

OGI

CEP

*OSSERVATORIO GIURIDICO LEGISLATIVO
REGIONALE
DELLA CONFERENZA EPISCOPALE
PUGLIESE*

BOLLETTINO INFORMATIVO

ANNO V - NUMERO II

SOMMARIO

IN RILIEVO

Legge Regionale 13 dicembre 2012, n. 43 “Norme per il sostegno dei Gruppi acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità”.

Nota introduttiva e di approfondimento *PAG. 3*

Testo della Legge *PAG. 16*

RETROSPETTIVA

Legge Regionale 4 febbraio 1994, n. 4 “Norme in materia di edilizia di culto e di utilizzazione degli oneri di urbanizzazione”.

Nota introduttiva e di approfondimento *PAG. 23*

Testo della Legge *PAG. 33*

GIURISPRUDENZA

***Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia,
sede di Bari, Sezione II, Sentenza n. 1131/14 maggio
2008.***

***Nota introduttiva e di approfondimento: “Sui criteri di
assegnazione dei contributi per la realizzazione di edifici
di culto ed opere annesse previsti dalla
Legge Regionale 4 febbraio 1994 n.4”*** ***PAG. 37***

Testo della Sentenza ***PAG. 48***

IN RILIEVO

Legge Regionale 13 dicembre 2012, n. 43 “Norme per il sostegno dei Gruppi acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità”.

Nota introduttiva e di approfondimento

1. *Introduzione.*
2. *Linee essenziali della Legge.*

1. *Introduzione.*

Con Deliberazione n. 123/30 novembre 2012 del Consiglio Regionale è stata approvata, a maggioranza¹, la Legge Regionale recante “Norme per il sostegno dei Gruppi acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità”. Promulgata in data 13 dicembre 2012 con il numero 43, la Legge è stata pubblicata sul B.U.R.P. n. 183/18 dicembre 2012 ed è entrata in vigore, ai sensi del primo

¹ I voti favorevoli sono stati 32; gli astenuti 21.

comma dell'articolo 53 dello Statuto della Regione Puglia, il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione.

L'iter di approvazione del provvedimento si è connotato per un ampio ed articolato dibattito. La relativa Proposta è stata presentata in Consiglio il 20 marzo 2012² ed è stata assegnata, in data 23 marzo 2012, alla IV Commissione (Sviluppo economico) in sede referente che, dopo le sedute del 1 ottobre, 8 ottobre, 23 ottobre e 29 ottobre 2012, ha espresso parere favorevole. Il testo è stato quindi inviato alla Commissione bilancio che lo ha approvato il 23 novembre 2012. La Proposta è stata poi sottoposta all'esame del Consiglio che, dopo aver apportato una modifica all'art.2, l'ha definitivamente approvata il 30 novembre 2012.

Al fine di esaminare e comprendere i contenuti della Legge in commento, occorre avere riguardo al concetto di *Gruppi di acquisto solidale* (G.A.S.) così come disciplinato dalla normativa nazionale. In tal senso la Relazione³ che ha introdotto la Proposta richiama espressamente la previsione contenuta nella Legge n. 244/2007 (Legge finanziaria per l'anno 2008) che, all'art. 1, comma 266, ha definito le caratteristiche di un gruppo d'acquisto come soggetto associativo “*senza scopo di lucro costituito al fine di svolgere attività di acquisto collettivo di beni e di distribuzione dei medesimi, senza applicazione di nessun ricarico, esclusivamente agli*

² Presentatori sono i Consiglieri Losappio, Disabato, Brigante, Cervellera, Laddomada, Lonigro, Matarrelli, Nuzziello, Sannicandro e Ventricelli.

³ Il testo della Relazione e della Proposta di Legge sono consultabili al seguente indirizzo: [http://www2.consiglio.puglia.it/Giss9/9SagArchivio.nsf/\(InLinea\)/proposta-172A-IX/\\$File/proposta-172A-IX.doc?OpenElement](http://www2.consiglio.puglia.it/Giss9/9SagArchivio.nsf/(InLinea)/proposta-172A-IX/$File/proposta-172A-IX.doc?OpenElement).

aderenti, con finalità etiche, di solidarietà sociale e di sostenibilità ambientale, in diretta attuazione degli scopi istituzionali e con esclusione di attività di somministrazione e di vendita”⁴.

Anche il testo normativo regionale ha recepito la sostanza di tale definizione, indicando che per Gruppi di acquisto solidale si devono intendere, ai sensi dell'art.3, *“le associazioni, anche informali, non lucrative costituite per acquistare e distribuire beni agli aderenti, senza alcun ricarico, con finalità etiche, di solidarietà sociale e di sostenibilità ambientale”*.

⁴ La Legge n.244/24.12.2007, cd. Legge finanziaria per l'anno 2008, è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale 28.12.2007 n.300 Suppl. Ord. n.285 e ha dettato non solo la definizione ma anche ulteriori prescrizioni concernenti i G.A.S. precisando, ad esempio, che le attività svolte dai soggetti riconducibili alla categoria dei GAS, limitatamente a quelle rivolte verso gli aderenti, non si considerano commerciali ai fini dell'applicazione del regime I.V.A. a condizione che le associazioni interessate si conformino ad alcune clausole, da inserire nei relativi atti costitutivi o statuti redatti nella forma dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata o registrata. E' richiesto a tal fine, il divieto di distribuire anche in modo indiretto, utili o avanzi di gestione nonché fondi, riserve o capitale durante la vita dell'associazione, salvo che la destinazione o la distribuzione non siano imposte dalla legge; l'obbligo di devolvere il patrimonio dell'ente, in caso di suo scioglimento per qualunque causa, ad altra associazione con finalità analoghe o ai fini di pubblica utilità; previsione di una disciplina uniforme del rapporto associativo e delle modalità associative volte a garantire l'effettività del rapporto, escludendo espressamente limitazioni in funzione della temporaneità della partecipazione alla vita associativa e prevedendo per gli associati o partecipanti maggiori d'età il diritto di voto per l'approvazione e le modificazioni dello statuto e dei regolamenti e per la nomina degli organi direttivi dell'associazione; l'obbligo di redigere e di approvare annualmente un rendiconto economico e finanziario secondo le disposizioni statutarie; la libera eleggibilità degli organi amministrativi, principio del voto singolo, sovranità dell'assemblea dei soci, associati o partecipanti e i criteri di loro ammissione ed esclusione, criteri e idonee forme di pubblicità delle convocazioni assembleari, delle relative deliberazioni, dei bilanci o rendiconti; intrasmissibilità della quota o contributo associativo ad eccezione dei trasferimenti a causa di morte e non rivalutabilità della stessa.

Occorre precisare, tuttavia, che la presenza di tali Gruppi di acquisto è stata rilevata, sia pure in via di fatto, in periodi assai anteriori rispetto all'intervento legislativo, risalendo fino ai primi anni '90.

Secondo i dati riportati nella Proposta di Legge, risultano registrati sul sito delle Reti G.A.S. 900 gruppi, 70 con sede in Puglia. Occorre altresì considerare che tali soggetti hanno adottato, nel tempo, modalità organizzative differenti, alcuni limitandosi ad operare in via di fatto, altri assumendo forma giuridica di associazione, altri ancora aderendo ad una rete nazionale.

Le finalità perseguibili, come chiarito nel prosieguo, risultano molteplici: è innegabile, innanzitutto, che uno dei principali obiettivi sia legato, in una fase di crisi economica, ad ottenere un risparmio di spesa.

Parimenti presente è l'intendimento di controllare la provenienza dei prodotti, le relative qualità, l'impatto ambientale e lavorativo, aspetti chiaramente legati ai luoghi di produzione e commercializzazione dei prodotti stessi.

Infatti, come si evince dalla più volte citata Relazione preliminare alla Proposta di Legge, i Gas si contrappongono ad un modello di economia incentrato sulle "...*filiere lunghe*...", ovvero sia basato su imprese di grandi dimensioni ed operanti su scala globale.

Tali gruppi, invece, mirano a sostenere i piccoli produttori che operano tramite “...*filiere corte...*”⁵, “*radicate nel territorio e quindi legate alle sue risorse naturali, culturali e sociali, e fondate su concezioni diverse del produrre e del consumare*”. Correlata e conseguente è, quindi, la finalità del recupero delle colture locali favorendo il consumo di prodotti tipici, la riduzione del numero degli intermediari, un rapporto diretto e finanche di cooperazione tra consumatore e produttore.

Preliminarmente all’esame delle singole disposizioni del testo, affidata al prossimo paragrafo, occorre tuttavia dare contezza della circostanza che, in occasione della riunione del Consiglio dei Ministri, tenutasi l’8 febbraio 2013, è stata deliberata l’impugnativa della Legge in esame dinanzi alla Corte Costituzionale “...*in quanto contiene disposizioni in contrasto con la normativa comunitaria in materia di libera circolazione delle merci e, pertanto, viola l’art. 117, primo comma e l’art. 120 della Costituzione...*”⁶.

Il conseguente ricorso è stato quindi pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 11 del 13.3.2013 1a Serie Speciale Corte Costituzionale⁷.

⁵ La filiera corta è definita nella Relazione quale “*modalità di distribuzione alimentare che prevede un rapporto diretto tra produttori e consumatori, singoli o organizzati: una procedura virtuosa che riduce il numero degli intermediari commerciali diminuendo, conseguentemente, il prezzo finale*”.

⁶ Il comunicato stampa ufficiale relativo alla citata riunione del Consiglio dei Ministri è consultabile al seguente indirizzo <http://www.governo.it/Notizie/Palazzo%20Chigi/dettaglio.asp?d=70389>.

⁷ La Gazzetta Ufficiale contenente il ricorso è consultabile al seguente indirizzo http://www.gazzettaufficiale.it/gazzetta/corte_costituzionale/caricaDettaglio?dataPubblicazioneGazzetta=2013-03-13&numeroGazzetta=11&elenco30giorni=true. Per un esame specifico dei motivi di ricorso si rinvia ad un prossimo Bollettino.

2. *Linee essenziali della Legge.*

La Legge Regionale 13 dicembre 2012, n. 43, recante “*Norme per il sostegno dei Gruppi acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità*”, presenta una struttura semplice, essendo composta di 7 articoli senza suddivisioni in titoli e capi.

Il primo articolo, rubricato “*Principi*”, esplicita la volontà della Regione Puglia di riconoscere e valorizzare un consumo definito critico, consapevole e responsabile e, in tal guisa, di tutelare tre beni essenziali e riconosciuti a livello costituzionale:

- la salute ed il benessere dei cittadini;
- il benessere del territorio;
- la promozione dell’economia, *sub specie* di economia solidale.

Per conseguire tali finalità, la Regione, si legge nel medesimo articolo, riconosce e promuove:

- i Distretti di economia solidale⁸, definibili come un insieme di persone ed enti che scambiano tra di loro, secondo principi, regole e

⁸ L'espressione “*Distretto di economia solidale*” è stata formulata, nell'anno 2002, da gruppo di lavoro che ha altresì elaborato la “*Carta per la Rete Italiana di Economia Solidale*”. Tale documento chiarisce che i D.E.S. “... *si configurano quali laboratori di sperimentazione civica, economica e sociale, in altre parole come esperienze pilota in vista di future più vaste applicazioni dei principi e delle pratiche caratteristiche dell'economia solidale*”.

comportamenti condivisi, prodotti, servizi, relazioni, tempo, beni, conoscenze, denaro e così via;

- le Reti di economia solidale, organizzazioni che operano all'interno di un dato ambito socio-territoriale (città, paese, comunità etc...) creando, al fine di realizzare una economia più equa, una finanza solidale, una integrazione tra consumatori e commercianti, nonché produzioni direttamente gestite dai consumatori stessi⁹.

La Regione inoltre, come risulta dalla formulazione del secondo comma dell'articolo, svolge una funzione di promozione delle attività sostenibili e socialmente responsabili inerenti il territorio e le produzioni agricole con una duplice modalità:

- direttamente, incentivando i piccoli produttori¹⁰, promuovendo tutti i prodotti agricoli a chilometro zero¹¹, di qualità e favorendo le filiere corte ossia la modalità di distribuzione diretta dal produttore al consumatore,

⁹ Il sito www.respuglia.org riporta la seguente definizione di Rete per l'economia solidale della Puglia: "luogo di incontro, confronto e azione cui partecipano GAS (Gruppi di Acquisto Solidale), produttori biologici e sociali, reti di produttori, associazioni di promozione culturale e di turismo responsabile, singoli cittadini allo scopo di supportare lo sviluppo di una economia diversa conforme alle aspettative ed alle progettualità espresse dal Tavolo RES".

¹⁰ Per piccoli produttori agricoli la normativa in esame, ed in particolare, l'articolo 3 lettera e) intende quei produttori la cui attività agricola e agroalimentare non superi i volumi di cui all'articolo 34 del Decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto) e pertanto i produttori agricoli che non realizzino un volume d'affari superiore a 7.000 euro, costituito per almeno due terzi da cessioni di prodotti agricoli ed ittici.

¹¹ Per prodotti agroalimentari a km zero bisogna intendere, ai sensi dell'articolo 3, lettera c) della normativa in commento, "i prodotti per il cui trasporto dal luogo di produzione al luogo previsto per il consumo si produce meno di 25 chilogrammi di CO2 equivalente per tonnellata e comunque i prodotti trasportati all'interno del territorio regionale".

evitando gli intermediari che generano un aumento di prezzo del prodotto¹²;

- indirettamente e pertanto riconoscendo, valorizzando e sostenendo le aggregazioni di cittadini che, a loro volta, sostengono tali attività.

L'articolo 2 della Legge, la cui formulazione è frutto delle modifiche apportate dal Consiglio Regionale, con apposito emendamento, al testo approvato dalla Commissione¹³, è rubricato "*Finalità*" ed esplicita la volontà della Regione di sostenere quei Gruppi di acquisto solidale che abbiano un rapporto diretto con i piccoli produttori agricoli. La finalità del provvedimento è, pertanto, quella di promuovere e dare sostegno alle filiere corte. Tale impostazione si declina in una duplice ulteriore direzione: a. valorizzare il rapporto diretto tra produttori e consumatori e, in tal modo, nell'ottica di una economia più equa per gli acquirenti, eliminare gli intermediari dello scambio ed i conseguenti aumenti di prezzo; b. fornire un sostegno ai piccoli produttori che, nel mercato globalizzato, si scontrano e spesso soccombono dinanzi a realtà imprenditoriali molto più grandi ed organizzate.

¹² Per prodotti di qualità bisogna intendere, ai sensi dell'articolo 3, lettera d) della normativa in commento, "*i prodotti agricoli e agro-alimentari provenienti da coltivazioni biologiche, i prodotti tipici così come individuati e regolamentati dalle normative UE, nazionali e regionali e dai sistemi di garanzia partecipata e dai relativi protocolli ottenuti da materie prime di piccoli produttori agricoli*".

¹³ L'emendamento ha sostituito la locuzione "*come di seguito descritti*" con la frase "*che abbiano un rapporto diretto con i piccoli produttori agricoli*".

Le condizioni essenziali affinché i Gas possano, previa presentazione di appositi progetti, accedere ai finanziamenti regionali previsti da bandi annuali sono individuate dell'articolo 4:

- i componenti del gruppo di acquisto solidale devono essere persone fisiche riconducibili alla categoria dei consumatori. Al fine di comprendere pienamente tale definizione occorre fare riferimento al Codice del Consumo¹⁴, altresì richiamato nel provvedimento in esame, che definisce consumatore “...*la persona fisica che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta...*”¹⁵;

- la struttura organizzativa del gruppo di acquisto deve essere quella di una associazione senza scopo di lucro, costituita mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata o registrata ed il cui atto costitutivo ovvero statuto contengano, in caso di suo scioglimento, l'obbligo di devolvere il patrimonio dell'ente, per qualunque causa, ad altra associazione con finalità analoghe o ai fini di pubblica utilità;

- i gruppi di acquisto solidale devono svolgere l'attività di acquisto di prodotti agroalimentari a filiera corta, a chilometro zero e di qualità, anche trasformati, di beni e distribuzione dei medesimi esclusivamente agli aderenti, senza applicazione di alcun ricarico, con finalità etiche, di

¹⁴ Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206 “*Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229*”, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 235 del 8 ottobre 2005 - Supplemento Ordinario n. 162.

¹⁵ Articolo 3 lettera a) del Codice del Consumo. Il medesimo articolo fornisce, alla lettera c), la definizione di professionista: “...*persona fisica o giuridica che agisce nell'esercizio della propria attività imprenditoriale o professionale ovvero un suo intermediario...*”.

solidarietà sociale e di sostenibilità ambientale, in diretta attuazione degli scopi istituzionali e con esclusione di attività di vendita;

- il gruppo deve avere sede in Puglia e agire nell'interesse di singoli individui o famiglie residenti in Puglia;

- sottoscrivere accordi con produttori agricoli, singoli o associati, per la fornitura stabile e regolare di prodotti agricoli e agroalimentari da filiera corta, di qualità e a chilometro zero, anche trasformati, provenienti dal territorio regionale.

Nell'ipotesi in cui un gruppo di acquisto presenti le predette caratteristiche, la Regione potrà finanziare¹⁶ i progetti presentati relativamente alle spese per le attività dei gruppi, per l'avvio, la gestione ed il potenziamento di mercati contadini auto-organizzati di vendita diretta da parte di piccoli produttori agricoli, per azioni finalizzate alla conoscenza delle tematiche relative all'economia solidale nonché di formazione e sensibilizzazione per lo sviluppo delle attività solidali e del consumo consapevole.

Inoltre, ai sensi del successivo comma 4, i gruppi che rispettino le predette condizioni possono ottenere, a titolo gratuito, la concessione di beni immobili di proprietà pubblica al fine di svolgere le proprie attività.

¹⁶ La Regione, ai sensi dell'articolo 4 comma 3 della Legge in commento, determina gli interventi ammessi al finanziamento, tenendo conto dei seguenti criteri: a) fattibilità del progetto; b) originalità delle modalità attuative; c) replicabilità del modello; d) acquisto e distribuzione di prodotti agroalimentari a filiera corta, a chilometro zero e di qualità, che adottano sistemi certificati di rintracciabilità.

Il comma 5 dell'articolo 4 enuncia una misura particolarmente incisiva. Si stabilisce, infatti, che i bandi per l'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva pubblica prevedano, quale criterio prioritario, l'utilizzo, da parte dei potenziali gestori, di prodotti da filiera corta, a chilometro zero e di qualità, in misura non inferiore al 35 per cento di quanto complessivamente impiegato su base annua. Tali prodotti, ai sensi dell'articolo 3 comma 1 lettera b), c) e d), sono definiti come distribuiti direttamente *“dal produttore al consumatore”*, *“per il cui trasporto dal luogo di produzione al luogo previsto per il consumo si produce meno di 25 chilogrammi di CO2 equivalente per tonnellata e comunque i prodotti trasportati all'interno del territorio regionale”* nonché *“prodotti agricoli e agro-alimentari provenienti da coltivazioni biologiche, i prodotti tipici così come individuati e regolamentati dalle normative UE, nazionali e regionali e dai sistemi di garanzia partecipata e dai relativi protocolli ottenuti da materie prime di piccoli produttori agricoli”*.

La formulazione di tale articolo, in raccordo con la citata definizione di prodotti a chilometro zero, sembra essere, sulla scorta dei primi elementi di cui si dispone, il principale motivo di contrasto ravvisato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in quanto idonea a favorire ed incentivare i soli prodotti pugliesi a discapito di quelli che, pur essendo a chilometro zero, provengano da altre regioni violando, in tal modo, il principio di libera circolazione delle merci.

In via alternativa, la prescrizione normativa potrebbe essere intesa, fermo restando la condizione del limite dei 25 kg/ton di emissione di CO₂, come relativa ai prodotti destinati al consumo all'interno del territorio regionale. In tale ultimo caso, la Legge Regionale non sarebbe rivolta a privilegiare i prodotti agricoli di origine pugliese e, pertanto, non violerebbe la Costituzione né i trattati internazionali.

Ogni definitiva valutazione sul punto non può che essere rinviata all'esame del ricorso presentato dinanzi alla Corte Costituzionale ed alla conseguente pronuncia del Giudice delle Leggi.

Ulteriori misure di sostegno all'attività dei Gruppi di acquisto introdotte dalla Legge in commento sono la creazione di un forum regionale che favorisca la concertazione ed il confronto dei soggetti che promuovono l'economia solidale (art. 4 comma 6), la promozione di campagne di informazione e di comunicazione relative ai GAS (art. 5 comma 1 lettera a), la diffusione della cultura sul consumo sostenibile attraverso seminari (art. 5 comma 1 lettera b), conferenze ed incontri (art. 5 comma 1 lettera d) e campagne informative (art. 5 comma 1 lettera c), la creazione di una apposita sezione sul sito web regionale dedicata ai mercati contadini ed alle attività ed eventi organizzati o inerenti i GAS (art. 5 comma 2).

Inoltre, è demandato alla Giunta Regionale, a decorrere dal 2014, entro la fine di marzo di ogni anno, la trasmissione al Consiglio Regionale di una relazione sullo stato di attuazione della normativa.

L'ultimo articolo della Legge in commento, recante "*Norma finanziaria*", statuisce la creazione, nel bilancio regionale, di un nuovo ed apposito capitolo di spesa, dell'importo di 150.000,00 euro per l'anno 2012, al fine di coprire gli oneri derivanti dal testo normativo.

Di seguito il testo della Legge.

Testo della Legge

**IL CONSIGLIO REGIONALE
HA APPROVATO**

**IL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE
PROMULGA**

La seguente legge:

Art. 1 Principi

1. La Regione riconosce e valorizza il consumo critico, consapevole e responsabile quale strumento di tutela della salute, del benessere dei cittadini e del territorio e di promozione di un'economia solidale e della sua rete nel territorio: i Distretti di economia solidale (DES) e le Reti di economia solidale (RES).

2. La Regione promuove tutte le attività sostenibili e socialmente responsabili e, in particolare, l'uso responsabile del territorio, la forestazione sostenibile, la biodiversità, l'agricoltura biologica; riconosce e incentiva i piccoli produttori che si ispirano agli stessi principi e favorisce la valorizzazione e la promozione delle produzioni e dei prodotti agricoli a chilometro zero e di qualità. A tal fine ne favorisce il consumo e la vendita diretta e in filiera corta, promuovendo un'adeguata informazione ai consumatori su origine e specificità e una maggiore trasparenza dei prezzi, al fine di salvaguardare la cultura e le specificità dei singoli territori.

3. La Regione riconosce, valorizza e sostiene le aggregazioni di cittadini nate a sostegno delle iniziative rivolte a realizzare e diffondere i principi di cui ai commi 1 e 2.

Art. 2 Finalità

1. Nel rispetto dei principi previsti nell'articolo 1, con la presente legge la Regione intende sostenere i Gruppi di acquisto solidale (GAS) che abbiano un rapporto diretto con i piccoli produttori agricoli.

Art. 3 Criteri Definizioni

1. Ai fini della presente legge, si intende per:

a) "Gruppo di acquisto solidale" (GAS): le associazioni, anche informali, non lucrative costituite per acquistare e distribuire beni agli aderenti, senza alcun ricarico, con finalità etiche, di solidarietà sociale e di sostenibilità ambientale;

b) "prodotti agroalimentari a filiera corta": i prodotti che prevedono modalità di distribuzione diretta dal produttore al consumatore;

c) "prodotti agroalimentari a chilometro zero": i prodotti per il cui trasporto dal luogo di produzione al luogo previsto per il consumo si produce meno di 25 chilogrammi di CO2 equivalente per tonnellata e comunque i prodotti trasportati all'interno del territorio regionale;

d) "prodotti di qualità": i prodotti agricoli e agro-alimentari provenienti da coltivazioni biologiche, i prodotti tipici così come individuati e regolamentati dalle normative UE, nazionali e regionali e dai sistemi di garanzia partecipata e dai relativi protocolli ottenuti da materie prime di piccoli produttori agricoli;

e) "piccoli produttori agricoli": produttori la cui attività agricola e agroalimentare non superi i volumi di cui all'articolo 34 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto);

f) "sistema di garanzia partecipata di sostenibilità ambientale e sociale": patto di produzione realizzata nel rispetto della natura e dei suoi

cicli, del benessere degli animali, della biodiversità, del territorio e delle sue tradizioni, co-progettato e gestito con il contributo attivo degli stessi agricoltori e di tutte le parti interessate basandosi sulla fiducia, le reti sociali e lo scambio di conoscenze.

Art. 4 Misure di sostegno

1. Per conseguire le finalità indicate nell'articolo 2, la Regione, mediante bando annuale, sostiene progetti presentati dai GAS per i quali sono ammissibili le seguenti tipologie di spesa:

a) spese per le attività dei GAS, esclusi gli oneri gestionali;

b) spese direttamente riconducibili all'avvio, alla gestione o al potenziamento di mercati contadini auto-organizzati di vendita diretta da parte di piccoli produttori agricoli di prodotti di cui all'articolo 3, comma 1, lettere b), c), e d);

c) spese per azioni finalizzate alla conoscenza delle tematiche relative all'economia solidale e azioni di formazione e sensibilizzazione volte allo sviluppo delle attività solidali e del consumo consapevole.

2. Per accedere al beneficio il GAS deve:

a) essere formato da persone fisiche che rispondano alla definizione di "consumatore" prevista all'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229);

b) essere costituito in associazione senza scopo di lucro, mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata o registrata. L'atto costitutivo o lo statuto dell'associazione devono contenere le disposizioni di cui alla lettera b) del comma 4-quinquies dell'articolo 111 del testo unico delle imposte sui redditi - Testo ante riforma 2004, emanato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917/A;

c) svolgere l'attività di acquisto delle tipologie di prodotti di cui all'articolo 3, comma 1, lettere b), c) e d), anche trasformati, di beni e distribuzione dei medesimi esclusivamente agli aderenti, senza applicazione di alcun ricarico, con finalità etiche, di solidarietà sociale e di sostenibilità ambientale, in diretta attuazione degli scopi istituzionali e con esclusione di attività di vendita;

d) avere sede in Puglia e agire nell'interesse di singoli individui o famiglie residenti in Puglia;

e) sottoscrivere accordi con produttori agricoli, singoli o associati, per la fornitura stabile e regolare di prodotti agricoli e agroalimentari da filiera corta, di qualità e a chilometro zero, anche trasformati, di cui all'articolo 3, comma 1, provenienti dal territorio regionale.

3. La Regione determina gli interventi ammessi al finanziamento, tenendo conto dei seguenti criteri:

a) fattibilità del progetto;

b) originalità delle modalità attuative;

c) replicabilità del modello;

d) acquisto e distribuzione di prodotti di cui all'articolo 3, comma 1, lettere b), c) e d) che adottano sistemi certificati di rintracciabilità.

4. Per lo svolgimento delle loro attività i GAS possono avere in uso gratuito, da parte delle amministrazioni pubbliche, spazi congrui individuati tra i beni immobili di proprietà pubblica.

5. Per sostenere la filiera corta e i prodotti a chilometro zero e di qualità la Regione Puglia intende favorire il loro impiego da parte dei gestori dei servizi di ristorazione collettiva pubblica stabilendo che nei bandi per l'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva gli enti pubblici devono garantire priorità ai soggetti che prevedono l'utilizzo di prodotti da filiera corta, prodotti a chilometro zero, prodotti di qualità in misura non inferiore al 35 per cento in valore rispetto ai prodotti agricoli complessivamente utilizzati su base annua.

6. La Regione istituisce il forum regionale dei GAS, dei DES, delle RES e dei mercati contadini, presieduto dall'Assessore alle risorse agroalimentari o da un suo delegato, quale strumento di concertazione, confronto e partecipazione dei soggetti che promuovono l'economia solidale nella regione.

Art. 5 Azioni di informazione

1. La Regione promuove azioni per la diffusione e la conoscenza GAS, delle loro reti, dei mercati contadini, delle caratteristiche qualitative e degli alti contenuti salutistici dei prodotti in vendita, attraverso:

a) la promozione di campagne di informazione e di comunicazione relative ai GAS esistenti e alle loro attività, ai luoghi e ai tempi di distribuzione dei prodotti;

b) la promozione di incontri tematici sul consumo sostenibile, su specifici prodotti di uso comune, alimentari e non, e su ogni argomento che stimoli e diffonda il consumo critico e consapevole;

c) la promozione di campagne informative - presso gli enti ospedalieri, gli istituti scolastici e gli enti di ristorazione pubblici e privati - riguardanti la diffusione di un consumo responsabile, critico e consapevole e l'attività dei GAS e dei mercati contadini;

d) la promozione di conferenze e incontri tematici sulla sovranità alimentare;

e) la promozione di azioni a tutela della qualità dei prodotti agroalimentari distribuiti dai GAS;

f) l'organizzazione di un forum annuale di incontro e confronto fra tutte le realtà dell'economia solidale della regione.

2. La Regione realizza sul sito web istituzionale un'apposita sezione dedicata ai mercati contadini, alle attività dei GAS e delle loro reti e agli eventi connessi alla materia oggetto della presente legge che si svolgono nella regione.

Art. 6 Clausola valutativa

1. La Giunta Regionale, entro il 31 marzo di ogni anno, a partire dal secondo anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, trasmette al Consiglio regionale una relazione annuale sullo stato di attuazione e sulla efficacia della stessa legge. In particolare, la relazione deve contenere dati e informazioni in merito a:

a) iniziative attuate per lo sviluppo e il consolidamento della filiera corta, delle produzioni di qualità e delle produzioni a chilometro zero;

b) diffusione e caratteristiche distintive delle iniziative rivolte alla valorizzazione delle produzioni agricole a chilometro zero, delle produzioni di qualità e di filiera corta;

c) numero, incremento e copertura territoriale dei GAS.

d) iniziative attuate dalla Regione per la diffusione e la conoscenza dei mercati contadini, dei GAS e delle caratteristiche di prodotti agricoli di qualità.

Art. 7 (Norma finanziaria)

1. La copertura finanziaria degli oneri derivanti dalla presente legge è garantita con l'istituzione nel bilancio di previsione autonomo della Regione del capitolo di spesa 111024 denominato "Sostegno ai gruppi di acquisto solidale (GAS)" - UPB 01.03.03, con una dotazione finanziaria per l'anno 2012, in termini di competenza e di cassa, di euro 150 mila, alla cui copertura si fa fronte con il prelievo di corrispondente somma dal capitolo

1110070 denominato “Fondo globale per il finanziamento di leggi regionali di spesa corrente in corso di adozione” - UPB 06.02.01. Per gli esercizi finanziari successivi la dotazione è stabilita con le leggi di bilancio annuale e pluriennale.

La presente legge è pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione ai sensi e per gli effetti dell’art. 53, comma 1 della L.R. 12/05/2004, n° 7 “Statuto della Regione Puglia”. E’ fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e farla osservare come legge della Regione Puglia.

RETROSPETTIVA

Legge Regionale 4 febbraio 1994, n. 4 “*Norme in materia di edilizia di culto e di utilizzazione degli oneri di urbanizzazione*”.

Nota introduttiva e di approfondimento

1. *Introduzione.*
2. *Linee essenziali della Legge.*

1. *Introduzione.*

In data 15 febbraio 1994 è stata pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n.26 supplemento la Legge Regionale 4 febbraio 1994, n. 4, recante “*Norme in materia di edilizia di culto e di utilizzazione degli oneri di urbanizzazione*”.

Il lungo lasso di tempo trascorso dalla entrata in vigore del provvedimento impone all’interprete di valutare, per un verso, la permanenza o variazione dei presupposti normativi della Legge e, per altro verso, l’attualità delle sue prescrizioni.

Viene quindi in considerazione, in primo luogo, la Legge Regionale 16 maggio 1985, n. 27, “*Testo unificato ed aggiornato di leggi regionali in materia di opere e lavori pubblici*” e, segnatamente, l’art. 2, espressamente richiamato nella norma di apertura del testo oggi in commento, che, nell’elencare le “*Opere di competenza della Regione*”, ha indicato al comma 1, lett. i) “... *la costruzione, ricostruzione, ristrutturazione, riparazione di edifici di culto e delle opere annesse, destinate all’esercizio dello stesso*”.

L’attribuzione di competenze fissata nel provvedimento da ultimo citato è però mutata a seguito dell’entrata in vigore della Legge Regionale 30 novembre 2000, n.20, pubblicata nel B.U.R.P. 13 dicembre 2000, n. 147 e recante “*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi nelle materie delle opere pubbliche, viabilità e trasporti*”, che ha introdotto, con l’art. 5, rubricato “*Funzioni dei comuni*”, una rilevante variazione stabilendo che “...*i comuni esercitano l’attività attribuita dallo Stato e dalla presente legge relativa a...* b) *la progettazione, l’esecuzione e la manutenzione di: 1. opere relative all’edilizia di culto;...*”.

Si rileva, pertanto, come la normativa sopravvenuta, pur continuando a considerare la fattispecie dell’edilizia di culto, abbia sottoposto quest’ultima non più alla competenza regionale bensì a quella dei Comuni.

Una ulteriore variazione nella disciplina presupposta ha avuto luogo con l’approvazione della Legge Regionale 11 maggio 2001, n. 13, recante “*Norme regionali in materia di opere e lavori pubblici*”; in particolare, il comma I dell’art.27, rubricato “*Abrogazioni. Norme transitorie. Deleghe*”,

ha stabilito che *“Con l’entrata in vigore della presente legge è abrogata la legge regionale 16 maggio 1985, n. 27 nonché tutte le disposizioni regionali relative alla realizzazione di opere pubbliche risultanti in contrasto con quelle previste nella presente legge”*. Ciò ha comportato che il richiamo al piano annuale di finanziamento contenuto nell’art.2 comma 3 della Legge in oggetto debba essere riferito alla normativa sopravvenuta.

Concludendo sul punto, occorre segnalare che la Legge Regionale 7 gennaio 2004, n. 1, *“Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2004 e bilancio pluriennale 2004-2006 della Regione Puglia”* ha introdotto, con l’art.18, una modifica alla Legge da ultimo citata, *sub specie* di aggiunta all’art.3 del comma f) bis dei *“...soggetti di cui all’articolo 2 della legge regionale 4 febbraio 1994, n. 4 e per gli interventi di cui all’articolo 1 della medesima legge...”*. In altre parole, per effetto dell’ultima variazione, anche le opere e gli interventi aventi ad oggetto gli edifici di culto sono, ai fini delle richieste di contributi per la realizzazione di lavori, ricomprese nell’ambito applicativo della Legge Regionale sulle opere e sui lavori pubblici.

Anche il riferimento alla Legge 1 luglio 1939, n. 1089 di *“Tutela delle cose d’interesse artistico e storico”*, contenuto nell’art.2 comma III e 3 comma VIII, deve essere attualizzato e rivolto al sopravvenuto Decreto Legislativo n.42/22 gennaio 2004, *“Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio...”*.

Ricostruite le plurime variazioni intervenute nella normativa presupposta, è ora possibile passare all'esame dei contenuti ancor oggi vigenti del testo di Legge.

2. Linee essenziali della Legge.

Il testo normativo in esame è composto da 4 articoli.

L'art. 1 assolve ad una funzione definitoria della nozione di “...*edifici di culto ed opere annesse destinate all' esercizio stesso...*” individuando e precisando le tipologie di beni relativamente ai quali, con le modalità ed alle condizioni precisate nei successivi articoli 2 e 3, è possibile presentare domanda di ammissione ai finanziamenti regionali e comunali.

Le fattispecie individuate sono cinque e rispondono alla *ratio* di delimitare l'ambito oggettivo finanziabile senza escludere, tuttavia, quanto è a pieno titolo riconducibile nella nozione generale.

La prima tipologia è costituita, evidentemente, dagli edifici di culto, considerati tali anche nelle ipotesi in cui gli stessi consistono di una pluralità di immobili.

La seconda fattispecie ammissibile a finanziamento è individuata negli edifici legati ai primi da un vincolo di connessione ai fini dell'esercizio del culto. Appare agevolmente riconducibile in tale ambito la casa canonica parrocchiale.

La norma si sposta, quindi, dalla dimensione del culto a quella del Ministero pastorale nel cui ambito vengono infatti ritenuti finanziabili gli edifici adibiti ad attività “...educative, culturali, sociali, ricreative e di ristoro...”. Anche in questo caso è agevole pensare a tutte le attività usualmente svolte dalle comunità parrocchiali come la catechesi, le attività oratoriali, il cinema, il teatro purchè, come espressamente previsto, non abbiano fine di lucro.

La norma considera rilevante, altresì, la destinazione dell’immobile alla formazione del clero consentendo, dunque, il conseguimento di finanziamenti per gli immobili sede di Seminari.

Rientrano nell’ambito applicativo della disposizione, infine, le sedi di Istituti di formazione religiosa e, pertanto, sempre a titolo esemplificativo, sono ammissibili richieste concernenti le sedi degli Istituti di Scienze religiose.

Per quanto concerne la tipologie di lavori eseguibili, dal combinato disposto delle norme abrogate e vigenti¹⁷, è possibile evincere che sono ammissibili interventi di costruzione, ricostruzione, ristrutturazione, consolidamento, adeguamento antisismico e restauro.

¹⁷ Come già precisato nel paragrafo che precede, il richiamo all’art. 2 comma 10 lett. i) della Legge Regionale n. 27/1985 deve intendersi superato dapprima dall’art. 5 comma 1 lettera b) n.1 della Legge Regionale n.20/2000 e quindi dalla entrata in vigore della Legge Regionale n. 13/2001 (nel testo integrato dalla Legge Regionale gennaio n. 1/2004) e, in particolare, dagli artt. 3 comma 1 lettera f) bis e 27.

I successivi articoli 2 e 3 regolano due procedimenti autonomi e distinti, sul piano del soggetto finanziatore, della procedura prescritta e dei successivi adempimenti, di richiesta dei contributi.

L'art.2 riguarda richieste di contributi da presentare alla Regione Puglia, e segnatamente, all'Assessorato regionale ai Lavori Pubblici, entro il termine del 31 gennaio di ogni anno¹⁸.

La richiesta può essere presentata dall'ente proprietario dell'edificio oggetto di intervento e dalla autorità religiosa competente per legge che, nel caso della Chiesa Cattolica, viene espressamente individuato dal provvedimento in commento nell'Ordinario Diocesano.

L'istanza, inoltre, deve presentare contenuti certi e verificabili e, al tal fine, la norma prescrive che essa si correda da un preventivo di spesa e da un progetto di massima.

Le domande presentate in conformità alle predette prescrizioni e pertanto ritenute ammissibili a finanziamento vengono inserite dalla Giunta Regionale, su proposta dell'Assessore ai Lavori Pubblici, di concerto con l'Assessore ai Beni Culturali nel caso di beni vincolati¹⁹, nel programma annuale delle opere e lavori di interesse regionale²⁰.

¹⁸ Tale termine è stato invece fissato, solo in sede di prima applicazione della Legge, in 90 giorni dalla entrata in vigore della stessa.

¹⁹ Come precisato nel primo paragrafo, il richiamo alla Legge 1 luglio 1939, n. 1089 deve essere riferito al sopravvenuto Decreto Legislativo n.42/22 gennaio 2004, "*Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*".

²⁰ Come precisato nel primo paragrafo, il richiamo all'art. 8 della Legge Regionale n. 27/1985 deve intendersi come relativo all'art.5 della sopravvenuta Legge Regionale n. 13/2001.

La disposizione individua anche un duplice criterio di selezione delle istanze presentate.

Il primo, al fine di non concentrare risorse in un unico ambito o contesto, tiene conto degli interventi finanziati con i contributi previsti dall'art.3.

Il secondo attiene alla tipologia di lavori e considera prioritari i completamenti, i consolidamenti, gli adeguamenti strutturali ed antisismici e gli interventi destinati alle comunità insediate in zone di recente urbanizzazione. Quest'ultimo criterio, in particolare, appare significativo della funzione del contributo di favorire, attraverso l'esecuzione di opere, il consolidamento del tessuto sociale che, in quelle determinate zone, è in corso di costituzione.

L'art.3, invece, consente di ottenere contributi dai Comuni.

Predeterminata dalla norma è, innanzitutto, la fonte da cui tali finanziamenti possono essere attinti e l'entità degli stessi.

In ordine alla fonte, il comma I stabilisce che essa è costituita dalla totalità delle somme percepite dai Comuni per gli oneri di urbanizzazione ricomprendendo in tale importo, ai sensi del comma II, tutto quanto percepito per i titoli abilitativi onerosi e per l'edilizia convenzionata e senza considerare scomputi dovuti a cessione di aree ovvero ad esecuzione diretta di opere di urbanizzazione.

Con riguardo alla entità dei contributi si precisa che, entro il 31 marzo di ogni anno, il 7% delle predette somme deve essere devoluto, a seguito di apposita richiesta e secondo un criterio di proporzionalità rispetto alla presenza della comunità nel Comune, alle competenti autorità religiose, individuate, secondo un criterio analogo a questo fissato dall'art. 2 nell'Ordinario Diocesano per la Chiesa Cattolica e secondo legge per le altre confessioni religiose.

Predeterminata dalla norma è, altresì, in base ad un criterio territoriale, la destinazione dei contributi: nella misura del 20% devono essere diretti a realizzare lavori di costruzione, ricostruzione, ristrutturazione, consolidamento, adeguamento antisismico e restauro ricadenti nel territori di competenza dell'autorità religiosa; per l'80% devono essere destinati alle esecuzione di opere ricadenti nel territorio del Comune finanziatore.

Ancor più significativa, ad avviso di chi scrive, è la *ratio* individuata nel realizzare, attraverso i predetti vincoli di destinazione e nell'arco di un quinquennio, *"...il pareggio tra somme conferite dal Comune stesso e somme investite sul proprio territorio..."*. Tale prescrizione, contenuta nel comma IV, costituisce il punto focale e la motivazione essenziale dell'intera Legge: non certo una erogazione a fondo perduto di contributi bensì uno strumento per garantire un equilibrato sviluppo della comunità cittadina demandando alle autorità religiose l'esecuzione di interventi che, è bene ricordarlo, sono qualificati, ai sensi della Legge nazionale, come oneri di

urbanizzazione secondaria e che, in quanto tali, dovrebbero essere eseguiti dall'ente. Infatti, l'art. 16, comma VIII del "*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*" stabilisce che "*Gli oneri di urbanizzazione secondaria sono relativi ai seguenti interventi: 8.... chiese e altri edifici religiosi...*".

Al fine di verificare l'osservanza del vincolo di destinazione, il comma V impone ai beneficiari di predisporre, entro il 31 dicembre di ogni anno, una relazione circa l'effettivo utilizzo delle somme percepite.

La sanzione prevista dal comma VI per l'ipotesi di mancato utilizzo è il recupero della somma concessa maggiorata di interessi al tasso riconosciuto all'ente dalla banca tesoriera per le giacenze ordinarie di cassa.

Le ultime due disposizioni dell'articolo prevedono una procedura diversa rispetto a quanto fin qui previsto, consistente nel ricorso alla stipula di convenzioni.

Il comma VI, infatti, prevede la facoltà delle competenti autorità religiose di affidare al Comune ovvero a soggetti attuatori di piani urbanistici, attraverso la stipula di apposita convenzione, la realizzazione dei lavori in precedenza indicati.

Il comma VII prevede, invece, per interventi che abbiano ad oggetto beni dichiarati di interesse culturale²¹, l'obbligo, nel rispetto delle competenze fissate dagli organi dello Stato in ordine alle modalità di

²¹ Si ribadisce che il richiamo alla Legge 1 luglio 1939, n. 1089 deve essere riferito al sopravvenuto Decreto Legislativo n.42/22 gennaio 2004, "*Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*".

attuazione, di stipula della convenzione e di esecuzione diretta degli interventi da parte del Comune. La norma prevede anche la possibilità che il Comune attinga, a propria volta, a contributi Regionali previsti dalla Legge n.37/1979.

Questa norma suscita, tuttavia, forti perplessità con particolare riguardo alla mancata previsione di specifici rimedi nel caso di inerzia da parte dell'ente comunale. Sarebbe stata preferibile, anche in tal caso, la forma facoltativa della convenzione.

La Legge si conclude con l'art.4, norma che consta di due prescrizioni.

La prima statuisce l'abrogazione dell'art. 2 comma II della Legge n. 27/1985, più volte citata nel primo paragrafo del presente commento. La previsione rimossa dall'ordinamento giuridico subordinava la competenza dell'ente Regione nella materia della costruzione, ricostruzione, ristrutturazione, riparazione di edifici di culto e delle opere annesse destinate all'esercizio dello stesso al trasferimento delle relative funzioni da parte dello Stato. Verificatosi tale presupposto, la norma temporanea ha esaurito la sua funzione ed è stata, pertanto, abrogata.

Il comma secondo concerne l'incidenza finanziaria del provvedimento approvato e precisa che lo stesso non determina inserimento di stanziamenti *ad hoc* nel bilancio regionale. Si può ritenere, quindi, che le risorse regionali verranno attinte nell'ambito delle somme stanziare per la realizzazione delle opere e dei lavori pubblici di interesse regionale. Per i contributi comunali,

invece, come ampiamente chiarito, la Legge stabilisce la fonte di provenienza degli stessi.

Si riporta, di seguito, il testo della Legge.

Testo della Legge

Articolo 1 (Definizioni)

1. Sono definiti edifici di culto ed opere annesse destinate all' esercizio stesso, ai sensi e per gli effetti dell' art. 2, comma 10, lett. i), della legge regionale 16 maggio 1985, n. 27, e sono ammissibili a finanziamento regionale nei modi e nella misura previsti dalla legge stessa:

- gli immobili destinati al culto, anche se articolati in piu' edifici;
- le strutture funzionalmente connesse con le attivita' per l' esercizio del culto;
- gli immobili adibiti, nell' esercizio del Ministero pastorale, ad attivita' educative, culturali, sociali, ricreative e di ristoro che non abbiano fini di lucro;
- gli immobili destinati alla formazione del clero;
- gli immobili sedi di istituti di istruzione religiosa.

Articolo 2 (Programma annuale di finanziamento)

1. Gli enti proprietari e le competenti autorità religiose, che per la Chiesa cattolica sono gli ordini diocesani e per le confessioni non cattoliche le autorità territoriali riconosciute a norma di legge, formulano, entro il 31 gennaio di ciascun anno, le domande di concessione di contributi, indirizzate all' Assessorato regionale ai LLPP, corredate di un progetto di massima delle opere da realizzare e di un preventivo della spesa occorrente.

2. In sede di prima applicazione il termine indicato nel precedente comma e' fissato in novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

3. La Giunta, su proposta dell' Assessore regionale ai LLPP, di concerto con l' Assessore regionale ai Beni culturali, in presenza di edifici di culto ed opere annesse ricadenti sotto il regime della legge 1 luglio 1939, n. 1089, inserisce le opere da ammettere a finanziamento nei programmi annuali di cui all' art. 8 della legge regionale 16 maggio 1985, n. 27, tenuto conto degli interventi realizzabili dai soggetti richiedenti con i fondi di cui al successivo art. 2 e con priorit  per i completamenti, i consolidamenti, gli adeguamenti strutturali ed antisismici e per gli interventi destinati alle comunit  insediate in zone di recente urbanizzazione.

Art. 3 (Contributi di urbanizzazione secondaria)

1. I Comuni, entro il 31 marzo di ogni anno, devolvono alle competenti autorit  religiose una somma non inferiore al sette per cento dei contributi loro spettanti per oneri di urbanizzazione secondaria.

2. I contributi di cui al precedente comma sono determinati con riguardo a tutte le concessioni edilizie onerose rilasciate nell'anno precedente, anche per l'edilizia convenzionata, senza tener conto degli scomputi che i titolari delle concessioni hanno eventualmente ottenuto per l'esecuzione diretta di opere di urbanizzazione secondaria e per la cessione delle relative aree.

3. Le somme spettanti sono corrisposte ai legali rappresentanti delle confessioni religiose che ne facciano richiesta e che abbiano i requisiti di cui al precedente art. 2, in misura proporzionale alla consistenza nel Comune delle comunit  di diversa confessione.

4. Il 20% delle somme versate da ciascun Comune e' destinato alla esecuzione di lavori di costruzione, ricostruzione, ristrutturazione, consolidamento, adeguamento antisismico e restauro riguardanti opere ricadenti nel territorio di competenza dell' autorit  religiosa mandataria, in modo tale che si realizza, al compimento di un quinquennio, il pareggio tra

somme conferite dal Comune stesso e somme investite sul proprio territorio. L' 80% e' comunque destinato all' esecuzione di lavori riguardanti opere ricadenti nel Comune conferente la rispettiva somma.

5. Le competenti autorità religiose trasmettono ai Comuni, entro il 31 dicembre di ogni anno, una analitica relazione sulla utilizzazione delle somme percepite al fine della verifica del loro impiego.

6. Le somme non utilizzate sono recuperate dal Comune, maggiorate degli interessi computati al tasso riconosciuto dal tesoriere per le giacenze ordinarie.

7. E' in facoltà delle competenti autorità religiose stipulare con i Comuni apposite convenzioni nel caso in cui gli stessi o i soggetti attuatori di piani urbanistici esecutivi provvedano alla realizzazione diretta dei lavori e delle opere di cui al comma 4 del presente articolo.

8. Per gli edifici di culti ed opere annesse ricadenti sotto il regime giuridico della Legge. n. 1089 del 1° giugno 1939, ferme restando le competenze degli Organi dello Stato in ordine alle procedure ed esecuzione degli interventi di cui alla stessa legge n. 1089 del 1o giugno 1939, la convenzione di cui al precedente comma fra le competenti autorità religiose ed i Comuni e' obbligatoria ed i lavori vanno realizzati dai Comuni con le modalità di cui alla lr n. 37 del 29 giugno 1979.

Art. 4 (Abrogazione e norma finanziaria)

1. E' abrogato il comma 2 dell' art. 2 della legge regionale 16 maggio 1985, n. 27.

2. La presente legge non comporta l'iscrizione di appositi stanziamenti del bilancio regionale.

GIURISPRUDENZA

***Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia,
sede di Bari, Sezione II, Sentenza n. 1131/14 maggio
2008.***

Nota introduttiva e di approfondimento

*“Sui criteri di assegnazione dei contributi per la realizzazione di
edifici di culto ed opere annesse previsti dalla Legge Regionale 4
febbraio 1994 n.4”*

1. Premessa.

Nella rubrica *Retrospectiva* del presente Bollettino è stata pubblicata ed esaminata la Legge Regionale 4 febbraio 1994, n. 4, recante *“Norme in materia di edilizia di culto e di utilizzazione degli oneri di urbanizzazione”*. In tale occasione è stata posta in evidenza la peculiarità e rilevanza del provvedimento che consente, con riferimento agli edifici di culto ed opere annesse destinate all'esercizio stesso (art.1), di conseguire, attraverso appositi procedimenti, finanziamenti regionali (art.2) o comunali (art.3)

finalizzati alla esecuzione di costruzione, ricostruzione, ristrutturazione, consolidamento, adeguamento antisismico e restauro sui predetti beni, a seguito di istanze avanzate per la Chiesa Cattolica dall'Ordinario Diocesano e per le altre confessioni religiose dalla autorità competente a norma di legge.

La valutazione della concreta operatività di un provvedimento legislativo non può essere operata, tuttavia, solo alla stregua delle disposizioni che lo compongono bensì richiede anche un esame degli strumenti predisposti dall'ordinamento in caso di inosservanza dei contenuti delle norme nonché dell'applicazione che ne è fatta in sede giurisprudenziale.

Sotto il primo aspetto indicato, viene in considerazione l'art. 24 della Legge Regionale 27 febbraio 1995, n.7, "*Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 1995 e bilancio pluriennale 1995-97*", rubricata "*Legge regionale 4 febbraio 1994. n. 4. Attivazione poteri sostitutivi*" ai sensi della quale "*1. La Regione, decorso il termine di cui al comma 1 dell'art. 3 della legge regionale n. 4 del 1994, diffida i Comuni inadempienti all'attivazione delle procedure di devoluzione. Nell'ipotesi di ulteriore inadempienza, la Regione promuove i poteri sostitutivi entro e non oltre il quindicesimo giorno successivo alla diffida*".

La norma, in altre parole, ha previsto una fattispecie peculiare in quanto espressamente relativa alla attuazione della Legge n. 4/1994, art.3, in forza della quale la Regione, in caso di omesso pagamento da parte del

Comune, deve diffidarlo ad adempiere e quindi, decorso inutilmente il breve termine di 15 giorni, avviare l'esercizio di poteri sostitutivi, attraverso i quali sarà possibile intervenire in luogo dell'ente inerte e corrispondere il contributo dovuto.

Non risulta, tuttavia, che tale previsione abbia trovato concreta applicazione con l'esercizio dei poteri sostitutivi regionali.

Occorre, quindi, rivolgere l'attenzione alle pronunce giurisprudenziali. Sebbene anche sotto questo aspetto non sia possibile attingere ad una copiosa produzione, viene in rilievo almeno una pronuncia, la Sentenza n.1131/2008 della Sezione II del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, sede di Bari, che, oltre a valutare la fondatezza del provvedimento comunale con il quale è stata negata la concessione di un finanziamento, formula anche importanti considerazioni in ordine alla *ratio* ed alla efficacia della Legge *de qua*.

L'importanza della Sentenza che verrà esaminata nel prosieguo e la sua valenza di riferimento interpretativo discende, pertanto, dal numero assai limitato di precedenti giurisprudenziali reperibili nella materia *de qua* anche a livello nazionale.

2. *La controversia, l'atto impugnato ed i motivi di ricorso.*

Passando all'esame della vicenda, essa trae fondamento, come anticipato nel primo paragrafo, da una Deliberazione di Giunta comunale

con la quale è stata respinta una richiesta di contributo, relativa alla realizzazione di lavori per attrezzature religiose, avanzata da un ente di culto riconosciuto dallo Stato italiano.

A fronte di tale richiesta, infatti, con una prima Deliberazione la Giunta, rilevata la difficoltà di determinazione del dato percentuale relativo alla preferenza per tale Confessione e dell'importo da devolvere, ha rinviato ad altro provvedimento l'assegnazione del contributo. Al fine di sciogliere tale motivo di incertezza, l'ente ha considerato le indicazioni fornite dalla Circolare n. 3630/22.3.1994 dell'Assessorato ai lavori pubblici della Regione Puglia che suggerisce di assumere, quale parametro di riferimento, le preferenze espresse nelle denunce dei redditi con riguardo alla destinazione dell'otto per mille Irpef, prendendo in considerazione solo le denunce che indichino, espressamente, una preferenza in favore delle confessioni religiose citate nel modello ministeriale.

Sulla scorta di tale indicazione, il Comune ha interpellato la Direzione centrale gestione tributi dell'Agenzia delle Entrate ed acquisito i dati concernenti le scelte espresse in ambito nazionale dai contribuenti nelle dichiarazioni dei redditi presentate nel 1999 per il 1998²² ed utilizzati per l'erogazione del contributo 8x1000 nell'esercizio 2002.

²² L'istanza rigettata è stata presentata nel 1998.

Esaminati tali dati la Giunta Comunale, con nuova Deliberazione, è pervenuta alla conclusione che nessuna somma spettasse alla Confessione religiosa richiedente in quanto “... *non... riconosciuta dallo Stato italiano ai fini della destinazione dell’otto per mille...*”.

Avverso tale diniego è stato quindi proposto ricorso dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale di Bari, competente per territorio, con richiesta di annullamento dell’atto ed accertamento del diritto alla corresponsione del contributo. La ricorrente, pertanto, non ha ritenuto di attivare lo specifico rimedio di cui all’art. 24 della Legge n.7/1995.

In ordine ai motivi di ricorso, l’ente di culto ha in primo luogo ravvisato nel provvedimento impugnato una violazione di norme costituzionali - artt.3, 8 e 19 - di norme nazionali – art. 12 della Legge n.10/1977 – e regionali - artt. 1, 2 e 3 della più volte citata Legge Regionale n.4/1994.

Con specifico riferimento alla Legge Regionale da ultimo citata, l’ente ravvisa un eccesso di potere in quanto il diniego è fondato su un requisito – riconoscimento dello Stato ai fini dell’8x1000 - che la Legge non prescrive.

In secondo luogo, il ricorso ha denunciato un vizio di incompetenza, ritenendo, sulla scorta della Legge n.127/1997 e quindi del sopravvenuto D.Lgs. n.267/2000 (cd. Testo unico degli enti locali), che la competenza ad adottare determinazioni in ordine ai contributi *de quibus* non spetti alla Giunta Regionale bensì al dirigente e, nello specifico, al dirigente della Ripartizione territorio e qualità edilizia.

3. *La Sentenza.*

La Sentenza ha esaminato, in primo luogo, la denunciata incompetenza della Giunta Comunale in ordine alla adozione dei provvedimenti impugnati.

A tal fine la pronuncia muove dall'esame delle medesime norme citate dalla parte ricorrente pervenendo, tuttavia, a differenti conclusioni.

Non vi è dubbio, secondo la Sentenza, che con l'entrata in vigore della Legge n.127/1997 sia stato introdotto il principio di separazione tra attività politica ed attività gestionale. La disciplina, inoltre, ha attribuito alla Giunta competenze proprie e competenze attuative degli indirizzi generali fissati dal Consiglio in via residuale.

Con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 267/2000, questa impostazione ha trovato sostanziale conferma. Infatti, spettano alla Giunta²³ tutti gli atti che non sono riservati dalla legge o dallo statuto al Consiglio o al Sindaco. La Giunta, dunque, attua gli orientamenti generali formulati dall'organo elettivo e, nell'ambito degli spazi in tal modo tracciati, effettua scelte e valutazioni di natura politico-discrezionale.

²³ Art. 48 comma 2 "La Giunta compie tutti gli atti rientranti ai sensi dell'articolo 107, commi 1 e 2, nelle funzioni degli organi di governo, che non siano riservati dalla legge al consiglio e che non ricadano nelle competenze, previste dalle leggi o dallo statuto, del sindaco o del presidente della provincia o degli organi di decentramento; collabora con il sindaco e con il presidente della provincia nell'attuazione degli indirizzi generali del consiglio; riferisce annualmente al consiglio sulla propria attività e svolge attività propositive e di impulso nei confronti dello stesso".

L'attività dei dirigenti non può invece tradursi, secondo il Tribunale, nel compimento di scelte strategiche o di carattere discrezionale; tali atti, oltre a non trovare riscontro nella elencazione di cui all'art.107, comma III del D.Lgs. 267/2000, sarebbero contrastanti con la logica sottesa alla norma²⁴.

Chiariti, alla luce della normativa di riferimento, i principi di carattere generale in materia, il Tribunale ha quindi verificato, con specifico riferimento alla fattispecie prevista dall'art. 3 della Legge Regionale n.4/1994, la competenza in ordine alla adozione degli atti amministrativi ivi previsti.

²⁴ Sono attribuiti ai dirigenti tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo adottati dai medesimi organi, tra i quali in particolare, secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente:

- a) la presidenza delle commissioni di gara e di concorso;
- b) la responsabilità delle procedure d'appalto e di concorso;
- c) la stipulazione dei contratti;
- d) gli atti di gestione finanziaria, ivi compresa l'assunzione di impegni di spesa;
- e) gli atti di amministrazione e gestione del personale;
- f) i provvedimenti di autorizzazione, concessione o analoghi, il cui rilascio presupponga accertamenti e valutazioni, anche di natura discrezionale, nel rispetto di criteri predeterminati dalla legge, dai regolamenti, da atti generali di indirizzo, ivi comprese le autorizzazioni e le concessioni edilizie;
- g) tutti i provvedimenti di sospensione dei lavori, abbattimento e riduzione in pristino di competenza comunale, nonché i poteri di vigilanza edilizia e di irrogazione delle sanzioni amministrative previsti dalla vigente legislazione statale e regionale in materia di prevenzione e repressione dell'abusivismo edilizio e paesaggistico-ambientale;
- h) le attestazioni, certificazioni, comunicazioni, diffide, verbali, autenticazioni, legalizzazioni ed ogni altro atto costituente manifestazione di giudizio e di conoscenza;
- i) gli atti ad essi attribuiti dallo statuto e dai regolamenti o, in base a questi, delegati dal sindaco.

Nell'esaminare ai predetti fini la citata norma, la pronuncia opera una lettura assai penetrante e significativa in ordine alla *ratio* della disciplina ed alle scelte che l'ente è chiamato ad assumere.

E' rilevante considerare, sempre secondo il *decisum*, che la citata norma prevede la devoluzione di una “...*somma non inferiore al sette per cento dei contributi loro spettanti per oneri di urbanizzazione secondaria...*”. La disposizione, pertanto, attribuisce un ampio margine discrezionale, in occasione di ogni esercizio finanziario, in ordine alla scelta dei destinatari, del *quantum* ed anche del *quomodo* di attribuzione dei contributi.

In particolare, il Comune è chiamato a ponderare ed effettuare, attraverso una valutazione definita “...*strategica...*”, scelte in materia urbanistica che riguardano le risorse da impiegare per garantire uno sviluppo armonico ed equilibrato dei centri abitativi, attraverso la realizzazione di servizi di interesse pubblico in senso ampio. In tal novero la pronuncia colloca, in quanto espressione del fondamentale diritto di libertà religiosa, i servizi religiosi e le attività di culto.

Ne consegue che il Dirigente, in mancanza di una deliberazione di Giunta che eserciti i poteri discrezionali sopra indicati, non può adottare il provvedimento di cui all'art. 3 della Legge Regionale n.4/1994.

Né, in senso contrario, è possibile sostenere che tali determinazioni siano già contenute nel bilancio di previsione: secondo la Sentenza, infatti, tale bilancio opera una scelta per obiettivi generali, quali programmi e

progetti strategici ma demanda ad una scelta di Giunta la individuazione dei progetti e programmi specifici da attuare e finanziare.

La tesi della ricorrente sul punto non è stata, pertanto, accolta dal Tribunale che ha ritenuto, invece, competente la Giunta alla adozione dei provvedimenti contestati.

La pronuncia è passata, quindi, all'esame dell'altro motivo di ricorso ed alla verifica in ordine alla asserita violazione delle norme costituzionali, nazionali e regionali in materia.

Tali censure sono state invece considerate fondate. Ha trovato accoglimento, in particolare la denunciata violazione degli articoli 3, 8 e 19 della Costituzione.

L'*iter* argomentativo della pronuncia prende le mosse dall'art.8 della Costituzione ai sensi del quale tutte le religioni sono, nei confronti della legge, "*...ugualmente libere...*".

Tale principio è già stato applicato, in giurisprudenza, con riguardo ad altre prescrizioni di legge che, al fine di selezionare istanze di ammissione a contributi, hanno individuato l'elemento discriminante nel raggiungimento di Intese con lo Stato. La Corte Costituzionale, sin dalla Sentenza n.195/1993²⁵, ha chiarito che le Intese hanno carattere facoltativo e, pertanto, la conseguente esclusione di una Confessione religiosa dall'accesso

²⁵ Il testo integrale della Sentenza è consultabile al seguente indirizzo http://www.governo.it/Presidenza/USRI/confessioni/norme/sentenza_195_1993.pdf

a contributi o benefici costituisce una violazione dell'art.8 comma I della Costituzione.

Il Tribunale rileva, inoltre, che tale impostazione non è presente nella Legge Regionale n. 4/1994 i cui criteri sono chiari e del tutto privi del contenuto “*discriminatorio*” che il Comune vorrebbe invece attribuire alla stessa.

Sussiste, pertanto, anche la violazione dell'art. 3 della Costituzione in quanto precludere, sulla base delle Intese, la possibilità di ogni Confessione religiosa di accedere ai contributi previsti dalla legge, viola il principio di uguaglianza nell'esercizio del culto.

Palese è, infine, la violazione della Legge Regionale n. 4/1994. Si rileva al riguardo che l'interpretazione del dettato normativo da parte del Comune è stata errata rispetto a quanto ivi stabilito.

In particolare, è del tutto priva di fondamento la tesi comunale secondo cui il requisito previsto dall'art.3 - corresponsione del contributo in misura proporzionale alla consistenza nel Comune della Confessione richiedente – comporti un diniego in mancanza di una Intesa con lo Stato.

Tale interpretazione determina, inoltre, una ingiustificata disparità di trattamento tra le diverse Confessioni religiose, vizio che si estende anche alla citata Circolare n. 3630/22.3.1994 dell'Assessorato ai Lavori Pubblici della Regione Puglia, nella parte in cui suggerisce di applicare tale criterio per la valutazione delle istanze.

Sulla scorta di tutte le considerazioni esposte, la Sezione II del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, sede di Bari ha accolto il ricorso, annullato i provvedimenti impugnati e condannato il Comune resistente al pagamento delle spese processuali.

Si riporta, di seguito, il testo della Sentenza.

Testo della Sentenza

REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Seconda)

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 2290 del 2004, proposto da:

Congregazione Cristiana XXXXXXXXXXXXX, rappresentato e difeso dagli avv. Pasquale Medina, Giuseppe Tucci, con domicilio eletto presso Pasquale Medina in Bari, via Calefati, 177;

contro

Comune di XXXXXX;

nei confronti di

Arcidiocesi XXXXXX;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

a) della delibera della Giunta Comunale di XXXXXX n. 371 del 07.05.2004, comunicata con nota prot. n. 127303, datata 08.06.2004 e successivamente pervenuta, con la quale è stata “rettificata” la precedente deliberazione di Giunta Comunale del 30.12.2002, “limitatamente al punto 4 del dispositivo, dando atto che non vi sono somme da devolvere in favore della Congregazione Cristiana XXXXXXXXXXXX, non essendo la suddetta Confessione religiosa riconosciuta dallo Stato italiano ai fini della destinazione dell’otto per mille dell’IRPEF”;

b) di ogni atto presupposto, consequenziale o comunque connesso, compresa –nella parte considerata- la circolare dell’Assessorato ai LL.PP. della Regione Puglia prot. n. 3630 del 22.03.1994, la delibera della G.M. n.

1261 del 30.12.2002, la nota del Dirigente della Ripartizione Territorio e Qualità edilizia del Comune di XXXXXXXX prot. n. 127304 dell'8.06.2004;

nonché per l'accertamento del diritto della Congregazione ricorrente a fruire del "contributo" previsto dalla L.R. n. 4/1994 e richiesto per l'anno 1998;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 08/04/2008 il dott. Gianluca Rovelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Con istanza acquisita al protocollo in data 29.12.1998 al n. 6553, la Congregazione Cristiana XXXXXXXXXX, Ente di culto riconosciuto dallo Stato con d.p.r. 31 ottobre 1986 n. 783, richiedeva al Comune di XXXXXXXX la concessione della quota spettante in ragione delle spese sostenute, del contributo per le attrezzature religiose previsto dall'art. 12 della L. 28 gennaio 1977 n. 10.

Con deliberazione della Giunta comunale n. 1261 del 30.12.2002, la quota di contributo spettante alla Congregazione, non veniva quantificata in ragione del fatto che l'importo da devolvere a tale confessione religiosa avrebbe potuto essere computato solo all'esito di accertamenti, essendo difficilmente ipotizzabile per tale confessione, il dato percentuale relativo alla preferenza espressa, rimandando perciò a successivo provvedimento la determinazione del contributo.

Con nota del 15 aprile 2003, la Direzione centrale gestione tributi dell'Agenzia delle entrate, all'uopo interpellata, visto il contenuto della Legge regionale (n. 4/1994) anche alla luce dei chiarimenti contenuti nell'ultima parte della circolare n. 3630 diramata dall'assessorato ai lavori pubblici della Regione Puglia in data 22.3.1994, nella quale per una più

corretta ripartizione dei contributi in argomento, viene suggerito agli enti amministrati di far riferimento alle preferenze espresse nelle denunce dei redditi riguardo alla destinazione dell'otto per mille Irpef, prendendo in considerazione solo le denunce che indicano una preferenza in favore delle confessioni religiose citate nel modello ministeriale, comunicava al Comune di XXXXXX i dati numerici e percentuali in possesso della Direzione, riguardanti le scelte espresse in ambito nazionale dai contribuenti nelle dichiarazioni dei redditi presentate nel 1999 per il 1998 ed utilizzati per l'erogazione del contributo 8x1000 nell'esercizio 2002.

Con delibera n. 371 del 7.5.2004, la Giunta comunale di XXXXX perveniva nella determinazione di "rettificare la deliberazione di Giunta comunale del 30.12.2002 limitatamente al punto 4 del dispositivo, dando atto che non vi sono somme da devolvere in favore della Congregazione Cristiana XXXXXXXX, non essendo la suddetta confessione religiosa riconosciuta dallo Stato italiano ai fini della destinazione dell'otto per mille".

Avverso i citati provvedimenti la ricorrente deduceva articolate censure di seguito sintetizzabili:

1) violazione e falsa applicazione di legge (art. 3, 8 e 19 Cost.; art. 12 L. n. 10 del 1977; artt. 1, 2 e 3 della L.R. n. 4 del 1994). Eccesso di potere per difetto ed erroneo apprezzamento dei presupposti di fatto e di diritto, eccesso di potere per travisamento, disparità di trattamento, ingiustizia manifesta;

2) incompetenza.

Concludeva per l'annullamento degli atti impugnati previa concessione di misura cautelare, nonché per l'accertamento del diritto della Congregazione XXXXXXXX alla erogazione da parte del Comune di XXXXXX dei benefici previsti dall'art. 3 della L.R. n. 4 del 1994.

Alla camera di consiglio del 2 dicembre 2004, il T.a.r. Puglia, sede di Bari, sezione terza, accoglieva la domanda incidentale di sospensione a soli fini del riesame del provvedimento impugnato.

Secondo quanto risulta dalla memoria depositata dalla ricorrente in data 28.03.2008, il Comune di XXXXXX non ha adottato alcun provvedimento.

Alla udienza pubblica del 8.4.2008, il ricorso passava in decisione.

DIRITTO

Va preliminarmente esaminato il secondo motivo di ricorso dedotto dalla ricorrente, vale a dire l'asserita incompetenza della giunta comunale alla adozione del provvedimento impugnato.

Secondo la difesa della ricorrente, detta competenza, a partire dalla entrata in vigore della L. 127 del 1997 e poi del d.lgs 267 del 2000, apparterebbe ai dirigenti e, nel caso di specie, al dirigente della ripartizione territorio e qualità edilizia.

La censura non è fondata.

L'entrata in vigore della L. 127 del 1997, ha sancito in via definitiva il principio di separazione tra attività di indirizzo politico e gestione amministrativa.

Il ruolo della giunta nei rapporti interorganici è oggi duplice. Essa è organo attributario di competenze proprie e organo chiamato a collaborare nel dare attuazione agli indirizzi indicati dal consiglio. La tecnica utilizzata dal legislatore per la delimitazione delle competenze è stata quella della attribuzione in via residuale. Nel rapporto con i dirigenti, dotati di una riserva di competenze proprie, la giunta si pone quale organo investito del compito di attuare gli indirizzi formulati dall'organo elettivo. Fermo il principio di separazione tra attività di indirizzo politico e gestione amministrativa, questo collegio ritiene però che il combinato disposto degli artt. 48 comma 2 e 107 commi 1 e 2 del d.lgs 267 del 2000 vada correttamente interpretato nel senso di escludere che l'attività gestionale dei dirigenti si traduca nel compimento di scelte strategiche.

La giunta, secondo l'art. 48 comma 2 del d.lgs 267 del 2000, compie tutti gli atti rientranti ai sensi dell'art. 107 commi 1 e 2, nelle funzioni degli organi di governo, che non siano riservati dalla legge al consiglio e che non ricadano nelle competenze, previste dalle leggi o dallo Statuto, del Sindaco o del Presidente della provincia o degli organi di decentramento. Ritiene il collegio che la giunta, essendo investita del compito di attuare gli indirizzi formulati dall'organo elettivo, può svolgere anche attività esecutive che implicino una valutazione di natura politico amministrativa, in quanto tale non spettante per definizione alla dirigenza. Ciò significa che se il ruolo del consiglio si limita alle scelte fondamentali nelle materie tassativamente elencate all'art. 42 del d.lgs 267 del 2000, alla giunta compete l'adozione di tutti quegli atti che costituiscono espressione della funzione di governo dell'ente e che non competano ad altri organi giusta il disposto dell'art. 48 più volte citato.

Non possono dunque appartenere alla competenza dei dirigenti tutti quegli atti che, pur muovendosi al confine tra attività di indirizzo politico ed attività di gestione, comportino scelte strategiche rilevanti o comunque esulino dalla normale gestione amministrativa, rappresentando invece esercizio di un potere sì esecutivo, ma in sé contenente profili di elevatissima discrezionalità. Tali atti non possono essere adottati dai dirigenti perché si pongono al di fuori del novero di quelli individuati dall'art. 107 del d.lgs 267 del 2000, non solo nella elencazione di cui al comma 3, che è esemplificativa, ma al di fuori della sua stessa ratio. Gli atti riservati ai dirigenti sono infatti sempre atti idonei a dare attuazione agli obiettivi ed ai programmi definiti con gli atti di indirizzo degli organi politici. Al di fuori di queste ipotesi, il dirigente finirebbe con l'esercitare compiti che lungi dall'essere solo gestionali diverrebbero anche strategici.

Nel caso di specie, la competenza alla adozione degli atti previsti dall'art. 3 della L.R. n. 4 del 1994 non può essere attribuita ai dirigenti.

Nello stabilire che i Comuni entro il 31 marzo di ogni anno devolvono alle competenti autorità religiose una somma non inferiore al 7% dei contributi loro spettanti per oneri di urbanizzazione secondaria, la disposizione in esame lascia all'organo competente a provvedere in materia, che non può che essere la giunta comunale, un ampio margine di discrezionalità che non può non tradursi in una scelta strategica di fondamentale rilevanza per la vita dell'ente. L'attribuzione dei proventi di cui trattasi non si risolve in un mero atto gestionale, bensì in una scelta da ponderare ed adottare ogni esercizio finanziario al fine di stabilire in che misura e con quali esatte modalità tali contributi debbano essere corrisposti.

Si rinviene in quest'ambito un intervento importante dell'ente locale che trova la sua ragione e giustificazione, propria della materia urbanistica, nell'esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi, ed ha l'effetto di favorire le attività di culto, che rappresentano un'estrinsecazione del diritto fondamentale ed inviolabile della libertà religiosa.

Il dirigente quindi, in difetto di uno specifico obiettivo stabilito con atto deliberativo puntuale o direttamente nel piano esecutivo di gestione, non può provvedere in materia di assegnazione di tali contributi poiché la determinazione degli stessi, le modalità di erogazione, la stessa scelta delle modalità di individuazione dei soggetti cui attribuirli costituisce scelta strategica non rientrante tra gli atti di mera gestione. Né varrebbe l'obiezione secondo cui tali decisioni sarebbero già contenute negli strumenti di programmazione adottati dal consiglio comunale in sede di approvazione del bilancio di previsione. In quella sede, per l'appunto, il consiglio adotta solo le scelte strategiche fondamentali, disponendo gli stanziamenti ed i programmi e progetti strategici, senza definire compiutamente le modalità esecutive di tali programmi e progetti che

devono poi essere attuati, come nel caso di specie dalla giunta comunale per ogni esercizio finanziario.

La censura pertanto non è fondata.

Con il primo motivo di ricorso, vengono invece formulate articolate censure contro i provvedimenti impugnati, che vanno dalla violazione di legge all'eccesso di potere sotto vari profili.

Secondo la difesa della ricorrente, le condizioni per la fruibilità del contributo di cui alla L.r. n. 4 del 1994 sono:

1) sotto il profilo soggettivo, lo status di autorità religiose di quelle confessioni anche non cattoliche riconosciute a norma di legge;

2) sotto il profilo oggettivo, la inerenza ad un "edificio di culto" da costruire, ricostruire o ristrutturare.

Sotto il profilo quantitativo, l'entità del contributo va quantificata in misura proporzionale alla consistenza nel Comune delle comunità di diversa confessione.

I provvedimenti impugnati si porrebbero in violazione della legge oltretutto essere viziati per eccesso di potere .

Le censure sono fondate.

L'art. 8 della Costituzione stabilisce che "tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge".

La consistenza numerica non può essere idoneo criterio per discriminare il trattamento tra confessioni religiose e si impone ormai la pari protezione della coscienza di ciascuna persona che si riconosce in una fede, quale che sia la confessione religiosa di appartenenza.

La Corte Costituzionale ha già avuto modo di esprimersi sulla materia dei finanziamenti alle confessioni religiose chiarendo che l'aver stipulato l'intesa prevista dall'art. 8 comma 3 della Costituzione per regolare in modo speciale i rapporti con lo Stato non può costituire l'elemento discriminante nell'applicazione di una disciplina, posta da una legge comune, volta ad agevolare l'esercizio di un diritto di libertà dei cittadini e ciò per l'asserito

carattere facoltativo dell'intesa (Corte cost. n. 195/1993). I giudici costituzionali nella sentenza citata, hanno affermato espressamente che escludere da benefici finanziari una confessione religiosa in relazione alla sussistenza o meno delle condizioni di cui al 2° e 3° comma dell'art. 8 della Costituzione "viene a integrare una violazione del principio affermato nel primo comma del medesimo articolo".

In materia di edilizia di culto, la L.R. pugliese n. 4 del 1994 ha dettato disposizioni chiarissime per l'utilizzazione degli oneri di urbanizzazione secondaria, disposizioni prive di qualunque contenuto discriminatorio per l'accesso ai benefici economici, fondato sull'aver stipulato intese con lo Stato italiano, condizione questa, prevista per fruire della destinazione dell'otto per mille dell'Irpef.

Orbene, la deliberazione della giunta comunale gravata, nel rettificare la precedente deliberazione n. 1261 del 30.12.2002, dando atto che "non vi sono somme da devolvere in favore della Congregazione cristiana XXXXX, non essendo la suddetta confessione religiosa riconosciuta dallo Stato italiano ai fini della destinazione dell'otto per mille dell'Irpef" è viziata sotto tutti i profili dedotti dalla ricorrente con il primo motivo di ricorso.

Sono violate le disposizioni di cui agli artt. 3, 8 e 19 della Costituzione.

In particolare è violato l'art. 3 in quanto i provvedimenti impugnati si pongono in contrasto con il principio di eguaglianza dei singoli nel godimento effettivo della libertà di culto, sulla quale ha un effetto immediato e diretto la possibilità delle singole confessioni religiose di accedere ai benefici economici quali quelli previsti dalla L.R. Puglia n. 4 del 1994.

Sono violati gli artt. 8 e 19 della Costituzione poiché le intese di cui all'art. 8 terzo comma costituiscono lo strumento previsto dalla Costituzione, per la regolazione dei rapporti delle confessioni religiose con lo Stato per gli aspetti che si collegano alle specificità delle singole confessioni o che richiedono deroghe al diritto comune, ma non possono essere una

condizione imposta alle confessioni per usufruire della libertà di organizzazione e di azione, loro garantita dal primo e dal secondo comma dello stesso art. 8, né per usufruire di norme di favore riguardanti le confessioni religiose (Corte Cost. 16.07.2002 n. 346).

Sono altresì violate le stesse disposizioni della L.R. n. 4 del 1994 erroneamente applicate dall'amministrazione in modo del tutto difforme da quanto nelle stesse disposizioni stabilito. Laddove la legge regionale all'art. 3 comma 3 stabilisce che le somme spettanti sono corrisposte in misura proporzionale alla consistenza nel Comune delle Comunità di diversa confessione, non introduce, poiché non potrebbe farlo, alcuna indicazione volta ad impedire la corresponsione dei predetti contributi alle confessioni che non abbiano stipulato una intesa con lo Stato.

E' appena il caso di rilevare che la deliberazione della giunta comunale n. 371 del 7.5.2004 sconta anche il dedotto vizio dell'eccesso di potere sotto il profilo della disparità di trattamento per tutti i motivi già ampiamente esposti.

I medesimi vizi devono essere rilevati nei confronti di tutti gli altri atti impugnati e segnatamente di quella parte della circolare applicativa regionale, che suggerisce ai Comuni una erronea applicazione della Legge regionale in palese violazione delle già citate disposizioni costituzionali.

Per tutto quanto esposto il ricorso è fondato e deve essere accolto.

Le spese seguono la regola della soccombenza e vengono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sede di Bari, sezione seconda, pronunciando definitivamente sul ricorso in epigrafe lo accoglie e per l'effetto annulla gli atti impugnati nei sensi e nei limiti di quanto esposto in motivazione.

Condanna il Comune di XXXXX alle spese del presente giudizio in favore della ricorrente, che quantifica in € 3.000/00 (tremila/00).

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 08/04/2008 con l'intervento dei Magistrati:

Pietro Morea, Presidente

Antonio Pasca, Consigliere

Gianluca Rovelli, Referendario, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 14/05/2008