
	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza – 23 e 24 settembre 2021 Franco Botteon – Regione Veneto Giurisprudenza di merito di interesse regionale
---	---	--

GIURISPRUDENZA DI MERITO DI INTERESSE REGIONALE

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 23 e 24 settembre 2021 Franco Botteon – Regione Veneto Giurisprudenza di merito di interesse regionale</p>
---	--	---

Corte dei Conti

sezione I giurisdizionale centrale d'appello, 6 settembre 2021, n. 342

La pronuncia in esame tratta il tema delle opere incompiute e affronta la questione giuridica degli strumenti in capo al cittadino per agire nei confronti della Pubblica Amministrazione ai fini del completamento delle medesime opere.

Il caso concerne l'Idrovia Padova-Venezia, ossia un'opera di collegamento via acqua delle due città, finalizzata all'utilizzo del trasporto a fini commerciali.

L'opera, concepita negli anni 60', aveva ricevuto un finanziamento di 7 miliardi di lire e vi era stato un avvio di esecuzione, tuttavia l'opera non è stata portata a termine, seppur rilevante ai fini dell'impatto sull'inquinamento in quanto volta ad alleggerire il transito su strada.

Un'associazione si rivolgeva alla Corte dei Conti chiedendo - ai sensi dell'art. 172, comma 1, lettera d)¹ del codice del processo di giustizia contabile - un provvedimento di accertamento delle Amministrazioni competenti a completare l'idrovia o in alternativa a ripristinare il territorio, in caso di abbandono del progetto originario.

La sentenza di primo grado ha analizzato in modo enciclopedico proprio la tematica dei rimedi posti in capo ai cittadini in relazione alle opere incompiute. Come chiarito nella sentenza di appello *“Il petitum sarebbe ravvisabile nella richiesta rivolta a questa Corte di esprimersi affinché si giunga, attraverso una composizione operativa della complessa problematica, alla scelta tra l'abbandono radicale del progetto - con la rimessione in pristino del paesaggio - o l'ultimazione dell'opera secondo la funzione assegnata all'esito del processo, anche attraverso la convocazione di una conferenza di servizi.”*

La pronuncia esamina diffusamente la possibilità dei singoli di adire il giudice contabile di fronte all'inerzia di enti e istituzioni in relazione ad opere incompiute e, nel caso, quale siano i poteri decisorii della funzione giurisdizionale in materia di contabilità pubblica.

Secondo la tesi dell'Associazione ricorrente, il giudizio erariale dovrebbe conseguire la salvaguardia della corretta gestione della contabilità pubblica e la disposizione di cui all'art. 172, comma 1, lettera d) del c.g.c. consentirebbe al giudice contabile *“di attrarre dinanzi a sé qualsiasi controversia, privata o pubblica, che abbia qualche connessione con la pubblica pecunia”*.

La sentenza, nel rigettare l'appello, circoscrive le attribuzioni del giudice contabile e in relazione al ricorso formulato ai sensi dell'art. 172, lett. d) del c.g.c. affermando che *“la disposizione non può essere invocata a fondamento dell'azione esercitata dal privato a tutela dell'interesse generale, le cui cure, anche al livello di reazione giudiziaria, è affidata con legge nell'ambito dei pubblici apparati e non è, se non per le eccezioni contemplate,*

¹ Codice Giustizia Contabile, articolo 172


1. La Corte dei conti giudica:

a) sui ricorsi contro i provvedimenti definitivi dell'amministrazione finanziaria, o ente impositore, in materia di rimborso di quote d'imposta inesigibili e di quote inesigibili degli altri proventi erariali;

b) sui ricorsi contro ritenute, a titolo cautelativo, su stipendi e altri emolumenti di funzionari e agenti statali;

c) sui ricorsi per interpretazione del titolo giudiziale di cui all'articolo 211;

d) su altri giudizi ad istanza di parte, previsti dalla legge e comunque nelle materie di contabilità pubblica, nei quali siano interessati anche persone o enti diversi dallo Stato.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza – 23 e 24 settembre 2021 Franco Botteon – Regione Veneto Giurisprudenza di merito di interesse regionale
---	---	--

surrogabile dal singolo uti cives.”.

Si precisa poi ulteriormente che la locuzione di cui all’articolo citato *“e comunque nelle materie di contabilità pubblica, nei quali siano interessati anche persone o enti diversi dallo Stato”* è stata introdotta per assicurare una maggiore tutela delle posizioni giuridiche soggettive coinvolte in vicende afferenti alla contabilità pubblica, latamente intesa (art. 103 Cost.), tale materia non può essere allargata sino ad alterare la complessiva architettura delle funzioni giurisdizionali, neppure in forza del principio di concentrazione, che non può essere inteso in senso derogatorio rispetto alle sfere appartenenti ai diversi plessi giudiziari dell’ordinamento (Sez. I App. n. 255 del 2018).”

La Corte dei Conti ha ritagliato in modo restrittivo l’ambito di applicazione di una norma che fa cenno alla contabilità pubblica, in termini generali e che dunque non giustifica una qualsiasi azione, in quanto *“si tratta di una norma meramente processuale, volta a disciplinare i procedimenti preordinati alla definizione dei rapporti inerenti alla gestione di denaro di spettanza dello Stato o di enti pubblici”*.

La sentenza in esame, tuttavia, pur escludendo la competenza del giudice contabile, ha il pregio di individuare nell’ordinamento le fonti e i percorsi argomentativi che consentono al cittadino di far valere l’interesse ad addivenire ad una condanna allo stanziamento di somme ai fini del completamento dell’opera, laddove ne ricorrano i presupposti.

In relazione a questa specifica opera, connotata da lavori idraulici con collegamenti tra corsi d’acqua e connessioni con il demanio marittimo, la pronuncia distingue le ipotesi ricadenti nelle attribuzioni del Tribunale regionale delle acque pubbliche, ai sensi dell’art. 140 del R.D. n. 1775 del 1933 (Testo Unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici), da quelle afferenti alle fattispecie contemplate dall’art. 143 del medesimo testo unico, appartenenti alla cognizione diretta del Tribunale Superiore delle acque pubbliche, lasciando aperta la duplice eventualità seppur con una maggiore propensione per Tribunale Superiore (TSAP).


Si conclude segnalando che la sentenza ha escluso altresì che lo strumento dell’articolo 172, comma 1, lettera d) c.g.c. possa trovare fondamento in una qualificazione dell’azione come surrogatoria dell’azione di responsabilità nei confronti dell’Amministrazione per inerzia nell’adozione di comportamenti necessari per il compimento delle opere e per danno emergente in relazione allo stato di abbandono e quindi alla perdita di valore delle opere e alla vanificazione delle risorse impiegate per la frazione posta in essere.

Tribunale di Venezia, Giudice del lavoro, 17 maggio 2021, n. 349

Un’altra sentenza che si segnala nell’odierna trattazione è quella del Tribunale di Venezia – Giudice del Lavoro, che affronta una tematica di respiro costituzionale.

Si premette che nell’ambito della Regione del Veneto non è ancora stata introdotta la riforma delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza, c.d. IPAB, di cui al d.lgs. n. 207/2001 pertanto non essendovi stata la trasformazione delle IPAB in persone giuridiche di diritto privato, queste sussistono ancora nella loro originaria natura di enti pubblici.

La vicenda in esame muove dalla fusione di due IPAB, per effetto della quale si è dato vita

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza – 23 e 24 settembre 2021 Franco Botteon – Regione Veneto Giurisprudenza di merito di interesse regionale
---	---	--

ad un soggetto diverso rispetto agli enti di provenienza.

Si poneva la questione dell'inquadramento previdenziale del personale confluito nel nuovo soggetto.

Invero, l'INPS rifiutava alla nuova IPAB l'iscrizione presso la Gestione Dipendenti Pubblici contestando il potere della Regione del Veneto di dare luogo a nuovi soggetti di questo tipo in quanto tale possibilità sarebbe venuta meno con lo spirare del termine di adeguamento previsto dal d.lgs. n. 207/2001.

In relazione all'individuazione della fonte applicabile, la pronuncia del Tribunale di Venezia muove dalla Legge Costituzionale n. 3/2001 *“con cui, a fronte della modifica dell'art. 117 Cost., l'assistenza e i servizi sociali vengono inclusi nell'ambito della competenza legislativa esclusiva delle Regioni”* con conseguente applicazione dell'articolo 1, c. 2, della medesima Legge a mente del quale *“le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna Regione, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia, fermo quanto previsto al comma 3,(...)”*

La pronuncia pertanto afferma categoricamente la sopravvivenza della l. n. 6972/1890 (cd. legge Crispi), in quanto non abrogata prima dell'intervento legislativo.

L'articolo 21 del d.lgs. n. 207/2001 poneva infatti un termine transitorio per il riordino delle istituzioni, ove si rimandava all'applicazione delle disposizioni previgenti.

Ne consegue la possibilità per la regione e le singole IPAB di creare nuovi soggetti giuridici ed imporre alle istituzioni esterne la loro persistente natura pubblicistica. In conclusione, la pronuncia condanna l'INPS ad iscrivere i dipendenti alla Gestione Dipendenti Pubblici.

Consiglio di Stato, sezione V, 20 settembre 2021, n. 6397


Si conclude l'odierna trattazione segnalando una sentenza in materia di commercio che affronta, nell'ambito di un giudizio di revocazione ex art. 106, comma 1, cod. proc. amm., incentrato sull'individuazione di errori di fatto.

La società ricorrente domandava l'annullamento della determinazione dirigenziale del Comune di Padova che dichiarava l'inefficacia della s.c.i.a., ex art. 19 l. 7 agosto 1990, n. 241, del 25 ottobre 2012, finalizzata all'accorpamento di due esercizi di vendita.

La domanda di annullamento veniva respinta in entrambi i gradi di giudizio, in quanto l'attività non poteva essere intrapresa in virtù di una s.c.i.a. in base alle disposizioni vigenti *ratione temporis*.

Fra le questioni di interesse emerse nel corso del giudizio, vi è quella inerente il rapporto tra la normativa statale di liberalizzazione e la normativa regionale di adeguamento in materia di grandi strutture di vendita e di titolo di abilitazione all'accorpamento di grandi strutture di vendita.

La ricorrente aveva presentato una domanda di SCIA al Comune di Padova in un arco temporale compreso tra il 30.9.2012 e il 31.12.2012 e si poneva il problema di individuare la normativa applicabile in quanto l'art. 3 d.l. n. 138 del 2011, e successivamente, il d.l. n. 1 del 2012, avevano previsto un termine per l'adeguamento da parte delle Regioni e degli

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza – 23 e 24 settembre 2021 Franco Botteon – Regione Veneto Giurisprudenza di merito di interesse regionale
---	---	--

enti locali ai principi di liberalizzazione dell'esercizio delle attività economiche introdotte nella medesima normativa statale.

Il termine riferito all'adeguamento da parte delle Regioni e degli Enti Locali ai principi di liberalizzazione dell'esercizio delle attività economiche introdotto dalla medesima normativa statale era dapprima il 30.9.2012 e in seguito il 31.12.2012.

Sulla scorta delle indicazioni della sentenza della Corte costituzionale n. 65 del 2013 il termine era individuato nel 31 dicembre 2012, pertanto la Regione Veneto provvedeva con la l.r. n. 50 del 27 dicembre 2012, disciplinando altresì l'ipotesi di ampliamento di una grande struttura di vendita mediante accorpamento, assoggettandolo ad autorizzazione espressa.

Sul punto la sentenza afferma che *«la questione del rapporto tra normativa statale successiva (d.l. n. 201 del 2011 conv. l. n. 214 del 2011 recanti i principi di liberalizzazione delle attività economiche) e la normativa regionale previgente (la l. reg. Veneto n. 15 del 2004 e n. 30 del 2011 in materia di commercio) va risolta nel senso che quando il legislatore, in materie di natura trasversale come “commercio” e “tutela della concorrenza”, introduce dei principi cui le Regioni devono adeguarsi non si realizza un effetto abrogativo automatico delle disposizioni regionali se non nei limiti dell'incompatibilità “nel senso che l'inutile decorso del tempo assegnato dal legislatore statale per l'adeguamento degli ordinamenti regionali ha determinato la perdita di efficacia di quelle disposizioni regionali, legislative e regolamentari, che erano incompatibili con i principi e con le regole affermati dalla sopravvenuta normativa statale”»*


Ne consegue la configurazione della scadenza del termine di adeguamento dato al legislatore regionale come fonte di abrogazione automatica della normativa regionale previgente, invero il Consiglio di Stato ha optato per l'abrogazione per effetto della scadenza del termine facendo un'affermazione che non pare confrontarsi con l'articolo 10 della Legge Scelba che tuttora, insieme alla Legge La Loggia, regola i rapporti tra legge regionale e legge statale e che forse andava considerata anche perché forse non necessariamente avrebbe portato alla medesima conclusione.

Consiglio di Stato, sezione IV, 2 settembre 2021, n. 6193

La pronuncia in epigrafe affronta il tema delle deroghe edilizie in materia di altezze di edifici previste dalla legge regionale sul c.d. Piano Casa – ove si prevede la possibilità di andare in deroga fino al massimo del 40% dell'edificio esistente – in rapporto con la normativa nazionale di cui al D.M. 2 aprile 1968 n.1444, nei casi in cui quest'ultima risulti più favorevole per il richiedente.

La controversia origina dal ricorso presentato da un'azienda che gestisce un albergo nel Comune di Jesolo avverso il permesso di costruire rilasciato in relazione all'edificio confinante, per la realizzazione di un intervento edilizio consistente nella demolizione e ricostruzione, con ampliamento, di un fabbricato residenziale.

Nello specifico, il preesistente fabbricato residenziale con un'altezza massima al colmo di 8,80 mt veniva demolito ed al suo posto era stato realizzato un fabbricato di sei piani con un'altezza massima di oltre 18 mt., la società alberghiera pertanto lamentava un grave

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 23 e 24 settembre 2021 Franco Botteon – Regione Veneto Giurisprudenza di merito di interesse regionale</p>
---	--	---

nocumento all'immobile in termini di diminuzione di luce, aria, vista e privacy per i clienti dell'albergo.

In primo grado il ricorso era accolto, tuttavia la società controinteressata proponeva appello avverso la sentenza resa dal TAR Veneto.

La ricorrente di I grado contestava l'altezza dell'edificio, in quanto questo supererebbe i limiti assentiti dall'articolo 9, comma 8 bis, L.R. 14/2009, che consentiva un incremento fino alla misura del 40% dell'altezza dell'edificio già esistente, letto in combinato disposto con l'articolo 8 del D.M. 2 aprile 1968 n.1444, per il quale *“l'altezza massima dei nuovi edifici non può superare l'altezza degli edifici preesistenti e circostanti”*.

Fra gli atti impugnati dal ricorrente di I grado, figurava anche la delibera del consiglio comunale che, per determinare l'altezza massima di sviluppo di edifici, prendeva a riferimento costruzioni esistenti in un raggio di 200 metri dal sito della costruzione da assentire.

Invero, il Comune e la società controinteressata determinavano l'altezza massima dell'edificio sulla scorta delle previsioni della delibera del Consiglio comunale, che consentivano che l'edificazione raggiungesse l'altezza prevista anche a prescindere dall'esercizio della facoltà di deroga alle disposizioni in materia di altezze di cui alla citata legge regionale.

Quindi il permesso impugnato era rilasciato senza fare applicazione della legge regionale del c.d. Piano Casa, la quale prevedeva che: *“Al fine di consentire il riordino e la rigenerazione del tessuto edilizio urbano già consolidato ed in coerenza con l'obiettivo prioritario di ridurre o annullare il consumo di suolo, anche mediante la creazione di nuovi spazi liberi, in attuazione dell'articolo 2-bis del D.P.R. n. 380/2001 gli ampliamenti e le ricostruzioni di edifici esistenti situati nelle zone territoriali omogenee di tipo B e C, realizzati ai sensi della presente legge, sono consentiti anche in deroga alle disposizioni in materia di altezze previste dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968 e successive modificazioni, sino ad un massimo del 40 per cento dell'altezza dell'edificio esistente”*.

Il Consiglio di Stato nel respingere l'appello ha legittimato e consentito un'applicazione volontaria della normativa ritenuta più pertinente e più favorevole al richiedente.

Con riguardo all'interpretazione della norma nazionale, la pronuncia, nel richiamare un indirizzo giurisprudenziale consolidato, afferma che *“l'art. 8 del D.M. 1444/1968 va interpretato nel senso che gli edifici “preesistenti e circostanti” quello cui ci si riferisce siano quelli con esso confinanti: così per tutte C.d.S. sez. IV 9 settembre 2014 n.4553 e sez. V 21 ottobre 1995 n.1448”*.