



**Normativa e giurisprudenza di interesse a cura dell'Ufficio Studi Massimario e Formazione**

## Corte Costituzionale

(1)

La Corte dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4, della legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e il rilancio dell'economia campana - Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016).

[Corte costituzionale, 26 luglio 2018, n. 177 - Pres. Lattanzi - Red. Carosi](#)

Nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 3 e 4, della legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e il rilancio dell'economia campana - Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016), promosso dal T.a.r. per la Campania, nel procedimento vertente tra Fort@Energy srl e la Regione Campania, con [ordinanza del 1 aprile 2017](#), iscritta al n. 140 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2017

Il dispositivo della sentenza:

*1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 3, della legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e il rilancio dell'economia campana - Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016);*

*2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4, della legge reg. Campania n. 6 del 2016, sollevate, in riferimento agli artt. 41, 97 e 117, primo e terzo comma, della Costituzione e in relazione all'art. 12, comma 4, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), e all'art. 13 della direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive*

2001/77/CE e 2003/30/CE, dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Osserva, in particolare, la Corte costituzionale che:

*Con riguardo alle censure sollevate in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., la previsione della sospensione del rilascio di nuove autorizzazioni per impianti eolici nel territorio regionale produce un effetto di procrastinazione che contravviene al principio fondamentale espresso dall'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003 (sentenze n. 192 del 2011, n. 168 e n. 124 del 2010, n. 282 del 2009 e n. 364 del 2006). Tale contrasto comporta la violazione del predetto parametro.*

*Infatti, secondo il costante orientamento di questa Corte, la disciplina del regime abilitativo degli impianti di energia da fonti rinnovabili rientra, oltre che nella materia «tutela dell'ambiente», anche nella competenza legislativa concorrente, in quanto riconducibile a «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, Cost.), nel cui ambito i principi fondamentali sono dettati anche dal d.lgs. n. 387 del 2003 e, in specie, dall'art. 12 (ex multis, sentenza n. 14 del 2018).*

*Più in particolare, questa Corte ha espressamente affermato che «[l]'indicazione del termine, contenuto nell'art. 12, comma 4, deve qualificarsi quale principio fondamentale in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", in quanto tale disposizione risulta ispirata alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità garantendo, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo» (sentenza n. 156 del 2016).*

Rileva, peraltro, la Corte che:

*La norma impugnata collide con l'art. 117, primo comma, Cost. anche per il sostanziale contrasto con la prescrizione dell'art. 13 della direttiva 2009/28/CE.*

*Come già rilevato da questa Corte, «la normativa comunitaria promuove [...] il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili, espressamente collegandolo alla necessità di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra, e dunque anche al rispetto del protocollo di Kyoto della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, in una prospettiva di modifica radicale della politica energetica dell'Unione. [...] Il percorso tracciato, a partire dalla direttiva 2001/77/CE (art. 6), ha avuto come prioritario obiettivo la creazione di un mercato interno dell'energia da fonti rinnovabili, e in questa direzione la normativa comunitaria ha richiesto agli Stati membri di dettare regole certe, trasparenti e non discriminatorie, in grado di orientare le scelte degli operatori economici, favorendo gli investimenti nel settore. In una diversa, non meno importante, direzione, la normativa comunitaria ha richiesto agli Stati membri di semplificare i procedimenti autorizzatori» (sentenza n. 275 del 2012).*

*Il percorso inaugurato dalla menzionata direttiva 2001/77/CE, cui è stata data attuazione con il d.lgs. n. 387 del 2003, è proseguito con la direttiva 2009/28/CE, sostitutiva della precedente, che ha ricevuto attuazione con il decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE).*

*Quest'ultima direttiva, all'art. 13, prevede che gli Stati membri adottino misure «appropriate per assicurare che: [...] c) le procedure amministrative siano semplificate e accelerate al livello amministrativo adeguato; d) le norme in materia di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze siano [...] proporzionate [...] e tengano pienamente conto delle specificità di ogni singola tecnologia per le energie rinnovabili».*

*La normativa europea, dunque, da un lato, esige che la procedura amministrativa si ispiri a canoni di semplificazione e rapidità – esigenza cui risponde il procedimento di autorizzazione unica – e, dall'altro, richiede che in tale contesto confluiscono, per essere ponderati, gli interessi correlati alla tipologia di impianto, quale, nel caso di impianti energetici da fonte eolica, quello, potenzialmente confliggente, della tutela del territorio nella dimensione paesaggistica.*

*La sospensione disposta in via generale dalla disposizione censurata collide con le norme di principio della legge nazionale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e con le ricordate norme europee che, per i termini in cui sono formulate, mostrano chiaramente di non tollerare condizionamenti anche se giustificati da un'asserita esigenza di tutela dell'ambiente.*

E, ancora, che:

*Merita, infine, accoglimento anche la censura posta in riferimento all'art. 41 Cost.*

*Prevedendo la sospensione del rilascio di nuove autorizzazioni per impianti eolici, la disposizione censurata ha alterato il contesto normativo esistente al momento della presentazione della richiesta di autorizzazione unica, caratterizzato da una tempistica certa e celere, in coerenza con il particolare favor riconosciuto alle fonti energetiche rinnovabili dalla disciplina interna e sovranazionale.*

*Sotto tale profilo essa sacrifica l'interesse del richiedente alla tempestiva disamina dell'istanza, che concorre a influenzare la relativa scelta di sfruttamento imprenditoriale. Occorre al riguardo precisare che la posizione del richiedente non consiste in un diritto al rilascio dell'autorizzazione, bensì in un interesse qualificato all'esame dell'istanza a legislazione vigente, secondo il procedimento valutativo integrato precedentemente descritto.*

*Dunque, «il legislatore regionale ha inserito una norma non coordinata, sotto il profilo [...] temporale, con l'esigenza di concentrare [i] tempi [...] degli accertamenti confluenti nell'autorizzazione finale. Il risultato di tale operazione non conforme al dettato costituzionale è quello di penalizzare, attraverso non ordinati "schermi burocratici" [...] le strategie industriali di*

*settore, che non possono prescindere dal fattore tempo» (sentenza n. 267 del 2016). Né la moratoria può essere giustificata con diverso e qualificato interesse d'ordine generale, poiché, alla luce di quanto in precedenza evidenziato, nella specifica fattispecie l'interesse alla tutela del territorio nella dimensione paesaggistica trova adeguata valorizzazione all'interno degli schemi procedurali tipizzati dal legislatore competente.*

**Si segnala che la sentenza sarà oggetto di trattazione in apposita News a cura dell'Ufficio Studi Massimario e Formazione.**

## Rimessioni alla Corte di Giustizia dell'Unione europea

**Le massime e le relative appendici, a cura del Cons. Giulia Ferrari, possono consultarsi nella Sezione "[Focus giurisprudenza e pareri](#)" della Home page del sito istituzionale**

(2)

Alla Corte di giustizia dell'Unione europea l'affidamento diretto del contratto di servizio di trasporto pubblico ferroviario.

[T.a.r. per la Sardegna, sez. I, ordinanza 25 luglio 2018, n. 682 - Pres. Lucrezio Monticelli, Est. Manca](#)

Per l'annullamento della Determinazione Dirigenziale n. 406 del 17 luglio 2017, avente per oggetto l'affidamento diretto del servizio di trasporto pubblico ferroviario della Regione Sardegna per il periodo 1/1/2017 – 31/12/2025 disposto in favore di Trenitalia S.p.A. e della delibera della Giunta Regionale della Regione Sardegna, n. 31/4 del 27 giugno 2017, che ha autorizzato la stipula del contratto di servizio di trasporto pubblico ferroviario novennale, tra la Regione Sardegna e Trenitalia. Rimette alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea la questione pregiudiziale indicata in motivazione, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea; sospende il presente giudizio fino alla definizione della questione pregiudiziale; ordina alla Segreteria che provveda alla trasmissione della presente ordinanza alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, insieme alla copia dei seguenti atti del fascicolo di causa.

Osserva il Collegio, tra l'altro, che:

*Il dubbio che giustifica la rimessione della questione pregiudiziale riguarda la possibilità di un'interpretazione dell'articolo 7, paragrafi 2 e 4, del regolamento (CE) n. 1370/2007, conforme ai principi del Trattato in tema di concorrenza, non discriminazione, trasparenza, attribuendo alle predette disposizioni del regolamento il significato più ampio, sia quanto agli obblighi di*

informazione al mercato, gravanti sull'autorità competente che intenda procedere all'affidamento diretto, che dovrebbero consentire a tutti gli operatori potenzialmente interessati alla gestione del servizio di formulare un'offerta seria e ragionevole; sia quanto agli obblighi di motivazione della scelta dell'affidatario diretto, che dovrebbe includere anche la valutazione comparativa nel caso in cui l'autorità, dopo la pubblicazione dell'avviso di pre-informazione di cui all'art. 7 del regolamento (CE), riceva una pluralità di proposte di gestione del servizio. Come anticipato, la risposta della Corte di Giustizia è decisiva per la risoluzione della controversia, incentrata sulla portata normativa delle disposizioni del regolamento (CE) più volte richiamate.

Le questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte di giustizia dell'Unione europea:

*“Se l'art. 7, paragrafo 2, del Regolamento (CE), 23 ottobre 2007, n. 1370/2007, deve essere interpretato nel senso che impone, all'autorità competente che intende procedere all'aggiudicazione diretta del contratto, di prendere i provvedimenti necessari per pubblicare o comunicare le informazioni necessarie a tutti gli operatori potenzialmente interessati alla gestione del servizio per predisporre un'offerta seria e ragionevole”.*

*“Se l'art. 7, paragrafo 4, del Regolamento (CE), 23 ottobre 2007, n. 1370/2007, deve essere interpretato nel senso che l'autorità competente, prima di procedere all'aggiudicazione diretta del contratto, deve valutare comparativamente tutte le offerte di gestione del servizio eventualmente ricevute dopo la pubblicazione dell'avviso di pre-informazione di cui al medesimo art. 7, paragrafo 4”.*

**Si segnala che l'ordinanza sarà oggetto di trattazione in apposita News a cura dell'Ufficio Studi Massimario e Formazione.**

## Rimessioni alla Corte costituzionale

**Le massime e le relative appendici, a cura del Cons. Giulia Ferrari, possono consultarsi nella Sezione [“Focus giurisprudenza e pareri”](#) della Home page del sito istituzionale**

(3)

Alla Corte costituzionale la norma della Regione Emilia Romagna che limita le eccezioni all'insanabilità di interventi di ristrutturazione

[Cons. Stato, sez. VI, 31 luglio 2018, n. 4718 - Pres. Barra Caracciolo, Est. Lageder](#)

*E' rilevante e non manifestamente infondata, in relazione all'art. 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, lett. a), l. reg. Emilia-Romagna 21 ottobre 2004, n. 23, nella*

parte in cui limita le eccezioni al principio dell'insanabilità di interventi di ristrutturazione (conformi alla legislazione urbanistica, ma in contrasto con le prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti alla data del 31 marzo 2003), che comportino un aumento delle unità immobiliari, all'ipotesi delle sole unità immobiliari «ottenute attraverso il recupero ai fini abitativi dei sottotetti, in edifici residenziali bifamiliari e monofamiliari».

Osserva, tra l'altro, il Collegio che:

“la previsione legislativa all'esame – che testualmente recita: «2. Nel caso di interventi di ristrutturazione edilizia che siano conformi alla legislazione urbanistica ma che contrastino con le prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti alla data del 31 marzo 2003, il rilascio del titolo in sanatoria è ammesso qualora ricorrano le seguenti condizioni: a) non comportino aumento delle unità immobiliari, fatte salve quelle ottenute attraverso il recupero ai fini abitativi dei sottotetti, in edifici residenziali bifamiliari e monofamiliari; [...]» –, non si sottragga alla questione di legittimità costituzionale per contrasto con l'art. 3, primo comma, della Costituzione, quale di seguito rilevata d'ufficio ai sensi dell'art. 23, comma 3, della legge n. 87/1953.

Si precisa, al riguardo, che la questione è senz'altro rilevante, non potendosi dubitare dell'ammissibilità di questioni di legittimità costituzionale attinenti a leggi di cui il giudice a quo debba fare diretta applicazione ai fini della decisione della causa in relazione al thema decidendum (e, nel giudizio d'appello, al devolutum). Ipotesi, questa, che esattamente ricorre nella fattispecie, risultando con i motivi d'appello devoluti al presente grado questioni che non possono essere decise indipendentemente dall'applicazione della citata disposizione di legge regionale, posta dall'amministrazione comunale a fondamento della provvedimento di diniego dell'istanza di condono.

In punto di non manifesta infondatezza, ritiene il Collegio che la citata disposizione, nella parte in cui limita le eccezioni all'ivi affermato principio dell'insanabilità di interventi di ristrutturazione (conformi alla legislazione urbanistica, ma in contrasto con le prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti alla data del 31 marzo 2003), che comportino un aumento delle unità immobiliari – quale l'intervento in esame, costituito dalla realizzazione del nuovo elemento strutturale del solaio intermedio con la creazione di due unità immobiliari –, all'ipotesi delle sole unità immobiliari «ottenute attraverso il recupero ai fini abitativi dei sottotetti, in edifici residenziali bifamiliari e monofamiliari», non si sottragga a seri dubbi di costituzionalità.

Tale limitazione appare, segnatamente, in contrasto con i principi di ragionevolezza e di parità di trattamento sanciti dall'art. 3, primo comma, della Costituzione, in quanto, in tal modo, finiscono per essere trattati in modo diverso ipotesi del tutto assimilabili, quale quello dell'aumento delle unità abitative in edifici residenziali bifamiliari e monofamiliari, ottenute attraverso il recupero a fini abitativi di spazi interni preesistenti diversi dai sottotetti, non accompagnati da un mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante (peraltro, nella specie non contestato alla ricorrente come motivo ostativo al condono, ma richiamato, ad altri fini, nel provvedimento di demolizione) ed a carico urbanistico immutato (come nel caso di specie, in cui trova applicazione la disciplina urbanistica del piano regolatore generale di Cesena relativa alla zona di 'Ambito rurale della Collina', dettata dall'art. 69 delle norme tecniche di attuazione, con particolare riguardo agli usi consentiti 'U5/1 abitazioni rurali' e 'U5/2 annessi agricoli').

*Appare, infatti, priva di adeguata ratio giustificatrice la limitazione della condonabilità di interventi edilizi, comportanti un aumento delle unità immobiliari ubicate in edifici residenziali bi- o monofamiliari (quale l'immobile di proprietà dell'odierna appellante), alle unità recuperate dalla trasformazione abitativa solo dei sottotetti, e non anche di altri spazi interni, ad organismo edilizio rimasto invariato per sagoma e volumetria, attesa la sostanziale omogeneità delle situazioni messe a confronto (sia sotto il profilo dell'incidenza sul carico urbanistico, sia sotto il profilo del risparmio di aree edificabili, costituenti notoriamente una risorsa scarsa).*

*Siffatta disciplina differenziata appare, dunque, essere il frutto di una scelta legislativa arbitraria e ingiustificata, in contrasto con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza, inficiante l'esercizio della discrezionalità del legislatore".*

**Si segnala che la pronuncia sarà oggetto di trattazione in apposita News a cura dell'Ufficio Studi Massimario e Formazione.**

## Corte di Cassazione – Sezioni Unite

(4)

L'art. 116 del d.lgs n. 163 del 2006, inerisce alle vicende soggettive del contratto, come le cessioni di azienda, gli atti di trasformazione, fusione e scissione relativi ai soggetti esecutori di contratti pubblici, nonché alla possibilità per la stazione appaltante di opporsi al subentro del nuovo soggetto nella titolarità di contratto, con effetti risolutivi sulla situazione in essere, cioè a fattispecie negoziali atte a consentire il trasferimento del contratto, va dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario.

[Cass. civ., sez. un., ordinanza 31 luglio 2018, n. 20347, Pres. Petitti, Rel. Berrino](#)

Le Sezioni unite dichiarano la giurisdizione del giudice ordinario.

Istanza di regolamento preventivo di giurisdizione con riferimento al giudizio promosso dalla società Vodafone Italia s.p.a. dinanzi al TAR per il Lazio (R.G. n. 1573/2017).

Le Sezioni unite ritengono che:

*“è consolidato l'orientamento per il quale le controversie che radicano le loro ragioni nella serie negoziale successiva alla stipulazione del contratto e le vicende del suo adempimento riguardano la disciplina del rapporto scaturente dal contratto e, quindi, appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario, ivi comprese le questioni concernenti l'interpretazione dei diritti e degli obblighi delle parti, le controversie volte ad accertare le condizioni di validità, efficacia, nullità o annullabilità del contratto, siano esse inerenti o estranee o sopravvenute alla struttura del contratto, incluse quelle derivanti da irregolarità o illegittimità della procedura amministrativa a*

*monte e le fattispecie di radicale mancanza del procedimento di evidenza pubblica o sussistenza di vizi che ne affliggono singoli atti, accertabili incidentalmente da detto giudice, al quale le parti possono rivolgersi senza necessità del previo annullamento da parte del giudice amministrativo (v. S.U. n. 12177/2015, n. 12901/2013, n. 5446/2012)".*

Ed inoltre che:

*"accertato che nel caso in esame viene in rilievo non l'esercizio di un potere autoritativo, manifestatosi attraverso provvedimenti a fronte dei quali la posizione soggettiva del privato si atteggia ad interesse legittimo, ma la mera verifica, a carattere vincolato e su basi di parità, che la vicenda soggettiva occorsa rientri in una delle fattispecie in presenza delle quali soltanto, ai sensi dell'art. 116 dei d.lgs. n. 163 del 2006, la controparte privata ha il diritto di subentrare nella titolarità del contratto (in senso analogo in tema di appalto di opere pubbliche v. Sez. U., Ordinanza n. 23468 del 18.11.2016)".*

(5)

L'art. 12 d.lgs. n. 79/1999 nella nuova formulazione, per le concessioni di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico, prevede "una gara ad evidenza pubblica, nel rispetto della normativa vigente e dei principi fondamentali di tutela della concorrenza, libertà di stabilimento, trasparenza, non discriminazione e assenza di conflitto di interessi...", in conformità ai principi di tutela della concorrenza e di apertura del mercato, come rilevato dalla Corte Costituzionale con la sentenza del 10 maggio 2012 n. 114.

[Cass. civ., sez. un., sentenza 26 luglio 2018, n. 19875, Pres. Mammone, Rel. Chindemi](#)

Sul ricorso avverso la sentenza n. 34/2016 del Tribunale Superiore delle acque pubbliche, depositata il 5 febbraio 2016. Rigetta il ricorso.

*La lettera a) del comma 4 dell'art. 37 del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, come sostituito dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 134, ha nuovamente modificato l'art. 12 del decreto legislativo n. 79 del 1999 (così vigente alla data della delibera impugnata), prevedendosi espressamente che la gara va indetta anche per l'attribuzione di una nuova concessione di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico. L'obbligo della gara ad evidenza pubblica per il rilascio di nuove concessioni è stato previsto, per quanto qui rileva, già con l'art. 19 (disposizioni transitorie in materia di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico) della legge provinciale 20 luglio 2006 n. 7 (vigente alla data di presentazione della domanda da parte della società); quindi sia al momento dell'adozione della deliberazione impugnata, che al momento della decisione del TSAP sussisteva l'obbligo della gara per il rilascio di nuove concessioni. Peraltro fin dall'emanazione del decreto legislativo n. 79 del 1999 vige il principio dell'evidenza pubblica, volto a garantire l'obiettività, la trasparenza e la non discriminazione in materia di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico.*

*Il D.Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, che prevede procedure accelerate per l'energia prodotta da fonti rinnovabili, « ... deve pur sempre essere coordinato con il testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici, ed in particolare delle norme sulle derivazioni e sulle utilizzazioni delle acque pubbliche; in altri termini il meccanismo semplificatorio introdotto dal menzionato art. 12 in materia di autorizzazione delle opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili non comporta certamente l'elisione delle norme previste in materia di domande di concessione della derivazione di acque pubbliche, e quindi anche del D.Lgs. 16 marzo 1999, n. 79, art. 12».*

*Tali conclusioni non «... possono essere infirmate dagli artt. 7 ed 8 della Direttiva 2009/72/CE del 13-7-2009 (relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la Direttiva 2003/54/CE) richiamati dalla ricorrente, considerato che l'esigenza di procedure trasparenti non fa venir meno l'osservanza dei principi di non discriminazione e di tutela della concorrenza perseguiti dal D.Lgs. 16 marzo 1999, n. 79, art. 12, che tra l'altro intende realizzare, come si è visto, anche la tutela del principio della trasparenza; che poi secondo il suddetto art. 8 "gli Stati membri assicurano la possibilità, ai fini della sicurezza dell'approvvigionamento, di prevedere nuove capacità o misure di efficienza energetica/gestione della domanda, mediante una procedura di gara o qualsiasi altra procedura equivalente in termini di trasparenza e non discriminazione, sulla base di criteri pubblicati", non induce certamente a ritenere che possa ritenersi illegittima l'adozione della gara, che comunque assicura una maggiore garanzia di realizzazione dei suddetti principi di ispirazione comunitaria; in tal senso deve essere intesa l'affermazione della sentenza impugnata secondo la quale l'equivalenza tra gara e procedura che assicuri trasparenza e non discriminazione non è posta dall'art. 8 citato come valore determinante; di qui anche la pertinenza dell'ulteriore rilievo del TSAP secondo cui la mera presentazione di una istanza di grande derivazione di per sé sola non è idonea ad assicurare la suddetta equivalenza in termini di effettività della trasparenza e della non discriminazione».*

## Consiglio di Stato, Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana e Tribunali Amministrativi Regionali

**Le massime e le relative appendici, a cura del Cons. Giulia Ferrari, possono consultarsi nella Sezione "[Focus giurisprudenza e pareri](#)" della Home page del sito istituzionale.**

(6)

Competenza delle Questure a verificare le distanze minime dai luoghi sensibili ai fini del rilascio di licenze di polizie per esercizio di punti di raccolta del gioco.

Per la riforma della sentenza del [T.a.r. per la Toscana-Firenze, sez. II, n. 708/2017](#).  
Respinge l'appello.

Osserva il Collegio, in particolare, che:

*“occorre stabilire se, ai fini del rilascio della licenza ex art. 88 del TULPS per l'esercizio di sale scommesse e di altri giochi leciti, le Questure (possano e) debbano verificare, oltre ai requisiti richiesti dalla legislazione di pubblica sicurezza, anche il rispetto delle normative, regionali o comunali, in materia di distanze minime di tali attività commerciali da luoghi considerati "sensibili", cioè da tutti quei luoghi (primariamente gli istituti scolastici) nei quali si presume la presenza di soggetti appartenenti alle categorie più vulnerabili (primariamente i giovani) rispetto alla tentazione del gioco d'azzardo ed all'illusione di poter conseguire attraverso di esso facili guadagni.*

*In tale contesto numerose Regioni, tra le quali anche la Toscana, si sono dotate di norme finalizzate a prevenire – proprio attraverso l'imposizione di distanze minime delle sale giochi e scommesse dai luoghi sensibili – l'insorgenza di forma patologiche di ludopatia meglio note nella letteratura medica come G.A.P. (gioco d'azzardo patologico).*

*Orbene, non v'è dubbio che questa legislazione preventiva è posta a tutela della salute dei soggetti maggiormente esposti ma vale, senza meno, anche a prevenire – soprattutto per i più giovani – possibili fenomeni di devianza criminale potenzialmente coinvolgenti sia le realtà familiari di riferimento sia lo stesso ordine pubblico.*

*Sicchè, già per questo aspetto, la piena competenza del Questore in termini generali va pienamente riconosciuta.*

*In tal senso la sentenza di primo grado fa corretta applicazione di questi principi e risulta immune dai vizi denunciati dall'appellante.*

*Ragioni di completezza impongono, tuttavia, di integrare la motivazione del primo giudice dovendosi dar conto di alcune rilevanti modifiche normative che confermano la competenza del Questore nella specifica materia.*

*In particolare l'art. 1 comma 936 della legge 28 dicembre 2015 n. 208 (legge di stabilità 2016) testualmente prevede che “ Entro il 30 aprile 2016, in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono definite le caratteristiche dei punti di vendita ove si raccoglie gioco pubblico, nonchè i criteri per la loro distribuzione e concentrazione territoriale, al fine di garantire i migliori livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell'ordine pubblico e della pubblica fede dei giocatori e di prevenire il rischio di accesso dei minori di età.”*

*Tale norma conferma che anche la localizzazione dei punti di raccolta del gioco è materia che attiene, contestualmente, alla tutela della salute e dell'ordine pubblico ed è sintomatico che entrambe le tutele sono espressamente richiamate nell'ottica della prevenzione dal rischio di accesso al giuoco da parte dei soggetti più vulnerabili quali i minori di età.*

*Sotto diversa angolazione rilevano, altresì, le disposizioni del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222 le quali, nell'ambito della semplificazione dei procedimenti amministrativi, proprio con riferimento alle autorizzazioni previste dall'art. 88 del TUPLS, espressamente prevedono (cfr. la tabella A voci n. 83 e segg.) il solo rilascio da parte del Questore senza obblighi ulteriori per la parte istante di munirsi di ulteriori atti di assenso (fatta eccezione per il rispetto delle condizioni antincendio).*

*Ciò vale a ribadire che il Questore sia tenuto, per il rilascio dell'autorizzazione, a verificare la sussistenza non soltanto dei requisiti stabiliti dalla legislazione di polizia ma anche di quelli previsti dalle ulteriori fonti normative e ordinamentali, tra le quali assume una specifica valenza proprio la legislazione regionale in materia di rispetto delle distanze minime dai luoghi sensibili."*

(7)

- a) Inammissibilità dell'appello per violazione dei requisiti di chiarezza e specificità, anche se autorizzato superamento limiti dimensionali.
- b) Patti territoriali stipulati da ente locale: natura giuridica e conseguenze in materia di variante allo strumento urbanistico.

[Cons. Stato, sez. IV, 20 luglio 2018, n. 4413 - Pres. Poli, Est. Carluccio](#)

Per la riforma della sentenza del [T.a.r. per il Lazio, sez. II, 22 giugno 2017, n. 7315](#), concernente l'annullamento del diniego della conferenza di servizi relativo ad intervento denominato Patto Territoriale delle Colline Romane - Comune di Albano Laziale - Borgo Ardeatino s.r.l. - Realizzazione di un borgo naturalistico ed orto botanico per il potenziamento dell'offerta ricettiva, ad elevato livello qualitativo, a servizio del polo industriale, in variante al P.R.G. vigente. Rigetta l'appello.

Osserva il Collegio, quanto ai doveri di chiarezza e specificità degli atti processuali:

*In ordine alla natura, al fondamento ed alla consistenza dei doveri di chiarezza e specificità (degli scritti delle parti e in particolare degli atti di impugnazione), ed alle conseguenze discendenti dalla loro violazione, il Collegio non intende discostarsi dai principi elaborati dalla giurisprudenza civile ed amministrativa (da ultimo esaustivamente, anche per i richiami ivi contenuti Cons. Stato, sez. IV, n. 4636 del 2016), secondo i quali:*

*a) gli artt. 3, 40 e 101 c.p.a. intendono definire gli elementi essenziali del ricorso, con riferimento alla causa petendi (i motivi di gravame) ed al petitum, cioè la concreta e specifica decisione richiesta al giudice; con particolare riguardo alla stesura dei motivi, lo scopo delle disposizioni è quello di incentivare la redazione di ricorsi dal contenuto chiaro e di porre argine ad una prassi in cui i ricorsi, oltre ad essere poco sintetici non contengono una esatta suddivisione tra fatto e motivi, con il conseguente rischio che trovino ingresso i c.d. "motivi intrusi", ossia i motivi inseriti nelle parti del ricorso dedicate al fatto, che, a loro volta, ingenerano il rischio della pronuncia di sentenze che*

non esaminano tutti i motivi per la difficoltà di individuarli in modo chiaro e univoco e, di conseguenza, incorrano nel rischio di revocazione;

b) la chiarezza e specificità degli scritti difensivi (ed in particolare dei motivi) si riferiscono all'ordine delle questioni, al linguaggio da usare, alla correlazione logica con l'atto impugnato (sentenza o provvedimento che sia), alle difese delle controparti; ne consegue che è onere della parte ricorrente operare una sintesi del fatto sostanziale e processuale, funzionale alla piena comprensione e valutazione delle censure, così evitando la prolissità e la contraddittoria commistione fra argomenti, domande, eccezioni e richieste istruttorie;

c) l'inammissibilità dei motivi di appello non consegue solo al difetto di specificità di cui all'art. 101, co. 1, c.p.a., ma anche alla loro mancata "distinta" indicazione in apposita parte del ricorso a loro dedicata, come imposto dall'art. 40 c.p.a. applicabile a giudizi di impugnazione in forza del rinvio interno operato dall'art. 38 c.p.a.; conducano alla inammissibilità per violazione dei doveri di sinteticità e specificità dei motivi, come sancito dagli artt. 3 e 40 c.p.a.;

d) gli oneri di specificità e chiarezza incombenti sulla parte ricorrente (e sul suo difensore, che tecnicamente la assiste in giudizio) trovano il loro fondamento:

I) nell'art. 24 Cost., posto che solo una esposizione chiara dei motivi di ricorso o, comunque, delle ragioni che sorreggono la domanda consente l'esplicazione del diritto di difesa delle altre parti evocate in giudizio;

II) nella loro strumentalità alla attuazione del principio di ragionevole durata del processo, ex art. 111, comma secondo, Cost., poiché un giudizio impostato in modo chiaro e sintetico, quanto alla causa petendi ed al petitum, rende più immediata ed agevole la decisione del giudice, evita l'attardarsi delle parti su argomentazioni ed eccezioni proposte a mero scopo tuzioristico, rende meno probabile il ricorso ai mezzi di impugnazione e, tra questi, in particolare al ricorso per revocazione, a maggior ragione se proposto con finalità meramente dilatorie del passaggio in giudicato della decisione;

III) nella necessità della difesa "tecnica", il che contribuisce a rendere evidente la natura della professione legale quale "professione protetta", ai sensi dell'art. 33, quinto comma, Cost. e degli artt. 2229 e seguenti del codice civile (cfr. Corte cost., 17 marzo 2010 n. 106);

e) in definitiva, lungi dal porsi come un "ostacolo" alla esplicazione del diritto alla tutela giurisdizionale, i principi di specificità chiarezza e sinteticità sono funzionali alla più piena e complessiva realizzazione del diritto di difesa in giudizio di tutte le parti del processo, in attuazione degli artt. 24 e 111 Cost., e sostengono, una volta di più, le ragioni della necessità di difesa tecnica e, dunque, della natura "protetta" della professione intellettuale legale

Quanto, poi, alla natura giuridica dei patti territoriali, rileva il Collegio che:

Secondo la giurisprudenza consolidata di questo Consiglio, i patti territoriali, come quello per cui qui è causa, a norma dell'art. 2, comma 203, lett. d), l. 23 dicembre 1996, nr. 662, costituiscono una species del più ampio genus degli accordi di programmazione negoziata, nel quale rientrano anche gli accordi di programma. L'accordo di programma, secondo l'interpretazione che viene data della disciplina generale che regge il suddetto istituto (art.34, d.lgs. n.267 del 2000) individua un

*modulo di semplificazione procedimentale finalizzato alla definizione e all'attuazione di opere, interventi o programmi di intervento, che implica l'azione integrata di più amministrazioni, di guisa che con la sottoscrizione dell'accordo, queste assumono pari dignità in ragione della coesistenzialità dell'apporto di ciascuna di esse (Cons. Stato, sez. IV, n. 2067 del 2009).*

*Tale consenso (vedi anche Cons. Stato, sez. IV, n. 2411 del 2006) si forma progressivamente attraverso fasi successive, che, a partire dalla fase della "promozione" dell'accordo sono normalmente scandite da atti o deliberazioni degli organi degli enti e delle amministrazioni interessati e si perfeziona con la conclusione (ossia con la sottoscrizione) dell'accordo di programma, che può dirsi così completo e perfetto (Cons. Stato, sez. IV, n. 3403 del 2003, cit.). Si tratta, dunque, di un atto di programmazione attuativa, finalizzato alla definizione ed attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento, che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata di comuni, province e regioni (e, eventualmente, anche di altri soggetti pubblici o privati). Allora, ben più che semplice modulo procedimentale, l'accordo si configura come espressione dei poteri pubblicistici facenti capo ai soggetti partecipanti (Cass. civ., sez. un., 4 gennaio 1995, n. 91 ), la cui attività amministrativa viene così resa più efficiente, efficace, razionale ed adeguata alla cura degli interessi a ciascuno di essi assegnata dall'ordinamento, in ossequio ai principii fissati nell'articolo 97 della Costituzione (Cons. Stato, sez. IV, n. 2909 del 2002).*

(8)

Decorrenza del termine per impugnare le ammissioni alla gara - Appalto fornitura di arredi uffici postali - Certificazione di qualità sulla gestione ambientale di qualità EN ISO

[T.a.r. per il Lazio, sez. III, 27 luglio 2018, n. 8511 – Pres. De Michele, Est. Vallorani](#)

Per l'annullamento del provvedimento di aggiudicazione della gara indetta da Poste Italiane per l'istituzione dell'Accordo Quadro per la fornitura, consegna e montaggio di arredi back office degli Uffici Postali e per i siti delle società del gruppo dislocati sul Territorio Nazionale divisa in due lotti di aggiudicazione non cumulabili (lotto n. 1 e lotto n. 2) conclusosi con l'aggiudicazione per il lotto 1 alla soc. S. Polo Lamiere ARMET SPA per Euro 2.423.188,00 e per il lotto 2, per Euro 2.919.769,00 in favore della Castelli 2014 srl, la cui aggiudicazione è qui contestata, pubblicata sul portale informatico in data 24 luglio 2017 e in pari data comunicata a mezzo pec alla ricorrente, nonché di ogni atto prodromico e successivo ivi compreso il provvedimento di ammissione alla gara della società Castelli2014 srl. Accoglie il ricorso e, per l'effetto, annulla l'atto di aggiudicazione impugnato.

*L'appalto, bandito da Poste Italiane s.p.a., volto all'acquisizione della fornitura e del montaggio di arredi per il back office degli uffici postali e per i siti delle società del gruppo dislocati sul territorio nazionale è riconducibile ai settori speciali e alla disciplina di cui agli artt. 114-120, d.lgs. 18 aprile*

2016, n. 50, con la conseguenza che le relative controversie insorte sulla procedura di gara rientrano nella giurisdizione del giudice amministrativo.

*Il termine, previsto dal comma 2 bis dell'art. 120 c.p.a. per l'impugnazione dell'ammissione alla gara di una lista o dell'esclusione decorre, oltre che dall'avvenuta pubblicazione del relativo provvedimento sul profilo del committente della stazione appaltante, dalla comunicazione o notificazione individuale del provvedimento, purché completa di ogni elemento utile a farne apprezzare la lesività da parte di un operatore di normale diligenza, e non anche dalla seduta pubblica durante la quale è stata decisa l'ammissione o l'esclusione, a nulla rilevando la presenza di un rappresentante della società concorrente.*

*Ai sensi dell'art. 87, commi 1 e 2, d.lgs. 18 aprile 2018, n. 50, qualora il concorrente ad una gara pubblica sia privo della certificazione di qualità sulla gestione ambientale di qualità EN ISO espressamente prescritta dalla lex specialis non può essere ritenuto integrato il requisito attraverso le "prove documentali" prodotte, in via alternativa rispetto al certificato mancante, partendo dalla considerazione che la stazione appaltante può anche accettare altre prove documentali delle misure di gestione ambientale, purché gli operatori economici che se ne avvalgano dimostrino che tali misure sono "equivalenti a quelle richieste nel quadro del sistema o della norma di gestione ambientale applicabile".*

## Consiglio di Stato - pareri

**I pareri e le relative appendici, a cura del Cons. Giulia Ferrari, possono consultarsi nella Sezione "[Focus giurisprudenza e pareri](#)" della Home page del sito istituzionale.**

(9)

Il Consiglio di Stato ha reso il parere sui compensi per l'attività di amministratore delle fondazioni

[Cons. Stato, sez. I, 30 luglio 2018, n. 1989 – Pres. Torsello, Est. Orsini](#)

Ministero dell'interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali. Richiesta di parere - compensi per l'attività di amministratore delle fondazioni - indiretta distribuzione dei proventi dell'attività sociale.

Osserva il Collegio, tra l'altro, che:

*“Con riferimento alla questione dei compensi degli amministratori, il decreto legislativo n. 117 stabilisce che, essendo confermato il divieto di distribuzione di utili, si considerano utili indiretti i “compensi individuali non proporzionati all’attività svolta, alle responsabilità assunte e alle specifiche competenze o comunque superiori a quelli previsti in enti che operano nei medesimi o analoghi settori e condizioni”. In tal modo si rende possibile (ma non obbligatoria) la corresponsione di compensi più alti rispetto al limite fissato dalla normativa tributaria. Nella relazione ministeriale si paventa che non applicare tale disposizione alle fondazioni che non rientrano nel terzo settore pur svolgendo attività simili potrebbe costituire motivo di disparità di trattamento. Sempre con riferimento alla gratuità degli incarichi si deve anche considerare che il decreto legge n. 78 del 2010 ha stabilito il carattere onorifico delle cariche ricoperte negli organi collegiali degli enti finanziati con risorse pubbliche. Occorre quindi considerare la situazione finanziaria delle fondazioni, in quanto - come affermato dalla Corte dei conti - nel caso esse siano finanziate in qualsiasi misura con risorse a carico del bilancio dello Stato o di altri enti pubblici la disposizione contenuta nel suddetto decreto legge dovrebbe essere applicata. In definitiva, nel caso in cui la fondazione non riceva risorse pubbliche è possibile prevedere una limitata remunerazione degli amministratori che potrà essere parametrata anche alle indicazioni contenute nel decreto legislativo n. 117”.*

## Normativa ed altre novità di interesse

(10)

### **Decreto Ministero dell’Interno 27 luglio 2018**

Proroga del termine, previsto dall'articolo 193, comma 2 del T.U.E.L., per l'adozione della delibera con cui si dà atto del permanere degli equilibri generali di bilancio per i comuni interessati dal sisma del 2016. (GU Serie Generale n. 176 del 31-07-2018)

(11)

### **Delibera ANAC numero 614 del 4 luglio 2018**

Linee Guida n. 11 recanti «Indicazioni per la verifica del rispetto del limite di cui all’articolo 177, comma 1, del codice, da parte dei soggetti pubblici o privati titolari di concessioni di lavori, servizi pubblici o forniture già in essere alla data di entrata in vigore del codice non affidate con la formula della finanza di progetto ovvero con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell’Unione europea».

[Documento formato pdf \(112 Kb\)](#)

[Relazione AIR pdf \(147 Kb\)](#)