



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Seduta in videoconferenza – 15 e 16 aprile 2021

Franco Botteon – Regione Veneto

Giurisprudenza di merito di interesse regionale

## **GIURISPRUDENZA DI MERITO DI INTERESSE REGIONALE**



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Seduta in videoconferenza – 15 e 16 aprile 2021

Franco Botteon – Regione Veneto

Giurisprudenza di merito di interesse regionale

Sul fronte molto mobile e fervido della produzione giurisprudenziale relativo alla pandemia da Covid-19, si registrano pronunce nei confronti dei provvedimenti di fonte statale, in particolare ci si sofferma sulla previsione del DPCM 2 marzo 2021 ove dispone, per le zone rosse, l'automatica sospensione delle attività dei servizi educativi dell'infanzia e lo svolgimento delle attività scolastiche e didattiche delle scuole di ogni ordine e grado esclusivamente con modalità a distanza.

Il nostro focus giurisprudenziale si sposta, dunque, dall'uso di ordinanze regionali impiegate per adottare misure più o meno restrittive rispetto alle previsioni statali - affrontato nello scorso incontro - alle disposizioni statali che dispongono l'automatica sospensione dell'attività didattica in presenza.

### **Consiglio di Stato, sezione III, decreto del 1 aprile 2021 n. 1776**

### **Consiglio di Stato, sezione III, decreto del 1 aprile 2021 n. 1777**

Il Consiglio di Stato ha respinto, con due identici decreti monocratici cautelari del Presidente della terza sezione, due ricorsi del Governo avverso le ordinanze cautelari del TAR Lazio che accoglievano l'istanza cautelare presentata da alcuni genitori sospendendo l'efficacia del DPCM del 2 marzo 2021, laddove disponeva la didattica a distanza in tutte le scuole delle Regioni in "zona rossa", stabilendo il riesame da parte della presidenza del Consiglio dei Ministri delle misure che comportano l'automatica chiusura di tutte le scuole di ogni ordine e grado nelle zone rosse.


In particolare, i decreti cautelari censurano come irragionevole la previsione di un meccanismo automatico di applicazione della sospensione totale della didattica in presenza, nelle scuole di ogni ordine e grado, nell'intero territorio delle regioni classificate come "zona rossa", in carenza di una razionale motivazione della prioritaria esigenza di precauzione sanitaria a giustificazione della compromissione del diritto all'istruzione tutelato dalla Costituzione al pari del diritto alla salute.

In altri termini, diritto alla salute e diritto all'istruzione hanno pari dignità e il primo può prevalere solo per motivate prioritarie esigenze di precauzione sanitaria giustificate da coerenti dati scientifici.

Il decreto ha preso atto che *"con decreto legge in corso di pubblicazione, sembrerebbe che la materia sia stata affrontata, e in parte disciplinata, diversamente rispetto alla decretazione qui contestata"*. E precisa che *"l'obbligo di riesame non significa, né così potrebbe essere, sostituzione del giudice alle scelte di governo nel periodo di pandemia, che restano interamente nella responsabilità degli Organi competenti"*.

Ha altresì chiarito che però è dovere del giudice *"assicurare che dette scelte siano adottate in modo trasparente e in coerenza con le risultanze dei dati scientifici, modificandole"* o *"motivando con argomenti non contraddittori l'impatto della eventuale riapertura della istruzione in presenza sulla ulteriore diffusione del contagio"*.

Pertanto *"l'obbligo di rinnovare la valutazione censurata va confermato, come disposto dalla ordinanza appellata"*.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza – 15 e 16 aprile 2021 Franco Botteon – Regione Veneto Giurisprudenza di merito di interesse regionale
---	---	---

La stessa sezione del Consiglio di Stato, con decreto del 7 aprile 2021, n. 1832, si è tuttavia pronunciata in senso favorevole rispetto all'ordinanza della regione Umbria relativa alla chiusura delle scuole superiori.

### **Consiglio di Stato, sezione IV, 12 aprile 2021, n. 2983**

Con la sentenza in epigrafe, il Consiglio di Stato ha rigettato l'appello proposto dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali relativo ad un provvedimento autorizzatorio unico regionale rilasciato dalla regione Lazio per un impianto fotovoltaico a terra, sottolineando il valore di interesse pubblico di tali impianti, affermando importanti principi di carattere generale e vevoli per tutto il territorio nazionale.

Nel caso in esame, la Regione Lazio con propria determina adottava l'autorizzazione unica regionale, ai sensi dell'articolo 27-bis del d.lgs. n. 152/2006, per la realizzazione di un impianto fotovoltaico a terra di notevoli dimensioni in un'area agricola di pregio che risultava di interesse archeologico e contermine ad aree vincolate ai sensi del d.lgs. n. 42/2004.

Le censure del Ministero si fondavano su un asserito difetto di motivazione e carenza di istruttoria della determinazione di conclusione positiva della VIA e, conseguentemente, del Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (PAUR), per non avere dato adeguato riscontro al parere negativo espresso, in sede di Conferenza di servizi, dalla Soprintendenza, quale Amministrazione portatrice di un interesse di tipo "qualificato" e specificamente preposta alla tutela "paesaggistico – territoriale" e dei "beni culturali".

Il Ministero sosteneva che la Regione avesse omesso di spiegare le ragioni per cui aveva ritenuto di attribuire prevalenza all'interesse economico privato rispetto all'interesse paesaggistico, costituzionalmente rilevante.

Sul punto, la sentenza afferma che, nella materia in esame «*i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato costituiscono attuazione delle direttive comunitarie che manifestano un favor per le fonti energetiche rinnovabili, ponendo le condizioni per una adeguata diffusione dei relativi impianti (cfr., ex plurimus, Corte Costituzionale, sentenza n. 106 del 2020)*».

Secondo la Corte, la disciplina del regime abilitativo degli impianti di energia da fonte rinnovabile rientra, oltre che nella materia della tutela dell'ambiente, anche nella materia "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*", attribuita alla competenza legislativa concorrente dello Stato.

Invero, "*alle regioni è consentito soltanto di individuare, caso per caso, aree e siti non idonei, avendo specifico riguardo alle diverse fonti e alle diverse taglie di impianto, in via di eccezione e solo qualora ciò sia necessario per proteggere interessi costituzionalmente rilevanti, all'esito di un procedimento amministrativo nel cui ambito deve avvenire la valutazione sincronica di tutti gli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela. Tale margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale non permette, invece, che le regioni prescrivano limiti generali inderogabili, vevoli sull'intero territorio regionale, specie nella forma di distanze minime, perché ciò contrasterebbe con il principio*



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Seduta in videoconferenza – 15 e 16 aprile 2021

Franco Botteon – Regione Veneto

Giurisprudenza di merito di interesse regionale

*fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea" (Corte Costituzionale, sentenza n. 286 del 2019).*

La pronuncia rileva altresì che la principale argomentazione spesa dal Ministero, secondo cui la Regione Lazio avrebbe attribuito prevalenza ad un mero interesse imprenditoriale, viene smentita dal fatto stesso che, nel caso di progetti per la realizzazione di impianti alimentati da fonti di energie rinnovabili, il bilanciamento che la pubblica amministrazione è chiamata ad effettuare non vede contrapposti semplicemente la tutela dell'ambiente e del paesaggio, da un lato, e l'interesse economico privato, dall'altro.

L'Amministrazione, piuttosto, è chiamata a svolgere una valutazione più ampia degli interessi coinvolti, in cui la realizzazione da parte dei privati degli impianti di fonti di energia rinnovabile assume i connotati di «*un'attività di interesse pubblico che contribuisce anch'essa non solo alla salvaguardia degli interessi ambientali ma, sia pure indirettamente, anche a quella di valori paesaggistici (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 23 marzo 2016, n. 1201)*».

La pronuncia del Consiglio di Stato riconosce dunque che la Regione ha correttamente condotto il proprio giudizio di prevalenza rispetto non ad un mero interesse economico, bensì con riferimento all'interesse pubblico alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.

### **Tar Veneto, sezione III, sentenza 22 marzo 2021, n. 381**

Con la pronuncia qui riportata la terza sezione del Tar Veneto si occupa dell'annosa vicenda dell'incompiuta realizzazione del nuovo "Palazzo del cinema e dei congressi" nella Isola del Lido di Venezia.

Con decreto del 25.10.2006, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali istituiva una commissione di studio per la realizzazione del Nuovo Palazzo del Cinema di Venezia, i cui lavori si concludevano nel dicembre 2006 con l'impegno del Ministero per i Beni e le Attività Culturali a favorire la realizzazione della suddetta opera, attraverso lo stanziamento di una somma pari ad euro 20.000.000, e, più in generale, l'interesse alla riqualificazione dell'isola del Lido di Venezia, mediante la valorizzazione delle aree dell'ex Ospedale al Mare, il miglioramento dei servizi sanitari dell'isola e la realizzazione del predetto edificio.

Nel maggio del 2007 il Ministero per i beni e le attività culturali, la Regione Veneto, il Comune di Venezia e l'Azienda ULSS n. 12 Veneziana sottoscrivevano un protocollo d'intesa, disciplinante *"le modalità di riqualificazione dell'isola del Lido realizzata attraverso la valorizzazione delle aree dell'ex Ospedale al mare, il miglioramento dei servizi sanitari dell'Isola e la costruzione del nuovo Palazzo del cinema e dei Congressi"*.

Con bando di gara del 19 ottobre 2007, venivano avviate le procedure per l'affidamento dei lavori per la realizzazione del Nuovo Palazzo del Cinema e nel marzo 2008 veniva stipulato il contratto d'appalto tra l'aggiudicataria e, come parte pubblica, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel quale era dato atto che al finanziamento del costo di esecuzione dello stesso avrebbero concorso una pluralità di finanziamenti, tra cui quello della Regione, quello statale, quello di altri enti e quello dello stesso Comune di Venezia.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Seduta in videoconferenza – 15 e 16 aprile 2021

Franco Botteon – Regione Veneto

Giurisprudenza di merito di interesse regionale

Negli anni successivi, però, a seguito del rinvenimento di giacimenti di amianto nell'area di cantiere e delle necessarie opere di bonifica e a causa di una serie di vicissitudini, l'opera non è stata realizzata.

Nel dicembre del 2019 la Regione Veneto ha così disposto la decadenza/revoca totale del contributo di € 10.000.000, a suo tempo dalla stessa stanziato in favore del Comune di Venezia, con domanda di restituzione anche dell'importo già erogato, pari a € 5.000.000. Il provvedimento di decadenza è stato a questo punto impugnato dal Comune interessato.

La pronuncia del Tribunale amministrativo per il Veneto muove dalla qualificazione del protocollo d'intesa stipulato tra le amministrazioni pubbliche coinvolte nella realizzazione del progetto, al fine di verificare la possibilità giuridica per la Regione di sciogliere unilateralmente il vincolo, disporre la decadenza dal contributo economico in precedenza erogato ed esigere la restituzione dell'importo versato.

La controversia si inserisce all'interno della fase esecutiva di un accordo ex articolo 15, L. n. 241 del 1990, nel quale l'impegno di ciascuna delle Amministrazioni coinvolte al "finanziamento" si sarebbe configurato come un apporto economico condiviso.

Nell'operare una ricognizione sulla natura degli accordi di cui all'articolo 15 della L. n. 241 del 1990 e sulla disciplina concretamente applicabile agli stessi, il TAR Veneto afferma che *"le Amministrazioni partecipanti ad un accordo, come nel caso di specie, agiscono comunque al fine di perseguire la miglior soddisfazione possibile dell'interesse pubblico alla cui tutela sono preposte: le PP.AA., quindi, a differenza dei privati nel rapporto contrattuale, non vantano un interesse egoistico, nemmeno in via "secondaria" (come avviene nel contratto di società, laddove ciascun socio persegue il proprio fine egoistico per la cui soddisfazione è strumentale l'interesse comune sociale); inoltre, sempre di regola, proprio perché finalizzati alla soddisfazione di uno o più interessi comunque pubblici e spesso "condivisi", difficilmente compatibili con la fattispecie in questione risultano essere quegli istituti civilistici che, pur avendo carattere generale, sono pensati nell'ambito di rapporti realmente sinallagmatici, come, ad es., la disciplina della risoluzione del contratto ai sensi degli artt. 1453 e ss. c.c."*.

Ne consegue che l'applicabilità della disciplina civilistica dipende dal contenuto degli accordi stipulati e dalle singole clausole contenute negli stessi, ferma restando l'applicabilità anche agli accordi in questione dei principi di correttezza e buona fede, di cui agli articoli 1175 e 1375 c.c..

Nel caso in esame, si esclude la riconducibilità dell'accordo ad un negozio a prestazioni corrispettive, con conseguente inapplicabilità dei rimedi risolutivi di cui agli articoli 1453 ss. c.c., in quanto l'accordo si caratterizza per un forte rilievo pubblicistico, in considerazione della piena convergenza degli interessi pubblici perseguiti dalle amministrazioni statale, regionale e comunale, tutti volti a conseguire una riqualificazione dell'Isola del Lido attraverso la realizzazione degli interventi programmati, tra cui il Nuovo Palazzo del Cinema.

Il TAR Veneto riconduce l'accordo *"nell'ambito dei negozi giuridici plurilaterali con comunione di scopo, non essendo cioè possibile riscontrare alcuna sinallagmaticità negli impegni assunti dalle Amministrazioni"* e ritiene possibile enucleare, dall'esame della disciplina civilistica relativa, il principio per cui il venir meno dello scopo comune comporta lo scioglimento del vincolo associativo/societario, l'applicazione del combinato disposto



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Seduta in videoconferenza – 15 e 16 aprile 2021

Franco Botteon – Regione Veneto

Giurisprudenza di merito di interesse regionale

degli articoli 15 e 11 della L. n. 241 del 1990 al rapporto intercorso tra le parti in causa comporta l'inesigibilità da parte del Comune della quota di contributo (pari ad Euro 5.000.000,00) non ancora corrisposta dalla Regione Veneto.

Infatti, tale spostamento patrimoniale, venuta meno in corso d'opera la ragione giustificativa dell'esigibilità attuale dello stesso, risulterebbe del tutto privo di causa, tenuto conto dello specifico vincolo di scopo cui era legato.

### **Tar Veneto, sezione I, sentenza 28 gennaio 2021, n. 127**


La pronuncia in epigrafe, in tema elettorale, origina dal ricorso di un elettore che ha impugnato l'atto di proclamazione degli eletti al Consiglio regionale della Regione del Veneto.

Nello specifico, secondo la prospettazione del ricorrente sarebbero state erroneamente ammesse alle elezioni delle liste che hanno illegittimamente goduto dell'esenzione dall'obbligo di presentazione delle firme necessarie alla partecipazione alla competizione elettorale, con specifico riferimento all'esonero dell'obbligo di dover presentare le sottoscrizioni per le liste di candidati che abbiano ottenuto una dichiarazione di collegamento con gruppi consiliari presenti in Consiglio regionale da almeno il 365° giorno antecedente la data di convocazione dei comizi elettorali.

La censura riguarda proprio il periodo in cui sono state effettuate le dichiarazioni di collegamento dai Consiglieri regionali uscenti, queste sarebbero illegittime in quanto rese durante il periodo di *prorogatio* dell'organo, disposto dall'articolo 1, comma 1, lett. d), del decreto legge 20 aprile 2020, n. 26, convertito in legge 19 giugno 2020, n. 59, laddove ha stabilito che *"in deroga a quanto previsto dall'articolo 5, comma 1, della legge 2 luglio 2004, n. 165, gli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario il cui rinnovo è previsto entro il 2 agosto 2020 durano in carica cinque anni e tre mesi"*.

Nel respingere la tesi del ricorrente, la pronuncia affronta la distinzione tra *"la fattispecie della proroga dei poteri (ovvero la prorogatio cui si riferisce il ricorrente) - la quale riguarda l'esercizio dei poteri del Consiglio regionale nell'intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, del mandato, e l'entrata in carica del nuovo organo eletto - dalla diversa fattispecie della proroga dell'organo, che incide invece direttamente sulla durata del mandato e comporta che questo possa continuare ad operare senza subire alcuna attenuazione (si tratta della medesima differenza che intercorre tra la proroga ordinaria dei poteri delle due Camere del Parlamento, prevista dall'art. 61, secondo comma, della Costituzione - ai sensi del quale "finché non siano riunite le nuove Camere sono prorogati i poteri delle precedenti" - e la proroga della durata di ciascuna Camera che l'art. 60, secondo comma, della Costituzione consente in via eccezionale "per legge e soltanto in caso di guerra")."*

Ne consegue che la dichiarazione di collegamento che i Consiglieri regionali uscenti possono effettuare nei confronti di una lista che si presenta alle elezioni ai fini dell'esonero dall'obbligo di presentazione delle firme, ben difficilmente potrebbe essere annoverata tra gli atti che non possono essere posti in essere durante il regime di *prorogatio* in quanto questa costituisce un contemperamento fra il principio di rappresentatività ed il

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza – 15 e 16 aprile 2021 Franco Botteon – Regione Veneto Giurisprudenza di merito di interesse regionale
---	---	---

principio di continuità funzionale dell'organo ed è da escludersi che il depotenziamento dei poteri dell'organo possa spingersi ragionevolmente fino a comportare una indiscriminata e totale paralisi dello stesso (cfr. Corte Cost. n. 515 del 1995, punto 3 in diritto).