



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Presiedute dal Presidente Guido Carlino
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:

Mauro Orefice, Antonello Colosimo, Antonio Mezzera, Vincenzo Palomba, Cristiana Rondoni;

Consiglieri:

Paola Cosa, Elena Tomassini, Vincenzo Chiorazzo, Maria Rita Micci, Giovanni Guida, Marco Randolfi;

Primi Referendari:

Laura Alesiani, Tatiana Calvitto, Giuseppe Lucarini, Patrizia Esposito.

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti, in data 22 giugno 2026, di deferimento alle Sezioni riunite in sede di controllo, ai sensi degli artt. 2, comma 2, legge 7 gennaio 2026, n. 1 e 17, comma 31, d.l. 1° luglio 2009, n. 78, conv. dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, dell'esame e della risoluzione della questione sollevata, con deliberazione
n.

168/2026/QMIG, dalla Sezione regionale di controllo per la Campania nella camera di consiglio del 9 giugno 2026 e depositata in segreteria il 19 giugno 2026;

VISTA la comunicazione con la quale, in data 25 giugno 2026, sono state convocate le Sezioni riunite in sede di controllo per il giorno 30 giugno 2026;

UDITA, nell'adunanza del 30 giugno 2026, la relatrice Cons. Elena Tomassini;

PREMESSO IN FATTO

1. Con nota prot. PG/2026/607328 del 29 maggio 2026 il Sindaco del Comune di Napoli ha sottoposto alla Sezione regionale di controllo per la Campania, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 e dell'art. 2 della legge 7 gennaio 2026, n. 1, una richiesta di parere concernente la possibilità di riconoscere compensi ai componenti della Commissione locale per il paesaggio, alla luce della disciplina recata dagli artt. 148 e 183, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio).

L'istanza trae origine dall'esigenza manifestata dall'Ente di individuare il corretto regime giuridico applicabile ai componenti della Commissione locale per il paesaggio, avuto riguardo alla peculiare disciplina regionale campana che, nell'ambito dell'esercizio delle funzioni paesaggistiche delegate ai Comuni, prevede il coinvolgimento di professionalità dotate di specifiche competenze tecnico-scientifiche.

2. Nella richiesta di parere il Comune di Napoli, dopo avere ricostruito il quadro normativo statale e regionale disciplinante l'esercizio delle funzioni autorizzatorie paesaggistiche, ha evidenziato come la questione interpretativa sottoposta alla Corte investa la corretta esegesi dell'art. 183, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, dalla quale dipende l'eventuale corresponsione di compensi ai componenti delle Commissioni locali per il paesaggio.

L'Amministrazione ha osservato che la disciplina vigente presenta una significativa disomogeneità applicativa sul territorio nazionale, essendosi consolidati orientamenti amministrativi difformi, alcuni dei quali riconoscono ai componenti delle Commissioni compensi o gettoni di presenza, mentre altri configurano

l'attività quale prestazione onorifica, reputando operante il divieto sancito dal citato art. 183, comma 3. Alcune regioni, poi, come il Lazio e la Toscana, avrebbero legiferato in merito, riconoscendo compensi o emolumenti ai suddetti componenti.

Il Comune ha, poi, evidenziato come il Codice dei beni culturali disciplini una pluralità di commissioni aventi composizione e funzioni differenti, rilevando che la Commissione locale per il paesaggio non sarebbe assimilabile agli organismi collegiali direttamente istituiti dal Codice, in quanto costituita, secondo la legislazione regionale campana, da professionisti esterni all'amministrazione comunale, chiamati ad esprimere valutazioni tecnico-specialistiche nell'ambito del procedimento autorizzatorio paesaggistico.

L'Ente ha inoltre valorizzato la particolare qualificazione professionale richiesta ai componenti della Commissione, il rilievo delle responsabilità connesse all'esercizio delle relative funzioni consultive e la sopravvenuta disciplina dell'equo compenso di cui alla legge 21 aprile 2023, n. 49, prospettando la possibilità di riconoscere un compenso ai commissari esterni senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, mediante l'utilizzo delle entrate derivanti dai diritti di istruttoria connessi ai procedimenti autorizzatori.

Ha, quindi, prospettato la seguente soluzione: *“ Questa amministrazione ritiene che il citato art. 183 comma 3 possa riferirsi soltanto 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 “ devolute alla Regione che delega le funzioni ai comuni dotati di CLP, i cui membri devono essere obbligatoriamente, ai sensi della L.R. Campania n. 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”.*

3. La Sezione regionale di controllo per la Campania, con deliberazione n. 168/2026/QMIG, adottata nella camera di consiglio del 9 giugno 2026, ha preliminarmente ritenuto soggettivamente ammissibile la richiesta, in quanto proposta dal Sindaco del Comune di Napoli, organo titolare della rappresentanza legale dell'Ente ai sensi dell'art. 50 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Quanto all'ammissibilità oggettiva, la Sezione remittente ha richiamato l'elaborazione giurisprudenziale sviluppatasi in materia di funzione consultiva e sulla materia della contabilità pubblica, soffermandosi sugli indirizzi espressi dalla Sezione delle autonomie e da queste Sezioni riunite, con particolare riguardo alla nozione evolutiva di contabilità pubblica delineata dalla deliberazione n. 54/CONTR/2010, osservando come il quesito prospettato involga l'interpretazione di una disposizione suscettibile di incidere direttamente sulla disciplina della spesa pubblica e, quindi, rientri nell'ambito della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti. In tale prospettiva, ha aggiunto, le Sezioni regionali possono svolgere una funzione di orientamento mediante l'attività consultiva, anche in materie ulteriori rispetto al nucleo originario del sistema della contabilità pubblica, oggetto di considerazione legislativa in sede di coordinamento della finanza pubblica.

La Sezione regionale ha quindi affrontato il tema dei rapporti tra l'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 e l'art. 2 della legge n. 1 del 2026, esprimendo l'avviso che la novella legislativa abbia introdotto, per gli enti territoriali, una disciplina speciale limitata alle richieste concernenti questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del PNRR e del PNC, ritenendo invece che la funzione consultiva generale continui ad essere disciplinata esclusivamente dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003.

Pur dando atto della diversa ricostruzione accolta da queste Sezioni riunite con la deliberazione n. 14/SSRRCO/QMIG/2026, la Sezione regionale ha evidenziato le possibili criticità sistematiche derivanti dall'applicazione generalizzata del termine perentorio previsto dall'art. 2 della legge n. 1 del 2026 e dalla conseguente estensione della competenza nomofilattica delle Sezioni riunite, formulando specifiche

considerazioni circa il rapporto tra queste ultime e la Sezione delle autonomie, nonché sull'impatto organizzativo che tale interpretazione potrebbe determinare nell'attività delle Sezioni regionali di controllo.

Nel merito, la Sezione ha ricostruito attentamente l'evoluzione normativa, con particolare riguardo alla legislazione nazionale in materia di Commissioni Locali per il Paesaggio e alla loro composizione.

3.1. L'evoluzione della disciplina regionale della Campania

La Sezione remittente ha ripercorso l'evoluzione della legislazione regionale campana concernente l'esercizio delle funzioni autorizzatorie in materia paesaggistica, evidenziando come il relativo assetto organizzativo costituisca il risultato di una successione di interventi legislativi statali e regionali, finalizzati ad assicurare l'effettivo esercizio delle funzioni delegate ai Comuni.

In particolare, viene ricordato che la Regione Campania, in attuazione dell'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, ha dapprima subdelegato ai Comuni le funzioni amministrative in materia paesaggistica con la legge regionale 1° settembre 1981, n. 65 e, successivamente, con la legge regionale 23 febbraio 1982, n. 10, ha disciplinato le modalità di esercizio delle funzioni delegate, prevedendo che i provvedimenti autorizzatori fossero adottati previo parere della Commissione edilizia comunale integrata da cinque esperti nelle materie paesaggistiche, ambientali e storico-artistiche, nominati dal Consiglio comunale e necessariamente esterni all'amministrazione interessata.

La Sezione ha osservato, quindi, che il progressivo superamento della commissione edilizia quale organo necessario dell'ordinamento edilizio, dapprima per effetto della legislazione statale e successivamente del testo unico dell'edilizia, ha imposto alla legislazione regionale di rimodulare l'organizzazione delle funzioni paesaggistiche delegate. In tale prospettiva, ha richiamato l'art. 41 della legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16, che ha inizialmente disciplinato le Commissioni competenti in materia paesaggistica sia nei Comuni dotati di Commissione edilizia sia in quelli che ne fossero privi.

La successiva abrogazione dei commi 2 e 3 del citato art. 41 ad opera della legge regionale 5 gennaio 2011, n. 1 non ha tuttavia determinato, secondo la ricostruzione accolta dalla Regione Campania, il venir meno dell'obbligo di istituire un organo collegiale tecnico-consultivo. Richiamando la circolare regionale del 2 agosto 2011, la Sezione evidenzia come l'Amministrazione regionale abbia ritenuto tuttora vigente la disciplina contenuta nell'allegato II della legge regionale n. 10 del 1982, precisando che i Comuni delegati devono istituire una Commissione locale per il paesaggio composta da un responsabile del procedimento e da cinque esperti esterni, nominati secondo i criteri già previsti dalla legislazione regionale del 1982.

Muovendo da tale ricostruzione, la Sezione regionale ha sottolineato che, in tale contesto, le Commissioni locali per il paesaggio risultano ancora oggi caratterizzate da una composizione prevalentemente esterna all'amministrazione comunale e da una qualificazione tecnico-professionale dei relativi componenti, elementi che costituiscono il presupposto interpretativo sul quale si innesta il quesito concernente l'applicabilità dell'art. 183, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 e la possibilità di riconoscere compensi ai commissari nel rispetto del principio di invarianza finanziaria.

La Sezione remittente ha evidenziato, inoltre, come né il Codice dei beni culturali e del paesaggio né la legislazione regionale campana disciplinino espressamente il regime economico dei componenti delle Commissioni locali per il paesaggio. Da tale lacuna trae origine il dubbio interpretativo concernente l'ambito applicativo dell'art. 183, comma 3, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, secondo cui «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».

La Sezione ha richiamato, quindi, la giurisprudenza consultiva formatasi sul punto, soffermandosi, in particolare, sulle deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo per la Puglia e per il Piemonte, le quali hanno interpretato la disposizione recata dal

citato comma 3 dell'art. 183 in senso estensivo, ritenendo applicabile il divieto di compenso anche ai componenti delle Commissioni locali per il paesaggio. Diversamente, la Sezione regionale di controllo per la Basilicata, pur condividendo la natura essenzialmente onorifica dell'incarico, ha ritenuto compatibile con il principio di invarianza finanziaria il rimborso delle spese sostenute dai commissari nell'esercizio delle relative funzioni.

La Sezione remittente ha dato atto che il Comune di Napoli ha prospettato una diversa ricostruzione ermeneutica, fondata sul rilievo che l'art. 148 del Codice demanda integralmente alle Regioni l'istituzione e la disciplina del funzionamento delle Commissioni locali per il paesaggio, le quali, a differenza delle altre commissioni previste dal Codice, sarebbero disciplinate dalla legislazione regionale e composte da professionisti esterni all'amministrazione comunale dotati di specifica qualificazione tecnico-scientifica. Da ciò l'Ente fa discendere la tesi secondo cui il divieto previsto dall'art. 183, comma 3, riguarderebbe esclusivamente le commissioni "istituzionali" disciplinate direttamente dal Codice, senza estendersi alle Commissioni locali per il paesaggio. A sostegno di tale conclusione il Comune ha richiamato altresì la disciplina dell'equo compenso di cui alla legge n. 49 del 2023 e prospetta la possibilità di assicurare l'invarianza finanziaria mediante l'utilizzo dei diritti di istruttoria connessi ai procedimenti autorizzatori paesaggistici.

Pur dando atto degli orientamenti restrittivi delle Sezioni di controllo sopracitati, la Sezione remittente ha osservato che l'assetto delineato dalla legislazione della Regione Campania presenta profili peculiari, derivanti dalla necessaria partecipazione di professionisti esterni all'amministrazione comunale, selezionati in ragione della loro elevata qualificazione tecnico-scientifica. Tale circostanza ha indotto il Collegio a dubitare dell'automatica estensione del divieto previsto dall'art. 183, comma 3, alle Commissioni locali per il paesaggio istituite nell'ambito della legislazione regionale.

La Sezione regionale ha poi osservato che tale ricostruzione pone questioni interpretative non ancora affrontate in sede nomofilattica, concernenti, in

particolare, il rapporto tra gli artt. 148 e 183 del Codice dei beni culturali, l'incidenza della disciplina regionale sulle modalità di funzionamento delle Commissioni locali per il paesaggio e la portata della clausola di invarianza finanziaria. Ha, dunque, ritenuto che la questione presenti carattere di massima e sia suscettibile di assumere rilievo generale, in quanto destinata ad incidere sull'esercizio delle funzioni paesaggistiche delegate ai Comuni e, più in generale, sulla disciplina della spesa concernente gli organi collegiali istituiti nell'ambito della legislazione regionale.

Per la Sezione regionale un'interpretazione dell'art. 183, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 nel senso dell'assoluta gratuità dell'incarico potrebbe determinare rilevanti ricadute sistemiche. Si è richiamata, in particolare, la prassi seguita da numerosi enti territoriali, nonché la legislazione regionale della Toscana (legge 10 novembre 2014, n. 65 ("Norme per il governo del territorio"), in particolare gli articoli relativi alla Commissione per il paesaggio, che demandano ai Comuni la disciplina dell'organo nell'ambito del quadro delineato dal Codice dei beni culturali, e del Lazio (legge 6 luglio 1998, n. 24, "Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico"), come modificata nel tempo, cui si affiancano le disposizioni regionali attuative dell'art. 148 del d.lgs. n. 42/2004 sulla composizione e sul funzionamento delle Commissioni locali per il paesaggio; la sezione remittente ha evidenziato inoltre come, in diverse realtà locali, ai componenti delle Commissioni locali per il paesaggio siano riconosciuti compensi o gettoni di presenza, talora finanziati mediante i diritti di istruttoria connessi ai procedimenti autorizzatori, secondo modalità ritenute compatibili con la clausola di invarianza finanziaria. Secondo la Sezione, l'adesione all'orientamento restrittivo espresso dalla giurisprudenza contabile potrebbe porre in discussione la legittimità delle relative erogazioni, con possibili riflessi anche sul piano del recupero delle somme eventualmente corrisposte.

Inoltre, la soluzione della gratuità assoluta non sembrerebbe pienamente coerente con la peculiare natura professionale dell'attività svolta dai componenti esterni delle Commissioni locali per il paesaggio, i quali sono individuati dalla legislazione

regionale in ragione della loro elevata qualificazione tecnico-scientifica e dell'appartenenza ai rispettivi ordini professionali. In tale prospettiva, ha richiamato la disciplina dell'equo compenso introdotta dalla legge 21 aprile 2023, n. 49, osservando che essa estende i propri principi anche ai rapporti intercorrenti con le pubbliche amministrazioni e valorizza il diritto del professionista a un compenso proporzionato alla qualità e alla complessità della prestazione resa. Tali principi, secondo la sezione remittente, costituirebbero un ulteriore elemento di riflessione ai fini dell'interpretazione dell'art. 183, comma 3, del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Conseguentemente, la Sezione ha disposto la sospensione della pronuncia sul quesito formulato dal Comune di Napoli e rimesso al Presidente della Corte dei conti la valutazione circa il deferimento della questione alle Sezioni riunite in sede di controllo, formulando i seguenti quesiti di massima:

- a) *se l'art. 183, comma 3, del decreto legislativo n. 42 del 2004 trovi applicazione anche alle Commissioni locali per il paesaggio disciplinate dall'art. 148 del medesimo decreto;*
- b) *se, in caso di risposta affermativa, la disposizione consenta il riconoscimento di compensi ai componenti esterni della Commissione, purché nel rispetto della clausola di invarianza finanziaria.*

4. Con nota del 19 giugno 2026 il Direttore del Servizio di supporto della Sezione regionale di controllo per la Campania ha trasmesso al Presidente della Corte dei conti la deliberazione n. 168/2026/QMIG ai fini delle determinazioni di competenza.

Con successivo decreto presidenziale in data 21/22 giugno u.s., ravvisata la rilevanza della questione sotto il profilo dell'uniforme esercizio della funzione consultiva e della ricorrenza dei presupposti per la risoluzione di una questione di massima, il Presidente della Corte dei conti ne ha disposto il deferimento alle Sezioni riunite in sede di controllo.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. La competenza delle Sezioni riunite e l'oggetto della presente decisione

1.1. Le questioni preliminari

1.1.1. La legittimazione del Sindaco

La richiesta è stata formulata dal Sindaco del Comune di Napoli, organo titolare della rappresentanza legale dell'ente ai sensi dell'art. 50 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza consultiva della Corte dei conti, la legittimazione soggettiva prevista dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 compete esclusivamente agli organi rappresentativi degli enti territoriali, in quanto titolari della capacità di manifestarne all'esterno la volontà istituzionale.

La richiesta deve pertanto ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo.

1.1.2. La questione deferita all'esame delle Sezioni riunite richiede, in via preliminare rispetto all'esame del quesito concernente l'interpretazione dell'art. 183, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, di precisare il quadro ordinamentale entro il quale si colloca l'esercizio della funzione consultiva della Corte dei conti dopo l'entrata in vigore della legge 7 gennaio 2026, n. 1.

La deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania, infatti, pur muovendo dalla specifica problematica relativa alla remunerabilità dei componenti delle Commissioni locali per il paesaggio, pone una questione di massima che investe direttamente il nuovo sistema della funzione consultiva delineato dall'art. 2 della legge n. 1 del 2026 e, conseguentemente, il ruolo che le Sezioni riunite sono chiamate a svolgere nell'assicurare l'uniforme interpretazione delle disposizioni che disciplinano la contabilità pubblica.

La presente deliberazione costituisce, pertanto, occasione per consolidare e sviluppare i principi già affermati da queste Sezioni riunite con la deliberazione n. 14/SSRRCO/QMIG/2026, nella quale è stata delineata la portata innovativa della

riforma del 2026 e sono stati individuati i criteri ermeneutici destinati a governare il nuovo sistema dell'attività consultiva.

Tali principi meritano di essere ribaditi e ulteriormente precisati alla luce della questione oggi deferita, la quale presenta profili peculiari rispetto a quelli esaminati nella precedente pronuncia, e consente di approfondire i rapporti tra la funzione consultiva generale disciplinata dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, la nuova disciplina introdotta dall'art. 2 della legge n. 1 del 2026, il ruolo della Sezione delle autonomie e la funzione nomofilattica attribuita alle Sezioni riunite.

1.2. Continuità con la deliberazione n. 14/SSRRCO/QMIG/2026

In tale prospettiva, il Collegio ritiene opportuno muovere dalle considerazioni già svolte nella deliberazione n. 14/SSRRCO/QMIG/2026, alle quali – come sopra preannunciato – intende dare continuità.

Con tale decisione è stato chiarito che la legge n. 1 del 2026 non ha introdotto un autonomo e separato modello di funzione consultiva limitato alle sole questioni concernenti il Piano nazionale di ripresa e resilienza e il Piano nazionale per gli investimenti complementari.

Al contrario, la novella legislativa si inserisce in un sistema già delineato dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, rafforzandolo ed ampliandolo, senza alterarne i tratti essenziali.

La funzione consultiva della Corte dei conti continua, pertanto, a trovare il proprio fondamento nella previsione generale recata dalla legge n. 131 del 2003, mentre la disciplina introdotta dalla legge n. 1 del 2026 integra tale modello, ampliando l'oggetto dell'attività consultiva con riguardo alle questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete concernenti gli interventi finanziati con le risorse del PNRR e del PNC.

Da tale ricostruzione discende che la richiesta formulata dal Comune di Napoli, pur non riguardando interventi finanziati nell'ambito del PNRR o del PNC, rientra pienamente nell'ambito della funzione consultiva generale in materia di contabilità

pubblica e deve essere esaminata secondo il nuovo quadro procedimentale delineato dall'art. 2 della legge n. 1 del 2026.

2. Il rapporto con la Sezione delle autonomie

2.1.

Come già sottolineato da queste Sezioni riunite nella richiamata decisione n. 14/2016/QM, *“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”*.

Nondimeno, il nuovo assetto normativo impone una lettura sistematica delle disposizioni vigenti.

In tale prospettiva, la competenza della Sezione delle autonomie continua ad esplicarsi quale sede privilegiata dell'elaborazione degli indirizzi interpretativi nelle materie espressamente demandate dall'ordinamento, mentre la competenza delle Sezioni riunite si manifesta ogniqualvolta venga deferita una questione di massima suscettibile di assumere rilievo generale ai fini dell'uniforme esercizio della funzione consultiva.

Tale conclusione appare maggiormente coerente con la *ratio* della legge n. 1 del 2026, la quale ha inteso rafforzare gli strumenti di uniformazione dell'attività consultiva senza alterare l'equilibrio complessivo del sistema dei controlli delineato dal legislatore.

Come già osservato nella deliberazione n. 14/SSRRCO/QMIG/2026, la legge n. 1 del 2026 non ha modificato il riparto delle attribuzioni tra gli organi della Corte dei conti attraverso un meccanismo di sostituzione di competenze, bensì mediante un processo di progressivo rafforzamento degli strumenti di uniformazione dell'attività consultiva.

Deve, pertanto, integralmente confermarsi l'approdo del precedente n. 14/2026/QMIG (cfr. par. 2.1.5), per il quale *“deve ritenersi non incisa la particolare*

forma di attività consultiva disciplinata dall'art. 10-bis del d.l. n. 113/2016, in merito alla possibilità di richiedere pareri direttamente alla Sezione delle Autonomie da parte delle Regioni, della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, nonché, per i Comuni, le Province e le Città metropolitane, da parte dalle rispettive componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza unificata.

Analoghe conclusioni ritiene il Collegio di trarre con riferimento alla specifica funzione di orientamento intestata alla Sezione delle Autonomie dall'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, come modificato dall'art. 33, comma 2, lett. b), del d.l. n. 91/2014, atteso che la stessa – oltre a non porre problemi di compatibilità con la funzione nomofilattica assegnata alle Sezioni Riunite – corrisponde a quella esigenza di certezza, coerenza e uniformità sottesa all'art. 2.

Nella medesima prospettiva de iure condendo, tenuto conto dell'evenienze fattuali che hanno caratterizzato la richiesta di parere all'esame, queste Sezioni Riunite non possono sottacere come il termine di trenta giorni appaia incongruo laddove si intenda accedere alla funzione nomofilattica che, quindi, potrebbe risultare compressa e inficiata in punto di effettività; in tal senso, nell'ambito di una più ampia riconsiderazione della disciplina, sarebbe auspicabile, pertanto, la previsione di un'ipotesi di sospensione del termine perentorio di cui al comma 2 dell'art. 2 della legge n. 1/2026, qualora la Sezione centrale per il controllo di legittimità o le sezioni regionali di controllo, a cui è stato richiesto il parere, ritengano di rivolgersi alle Sezioni Riunite in sede di controllo per sollevare una questione di nomofilachia.

In continuità con le precedenti acquisizioni, resta, peraltro, fermo che l'attività consultiva affidata alla Corte dei conti, anche alla luce del nuovo art. 2, comma 2, della legge n. 1/2026, per la sua provenienza da un organo ausiliario di rilevanza costituzionale e a composizione magistratuale – e connotato, dunque, da una posizione di neutralità, indipendenza e imparzialità (cfr. deliberazioni Sezioni Riunite in sede consultiva nn. 3/2024 e 4/2025) – esula dal concetto di attività consulenziale apprestata in favore di singoli apparati burocratici, dovendosi, piuttosto, configurare come una forma di collaborazione istituzionale.

Conclusivamente deve, quindi, ritenersi che la funzione consultiva intestata alle sezioni regionali di controllo nei confronti degli enti territoriali ex legge n. 131/2003 sia stata

integrata, in chiave evolutiva e di rafforzamento, dalla legge n. 1/2026 che ha, dal punto di vista sostanziale, mantenuto ferma la natura generale e astratta della funzione consultiva stessa, limitando all'attuazione del PNRR e del PNC la possibilità di rendere pareri "su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete", ed ha, sotto il profilo procedurale, introdotto, per tale "nuovo paradigma della funzione consultiva", l'apparato regolatorio di cui all'art. 2 della legge n. 1/2026 (termine perentorio di trenta giorni/"speciale" effetto scudante, anche connesso allo spirare del termine/nomofilachia delle Sezioni Riunite), che, parimenti, completa ma non elide quello precedente.

Conseguentemente rimangono fermi, altresì, i principi e gli approdi giurisprudenziali maturati nella vigenza della legge n. 131/2003, che, in tal senso, mantiene la valenza di "Grundnorm" della funzione consultiva".

2.2. Il termine di trenta giorni previsto dall'art. 2 della legge n. 1 del 2026

La Sezione remittente ha inoltre prospettato talune perplessità circa l'applicazione generalizzata del termine di trenta giorni previsto dall'art. 2 della legge n. 1 del 2026, osservando che una lettura estensiva della disposizione potrebbe incidere significativamente sull'organizzazione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo.

Anche tale questione è stata già affrontata, nei suoi principi fondamentali, dalla deliberazione n. 14/SSRRCO/QMIG/2026, i cui passi salienti, per quanto qui specificamente interessa, sono stati sopra riportati testualmente e i cui approdi meritano di essere ribaditi; in questa sede, va sottolineato che il decorso non determina l'estinzione della funzione consultiva, né comporta la perdita della competenza della Corte dei conti ad esprimere il parere richiesto.

Né può ritenersi che l'eventuale deferimento di una questione di massima alle Sezioni riunite renda di per sé impossibile il rispetto del termine.

L'istituto della questione di massima risponde infatti ad una diversa esigenza, consistente nell'assicurare l'uniforme interpretazione dell'ordinamento contabile.

Quando tale esigenza ricorre, la definizione della questione assume rilievo che trascende il singolo procedimento consultivo, giustificando l'intervento dell'organo nomofilattico anche nell'ipotesi in cui l'amministrazione richiedente abbia, nelle more, adottato le proprie determinazioni.

Diversamente, il meccanismo della rimessione perderebbe larga parte della propria funzione sistematica, poiché ogni questione suscettibile di assumere rilievo generale potrebbe risultare definitivamente preclusa dal mero decorso del termine procedimentale.

3. Il quadro costituzionale della tutela del paesaggio e il riparto delle competenze legislative

3.1. Il paesaggio quale valore costituzionale primario

L'esame del quesito concernente l'ambito applicativo dell'art. 183, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, deve muovere dal quadro costituzionale nel quale si colloca la disciplina delle Commissioni locali per il paesaggio.

La tutela del paesaggio trova fondamento diretto nell'art. 9 della Costituzione, che annovera la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione tra i principi fondamentali dell'ordinamento. La collocazione della disposizione tra i principi fondamentali conferisce alla tutela paesaggistica una posizione peculiare nel sistema costituzionale, non riducibile alla sola regolazione dell'uso del territorio, né assorbibile nelle competenze legislative regionali in materia urbanistica o di governo del territorio.

Il paesaggio, nella prospettiva costituzionale, non costituisce soltanto un bene materiale, ma un valore identitario, culturale e ambientale, la cui protezione è rimessa a una disciplina unitaria idonea ad assicurare livelli uniformi di tutela sull'intero territorio nazionale. Da tale premessa discende che la disciplina statale della tutela paesaggistica assolve una funzione di garanzia dell'interesse pubblico primario alla conservazione dei valori paesaggistici, rispetto al quale le attribuzioni

regionali e locali si collocano in posizione attuativa, integrativa e organizzativa, ma non derogatoria.

In questa prospettiva, la materia non può essere ricondotta esclusivamente al governo del territorio. Quest'ultimo riguarda principalmente l'assetto e l'utilizzazione del suolo, mentre la tutela del paesaggio attiene alla protezione di valori costituzionalmente qualificati, che precedono e condizionano l'esercizio delle funzioni amministrative di pianificazione, autorizzazione e trasformazione del territorio.

3.2. Art. 117 Cost. e competenza legislativa statale

La centralità costituzionale del paesaggio trova ulteriore conferma nell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

La tutela del paesaggio, pur presentando fisiologiche interferenze con materie di competenza regionale, quali il governo del territorio, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e l'organizzazione amministrativa, resta attratta, per il suo nucleo essenziale, nella competenza esclusiva statale. Tale competenza consente allo Stato di stabilire i principi e le regole indefettibili diretti ad assicurare un livello uniforme di protezione dei beni paesaggistici, vincolando il legislatore regionale e gli enti territoriali nell'esercizio delle rispettive attribuzioni.

Ciò non esclude spazi di intervento regionale.

Le Regioni possono disciplinare profili organizzativi, procedimentali e attuativi, possono promuovere l'istituzione di organismi di supporto tecnico, possono regolare le modalità di esercizio delle funzioni delegate e possono conformare, nel rispetto della disciplina statale, il modello amministrativo più idoneo alle peculiarità del proprio territorio.

Tuttavia, tale potestà regionale incontra un limite nella disciplina statale posta a presidio della tutela paesaggistica e, quando ricorra, del coordinamento della

finanza pubblica. La normativa regionale può integrare e specificare il modello delineato dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, ma non può alterarne le regole essenziali, né introdurre discipline incompatibili con previsioni statali aventi carattere inderogabile.

Il quadro è stato costantemente delineato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale ha affermato che il paesaggio costituisce un valore primario ed assoluto dell'ordinamento, la cui tutela appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenze n. 367 del 2007, n. 180 del 2008, n. 101 del 2010, n. 66 del 2018). In tale prospettiva, la disciplina statale della tutela paesaggistica assicura livelli uniformi di protezione dell'interesse paesaggistico sull'intero territorio nazionale, lasciando alle Regioni spazi di intervento limitati ai profili organizzativi e procedurali compatibili con il nucleo essenziale della tutela, che rimane riservato al legislatore statale.

3.3. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio quale disciplina statale di tutela

Il decreto legislativo n. 42 del 2004 costituisce la principale fonte legislativa statale di attuazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione in materia di beni culturali e paesaggistici.

Nella parte terza, il Codice disciplina la tutela e la valorizzazione del paesaggio, individuando gli strumenti attraverso i quali l'interesse paesaggistico viene preservato rispetto agli interventi di trasformazione del territorio.

Tra tali strumenti assume rilievo centrale l'autorizzazione paesaggistica, disciplinata dall'art. 146, che costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al titolo edilizio. La distinta rilevanza dell'autorizzazione paesaggistica rispetto al titolo urbanistico-edilizio risponde all'esigenza di garantire che la valutazione paesaggistica sia compiuta secondo parametri propri, non confondibili con quelli relativi alla conformità edilizia o urbanistica dell'intervento.

subordina tale delega alla sussistenza di adeguate competenze tecnico-scientifiche. L'art. 146, comma 6, consente alle Regioni di delegare l'esercizio della funzione

autorizzatoria agli enti locali, ma e alla garanzia della separazione tra funzioni di tutela paesaggistica e funzioni urbanistico-edilizie. Si tratta di condizioni che rivelano la natura non meramente organizzativa della disciplina: il legislatore statale consente il decentramento dell'esercizio della funzione, ma pretende che esso avvenga entro un quadro idoneo a preservare l'effettività della tutela.

3.4. Le Commissioni locali per il paesaggio nel sistema del Codice

In tale contesto si colloca l'art. 148 del Codice, il quale prevede che le Regioni promuovano l'istituzione e disciplinino il funzionamento delle Commissioni locali per il paesaggio, quali organismi di supporto ai soggetti cui sono delegate le competenze in materia di autorizzazione paesaggistica.

La disposizione evidenzia un modello di amministrazione condivisa della tutela paesaggistica: lo Stato individua la funzione, il procedimento e le garanzie minime; la Regione disciplina l'organizzazione degli organismi tecnici chiamati a supportare gli enti delegati; l'ente locale esercita in concreto la funzione autorizzatoria nel rispetto dei presupposti fissati dal Codice.

La Commissione locale per il paesaggio si colloca, dunque, in una posizione intermedia. Essa non è organo statale, né è direttamente istituita dal Codice in ogni suo profilo organizzativo. Tuttavia, è prevista dal Codice quale elemento del sistema di garanzia della tutela paesaggistica nei casi di esercizio delegato della funzione autorizzatoria.

Da ciò discende che la potestà regionale di disciplinarne composizione e funzionamento non può essere intesa come potestà pienamente libera. Essa opera entro la cornice statale del Codice e deve essere esercitata in modo coerente con la funzione assegnata alla Commissione, che non è quella di un ordinario organo consultivo comunale, ma di un presidio tecnico-specialistico posto a garanzia dell'interesse paesaggistico.

La peculiarità delle discipline regionali, ivi compresa quella campana, può pertanto assumere rilievo ai fini della ricostruzione del concreto modello organizzativo e

della comprensione delle ragioni sottese alla richiesta di parere. Essa non è, tuttavia, di per sé sufficiente a sottrarre le Commissioni locali per il paesaggio all'ambito delle disposizioni statali del Codice che regolano, in termini generali, la partecipazione alle commissioni previste dal medesimo decreto legislativo.

3.5. Rilievo finanziario della disciplina e coordinamento della finanza pubblica

L'inquadramento costituzionale deve essere completato considerando che il quesito sottoposto alle Sezioni riunite non riguarda soltanto la tutela del paesaggio, ma anche il regime economico della partecipazione agli organi collegiali previsti dal Codice.

L'art. 183, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 contiene, infatti, una duplice previsione: da un lato, stabilisce che la partecipazione alle commissioni previste dal Codice è assicurata nell'ambito dei compiti istituzionali delle amministrazioni interessate e non dà luogo alla corresponsione di alcun compenso; dall'altro, dispone che da tale partecipazione non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

La disposizione presenta, pertanto, una natura composita. Essa si inserisce nella disciplina statale di tutela paesaggistica, in quanto riguarda il funzionamento degli organismi previsti dal Codice; al tempo stesso, assume rilievo quale norma di contenimento e neutralità finanziaria, volta a evitare che la partecipazione a tali organismi determini nuovi oneri per la finanza pubblica.

Questa duplice natura incide sul riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Anche ove si riconosca alla Regione uno spazio conformativo nella disciplina della composizione e del funzionamento delle Commissioni locali per il paesaggio, tale spazio non può estendersi sino alla deroga di una previsione statale che, nel regolare le commissioni previste dal Codice, stabilisce un divieto di compenso e una clausola di invarianza finanziaria.

La Regione può, dunque, disciplinare il modello organizzativo, individuare i requisiti professionali dei componenti, prevedere modalità di nomina e funzionamento coerenti con l'esigenza di assicurare adeguate competenze tecnico-

scientifiche; non può, invece, introdurre, in assenza di una specifica base legislativa statale, forme di remunerazione incompatibili con il divieto posto dall'art. 183, comma 3, ove tale disposizione sia ritenuta applicabile anche alle Commissioni locali per il paesaggio.

Tale conclusione non svuota la competenza regionale, ma ne delimita l'esercizio entro la cornice costituzionale e legislativa statale. L'autonomia organizzativa regionale resta pienamente operante nella definizione del modello amministrativo, ma non può tradursi nella disapplicazione di una regola statale che, per il suo contenuto, attiene sia alla disciplina uniforme della tutela paesaggistica sia al coordinamento della finanza pubblica.

4. L'ambito applicativo dell'art. 183, comma 3, del decreto legislativo n. 42 del 2004

4.1. Il dato normativo

Il primo quesito sottoposto dalle Sezioni regionali impone di stabilire se l'art. 183, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, trovi applicazione anche nei confronti delle Commissioni locali per il paesaggio disciplinate dall'art. 148 del medesimo decreto legislativo.

La soluzione della questione presuppone, in via preliminare, l'individuazione dell'esatto ambito applicativo della disposizione.

L'art. 183, comma 3, stabilisce che *«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»*.

La disposizione contiene tre prescrizioni strettamente connesse.

La prima individua il titolo giuridico della partecipazione alle commissioni, precisando che essa si colloca, di regola, nell'ambito dei compiti istituzionali delle amministrazioni interessate.

La seconda introduce una regola generale di gratuità della partecipazione, escludendo la corresponsione di compensi ai componenti delle commissioni disciplinate dal Codice.

La terza completa il quadro mediante una clausola generale di neutralità finanziaria, stabilendo che dall'istituzione e dal funzionamento delle commissioni non possono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Già sul piano letterale emerge come il legislatore abbia costruito una disciplina unitaria del regime economico degli organi collegiali previsti dal Codice, senza distinguere tra commissioni istituite direttamente dalla legge statale e commissioni la cui concreta organizzazione sia demandata alla legislazione regionale.

La disposizione, infatti, non utilizza espressioni quali "commissioni ministeriali", "commissioni statali" ovvero "commissioni istituite con decreto ministeriale", ma fa riferimento, in termini generali, alle "commissioni previste dal presente codice".

La scelta lessicale non appare casuale.

Essa denota la volontà del legislatore di riferire la disciplina non già all'atto istitutivo del singolo organismo, bensì alla sua riconducibilità al sistema organizzativo delineato dal Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Ne consegue che il primo problema interpretativo non consiste nello stabilire se la singola Commissione sia istituita direttamente dalla legge statale o dalla legislazione regionale, bensì se essa trovi il proprio fondamento normativo nel Codice e costituisca elemento del modello organizzativo da esso delineato per l'esercizio delle funzioni di tutela del paesaggio.

4.2. L'art. 183 nel sistema dell'ordinamento finanziario: il principio di gratuità degli organi collegiali

L'interpretazione appena delineata trova ulteriore conferma nell'evoluzione della legislazione finanziaria e nella giurisprudenza della Corte dei conti concernente il regime economico degli organi collegiali.

Benché l'art. 183 del decreto legislativo n. 42 del 2004 preceda cronologicamente le più incisive misure di contenimento della spesa introdotte dal decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, esso anticipa un principio che successivamente ha trovato progressiva affermazione nell'ordinamento: quello della tendenziale gratuità della partecipazione agli organi collegiali pubblici e della tassatività delle deroghe legislative.

L'art. 6, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2010 ha infatti stabilito che la partecipazione agli organi collegiali degli enti che ricevono contributi a carico della finanza pubblica è onorifica e può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute nei casi previsti dalla legge, prevedendo altresì la nullità degli atti adottati in violazione della disciplina e la conseguente responsabilità erariale.

La Corte dei conti, nella sua attività consultiva, ha costantemente interpretato tale disciplina quale espressione di un principio generale di contenimento della spesa pubblica.

In particolare, la Sezione delle autonomie, pronunciandosi in sede di questione di massima sull'art. 5, comma 5, del decreto-legge n. 78 del 2010, ha affermato che la disciplina della gratuità degli incarichi conferiti dalle pubbliche amministrazioni costituisce principio di carattere generale e che le deroghe possono essere riconosciute esclusivamente nei casi espressamente previsti dalla legge, quali quelli concernenti i collegi dei revisori dei conti e gli organi sindacali (deliberazione n. 11/SEZAUT/2016/QMIG).

Tale giurisprudenza è stata sia anticipata che seguita dalle Sezioni regionali di controllo. La Sezione regionale per la Lombardia, sin dalle prime applicazioni, ha evidenziato come la gratuità degli incarichi negli organi collegiali rappresenti una misura di coordinamento della finanza pubblica diretta alla riduzione dei costi degli apparati amministrativi, affermando che eventuali deroghe richiedono un'espressa previsione legislativa e non possono essere ricavate in via interpretativa (delibera 101/2017/PAR).

Analoga conclusione era già stata raggiunta dalla medesima Sezione nella deliberazione n. 488/2013/PAR, nella quale è stato osservato che il principio della gratuità costituisce la regola generale dell'ordinamento, mentre la corresponsione di compensi rappresenta un'eccezione consentita esclusivamente nelle ipotesi tassativamente individuate dal legislatore.

Nello stesso solco si collocano altre Sezioni regionali (*ex plurimis* Sardegna 54/2017, Campania 18/2013, Liguria 72/2009).

La medesima giurisprudenza ha, inoltre, chiarito che il rimborso delle spese costituisce istituto ontologicamente distinto dal compenso.

Quest'ultimo remunera l'attività svolta e presuppone una prestazione suscettibile di valutazione economica; il rimborso, invece, è diretto esclusivamente a reintegrare il soggetto degli esborsi sostenuti nell'interesse dell'amministrazione e non assume natura retributiva.

Tali principi, pur riferiti a disposizioni diverse dall'art. 183 del Codice dei beni culturali, assumono significativo valore sistematico anche nella presente controversia.

Essi dimostrano, infatti, come il legislatore abbia progressivamente costruito un modello ordinamentale nel quale la partecipazione agli organi collegiali pubblici costituisce attività normalmente gratuita, mentre la corresponsione di compensi rappresenta una deroga di stretta interpretazione, ammissibile soltanto in presenza di una specifica previsione legislativa.

In tale prospettiva, l'art. 183 del decreto legislativo n. 42 del 2004 non costituisce una disposizione isolata, ma si inserisce coerentemente in una linea evolutiva dell'ordinamento finanziario orientata al contenimento della spesa pubblica e alla riduzione dei costi di funzionamento degli apparati amministrativi, della quale esso rappresenta, anzi, una significativa anticipazione settoriale.

4.3. Le Commissioni locali per il paesaggio quali commissioni previste dal Codice dei beni culturali

La soluzione del primo quesito deferito alle Sezioni riunite richiede di verificare se le Commissioni locali per il paesaggio, disciplinate dall'art. 148 del decreto legislativo n. 42 del 2004, possano essere ricondotte alla categoria delle "commissioni previste dal presente Codice", cui l'art. 183, comma 3, riferisce il principio della gratuità della partecipazione e della neutralità finanziaria.

La questione non può essere risolta limitandosi ad individuare la fonte immediata della disciplina organizzativa della singola Commissione.

L'art. 148 del Codice demanda infatti alle Regioni l'istituzione e la disciplina del funzionamento delle Commissioni locali per il paesaggio, nell'ambito dell'esercizio delle funzioni autorizzatorie delegate ai sensi dell'art. 146, comma 6.

Da tale rinvio normativo la Sezione remittente desume che le Commissioni locali costituirebbero organi esclusivamente regionali o comunali, sottratti, quanto al regime economico dei relativi componenti, alla disciplina dettata dall'art. 183 del Codice.

Tale ricostruzione non può essere condivisa.

L'art. 148 non attribuisce infatti alle Regioni una potestà normativa autonoma e svincolata dal Codice.

Esso costituisce una disposizione interna al medesimo decreto legislativo e disciplina una particolare modalità organizzativa attraverso la quale il legislatore statale ha consentito alle Regioni di organizzare l'esercizio delle funzioni paesaggistiche delegate.

Ne consegue che la previsione della Commissione locale trae il proprio fondamento immediato dalla legge statale.

La circostanza che la concreta composizione, le modalità di nomina e il funzionamento siano rimessi alla legislazione regionale non muta la natura dell'organo né la sua riconducibilità al sistema delineato dal Codice.

Le Commissioni locali, infatti, non esisterebbero in assenza della previsione contenuta nell'art. 148.

La legislazione regionale non introduce un organismo autonomo rispetto al Codice, ma esercita la potestà conformativa espressamente attribuitale dalla disposizione statale, definendone esclusivamente gli aspetti organizzativi.

Sotto questo profilo assume rilievo decisivo il dato letterale dell'art. 183.

La disposizione fa riferimento alle "Commissioni previste dal presente Codice".

Il legislatore non utilizza l'espressione "commissioni disciplinate dal presente Codice", né richiede che ogni profilo organizzativo dell'organo sia integralmente regolato dalla normativa statale.

È sufficiente che l'organismo trovi nel Codice il proprio fondamento normativo e costituisca uno degli strumenti attraverso i quali il legislatore ha organizzato l'esercizio delle funzioni di tutela paesaggistica.

Tale conclusione risulta coerente con il sistema delineato dagli artt. 146 e 148 del Codice.

L'art. 146 individua la funzione amministrativa di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica e ne consente la delega agli enti territoriali solo in presenza di adeguate garanzie tecnico-scientifiche.

L'art. 148 rappresenta il necessario completamento di tale disciplina, prevedendo che le Regioni organizzino gli organismi tecnici destinati ad assicurare tali garanzie.

Le Commissioni locali per il paesaggio non costituiscono, pertanto, un organismo eventuale creato dalla legislazione regionale nell'esercizio di una potestà normativa propria, ma rappresentano uno degli strumenti organizzativi attraverso i quali il Codice rende concretamente esercitabile il sistema della delega previsto dall'art. 146.

La loro funzione è integralmente funzionale all'attuazione della disciplina statale della tutela del paesaggio.

Ne consegue che esse devono essere considerate, a tutti gli effetti, commissioni previste dal Codice, ancorché la relativa disciplina organizzativa sia rimessa, nei limiti stabiliti dalla legge statale, alla legislazione regionale.

La scelta terminologica non appare casuale e deve essere valorizzata secondo il criterio ermeneutico di cui all'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale.

Nel linguaggio legislativo, infatti, il verbo «prevedere» esprime normalmente la riconducibilità di un determinato istituto alla disciplina di una fonte normativa, indipendentemente dalla circostanza che la medesima fonte ne regoli direttamente tutti gli aspetti organizzativi ovvero demandi ad altre fonti la disciplina di dettaglio.

In altri termini, una legge “prevede” un determinato organo quando ne individua il fondamento normativo, la funzione o la necessità nell'ambito del sistema da essa disciplinato, pur potendo demandarne ad altra fonte la concreta organizzazione, la composizione o le modalità di funzionamento.

È quanto avviene, del resto, in numerosi settori dell'ordinamento, nei quali la legge statale istituisce un modello organizzativo e rinvia successivamente a fonti secondarie o alla legislazione regionale per la disciplina degli aspetti attuativi, senza che ciò comporti il venir meno della riconducibilità dell'istituto alla disciplina legislativa che ne costituisce il presupposto.

La distinzione tra previsione normativa e disciplina organizzativa assume, pertanto, carattere decisivo nella presente controversia.

L'art. 148 del Codice individua la Commissione locale per il paesaggio quale organismo tecnico funzionale all'esercizio delle competenze delegate in materia di autorizzazione paesaggistica e demanda alle Regioni la disciplina del relativo funzionamento.

La fonte regionale interviene, dunque, in attuazione di una previsione già contenuta nella legge statale, esercitando una potestà conformativa che trova il proprio fondamento nella disposizione del Codice.

Ne consegue che la Commissione locale per il paesaggio resta, sotto il profilo ordinamentale, una commissione prevista dal Codice, ancorché la concreta disciplina organizzativa sia rimessa al legislatore regionale.

Una diversa interpretazione finirebbe, invece, per attribuire al verbo “prevedere” un significato coincidente con quello di “disciplinare integralmente”, introducendo una limitazione non desumibile né dal dato letterale della disposizione né dalla sua collocazione sistematica.

Tale ricostruzione condurrebbe, inoltre, a conseguenze non coerenti con l’impianto del Codice.

La possibilità per le Regioni di disciplinare gli aspetti organizzativi delle Commissioni locali comporterebbe, infatti, la sostanziale inapplicabilità dell’art. 183 a tutti gli organismi per i quali il legislatore statale abbia previsto un rinvio alla normativa regionale o a fonti subprimarie, con l’effetto di restringere significativamente l’ambito operativo della disposizione e di compromettere l’uniformità della disciplina concernente il regime economico degli organi funzionali alla tutela del paesaggio.

Una simile conclusione non appare compatibile né con la formulazione dell’art. 183, né con la funzione unitaria del Codice dei beni culturali e del paesaggio, che, pur valorizzando il ruolo organizzativo delle Regioni nell’attuazione delle funzioni amministrative delegate, conserva la propria natura di disciplina statale della tutela paesaggistica e delle regole fondamentali destinate a governarne l’esercizio.

Diversamente opinando, il regime economico dei componenti delle Commissioni locali finirebbe per variare da Regione a Regione, in funzione delle diverse scelte legislative regionali, con la conseguenza di attribuire alla potestà organizzativa regionale la possibilità di incidere su una disposizione statale che disciplina unitariamente il funzionamento delle commissioni previste dal Codice e che, come già evidenziato, risponde anche ad esigenze di coordinamento della finanza pubblica.

Una simile conclusione risulterebbe incompatibile tanto con il riparto costituzionale delle competenze delineato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, quanto con la *ratio* unitaria sottesa al Codice dei beni culturali e del paesaggio, il quale demanda alle Regioni la disciplina organizzativa degli organi tecnici senza per questo rinunciare ad assicurare uniformità alle regole fondamentali che ne governano il funzionamento. In tal senso depone, del resto, oltre al dettato normativo, anche la giurisprudenza costituzionale, la quale, pronunciandosi sul riparto competenziale Stato-Regioni in tale ambito, ha sempre ribadito che le Regioni da un lato non possono invadere le competenze legislative esclusive statali in materia di ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, dall'altro sono tenute a rispettare la disciplina dettata dalle leggi statali che conferiscono alle stesse precise funzioni amministrative, imponendo per il loro esercizio il rispetto del principio di leale cooperazione tra Stato e Regioni, dettando principi fondamentali che le stesse sono tenute ad osservare (sentenze nn. 193/2010, 194/2013 e 140/2015).

Ne consegue un principio interpretativo di carattere generale: quando una disposizione legislativa riferisce una determinata disciplina agli organi o agli organismi "previsti" da un testo normativo, tale locuzione deve intendersi riferita a tutti gli organi che trovano nel medesimo testo il proprio fondamento normativo, ancorché la disciplina della loro composizione, organizzazione o funzionamento sia demandata, in tutto o in parte, ad altre fonti normative. Il rinvio alla legislazione regionale o alla normazione secondaria attiene, infatti, al piano dell'organizzazione dell'organo e non incide sulla sua riconducibilità al sistema delineato dalla fonte legislativa che ne prevede l'istituzione o l'esistenza.

4.4. Gli orientamenti della giurisprudenza contabile consultiva

Prima della presente questione di massima, la giurisprudenza consultiva della Corte dei conti si è pronunciata, in più occasioni, sul regime economico dei componenti delle Commissioni locali per il paesaggio previste dall'art. 148 del decreto legislativo n. 42 del 2004, pervenendo ad orientamenti sostanzialmente convergenti.

La prima presa di posizione è rappresentata dalla deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Puglia n. 52/PAR/2012, chiamata a pronunciarsi sulla possibilità di continuare a corrispondere gettoni di presenza ai componenti della Commissione locale per il paesaggio istituita presso un Comune pugliese, dopo l'entrata in vigore dell'art. 6, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010.

Pur muovendo da una disciplina normativa in parte diversa da quella oggi in esame, la Sezione ha evidenziato come la partecipazione alle commissioni previste dal Codice dei beni culturali sia connotata dal principio della gratuità, valorizzando, in particolare, il disposto dell'art. 183, comma 3, del decreto legislativo n. 42 del 2004 e ritenendo che ai relativi componenti non possano essere riconosciuti compensi o gettoni di presenza.

Tale orientamento è stato successivamente ripreso e ulteriormente sviluppato dalla Sezione regionale di controllo per la Basilicata con deliberazione n. 29/PAR/2016.

In tale occasione il Comune richiedente aveva rappresentato la peculiare disciplina regionale, che imponeva la nomina di professionisti esterni all'amministrazione, chiedendo se fosse almeno possibile riconoscere ai componenti della Commissione un rimborso delle spese di viaggio documentate.

La Sezione, dopo avere ricostruito il quadro normativo derivante dagli artt. 146, 148 e 183 del Codice dei beni culturali, ha affermato che il divieto posto dall'art. 183 riguarda la corresponsione di compensi e costituisce regola generale dell'ordinamento, osservando, tuttavia, come il rimborso delle spese effettivamente sostenute presenti natura ontologicamente diversa rispetto al compenso, pur dovendo essere comunque verificato alla luce della clausola secondo cui dall'attività della Commissione non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'orientamento è stato successivamente confermato dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte con deliberazione n. 57/PAR/2019.

Anche in tale occasione il quesito traeva origine dalla richiesta di riconoscere compensi o rimborsi ai componenti della Commissione locale per il paesaggio, composta, in prevalenza, da professionisti esterni all'amministrazione.

La Sezione piemontese ha ribadito che l'art. 183, comma 3, esclude in modo espresso la corresponsione di compensi ai componenti delle Commissioni previste dal Codice dei beni culturali, evidenziando come tale disciplina trovi applicazione indipendentemente dalla circostanza che i componenti siano dipendenti dell'amministrazione ovvero professionisti esterni, rinviando, quanto ai rimborsi delle spese, alle medesime considerazioni già sviluppate dalla Sezione regionale per la Basilicata.

Dall'esame della giurisprudenza consultiva emerge, pertanto, un orientamento sostanzialmente uniforme nel ritenere che l'art. 183, comma 3, del decreto legislativo n. 42 del 2004 introduca una regola generale di gratuità della partecipazione alle Commissioni locali per il paesaggio, escludendo la corresponsione di compensi ai relativi componenti.

L'unico profilo sul quale la riflessione delle Sezioni regionali si è mostrata maggiormente articolata concerne la distinta questione dell'eventuale rimborso delle spese effettivamente sostenute dai componenti della Commissione, affrontata, in particolare, dalla deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Basilicata, la quale ne ha evidenziato la diversa natura giuridica rispetto al compenso, ferma restando la necessità di assicurare il rispetto della clausola di invarianza finanziaria prevista dall'art. 183, comma 3.

La questione rimessa dalla Sezione regionale di controllo per la Campania si colloca, pertanto, in un contesto giurisprudenziale già ampiamente delineato, ma introduce ulteriori profili interpretativi, connessi alla peculiare disciplina regionale della composizione delle Commissioni locali per il paesaggio e alla sopravvenuta disciplina dell'equo compenso, che giustificano l'intervento nomofilattico delle Sezioni riunite al fine di assicurare l'uniforme interpretazione della normativa di riferimento.

5. La portata precettiva dell'art. 183, comma 3, del decreto legislativo n. 42 del 2004

5.1. Il divieto di corresponsione di compensi quale regola generale del sistema

Ritenuto che le Commissioni locali per il paesaggio rientrino tra le «commissioni previste dal presente Codice», occorre stabilire quale sia la portata della disciplina dettata dall'art. 183, comma 3, del decreto legislativo n. 42 del 2004 e, in particolare, se il divieto di corresponsione di compensi possa ritenersi derogabile nell'ipotesi in cui la legislazione regionale preveda la partecipazione di componenti esclusivamente esterni all'amministrazione ovvero qualora il relativo onere sia integralmente compensato da specifiche entrate destinate al funzionamento dell'organo.

Anche sotto tale profilo l'analisi deve prendere le mosse dal dato normativo.

L'art. 183, comma 3, dispone che *«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»*.

La disposizione si caratterizza per una formulazione precettiva particolarmente chiara.

Il legislatore non si limita a fissare un limite di spesa, né subordina la possibilità di riconoscere compensi alla disponibilità di adeguate coperture finanziarie.

Esso introduce, invece, una regola generale di gratuità, formulata attraverso un divieto espresso di corresponsione di compensi ai componenti delle commissioni disciplinate dal Codice.

La scelta della locuzione «alcun compenso» evidenzia la volontà del legislatore di escludere, in termini generali, qualsiasi forma di remunerazione collegata alla partecipazione all'organo collegiale.

La disposizione non distingue tra componenti appartenenti all'amministrazione e componenti esterni, né differenzia il regime economico in ragione della

qualificazione professionale dei commissari, delle modalità di nomina ovvero della fonte di finanziamento delle eventuali spese.

Secondo i consolidati criteri ermeneutici, un'eccezione ad un divieto formulato in termini così ampi non può essere desunta in via interpretativa, ma richiede una specifica previsione legislativa che la autorizzi espressamente.

Una simile conclusione trova conferma anche nella ricostruzione sistematica dell'ordinamento.

Come già evidenziato, la disciplina contenuta nell'art. 183 si inserisce in un più ampio processo legislativo volto al contenimento dei costi di funzionamento degli apparati pubblici e alla progressiva affermazione del principio della tendenziale gratuità della partecipazione agli organi collegiali.

La giurisprudenza consultiva della Corte dei conti ha costantemente affermato che la corresponsione di compensi per la partecipazione ad organi collegiali costituisce ipotesi eccezionale, consentita soltanto nei casi espressamente previsti dalla legge, mentre il principio generale è rappresentato dalla gratuità dell'incarico e dalla tassatività delle deroghe.

Tale orientamento, sviluppatosi con riferimento alle disposizioni del decreto-legge n. 78 del 2010, assume valore sistematico anche nell'interpretazione dell'art. 183 del Codice dei beni culturali, il quale anticipa, in uno specifico settore dell'ordinamento, la medesima logica di contenimento della spesa pubblica, ponendo una disciplina speciale destinata alle commissioni operanti nell'ambito della tutela del patrimonio culturale e paesaggistico.

Né può attribuirsi rilievo decisivo alla circostanza che, in alcune legislazioni regionali, la composizione delle Commissioni locali per il paesaggio sia riservata esclusivamente a soggetti esterni all'amministrazione.

Tale elemento, infatti, attiene esclusivamente al modello organizzativo prescelto dal legislatore regionale per garantire l'elevata qualificazione tecnico-scientifica

dell'organo consultivo, ma non incide sulla natura giuridica della funzione esercitata.

Il componente della Commissione locale per il paesaggio non opera quale libero professionista incaricato di rendere una prestazione d'opera intellettuale in favore dell'ente locale.

Egli partecipa, invece, quale membro di un organo collegiale previsto dalla legge, all'esercizio di una funzione amministrativa pubblicistica inserita nel procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica disciplinato dal Codice dei beni culturali.

La qualificazione professionale costituisce, pertanto, un requisito soggettivo richiesto per l'accesso alla funzione, ma non trasforma la partecipazione all'organo collegiale in un rapporto di natura sinallagmatica suscettibile di remunerazione secondo le ordinarie regole delle prestazioni professionali.

Sotto tale profilo, la professionalità dei componenti costituisce il presupposto della loro nomina, non già il titolo giuridico per la corresponsione di un compenso.

La diversa conclusione prospettata dalla Sezione remittente finirebbe per attribuire rilievo decisivo ad un elemento – la composizione esterna dell'organo – che il legislatore statale non ha in alcun modo preso in considerazione nella formulazione dell'art. 183, introducendo una deroga non prevista dalla disposizione e suscettibile di determinare un'applicazione differenziata della medesima disciplina in ragione delle diverse opzioni organizzative adottate dalle singole Regioni.

Un simile esito non appare compatibile né con la lettera della norma, né con la funzione unitaria del Codice dei beni culturali e del paesaggio, il quale, pur demandando alle Regioni la disciplina della composizione e del funzionamento delle Commissioni locali, conserva una disciplina uniforme con riguardo alle regole fondamentali che governano il regime della partecipazione agli organi da esso previsti.

La clausola finale secondo cui dalla partecipazione alle commissioni «non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica» non vale, infine, a introdurre una deroga al divieto di compenso.

Essa integra una prescrizione autonoma e complementare, diretta ad assicurare che il funzionamento delle commissioni si svolga nel rispetto del principio di neutralità finanziaria.

La disposizione contiene, pertanto, due precetti distinti ma concorrenti: il primo esclude la corresponsione di compensi; il secondo impone che dall'attività delle commissioni non derivino nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

La neutralità finanziaria costituisce, dunque, un limite ulteriore all'organizzazione ed al funzionamento delle commissioni, ma non può essere interpretata quale presupposto idoneo a consentire ciò che il legislatore ha espressamente vietato nella proposizione che immediatamente la precede.

5.2. La partecipazione dei professionisti esterni e l'ambito di applicazione della legge n. 49 del 2023 sull'equo compenso

Le considerazioni sin qui svolte rendono necessario esaminare un ulteriore profilo evidenziato sia nella richiesta di parere formulata dal Comune di Napoli sia nell'ordinanza di rimessione della Sezione regionale.

In particolare, viene prospettata la possibilità che la disciplina dettata dall'art. 183, comma 3, del Codice debba essere coordinata con i principi introdotti dalla legge 21 aprile 2023, n. 49, recante disposizioni in materia di equo compenso delle prestazioni professionali.

L'argomento muove dalla considerazione che, nell'ordinamento della Regione Campania, la Commissione locale per il paesaggio risulta composta da professionisti esterni all'amministrazione comunale, individuati in ragione della loro particolare qualificazione tecnico-scientifica nelle materie paesaggistiche, urbanistiche, storico-artistiche, ambientali e naturalistiche.

Secondo tale prospettiva interpretativa, la partecipazione di soggetti dotati di specifica professionalità potrebbe rendere applicabili i principi dell'equo compenso, ove la relativa remunerazione non determini nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

L'argomento merita particolare attenzione, in quanto pone in relazione due discipline legislative entrambe ispirate a valori costituzionalmente rilevanti: da un lato, la tutela del paesaggio e l'esigenza di assicurare l'elevata qualificazione tecnica degli organismi consultivi; dall'altro, la tutela della dignità della prestazione professionale perseguita dalla legge n. 49 del 2023.

Tuttavia, il coordinamento tra le due discipline non può prescindere dalla diversa natura dei rapporti giuridici regolati dalle rispettive disposizioni.

La legge n. 49 del 2023 disciplina il rapporto sinallagmatico che si instaura tra il professionista e il cliente, pubblico o privato, nell'ambito del conferimento di un incarico professionale avente ad oggetto una prestazione d'opera intellettuale disciplinata dagli artt. 2229 e seguenti del codice civile.

Presupposto applicativo della disciplina è, pertanto, l'esistenza di una prestazione professionale resa in favore del committente, suscettibile di valutazione economica e destinata a trovare la propria causa nella stipulazione di un rapporto contrattuale o, comunque, nel conferimento di un incarico professionale.

Diversa è la fattispecie oggetto del presente giudizio.

Il componente della Commissione locale per il paesaggio non riceve dal Comune un incarico professionale finalizzato allo svolgimento di una consulenza, alla redazione di una relazione tecnica ovvero alla predisposizione di un elaborato destinato all'utilizzazione da parte dell'amministrazione.

La nomina consegue, invece, alla designazione quale componente di un organo collegiale previsto dalla legge, chiamato a concorrere, mediante l'espressione di un parere tecnico, all'esercizio di una funzione amministrativa disciplinata dal Codice dei beni culturali e del paesaggio.

La professionalità costituisce, dunque, requisito soggettivo richiesto per l'accesso all'organo, ma non rappresenta l'oggetto della prestazione richiesta dal Comune.

Il professionista non opera *uti singulus*, bensì quale componente di un collegio amministrativo, concorrendo alla formazione della volontà dell'organo nell'esercizio di una funzione pubblicistica.

L'attività svolta nell'ambito della Commissione locale per il paesaggio non si identifica, pertanto, con una prestazione professionale resa in favore dell'amministrazione, ma costituisce esercizio di una funzione pubblica collegiale, disciplinata direttamente dalla legge.

Ne consegue che difetta il presupposto oggettivo di applicazione della disciplina dell'equo compenso.

La circostanza che il legislatore regionale richieda il possesso di elevate competenze professionali non muta la natura del rapporto giuridico, né trasforma la partecipazione all'organo collegiale in un contratto d'opera professionale.

La legge n. 49 del 2023 e l'art. 183 del decreto legislativo n. 42 del 2004 operano, pertanto, su piani differenti e disciplinano fattispecie tra loro non sovrapponibili.

La prima garantisce la proporzionalità del corrispettivo dovuto per prestazioni professionali rese nell'ambito di rapporti di natura sinallagmatica; il secondo regola il funzionamento di organi collegiali pubblici e stabilisce il regime economico della partecipazione ai medesimi.

Non sussiste, pertanto, alcun rapporto di specialità o di successione tra le due discipline, né la legge n. 49 del 2023 contiene disposizioni espressamente derogatorie rispetto al divieto di compenso previsto dall'art. 183 del Codice dei beni culturali.

Ne consegue che la qualificazione professionale dei componenti della Commissione e la disciplina dell'equo compenso non costituiscono elementi idonei a modificare la portata applicativa dell'art. 183, comma 3, il quale continua a disciplinare il regime della partecipazione agli organi collegiali previsti dal Codice secondo la regola generale della gratuità.

Le considerazioni che precedono non intendono certamente sminuire il rilievo della qualificazione professionale richiesta ai componenti delle Commissioni locali per il paesaggio, che costituisce presidio essenziale della qualità della tutela paesaggistica perseguita dall'art. 9 della Costituzione e dal Codice dei beni culturali. Esse valgono soltanto a chiarire che tale qualificazione professionale opera quale requisito per l'esercizio della funzione pubblica attribuita ai componenti dell'organo collegiale e non muta la disciplina legislativa del relativo regime economico, rimessa direttamente all'art. 183 del decreto legislativo n. 42 del 2004.

5.3. Il rimborso delle spese e la clausola di invarianza finanziaria

Un distinto profilo, già esaminato dalla giurisprudenza consultiva e riproposto anche nell'ordinanza di rimessione, concerne la possibilità di riconoscere ai componenti delle Commissioni locali per il paesaggio il rimborso delle spese sostenute per l'espletamento dell'incarico.

La questione impone di distinguere nettamente il compenso dal rimborso delle spese, istituti che rispondono a presupposti e finalità differenti.

Il compenso costituisce il corrispettivo dell'attività svolta e trova la propria causa nella remunerazione della prestazione resa.

Il rimborso delle spese, invece, non remunera l'attività del componente della Commissione, ma è diretto esclusivamente a reintegrare il patrimonio del soggetto degli esborsi sostenuti nell'interesse dell'amministrazione, senza determinare alcun arricchimento né assumere natura retributiva.

La distinzione è stata efficacemente evidenziata dalla Sezione regionale di controllo per la Basilicata, nella richiamata decisione n. 29/2016/PAR, la quale, pur ribadendo la portata generale del divieto di compenso previsto dall'art. 183, ha osservato che la diversa questione concernente il rimborso delle spese deve essere valutata autonomamente, in quanto non riconducibile alla nozione di compenso presa in considerazione dalla disposizione legislativa.

Il Collegio ritiene di condividere tale impostazione.

L'art. 183, comma 3, del menzionato codice vieta espressamente la corresponsione di compensi, ma non contiene un'analoga disciplina con riguardo ai rimborsi delle spese effettivamente sostenute e documentate, inerenti all'attività svolta.

Ciò non significa, tuttavia, che tali rimborsi possano essere liberamente riconosciuti.

Essi rimangono infatti soggetti al rispetto del secondo precetto contenuto nella medesima disposizione, secondo cui dalla partecipazione alle commissioni "non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica".

Ne consegue che l'eventuale riconoscimento del rimborso delle spese potrà ritenersi compatibile con il sistema delineato dall'art. 183 soltanto quando trovi uno specifico fondamento nell'ordinamento e risulti concretamente rispettata la clausola di neutralità finanziaria, restando esclusa qualsiasi forma di rimborso che, per modalità di determinazione o misura, si traduca surrettiziamente in una remunerazione dell'attività svolta. Sussistendone i presupposti, il rimborso spese evita che la partecipazione alle Commissioni locali per il paesaggio, già di per sé gratuite, sia un onere per i componenti esterni, rendendone difficile il reperimento a detrimento dell'efficienza dell'amministrazione.

5.4. La clausola di invarianza finanziaria

La seconda parte dell'art. 183, comma 3, non introduce una deroga al principio della gratuità, ma ne costituisce il necessario completamento.

La formulazione della disposizione evidenzia chiaramente come il legislatore abbia inteso affiancare due prescrizioni tra loro autonome e complementari.

La prima concerne il regime economico della partecipazione agli organi collegiali, escludendo la corresponsione di compensi.

La seconda riguarda, invece, l'organizzazione e il funzionamento delle commissioni, imponendo che dall'attività delle medesime non derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

La clausola di invarianza finanziaria opera, pertanto, quale limite ulteriore all'azione amministrativa e non quale presupposto per derogare al divieto di compenso.

Diversamente opinando, il secondo periodo della disposizione finirebbe per neutralizzare il contenuto precettivo del primo, consentendo la corresponsione di compensi ogniqualvolta l'amministrazione fosse in grado di individuare adeguate forme di copertura finanziaria.

Una simile interpretazione risulterebbe incompatibile sia con il dato letterale della norma, sia con la sua ratio sistematica.

La neutralità finanziaria costituisce, infatti, un vincolo aggiuntivo, destinato a governare il funzionamento delle commissioni nel loro complesso, ma non modifica il regime giuridico della partecipazione dei componenti, espressamente disciplinato dal legislatore attraverso il divieto di corresponsione di compensi.

6. Conclusioni

Per tutte le ragioni sopra rappresentate, alla questione di massima sollevata dalla Sezione remittente si ritiene di fornire riscontro nei seguenti termini:

- a) L'art. 183, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 trova applicazione anche alle Commissioni locali per il paesaggio disciplinate dall'art. 148 del medesimo decreto legislativo, ancorché la relativa disciplina organizzativa sia demandata alla legislazione regionale.*
- b) Il divieto di corresponsione di compensi previsto dalla medesima disposizione si applica anche ai componenti esterni delle Commissioni locali per il paesaggio e non è derogabile né in ragione della composizione dell'organo, né mediante il ricorso alla clausola di invarianza finanziaria, ferma restando la possibilità di riconoscere i soli rimborsi delle spese nei casi consentiti dall'ordinamento e nel rispetto della medesima clausola.*

Alla luce delle considerazioni svolte in relazione alle questioni preliminari, lo stesso principio si rimette, altresì, all'attenzione del Sindaco del Comune di Napoli.

PQM

Le Sezioni riunite in sede di controllo, in riscontro alla richiesta di pronunciamento di orientamento generale, avanzata dalla Sezione regionale di controllo per la Campania con deliberazione n. 168/QMIG/2026), enunciano il seguente principio di diritto, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 2 della legge 7 gennaio 2026 n. 1:

- a) L'art. 183, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 trova applicazione anche alle Commissioni locali per il paesaggio disciplinate dall'art. 148 del medesimo decreto legislativo, ancorché la relativa disciplina organizzativa sia demandata alla legislazione regionale.*
- b) Il divieto di corresponsione di compensi previsto dalla medesima disposizione si applica anche ai componenti esterni delle Commissioni locali per il paesaggio e non è derogabile né in ragione della composizione dell'organo, né mediante il ricorso alla clausola di invarianza finanziaria, ferma restando la possibilità di riconoscere i soli rimborsi delle spese nei casi consentiti dall'ordinamento e nel rispetto della medesima clausola.*

DISPONE

la trasmissione della presente deliberazione, a cura della Segreteria, alla Sezione regionale di controllo per la Campania e al Sindaco del Comune di Napoli.

Così deciso nell'adunanza del 30 giugno 2026.

LA RELATRICE

Elena Tomassini

IL PRESIDENTE

Guido Carlino

Depositato in segreteria in data 1 luglio 2026

IL DIRIGENTE

Antonio Franco