale delle competenze legislative e la titolarità delle funzioni amministrative. Tanto più che il medesimo articolo 118, comma 1, Cost. valorizza il principio di *sussidiarietà* nell'attribuzione delle funzioni amministrative, privilegiando l'azione degli enti più vicini alla collettività amministrata.

Ora, nel delineare il rapporto tra Stato e regioni, l'articolo 4, comma 1, del codice dei beni culturali e del paesaggio, se da un lato assegna al Ministero per i beni e le attività culturali l'esercizio unitario delle funzioni di tutela del patrimonio culturale, precisa che sono *"fatte salve le funzioni già conferite [non "delegate"] alle regioni ai sensi del comma 6"* del successivo articolo 5. Quest'ultima disposizione, a sua volta, nella formulazione originaria stabiliva che le *"funzioni amministrative di tutela dei beni paesaggistici sono conferite alle regioni secondo le disposizioni di cui alla Parte terza del presente codice"*.

Per effetto delle modifiche introdotte dall'articolo 1 del D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 156, e dall'articolo 1 del D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63, l'attuale testo dell'articolo 5, comma 6, del codice è il seguente: “[l]e funzioni amministrative di tutela dei beni paesaggistici sono esercitate dallo Stato e dalle regioni secondo le disposizioni di cui alla Parte terza del presente codice, in modo che sia sempre assicurato un livello di governo unitario ed adeguato alle diverse finalità perseguite.”.

Le citate previsioni degli articoli 4 e 5 del D.Lgs. n. 42/2004 codificano, in termini inequivoci, il definitivo compimento di un risalente percorso normativo che ha condotto a ridisegnare i rapporti tra Stato e regioni, chiamati oggi a co-gestire (ciascuno nell'esercizio delle proprie competenze) il procedimento di autorizzazione paesaggistica secondo uno schema di azione ispirato ai principi di leale collaborazione. Infatti, attualmente l'amministrazione centrale non esercita più un potere di controllo esterno sui provvedimenti emessi in sede territoriale, bensì interviene – esercitando il potere di esprimere parere anche vincolante – nell'unico procedimento rimesso alla competenza delle regioni, che a loro volta – per gli aspetti di propria competenza – possono delegare le funzioni amministrative agli enti locali.

5.2.3 Il nuovo modello costituzionale dei rapporti tra Stato ed enti territoriali in materia paesaggistica, in cui si collocano le commissioni locali per il paesaggio “promosse” e “disciplinate” dalle regioni, rende astrattamente non implausibile la proposta ermeneutica formulata dal Comune di Napoli.

Tuttavia, in disparte le conclusioni cui è giunta la citata giurisprudenza sul punto, non può non sottolinearsi l'importanza, ai fini della ricostruzione interpretativa, del dato testuale ritraibile dall'articolo 183, comma 3, cod., riferito alla “partecipazione alle commissioni previste dal presente codice”. Infatti, il tenore letterale della disposizione indurrebbe a estenderne l'ambito di applicazione anche alle commissioni locali, richiamate dall'articolo 148 cod.

Per questi motivi, e tenuto conto della particolare rilevanza delle questioni, il Collegio ritiene di dover chiedere l'intervento del Presidente della Corte dei conti ai fini della valutazione della rimessione alle Sezioni Riunite o alla Sezione delle autonomie della seguente questione: “se l'articolo 183, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 («Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137»), si applica anche alle commissioni locali per il paesaggio previste dall'articolo 148 del codice, nei casi in cui la regione abbia esercitato la facoltà di delega delle funzioni in materia di autorizzazione paesaggistica previste dall'articolo 146, comma 6, del codice”.

6. Come evidenziato nei precedenti paragrafi, il Comune di Napoli ha sottoposto alle valutazioni della Sezione una lettura dell'articolo 183, comma 3, del codice dei beni culturali e del paesaggio che ne esclude in radice l'applicazione alle commissioni locali per il paesaggio. Tuttavia, ritiene il Collegio che, anche in caso di mancato accoglimento dell'opzione esegetica patrocinata dall'Ente, permangano possibili margini interpretativi per il riconoscimento di forme di compenso in favore dei componenti esterni delle commissioni locali per il paesaggio. Ricorrono, infatti, sensibili argomenti letterali, teleologici, logici e sistematici che inducono ad approfondire l'argomento.

Giova innanzitutto ricordare che il testo della disposizione in esame ha subito nel tempo un'importante modifica. L'originaria formulazione prevedeva espressamente un vincolo di gratuità della partecipazione alle commissioni previste nel codice, oltre alla clausola di invarianza finanziaria (*"La partecipazione alle commissioni previste nel presente codice si intende a titolo gratuito e comunque da essa non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica"*). Nel novembre 2005, in vista dell'esercizio della delega per l'adozione di disposizioni correttive e integrative al D.Lgs. n. 42/2004 in relazione al paesaggio, il Governo aveva adottato uno schema di decreto legislativo nel quale l'articolo 30 eliminava ogni riferimento alla gratuità, pur confermando il vincolo di invarianza finanziaria (*"Dall'attuazione del presente decreto non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica"*).

Nella Relazione illustrativa il Governo aggiungeva che *«[l]a modifica al comma 3 ha evidente portata lessicale»*.

In sede di esame parlamentare presso la Camera dei deputati, nel corso della seduta della V Commissione permanente (Bilancio, tesoro e programmazione) dell'8 febbraio 2006 era stata anche richiamata – senza alcun approfondimento giuridico – la *«prassi consolidata [secondo cui] si è previsto che la partecipazione a Comitati non deve dare luogo ad alcun compenso o rimborso spese»*. Tuttavia, nel suo avviso finale la Commissione rilevava preliminarmente che *«la formulazione della clausola di invarianza prevista dal testo vigente di cui all'articolo 183, comma 3, del decreto legislativo n. 42 del 2004, non appare pienamente conforme alla prassi consolidata»* e proponeva di sostituire l'articolo 30 del testo governativo con il seguente: *"La partecipazione alle Commissioni previste dal presente codice non dà luogo alla corresponsione di alcun compenso o rimborso spese e comunque da essa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica"*.

Dunque, il contenuto esclusivo della proposta mirava a riformulare la proposta del Governo per presidiare l'obiettivo dell'invarianza finanziaria.

A sua volta, la versione finale del nuovo comma 3 dell'articolo 183, contenuta nel decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157, e attualmente in vigore, ha accolto solo in parte l'indicazione parlamentare, escludendo il riferimento al rimborso delle spese e disponendo che la partecipazione alle commissioni previste dal presente codice sia *"assicurata nell'ambito dei compiti istituzionali delle amministrazioni interessate"*.

In definitiva, l'originaria proposta governativa di modifica (in cui non era formulato alcun divieto di percepire compensi) e il testo definitivo del D.Lgs. 157/2006 autorizzano solo a concludere che l'interesse perseguito consisteva nel presidiare l'obiettivo dell'invarianza finanziaria.

6.1 Si aggiunge che, se la *ratio* della disposizione in esame è individuata nell'intento di escludere nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, non risulta chiara la funzione del vincolo di neutralità organizzativa e finanziaria preposto alle successive prescrizioni (*"è assicurata nell'ambito dei compiti istituzionali delle amministrazioni interessate"*), a meno di ridurla a scontata conferma dell'obbligo di svolgere le attività all'interno delle attribuzioni già esistenti. Nella medesima prospettiva, per evitare di rilevare l'assorbimento nella clausola di invarianza finanziaria anche dell'esclusione del diritto alla corresponsione di compensi, occorre necessariamente assegnare portata precettiva del tutto autonoma a quest'ultimo vincolo, che peraltro risulterebbe inserito in una disposizione finale recante disposizioni (anche finanziarie) di portata ben più generale.

6.2 Si è già ricordato (*supra*, par. 4.2) che la normativa regionale campana prescrive che i membri esperti delle commissioni locali per il paesaggio non siano dipendenti o amministratori del Comune interessato.

Il vincolo legislativo, nonché la limitata disponibilità delle elevate professionalità richieste da parte del personale degli enti locali, induce all'approvazione di regolamenti (nel caso del Comune di Napoli, approvato con deliberazione di consiglio comunale n. 11, del 21 marzo 2025) o, comunque, alla frequente pubblicazione di avvisi pubblici per la ricerca di professionisti in possesso dei requisiti richiesti e interessati alla nomina a componente delle commissioni locali per il paesaggio.

La prassi amministrativa ora richiamata, ben nota al legislatore del 2006, induce a valutare la possibilità di interpretare l'articolo 183, comma 3, del codice nel senso che la disposizione imponga, *ove possibile e salvo che sia diversamente prescritto dalle disposizioni regionali*, di assicurare la partecipazione alle commissioni con risorse umane interne all'amministrazione interessata (ovvero assegnate al predetto compito previa convenzione con altre amministrazioni o, ancora,

attribuite dalla regione delegante). L'ipotizzata prospettiva ermeneutica risulterebbe coerente con la direttiva normativa, che impone di attribuire l'incarico *“nell'ambito dei compiti istituzionali delle amministrazioni interessate”* ed escluderebbe la corresponsione di alcuna forma di compenso nel rispetto del principio di onnicomprensività della retribuzione, sufficiente *ex lege* a remunerare gli eventuali altri incarichi assunti nell'ambito ed in ragione del rapporto di impiego pubblico.

A completamento della disciplina degli effetti finanziari dell'esercizio della funzione, l'ultima parte del terzo comma dell'articolo 183 del codice regolerebbe il caso in cui, per l'impossibilità di reperire risorse interne o la necessità di rispettare i vincoli imposti dalla regione delegante, l'ente locale sia indotto a programmare la selezione dei componenti tramite avviso pubblico, disponendo che, *“comunque”*, anche in tale evenienza non sono ammissibili *“nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”*.

Considerato che quest'ultimo limite non comporta un divieto assoluto di sostenere nuovi o maggiori oneri, ma esclusivamente l'obbligo di compensare tali oneri con nuove entrate ovvero con risparmi di spesa connessi all'attuazione della normativa, il vincolo potrebbe essere rispettato, ad esempio, modulando la misura degli importi richiesti per la gestione della pratica conseguente alla richiesta di autorizzazione.

6.3 Appare opportuno sottolineare che la soluzione in questa sede solo ipotizzata (ammissibilità di forme di remunerazione dell'attività di componente delle commissioni locali per il paesaggio) è stata talvolta espressamente recepita dalla legislazione regionale.

Infatti, l'articolo 153, comma 8, della legge regionale toscana n. 65, del 10 novembre 2014, dispone che *“[a]i membri della commissione è corrisposto un gettone, a titolo di rimborso forfettario per la partecipazione alle sedute. L'importo del gettone non può superare il tetto massimo fissato per i consiglieri comunali eletti nello stesso territorio”*.

È appena il caso di ricordare che il gettone forfettario per la partecipazione alle sedute presenta la natura di *compenso* corrisposto dall'ente territoriale per l'esercizio di pubbliche funzioni. Per questo motivo, l'ordinamento prevede (articolo 50, comma 1, lett. f), del D.P.R. n. 917/1986) che ai fini fiscali l'introito integra un reddito assimilato a quelli di lavoro dipendente; nel caso di lavoratori autonomi, la medesima somma percepita per l'esercizio di pubbliche funzioni può rientrare tra i redditi di lavoro autonomo.

La normativa vigente nella Regione Lazio appare di più controversa interpretazione. L'articolo 2, comma 2, della legge regionale 22 giugno 2012, n. 8, stabilisce che *“[g]li oneri per il funzionamento della Commissione sono a carico del comune che l'ha istituita, il quale può, con apposita deliberazione, determinare le relative spese di istruttoria”*. Sebbene la disposizione non contempli

espressamente la possibilità di erogare compensi, la sua ampia formulazione letterale (*“oneri per il funzionamento”*) sembra consentirne la previsione in sede locale, con contestuale compensazione dei relativi oneri mediante ricorso alla leva delle spese di istruttoria al fine di non violare la clausola di invarianza.

In ogni caso, una pur parziale verifica della prassi seguita in sede locale, estesa agli atti e provvedimenti contenuti in siti *web* liberamente accessibili, restituisce una realtà in cui ai componenti delle commissioni locali sono frequentemente riconosciute remunerazioni per l'attività svolta, soprattutto nella forma del gettone di presenza di importo predeterminato: è quanto accade, a mero titolo esemplificativo, in grandi città come Bologna, Firenze, Roma e Napoli (alla stregua del regolamento approvato con la citata deliberazione di consiglio comunale n. 11/2025).

Dunque, la condivisione degli orientamenti che escludono in ogni caso la corresponsione di corrispettivi monetari per l'attività svolta dai commissari, se esterni all'amministrazione interessata, rischierebbe di indurre a prospettare la tesi che i relativi oneri siano indebitamente sostenuti, con necessità di ripetizione nelle sedi competenti.

6.4 La previsione di gratuità non appare neppure in linea con gli specifici vincoli imposti dai codici deontologici degli ordini di appartenenza dei professionisti individuati dalla normativa regionale, né con i principi in materia di equo compenso delle prestazioni professionali, recentemente codificati dalla legge 21 aprile 2023, n. 49.

Secondo l'articolo 1 della legge, per *“equo compenso”* si intende la corresponsione di un compenso proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, al contenuto e alle caratteristiche della prestazione professionale, nonché conforme ai compensi previsti dai decreti ministeriali riguardanti i professionisti iscritti agli ordini e collegi. Inoltre, la legge estende l'ambito di applicazione delle relative previsioni ai servizi resi *“dai professionisti in favore della pubblica amministrazione e delle società disciplinate dal testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175”* (articolo 2, comma 3) e sanziona con la nullità le clausole che *“non prevedono un compenso equo e proporzionato all'opera prestata, tenendo conto a tale fine anche dei costi sostenuti dal prestatore d'opera”* (art. 3, comma 1).

La finalità della disciplina in esame è quella di rafforzare il sistema di tutela del professionista operante al di fuori degli schemi del lavoro subordinato, il quale, proprio per tale ragione, non beneficia delle garanzie in materia di equa retribuzione sancite dall'art. 36 Cost.

Ciò posto, se è indubbio che, nell'ambito dei rapporti con la pubblica amministrazione, il legislatore ammette deroghe alla regola dell'equo compenso, è altrettanto evidente che le stesse

devono considerarsi, sul piano sistematico, come eccezioni rispetto ai principi ordinari, come tali richiedenti l'inequivoca previsione normativa (soprattutto ove si intenda prospettare non già una compressione dell'importo dei compensi, bensì l'assoluta gratuità dell'incarico).

6.5 Sul piano più generale, infine, è necessario ricordare che le commissioni per il paesaggio sono chiamate – tra l'altro – a esprimere, di volta in volta e secondo la disciplina locale, pareri obbligatori in materia di autorizzazione paesaggistica ordinaria prevista dall'art. 146 cod., di autorizzazione paesaggistica semplificata prevista dal DPR 31/2017, di accertamento di compatibilità paesaggistica ai sensi dell'art. 167 cod., di provvedimenti a sanatoria *ex art.* 32 della legge 28 febbraio 1985 n. 47, di irrogazione delle sanzioni amministrative in ambito paesaggistico.

Nello svolgimento dei propri compiti, occorre valutare gli interventi proposti in relazione alla compatibilità con i valori paesaggistici riconosciuti e la congruità con i criteri di gestione del bene tutelato, se esistenti. Ove necessario, devono essere formulate puntuali prescrizioni o, nei casi in cui i progetti non siano ritenuti compatibili con i valori da tutelare, indicazioni per il conseguimento della compatibilità paesaggistica.

Alle commissioni sono, dunque, attribuite competenze di alta specializzazione in una materia di eccezionale importanza, in cui si giunge a subordinare gli interessi urbanistico-edilizi connessi al diritto di proprietà al superiore interesse collettivo rappresentato dalla tutela dei beni paesaggistici, non di rado omessa o attuata in modo insufficiente (come a lungo accaduto, fin dai tempi delle vicende che interessarono “villa Ruffo”, nella Città che ha inoltrato la richiesta).

Si aggiunge che la stessa contrapposizione tra interessi pubblici e privati, propria del settore in esame, rende necessario garantire che i commissari svolgano l'attività con assoluta indipendenza e imparzialità.

Tuttavia, la mancanza di una gratificazione professionale anche di tipo economico potrebbe sia limitare la platea dei potenziali candidati (non incentivando la partecipazione dei professionisti più competenti), sia incidere sulle modalità di esercizio della funzione.

6.6 La considerazione della prassi applicativa non univoca e della possibilità che l'articolo 183, comma 3, del codice dei beni culturali e del paesaggio sia interpretato nel senso di consentire, almeno in taluni casi ed entro determinati limiti, forme di retribuzione a beneficio dei componenti delle commissioni locali, evidenzia la particolare rilevanza delle questioni.

Pertanto, il Collegio ritiene di dover sottoporre al Presidente della Corte dei conti, ai fini della valutazione della rimessione alle Sezioni Riunite o alla Sezione delle autonomie, la seguente ulteriore questione: “*nel caso in cui l'ambito applicativo dell'articolo 183, comma 3, del codice comprenda*

anche le commissioni locali per il paesaggio, se – in generale o, quantomeno, nei casi in cui le disposizioni regionali prevedano la partecipazione esclusivamente di membri esterni all'amministrazione locale interessata – la disposizione consenta di prevedere, nei limiti stabiliti con regolamento, la corresponsione di compensi per l'attività svolta, purché non ne conseguano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania

SOSPENDE

la pronuncia di merito in ordine al parere richiesto dal Comune di Napoli come descritto in fatto;

DELIBERA

alla luce delle considerazioni espone in parte motiva, di rimettere al Presidente della Corte dei conti la valutazione in ordine all'opportunità di deferire alla Sezione delle autonomie, ai sensi dell'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213), o alle Sezioni riunite, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2009, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), la risoluzione dei seguenti dubbi interpretativi:

“a) se l'articolo 183, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (*«Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137»*), si applica anche alle commissioni locali per il paesaggio previste dall'articolo 148 del codice, nei casi in cui la regione abbia esercitato la facoltà di delega delle funzioni in materia di autorizzazione paesaggistica previste dall'articolo 146, comma 6, del codice;

b) nel caso in cui l'ambito applicativo dell'articolo 183, comma 3, del codice comprenda anche le commissioni locali per il paesaggio, se – in generale o, quantomeno, nei casi in cui le disposizioni regionali prevedano la partecipazione esclusivamente di membri esterni all'amministrazione locale interessata – la disposizione consenta di prevedere, nei limiti stabiliti con regolamento, la corresponsione di compensi per l'attività svolta, purché non ne conseguano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura del responsabile della Segreteria Istituzionale del Servizio di supporto, all'Ufficio di presidenza della Corte dei conti e all'Amministrazione interessata.

Così deciso nella Camera di consiglio del 9 giugno 2026.

Il Relatore

Domenico Cerqua

Il Presidente

Massimo Gagliardi

Depositata in Segreteria il 19 giugno 2026

Il Direttore della Segreteria

dott. Giuseppe Imposimato