



Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania
Sezione Staccata di Salerno

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2024

Relazione del Presidente Salvatore Mezzacapo

Salerno, 24 febbraio 2024



Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania
Sezione Staccata di Salerno

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2024

Relazione del Presidente Salvatore Mezzacapo



Monastero Santa Maria della Mercede - Sede T.A.R. Salerno
Cortile interno

Salerno, 24 febbraio 2024

Sommario

1 – Relazione del Presidente Mezzacapo.....	1
2 - Relazione del Presidente Durante sull'attività 2023	8
2.1 - Per una tutela effettiva dinanzi al Giudice Amministrativo.....	8
2.2 – I ricorsi sopravvenuti	9
2.3 – I ricorsi definiti	10
2.4 – I ricorsi pendenti e gli obiettivi del PNRR.....	12
2.5 - Contributo Unificato	13
2.6 – Altre attività svolte dalla sezione	14
Allegato n. 1 – Appendice giurisprudenziale	17
Allegato n. 2 – Elenco Atti organizzativi	78
Allegato n. 3 – Tabelle statistiche istituzionali T.A.R. Salerno	79

Relazione Presidente Mezzacapo

A tutti i presenti, oggi qui intervenuti per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2024 del T.A.R. Salerno, rivolgo un cordiale saluto, anche a nome dei Colleghi tutti e del personale del Tribunale.

Un sincero benvenuto alle Autorità civili, militari e religiose, ai rappresentanti del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa e dell'Associazione Nazionale Magistrati Amministrativi, agli Avvocati del libero Foro, dell'Avvocatura dello Stato e delle Amministrazioni pubbliche, ai Colleghi di questa e delle altre Magistrature, agli Esponenti del mondo Accademico e dell'informazione.

Ringrazio la Presidente della Corte d'Appello di Salerno ed il Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Salerno, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Salerno, la cui autorevole presenza oggi in questa Aula di udienza ci onora in modo particolare.

Un cordiale saluto al Presidente del T.A.R. Campania, sede di Napoli e al Presidente della Sezione giurisdizionale regionale per la Campania della Corte dei conti.

La loro presenza testimonia la vicinanza delle nostre giurisdizioni e ci ricorda quanto sia importante il dialogo tra le giurisdizioni essendo comune l'obiettivo di rendere e garantire giustizia.

Mi sia consentito un particolare saluto ai colleghi Nicola Durante e Pierluigi Russo, Presidenti rispettivamente della Seconda e della Terza Sezione interna, ed ai Magistrati tutti di questo Tribunale, di cui sono note capacità professionali e qualità personali. A loro merito aver conseguito l'integrale realizzazione degli obiettivi di smaltimento dell'arretrato assegnati al T.A.R. Salerno peraltro raggiunti e superati in largo anticipo rispetto alle scadenze prefissate e un saluto parimenti affettuoso a tutto il personale amministrativo della sede, la cui operosità e il cui quotidiano impegno sono stati e saranno essenziali per raggiungere e conservare l'elevato *standard* di rendimento che ha caratterizzato il

Tar Salerno, ed in modo particolare alla Dirigente, dott.ssa Filomena Zamboli, per la sua preziosa ed insostituibile attività di direzione, organizzazione e gestione delle attività amministrative.

Un solo riassuntivo dato, per dare la dimensione di quanto detto: il Tar Salerno ha registrato nel 2023 la più alta percentuale di riduzione delle pendenze tra tutte le sedi della giustizia amministrativa (fatta eccezione per il Tar di Trento), una riduzione pari al 35% e sicuro merito va riconosciuto per le sue capacità, anche organizzative, al Presidente Pasanisi.

La odierna cerimonia coincide, in sostanza, con il mio insediamento quale Presidente della Sezione di Salerno, decorrendo la mia nomina dallo scorso primo febbraio.

Ricordava lo scorso anno il Presidente Pasanisi, in occasione della cerimonia del 2023 che *“Dirigere questo Tribunale, così complesso e articolato, in maniera idonea alle esigenze di tutela ed alle aspettative di giustizia non è certamente cosa semplice, ma rappresenta una sfida continua”*, una sfida che raccolgo con umiltà e al contempo con passione, con l’augurio, che faccio innanzitutto a me stesso, che nel corrente anno 2024 si possano consolidare i risultati raggiunti in questi ultimi anni.

Una sfida che raccolgo anche con piacere, segnando essa per me, dopo più di trent’anni nella magistratura amministrativa, la gran parte dei quali trascorsi al Tar del Lazio, il primo approdo lavorativo nella mia Regione, presso una sede il cui prestigio e il cui rilievo mi erano comunque ben noti in ragione della mia pregressa attività quale componente, in rappresentanza dei magistrati di Tar, dell’organo di autogoverno della magistratura amministrativa. Ho fatto parte, infatti, del Consiglio di presidenza che ha istituito la terza sezione del Tar Salerno e, in verità, ho fatto parte, ma andiamo abbastanza indietro nel tempo, anche della consiliatura che istituì per la prima volta una sezione interna al Tar Salerno.

Sono quindi oramai due anni che questo Ufficio Giudiziario ha iniziato ad operare a regime con tre Sezioni. Rimane tuttavia che il numero dei magistrati assegnati è inferiore rispetto a quello previsto dalla pianta organica del personale di magistratura, che prevede infatti per il T.A.R. Campania - Sezione Staccata di Salerno, 16 magistrati laddove ne risultano in servizio 13. Una scopertura ancora significativa, che mi auguro possa essere al più presto colmata con i movimenti che saranno effettuati a seguito dell'espletamento del concorso a Referendario T.A.R. in via di conclusione. Il dato che viene in rilievo non è solo un dato assoluto quanto al numero dei ricorsi qui proposti, ma anche comparativo. La sezione staccata di Salerno si colloca, infatti, al quinto posto tra gli Uffici Giudiziari amministrativi con maggiore carico di lavoro per nuovi ricorsi depositati nel 2023 e tuttavia è all'ottavo posto quanto alla consistenza delle relative piante organiche. E' con ogni evidenza una situazione cui occorrerà porre rimedio e si confida nell'attenzione dell'Organo di autogoverno.

Un tema di deficit organico, sia pure percentualmente meno significativo, va registrato anche per quanto riguarda la dotazione organica del personale amministrativo, che, a fronte delle 23 unità spettanti, consta attualmente di n. 21 unità effettive.

Peraltro, nell'organico del personale bisogna annoverare anche i 5 giovani funzionari assunti con contratti a tempo determinato in base al concorso cd. P.N.R.R., destinati all'ufficio per il processo, quattro dei quali però termineranno l'incarico il prossimo 2 luglio.

Del resto, la magistratura amministrativa di primo grado è quella chiamata alla prima risposta alla domanda di giustizia che viene dai cittadini, dagli operatori. Come ha ricordato il Presidente Maruotti lo scorso 5 febbraio, in occasione della sua relazione sull'attività della giustizia amministrativa, *“il ridotto numero degli appelli proposti avverso le sentenze del TAR e l'alta percentuale di conferma delle relative statuizioni testimoniano la loro importanza*

istituzionale”. Aggiungerei che la quotidianità della nostra esperienza sul campo di giudici amministrativi nei diversi TAR ci testimonia di quanto e come il ruolo del giudice amministrativo di primo grado sia oramai percepito dalla collettività. Quest’anno, peraltro, ricorre il cinquantennale della effettiva operatività dei TAR e, se si può fare un bilancio, pur tra luci ed ombre, è quello di una giustizia del territorio e sul territorio, che è riuscita a creare un sistema di tutele “diffuso” e spesso veloce.

Il buon operato della Giustizia Amministrativa è fondamentale per tutti (cittadini, amministrazioni, imprese) in quanto è garanzia di attuazione dei fondamentali principi dello Stato di diritto e fattore di crescita per il Paese. Francamente, le prospettive, alla luce delle premesse e dei risultati ad oggi raggiunti, sono senz’altro positive per la sede di Salerno.

Rimane fondamentale a mio avviso il dialogo con gli Avvocati improntato a fattivi e concreti rapporti di collaborazione nella risoluzione delle varie problematiche riguardanti la gestione delle attività processuali del Tribunale. Come rimane fondamentale, più a monte e in generale, il ruolo che, nell’esercitare in concreto il diritto di difesa, svolge l’Avvocatura. Se la “giurisprudenza” è la “scienza giuridica pratica”, allora il difensore è uno degli attori del processo in un sistema, quale il nostro, nel quale il diritto alla tutela giurisdizionale è un diritto inviolabile dell’uomo che la Costituzione garantisce ai sensi del comma 2 dell’art. 24.

E’ stato osservato da attenta dottrina che il diritto amministrativo è il diritto del potere, se vogliamo, in una concezione dinamica, il diritto del concreto esercizio del potere. La nostra carta costituzionale si preoccupa dei limiti al potere pubblico in funzione di difesa delle libertà individuali. Non a caso, è proprio al pubblico potere e al suo rapporto con i cittadini che le norme della Costituzione prevalentemente si indirizzano. È infatti arduo immaginare controversie amministrative nelle quali il dato

costituzionale non emerga – direttamente o indirettamente, esplicitamente o implicitamente.

E' da diversi anni che si parla, con una efficace sintesi di stampo giornalistico, del giudice amministrativo come del “*giudice dell'economia*” e questa lettura oggi è confermata dall'esplosione in termini numerici e di rilevanza ed impatto economico – sociale del contenzioso legato alla realizzazione del PNRR. Solo una notazione, tutti i ricorsi hanno pari dignità, a monte di ogni ricorso, quale che ne sia l'oggetto, vi è una domanda di giustizia, che risulti poi fondata o meno al vaglio del giudice. Attenzione allora al rispetto delle tempistiche dei sempre più numerosi riti accelerati, ma senza cedere alla prospettiva che vi siano ricorsi di serie A e ricorsi di serie B.

Al giudice amministrativo, sempre più spesso chiamato a dare soluzione a controversie involgenti profili tecnici di particolare complessità, è richiesta, deve essere a mio avviso richiesta, particolare “chiarezza” nelle sue decisioni e dunque “comprensibilità” di queste. Questo è un impegno, innanzitutto di stampo culturale e di approccio logico, al quale sono chiamati, oltre ai giudici, gli operatori tutti. Mi riferisco innanzitutto alle amministrazioni, le cui determinazioni non sempre sono esempi di chiarezza e di intelligibilità e agli avvocati chiamati ad essere chiari ed essenziali nel rappresentare i fatti e sviluppare le argomentazioni giuridiche. Si tratta di una sorta di precondizione utile a perseguire l'obiettivo della “*ragionevole durata*” del processo senza che sia per ciò solo compromesso il pieno e totale rispetto del contraddittorio e del diritto di difesa delle parti. La chiarezza e la intelligibilità della pronuncia del giudice non servono solo a rendere comprensibile il perché della soluzione perseguita, ma sono la via maestra per dare regole, direttive all'azione amministrativa. Oggettivamente l'azione amministrativa si dipana tra mille difficoltà, a cominciare dalla non sempre agevole applicazione in concreto di discipline che si stratificano negli anni, come matasse inestricabili e certamente non aiutano orientamenti interpretativi del

giudice tra loro contrastanti. Si tocca così inevitabilmente il tema della cd. “*prevedibilità*” della sentenza del giudice amministrativo, un termine che mette forse i brividi, innanzitutto agli stessi giudici. E tuttavia esso è sempre più attuale per la semplice ragione che una lettura piana e auspicabilmente costante delle norme diventa una regola di diritto vivente per le amministrazioni, con immaginabili benefici anche in termini deflattivi del contenzioso. Occorre cioè che coloro che operano negli apparati pubblici superino quella che è efficacemente definita la “*paura della firma*”. Al di là infatti di qualsivoglia scudo, va spezzato quel circolo vizioso per cui nel dubbio non si provvede, così alimentando i contenziosi in tema di silenzio rifiuto oppure si privilegia un approccio formale contando sulle indicazioni che poi tanto verranno dal Tar. Un circuito diseconomico, sotto ogni punto di vista. In questo senso spetta a noi giudici amministrativi dare una risposta possibilmente veloce, ma doverosamente chiara e idonea a dare parametri certi di riferimento all’azione amministrativa.

Vi è infine un tema di particolare e delicata attualità che investe l’azione amministrativa e quindi la giustizia amministrativa, quello della sempre più massiccia digitalizzazione che inevitabilmente investirà sempre più le procedure amministrative. Assisteremo con maggiore frequenza a decisioni amministrative frutto di una procedura nella quale si è fatta applicazione di algoritmi, ricorrendo ad apposite operazioni di calcolo. È intuitivo che siamo in presenza di una attività amministrativa che cambia, assume nuove sembianze, segue nuove logiche. Un primo arresto giurisprudenziale che pare oramai stabilizzato afferma che il ricorso all’automazione del processo decisionale non sfugge alle regole che, in via generale, governano l’azione amministrativa e segnatamente a quelle in tema di trasparenza, pubblicità, ragionevolezza. In sostanza, l’utilizzo della decisione algoritmica non può andare a scapito della tutela del destinatario dell’azione amministrativa. Le decisioni assunte per questa via devono comunque essere motivate e soprattutto, anch’esse, comprensibili. Credo inoltre che, comunque, non vada perso mai di vista il “fattore

umano”, nel senso che i processi di automazione devono essere gestiti come “*serventi*” dell’operatore umano. Se il ricorso all’automazione è tuttavia un processo verosimilmente inarrestabile, spetterà al giudice amministrativo innanzitutto il sindacato sul corretto ricorso alla decisione algoritmica e quindi quello sulla legittimità della stessa. La domanda è: si profilano nuovi vizi dell’azione amministrativa e, se sì, quali nuovi rimedi? In dottrina, si sono prospettati “*nuovi vizi*” dell’atto così formato: si è parlato, ad esempio, di “*sviamento tecnologico*”, di “*sviamento per scarsa qualità dei dati o del modello matematico utilizzato*”, finanche del vizio di “*errore di programmazione*”. Ma è anche vero, d’altro canto, che le figure sintomatiche dell’eccesso di potere hanno nel corso della loro storia centenaria funzionato così bene quali categorie della invalidità dell’atto che ritengo sapranno assorbire i nuovi emergenti profili di illegittimità.

Il Presidente Durante, Presidente della seconda sezione, illustrerà ora, come da prassi e quale utile strumento perché all’esterno sia comprensibile la mole di lavoro espletata dal Tar Salerno, i dati più significativi dell’attività svolta nell’anno 2023. Non trovavo corretto né giusto che ad illustrare il lavoro svolto lo scorso anno fosse chi non ha ad esso contribuito.

Sperando di non avervi tediato, lascio quindi la parola al Presidente Durante per riprenderla, dopo gli interventi programmati, per l’apertura ufficiale dell’anno giudiziario.

2. Relazione Presidente Durante

2.1 Per una tutela effettiva dinanzi al giudice amministrativo

Scriveva Georg Jellinek, nella “Dottrina generale dello Stato” del 1921, che «il diritto, per essere tale, deve avere un valore “effettivo”, ovvero la possibilità di realizzarsi nei fatti».

In quest’ottica, molti anni dopo, nel dicembre 2000, l’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea ha stabilito che «ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell’Unione siano stati violati ha diritto ad un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice».

Una delle condizioni che rendono “effettiva” la tutela giurisdizionale consiste nella «ragionevole durata» della causa, prevista sia dal citato art. 47, sia dall’art. 111 Cost.

Per dirla secondo Montesquieu: «una giustizia ritardata è una giustizia negata»; o, secondo Walter Savage Landor (in “Conversazioni immaginarie”, 1824/1829): «il ritardo della giustizia è esso stesso ingiustizia».

Orbene, rispetto a tutti gli altri requisiti che permettono di qualificare un ordinamento giudiziario come “efficace” ed un processo come “giusto”, l’impegno alla ragionevole durata rappresenta non soltanto un diritto della parte in causa, ma anche «una garanzia oggettiva di buon funzionamento della giustizia» (Paolo Ferrua, “La ragionevole durata del processo, tra Costituzione e Convenzione europea”, 2017).

La ragionevole durata trova, tuttavia, un preciso limite esterno: evitare che, in nome della speditezza processuale, si scalfisca l’inviolabile diritto di difesa.

Se questo non accade, il processo in tempi ragionevoli costituisce il migliore modo per rendere giustizia: e ciò massimamente nel settore amministrativo, dove, nella maggior parte dei casi, la sentenza favorevole al ricorrente è idonea a ripristinare

l'ordine violato, rendendosi necessaria la riedizione del potere discrezionale e, talora, ulteriori contenziosi e perdite di tempo.

L'attività della Sezione staccata di Salerno per il 2024 si connota proprio per l'enorme sforzo profuso ad assicurare che tutte le parti, a prescindere dal tipo di processo instaurato, abbiano una risposta di giustizia "celere", col proposito, ovviamente, che si tratti anche della risposta "giusta".

Nella consapevolezza pur sempre che, per quest'ultimo intendimento, vale l'adagio di Piero Calamandrei (in "Elogio dei giudici scritto da un avvocato", 1935) secondo cui, «per trovar la giustizia bisogna esserle fedeli: essa, come tutte le divinità, si manifesta soltanto a chi ci crede».

La risposta "celere" è stata garantita agendo mediante due strumenti concorrenti: l'udienza di smaltimento, che ha sollevato le udienze ordinarie dall'assillo dei ricorsi più anziani e la sentenza in forma semplificata, che ha permesso di decidere i ricorsi addirittura nel mese stesso del loro deposito.

Detto questo, vediamo di scorrere assieme i risultati dell'anno giudiziario che si è appena concluso.

2.2 I ricorsi sopravvenuti

I ricorsi iscritti a ruolo nell'anno 2023 sono stati **n. 2.000** (di cui n. 19 annullati per duplicazione), mentre nel 2022 erano stati n. 2.204.

Si registra, quindi, una flessione rispetto all'anno precedente, pari al **9,26%**, ascrivibile per lo più al forte calo dei ricorsi in materia di c.d. legge Pinto, pari nell'anno a n. 233, rispetto ai n. 374 dell'anno precedente (-141) ed in materia di stranieri, pari nell'anno a n. 26, rispetto ai n. 171 dell'anno precedente (-145).

I nuovi ricorsi sono stati così suddivisi tra le tre Sezioni interne:

- Sez. I: n. 620 ricorsi;

- Sez. II: n. 864 ricorsi;
- Sez. III: n. 497 ricorsi.

Di questi, la *parte del leone* ha continuato a farla l'edilizia, con n. 525 ricorsi, cui vanno uniti, per connessione, n. 61 ricorsi in materia urbanistica.

Seguono, *a ruota*, i ricorsi in materia di: silenzio della P.A. (n. 192); contratti pubblici (n. 130); accesso ai documenti (n. 83); espropriazione (n. 57); autorizzazioni e concessioni (n. 63); sanità (n. 63); servizi pubblici (n. 34); concorsi pubblici (n. 31); ordinanze contingibili ed urgenti (n. 29); demanio e patrimonio (n. 28); commercio ed artigianato (n. 28) ed altri.

2.3 I ricorsi definiti

Nell'anno 2023 sono stati complessivamente definiti **n. 3.007** ricorsi, singoli o riuniti.

Le sentenze pubblicate sono state in totale **n. 2.733**, di cui n. 2.213 in forma ordinaria (n. 2.196 quelle che hanno definito un giudizio) e n. 520 in forma semplificata, così suddivise tra le tre Sezioni:

- Sez. I: n. 892 (di cui n. 831 ordinarie e n. 61 semplificate);
- Sez. II: n. 1.246 (di cui n. 844 ordinarie e n. 402 semplificate);
- Sez. III: n. 595 (di cui n. 538 ordinarie e n. 57 semplificate).

I decreti ingiuntivi sono stati **n. 5**.

I decreti decisori conclusivi di un giudizio sono **n. 155**.

Sono stati emessi ulteriori **n. 91** provvedimenti conclusivi di un giudizio.

Quanto ai principali esiti dei provvedimenti conclusivi: **n. 1.007** sono decisioni in rito (irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità, estinzione, difetto di giurisdizione o di

competenza); **n. 691** accoglimenti, di cui **n. 28** parziali; **n. 685** rigetti.

Sempre nel corso del 2023, n. 130 ricorsi sono stati portati in udienza secondo il rito camerale di cui all'art. 71-*bis* c.p.a. (ai soli fini della dichiarazione della permanenza o meno dell'interesse alla decisione del ricorso) e ben n. 48 di essi (corrispondenti all'ordinario carico di lavoro di circa n. 3 udienze pubbliche di una Sezione composta da quattro relatori) hanno trovato immediata definizione con sentenza breve di improcedibilità.

Alla luce di tali semplici riscontri, emerge dunque come, nell'anno 2023, nonostante le lacune e criticità riguardanti l'organico magistratuale, sia stato conseguito un ulteriore, cospicuo, incremento della produttività, più o meno pari a quello, già superlativo, dell'anno precedente.

Le pendenze totali sono infatti diminuite di n. 977 ricorsi, con una riduzione percentuale del **35,01%**.

Il dato è estremamente meritorio, se si considera che gli obiettivi di rendimento fissati dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa nelle delibere del 18 gennaio 2013 e del 15 settembre 2011 contemplano una riduzione delle pendenze totali in misura pari al 10% annuo, analoga a quella prevista per gli Uffici della Magistratura ordinaria e che l'obiettivo di riduzione effettivamente conseguito nel 2023 dalla media dei Tribunali amministrativi regionali si attesta all'**8,3%** e per il Consiglio di Stato al **20%**.

Inoltre, sotto il profilo del rispetto degli accordi assunti dall'Italia con l'Unione europea, l'arretrato rilevante ai fini della realizzazione degli obiettivi del P.N.R.R. si è ridotto ad appena **n. 51** ricorsi (che saranno tutti definiti nel corso del 2024), rispetto ai n. 939 pendenti al 31 dicembre 2022.

Ciò significa che quest'Ufficio giudiziario, per la propria parte, ha già raggiunto ed oltrepassato l'obiettivo finale che il P.N.R.R. assegna alla Giustizia Amministrativa per il 30 giugno 2026, cioè la riduzione del 70% dei ricorsi proposti *ante* 31 dicembre 2019. Le ordinanze cautelari sono state n. 335; le ordinanze collegiali n. 400; le ordinanze presidenziali istruttorie n. 10.

Sono state decise dall'apposita Commissione **n. 57** domande di ammissione al patrocinio a spese dello Stato: n. 23 con provvedimento di ammissione; n. 13 con provvedimento di reiezione; n. 2 con declaratoria d'inammissibilità; n. 8 con il non luogo a provvedere; n. 11 con richieste istruttorie.

2.4 I ricorsi pendenti e gli obiettivi del P.N.R.R.

Come anzidetto, si registra nell'anno 2023 una riduzione nelle pendenze totali, rispetto all'anno precedente, pari a ben il **35,01%**.

Se, infatti, le pendenze totali al 31 dicembre 2022 ammontavano a n. 2.786 ricorsi, le stesse, alla data del 31 dicembre 2023, sono in tutto **n. 1.809**, così ripartite:

- Sez. I n. 405;
- Sez. II n. 914;
- Sez. III n. 481;
- Non assegnati n. 9 (ricorsi depositati tra il 30 ed il 31 dicembre).

Si tenga conto che la maggiore pendenza gravante sulla Sezione II dipende dal fatto che su di essa è caricata la stragrande parte dei ricorsi ultra-triennali dell'intero Tribunale, compresi quelli depositati dall'1 al 31 dicembre 2021, che saranno messi a ruolo nelle quattro udienze di smaltimento previste nel 2024.

Sotto il profilo organizzativo, l'importante risultato va ascritto anche al lavoro indefesso dei funzionari assunti a tempo determinato per gli Uffici del processo nelle sedi giudiziarie P.N.R.R. (quelle, cioè, con maggior arretrato storico), i quali, pure quest'anno, hanno altresì provveduto, sotto il coordinamento dei magistrati di ogni Sezione, a redigere le massime delle sentenze per l'appendice giurisprudenziale della relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario.

Volendo, poi, restringere la ricerca alla materia dei contratti pubblici, da sempre sotto gli "occhi dei riflettori", i tempi medi di decisione sono stati pari a **37 giorni** per il cautelare e **95 giorni** per il merito, in linea con la media nazionale, mentre le sentenze appellate sono state n. 33 su n. 117 (il 28,20% del totale) e, di queste sono soltanto **n. 6** quelle annullate in appello.

Le sentenze confermate (o perché non impugnate o perché non annullate in appello) sono quindi n. 111 su n. 117, cioè il **94,87%** del totale.

2.5 Contributo unificato

Per quanto riguarda il contributo unificato, nel corso del 2023 è stato incassato l'importo complessivo di euro **€ 1.603.949** (a fronte di € 1.202.568, per l'anno precedente) e sono stati emessi n. 10 ruoli esattoriali per n. 249 partite, di cui n. 54 a titolo di recupero della sanzione per tardivi versamenti, per un totale di **€ 358.666** (a fronte di € 436.334, per l'anno precedente).

Non è inutile sottolineare la rilevanza dell'argomento, alla luce delle disposizioni di cui all'art. 37 del d.l. n. 98 del 2011, secondo cui tali somme sono utilizzate "per la realizzazione di interventi urgenti in materia di Giustizia Amministrativa" (comma 10), con la previsione, in particolare, che esse vengano "destinate, per un terzo, all'assunzione di personale di magistratura amministrativa

e, per la restante quota, nella misura del 25%, all'incentivazione della produttività e al fabbisogno formativo del personale amministrativo della giustizia amministrativa, ..., e nella misura del 75%, alle spese di funzionamento degli uffici della giustizia amministrativa" (comma 11-*bis*).

2.6 Altre attività svolte dalla Sezione

In esecuzione dell'**accordo quadro** stipulato il 30 maggio 2022, tra il Presidente del Consiglio di Stato ed il Direttore generale dell'Agenzia del Demanio, per la gestione degli interventi di manutenzione e ristrutturazione degli immobili demaniali ove sono allocati gli Uffici giudiziari amministrativi, nel mese di ottobre 2023 si è portata avanti una prima elaborazione progettuale e, considerato che le somme assegnate si sono rivelate insufficienti alla realizzazione di tutti gli interventi previsti in convenzione, è stato chiesto ed ottenuto l'adeguamento delle somme stanziare per complessivi € 857.255,23.

Nel 2023 è stata aggiornata, in maniera articolata e completa, la **carta dei servizi** della Sezione staccata di Salerno, così da poter costituire un reale strumento di informazione e conoscenza non solo per gli addetti ai lavori, ma anche per i cittadini.

Infine, non sono mancate le occasioni di confronto con il mondo universitario e scientifico in generale, come dimostrato dai **seminari e convegni** che hanno visto protagonisti i magistrati di quest'Ufficio, nel corso dell'anno appena passato.

Ricordiamo, in particolare:

- il *workshop* del 23 maggio, sul tema "Democrazia, Costituzione e Ambiente", organizzato dall'Università degli studi di Salerno e dall'Ente Parco Nazionale del Cilento, Vallo di Diana e Alburni;

- il corso di formazione per magistrati amministrativi dell'8 e 9 giugno, sul tema "Il punto sulla sicurezza pubblica", organizzato in collaborazione con l'Ufficio Studi e formazione della Giustizia amministrativa, con la significativa e rilevante presenza del Presidente del Consiglio di Stato e del Segretario generale della Giustizia Amministrativa;
- il convegno di studi del 14 giugno, sul tema "ASD e Concessioni demaniali marittime - Lo scoglio della *Bolkestein* e le opportune correzioni di rotta", organizzato ad Ischia, dalla Federazione italiana Vela;
- il convegno di studi del 27 ottobre, sul tema "Pubblica amministrazione e protezione dei dati personali", organizzato a Nocera Inferiore dall'Università degli studi di Salerno e cofinanziato dall'Unione europea.

Nell'auspicio che questo possa essere per tutti un proficuo e sereno anno di lavoro,

**DICHIARO UFFICIALMENTE APERTO L'ANNO
GIUDIZIARIO 2024 DEL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO
REGIONALE PER LA CAMPANIA, SEZIONE STACCATA DI
SALERNO**

Salerno, 24 febbraio 2024

SALVATORE MEZZACAPO

Allegato n. 1 Appendice Giurisprudenziale

AMBIENTE E INQUINAMENTO

Sez. II, 3 febbraio 2023, n. 267 (sui requisiti soggettivi in ordine alla responsabilità della bonifica del suolo da parte del proprietario)

Ai sensi dell'art. 192 del Codice dell'Ambiente, il proprietario o titolare di altro diritto di godimento sul bene risponde della bonifica del suolo, in solido con colui che ha concretamente determinato il danno, non a titolo di responsabilità oggettiva ma soltanto ove sia responsabile quanto meno a titolo di colpa, anche omissiva, per non aver approntato l'adozione delle cautele volte a custodire adeguatamente la proprietà, occorrendo la dimostrazione del dolo (espressa volontà o assenso agevolativo del proprietario in concorso nel reato) o della colpa attiva (imprudenza, negligenza, imperizia) ovvero omissiva (mancata denuncia alle autorità del fatto) per aver tollerato l'illecito.

Sez. II, 11 maggio 2023, n. 1092 (sull'illegittimità dell'ordinanza di rimozione di rifiuti e di bonifica per difetto della comunicazione di avvio del procedimento)

L'ordinanza di rimozione di rifiuti abbandonati e di bonifica di un sito, ex art. 192, d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, deve essere preceduta dalla comunicazione, prevista dall'art. 7, l. 7 agosto 1990, n. 241, di avvio del procedimento ai soggetti interessati, stante la rilevanza dell'eventuale apporto procedimentale che tali soggetti possono fornire, quanto meno in riferimento all'ineludibile accertamento delle effettive responsabilità per l'abusivo deposito dei rifiuti. E', pertanto, illegittimo l'ordine sindacale con cui si ingiunga di provvedere alla rimozione e smaltimento dei rifiuti, nonché alla bonifica e messa in sicurezza dell'area interessata, senza la preventiva comunicazione di avvio del relativo procedimento al soggetto interessato, risultando così violato il diritto di questi alla partecipazione procedimentale, anche al fine di poter dimostrare l'assenza del requisito soggettivo del dolo o della colpa.

Sez. II, 29 maggio 2023, n. 1258 (sulle nozioni di “interferenza tecnica” ed “interferenza ambientale” in tema di realizzazione di un impianto eolico e fotovoltaico; sulla fattispecie costitutiva della responsabilità dell'Amministrazione in ordine alla mancata valutazione delle criticità interferenziali; sulla giurisdizione in tema di giudizio di risarcimento danni)

1. La sussistenza di plurime interferenze tra il progetto di un impianto eolico e fotovoltaico già autorizzato dalla Regione Campania e un elettrodotto aereo collegato a altro impianto di produzione di energia elettrica da fonte eolica, tali da determinarne l'irrealizzabilità, non costituisce un elemento direttamente e strettamente afferente all'attività di verifica demandata all'autorità regionale: queste, infatti, rientrano nella nozione di “interferenza tecnica”, che consiste nel rapporto di disturbo tra due strutture, la cui verifica spetta all'operatore economico in fase di progettazione, e si distinguono dalle “interferenze ambientali,” che si sostanziano, invece, nel rapporto di disturbo tra una struttura e l'ambiente circostante, che l'Amministrazione è elettivamente chiamata a verificare.

2. L'imputazione soggettiva della responsabilità della Regione per il danno provocato all'operatore economico a causa della mancata valutazione delle criticità interferenziali relative a un impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili, che renderebbero irrealizzabile il progetto già autorizzato, non può avvenire sulla base del mero dato obiettivo dell'illegittimità dell'azione amministrativa, poiché ciò si risolverebbe in un'inammissibile presunzione di colpa, ma impone, invece, l'accertamento in concreto della colpa, configurabile allorquando l'adozione dell'atto illegittimo sia avvenuta in violazione delle regole proprie dell'azione amministrativa, desumibili sia dai principi

costituzionali in punto di imparzialità e buon andamento, sia dalle norme di legge ordinaria in punto di celerità, efficienza, economicità e trasparenza, sia dai principi generali dell'ordinamento in punto di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza.

3. È devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo la controversia con cui un operatore economico agisce per la condanna della Regione al risarcimento del danno derivante dall'irrealizzabilità di un impianto di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, da questa autorizzato, a causa della scoperta di interferenze con altro impianto — e quindi in materia di lesione dell'affidamento ingenerato nel privato da un provvedimento amministrativo favorevole — posto che in base all'art. 7, comma 1, c.p.a. la giurisdizione generale amministrativa di legittimità include i comportamenti riconducibili anche mediamente all'esercizio del potere, posti in essere da pubbliche Amministrazioni.

Sez. II, 21 novembre 2023, n. 2689 (sulla prova dell'elemento soggettivo della colpevolezza del proprietario in tema di abbandono di rifiuti)

In tema di abbandono di rifiuti, la mancata recinzione del fondo non può costituire, di per sé, prova della colpevolezza del proprietario, considerato anche che la recinzione non sempre ostacola il conferimento o lo sversamento di rifiuti e che essa è pur sempre una facoltà e non un obbligo del proprietario.

Sez. I, 11 dicembre 2023, n. 2914 (sull'iscrizione all'Albo Nazionale dei gestori ambientali: suddivisione in classi e ambiguità del disciplinare di gara)

Il Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare n. 120/2014 individua, all'art. 8, le attività di gestione dei rifiuti per le quali è richiesta l'iscrizione all'Albo Nazionale dei gestori ambientali, facendo riferimento, al comma 1, alla categoria 1 "raccolta e trasporto dei rifiuti urbani".

L'art. 9 del predetto decreto prevede che l'iscrizione all'albo è articolata in categorie corrispondenti alle attività di cui all'art. 8 comma 1, e che la citata categoria 1 è suddivisa in sei classi sulla base della popolazione complessivamente servita.

L'art. 9 comma 6 attribuisce al Comitato nazionale la possibilità di identificare, nell'ambito delle categorie, specifiche e singole attività costitutive di sottocategorie, le cui classi di iscrizione si differenziano per la quantità annua di rifiuti complessivamente gestita.

Quindi, mentre le classi correlate alle categorie sono ordinate secondo un criterio demografico, le classi che compongono le sottocategorie sono parametrizzate sulla quantità annua di rifiuti da gestire.

La clausola del disciplinare di gara che menzioni, senza ulteriori specificazioni, la classe B, in quanto riferibile sia al concetto di "categoria" che a quello di "sottocategoria", si connota di ambiguità interpretativa.

Nell'ipotesi di clausola suscettiva di una pluralità di letture ermeneutiche, deve privilegiarsi l'opzione che consenta, in omaggio al principio del *favor participationis*, la più ampia possibilità di concorrere da parte degli operatori economici.

APPALTI

Sez. I, 20 gennaio 2023 n. 137 (sul possesso dei requisiti di idoneità professionale: verifica e rapporto con il principio di tassatività delle cause di esclusione)

1. Ai fini del riscontro della relazione di corrispondenza tra attività svolta dall'impresa e oggetto dell'appalto, rilevante per la verifica del possesso dei requisiti di idoneità professionale di cui all'art. 83 comma 1 lett. a) d.lgs. 50/2016, e da intendersi come coerenza sostanzialistica, non assume rilevanza l'oggetto sociale. L'oggetto sociale, infatti, misura la sfera di capacità di agire astrattamente esplicabile dall'impresa, ma non è indicativo dell'attività effettivamente svolta.

2. In ordine all'accertamento della detta corrispondenza, è necessario considerare, secondo un approccio empirico, l'attività concretamente posta in essere. Eventuali autorizzazioni o certificazioni esprimono solo potenziali indirizzi operativi, non necessariamente attivati.

3. La *lex specialis* che individui, a pena di esclusione, il possesso di specifici requisiti di idoneità professionale non collide col principio di tassatività delle cause di esclusione sigillato dall'art. 83 comma 8 d.lgs. 50/2016. La detta specificazione - realizzata dalla *lex specialis* - delle condizioni di partecipazione rientra nel potere discrezionale della stazione appaltante, regolato, e non già eliminato,

dal citato art. 83 comma 8, da esercitarsi nel rispetto dei canoni di pertinenza, proporzionalità e ragionevolezza.

Sez. I, 7 febbraio 2023 n. 317 (sullo svolgimento di attività commerciali da parte delle Cooperative Sociali cosiddette di tipo “A” e di tipo “B”)

1. L’art. 1 comma 1 della legge 381/1991 consente alla Cooperative Sociali, a certe condizioni, di svolgere attività commerciale, partecipando alle procedure di evidenza pubblica. Il medesimo enunciato normativo prevede che le Cooperative Sociali possano svolgere attività commerciali soltanto in cui queste siano finalizzate all’inserimento in ambito lavorativo di persone svantaggiate, se le Cooperative siano di tipo “B” – se, invece, siano di tipo “A”, quando l’attività commerciale sia finalizzata a fornire beni e servizi a soggetti svantaggiati.

2. L’aliquota del 30% di personale svantaggiato, di cui al combinato disposto degli artt. 4 comma 2 e 1 comma 1 della legge 381/1991, assume rilevanza nella fase di esecuzione del contratto, nel segmento di concreto espletamento del servizio, non anche nel corso del confronto concorrenziale come requisito di accesso alla gara.

3. La clausola istitutiva del cosiddetto “obbligo di riassorbimento” – eventualmente contenuta nel disciplinare di gara - non risulta ostativa al suddetto inserimento lavorativo di persone svantaggiate. Infatti, tale clausola non implica alcun obbligo di assunzione in forma automatica e generalizzata: il riassorbimento del personale utilizzato dalla precedente affidataria nell’organigramma dell’appaltatore subentrante opera nella sfera di autonoma articolazione imprenditoriale dell’aggiudicatario, non realizzandosi alcuna conformazione autoritativa dei rapporti ad esso riferibili.

Sez. I, 16 marzo 2023, n. 599 (sulla procedura di aggiudicazione di una gara pubblica; sulla notificazione del ricorso all’impresa capogruppo di un’ATI; sull’attivazione del soccorso istruttorio in sede di partecipazione; sulle cc.dd. ‘clausole ambigue’ della lex specialis; sulla presentazione dell’offerta in difformità al facsimile predisposto dalla stazione appaltante; sull’esclusione di un partecipante a seguito della definitiva aggiudicazione).

1. Nelle controversie in tema di gare pubbliche la notificazione del ricorso all’impresa capogruppo dell’associazione temporanea d’imprese è adempimento necessario e sufficiente ai fini dell’instaurazione del contraddittorio, secondo quanto prescritto dall’art. 41 c.p.a., in ragione del vincolo che astringe le imprese raggruppande. Ciò vale, *a fortiori*, quando il raggruppamento, come nella specie, sia già formalmente costituito.

2. Il soccorso istruttorio, di cui all’art. 83, comma 9, d.lgs. n. 50/2016, consente di sanare la domanda di partecipazione che sia ritenuta dalla stazione appaltante incompleta o irregolare, sotto un profilo formale, essendo precluso soltanto consentire all’offerente di formare atti in data successiva a quella di scadenza del termine di presentazione delle offerte, in violazione del principio di immodificabilità e segretezza dell’offerta, imparzialità e par condicio delle imprese concorrenti.

Detto in altri termini, il dato “sostanziale” della sussistenza dei requisiti deve preesistere alla scadenza del termine di presentazione dell’offerta, che, quindi, non può essere eluso mediante la produzione tardiva della relativa dichiarazione, ove il requisito non sia esistente in rerum natura anteriormente a quel termine; la mera dichiarazione formale dei requisiti già esistenti può invece essere resa anche in un momento successivo, mediante regolarizzazione in sede di soccorso istruttorio.

Anche l’omessa allegazione di una referenza bancaria circostanziata (attestante cioè la capacità del concorrente di fare fronte agli impegni economici e finanziari derivanti dall’eventuale aggiudicazione della gara) rientra nell’ambito di applicazione della disciplina del soccorso istruttorio, trattandosi di elemento estraneo all’offerta economica che si riferisce all’oggetto dell’appalto; la referenza bancaria presentata a seguito di soccorso istruttorio è comunque inidonea allo scopo se attesta l’ordinato svolgimento di un rapporto instaurato con l’istituto bancario in un periodo successivo alla presentazione della domanda di partecipazione.

Il dato letterale del secondo periodo del comma 9 del citato art. 83, poi, espressamente ammette il ricorso al soccorso istruttorio anche nella ipotesi di mancanza del documento di gara unico europeo.

3. Qualora il soccorso istruttorio sia stato attivato in maniera piena ed esaustiva a favore del concorrente e questi non ne abbia saputo fruire, non ottemperando alle richieste della stazione

appaltante, il concorrente stesso non può vantare alcuna pretesa alla concessione di una seconda “finestra di regolarizzazione”: il principio di buona fede e quello di solidarietà sociale di ascendenza costituzionale non impone alla parte pubblica di farsi carico delle aspettative della controparte privata –attraverso il reiterato ricorso al potere di soccorso istruttorio- laddove ciò comporti un pregiudizio per l’interesse pubblico e tale interesse esige la celere conclusione del procedimento di evidenza pubblica al fine di soddisfare in modo efficace le finalità per cui la procedura è stata indetta.

4. A fronte di più possibili interpretazioni della *lex specialis* (una avente quale effetto l’esclusione dalla gara e una tale da consentire la permanenza del concorrente), non può aderirsi all’opzione che, ove condivisa, comporterebbe l’esclusione dalla gara; una siffatta lettura della problematica figura delle cc.dd. ‘clausole ambigue’ si porrebbe evidentemente in contrasto con il principio della tassatività delle cause di esclusione.

5. L’esigenza di apprestare tutela all’affidamento inibisce alla stazione appaltante di escludere dalla gara pubblica un’impresa che abbia compilato l’offerta in conformità al facsimile all’uopo dalla stessa predisposto, potendo eventuali parziali difformità rispetto al disciplinare costituire oggetto di richiesta di integrazione (necessariamente, mediante soccorso istruttorio), atteso che nessun addebito poteva a detta impresa essere contestato per essere stata indotta in errore, all’atto della presentazione della domanda di partecipazione alla gara, da un negligente comportamento della stazione appaltante, che aveva predisposto la modulistica da allegare alla domanda.

6. Il riferimento temporale indicato dalla norma di cui all’art. 80, comma 6, del d.lgs. n. 50/2016 (“qualunque momento della procedura”) va circoscritto alle fasi del procedimento che vede l’esame delle domande e la selezione dell’offerta migliore, culminante con l’aggiudicazione che assegna all’iter pubblicistico compiuto un carattere di definitività.

Di conseguenza, a seguito dell’aggiudicazione, non è più possibile escludere altro concorrente non aggiudicatario che aveva partecipato alla gara che si trovi in una delle situazioni previste dalla norma, mentre permane la possibilità di escludere l’aggiudicatario prima che, con esso, sia stipulato in contratto, che corrisponde all’evidente ragione di evitare l’affidamento del servizio ad un soggetto non legittimato.

Sez. I, 13 aprile 2023 n. 837 (sulla precisazione della sfera applicativa dell’art. 120 c.p.a.: rito appalti e procedure escluse dal Codice dei Contratti ex art. 17 lett. h) d.lgs. 50/2016)

1. In ragione di un criterio ermeneutico letterale, la sfera applicativa della formula linguistica “atti delle procedure di affidamento” di cui all’art. 120 c.p.a. deve ricostruirsi in senso ampio ed è perciò comprensiva di ogni possibile procedimento autoritativo-comparativo diretto all’individuazione del soggetto con in quale stipulare il contratto. Siffatto perimetro operativo, pertanto, include tutte le procedure di affidamento, e non solo quelle strettamente disciplinate dal codice appalti. La suddetta conclusione esegetica è, altresì, confermata da un parametro logico-sistematico nell’interpretazione degli artt. 120 - 124 c.p.a.: esigenze di rapida definizione delle controversie e di certezza delle situazioni giuridiche, oltre che di pienezza della tutela, assicurate dalle forme processuali speciali connotate da termini dimidiati.

2. Ne consegue che l’affidamento del servizio di trasporto sanitario di emergenza urgenza, ancorché escluso, ai sensi dell’art. 17 lett. h) d.lgs. 50/2016, dall’ambito di applicazione del detto Codice, risulta comunque attratto nella sfera operativa degli artt. 119 e 120 c.p.a..

Sez. I, 27 aprile 2023 n. 981 (sulla verifica dei requisiti di idoneità professionale: criterio di ragionevolezza e codice Ateco)

In tema di verifica del possesso dei requisiti di idoneità professionale, l’operazione di raffronto tra le attività risultanti dal certificato camerale, illuminate in un’ottica di effettività, e l’oggetto dell’appalto deve procedere all’insegna di un criterio di compatibilità complessiva, non richiedendosi la necessità di una perfetta, rigida sovrapposibilità. Il procedimento comparativo deve essere formulato in senso globale e non atomistico e frazionato. La descritta metodologia sostanzialistica si fonda, altresì, su un parametro di coordinamento sistemico con gli ulteriori requisiti speciali, al fine di evitare inutili sovrapposizioni o duplicazioni. Inoltre, tali coordinate consentono di combinare principio del *favor participationis*, massima apertura del mercato e principio di ragionevolezza. Non assume valenza decisiva il codice Ateco, il quale assolve ad una funzione principalmente statistica.

Sez. I, 3 maggio 2023, n. 1035 (sulla competenza del geometra; sulla strada di tenue importanza)

1. L'art. 16 R.D. 11 febbraio 1929, n. 274 delimita la competenza del geometra in materia di strade secondo un criterio tecnico-qualitativo della natura e della dimensione di esse, potendosi tale competenza ravvisare ove la strada sia poderale, consorziale, ovvero - pur avendo natura di strada ordinaria - risulti di tenue importanza.

2. Il geometra deve ritenersi "tecnico abilitato", in relazione alla concreta tipologia della strada e delle opere a farsi, anche rispetto alla strada comunale, poiché riconducibile nel concetto di "strade ordinarie", di cui alla lett. b) del citato art. 16, ed essendo considerata di "tenue importanza" qualora si sviluppi in ambito eminentemente extraurbano e rurale e non ricomprenda opere d'arte di particolare complessità sul piano tecnico, progettuale e realizzativo.

3. In disparte gli orientamenti giurisprudenziali in tema di competenza del geometra sulla progettazione di strade (riconosciuta nei casi di "strade di non particolare complessità, circostanza che si appaleserebbe (ad esempio) in caso di collegamenti di grande lunghezza o difficoltà progettuali, per la presenza di ponti, gallerie o grossi muri di contenimento e viceversa esclusa laddove si tratti della progettazione integrale di opera connotata da rilevante dimensione e complessità – non può obliterarsi che nel caso in cui vengano in rilievo unicamente lavori di "adeguamento e manutenzione straordinaria" di una strada esistente, in assenza di variazioni di tracciato, che possono ricadere fra le mansioni del geometra tenuto conto che l'attività di sistemazione e rettifica di strade esistenti è "un'attività inferiore a quella di tracciamento").

4. Pertanto, qualora le opere vengano qualificate come di "tenue importanza" o di "modesta entità" ricadranno nelle competenze del Geometra. Ciò come nel caso di ripristino, tramite un intervento di "riparazione", di una funzionalità compromessa, non implicante "la risoluzione di importanti problemi tecnici".

Sez. I, 8 maggio 2023, n. 1056 (sulla dilazione del termine di impugnazione dell'aggiudicazione; sul procedimento di verifica di congruità del costo della manodopera)

1. Il termine per impugnare, ex art. 120 c.p.a., l'atto di aggiudicazione decorre, di regola, dalla sua comunicazione o pubblicazione in conformità con le modalità individuate nel bando. La proposizione dell'istanza di accesso agli atti di gara implica la dilazione temporale per la proposizione del ricorso qualora i motivi derivino dalla conoscenza di elementi informativi oggetto dell'iniziativa ostensiva, sicché, in presenza di un contegno inerte o dilatorio osservato dall'amministrazione in merito all'istanza, il termine per l'impugnazione inizia a decorrere soltanto dall'effettiva acquisizione conoscitiva. Infatti, come altresì chiarito dalla Corte Costituzionale nella pronuncia 204/2021, una lettura integrata - sensibile al contesto logico-giuridico di riferimento - degli enunciati normativi di cui all'art. 76 d.lgs. 50/2016 impone l'opzione esegetica della rimodulazione del termine di impugnazione nel caso di istanza ostensiva. Per potere beneficiare del meccanismo dilatorio, il termine per la proposizione dell'istanza di accesso, incidente di riflesso sul termine decadenziale di impugnazione, deve essere individuato in 15 giorni, e ciò al fine di preservare istanze di certezza e di stabilità; tale individuazione consegue ad un'operazione di estensione analogica del termine entro cui l'amministrazione è tenuta a consentire l'accesso.

2. I procedimenti di verifica della congruità del costo della manodopera e di verifica dell'anomalia dell'offerta, nonostante potenziali interferenze procedurali, configurano, sul piano concettuale, valutazioni autonome e distinte. Mediante il primo procedimento si consente alla stazione appaltante, in un'ottica acceleratoria e di massima tutela e protezione dei lavoratori, di procedere al rilievo della congruità del costo della manodopera in base ai parametri salariali contenuti nelle tabelle ministeriali e nei contratti collettivi collegati.

Sez. I, 22 maggio 2023, n. 1170 (sul contenuto, sulle coordinate temporali e sugli effetti dell'omissione di informazioni dovute ex art. 80 comma 5 lett. c-bis) d.lgs. 50/2016)

1. Sussiste un obbligo dell'impresa di dichiarare la sottoposizione a giudizio penale per reati attinenti allo specifico settore dei contratti pubblici. Il perimetro dell'obbligo dichiarativo include anche il rinvio a giudizio, suscettibile di incidere sulla moralità professionale dell'impresa, considerato,

altresì, che esso sottende una valutazione del GUP in ordine alla consistenza e alla serietà del quadro probatorio.

2. Tale impostazione collima con la Adunanza Plenaria 16/2020, la quale ha precisato che l'art. 80 comma 5 lett. c-bis) d.lgs. 50/2016 costituisce norma di chiusa idonea a comprendere tutti i fatti, anche non predeterminabili *ex ante*, ma in concreto incidenti in modo negativo sul giudizio di integrità ed affidabilità dell'operatore economico.

Si è inoltre precisato che è consentita una ricostruzione a posteriori degli obblighi informativi a condizione della contestuale esistenza di un requisito di natura oggettiva e di uno di natura soggettiva: deve trattarsi di casi evidentemente impattanti sulla moralità ed affidabilità del concorrente; deve integrarsi la consapevolezza dell'operatore rispetto ai detti casi, così da evitare esclusioni "a sorpresa".

In ordine al primo elemento, il rinvio a giudizio per il reato di turbata libertà degli incanti plasticamente incide, in modo negativo, sul rapporto fiduciario con la stazione appaltante, anche in ragione della specificità del ben giuridico aggredito col suddetto reato.

La grave rilevanza del reato colora, inoltre, l'elemento soggettivo, contribuendo a rafforzare la consapevolezza dell'operatore sulla possibile incidenza del fatto in punto di affidabilità.

La suddetta grave rilevanza non potrebbe essere neutralizzata mediante il richiamo all'esito della gara: il reato di turbata libertà degli incanti è un reato di pericolo e nessun rilievo assume l'atto di aggiudicazione

3. Il "fatto in questione" – rilevante, ai sensi dell'art. 80 comma 10-bis, quale *dies a quo*, ai fini della rilevanza triennale del motivo di esclusione – non è il fatto inteso in senso storico-fenomenico, ma il fatto giuridico, in quanto oggetto di formale accertamento e contestazione ad opera dall'Autorità pubblica.

Tale conclusione esegetica consegue all'interpretazione della Corte di Giustizia UE della fattispecie di cui alla lett. d) del paragrafo 4 dell'art. 57 direttiva 2014/24/UE: trattasi, infatti, di interpretazione estensibile, in virtù dell'identità di *ratio*, anche all'ipotesi di cui alla lett. c) del medesimo paragrafo

4. Il suddetto *dies a quo* va quindi identificato non nella empirica commissione del fatto, ma nel suo accertamento giuridicamente rilevante – quale il provvedimento di rinvio a giudizio.

Siffatta ermeneusi è stata peraltro recepita nel nuovo Codice dei Contratti (d.lgs. 36/2023), all'art. 96 comma 10.

5. Il riscontro di una omissione dichiarativa non determina, con un automatismo, l'espulsione dell'operatore, ma comporta la necessità di una valutazione discrezionale dell'Amministrazione, chiamata ad individuare il punto di rottura dell'affidamento.

Tale valutazione contiene un ampio margine di apprezzamento ed è censurabile soltanto laddove trascenda nell'illogicità e nell'irragionevolezza; quindi, il sindacato del giudice deve limitarsi al piano della "non pretestuosità" della valutazione, non potendo impingersi nella dimensione della mera "non condivisibilità".

Sez. I, 26 maggio 2023, n. 1252 (sull'anomalia dell'offerta e sulla congruità del costo della manodopera)

1. Il procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta (ex art. 97 d.lgs. 50/2016) è concettualmente autonomo rispetto al procedimento di verifica della congruità del costo della manodopera (ex art. 95 comma 10 d.lgs. 50/2016). Tale ultimo procedimento è sempre obbligatorio, finalizzato alla tutela del diritto dei lavoratori alla retribuzione minima ex art. 36 Cost.; inoltre, da tale procedimento non consegue l'attivazione di un sub-procedimento di verifica dell'anomalia dell'intera offerta. Infatti, il collegamento posto dall'art. 95 comma 10 con la disposizione afferente alle offerte anormalmente basse è selettivamente limitato al controllo delineato dall'art. 97 comma 5 lett. d).

2. In ordine al procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta, si precisa che esso assume carattere globale e sintetico e non si traduce in una frammentazione delle singole voci di costo tesa ad una loro atomistica valutazione; inoltre, trattandosi di esercizio di discrezionalità squisitamente tecnica, è sindacabile, in sede giurisdizionale, solo per illogicità, irragionevolezza o arbitrarietà.

3. Con riferimento alla verifica del costo della manodopera, è necessario distinguere il concetto di "minimi salariali" (il cosiddetto trattamento retributivo minimo) dal concetto di "costo orario medio del lavoro", entrambi indicati nelle tabelle ministeriali. Infatti, il trattamento retributivo minimo

designa un parametro originario, desunto direttamente dal pertinente contratto collettivo nazionale; invece, il costo medio orario del lavoro costituisce l'esito di un'attività di elaborazione del Ministero risultante dall'analisi e dell'aggregazione di dati inerenti a molteplici istituti contrattuali. Ne deriva che il suddetto costo del lavoro medio, ricostruito attraverso una metodologia statistica inadeguata alla considerazione di tutti i fattori di incidenza, non rappresenta un parametro inderogabile, sicché disallineamenti di lieve consistenza non implicano di per sé un giudizio di anomalia con esclusione dell'operatore economico.

4. Discordanze lievi e motivate dei valori del costo del lavoro medio devono, pertanto, reputarsi consentite. Al contrario, per i valori concernenti i minimi salariali non sono ammesse deroghe peggiorative e un eventuale scostamento comporta la sanzione dell'esclusione dell'offerta; la detta discrasia non può, peraltro, ricavarsi dalla mera presenza di un ribasso sui costi della manodopera.

Sez. I, 31 maggio 2023, n. 1294 (sull'accesso alle offerte tecniche; sul requisito della stretta indispensabilità)

1. Ai fini dell'esclusione del diritto di accesso ex art. 53, comma 5, lett. a), del d.lgs. n. 50 del 2016, è richiesta una valutazione in concreto dei motivi addotti a difesa del segreto, per modo che possa non essere preclusivamente vulnerato l'accesso al concorrente ai fini della difesa in giudizio dei propri interessi in relazione alla procedura di affidamento del contratto.

2. A fronte della motivata dichiarazione in ordine alla sussistenza di informazioni di carattere riservato, in quanto contenenti segreti tecnici e/o commerciali, occorre infatti dimostrare la sussistenza del cd. nesso di stretta indispensabilità, richiesto dalla giurisprudenza amministrativa ai fini dell'operatività dell'istituto dell'accesso di cui all'art. 53, comma 6, d. lgs. cit.

3. Alla luce di tale disciplina, la stazione appaltante deve preliminarmente accertare la sussistenza di segreti tecnici o commerciali nell'offerta oggetto dell'istanza di accesso e, in caso positivo, accertare altresì se l'istanza stessa sia funzionale alla difesa in giudizio degli interessi del concorrente non aggiudicatario, ex lege prevalenti rispetto alle opposte ragioni di riservatezza, con onere a carico dell'operatore economico interessato di dimostrare che l'accesso è finalizzato alla difesa in giudizio dei propri interessi.

4. L'esistenza di un segreto tecnico-commerciale deve essere dimostrata in coerenza con la definizione normativa contenuta nel Codice della proprietà industriale, di cui all'art. 98 del d.lvo 10 febbraio 2005 n. 30, che richiede, ai fini della tutela, che le informazioni aziendali e commerciali ed esperienze sulle applicazioni tecnico industriali rispondano a requisiti di segretezza e rilevanza economica e siano soggette, da parte del legittimo detentore, a misure di protezione ragionevolmente adeguate. Deve trattarsi di una dichiarazione che motivi e comprovi l'esistenza di un segreto commerciale, non potendo viceversa l'operatore limitarsi ad una mera e indimostrata affermazione tesa a ricomprendere certe informazioni nel patrimonio aziendale o nella peculiarità dell'offerta.

Sez. I, 1 giugno 2023, n. 1299 (sui concetti di “servizi identici” e di “servizi simili” in tema di procedura di affidamento)

1. I servizi analoghi o simili designano una categoria aperta di prestazioni accomunate da elementi caratterizzanti simili ed omogenei a quelli oggetto di gara, dialetticamente opposti ai servizi identici, connotati, invece, dall'essere categoria chiusa di prestazioni aventi medesima consistenza di tipo e funzione, sì da collidere con il precetto informante le procedure di gara teso ad assicurare la massima partecipazione delle imprese operanti nel medesimo segmento di mercato.

2. Pertanto, il settore oggetto dell'appalto è non solo quello identico, ma, altresì, quello considerabile come inerente secondo ragionevoli criteri di analogia o collegamento e la prescrizione concernente lo svolgimento di servizi simili è soddisfatta per effetto della dimostrazione, ad opera del concorrente, dell'espletamento di servizi ascrivibili al medesimo settore in cui si inserisce l'oggetto dell'appalto. Mentre il “servizio identico” poggia su un concetto rigido di uguaglianza, la locuzione “servizi analoghi” richiede il riscontro di una similitudine derivante da un raffronto tra le prestazioni oggetto dell'appalto e le prestazioni oggetto dei servizi indicati dal concorrente.

3. Il concetto di “servizi analoghi” permette di temperare l'esigenza di selezione di un imprenditore qualificato e il principio di massima partecipazione alle gare pubbliche.

4. Specificamente, nel caso di richiamo effettuato dalla *lex specialis* ai “servizi simili”, la valutazione dell'esperienza maturata dal concorrente nel settore oggetto di gara non può

restrittivamente riferirsi alla gestione di strutture semi-residenziali destinate a disabili, dovendo compiersi alla stregua di una più ampia considerazione dei servizi affini ed omogenei – quali l’assistenza domiciliare rivolta a soggetti con disabilità – altrimenti pervenendosi ad una lesione dei principi della concorrenza e della massima partecipazione. Infatti, l’interpretazione della *lex specialis* deve utilizzare i canoni della ragionevolezza e della proporzionalità, sì da escludere opzioni ermeneutiche restrittive dagli esiti anti-concorrenziali, dovendosi preferire, nel caso di dubbio esegetico, la soluzione che consenta la massima partecipazione alla gara.

Sez. I, 5 giugno 2023, n. 1304 (sulla portata del sindacato giudiziale in ordine alle attestazioni dell’Agenzia delle Entrate e degli enti previdenziali; sul concetto di “definitività” dell’accertamento della violazione di cui all’art. 80 comma d.lgs. 50/2016)

1 L’indirizzo esegetico secondo il quale l’amministrazione dovrebbe limitarsi a prendere atto del contenuto dell’attestazione dell’amministrazione finanziaria in ordine alla regolarità contributiva e tributaria delle imprese partecipanti alla gara – non residuando, in capo alla stessa amministrazione, alcun margine valutativo e spettando in via esclusiva all’Agenzia delle Entrate il giudizio sulla regolarità fiscale dei soggetti partecipanti – necessita di una precisazione; similmente, ai sensi del medesimo orientamento, la valutazione circa le infrazioni previdenziali sarebbe di esclusiva competenza degli enti previdenziali. La suddetta esclusività valutativa delle Amministrazioni va riferita e limitata, come si ricava dalla disamina della pronuncia dell’Adunanza Plenaria 8 del 2012, al requisito della “gravità” della violazione.

2. Il giudice amministrativo, nella cornice di un sindacato *incidenter tantum* ex art. 8 c.p.a., è deputato a statuire, senza efficacia di giudicato, sulla regolarità della posizione contributiva quale risultante dal d.u.r.c., costituendo, detta posizione, elemento pregiudiziale per l’accertamento di un requisito di partecipazione alla gara. Dunque, in presenza di una contestazione concreta attinente al documento prodotto dall’ente previdenziale o dall’Agenzia delle Entrate, si riscontra quell’interesse diretto, attuale e differenziato che ammette e comporta una conseguente pronuncia del giudice.

3. Il meccanismo espulsivo delineato dall’art. 80 comma 4 d.lgs. 50/2016 è strutturato sul concetto di “definitività” dell’accertamento della violazione. La violazione tributaria “definitivamente accertata” è quella conseguente alla sentenza passata in giudicato con cui si respinge il ricorso del contribuente, ovvero conseguente alla definitività dell’accertamento per effetto della mancata impugnazione nel termine prescritto dall’ordinamento, senza che il contribuente abbia provveduto, anche mediante definizione agevolata, a regolarizzare la propria posizione.

4. In ordine alle sentenze della Corte di Cassazione, la revocazione per errore di fatto ex art. 395 n. 4 c.p.c. si atteggia in modo peculiare: essa perde la natura di mezzo di impugnazione ordinario che ha nei confronti delle sentenze di merito e si configura quale mezzo di impugnazione straordinario, come si ricava dall’art. 391 bis comma 5 c.p.c., speciale rispetto all’art. 324 c.p.c. Ne consegue che, ancorché pendente il termine per la revocazione della sentenza della Cassazione, la detta sentenza deve comunque considerarsi passata in giudicato. In ragione della specificità strutturale delle ordinanze del giudice di legittimità ex art. 375 c.p.c. – esplicazione della funzione giurisdizionale decisoria – le suddette conclusioni valgono anche nell’ipotesi di ordinanza con cui viene cassata con rinvio una sentenza al giudice di merito.

5. Ne deriva che la violazione tributaria deve ritenersi “definitivamente accertata” qualora oggetto di una statuizione della Cassazione – sentenza o ordinanza decisoria – pur se pendente giudizio di revocazione.

Sez. I, 8 giugno 2023, n. 1334 (sull’unico centro decisionale: procedimento inferenziale e criteri probatori)

1. La compresenza di elementi fattuali quali identità delle modalità relazionali e delle offerte tecniche, perfetta sovrapponibilità in più punti delle offerte tecniche cumulative, equivalenza di errori redazionali e di carenza contenutistica, prossimità cronologica delle offerte costituisce elemento idoneo e sufficiente da cui inferire la relazione di fatto presupposto dell’unicità del centro decisionale cui le offerte sono imputabili. I detti elementi fattuali, unitariamente considerati, consentono la formulazione di un giudizio abduttivo connotato da elevata valenza probabilistica ed attendibilità logica.

2. Dalla prova del previo concerto delle offerte segue, senza che sia necessario procedere all'approfondimento dei legami societari, la conclusione dell'unicità del centro decisionale. La desunta sussistenza di un unico centro decisionale implica, ex art. 80 comma 5 lett. m) d.lgs. 50/2016 l'esclusione dell'operatore riferibile al centro decisionale.

Sez. I, 12 giugno 2023, n. 1344 (sulla previsione di costi "sottostimati"; sulla legittimazione all'impugnazione)

1. Le previsioni di eventuali costi cd. sottostimati (es., nella misura superiore al 10 %), imponendo la presentazione di offerte incongrue, sottocosto e economicamente insostenibili per l'offerente, sono suscumbibili nelle viziato clausole della *lex specialis* di gara attinenti alla formulazione dell'offerta, laddove esse rendano (realmente) impossibile la presentazione di una offerta. Trattasi, pertanto, di clausole ascrivibili nel *genus* delle "clausole immediatamente escludenti" (Cons. Stato, Ad. Plen. n. 4 del 2018).

2. In ordine alla legittimazione attiva a impugnare le previsioni escludenti dell'avviso di indizione della gara, la giurisprudenza ha rilevato che, in materia di controversie aventi ad oggetto gare di appalto, il tema della legittimazione al ricorso (o titolo) è declinato nel senso che tale legittimazione deve essere correlata ad una situazione differenziata e dunque meritevole di tutela, in modo certo, per effetto della partecipazione alla stessa procedura oggetto di contestazione.

3. In deroga, al principio suindicato, viene tuttavia riconosciuta una legittimazione a ricorrere slegata dalla partecipazione alla procedura, per esigenze di ampliamento della tutela della concorrenza, allorquando si impugnino direttamente le clausole del bando immediatamente escludenti.

Sez. I, 12 giugno 2023, n. 1366 (sull'unico centro decisionale: procedimento inferenziale e criteri probatori)

1. La contestuale sussistenza di presupposti fattuali come l'identità delle modalità redazionali delle offerte tecniche, la perfetta sovrapposibilità delle relazioni tecniche in molteplici parti, sia in ordine all'aspetto contenutistico sia in ordine al profilo esteriore della formattazione testuale, la concordanza delle lacune contenutistiche riscontrabili nelle relazioni tecniche, la presenza degli stessi errori redazionali, la stretta relazione temporale tra le offerte rappresenta elemento idoneo e sufficiente da cui desumere, all'esito di un procedimento connotato da elevata consistenza probabilistica, la relazione di fatto a base dell'unicità del centro decisionale.

2. Dalla prova del previo concerto delle offerte segue, senza che sia necessario procedere all'approfondimento dei legami societari, la conclusione dell'unicità del centro decisionale cui le offerte sono imputabili. La sovrapposibilità contenutistica delle offerte rappresenta, in astratto, elemento idoneo a privarle di rilievo selettivo, anche nell'ambito del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, a prescindere dalla dimostrazione di una concreta incidenza sull'esito della procedura di affidamento.

3. Il meccanismo espulsivo scolpito dall'art. 80 comma 5 lett. m) d.lgs. 50/2016 ricalca una logica di garanzia di tipo preventivo, ispirata, ricorrendo ai paradigmi penalistici, alla struttura del pericolo presunto.

Sez. I, 16 giugno 2023, n. 1411 (sulla revisione periodica del prezzo in tema di contratto di servizio cosiddetto ponte)

1. L'art. 6 l. n. 537 del 1997 costituisce norma imperativa integratrice della volontà delle parti del contratto pubblico e non derogabile da queste ultime in via pattizia, operante secondo il meccanismo dell'inserzione automatica ai sensi del sopra citato art. 1339 cod. civ.; la qualificazione di norma imperativa è ricavata sulla base della finalità di ordine pubblico dell'istituto, consistente nel tutelare l'interesse, riferibile anche all'amministrazione, di mantenere nel tempo la qualità delle prestazioni del privato, attraverso la sterilizzazione dei rischi di onerosità sopravvenuta legata alla svalutazione della moneta. In ordine alle concessioni, anche laddove si assuma la non diretta applicabilità della suddetta disposizione, vengono in rilievo, nel senso della obbligatoria operatività di un meccanismo di revisione annuale del prezzo, gli artt. 19 d.lgs. 422/1997 e 30 l.r. Campania 3/2022.

2. Inoltre, la figura concessoria del "contratto di servizio ponte" reca natura ibrida, presentando una marcata connotazione contrattuale.

3. In ragione dei citati dati normativi e della suddetta natura ancipite, con riferimento ad un contratto di servizio di trasporto pubblico di durata annuale, oggetto di continue proroghe, si ravvisa l'obbligo di inserzione della clausola di revisione periodica del prezzo.
4. La revisione spetta in caso di proroghe contrattuali e non già di rinnovi, poiché in quest'ultimo caso si è di fronte ad una ridefinizione delle condizioni economiche, nell'ambito della quale deve pertanto essere assorbito l'istituto dell'indicizzazione del corrispettivo, laddove nel primo caso vi è un semplice prolungamento nel tempo dell'efficacia del contratto originario, alle condizioni in esso stabilite.
5. Ai fini della qualificazione in termini di rinnovo o di proroga, non è rilevante il *nomen juris* formalmente attribuito dalle parti, bensì l'esistenza in concreto: per il rinnovo, di una nuova negoziazione; e per la proroga, del solo effetto del differimento del termine finale del rapporto, il quale rimane per il resto regolato dall'atto originario.

Sez. I. 27 giugno 2023, n. 1565 (sulla categoria merceologica di abilitazione in caso di RdO semplice; sulle finalità del MEPA)

1. Nell'ambito di una procedura di RdO semplice, la scelta della categoria merceologica di abilitazione deve rispondere a criteri di ragionevolezza ed adeguatezza in modo da garantire piena corrispondenza rispetto ai beni e servizi richiesti, nonché la tutela dell'affidamento degli operatori economici sulla corrispondenza dell'oggetto dell'appalto alla categoria abilitante. L'adeguatezza della categoria di abilitazione non può inferirsi dalla mera equivalenza con quella indicata in procedure affini: procedure caratterizzate da incongruenza ed irragionevolezza non possono, infatti, fungere da parametro di legittimità.
2. Lo strumento del MEPA è stato allestito al fine di assicurare la semplicità e la celerità delle procedure concorsuali, nonché la maggiore economicità, consentendo di ampliare la platea dei fornitori e riducendo, al contempo, i tempi e i costi della procedura concorsuale. L'iscrizione al MEPA, quindi, fornisce agli operatori economici la possibilità di interagire con le stazioni appaltanti pubbliche, secondo criteri di semplificazione e di tracciabilità, su una piattaforma digitale. Tale iscrizione, oltre a non poter surrogare né integrare il sistema di qualificazione professionale delle imprese (non sussistendo alcun nesso tra la dimostrazione del possesso di un requisito di idoneità professionale e la mera iscrizione su una piattaforma informatica), non può tradursi in uno strumento restrittivo della partecipazione alla gara, contravvenendo alle sue stesse finalità.

Sez. I, (Ord.) 27 giugno 2023, n. 1568 (sul segreto tecnico-commerciale in materia di accesso all'offerta tecnica)

1. L'esistenza di un segreto tecnico-commerciale deve essere dimostrata in coerenza con la definizione normativa contenuta nel Codice della proprietà industriale, di cui all'art. 98 del d.lvo 10 febbraio 2005 n. 30, che richiede, ai fini della tutela, che le informazioni aziendali e commerciali ed esperienze sulle applicazioni tecnico industriali rispondano a requisiti di segretezza e rilevanza economica e siano soggette, da parte del legittimo detentore, a misure di protezione ragionevolmente adeguate.
2. Deve trattarsi di una dichiarazione "motivata e comprovata" circa l'esistenza di un segreto, non potendo, viceversa, l'operatore limitarsi ad una mera e indimostrata affermazione tesa a ricomprendere certe informazioni nel patrimonio aziendale o nella peculiarità dell'offerta.
3. Nella definizione di segreti tecnici o commerciali non può ricadere qualsiasi elemento di originalità dello schema tecnico del servizio offerto, perché è del tutto fisiologico e risponde a criteri di ragionevole gestione aziendale che ogni imprenditore abbia una specifica organizzazione, propri contatti commerciali e idee differenti da applicare alle esigenze della clientela. La qualifica di segreto tecnico o commerciale deve, invece, essere riservata a elaborazioni e studi ulteriori, di carattere specialistico, che trovano applicazione in una serie indeterminata di appalti e sono in grado di differenziare il valore del servizio offerto solo a condizione che i concorrenti non ne vengano mai a conoscenza.
4. Può considerarsi comprovata l'esistenza di segreti industriali, nella specie di applicativi informatici riservati, qualora l'accesso all'offerta tecnica provochi il disvelamento di strumenti informatici proprietari, nonché le funzionalità specifiche e le innovazioni tecnologiche, nonché schemi, modelli e interfacce grafiche dei prodotti, così come dell'implementazione dei cruscotti e degli strumenti di

reportistica avanzata, frutto di notevoli investimenti pluriennali, specie laddove l'azienda abbia provveduto a registrazione alla SIAE, ai sensi dell'art 6 del D.Lgs. n. 518/1992.

Sez. I, 3 luglio 2023, n. 1606 (sulla giurisdizione amministrativa per le procedure di affidamento svolte da società *in house*; sull'omessa indicazione separata dei costi della manodopera)

1. Le controversie attinenti alle procedure di affidamento espletate dal gestore *in house* di un pubblico servizio ricadono nella giurisdizione amministrativa: è quanto si ricava dal combinato disposto degli artt. 133 lett. e) c.p.a. e 16 ultimo comma d.lgs. 175/2016. Ne deriva che la divergenza tra il servizio oggetto della procedura e l'attività compiuta dalla società in favore dell'Ente controllante non implica alcuna sottrazione alla giurisdizione amministrativa.

2. L'omessa indicazione separata, da parte del singolo operatore economico, dei propri costi della manodopera comporta l'esclusione dell'operatore dalla procedura di affidamento e si sottrae, di regola, alla sanatoria mediante soccorso istruttorio.

3. L'art. 95 comma 10 individua le specifiche deroghe all'indicazione in questione, sicché non possono enuclearsi ipotesi derogatorie eccedenti il tenore testuale dell'enunciato normativo. Inoltre, la tutela delle condizioni dei lavoratori, che rappresenta la *ratio* della disposizione, assume particolare rilevanza laddove la componente "impiego della manodopera" abbia una incidenza preponderante: anzi, negli appalti ad alta intensità di manodopera, l'omessa indicazione degli oneri connessi alle prestazioni lavorative comporta non soltanto una violazione formale, ma si risolve in una indeterminatezza sostanziale dell'offerta economica. Ne consegue l'invalidità di una argomentazione che, in ragione della prevalenza degli oneri lavorativi negli oneri di impresa, concluda per la non necessità dell'indicazione separata degli oneri lavorativi stessi.

4. In ordine all'omessa indicazione dei costi della manodopera, l'attivazione del soccorso istruttorio deve reputarsi consentita all'eccezionale condizione – come chiarito dalla Corte di Giustizia – per cui non fosse materialmente e graficamente possibile la detta indicazione.

Sez. I, 3 luglio 2023, n. 1609 (sul termine di impugnazione nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici; sull'omessa comunicazione di vicende giudiziarie da parte dell'operatore in gara)

1. Nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici, l'individuazione della decorrenza del termine di impugnazione degli atti di una procedura di gara per l'affidamento di un contratto di appalto è così modulata: a) dalla pubblicazione generalizzata degli atti di gara, comprensiva anche dei verbali ai sensi dell'art. 29, comma 1, del D.Lgs. n. 50 del 2016; b) dall'acquisizione, per richiesta della parte o per invio officioso, delle informazioni di cui all'art. 76 del d.lgs. n. 50 del 2016; c) nel caso di proposizione dell'istanza di accesso agli atti di gara è prevista la dilazione temporale, fino al momento in cui è consentito l'accesso, se i motivi di ricorso conseguano alla conoscenza dei documenti che completano l'offerta dell'aggiudicatario ovvero delle giustificazioni rese nell'ambito del procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta (sempreché l'istanza di accesso sia proposta nei quindici giorni dalla comunicazione dell'aggiudicazione); d) dalla comunicazione o dalla pubblicità nelle forme individuate negli atti di gara ed accettate dai partecipanti alla gara, purché gli atti siano comunicati o pubblicati unitamente ai relativi allegati. Infatti, la decorrenza del termine di impugnazione dell'aggiudicazione va correlata alla piena conoscenza o conoscibilità delle ragioni a fondamento della eventuale illegittimità del provvedimento.

2. Il procedimento amministrativo è regolato dal principio *tempus regit actum*, il quale comporta che la legittimità del provvedimento amministrativo va valutata con riguardo allo stato di fatto e di diritto esistente al momento della sua emanazione, con conseguente irrilevanza delle circostanze successive, insuscettibili di incidere *ex post* sugli atti già adottati. Ne discende quanto segue: la contraffazione - di prodotti funzionalmente connessi alla procedura di affidamento - non acclarata al momento dell'adozione del provvedimento di aggiudicazione non incide *ex se* sul detto provvedimento.

3. Tuttavia, l'ipotesi di contraffazione è idonea ad impattare sulla legittimità dell'aggiudicazione sotto il profilo – ex art. 80, comma 5, lett. c-bis), d.lgs. 50/2016 - dell'omessa comunicazione, da parte dell'operatore interessato, delle vicende giudiziarie relative alla contraffazione e sussistenti al momento della presentazione delle offerte. Si riscontra una vicenda fattuale che, in ragione dell'attinenza al prodotto inserito in gara, si rileva idonea ad infirmare il rapporto fiduciario tra l'operatore economico e la stazione appaltante, perciò negativamente incidendo sull'integrità del

primo. Inoltre, in una trama relazionale di leale collaborazione, la suddetta attinenza colora il coefficiente soggettivo della consapevolezza dell'operatore circa la potenziale interferenza delle vicende giudiziarie sulla percezione della propria integrità.

4. La delineata omissione dichiarativa non innesca, però, alcun automatismo espulsivo, essendo necessaria una valutazione della stazione appaltante, chiamata ad indagare la valenza distorsiva dell'omissione e a vagliare la potenziale alterazione del giudizio di integrità.

5. Siffatta valutazione non può essere compiuta dall'autorità giudiziaria, a ciò ostando il principio di separazione dei poteri, scolpito nel divieto sancito dall'art. 34 comma 2 c.p.a., dovendosi quindi consentire alla stazione appaltante di formulare, qualora precedentemente omessa, la valutazione in questione.

Sez. I, 4 luglio 2023, n. 1620 (sull'interferenza temporale tra termine di impugnazione dell'aggiudicazione e istanza di accesso: condizioni e configurazione del differimento)

1. La decorrenza del termine di impugnazione dell'aggiudicazione deve ricollegarsi alla reale e completa conoscenza degli atti di gara idonei ad evidenziare patologie oggetto di censura; ne deriva che il termine in questione deve parametrarsi alle cadenze dell'iniziativa ostensiva afferente elementi rilevanti ai fini della formulazione dei motivi. Premessa l'integrazione delle dette condizioni - e presupposta la tempestiva formalizzazione dell'istanza di accesso - effetto dell'iniziativa ostensiva è una dilazione temporale del termine di impugnazione dell'aggiudicazione.

2. Il termine di impugnazione deve, altresì, rapportarsi alle esigenze di certezza circa gli esiti della procedura e di stabilità dei provvedimenti adottati, non potendosi consentire che il provvedimento di aggiudicazione resti esposto in modo temporalmente indeterminato, in ragione della maggiore o minore tempestività della richiesta ostensiva. Ne deriva, in un'ottica di bilanciamento di contrapposti interessi, un onere minimo di diligenza a carico del ricorrente, consistente nell'attivarsi nel termine massimo di 15 giorni per la formalizzazione dell'istanza di accesso, sicché il beneficio dell'effetto dilatorio è subordinato al rispetto del suddetto termine. In difetto di tale tempestiva attivazione, non è consentita alcuna modificazione. Il termine di 15 giorni combina multiformi finalità: consente una dilazione temporale tesa alla piena conoscenza degli atti di gara; sottrae la dilazione alla disponibilità del ricorrente; contiene l'incertezza sulla definitività del provvedimento.

3. Con riferimento all'entità della dilazione, come si ricava dall'analisi della pronuncia dell'Adunanza Plenaria 12/2020, essa va rapportata alla data, oggettivamente riscontrabile, dell'assolvimento delle specifiche adempienze informative di competenza dell'Amministrazione. Dunque, premessa la necessità dell'acquisizione degli ulteriori atti oggetto dell'iniziativa ostensiva, il differimento copre i tempi concernenti la proposizione dell'istanza ostensiva – nel massimo di 15 giorni – e la conoscenza (o piena conoscibilità) dei predetti ulteriori atti. Il termine di impugnazione è sempre di 30 giorni: a mutare è esclusivamente la sua decorrenza.

Sez. I, 11 luglio 2023, n. 1653 (sul soccorso istruttorio processuale)

1. La disciplina del soccorso istruttorio, in quanto espressione di una impostazione sostanzialistica della gestione delle procedure di evidenza pubblica, deve essere estesa anche all'ambito processuale qualora mancanze, irregolarità o incompletezze della documentazione vengano dedotte come motivo di impugnazione dell'aggiudicazione.

2. E' necessario, tuttavia, che il concorrente provveda in giudizio a sanare il vizio rilevato, evidenziandone il carattere solo formale e non sostanziale e dimostrando l'originaria sussistenza delle condizioni di partecipazione, "riparando una incompletezza o irregolarità che la stazione appaltante, se avesse tempestivamente rilevato, avrebbe dovuto comunicare alla concorrente, attivando l'obbligatorio procedimento di soccorso istruttorio". Del resto, sarebbe irragionevole, oltre che ingiusto, che la mancata attivazione del soccorso istruttorio in sede di gara da parte della Stazione appaltante si traducesse nell'esclusione del concorrente incorso in carenze documentali sanabili e in grado di dimostrare in giudizio che, ove lo stesso fosse stato correttamente attivato, avrebbe avuto esito favorevole.

3. Siffatto soccorso istruttorio processuale pertanto è esperibile nell'ipotesi di omessa o lacunosa attivazione del soccorso istruttorio procedimentale da parte della Stazione appaltante in relazione a carenze meramente formali della documentazione di gara, ricollegandosi ai medesimi presupposti e

condizioni previsti dall'art. 83, comma 9, del d.lgs. n. 50/2016 ma dispiegandosi in ambito processuale.

4. Deve, inoltre, escludersi che la positiva dichiarazione relativa alla presentazione dell'impegno possa configurarsi come falsa, trattandosi di un mero errore nella compilazione del documento facilmente rilevabile da parte dell'Amministrazione mediante il mero esame della documentazione prodotta. Tale dichiarazione, inserita nell'ambito della dichiarazione di partecipazione in maniera anomala in quanto non rilevante a tali fini, rinvia infatti agli specifici documenti prodotti, nell'ambito dei quali è possibile, in maniera agevole e con un minimo onere di diligenza, rilevare l'assenza del predetto impegno.

Sez. I, 21 luglio 2023, n. 1795 (sull'accesso generalizzato agli atti di gara)

1. Alla luce dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 10/2020 e dell'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 33 del 2013, l'accesso civico generalizzato trova applicazione anche alla materia dei contratti pubblici e, in specie, all'esecuzione dei contratti pubblici.

2. Il suddetto accesso incontra quale unica eccezione - oltre ai limiti cd. "assoluti" all'accesso di cui all'art. 5-bis, comma 3, d.lgs. n. 33 del 2013 - quella dei limiti cd. "relativi" correlati agli interessi-limite, pubblici e privati, previsti dall'art. 5-bis, comma 1 e 2, d.lgs. n. 33 del 2013, nella prospettiva del bilanciamento tra il valore della trasparenza e quello della riservatezza. Del resto, anche l'art. 35 del nuovo Codice dei contratti pubblici detta una rinnovata disciplina dell'accesso agli atti delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici, richiamando espressamente, al comma 1, tutte e tre le forme di accesso agli atti previsti dal nostro ordinamento (l'accesso ordinario ai sensi degli artt. 3-bis e 22 e seguenti della l. 7 agosto 1990, n. 241; l'accesso civico e quello civico cd. generalizzato previsti dagli artt. 5 e 5-bis del D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33) ed estendendo l'accesso anche agli atti della fase esecutiva dei contratti pubblici (cfr. anche art. 36, comma 1, D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36),

3 Tuttavia, l'interesse alla trasparenza, di tipo conoscitivo, che non esige una motivazione specifica, deve in ogni caso palesarsi non in modo assolutamente generico e destituito di un benché minimo elemento di concretezza, anche sotto forma di indizio, pena rappresentare un inutile intralcio all'esercizio delle funzioni amministrative e un appesantimento immotivato delle procedure di espletamento dei servizi, tanto da concretizzare una sorta di abuso del diritto di accesso civico generalizzato.

Sez. I, 19 settembre 2023, n. 2014 (sulla relazione tra causa del contratto di avvalimento e adeguatezza del relativo corrispettivo; sull'ammissibilità dell'avvalimento premiale)

1. La finalità solidaristica animante la causa di un contratto di avvalimento, intercorrente tra organizzazioni di volontariato ed inerente ad una procedura volta all'affidamento di una convenzione estranea a scopi lucrativi, si riflette sulla valutazione dell'adeguatezza del corrispettivo previsto dal contratto di avvalimento.

L'elemento solidaristico, illuminato dalla natura delle parti e dalle caratteristiche funzionali della procedura, ben può giustificare una determinazione del corrispettivo in misura apparentemente inferiore rispetto a quello normalmente praticabile nella cornice di una relazione strettamente commerciale.

2. Non è ammissibile l'avvalimento cosiddetto meramente premiale, ovverosia utilizzato dal concorrente già in possesso dei requisiti di partecipazione, con la finalità esclusiva di disporre di ulteriori elementi da spendere nell'offerta tecnica, per conseguire la relativa valutazione incrementale. È invece ammissibile l'avvalimento da parte del concorrente che non sia già in possesso dei requisiti di partecipazione, con l'ancipite fine di integrare i requisiti di partecipazione mancanti e di realizzare elementi utili per una maggiore valutazione dell'offerta tecnica. In tale ipotesi, infatti, il ricorso all'avvalimento risulta coerente con la logica pro concorrenziale dell'istituto e ai suoi tratti funzionali e strutturali.

Tale elaborazione risponde all'impostazione dell'art. 89 d.lgs. 50/2016, tuttavia modificato dall'art. 104 d.lgs. 36/2023 che, con una prospettiva innovativa, consente l'avvalimento meramente premiale o premiale puro, sia pure con il limite partecipativo stabilito dalla disposizione.

Sez. I, 26 ottobre 2023, n. 2407 (sull'invarianza della soglia di anomalia)

1. L'art. 108 comma 12 d.lgs. 36/2023, in continuità con la disposizione di cui all'art. 95 comma 15 d.lgs. 50/2016, contiene il principio di invarianza della soglia di anomalia o principio di cristallizzazione della soglia di anomalia, il quale si traduce, sul piano pratico, nell'impossibilità, *ex post*, di individuazione, per effetto di sopravvenienze posteriori al provvedimento di aggiudicazione, di una nuova soglia di anomalia derivante dal ricalcolo delle offerte.

Il suddetto principio è informato alla garanzia di continuità della gara e di stabilità dei suoi esiti, sì da evitare diseconomiche regressioni procedimentali e scongiurare la promozione di controversie meramente speculative.

2. Il momento cui riferire l'applicazione dell'invarianza è rappresentato dall'adozione del provvedimento di aggiudicazione: irrilevante, pertanto, è la collocazione della conoscenza in astratto ad opera della stazione appaltante della causa che determinerebbe la rimodulazione della soglia di anomalia; ad assumere incidenza è unicamente l'effettivo intervento della variazione, a prescindere dalla sua genesi, con conseguente indifferenza della sua imputazione ad un fattore preesistente o sopravvenuto al provvedimento di aggiudicazione.

Sez. I, 30 ottobre 2023, n. 2442 (sulle pari opportunità di genere e generazionali nell'ambito delle procedure di gara finanziate in tutto in parte con le risorse previste dal PNRR; sui requisiti necessari e premiali alla "offerta" in relazione all'operatore economico e al professionista indicato per le fasi di progettazione)

1. L'art. 47 d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla L. 29 luglio 2021, n. 108, contiene disposizioni volte a favorire le pari opportunità di genere e generazionali nell'ambito delle procedure di gara finanziate in tutto in parte con le risorse previste dal P.N.R.R. stabilendo, al comma 4, che *"le stazioni appaltanti prevedono, nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, specifiche clausole dirette all'inserimento, come requisiti necessari e come ulteriori requisiti premiali dell'offerta, di criteri orientati a promuovere l'imprenditoria giovanile, l'inclusione lavorativa delle persone disabili, la parità di genere e l'assunzione di giovani...fermo restando quanto previsto al comma 7, è requisito necessario dell'offerta l'aver assolto, al momento della presentazione dell'offerta stessa, agli obblighi di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, e l'assunzione dell'obbligo di assicurare, in caso di aggiudicazione del contratto, una quota pari almeno al 30 per cento, delle assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali, sia all'occupazione giovanile sia all'occupazione femminile"* (comma 4) e, al comma 7, che *"le stazioni appaltanti possono escludere l'inserimento nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti dei requisiti di partecipazione di cui al comma 4, o stabilire una quota inferiore, dandone adeguata e specifica motivazione, qualora l'oggetto del contratto, la tipologia o la natura del progetto o altri elementi puntualmente indicati ne rendano l'inserimento impossibile o contrastante con obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche"*.

2. Le linee guida adottate con il D.P.C.M. 7 dicembre 2021, precisano che gli obblighi di consegna a carico degli operatori economici previsti dall'art. 47, commi 2, 3 e 3 bis, in quanto derivanti direttamente dalla legge e puntualmente determinati, sono destinati a trovare applicazione anche in mancanza di espressa previsione nella *lex specialis* e che le altre misure, invece, richiedono che le stazioni appaltanti traducano i principi enucleati dalla norma primaria in clausole da inserire all'interno dei bandi di gara.

3. Di talché, la prima parte dell'art. 47, comma 4, affida l'obiettivo di valorizzare l'imprenditoria giovanile all'operato della stazione appaltante, chiamata ad inserire nella *lex specialis* clausole del tenore indicato e, in tal senso, le linee guida si premurano di precisare che *"tali misure richiedono specifiche declinazioni attuative nell'ambito dei bandi di gara, che tengano conto delle caratteristiche del progetto e delle peculiarità dei vari settori del mercato del lavoro"*.

4. Laddove tali clausole non siano state introdotte, non può invocarsi alcuna eterointegrazione della legge di gara, che deve avere come presupposto la sussistenza di una lacuna nella legge di gara e si delinea soltanto allorquando la stazione appaltante abbia omissso di inserire elementi obbligatori previsti dall'ordinamento giuridico, pena la violazione del principio di tassatività delle cause di esclusione.

5. Deve evidenziarsi che l'art. 47, comma 4, ricollega esplicitamente i requisiti necessari e premiali alla "offerta" e pertanto intende delimitare il proprio ambito di applicazione unicamente all'operatore economico offerente, non ricomprendendo il professionista indicato per le fasi di progettazione, a cui non può essere ricondotta né l'offerta né l'aggiudicazione dell'appalto.

Sez. I, 31 ottobre 2023, n. 2444 (sull'interpolazione lineare)

1. Il disciplinare di gara, riguardo alla formula matematica per l'attribuzione dei punti all'offerta tempo, può optare per un valore della "offerta tempo" in termini assoluti (in numero dei giorni naturali e consecutivi per la esecuzione dei lavori) piuttosto che in termini di ribasso (assoluto o percentuale) sul tempo a base d'asta.
2. L'interpolazione lineare è un metodo per il calcolo del punteggio temporale che consente di prendere a riferimento non già il tempo offerto dai concorrenti, bensì la riduzione temporale proposta rispetto al tempo posto a base di gara.
3. La formula di calcolo quale "interpolazione lineare" comporta che l'intera gara sia falsata e inficiata, quando tale formula risulti incoerente e distonica con tutte le altre disposizioni concorsuali relative all'offerta tempo, con conseguente doveroso annullamento dell'intera procedura di gara e sua riedizione *ex novo*; come nel caso di insanabile contraddizione tra varie previsioni del disciplinare, laddove in alcuni punti danno rilievo all'offerta tempo in senso di tempo assoluto, mentre in altri all'offerta tempo in senso di "riduzione".

Sez. I, 16 novembre 2023, n. 2629 (sulla quantificazione del danno da perdita di chance in caso di gara d'appalto annullata)

1. Nel caso di giudizio risarcitorio avente ad oggetto la perdita di chance in relazione ad una gara di appalto annullata giudizialmente su ricorso dell'operatore economico che ne contestava la legittimità e che non sia più "ripetibile", il giudizio di ingiustizia del danno, non sussistendo alcuna "certezza matematica" dell'aggiudicazione, può assumere ad oggetto solo la perdita della possibilità di un vantaggio ed è, quindi, diverso dal danno da mancata aggiudicazione che si identifica con l'interesse positivo (mancato utile).
2. Per non incorrere in una forma inammissibile di responsabilità senza danno, la perdita di chance è risarcibile solo nel caso in cui il danno sia collegato alla dimostrazione di una "seria" probabilità di conseguire il vantaggio sperato.
3. Al fine della liquidazione del danno da perdita di chance, si rende necessaria una valutazione equitativa, ai sensi dell'art. 1226 c.c. (richiamato dall'art. 2056 c.c.), stante l'impossibilità di formulare una prognosi sull'esito di una procedura comparativa mai svolta e quindi di fornire una precisa prova sull'ammontare del danno.
4. In caso di risarcimento del danno da perdita di chance, è possibile fare ricorso alla tecnica, propria del danno da illegittimità provvedimento, della c.d. condanna sui criteri prevista dall'articolo 34, comma 4, c.p.a., indicando come criterio per il risarcimento del danno da mancato espletamento della gara e conseguente perdita della chance di aggiudicazione, una percentuale dell'utile che l'impresa avrebbe ricavato.
5. In caso di risarcimento del danno da perdita di chance, il danno curricolare non può essere liquidato in via equitativa, in assenza assoluta di una prova puntuale del nocumento che l'operatore economico asserisce di aver subito, ossia il mancato arricchimento del proprio curriculum professionale, in termini di minore capacità competitiva e reddituale tale da incidere sulle sue credenziali tecniche e commerciali.

Sez. I, 11 dicembre, n. 2917 (sulla valutazione dell'anomalia dell'offerta: indicazioni metodologiche e rilievo dell'assunzione di personale disabile)

1. La valutazione di congruità dell'offerta, apprezzando la struttura dei costi riferibili alla commessa e il complessivo equilibrio economico dell'offerta, deve fondarsi sull'analisi delle caratteristiche e delle prassi del mercato di riferimento, sulla considerazione delle dinamiche dell'attività delle imprese operanti nel settore di rilievo e della loro specifica realtà aziendale, espressione di autonomia organizzativa, tesa alla massimizzazione dei livelli di efficacia ed efficienza operativa.

In ragione della detta autonomia, unitamente all'occasionalità e discontinuità degli affidamenti pubblici, alla competitività delle procedure, al difetto di garanzie circa il riaffidamento, tenuto altresì conto delle non trascurabili dimensioni delle commesse, risulta fisiologica la non immediata disponibilità da parte dell'operatore economico, già al momento della partecipazione alla gara o prima dell'aggiudicazione, dei lavoratori da destinare all'esecuzione del contratto.

In nome di istanze di economicità, l'operatore tende a provvedere alla compiuta assunzione del personale necessario soltanto a seguito dell'aggiudicazione, con la concretizzazione delle possibilità di affidamento. Attesa la non necessità di una eccezionale specializzazione del personale richiesto, causa potenziale di una sua non agevole reperibilità, rilevata l'assenza di una prescrizione della *lex specialis* impositiva di una immediata disponibilità del personale, l'offerta presentata dall'operatore non può ritenersi inaffidabile perché non assistita dalla suddetta disponibilità immediata.

2. Tali considerazioni valgono per tutte le tipologie di lavoratori e, ancor più, in relazione all'impiego di personale disabile, elemento differenziale idoneo a consolidare le predette conclusioni.

Le fonti normative nazionali e sovranazionali – tra le quali la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili, l'art. 3 TUE e gli artt. 21 e 26 CDFUE – recano disposizioni volte a garantire i diritti dei lavoratori disabili, a riconoscerne il contributo allo sviluppo sociale ed economico e a reprimere qualunque forma di discriminazione, incentivandone l'assunzione.

Dal sinergico operare delle norme nazionali e sovranazionali si ricava la costruzione di un modello che valorizza la disabilità come semplice diversità, intendendola come componente attiva del quadro economico-produttivo e del tessuto sociale.

Le indicazioni normative in tema di interrelazione tra disabilità e diritto al lavoro conformano e condizionano l'esercizio del potere amministrativo.

Ne deriva che un giudizio di inaffidabilità dell'offerta, basato sulla non immediata disponibilità del personale disabile da destinare all'esecuzione della commessa, si risolve in una forma indiretta di discriminazione tale da pregiudicare sia la dimensione difensiva che quella pretensiva afferenti ad una situazione giuridica fondamentale della persona disabile.

Sez. I, 13 dicembre 2023, n. 2949 (sull'avvalimento stabile SOA; sulle certificazioni di qualità rilasciate da organismi stranieri)

1. Il controllo qualificato ai sensi dell'art. 2359 c.c. giustifica il ricorso allo strumento dell'avvalimento stabile previsto dall'art. 88 del d.p.r. 207/2010, così che, proprio in ragione del controllo societario, è possibile richiedere l'attestazione SOA che tenga conto della somma dei requisiti posseduti da tutti i soggetti in regime di controllo societario.

2. La delibera ANAC 2018 ha precisato che permangono per tutte le categorie i contratti di attestazione sottoscritti in vigore del d.lgs. n. 163/2006 e nel rispetto degli artt. 50 d.lgs. 163/2006 e degli artt. 88 e 89 d.P.R. 207/2010 tuttora vigenti. L'art. 50 d.lgs. n. 163/2006, non riproposto dal d.lgs. n. 50/2016, in ossequio ad una interpretazione sistematica delle disposizioni legislative, deve ritenersi, in quanto richiamato dall'art. 88 d.P.R. n. 207/2010, ancora vigente (Anac delibera 2017).

3. Pertanto, le imprese che si trovino in un rapporto di controllo qualificato ai sensi dell'art. 2359, commi 1 e 2 c.c., ovvero che siano controllate da una stessa impresa, possono richiedere un'attestazione SOA che tenga conto della somma dei requisiti posseduti da tali soggetti.

4. Per l'operatività dell'istituto, occorre l'assolvimento di alcuni obblighi informativi e dunque la presentazione di una dichiarazione di impegno dell'ausiliata, che si obblighi nei confronti delle stazioni appaltanti a mettere a disposizione le risorse oggetto di avvalimento per tutta la durata di validità dell'attestazione SOA e la comunicazione tanto dell'ausiliaria quanto dell'ausiliata circa l'eventuale venir meno della disponibilità delle risorse.

5. Le certificazioni di qualità rilasciate da organismi stranieri accreditati dall'Ente unico nazionale di accreditamento di altro Stato europeo, firmatario dell'accordo EA MLA (nella specie, l'ente britannico UKAS), sono equivalenti alle certificazioni di qualità rilasciate da organismi accreditati dagli enti nazionali degli Stati membri.

Sez. I, 27 dicembre 2023, n. 3096 (sulla rimessione in termini della presentazione dell'offerta per malfunzionamento dalla piattaforma digitale)

Il meccanismo di sospensione e proroga del termine di presentazione telematica dell'offerta, disegnato dall'art. 79 comma 5-bis d.lgs. 50/2016, opera non soltanto in caso di comprovato malfunzionamento della piattaforma digitale della stazione appaltante, ma anche in caso di incertezza assoluta circa la causa del tardivo invio; ne consegue che il rischio della "causa ignota" del malfunzionamento informatico ricade sulla stazione appaltante.

Per effetto del principio di auto-responsabilità, invece, nessun diritto alla rimessione in termini può riconoscersi nell'ipotesi di acclarata negligenza del singolo operatore economico.

Il rischio tecnico di inidoneo caricamento e trasmissione dei dati su piattaforma digitale è sorretto dal principio di equa ripartizione tra soggetto partecipante e amministrazione procedente.

In ragione di tale principio, grava sull'operatore economico un onere di peculiare diligenza, implicante la necessità di preventivare e dominare il verificarsi di eventi fisiologici incidenti sulla trasmissione telematica degli atti di gara.

Ne deriva che gli interventi di manutenzione straordinaria, oggetto di programmazione *in itinere* e resi noti agli utenti, non integrano una fattispecie di malfunzionamento del sistema comportante la rimessione in termini, in quanto governabili dall'operatore mediante una adeguata opera di pianificazione e di tempestiva attivazione.

Sez. I, 28 dicembre 2023, n. 3133 (sugli investimenti finanziati con risorse derivanti dal PNRR o dal PNC; sul requisito necessario dell'offerta e sulle misure premiali; sui requisiti di partecipazione e sui requisiti di esecuzione)

1 Con riferimento alle procedure afferenti agli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con risorse derivanti dal PNRR o dal PNC, l'art. 47, comma 4, del decreto legge n. 77/2021 qualifica come "*requisito necessario dell'offerta*" "*l'aver assolto, al momento della presentazione dell'offerta stessa, agli obblighi di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, e l'assunzione dell'obbligo di assicurare, in caso di aggiudicazione del contratto, una quota pari almeno al 30 per cento, delle assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali, sia all'occupazione giovanile sia all'occupazione femminile*".

2. Tale disposizione si ricollega a quella di cui al comma 5 del medesimo articolo che prevede "*ulteriori misure premiali*" finalizzate all'"*assegnazione di un punteggio aggiuntivo all'offerente o al candidato che*", tra le varie ipotesi, "*si impegni ad assumere, oltre alla soglia minima percentuale prevista come requisito di partecipazione, persone disabili, giovani, con età inferiore a trentasei anni, e donne per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività adesso connesse o strumentali*".

3. È evidente la correlazione tra quello che viene definito, al comma 4, "*requisito necessario dell'offerta*" e quelle che vengono definite, al comma 5, "*misure premiali*"; tali disposizioni sembrano pertanto definire, da un lato, una caratteristica minima dell'offerta e, dall'altro, una condizione migliorativa suscettibile di essere valorizzata con un punteggio.

Tuttavia è il medesimo articolo a definire, al comma 5, la soglia percentuale prevista dal comma 4 come "*requisito di partecipazione*" e, al comma 7, quelli di cui al comma 4 come "*requisiti di partecipazione*".

4. La formulazione normativa citata sembra generare un fondato dubbio sul corretto inquadramento della condizione di partecipazione prevista dal comma 4, come requisito di partecipazione riferito all'offerente o come caratteristica minima dell'offerta riferita alla prestazione.

In realtà, considerato che, normalmente, i requisiti generali e speciali di partecipazione attengono a caratteristiche soggettive o aziendali dell'operatore economico mentre i requisiti minimi dell'offerta si ricollegano a condizioni di esecuzione di più immediato impatto sulla qualità delle prestazioni, quello previsto dal comma 4 dovrebbe essere inquadrato come requisito di partecipazione.

5. Il rispetto degli obblighi previsti dalla legge n. 68/1999 e l'assunzione dell'obbligo di riservare, in caso di aggiudicazione, all'occupazione giovanile e femminile almeno il 30 per cento delle assunzioni necessarie all'esecuzione della commessa o delle attività connesse o strumentali, si configurano infatti come condizioni da rispettare o impegni da assumere già al momento della presentazione dell'offerta, riferibili in maniera più diretta e immediata all'organizzazione aziendale del concorrente e solo in maniera indiretta e mediata alla prestazione da eseguire.

Dalla formulazione normativa, si desume la sostanziale sovrapposibilità della prima parte del requisito in questione al requisito generale previsto dall'art. 80, comma 5, lett. i, del d.lgs. n. 50/2016 e la sostanziale modulabilità della condizione prevista dal citato art. 47, comma 4, del decreto legge n. 77/2021 da parte della Stazione appaltante, che farebbe propendere per la qualificazione della stessa come requisito speciale di partecipazione. A ciò si aggiunga che il d.lgs. n. 36/2023 include tra le cause di esclusione automatica previste dall'art. 94 la condizione prevista dal medesimo art. 47, comma 2, del decreto legge n. 77/2021.

Inoltre, mentre la prima "componente" del citato requisito (riferita all'assolvimento degli obblighi previsti dalla legge n.68/1999) fa riferimento "al passato" ovvero a una condizione che è suscettibile di immediato assolvimento e che il concorrente può e deve avere già integralmente soddisfatto al momento della presentazione dell'offerta, la seconda fa invece riferimento "al futuro" ovvero a un obbligo che il concorrente deve assumere al momento della presentazione dell'offerta ma che è destinato a essere adempiuto soltanto a seguito e in caso di aggiudicazione.

6. Tale impegno assunzionale non può configurarsi come un requisito di esecuzione, non essendo riferito alla disponibilità di risorse strumentali alla corretta esecuzione delle prestazioni, conseguentemente deve qualificarsi quale requisito di partecipazione.

7. Se il rifiuto di assumere l'obbligo non può che determinare l'esclusione del concorrente, la mancata originaria produzione della predetta dichiarazione non può avere il medesimo esito. Di talché, è irragionevole non ammettere il soccorso istruttorio in relazione a una dichiarazione di un requisito che è costituito da una mera dichiarazione di accettazione di un obbligo che non è riferito a condizioni già sussistenti al momento della presentazione dell'offerta ma ad adempimenti riferiti alla sola fase di esecuzione, risultando così indifferente il momento di assunzione di tale obbligo.

Pertanto, considerando la dichiarazione prevista dal disposto dell'art. 47, comma 4 del decreto-legge n. 77/2021 alla stregua di un requisito generale di partecipazione consistente nella mera dichiarazione di assunzione del obbligo avente una naturale proiezione futura, l'omissione di simile dichiarazione deve ritenersi ovviabile mediante l'attivazione del potere di soccorso istruttorio.

8. La circostanza che il concorrente abbia puntualmente seguito le indicazioni fornite dalla stazione appaltante, nella modulistica pubblicata insieme al bando, non può ridondare a danno del medesimo, in violazione dei principi di massima partecipazione alle gare e di tutela del legittimo affidamento delle concorrenti in buona fede; ciò anche quando la predisposta modulistica risulti non conforme alla legge di gara, in quanto l'obiettivo incertezza così ingenerata dalla stessa stazione appaltante non può pregiudicare il concorrente determinandone l'esclusione per aver compilato l'offerta in conformità al facsimile predisposto, anche in applicazione del più generale principio di tutela dell'affidamento.

AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI

Sez. III, 10 gennaio 2023, n. 34 (sulla distinzione tra i vincoli conformativi e vincoli espropriativi)

1. Sotto una prima angolazione interpretativa giurisprudenziale, la distinzione tra vincoli conformativi e vincoli espropriativi va operata in relazione agli effetti dell'atto di pianificazione: in tale prospettiva, «la caratteristica del vincolo conformativo è che con esso si provvede ad una zonizzazione dell'intero territorio comunale o di parte di esso, sì da incidere su di una generalità di beni, nei confronti di una pluralità indifferenziata di soggetti, in funzione della destinazione dell'intera zona in cui i beni ricadono e in ragione delle sue caratteristiche intrinseche; il vincolo espropriativo è invece un vincolo particolare, incidente su beni determinati, in funzione della localizzazione di un'opera pubblica».

2. Sotto altra angolazione interpretativa giurisprudenziale, onde stabilire la natura – conformativa o espropriativa – di un vincolo, occorre verificare se la sua imposizione ammetta, comunque, la realizzazione dell'opera da parte del privato e se, in presenza di tale possibilità, quest'ultimo possa porre l'opera medesima sul mercato e sfruttarla economicamente: solo in tal caso, infatti, si può affermare che non vi sia uno svuotamento del diritto di proprietà; diversamente, qualora dell'opera realizzata, comunque destinata ad una pubblica utilizzazione, l'unico esclusivo fruitore sia l'ente pubblico, si ha un sostanziale svuotamento del contenuto economico del diritto di proprietà, con relativa configurazione del vincolo a guisa sostanzialmente espropriativa.

Sez. III, 3 febbraio 2023, n. 278 (sulla ratio dell'art. 115 d.l. n. 163/2006 e sulla posizione giuridica di cui è titolare l'appaltatore)

1. L'art. 115 del decreto legislativo n. 163 del 2006 delinea una norma dal carattere imperativo, in quanto attinente all'ordine pubblico-economico, sicché la stessa si sostituisce di diritto ad eventuali pattuizioni contrarie (o mancanti) nei contratti pubblici di appalti di servizi e forniture ad esecuzione periodica o continuativa. La ratio della normativa in esame è stata rinvenuta nell'esigenza di munire i contratti di forniture e servizi di un meccanismo che, a cadenze determinate, comportasse la definizione di un "nuovo" corrispettivo per le prestazioni oggetto del contratto riferito alla dinamica dei prezzi registrata in un dato arco temporale di riferimento, con beneficio di entrambi i contraenti, poiché l'appaltatore vede ridotta, anche se non eliminata, l'alea propria dei contratti di durata, e la stazione appaltante vede diminuito il pericolo di un peggioramento di una prestazione divenuta onerosa o, addirittura, di un rifiuto dell'appaltatore a proseguire nel rapporto, con inevitabile compromissione degli interessi pubblici.

2. In ragione del concorso di situazioni di interesse legittimo e di diritto soggettivo, l'intera disciplina della revisione prezzi rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, così come disegnata dall'art. 133 c.p.a., comma 1, lett. e) n. 2, ma l'individuazione del giudice amministrativo, quale giudice competente per le questioni relative alla "clausola di revisione del prezzo e al relativo provvedimento applicativo" nonché "ai provvedimenti applicativi dell'adeguamento prezzi ai sensi dell'art. 133, commi 3 e 4 del d.lgs. n. 163 del 2006", non certo incide sui mezzi di difesa offerti alla parte che chiede tutela giurisdizionale, atteso che le azioni esperibili restano scriminabili a seconda della natura della posizione soggettiva che si assume lesa.

3. La struttura bifasica del procedimento di revisione prezzi delinea in capo all'appaltatore una posizione di interesse rispetto all'attività autoritativa dell'amministrazione, in quanto volta all'accertamento dell'an della pretesa e di diritto soggettivo rispetto al quantum, una volta riconosciuta la spettanza di un compenso revisionale.

Sez. II, 24 febbraio 2023, n. 431 (sulla giurisdizione in tema di decadenza dall'aggiudicazione)

Rientra nella giurisdizione del giudice ordinario una controversia vertente su un provvedimento di decadenza dall'aggiudicazione adottato dalla P.A. dopo l'efficacia dell'aggiudicazione definitiva e prima della stipula del contratto, che sia motivato con riferimento ad inadempienze dell'aggiudicatario; tale provvedimento, non essendo riconducibile all'esercizio di un potere autoritativo, può qualificarsi, alternativamente, come atto dichiarativo dell'intervenuta risoluzione per inadempimento di un accordo concluso mediante esecuzione anticipata, ovvero, in difetto di quest'ultima, come recesso dalle trattative dirette alla stipula del contratto dopo l'aggiudicazione, rimanendo comunque espressione di un potere di natura privatistica.

Sez. III, 20 marzo 2023, n. 642 (sull'autorizzazione di impianti per la produzione di energia rinnovabile su suoli interessati da incendi)

1. L'art. 10 della l. n. 353/2000 laddove vieta l'edificazione sui soprassuoli boschivi interessati da incendi, ma fa salva l'eventualità che la realizzazione dell'opera sia stata "prevista" in data precedente l'incendio dagli strumenti urbanistici, si riferisce alla semplice assentibilità dell'intervento sulla base dei parametri urbanistici vigenti all'atto dell'incendio, rilevando a tal proposito come la relativa modifica legislativa operata dall'art. 4, comma 173, della l. n. 350/2003 ha sostituito la necessità, ai fini dell'edificazione, del rilascio, in data precedente l'incendio, della relativa autorizzazione, la quale appare più aderente sia al dato normativo che alla ratio del divieto (impedire che l'area possa divenire edificabile per il solo fatto dell'evento incendiario), che dunque non può ritenersi esteso agli interventi che sarebbero stati consentiti prima di detto evento.

2. Conseguentemente, l'amministrazione deve accertare se l'intervento oggetto di causa sia compatibile con la disciplina pianificatoria in vigore al momento della verifica dell'incendio, tenuto conto altresì della disciplina in materia di impianti alimentati da fonti rinnovabili pro tempore vigente e in particolare dell'art. 12, comma 7, D.lgs n. 387/03, in forza del quale "gli impianti di produzione di energia elettrica, di cui all'articolo 2, comma 1, lettere b) e c), possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici".

Sez. III, 2 maggio 2023, n. 1006 (sulla decadenza del concessionario per inadempimento degli obblighi derivanti dalla concessione)

1. Ai sensi dell'art. 47 co. 1 lett. f) cod. nav, l'amministrazione può dichiarare la decadenza del concessionario "per inadempienza degli obblighi derivanti dalla concessione, o imposti da norme di leggi o di regolamenti".

Tale essendo il contenuto della cennata previsione normativa, deve affermarsi che il provvedimento di decadenza di una concessione demaniale marittima ha natura vincolata.

2. Per l'adozione della pronuncia di decadenza ex art. 47, lett. f), cod. nav., per inadempienza degli obblighi derivanti dalla concessione o imposti da norme di legge o di regolamento, assumono rilievo le inadempienze del concessionario che compromettano con carattere di definitività il proficuo prosieguo del rapporto, ovvero rendano inattuabili gli scopi per i quali la concessione stessa è stata rilasciata. L'applicazione di tale istituto, invece, deve poggiare sul criterio di proporzionalità, riguardando la comparazione di diversi interessi pubblici e privati in quanto è la stessa normativa ad imporre che la posizione soggettiva del privato sia sacrificata in modo adeguato, necessario e strettamente proporzionale all'obiettivo di interesse pubblico perseguito.

3. Deve comunque essere attentamente scandagliata la soglia di gravità dell'inadempimento, in termini di effettiva e incidente gravità, tenendone conto sia sotto il profilo oggettivo (con riferimento al momento genetico e funzionale del rapporto) che sotto il profilo soggettivo (dell'interesse del creditore all'esatto adempimento), tale da essere in grado di minare il rapporto fiduciario che deve intercorrere nei confronti del concessionario del bene pubblico.

Sez. III, 13 luglio 2023, n. 1690 (sul procedimento volto all'ottenimento di finanziamenti pubblici svolto su piattaforme informatiche)

1. Il dato normativo di cui all'art. 3 comma 2 del D.M. N. 203/2020 è inequivoco nel definire i presupposti e la latitudine del finanziamento a cui un'impresa può essere ammessa. L'eventuale iato che si viene a creare tra la definizione della disciplina a monte e la gestione della procedura informatizzata a valle non può non essere colmato dall'azione della P.A., la quale – nella cornice dell'attività istruttoria relativa a ciascuna istanza di ammissione a contributi pubblici – non può limitarsi a svolgere una funzione notarile.

2. La correttezza dell'agere dell'amministrazione viene a declinarsi nella verifica in concreto della domanda proposta da ciascuna impresa, sulla base del complesso delle informazioni e della documentazione messe a disposizione sulla piattaforma informatica ovvero nell'ambito di una dialettica tradizionale, ove necessaria a chiarire ciò che gli automatismi delle procedure digitali non riescono a rendere di immediata percezione.

3. La meccanizzazione delle procedure non può surrogare né pretermettere, nell'ottica della gestione del procedimento sulla base dei principi di lealtà e correttezza, l'interazione tra la P.A. e l'impresa che anela il finanziamento pubblico, obliterando eventuali profili di soccorso istruttorio, laddove i presupposti di fatto e di diritto siano pienamente integrati dall'azienda che accede alla selezione (come nel caso di cui all'odierno giudizio). Tale principio assume ancor più valore nell'ambito della piena e razionale gestione delle risorse pubbliche, laddove, come nella fattispecie di cui è causa, l'eventuale accoglimento della domanda di ammissione a finanziamento pubblico attingerebbe ad un bacino ancora non esaurito.

Sez. I, 11 dicembre 2023, n. 2917 (sull'anomalia dell'offerta che preveda l'assunzione dopo l'aggiudicazione di un elevato numero di personale con disabilità grave)

1. Nell'ambito della verifica di anomalia, non può essere ritenuta inaffidabile l'offerta che preveda l'assunzione, dopo l'aggiudicazione, di un elevato numero di personale con disabilità grave in quanto:

- la *lex specialis* della procedura non imponeva ai concorrenti di disporre dei lavoratori da impiegare nell'esecuzione della commessa già all'atto della partecipazione o comunque prima dell'aggiudicazione né poneva limiti all'utilizzo di lavoratori disabili;

- nell'ambito dei pubblici affidamenti, caratterizzati dalla competitività delle procedure, dall'occasionalità o dalla discontinuità degli affidamenti e comunque dall'assenza di garanzie circa il ri-affidamento nonché dalle non trascurabili dimensioni delle commesse, risulta naturale che gli

operatori economici non abbiano alle loro dipendenze, già al momento della partecipazione alla procedura di gara o comunque prima dell'aggiudicazione, i lavoratori da destinare all'esecuzione del contratto, non solo qualora a tali fini si intenda costituire un team composto anche da lavoratori disabili ma anche in caso di utilizzo di soli lavoratori non disabili;

- non risulta rilevante la percentuale di invalidità richiesta in capo ai lavoratori ai fini dell'accesso agli incentivi previsti in quanto, sebbene il grado di invalidità sia correlato alla patologia strutturale o funzionale che affligge la persona, alla possibilità di sopperire alla stessa mediante ausili e alla riduzione della capacità lavorativa, occorre tuttavia considerare che la compromissione delle normali facoltà dell'individuo non comporta l'impossibilità ma la mera difficoltà di eseguire determinate attività rispetto all'ordinario e non impedisce l'utilizzo della residua abilità, attuale o potenziale, nello svolgimento di attività lavorative compatibili, cosicché la persona conserva conoscenze e competenze che costituiscono una inalienabile ricchezza dell'individuo e della società, che può e deve essere utilizzata nell'ambito dell'attività lavorativa;

- l'impiego di lavoratori disabili può avvenire principalmente, come dimostrano anche le disposizioni della legge n. 68/1999 (cfr. art 3), nell'ambito di strutture aziendali complesse, in cui la maggiore flessibilità organizzativa (derivante dalla più ampia compagine del personale e dalla più varia attività) consente un più facile e meno impattante inserimento di tale personale, compensando e armonizzando la minore abilità nell'ambito di più ampi team di lavoro;

- la normativa internazionale, europea, nazionale pone il disabile come componente non solo della società ma anche del tessuto produttivo in condizioni di effettiva parità.

2. Tali indicazioni normative, attenendo a un diritto fondamentale della persona, sono idonee a conformare e condizionare l'esercizio del potere amministrativo nel momento in cui questo si confronta con una situazione fattuale e giuridica che coinvolge tale diritto, anche al fine di non frustrare obiettivi insiti nella disciplina in materia di appalti pubblici e in quella di incentivo all'assunzione di disabili, risolvendosi in ultima analisi in una forma indiretta di discriminazione idonea a compromettere sia la componente difensiva sia quella pretensiva di una situazione giuridica fondamentale della persona disabile.

Sez. III, 12 dicembre 2023, n. 3060 (sulle valutazioni dalla P.A. nell'ambito di un procedimento di rilascio del patentino per la vendita di tabacchi)

1. Come noto, in materia di rilascio del patentino per la vendita di tabacchi, spetta alla amministrazione verificare il possesso dei requisiti individuati dall'art. 7 del D.M. n. 38/2013.

La valutazione demandata all'Amministrazione competente non si esaurisce nel mero riscontro della sussistenza di requisiti specifici, ma comporta una valutazione ampia connotata da un certo margine di apprezzamento, in cui l'Amministrazione è chiamata a verificare l'adeguatezza della rete distributiva dei tabacchi lavorati nell'area di rilevanza.

2. La finalità a cui la valutazione rimessa all'Amministrazione deve essere orientata è quella all'interesse pubblico alla tutela della salute; finalità di tutela della salute, alla quale non può essere disconosciuta la dignità di "esigenza imperativa di interesse generale", costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento europeo, idonea a consentire limitazioni al principio di libertà di accesso, di organizzazione e di svolgimento delle attività economiche. Quindi, il sistema di cui si discorre è regolato dal principio di razionalizzazione della rete distributiva, dettato per la primaria esigenza di salvaguardia della salute e la correlata necessità di prevenire l'offerta che non sia giustificata da effettive esigenze.

AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI – PATENTI DI GUIDA

Sez. III, 10 gennaio 2023, n. 55 (sulla necessità del provvedimento di riabilitazione per ottenere il rinnovo della patente di guida)

1. Nella fattispecie di revoca sopravvenuta della patente di guida già conseguita non risulta applicabile la norma ricavabile dal combinato disposto di cui agli artt. 120, comma 1, del D. Lgs n. 285 del 1992 (Codice della Strada) e 70 del D. Lgs n. 159 del 2011.

2. Il comma 3 ed il comma 2 integrano una fattispecie unitaria, distinta ed autonoma rispetto a quella descritta nel comma 1, per cui la persona destinataria del provvedimento di revoca può conseguire una nuova patente dopo il mero decorso di un triennio dall'adozione del provvedimento di revoca,

senza che si realizzi anche l'ulteriore presupposto dell'intervento della riabilitazione; invero, la condizione del destinatario della revoca della patente, per sopravvenuta carenza dei requisiti di moralità, non può essere equiparata a quella di colui che aspira a conseguire il titolo per la prima volta, al quale può essere ragionevolmente imposto il più gravoso onere della riabilitazione.

Sez. III, 16 gennaio 2023, n. 111 (sulla differenza tra le fattispecie di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 120 d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285)

1. Il requisito della riabilitazione non è espressamente richiesto dall'art. 120 del codice della strada, né al comma 2, né al comma 3, a tenore del quale "La persona destinataria del provvedimento di revoca di cui al comma 2 non può conseguire una nuova patente di guida prima che siano trascorsi almeno tre anni". Ne discende, secondo costante giurisprudenza, che, in ipotesi di revoca della patente già conseguita, non occorre la pronuncia di riabilitazione ai fini del rilascio di nuova patente, essendo sufficiente la constatazione del decorso del termine dei tre anni dalla cessazione della misura, fatte sempre salve le ulteriori valutazioni dell'amministrazione

2. Il comma 3 ed il comma 2 della disposizione in commento integrano una fattispecie unitaria, distinta ed autonoma rispetto a quella descritta nel comma 1, per cui la persona destinataria del provvedimento di revoca può conseguire una nuova patente dopo il mero decorso di un triennio dall'adozione del provvedimento di revoca, senza che si realizzi anche l'ulteriore presupposto dell'intervento della riabilitazione; invero, la condizione del destinatario della revoca della patente, per sopravvenuta carenza dei requisiti di moralità, non può essere equiparata a quella di colui che aspira a conseguire il titolo per la prima volta, al quale può essere ragionevolmente imposto il più gravoso onere della riabilitazione.

Sez. III, 20 marzo 2023, n. 622 (sulla giurisdizione del giudice ordinaria in materia di diniego di rilascio di patente di guida)

Deve affermarsi che rientra nella giurisdizione del giudice ordinario una controversia riguardante il diniego del rilascio della patente di guida, ai sensi dell'art. 120, comma 1, C.d.S., per insussistenza dei requisiti morali, in quanto un siffatto provvedimento non è espressione di discrezionalità amministrativa ma si configura come atto interamente vincolato, sia nel presupposto che nel contenuto, per cui la posizione soggettiva posta a base della domanda assume la consistenza di diritto soggettivo. Invero, va ribadito che le due potestà pubbliche riferite al rilascio e alla revoca della patente di guida hanno una funzione diversa, che non le rende assimilabili e giustifica il cosiddetto "automatismo" del diniego di cui all'art. 120, comma 1, del c.d.s. anche nel caso di "persone condannate per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del testo unico di cui al D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309". E ciò in quanto tale diniego riflette una condizione ostativa che, diversamente dalla revoca del titolo, opera a monte del suo conseguimento e non incide su alcuna aspettativa consolidata dell'interessato. Inoltre non ricorre, in questo caso, la contraddizione, che ha assunto decisivo rilievo in tema di revoca della patente, tra obbligatorietà del provvedimento amministrativo e facoltatività della parallela misura adottabile dal giudice penale in relazione alla medesima fattispecie di reato.

Sez. III, 11 ottobre 2023, n. 2237 (sul rilascio del nulla-osta al conseguimento di una nuova patente a seguito di revoca della precedente per mancanza dei requisiti morali)

1. Nella fattispecie di revoca sopravvenuta della patente di guida già conseguita non risulta applicabile la norma ricavabile dal combinato disposto di cui agli artt. 120, comma 1, del D. Lgs n. 285 del 1992 (Codice della Strada) e 70 del D. Lgs n. 159 del 2011.

2. Il comma 3 ed il comma 2 dell'art. 120 integrano una fattispecie unitaria, distinta ed autonoma rispetto a quella descritta nel comma 1, per cui la persona destinataria del provvedimento di revoca può conseguire una nuova patente dopo il mero decorso di un triennio dall'adozione del provvedimento di revoca, senza che si realizzi anche l'ulteriore presupposto dell'intervento della riabilitazione; invero, la condizione del destinatario della revoca della patente, per sopravvenuta carenza dei requisiti di moralità, non può essere equiparata a quella di colui che aspira a conseguire

il titolo per la prima volta, al quale può essere ragionevolmente imposto il più gravoso onere della riabilitazione.

BENI CULTURALI E PAESAGGIO

Sez. II, 6 febbraio 2023, n. 295 (sulla natura e sulla valenza del parere tardivo espresso dalla Soprintendenza)

Il parere tardivamente espresso dall'autorità tutoria statale non è da intendersi *tamquam non esset*, ma perde soltanto il suo carattere di vincolatività, con la conseguenza che l'amministrazione preposta al rilascio del titolo abilitativo paesaggistico deve sorreggere il proprio diniego con una motivazione autonoma, che tenga conto di tutte le circostanze che caratterizzano il singolo caso concreto.

Sez. II, 2 marzo 2023, n. 499 (sull'omissione del coinvolgimento della Soprintendenza)

È illegittimo l'annullamento in autotutela dell'atto di autorizzazione paesaggistica adottato senza il coinvolgimento della Soprintendenza. Tale omissione, infatti, non ha una rilevanza solo formale, ma anche sostanziale, in quanto è necessario che l'Ente preposto alla tutela del paesaggio si esprima riguardo alla effettiva compatibilità dell'intervento eseguito con il paesaggio stesso.

Sez. II, 22 marzo 2023, n. 654 (sull'illegittimità del diniego di compatibilità paesaggistica in ordine ad opere di funzione ancillare e di modesta consistenza dimensionale; sulla non classificazione delle dette opere in termini di “superfici utili”; sulla necessità del permesso di costruire per tettoie di rilevanti dimensioni e impattanti sull'assetto urbanistico-edilizio del territorio)

1. E' illegittimo il diniego di compatibilità paesaggistica, in sanatoria, ex art. 167 D.Lgs. n. 42 del 2004, nel caso in cui sia stato opposto in relazione ad opere edilizie di modesta entità e di natura accessoria (nella specie, si trattava di una tettoia con struttura in alluminio e tegole (lunghezza mt. 3,15 circa; larghezza mt. 1,50 circa; altezza netta alla gronda mt. 2,55 circa; altezza netta al colmo mt. 2,65 circa), realizzata in pilastri tubolari di ferro con soprastante tettoia di coppi e tegole piane guarnite da grondaia in rame e di una tettoia con struttura in legno e in tegole posizionata sul pianerottolo di ingresso all'unità immobiliare (lunghezza mt. 3,55, larghezza mt. 1,20; altezza al colmo mt. 2,46 circa; altezza alla gronda mt. 2,20 circa); tali opere, infatti, non possono essere ricondotte alla nozione di superfici utili.

2. La costruzione di tettoie di consistenti dimensioni (come quelle contestate nel presente giudizio), comportanti una perdurante alterazione dello stato dei luoghi e incidenti per sagoma, prospetto, volumetria e materiali impiegati in modo stabile e duraturo sull'assetto urbanistico-edilizio del territorio, necessita del preventivo rilascio del permesso di costruire.

Sez. I, 27 marzo 2023 n. 692 (sul cosiddetto “cumulo alla rinfusa” nel settore dei beni culturali)

1. L'art. 146 d.lgs. 50/2016, in tema di appalti nel settore dei beni culturali, sancisce, nel comma 2, un rapporto indissolubile tra possesso della qualificazione ed esecuzione delle lavorazioni, le quali possono essere eseguite in via personale e diretta solo dall'operatore qualificato per le relative tipologie. Ne deriva che il consorzio stabile può indicare, come esecutore delle opere, solo il consorzio che possieda in proprio le qualificazioni richieste, dovendosi escludere, in tale settore, l'operatività dello strumento del cosiddetto “cumulo alla rinfusa”.

2. La descritta preclusione assurge a principio di portata generale, posto a tutela dei particolari beni oggetto dei lavori, non suscettivo di contrazione mediante una ermeneusi restrittiva del citato art. 146. La praticabilità di una lettura restrittiva – che limiti la detta relazione indissolubile a talune categorie di qualificazione, escludendola per altre – è sconsigliata sul piano testuale e su quello teleologico.

3. La lettera dell'art. 146 non opera alcuna distinzione in ordine alle categorie di qualificazione; sussiste, poi, una connessione inscindibile tra le diverse tipologie di lavorazioni, cosicché non è prospettabile un loro frazionamento comportante uno scorporo nella considerazione delle lavorazioni specialistiche da quelle generiche. Segue, per tutte le lavorazioni, la necessità di applicare il regime speciale dei beni culturali di qualificazione “in proprio”. Si aggiunga che, ai sensi dell'art. 47 d.lgs. 50/2016, la generale possibilità di qualificazione cumulativa è circoscritta alla disponibilità di attrezzature e mezzi dell'opera e all'organico medio annuo.

4. Assunta tale conclusione esegetica, valevole in via generale, la qualificazione alla rinfusa è, a maggior ragione, in base alle precedenti considerazioni, preclusa nel settore dei beni culturali. La carenza del requisito di professionalità in capo alla consorziata non è sanabile mediante la sostituzione del consorzio in luogo della consorziata designata come esecutrice: considerata l'originaria carenza del requisito, una simile sostituzione configurerebbe una inammissibile modifica dell'offerta, in violazione delle regole di concorrenza e di *par condicio* dei concorrenti.

Sez. II, 18 aprile 2023, n. 869 (sulla non interferenza tra verifica del cosiddetto stato legittimo dell'immobile e sede del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica)

In sede di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica si deve tener conto dei soli profili paesaggistici ed ambientali non potendo (più) verificarsi in quella sede anche il cd. "stato legittimo" dell'immobile. I pareri paesaggistici richiesti all'autorità titolare della cura degli interessi paesaggistici non costituiscono la sede opportuna per la valutazione della regolarità pregressa dello stato dell'immobile, rientrando tale valutazione nell'ambito delle competenze di altre amministrazioni.

Sez. II, 7 giugno 2023, n. 1328 (sull'illegittimità del parere negativo della Soprintendenza in ordine alla realizzazione di un intervento di manutenzione e messa in sicurezza di una strada)

E' illegittimo il parere negativo espresso dalla Soprintendenza, in ordine alla esecuzione di lavori di manutenzione e messa in sicurezza di una strada del centro cittadino, che sia motivato con esclusivo riferimento alla necessità di tutelare, ex artt. 21 e 22 D.Lgs. 42/2004 gli aspetti archeologici del sito, nel caso in cui l'Organo preposto alla tutela del vincolo, si sia limitato, sul punto, a rimarcare l'assenza di indagini archeologiche preventive, subordinando all'effettuazione delle stesse le successive valutazioni decisorie; tali tipologie di verifiche tecniche non risultano legalmente richieste. L'art. 25, comma 8, d.lgs. 50/16, così recita: "La trasmissione della documentazione suindicata non è richiesta per gli interventi che non comportino nuova edificazione o scavi a quote diverse da quelle già impegnate dai manufatti esistenti"; ed invero, trattandosi di un intervento manutentivo di una strada, non è qualificabile come nuova edificazione, né, peraltro, risulta contemplare scavi a quote più basse.

Sez. II, 20 giugno 2023, n. 1476 (sull'illegittimità del parere negativo della Soprintendenza per asserita carenza di elementi atti a dimostrare la consistenza originaria dell'opera)

E' illegittimo il parere negativo della Soprintendenza, espresso in ordine alla domanda di rilascio del permesso di costruire per la ricostruzione di un rudere, motivato con riferimento al fatto che le tracce della preesistente copertura, recentemente rinvenute, non consentirebbero di dimostrare la consistenza originaria dell'edificio controverso, nel caso in cui, al contrario, la dimostrazione della preesistente effettiva consistenza del manufatto sia formalmente dichiarata dal Comune, cui solo spetta la valutazione sul c.d. "stato legittimo" dell'immobile e/o dell'opera e, con tale dichiarazione, l'Ente locale abbia rappresentato, attraverso un ragionamento tecnico-discrezionale non irragionevole, il rinvenimento di tracce di alcuni "monconi" in legno, che costituivano la struttura portante della copertura originaria, attraverso cui è stato possibile accertare il posizionamento delle falde (da ubicarsi 40 cm circa più in basso rispetto ad un precedente progetto non approvato nell'anno 2017).

Sez. II, 2 ottobre 2023, n. 2173 (sull'illegittimità del parere negativo di compatibilità paesaggistica in ordine ad un intervento di messa a dimora di alberi)

E' illegittimo il parere negativo espresso dal Ministero della Cultura – Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio, in merito alla compatibilità paesaggistica relativa ad opere di sistemazione di un terreno e, in particolare, relativa a lavori di messa a dimora di uliveto e ficheto. Tenuto conto delle caratteristiche dell'area (come si desumono dalla documentazione fotografica dimessa in atti) e della natura dell'intervento (consistente nella messa a dimora di alberi di olivi e di fichi) non risulta sussistente la necessità di ottenere alcuna autorizzazione o sanatoria paesaggistica. Si tratta, in altri termini, di coltivazioni e non di interventi edilizi, cioè di lavori del tutto esclusi dall'ambito di applicazione del D.Lgs. n. 42/2004.

Sez. II, 8 novembre 2023, n. 2489 (sull'illegittimità del parere negativo di compatibilità paesaggistica per difetto di specificità istruttoria e motivazionale)

E' illegittimo, per difetto di istruttoria e di motivazione, il provvedimento con il quale la Soprintendenza ha espresso un parere negativo di compatibilità paesaggistica, in ordine ad un'opera consistente nella realizzazione di una canna fumaria a servizio di un esercizio di ristorazione, ubicato in un contesto storico, in zona sottoposta a tutela ai sensi del D.Lgs. n. 42/2004 (centri e nuclei storici), nel caso in cui la valutazione negativa dell'Autorità tutoria sia complessiva del contesto, (nella specie, collocato alle pendici di una collina e di un castello), e non già rigorosa, né puntuale sul concreto impatto lesivo dell'opera rispetto allo scenario paesaggistico circostante.

COMUNI E PROVINCE

Sez. I, 24 luglio 2023, n. 1815 (sul divieto di limiti generalizzati all'installazione di impianti stazioni radio base)

1. Il regolamento previsto dall'art. 8, comma 6, l. n. 36/2001, nel disciplinare il corretto insediamento nel territorio degli impianti stazioni radio base, può contenere regole a tutela di particolari zone e beni di pregio paesaggistico o ambientale o storico artistico, o anche per la protezione dall'esposizione ai campi elettromagnetici di zone sensibili (come scuole, ospedali, ecc.), ma non può imporre limiti generalizzati all'installazione degli impianti se tali limiti sono incompatibili con l'interesse pubblico alla copertura di rete nel territorio nazionale.
2. Deve allora ritenersi consentito ai Comuni, nell'esercizio dei loro poteri di pianificazione territoriale, di raccordare le esigenze urbanistiche con quelle di minimizzazione dell'impatto elettromagnetico, ai sensi dell'ultimo inciso del comma 6 dell'art. 8, cit. prevedendo con regolamento anche limiti di carattere generale all'installazione degli impianti, purché sia comunque garantita una localizzazione alternativa degli stessi, in modo da rendere possibile la copertura di rete del territorio nazionale. Possono, quindi, ritenersi legittime anche disposizioni che non consentono, in generale, la localizzazione degli impianti nell'area del centro storico (o in determinate aree del centro storico) o nelle adiacenze di siti sensibili (come scuole e ospedali), purché sia garantita la copertura di rete, anche nel centro storico e nei siti sensibili, con impianti collocati in altre aree.
3. In definitiva, ciò che risulta necessario è che la possibile interdizione di allocazione di impianti in specifiche aree del territorio comunale risponda a particolari esigenze di interesse pubblico e che, comunque, i criteri localizzativi adottati non si trasformino in limitazioni alla copertura di rete, impedendo in questo modo la capillare distribuzione del servizio all'interno del territorio.

CONCORSI ED ESAMI

Sez. I, 28 aprile 2023, n. 994 (sull'esecuzione dell'ordine cautelare e sulla cessata materia del contendere; sul riconoscimento del titolo estero in tema di graduatorie ad esaurimento)

1. I provvedimenti posti in essere dall'Amministrazione in corso di giudizio sono idonei a determinare la cessazione della materia del contendere soltanto ove, autonomamente assunti dall'Amministrazione, determinino l'integrale realizzazione dell'interesse sostanziale sotteso all'azione giudiziaria.
2. Nell'ipotesi in cui, nel corso di giudizio, sia stato emesso un ordine cautelare teso ad imporre l'adozione di atti favorevoli al ricorrente, ai fini della declaratoria di cessazione della materia del contendere, deve essere analizzato il rapporto tra il suddetto ordine cautelare e il provvedimento sopravvenuto adottato dall'Amministrazione. Qualora il detto provvedimento risulti espressivo di una rinnovata volontà dispositiva e sia manifestazione di una determinazione nuova ed autonoma, soltanto occasionata dall'ordinanza cautelare, viene integrata una fattispecie di cessata materia del contendere. Invece, laddove il provvedimento non ponga, in modo indipendente, una *regula iuris* esito di una riformata volontà provvedimentale, ma si limiti alla doverosa ottemperanza dell'ordine giurisdizionale – ad esempio richiamando espressamente il provvedimento cautelare – non si ravvisa un'ipotesi di cessata materia del contendere.
3. In tema di graduatorie provinciali per le supplenze (cosiddette "GPS") finalizzate altresì allo scorrimento della graduatorie ad esaurimento (cosiddette "GAE"), la fissazione di una divergenza

temporale tra il termine per il conseguimento dell'abilitazione in Italia e quello per il conseguimento dell'abilitazione all'estero è riconducibile all'ampia discrezionalità amministrativa di cui gode l'ente pubblico, sindacabile soltanto nei limiti della manifesta irragionevolezza e/o abnormità ovvero nelle ipotesi in cui si ravvisino sintomi dell'eccesso di potere. Il detto iato temporale non si espone ad un sindacato nei termini sopra delineati: le situazioni coinvolte, infatti, sono disomogenee. I titoli conseguiti in Italia sono immediatamente validi ed efficaci nel nostro ordinamento; quelli conseguiti all'estero, invece, necessitano di una diversa scansione procedimentale, implicante la distinta modulazione temporale dei detti termini. L'allineamento dei termini è, peraltro, in potenziale collisione con le esigenze di continuità didattica: esso comporterebbe l'inserimento con riserva nelle graduatorie dei soggetti abilitandi all'estero, cui farebbero seguito provvedimenti di esclusione, con conseguente risoluzione dei contratti di lavoro in corso d'anno.

DEMANIO

Sez. I, 11 aprile 2023, n. 804 (sulla risoluzione di convenzione regolante la concessione di beni demaniali o appartenenti al patrimonio indisponibile).

1. Nell'ipotesi di convenzione regolante la concessione di beni demaniali o appartenenti al patrimonio indisponibile, la clausola, inserita nella convenzione, e disciplinante la risoluzione di diritto – attraverso il meccanismo della clausola risolutiva espressa – non è suscettiva di interpretazione estensiva. Le inadempienze individuate dalla clausola a fondamento della risoluzione ipso jure non possono, quindi, ricevere letture estensive.
2. Specificamente, non è consentito sussumere nella formula – inserita nella clausola – “uso diverso della zona”, una realtà fattuale di disuso e abbandono. L'operazione di sussunzione risulta, peraltro, preclusa dal riscontro di un'attività dei concessionari finalizzata, mediante iniziative di adeguamento e ammodernamento, al ripristino dell'attività interrotta, essendo irrilevante il dato, meramente formale, del mutamento delle categorie catastali relative alle aree in questione.
3. L'operatività della risoluzione di cui alla clausola risolutiva espressa è subordinata alla contestazione dell'inadempimento seguita dalla espressa volontà di avvalersi della clausola: ne consegue la non sufficienza del semplice verificarsi dell'evento dell'inadempimento.
4. Tale conclusione esegetica vale anche per il caso di convenzioni stipulate sotto la vigenza del Codice Civile del 1865.

EDILIZIA E URBANISTICA

Sez. II, 10 gennaio 2023, n. 30 (sul mutamento della destinazione d'uso di un immobile; sugli effetti sanzionatori in tema di denuncia o segnalazione di attività; su una fattispecie di ristrutturazione edilizia)

1. Ai fini del legittimo mutamento di destinazione d'uso di un immobile, da garage a salone, a fini abitativi, è necessario il preventivo rilascio del permesso di costruire. La trasformazione di un garage in abitazione, ancorché realizzato senza opere strutturali, con cambio di destinazione d'uso tra categorie disomogenee, incide sul carico urbanistico e quindi richiede un permesso di costruire, configurando un ampliamento della superficie residenziale e della relativa volumetria, autorizzate con l'originario permesso di costruire.
2. Per gli interventi realizzati in violazione del regime di denuncia (o segnalazione) di attività, ai sensi dell'art. 37, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, l'amministrazione può comminare unicamente una sanzione pecuniaria e non anche la demolizione delle opere, salvo i casi in cui è normativamente previsto altrimenti.
3. La realizzazione di aperture sul prospetto va qualificata sempre come intervento di ristrutturazione edilizia comportante modifica di prospetto, in quanto tale assoggettata alla disciplina dell'art. 10 comma 1 del d.P.R. 380/01, cioè al permesso di costruire.

Sez. II, 20 gennaio 2023, n. 134 (sull'insufficienza del mero verbale della Polizia municipale in merito al provvedimento di irrogazione di sanzione amministrativa pecuniaria; sulla necessità, in qualità di presupposto del detto provvedimento, di un autonomo provvedimento dell'autorità amministrativa)

1. E' illegittimo il provvedimento con il quale il Comune ha irrogato la sanzione amministrativa pecuniaria, ex art. 31 co. 4-bis del D.P.R. n. 380/2001, in relazione ad un abuso edilizio, nel caso in cui sia stato emesso sulla scorta del solo verbale della Polizia municipale, di constatazione dell'inottemperanza all'ordinanza di ingiunzione alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi. Al contrario, ai fini dell'irrogazione della sanzione pecuniaria di cui al comma 4-bis dell'art. 31 del D.P.R. n. 380/2001, si rende comunque necessario il formale atto di accertamento della predetta inottemperanza, ai sensi del precedente comma 4.

2. Il presupposto per l'irrogazione della sanzione pecuniaria è, insomma, costituito dal formale accertamento dell'inottemperanza all'ingiunzione a demolire, per tale dovendo intendersi non già il mero verbale di constatazione di inadempienza – atteso il suo cennato carattere endoprocedimentale e dichiarativo delle operazioni effettuate durante l'accesso ai luoghi -, bensì il provvedimento emanato dalla competente autorità amministrativa, che faccia proprio l'esito del verbale e che costituisca, quindi, il titolo ricognitivo idoneo all'adozione delle susseguenti misure sanzionatorie.

Sez. II, 23 gennaio 2023, n. 143 (sulla qualificazione di un volume come “tecnico”)

Il volume tecnico afferisce a opere edilizie, allocate al di fuori del corpo dell'edificio, di limitata consistenza volumetrica e completamente prive di una propria autonomia funzionale, anche potenziale, in quanto destinate a contenere impianti serventi di una costruzione principale, per esigenze tecnico-funzionali di tale costruzione. La qualificazione di un volume come "tecnico", dipende, quindi, da una qualità intrinseca e oggettiva del medesimo, e non invece dalla circostanza che quest'ultimo, per una libera scelta del proprietario dell'immobile, venga, di fatto, destinato a contenere impianti tecnici. Pertanto, la realizzazione di un locale sottotetto con vani distinti e comunicanti con il piano sottostante, mediante una scala interna, costituisce indice rilevatore dell'intento di rendere abitabile detto locale, non potendosi considerare volumi tecnici i vani in esso ricavati.

Sez. II, 24 gennaio 2023, n. 174 (sull'illegittimità di un provvedimento di improcedibilità e inefficacia di una Scia in tema di installazione di un box prefabbricato destinato alla rivendita di bombole GPL all'interno in un impianto carburanti)

E' illegittimo il provvedimento con il quale un Comune ha comunicato all'interessato l'improcedibilità ed inefficacia di una SCIA, avente ad oggetto l'installazione di un box prefabbricato da adibire a rivendita bombole di GPL all'interno di un impianto carburanti, che sia motivato con riferimento al fatto che il regolamento regionale in materia (c.d. “regolamento carburanti”) prevede che gli impianti realizzabili all'interno di distributori per carburanti possono essere dotati solo di autonomi servizi per l'auto e l'automobilista. La disposizione applicabile alla fattispecie è l'art. 141, comma 1, lett. d), della legge regionale n. 7/2020 (c.d. Testo unico sul commercio) che, con norma immediatamente cogente perché non necessitante di dettaglio, dispone che “negli impianti di distribuzione dei carburanti è sempre consentita ... la vendita di ogni bene e servizio”. A ciò si aggiunga che l'art. 31, comma 2, del d.l. 6 dicembre 2011 n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214, ha oramai sancito il principio della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali, senza contingenti, limiti territoriali od altri vincoli di qualsiasi natura, ad eccezione di quelli attinenti alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente (incluso l'ambiente urbano) e dei beni culturali.

Sez. II, 6 febbraio 2023, n. 296 (sui presupposti per la costruzione di una scala esterna)

La costruzione di una scala esterna ad un fabbricato, in considerazione della sua idoneità a modificare la sagoma e il prospetto del manufatto, è subordinata al previo ottenimento del permesso di costruire ai sensi dell'art. 10, lett. c, del D.P.R. n. 380/2001.

Sez. II, 21 febbraio 2023, n. 416 (sull'inquadramento dell'operazione di installazione di un cancello)

L'installazione di un cancello non determina una trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio con la conseguenza che non presuppone il rilascio di una concessione edilizia ma di una semplice

autorizzazione (D.I.A.), la cui mancanza comporta l'applicazione di una sanzione pecuniaria di cui all'art. 37 del d.P.R. n. 380/2001.

Sez. II, 2 marzo 2023, n. 498 (sulla nozione di “nuova costruzione”)

Per “nuova costruzione” si intende qualsiasi intervento che consista in una trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, attuata attraverso opere di rimodellamento della morfologia del terreno, ovvero costruzioni lato sensu intese, che, indipendentemente dai materiali utilizzati e dal grado di amovibilità, presentino un simultaneo carattere di stabilità fisica e di permanenza temporale, dovendosi con ciò intendere qualunque manufatto che sia fisicamente ancorato al suolo. Il tratto distintivo e qualificante viene, dunque, assunto nell'irreversibilità spazio-temporale dell'intervento. La configurabilità di una pertinenza urbanistico-edilizia richiede, invece, non solo la sussistenza di un rapporto funzionale costituito dal nesso strumentale dell'opera accessoria a quella principale, ma anche un elemento strutturale ovvero una dimensione ridotta e modesta del manufatto rispetto alla cosa in cui esso inerisce; l'esiguità deve essere un elemento ineliminabile, atteso che l'opera non deve creare un carico urbanistico.

Sez. II, 6 marzo 2023, n. 525 (sull'irrilevanza dei dati catastali in ordine alla situazione di fatto dell'immobile)

I dati catastali non possono ritenersi, neppure dal punto di vista topografico, fonte di prova certa della situazione di fatto esistente sul piano immobiliare, rappresentando l'accatastamento un adempimento di tipo fiscale-tributario che fa stato ad altri fini, senza assurgere a strumento idoneo, al di là di un mero valore indiziario, ad evidenziare la reale consistenza degli immobili interessati e la relativa conformità alla disciplina urbanistico-edilizia.

Sez. II, 20 marzo 2023, n. 644 (sull'illegittimità dell'annullamento di ufficio di un provvedimento di silenzio-assenso per difetto della comunicazione di avvio del procedimento di autotutela)

Va accolto un ricorso giurisdizionale tendente ad ottenere la declaratoria di annullamento in s.g., del provvedimento di annullamento di ufficio, disposto dal Comune, del silenzio-assenso perfezionatosi in ordine ad una istanza di rilascio del permesso di costruire ex art. 20, comma 8, del d.p.r. n. 380 del 2001, nel caso cui, sia stata omessa, nei confronti della parte interessata, la preventiva comunicazione di avvio del procedimento ex artt. 7 e segg. della legge n. 241 del 1990. La legittimità di un provvedimento di autotutela concernente un atto della P.A. (espresso o tacito), è subordinata alla comunicazione di avvio del procedimento, oltre che ad una adeguata motivazione circa la natura e la gravità delle anomalie verificatesi, la sussistenza di un interesse pubblico attuale alla sua eliminazione, la comparazione tra quest'ultimo e la contrapposta posizione consolidata e la ragionevole durata del tempo intercorso tra l'atto illegittimo e la sua rimozione.

Sez. II, 27 marzo 2023, n. 682 (sul principio di indifferenza del titolo in tema di opere realizzate in area vincolata e nella duplice carenza di autorizzazione paesaggistica e titolo edilizio)

In materia di edilizia ed urbanistica e, in particolare, di manufatti realizzati in difetto del preventivo rilascio dell'atto di assenso edificatorio, deve ritenersi che, per le opere abusive eseguite in assenza di titolo edilizio e di autorizzazione paesaggistica in aree vincolate, vige un principio di indifferenza del titolo necessario all'esecuzione di interventi in dette zone, essendo legittimo l'esercizio del potere repressivo in ogni caso, a prescindere, appunto, dal titolo edilizio ritenuto più idoneo e corretto per realizzare l'intervento edilizio nella zona vincolata (DIA o permesso di costruire). Ciò che rileva, ai fini dell'irrogazione della sanzione ripristinatoria, è il fatto che lo stesso è stato posto in essere in zona vincolata e in assoluta carenza di titolo abilitativo, sia sotto il profilo paesaggistico che urbanistico.

Sez. II, 12 aprile 2023, n. 819 (sulla nozione di “nuova costruzione”; sull’illegittimità dell’ordine di demolizione attinente ad una torre di raffreddamento acque in ragione della relativa funzione strumentale e della specifica connotazione strutturale)

1. Per nuova costruzione si intende qualsiasi intervento che consista in una trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, attuata attraverso opere di rimodellamento della morfologia del terreno, ovvero costruzioni latu sensu intese, che, indipendentemente dai materiali utilizzati e dal grado di amovibilità, presentino un simultaneo carattere di stabilità fisica e di permanenza temporale, dovendosi con ciò intendere qualunque manufatto che sia fisicamente ancorato al suolo; il tratto distintivo e qualificante viene, dunque, assunto nell’irreversibilità spazio-temporale dell’intervento; la configurabilità di una pertinenza urbanistico-edilizia richiede, invece, non solo la sussistenza di un rapporto funzionale costituito dal nesso strumentale dell’opera accessoria a quella principale, ma anche un elemento strutturale ovvero una dimensione ridotta e modesta del manufatto rispetto alla cosa in cui esso inerisce; l’esiguità deve essere un elemento ineliminabile, atteso che l’opera non deve creare un carico urbanistico.

2. E’ illegittimo l’ordine di demolizione di una torre di raffreddamento acque a servizio di un’attività industriale, motivata con esclusivo riferimento al fatto che è stata installata senza il preventivo rilascio del permesso di costruire; in tal caso, si appalesa, in maniera inequivoca ed incontestabile, la natura pertinenziale dell’opera in contestazione, che evidenzia i suoi tratti peculiari proprio in una serie di significativi elementi circostanziali, che valgono, perciò solo, ad escluderne la presenza di un autonomo manufatto edilizio, tale da incidere sul carico urbanistico e ingenerare una trasformazione dell’assetto territoriale. L’impianto si presenta semplicemente poggiato sul suolo, esplica una funzione condizionata dalla evoluzione della tecnologia del settore per la conservazione e il raffreddamento delle acque a servizio dell’attività industriale di trasformazione e conservazione del pomodoro, è funzionalmente collegato con l’attività produttiva dell’opificio, rispetto alla quale si pone in chiave tipicamente servente, non ha autonomia strutturale e funzionale e non è suscettibile di autonoma destinazione, in quanto privo di un autonomo valore di mercato.

Sez. II, 13 aprile 2023, n. 842 (sulla consumazione del potere inibitorio e sulla necessità dell’attivazione dei poteri di autotutela in tema di Scia)

È illegittimo l’operato dell’Amministrazione comunale che, in presenza di SCIA per la realizzazione di un intervento edilizio, adotti provvedimenti di diffida a non proseguire le opere, di sospensione dei lavori o di demolizione dopo che sia decorso il termine di trenta giorni previsto per il consolidamento del titolo, senza fare previo ricorso all’adozione di poteri in autotutela e senza alcuna motivazione in punto di interesse pubblico alla rimozione del titolo annullato e di necessaria comparazione tra interesse pubblico e interesse privato e di prevalenza del primo sul secondo; diversamente opinando, si finirebbe per negare ogni rilevanza alla prescrizione di legge secondo cui l’Amministrazione può e deve inibire i lavori entro trenta giorni e si introdurrebbe nel sistema un elemento di profonda incertezza, rendendo necessario individuare, nel silenzio della legge, quale possa essere il ‘termine ragionevole’ entro il quale l’Amministrazione può annullare senza motivare sull’interesse pubblico.

Sez. II, 14 aprile 2023, n. 848 (sulla conservazione del potere inibitorio in tema di presentazione di Scia)

In caso di intervento edilizio realizzato all’esito di presentazione di SCIA, per il quale era tuttavia precluso il ricorso a detto titolo abilitativo, esigendosi di contro il rilascio di permesso di costruire, non trova applicazione il termine decadenziale per l’esercizio del potere inibitorio previsto dall’art. 19 della l. n. 241 del 1990, il cui decorso esaurisce gli ordinari poteri di vigilanza edilizia, in quanto tale termine opera solamente nelle ipotesi in cui gli interventi realizzati o realizzandi rientrino fra quelli eseguibili mediante SCIA; per gli interventi soggetti a permesso di costruire, invece, deve applicarsi il comma 2-bis dell’art. 21 della medesima legge a mente del quale restano ferme le attribuzioni di vigilanza, prevenzione e controllo su attività soggette ad atti di assenso da parte di pubbliche amministrazioni previste da leggi vigenti, anche se è stato dato inizio all’attività ai sensi degli articoli 19 e 20.

Sez. II, 17 aprile 2023, n. 857 (sulle caratteristiche delle opere di “manutenzione straordinaria”)

1. Sono qualificabili come manutenzione straordinaria le opere edilizie che: – non alterano la volumetria dell’edificio; sono interne; realizzano e integrano i servizi igienici e tecnologici; non modificano alcuna destinazione d’uso; non pregiudicano il decoro architettonico dell’edificio.

2. È illegittimo l’ordine di demolizione disposto in relazione ad opere di manutenzione ordinaria e straordinaria (rimozione degli infissi interni ed esterni nonché dei pavimenti, rifacimento degli impianti e degli intonaci interni ed esterni, apertura di un vano di passaggio interno, trasformazione di tre locali al piano terra in un unico ampio locale, installazione di due montacarichi interni di collegamento tra il piano terra e il piano primo; realizzazione di tramezzi interni, messa in opera di guaina impermeabile ai terrazzi) che non esigono il permesso di costruire”.

Sez. II, 27 aprile 2023, n. 974 (sulla relazione tra paradigma normativo del silenzio-assenso in tema permesso di costruire e istanza redatta ai sensi del cosiddetto Piano Casa)

Non può essere accolto un ricorso giurisdizionale tendente ad ottenere dal G.A. la declaratoria dell’avvenuta formazione del silenzio-assenso in ordine ad una istanza tendente ad ottenere il rilascio del permesso di costruire, ex art. 20, commi 8 e 9, del d.p.r. n. 380 del 2001, nel caso in cui l’istanza originaria sia stata presentata secondo il c.d. Piano Casa. La formazione del silenzio-assenso deve escludersi ove la richiesta del permesso di costruire venga formulata ai sensi del c.d. Piano casa; tale istanza, infatti, non si presta ad essere ricondotta al paradigma declinato dalla normativa in materia di silenzio-assenso, ma ad una fattispecie di silenzio-inadempimento, in quanto la normativa di cui all’art. 20, d.P.R. n. 380/2001 deve ritenersi applicabile unicamente al rilascio di titoli edilizi ordinari.

Sez. II, 11 maggio 2023, n. 1094 (sulla dimensione temporale del potere interdittivo in materia di Scia)

Il decorso del termine di 30 giorni per l’esercizio del potere interdittivo circa i lavori oggetto di SCIA comporta la definitiva consumazione del potere interdittivo stesso e il consolidamento della situazione soggettiva del segnalante, residuando, in capo all’amministrazione, a fronte di un’attività intrapresa al di fuori del perimetro normativamente consentito, il solo potere di autotutela, da esercitarsi nel rispetto dei presupposti di legge, previa comunicazione di avvio del procedimento di secondo grado.

Sez. II, 23 maggio 2023, n. 1177 (sulla non interferenza tra condono e immobile abusivo realizzato a distanza dal confine inferiore a quella prescritta)

In tema di edilizia, il fatto che l’immobile sia posto a distanza dal confine inferiore a quella minima prevista dalla disciplina regolamentare, non può, di per sé, impedire il condono, restando naturalmente salvo l’interesse di entrambi i proprietari frontisti di far valere il diritto al rispetto delle distanze davanti al giudice ordinario, a tutela del diritto di proprietà, poiché, pur in presenza di un provvedimento di condono (nella specie, usufruito da entrambi i proprietari frontisti), il proprietario del fondo contiguo, leso dalla violazione delle norme urbanistiche o delle distanze legali, in presenza dei relativi presupposti ha comunque il diritto di chiedere ed ottenere l’abbattimento o la riduzione a distanza legale della costruzione in ipotesi illegittima. In generale, quindi, la sanatoria o il condono degli illeciti urbanistici, inerendo al rapporto fra P.A. e privato costruttore, esplicano i loro effetti soltanto sul piano dei rapporti pubblicistici – amministrativi, penali e/o fiscali – e non hanno alcuna incidenza nei rapporti fra privati, lasciando impregiudicati i diritti dei privati confinanti, derivanti dalla eventuale violazione delle distanze legali previste dal codice civile e dalle norme regolamentari di esse integratrici.

Sez. II, 1 giugno 2023, n. 1300 (sulla necessità del permesso di costruire per la realizzazione di un cosiddetto agricampeggio)

La realizzazione di un c.d. agricampeggio (nella specie, in zona paesaggistica), mediante, tra l’altro, la costruzione di numerosi piazzali (nella specie, si trattava di sei piazzali), va ascritta alla categoria delle nuove costruzioni ai sensi dell’art. 3, lettera e.5), del D.P.R. n. 380 del 2001, secondo cui è necessario il permesso di costruire per la realizzazione di una nuova costruzione, tra le altre, nell’ipotesi di: “installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni,

ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, ad eccezione di quelli che siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee o siano ricompresi in strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti, previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, paesaggistico, in conformità alle normative regionali di settore”.

Sez. II, 19 giugno 2023, n. 1443 (sugli elementi probatori attinenti al periodo di realizzazione di un manufatto edilizio e sulla conseguente illegittimità dell'ordine di demolizione)

E' illegittimo, per difetto di istruttoria e di motivazione, il provvedimento con il quale un Comune ha ordinato la demolizione di un manufatto edilizio, motivato con riferimento al fatto che è stato realizzato senza il preventivo rilascio del permesso di costruire, nel caso in cui sussistano idonei elementi probatori in ordine alla realizzazione del medesimo manufatto in data antecedente al 1° settembre 1967 e, in particolare, un atto notarile del 1953 e una ordinanza ex art. 185 c.p.c. del Tribunale recante testualmente: “l'immobile in questione è stato costruito prima del 01.09.1967, con la conseguenza che le disposizioni normative contenute della l. 47/85 e nel T.U. 380/2001 (che sanzionano con la nullità gli atti *inter vivos* di trasferimento di diritti su beni immobili non in regola con la normativa urbanistica, privi cioè della concessione edilizia o del permesso a costruire) si applicano solo agli immobili edificati a partire dal 01.09.1967”.

Sez. II, 20 giugno 2023, n.1481 (sui presupposti per la realizzazione della recinzione)

La realizzazione della recinzione non richiede un idoneo titolo edilizio solo in presenza di una trasformazione che, per l'utilizzo di materiale di scarso impatto visivo e per le dimensioni dell'intervento, non comporti un'apprezzabile alterazione ambientale, estetica e funzionale, con la conseguenza che la distinzione tra esercizio dello *ius aedificandi* e dello *ius excludendi alios* ex art. 831 c.c. va rintracciata nella verifica concreta delle caratteristiche del manufatto. In particolare, il permesso di costruire non è necessario per la mera recinzione con rete metallica sorretta da paletti di ferro o di legno senza muretto di sostegno; lo è quando la recinzione è costituita da un muretto di sostegno in calcestruzzo con sovrastante rete metallica, così rientrando nel novero degli interventi di "nuova costruzione".

Sez. II, 13 luglio 2023, n. 1682 (sulla relazione tra muro di contenimento e muro di confine e sulla necessità dei relativi titoli di realizzazione; sulle caratteristiche del pergolato e sul raffronto tra pergolato, gazebo e veranda)

1. Soltanto le variazioni di altezza ad un muro di contenimento realizzato non rientrano tra gli interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio attività, alla stregua di varianti c.d. minime. I muri di contenimento possiedono infatti una struttura idonea, per consistenza e modalità costruttive, a sorreggere le spinte del terreno medesimo e dunque, pur potendo avere concomitante funzione di confine, quest'ultima è solo accessoria ed eventuale, mentre quella principale ne rappresenta un'utilità specifica per il proprietario, autonomamente valutabile e comunque comportante un'alterazione significativa dello stato dei luoghi, con conseguente soggezione al regime del permesso a costruire. È invece richiesto il permesso di costruire per l'innalzamento del muro di mero confine.

2. Il pergolato assolve tendenzialmente una mera funzione ornamentale, allorché però sia realizzato in una struttura leggera in legno o in altro materiale di minimo peso, sia facilmente amovibile in quanto privo di fondamenta, e funga da sostegno per piante rampicanti, attraverso le quali realizzare riparo e ombreggiatura di superfici di modeste dimensioni. Dalla pergola si distingue il gazebo quale struttura leggera, non aderente ad altro immobile, coperta nella parte superiore ed aperta ai lati, realizzata con una struttura portante in ferro battuto, in alluminio o in legno strutturale, talvolta chiuso ai lati da tende facilmente rimovibili, che può essere realizzato sia come struttura temporanea, sia in modo permanente per la migliore fruibilità di spazi aperti come giardini o ampi terrazzi. Diversamente la veranda, realizzabile su balconi, terrazzi, attici o giardini, è caratterizzata da ampie superfici vetrate che all'occorrenza si aprono tramite finestre scorrevoli o a libro con la conseguenza che essa, dal punto di vista edilizio, determina un aumento della volumetria dell'edificio e una modifica della sua sagoma e necessita quindi del permesso di costruire.

Sez. II, 27 luglio 2023, n. 1857 (sulla natura e sulla latitudine soggettiva delle misure a contenuto ripristinatorio/demolitorio)

Le misure sanzionatorie in materia edilizia hanno un carattere reale e, pertanto, seguono il bene, prescindendo dalla buona (o mala) fede del titolare, anche se diverso dall'autore dell'abuso. Infatti, l'adozione dei provvedimenti sanzionatori a contenuto ripristinatorio/demolitorio prescinde dalla responsabilità del proprietario o dell'occupante l'immobile, applicandosi gli stessi anche a carico di chi non abbia commesso la violazione, ma si trovi al momento dell'irrogazione in un rapporto con la *res*, tale da assicurare la restaurazione dell'ordine giuridico violato.

Sez. II, 3 agosto 2023, n. 1904 (sulla natura e sulle caratteristiche strutturali della “pergotenda”)

In materia di edilizia ed urbanistica, perché possa parlarsi di “pergotenda”, è necessario che l'opera in contestazione, per le sue caratteristiche strutturali e per i materiali utilizzati, non determini la stabile realizzazione di nuovi volumi/superfici utili. Deve, quindi, trattarsi di una struttura leggera, non stabilmente infissa al suolo, idonea a supportare “tenda”, anche in materiale plastico (c.d. “pergotenda”), a condizione che: – l'opera principale sia costituita, appunto, dalla “tenda” quale elemento di protezione dal sole e dagli agenti atmosferici, finalizzata a una migliore fruizione dello spazio esterno; – la struttura rappresenti un mero elemento accessorio rispetto alla tenda, necessario al sostegno e all'estensione della stessa; – gli elementi di copertura e di chiusura (la “tenda”) siano non soltanto facilmente amovibili ma anche completamente retraibili, in materiale plastico o in tessuto, comunque privi di elementi di fissità, stabilità e permanenza tali da creare uno spazio chiuso, stabilmente configurato.

Sez. II, 5 settembre 2023, n. 1957 (sull'inquadramento dell'operazione di frazionamento)

Il frazionamento di un immobile rientra nella categoria edilizia della manutenzione straordinaria, come tale sottratta al regime del permesso di costruire.

Sez. II, 6 settembre 2023, n. 1968 (sulla natura e sugli effetti del “piano di recupero”)

Il piano di recupero è uno strumento urbanistico sostanzialmente attuativo delle scelte urbanistiche primarie contenute nel P.R.G. ed è, quindi, equivalente al piano particolareggiato, dal quale si differenzia in quanto finalizzato piuttosto che alla complessiva trasformazione del territorio, al recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente con interventi rivolti alla conservazione, ricostruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio stesso. In considerazione della comune natura di strumenti urbanistici attuativi, ai piani di recupero vanno applicate, in ragione dell'espressa previsione contenuta nella l. 5 agosto 1978 n. 457, art. 28, comma 4, le disposizioni dettate per i piani particolareggiati, tra cui quella che ne fissa in dieci anni il termine di efficacia; le previsioni dello strumento urbanistico attuativo comportano, in linea di principio, poi, la concreta e dettagliata conformazione della proprietà privata, con specificazione delle regole di conformazione disposte dal P.R.G..

Sez. II, 22 settembre 2023, n. 2042 (sulla categoria degli interventi di “nuova costruzione”)

Non rientrano fra gli interventi di “nuova costruzione” le unità abitative mobili con meccanismi di rotazione in funzione, e loro pertinenze e accessori, che siano collocate, anche in via continuativa, in strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, paesaggistico, che non posseggano alcun collegamento di natura permanente al terreno e presentino le caratteristiche dimensionali e tecnico-costruttive previste dalle normative regionali di settore ove esistenti.

Sez. II, 26 settembre 2023, n. 2110 (sulla valenza e sugli effetti delle osservazioni formulate dai proprietari in tema di formazione del piano regolatore generale)

Le osservazioni formulate dai proprietari interessati costituiscono un mero apporto collaborativo alla formazione degli strumenti urbanistici e non danno luogo a peculiari aspettative; pertanto, il loro rigetto non richiede una dettagliata motivazione, essendo sufficiente che siano state esaminate e

ritenute, in modo serio e ragionevole, in contrasto con gli interessi e le considerazioni generali poste a base della formazione del piano regolatore generale.

Sez. II, 23 ottobre 2023, n. 2352 (sulla variazione essenziale determinata da mutamento della destinazione d'uso)

La variazione della destinazione d'uso di un immobile, realizzata senza il preventivo rilascio del permesso di costruire, da officina (produttiva e direzionale) ad attività commerciale (bar e sala giochi), in disparte gli incrementi volumetrici riscontrati in occasione del sopralluogo, integra gli estremi di una variazione essenziale; pertanto, deve ritenersi legittimamente sanzionata ai sensi degli artt. 31-32 D.P.R. n. 380/2001.

Sez. II, 23 novembre 2023, n. 2704 (sull'illegittimità del provvedimento di archiviazione di una s.c.i.a. in sanatoria per omessa comunicazione del preavviso di rigetto)

E' illegittimo il provvedimento con il quale il Comune ha disposto l'archiviazione di una S.c.i.a. in sanatoria, che non sia stato preceduto dalla formale comunicazione alla parte interessata del c.d. preavviso di rigetto ex art. 10 bis della legge n. 241 del 1990 e s.m.i.. Il gravato provvedimento di archiviazione si appalesa illegittimo, stante l'omessa comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza; la vulnerazione delle garanzie partecipative è inequivoca e, perciò solo, inficia inevitabilmente l'atto de quo sub specie di illegittimità.

Sez. II, 6 dicembre 2023, n. 2875 (sull'illegittimità del diniego del rilascio del permesso di costruire convenzionato)

E' illegittimo il diniego opposto dal Comune in ordine ad una istanza tendente ad ottenere il rilascio del permesso di costruire convenzionato, ai fini della realizzazione di un intervento di rigenerazione urbana mediante la demo-ricostruzione in sito, con ampliamento volumetrico nei limiti del 35% del volume esistente, di fabbricato residenziale ubicato in zona omogenea A, motivato con riferimento al contrasto con l'art. 8 del D.M. n. 1444/1968 (nella specie, perché l'altezza del progettato immobile sarebbe maggiore di quella degli edifici circostanti di carattere storico-artistico) e alla violazione dell'art. 2 bis D.P.R. 380/2001, nel caso in cui non si tratti di immobile di carattere storico-artistico formalmente dichiarato tale e vincolato con apposita dichiarazione ex art. 13, D.lgs. n. 42/2004. Deve infatti escludersi la violazione delle distanze rispetto a limitrofi edifici storico-artistici, atteso che, come si evince peraltro dallo stesso corredo fotografico versato, non si riscontrano edifici aventi tali caratteristiche.

Sez. II, 13 dicembre 2023, n. 2945 (sull'illegittimità dell'ordine di demolizione per inosservanza delle garanzie partecipative riconosciute al privato)

In materia di edilizia ed urbanistica, e, in particolare, di abusi edilizi, deve ritenersi che allorquando l'Amministrazione, anche ai fini dell'adozione di un'ordinanza di demolizione, stabilisca di dover coinvolgere i privati nell'iter procedimentale, sollecitandone le controdeduzioni, ha poi l'obbligo di rispettare il contraddittorio instaurato e di motivare il provvedimento finale, tenendo conto delle osservazioni avanzate. E' pertanto illegittimo l'ordine di demolizione di un manufatto abusivo – non per assenza del permesso di costruire, ma per totale difformità dal medesimo, ovvero per variazione essenziale – nel caso in cui il Comune, nonostante che abbia inoltrato la comunicazione di avvio del procedimento, abbia emesso l'ordine demolitorio e solo successivamente abbia fissato l'incontro richiesto dal privato, finalizzato a raccogliere le relative controdeduzioni. La contraddittorietà dell'agire pubblicistico si appalesa evidentemente inosservante delle garanzie partecipative nonché dello stesso principio del legittimo affidamento, atteso che il Comune, una volta esitata, in senso positivo, la richiesta del privato, ben avrebbe dovuto soddisfare le preminenti esigenze di dialettica procedimentale ed attendere l'esito dell'incontro, prima di emettere la sanzione ripristinatoria. Il privato, in questo caso specifico di contestata difformità edilizia rispetto ai titoli abilitativi richiamati, avrebbe certamente potuto esplicitare meglio le proprie ragioni, avendo fatto peraltro legittimo affidamento circa l'eventuale possibilità di apportare un contributo collaborativo e propulsivo.

Sez. II, 27 dicembre 2023, n. 3074 (sull'ordine di demolizione attinente ad una pergotenda per superamento della soglia dimensionale stabilita dal RUEC)

E' legittimo l'ordine di demolizione di una c.d. pergotenda (nella specie, si trattava di una pergotenda in alluminio, con copertura retrattile bullonata al pavimento di circa mq. 90,00) motivato con riferimento al fatto che è stata costruita senza il preventivo rilascio del permesso di costruire, nel caso in cui, si tratti di "opus" che superi il limite dimensionale stabilito dal RUEC (nella specie, il 30% della superficie residenziale lorda del piano terra dei fabbricati), con un'eccedenza di ingombro pari a 48,61 mq. Pur non essendo in discussione che l'istallazione di una c.d. pergotenda sia astrattamente riconducibile alla nozione di attività di edilizia libera, si deve avere sempre riguardo alla circostanza se la struttura medesima sia conforme alla disciplina dell'edilizia libera imposta dal RUEC, laddove, nell'ipotesi di specie, la stessa, avente una superficie di circa mq 90,00, si pone in contrasto con il medesimo Regolamento.

ELEZIONI AMMINISTRATIVE

Sez. I, 11 gennaio 2023 n. 51 (sulla maggioranza necessaria per l'approvazione della mozione di sfiducia costruttiva nella Comunità montana)

1. La legge regionale n. 12 del 2008, ex artt. 5, 10, 11, 12, non specifica le maggioranze necessarie alla nomina dell'organo esecutivo, rinviando allo Statuto dell'Ente che, nell'economia generale della normativa regionale, risulta riferimento essenziale per la definizione della disciplina del funzionamento dell'Ente locale, la cui autonomia statutaria viene plasticamente valorizzata dall'art. 5.

2. Dall'analisi dello Statuto della Comunità montana si ricava la seguente regola: sufficienza della maggioranza semplice per l'approvazione della mozione di sfiducia costruttiva, nella quale convergono la sfiducia nei confronti del precedente organo e la nomina del nuovo organo. Non risulta richiamabile la disposizione statutaria avente ad oggetto la revoca degli assessori, trattandosi di fattispecie disomogenea relativa alla sostituzione di un singolo componente, non dell'intero organo esecutivo, e quindi ispirata a specifiche esigenze.

3. A fondamento della tesi della maggioranza assoluta non è, inoltre, invocabile l'art. 52 d.lgs. 267/2022, per effetto di due ordini di ragione: la detta disposizione è espressamente costruita sul Comune e sulla Provincia e, non costituendo espressione di una regola generale, non è automaticamente traslabile alla Comunità montana; la situazione regolata è, altresì, finalisticamente distinta da quella oggetto della controversia, riferendosi non alla mozione di sfiducia integrata dalla nuova nomina, ma alla mozione non costruttiva, implicante scioglimento dell'organo e conseguente discontinuità della vita amministrativa.

Sez. I, 12 gennaio 2023, n. 66 (sul principio di c.d. parità di genere nella composizione della Giunta comunale).

La norma di cui all'art. 1, comma 137, l. 7 aprile 2014, n. 5, che stabilisce che nei Comuni con più di 3.000 abitanti nessuno dei due sessi può essere rappresentato in Giunta in misura inferiore al 40 per cento, con arrotondamento aritmetico, può essere derogata nel caso in cui sussista un'effettiva impossibilità di assicurare, nella composizione della Giunta comunale, la presenza dei due generi nella misura stabilita dalla legge; tale impossibilità deve essere adeguatamente provata e si risolve nella necessità di un'accurata e approfondita istruttoria ed in una del pari adeguata e puntuale motivazione del provvedimento sindacale di nomina degli assessori che quella percentuale di rappresentanza non riesca a rispettare.

Sez. I, 24 aprile 2023, n. 937 (sulle cause di incandidabilità al Consiglio comunale; sulla estinzione del reato; sulla riabilitazione; sulla valenza della sentenza di patteggiamento ex art. 444 c.p.p. senza applicazione di pene accessorie).

1. La norma di cui all'art. 15, co. 3 d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235, che prevede che la sentenza di riabilitazione, ai sensi dell'art. 178 e seguenti del codice penale, è l'unica causa di estinzione anticipata dell'incandidabilità, non reca un'analogha previsione con riferimento all'estinzione del reato ex art. 445

c.p.p., ma anzi il riferimento all'aggettivo "unica" depone nel senso di ritenere che soltanto la riabilitazione sia stata considerata dal legislatore idonea a far venir meno l'incandidabilità.

Ai fini del venir meno della incandidabilità, è dunque necessaria la prova dell'effettiva rieducazione del reo per il riacquisto dei requisiti di onorabilità richiesti dall'art. 54, comma 2, Cost. per l'accesso alle funzioni pubbliche.

2. Il comma 1-bis dell'art. 445 c.p.p. -come sostituito dall'art. 25, comma 1, lett. b) d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150-, nel suo chiaro tenore testuale che non consente diverse interpretazioni, ha evidentemente comportato l'abrogazione implicita dell'art. 15, comma 1, D. Lgs. n. 235/2012 (che equiparava la sentenza prevista dall'art. 444, comma 2, c.p.p. alle sentenze di condanna), con la conseguenza che tutti i soggetti, per i quali sia stata pronunciata sentenza di patteggiamento ex art. 444 c.p.p., senza applicazione di pene, non incorrono più in una situazione di incandidabilità, potendo così concorrere alle elezioni.

Sez. I, 24 aprile 2023, n. 938 (sulla durata dell'incandidabilità per gli organi di governo locale)

1. La norma di cui all'art. 13 d.lgs. 235/12, testualmente riferita solo all'incandidabilità alla carica di deputato, senatore e membro del Parlamento europeo, ha carattere speciale e non può essere applicata estensivamente ad altre fattispecie (come quelle delle elezioni amministrative comunali).

2. In ordine al perimetro soggettivo di applicazione delle disposizioni sulla durata massima dell'incandidabilità non è apprezzabile un profilo di irragionevolezza collegato alla mancata previsione, per le elezioni regionali, di un limite temporale analogo a quello fissato dall'art. 13 con riferimento alla incandidabilità alla carica di deputato, senatore e membro del Parlamento, stante la diversità di elezioni e di cariche che escludono l'insindacabilità dell'apprezzamento discrezionale operato sul punto dal legislatore. La legge individua, comunque, un termine anche per gli organi di governo locale attraverso la previsione della riabilitazione, quale fattore comune di cessazione del regime di incandidabilità.

3. Non appare configurabile, sotto il profilo della disparità di trattamento, un raffronto tra la posizione dei titolari di cariche elettive nelle regioni e negli enti locali e quella dei membri del Parlamento e del Governo, essendo evidente il diverso livello istituzionale e funzionale degli organi costituzionali, con la conseguenza che certamente non può ritenersi irragionevole la scelta operata dal legislatore di dettare le norme impugnate con esclusivo riferimento ai titolari di cariche elettive non nazionali.

ESPROPRIAZIONI

Sez. II, 20 settembre 2023, n. 2026 (sulla legittimità della deliberazione comportante la restituzione di area al privato per difetto di un interesse pubblico all'acquisizione sanante)

E' legittima, in quanto non irragionevole, la deliberazione adottata dal Consiglio comunale, con la quale è stato dichiarato che non sussiste un interesse pubblico prevalente all'acquisizione sanante, ex art. 42 bis del D.P.R. n. 327/2001, di un'area di proprietà di una società privata, irreversibilmente trasformata ai fini della realizzazione di un intervento di sistemazione di un sovrappasso ferroviario, nel caso in cui dalle risultanze processuali emerga chiaramente che: – l'area non è mai stata oggetto di acquisizione per la realizzazione di un cavalcavia/sovrappasso ferroviario; – sull'area stessa è stata apposta esclusivamente la segnaletica e cordoli stradali per una diversa disciplina del traffico delle traverse insistenti su una via comunale; – l'area oggetto di causa non interferisce con le opere realizzate da Rete Ferroviaria Italiana SpA per la costruzione del sovrappasso carrabile, bensì è stata interessata dalla realizzazione di opere di urbanizzazione primaria a servizio dei lotti artigianali ricadenti nell'area; trattasi, dunque, di opere irrilevanti, non necessarie ai fini dell'interesse pubblico generale perseguito dall'Ente territoriale; con la conseguenza che la decisione del Comune, di restituire l'area anziché procedere all'acquisizione sanante ex art. 42 bis del D.P.R. n. 327/2001, si appalesa ragionevole.

INTERDITTIVA ANTIMAFIA

Sez. I (S.B.), 12 giugno 2023, n. 1370 (sulla comunicazione di avvio del procedimento sulla interdittiva antimafia)

1. La novella del D.L. 6 novembre 2021, n. 152, convertito con modificazioni dalla Legge 29 dicembre 2021, n. 233, ha capovolto il previgente principio generale, in forza del quale, nei procedimenti interdittivi, l'obbligo del contraddittorio partecipativo era o escluso, o confinato ad ipotesi eventuali e non obbligatorie come quella dell'art. 93, comma 7, in tema di accesso nei cantieri.
2. Quindi, in materia di informative antimafia, il contraddittorio, anche con la previa comunicazione di avvio del procedimento, diventa non più residuale e meramente facoltativo, ma regola generale, derogabile solo con congrua e specifica motivazione nelle tassative ipotesi previste dalla norma in esame. Pertanto, alla luce di tale nuovo quadro normativo, l'amministrazione deve valutare, dandone congrua e specifica motivazione, se ricorra un'ipotesi di motivata urgenza o di istruttoria interamente basata su elementi non rivelabili
3. In particolare, il contraddittorio procedimentale, come risultante dalla citata riforma del 2021, ha non solo una funzione difensiva, ma anche una funzione proattiva, in ragione dello stretto collegamento funzionale con altri strumenti ora predisposti dal legislatore, quali le misure di *self-cleaning* e l'istituto di prevenzione collaborativa, funzionali a prevedere strumenti alternativi all'informazione interdittiva e meno impattanti, i quali devono essere impiegati dall'amministrazione se sufficienti ad assicurare le finalità di prevenzione (cfr. art. 92 co. 2 *bis*, 2 *ter* e 2 *quater* in relazione art. 94 *bis* co. 1 e 2 D.Lgs. 159/2011), sulla base dei principi, anche eurounitari, di gradualità e proporzionalità.

Sez. I, 23 giugno 2023, n. 1526 (sulla informazione interdittiva antimafia: modalità e standard di esercizio del potere prefettizio; coordinate del sindacato giurisdizionale; collegati profili processuali)

1. Il potere discrezionale attribuito all'autorità amministrativa prefettizia ai fini della valutazione dei fatti sintomatici del pericolo di infiltrazione mafiosa (ex artt. 84 comma 4 lett. d) e 91 comma 6 d.lgs 159/2011) deve essere esercitato, in vista della finalità di tutela dell'ordine pubblico, ed in considerazione del necessario contemperamento con il correlato diritto costituzionale di iniziativa economica, sulla base di una rigorosa istruttoria, che miri all'accertamento dell'esistenza dei fatti ed alla verifica della loro coerenza logica, e deve sfociare in un provvedimento sorretto da una motivazione attenta, puntuale e completa, sulla quale il giudice amministrativo gode di una giurisdizione piena e penetrante. Il giudizio inferenziale-prognostico compiuto dall'autorità prefettizia deve rispondere allo standard probatorio della cosiddetta "probabilità cruciale".
2. La legittimità della valutazione prefettizia, trasfusa nel provvedimento di interdizione antimafia, va esaminata alla stregua della situazione di fatto esistente al momento della sua adozione; i fatti sopravvenuti al provvedimento interdittivo esulano dal giudizio di legittimità, in quanto devono essere oggetto di valutazione da parte dell'Amministrazione competente in sede di aggiornamento del provvedimento, assunto che il Codice antimafia prevede il principio di temporaneità del provvedimento di interdizione antimafia, che è suscettibile di aggiornamento su istanza di parte o di ufficio da parte dello stesso Prefetto, al mutare delle condizioni fattuali poste a base della sua adozione. D'altra parte, consentire al Giudice una valutazione della legittimità della interdittiva alla luce dei fatti sopravvenuti, realizzerebbe il sovvertimento delle rispettive competenze tra organo amministrativo e giurisdizionale, cadendosi, peraltro, nel divieto scolpito dall'art. 34 comma 2 c.p.a. Inoltre, lo scrutinio della consistenza dell'operazione inferenziale formulata dal Prefetto in ordine al pericolo infiltrativo non potrebbe richiamare informazioni e risultanze ricavabili dall'esito del controllo giudiziario, trattandosi di strumento dalla finalità disomogenea, operante secondo una distinta impostazione prospettica. L'interdittiva, infatti, assolve ad una funzione preventiva di tipo statico, focalizzandosi su elementi tratti dal passato; il controllo giudiziario, invece, persegue finalità di carattere dinamico di bonifica dell'impresa.
3. I provvedimenti – quali atti di risoluzione e di recesso di contratti, di diniego di autorizzazione – interamente ed esclusivamente fondati su interdittiva prefettizia giudicata illegittima sono consequenzialmente illegittimi per invalidità derivata.

4. Le controversie in materia di risoluzione conseguente all'emissione di interdittiva antimafia, involgendo l'esercizio di funzioni autoritative, ricadono nella giurisdizione amministrativa. Per l'impugnazione di atti di gara consequenziali e susseguenti ad interdittiva, ovverosia ad essa legati da un nesso logico di causa-effetto, la domanda di annullamento dei detti atti conseguenti si pone in rapporto di accessorieta' con quella di annullamento dell'informativa che, per *vis attractiva*, comporta l'applicazione del rito ordinario, e non quello di cui agli artt. 119 e 120 c.p.a.

Sez. I, 24 luglio 2023, n. 1817 (sull'unico titolo autorizzatorio in materia di infrastrutture di comunicazione elettronica)

1. Il d.lgs. n. 259/2003 reca una disciplina di carattere speciale, prevalente rispetto a quella generale di cui al d.p.r. n. 380/2001: l'installazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica deve reputarsi pertanto soggetta al rilascio di un unico titolo abilitativo, ora disciplinato dall'art. 44 del citato d.lgs. n. 259/2003, che abbraccia e comprende tutte le valutazioni, incluse quelle di natura urbanistica ed edilizia, sostituendo i titoli afferenti a quest'ambito.

2. Quindi, la confluenza in un unico procedimento autorizzatorio dei profili edilizi e urbanistici legati alla realizzazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica ex art. 44 del d.lgs. n. 259/2003 non comporta che la compatibilita' di tali infrastrutture con la disciplina propria del territorio non rilevi, quanto, piuttosto, che essa andra' valutata in quella sola sede, con divieto di esigere un distinto permesso di costruire.

3. La suddetta fattispecie procedurale di carattere speciale, assimilante le valutazioni urbanistico-edilizie, risponde ad esigenze di celerita' e di riduzione delle cadenze temporali, in ragione del favore che assiste il sollecito rilascio delle autorizzazioni relative alle infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici.

ISTRUZIONE

Sez. I, 9 febbraio 2023, n. 76 (sulla natura facoltativa del servizio di ristorazione scolastica; sulla consumazione del pasto domestico)

1. Il servizio di ristorazione scolastica previsto dal D.M. 31 dicembre 1983 e' un servizio locale a domanda individuale, oneroso, facoltativo sia per l'Ente Locale, libero anche di non erogarlo, sia per l'utenza, libera di non servirsene. Tale facoltativita' reciproca e' stata confermata dal recente D.lgs. n. 63/2017, il cui art. 6 prevede che i servizi di mensa sono "attivabili a richiesta degli interessati". Deve essere pertanto riconosciuto agli studenti non interessati a fruire del servizio mensa il diritto a frequentare ugualmente il tempo mensa, senza essere costretti ad abbandonare i locali scolastici in pieno orario curricolare.

2. Il pasto domestico puo' essere consumato negli stessi luoghi della mensa, in quanto l'autorefezione non comporta - di necessita' - una modalita' solitaria di consumazione del pasto, dovendosi, per quanto possibile, garantire, da parte dell'Amministrazione scolastica, la consumazione dei pasti degli studenti in un tempo condiviso che favorisca la loro socializzazione.

3. I pasti di preparazione domestica, al pari delle merende del mattino, costituiscono un'estensione dell'attivita' di preparazione alimentare familiare autogestita, senza intervento di terzi estranei al nucleo familiare; la preparazione di questi e' un'attivita' non assoggettata alle imposizioni delle vigenti normative in materia di igiene dei prodotti alimentari e delle imprese alimentari e relativi controlli ufficiali (Reg. C.E. n. 178/2004, C.E. n. 852/2004 n. 882/2004), non e' soggetta a forme di autorizzazione sanitaria, ne' a forme di controlli sanitari, e ricade completamente sotto la sfera di responsabilita' dei genitori o degli esercenti la potesta' genitoriale, sia per quanto concerne la preparazione, sia per cio' che attiene la conservazione ed il trasporto dei cibi in ambito scolastico. La sola competenza del dirigente e del corpo docente e' quella che passa attraverso la vigilanza sui minori, volta ad evitare che vi siano scambi di alimenti, la stessa identica funzione che, presumibilmente, dovrebbero assolvere anche durante gli intervalli del mattino.

4. La soluzione preclusiva al cd. pasto domestico non può derivare dalla impossibilità di effettuare una adeguata vigilanza per evitare contaminazione di cibi e rischi per la salute. Infatti, trova applicazione l'art. 26, comma 3, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, (Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro).

5. Fra i principi di sicurezza alimentare sul rispetto dei quali deve vigilare il personale scolastico vi è la circostanza che “il pasto portato da casa dovrà essere composto da alimenti non facilmente deteriorabili che non richiedano di essere riscaldati o conservati in frigo” (parere prot. 271 SIAN-C del 10 ottobre 2022).

Sez. I, 25 agosto 2023, n. 1929 (sulla natura del servizio di ristorazione scolastica; sulla consumazione del pasto domestico; sull'eventuale preclusione)

1. Il servizio di ristorazione scolastica previsto dal D.M. 31 dicembre 1983 si configura come servizio locale a domanda individuale, oneroso e facoltativo sia per l'Ente Locale, libero anche di non erogarlo, sia per l'utenza, libera di non servirsene. Tale reciproca facoltatività è stata confermata dall'art. 6 del D.lgs. n. 63/2017, il quale prevede che i servizi di mensa sono “attivabili a richiesta degli interessati”.

2. Il rapporto giuridico sotteso all'erogazione del servizio vede, pertanto, fronteggiarsi l'interesse legittimo, di cui sono portatori gli alunni, e il potere pubblico spettante all'istituto scolastico in tema di organizzazione del servizio. L'auto-refezione non è quindi un diritto soggettivo a cui si correla una posizione di obbligo della scuola, bensì un interesse legittimo intermediato dal potere discrezionale dell'istituto scolastico. Tuttavia, l'istituzione scolastica, nell'esercitare il potere discrezionale che le compete, può limitare tale scelta solo ove ricorrano particolari (dimostate e proporzionali) ragioni di sicurezza o decoro afferenti ad opposti interessi pubblici o generali.

3. La “carenza di (organico) risorse umane”, l’“assenza totale di spazi”, così come la “totale assenza di attrezzature di refrigerazione per la conservazione del cibo e di attrezzature per il riscaldamento del cibo” non valgono a configurare le “dimostrate e proporzionali ragioni inerenti quegli opposti interessi pubblici o generali” che consentono alla pubblica autorità di limitare legittimamente la “naturale facoltà della scelta alimentare”.

4. Quanto alla carenza di organico e all'assenza di spazi, tale motivazione è da ritenersi non adeguata, in quanto non considera la possibilità che la vigilanza venga svolta con il personale in servizio e che il pasto domestico possa essere consumato negli stessi luoghi della mensa, in quanto l'autorefezione non comporta – di necessità - una modalità solitaria di consumazione del pasto, dovendosi, per quanto possibile, garantire, da parte dell'Amministrazione scolastica, la consumazione dei pasti degli studenti in un tempo condiviso che favorisca la loro socializzazione.

5. Inoltre, la soluzione preclusiva al cd. pasto domestico non può derivare dalla impossibilità di effettuare una adeguata vigilanza per evitare contaminazione di cibi e rischi per la salute, in quanto trova applicazione l'art. 26, comma 3, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro). Pertanto, spetta al corpo docente la vigilanza sui minori, volta ad evitare che vi siano scambi incontrollati di alimenti, trattandosi di identica funzione rispetto a quella che, presumibilmente, lo stesso corpo è chiamato ad assolvere anche durante gli intervalli del mattino, in occasione delle merende.

6. Infine, per quanto concerne l'assenza di attrezzature di refrigerazione e di riscaldamento del cibo, così come al rispetto dei requisiti nutrizionali dei pasti consumati, i pasti di preparazione domestica, al pari delle merende del mattino, costituiscono un'estensione dell'attività di preparazione alimentare familiare autogestita, senza intervento di terzi estranei al nucleo familiare. La preparazione di questi è un'attività non assoggettata alle imposizioni delle vigenti normative in materia di igiene dei prodotti alimentari e delle imprese alimentari e relativi controlli ufficiali (Reg. C.E. n. 178/2004, C.E. n. 853/2004 n. 853/2004), non è soggetta a forme di autorizzazione sanitaria, né a forme di controlli sanitari, e ricade completamente sotto la sfera di responsabilità dei genitori o degli esercenti la potestà genitoriale, sia per quanto concerne la preparazione, sia per ciò che attiene la conservazione ed il trasporto dei cibi in ambito scolastico.

7. Fra i principi di sicurezza alimentare, sul rispetto dei quali deve vigilare il personale scolastico, vi è la circostanza che “il pasto portato da casa dovrà essere composto da alimenti non facilmente

deteriorabili che non richiedano di essere riscaldati o conservati in frigo” (parere prot. 271 SIAN-C del 10 ottobre 2022).

ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI

Sez. III, 15 giugno 2023, n. 1400 (sui presupposti per l'adozione di ordinanza contingibili e urgenti nel caso di abbandono di rifiuti su aree private)

1. La possibilità di ricorrere allo strumento dell'ordinanza contingibile e urgente ex artt. 50 e 54 del T.U.E.L. è condizionata dalla sussistenza di un pericolo concreto, che imponga di provvedere in via d'urgenza, con strumenti *extra ordinem*, per fronteggiare emergenze sanitarie o porre rimedio a situazioni di natura eccezionale ed imprevedibile di pericolo attuale e imminente per l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, non fronteggiabili con gli strumenti ordinari apprestati dall'ordinamento. Tale potere di ordinanza presuppone necessariamente situazioni non tipizzate dalla legge di pericolo effettivo, la cui sussistenza deve essere suffragata da istruttoria adeguata e da congrua motivazione, e in ragione di tali situazioni si giustifica la deviazione dal principio di tipicità degli atti amministrativi e la possibilità di derogare alla disciplina vigente, stante la configurazione residuale, quasi di chiusura, di tale tipologia provvedimentale

2. In caso di abbandono di rifiuti e di pericolo imminente ed effettivo per la pubblica e privata incolumità, la cui rimozione è funzionale alla realizzazione dell'intervento di bonifica ambientale, è fondata unicamente sulla constata inottemperanza di una risalente ordinanza di messa in sicurezza dell'area (n. 16/08) da parte dei proprietari della grotta allora individuati dall'amministrazione, ciò che risulta incompatibile con gli stringenti vincoli che circoscrivono il potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti, le quali devono fondarsi sull'accertamento rigoroso di una situazione di pericolo attuale. In modo altrettanto rigoroso, tali provvedimenti devono essere preceduti da un'istruttoria che individui con precisione il titolare del diritto reale sul bene dal quale deriva la situazione di pericolo che si intende scongiurare attraverso l'esercizio del potere *extra ordinem*.

3. Quanto al profilo relativo alla responsabilità in ordine all'abbandono dei rifiuti non basta il profilo meramente formale legato al diritto di proprietà sull'area oggetto di causa. L'art. 192, d.lg. n. 156 del 2006, dopo aver posto il divieto di abbandono e deposito di rifiuti sui fondi, stabilisce che della condotta vietata risponde - in solido con l'autore materiale, anche - il proprietario dell'area, o il titolare di diritto reale o personale di godimento, al quale l'azione sia addebitabile a titolo di dolo o colpa; per cui l'accertamento della condotta asseritamente colposa va eseguito dall'amministrazione e qualora non sia stata né accertata, né tantomeno dimostrata la sussistenza dell'elemento psicologico (ossia almeno la colpa), in difetto quindi di accertato concorso con il terzo autore dell'illecito di una condotta colpevole del proprietario del fondo, non è dato ricavare alcuna sua responsabilità per la bonifica da effettuare, per cui è illegittima l'ordinanza di bonifica emessa unicamente sul rilievo dell'appartenenza del bene interessato. Peraltro, la ricerca di un necessario criterio di imputazione della responsabilità in capo al proprietario del fondo, che vada al di là della mera titolarità giuridica del bene, è in linea col principio di derivazione comunitaria secondo cui "chi inquina paga", espresso nell'art. 191, par. 2, trattato Ue, recepito anche nel d.lg. n. 156 del 2006.

Sez. I, 20 giugno 2023, n. 1472 (sull'impossibilità di adottare ordinanze contingibili e urgenti in materia di esposizione a campi elettrici)

1. La legge n. 120, 11 settembre 2020, all'art. 38, comma 6, recependo la giurisprudenza consolidata, conferma l'impossibilità di adottare ordinanze contingibili e urgenti sui limiti di esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, sui valori di attenzione e sugli obiettivi di qualità, la cui competenza è riservata allo Stato ai sensi dell'art. 4 della l. n. 36/2001, non prestandosi la materia a essere regolata tramite tali strumenti *extra ordinem*.

2. Le prescrizioni comunali che integrano delle limitazioni alla localizzazione, consistenti in criteri distanziali generici ed eterogenei, ovvero prescrizione di distanze minime, da rispettare nell'installazione degli impianti, dal perimetro esterno di una pluralità eterogenea di edifici, devono reputarsi illegittime, così come, *a fortiori*, lo sono i divieti generalizzati di allocazione in specifiche zone del territorio comunale o, addirittura, sull'intero territorio del Comune.

3. L'illegittimità di un siffatto divieto generalizzato, in ragione dell'ingiustificata compressione del pubblico interesse a disporre di un'efficiente distribuzione dei servizi di telecomunicazioni che copra l'intero territorio nazionale, è stata oramai "certificata" dalla modifica dell'art. 8 della legge n. 36 del 2001, il quale vieta espressamente agli Enti locali di incidere, anche in via indiretta, mediante provvedimenti contingibili urgenti o atti amministrativi puntuali, sui limiti di esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, sui valori di attenzione e sugli obiettivi di qualità, riservati allo Stato, ai sensi dell'art. 4 cit.

4. Deve reputarsi, pertanto, illegittima l'ordinanza contingibile e urgente adottata da un Sindaco ai sensi dagli artt. 50 comma 3, e 54 comma 4, d.lg. 18 agosto 2000 n. 267 nei confronti di una società di telecomunicazioni con la quale, per esigenze di tutela della salute pubblica, viene ordinata l'immediata sospensione o l'inibizione, su tutto il territorio comunale, di ogni attività volta all'installazione di infrastrutture e/o di antenne di telefonia mobile, in assenza del preventivo accertamento di una situazione di pericolo effettivo, eccezionale ed imprevedibile.

PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO E ACCESSO

Sez. II, 13 gennaio 2023, n. 75 (sulla natura e sulle caratteristiche della valutazione a fondamento della revoca)

L'atto di revoca, anche se per sua natura ampiamente discrezionale, deve dar conto del raffronto con l'interesse privato sotteso all'atto oggetto di revoca, atteso che la previsione normativa dell'art. 21-quinquies della legge n. 241 del 1990 deve essere interpretata alla luce anche dei principi generali dell'ordinamento, della tutela della buona fede, della lealtà nei rapporti tra privati e pubblica amministrazione e del buon andamento dell'azione amministrativa, che implicano il rispetto della imparzialità e della proporzionalità; ne discende che la revisione dell'assetto di interessi recato dall'atto originario deve essere preceduta da un confronto procedimentale con il destinatario dell'atto che si intende revocare, non essendo sufficiente, per legittimare la revoca, un ripensamento tardivo e generico circa la convenienza dell'emanazione dell'atto originario, per converso essendo necessario che le ragioni addotte a sostegno della revoca rivelino la consistenza e l'intensità dell'interesse pubblico che si intende perseguire con il ritiro dell'atto originario nonché la prevalenza di tale interesse pubblico su quello del privato che aveva ricevuto vantaggi dal provvedimento originario a lui favorevole.

Sez. III, 16 gennaio 2023, n. 116 (sulla domanda risarcitoria conseguente al silenzio inadempimento della P.A.)

1. Nell'ipotesi di silenzio inadempimento la domanda risarcitoria non si rivela meritevole di accoglimento quando risulta affetta dal carattere della genericità, discendente della mancata allegazione e quantificazione dei non meglio precisati nocuenti. L'accertamento del danno, da un lato, al danno da lesione di interessi legittimi pretensivi, per l'ontologica natura delle posizioni fatte valere, dall'altro, in ossequio al principio dell'atipicità dell'illecito civile, alla fattispecie dell'art. 2043 c.c. per l'identificazione degli elementi costitutivi della responsabilità. Di conseguenza, l'ingiustizia e la sussistenza stessa del danno non possono, in linea di principio, presumersi iuris tantum, ma il danneggiato deve, ex art. 2697 c.c., provare tutti gli elementi costitutivi della relativa domanda (si veda ex multis Consiglio di Stato, sez. IV, 4 maggio 2011, n. 2675).

2. In particolare, occorre verificare la sussistenza sia dei presupposti di carattere oggettivo (prova del danno e del suo ammontare, ingiustizia dello stesso, nesso causale), sia di quello di carattere soggettivo (dolo o colpa del danneggiante): in sostanza, il mero "superamento" del termine fissato ex lege o per via regolamentare alla conclusione del procedimento costituisce indice oggettivo, ma in integra "piena prova del danno".

Sez. I, 20 gennaio 2023, n. 129 (sull'accesso agli atti della procedura di gara; sull'ostensibilità delle informazioni a carattere riservato fornite nell'ambito dell'offerta tecnica).

1. La norma di cui all'art. 53, comma 5, lett. a), del d.lgs. n. 50 del 2016, impone una valutazione in concreto dei motivi addotti a difesa del segreto, per modo che possa non essere preclusivamente vulnerato l'accesso al concorrente ai fini della difesa in giudizio dei propri interessi in relazione alla procedura di affidamento del contratto; pertanto, la dichiarazione di opposizione dell'offerente è comunque suscettiva di autonomo e discrezionale apprezzamento da parte della stazione appaltante sotto il profilo della validità e pertinenza delle ragioni prospettate a sostegno dell'opposto diniego.

Ai sensi del comma 6 del citato art. 53, l'accesso è comunque consentito ai fini della difesa in giudizio dei propri interessi in relazione alla procedura di affidamento del contratto, in relazione alla concreta necessità di utilizzo della documentazione in uno specifico giudizio, con esclusione di istanze a carattere meramente esplorativo, in assenza di motivi di impugnazione connessi alla documentazione oggetto di richiesta ostensiva.

Sez. I, 30 gennaio 2023, n. 222 (sull'obbligo di conservazione dei documenti amministrativi ai quali si chiede di accedere).

1. Nel caso in cui l'Amministrazione cui sia stato chiesto l'accesso non riesca in concreto a trovare la documentazione, non è sufficiente la mera dichiarazione che i documenti non siano stati trovati onde escludere la possibilità dell'accesso documentale, essendo necessario che la stessa rilasci una vera e propria attestazione, di cui si assume la responsabilità, che chiarisca se i documenti richiesti non esistano ovvero siano andati smarriti o comunque non siano stati trovati; in questo secondo caso, quali ricerche siano state eseguite avendo riguardo alla modalità di conservazione degli atti richiesti e alle articolazioni organizzative incaricate della conservazione e quali siano le concrete ragioni del mancato reperimento dei documenti.

2. Al fine di dimostrare l'oggettiva impossibilità di consentire il diritto di accesso e quindi di sottrarsi agli obblighi tipicamente incombenti sull'Amministrazione in base alla normativa primaria in tema di accesso, non è sufficiente la mera e indimostrata affermazione in ordine all'indisponibilità degli atti, quale mera conseguenza del tempo trascorso e delle modifiche organizzative medio tempore succedutesi, in quanto spetta all'Amministrazione destinataria dell'istanza di accesso l'indicazione, sotto la propria responsabilità, degli atti inesistenti o indisponibili che non è in grado di esibire, con l'obbligo di dare dettagliato conto delle ragioni concrete di tale impossibilità.

3. Per quanto concerne, invece, la natura risalente della documentazione, per la quale non vi sarebbe obbligo di conservazione, si osserva che l'art. 2, comma 2, del d.P.R. n. 184 del 2006 (disciplinante le modalità di esercizio del diritto di accesso ai documenti) trova la propria base legislativa nella previsione (art. 22, comma 6, della legge n. 241 del 1990) che "il diritto di accesso è esercitabile fino a quando la pubblica amministrazione ha l'obbligo di detenere i documenti amministrativi ai quali si chiede di accedere". La pubblica amministrazione non può avvalersi dell'eccezione al diritto di accesso prevista dal sesto comma dell'art. 22, l. n. 241 del 1990 e s.m.i., secondo cui tale diritto è esercitabile fino a quando la p.a. ha l'obbligo di detenere i documenti amministrativi ai quali si chiede di accedere, senza indicare con precisione il termine obbligatorio di detenzione, desumibile da una norma legislativa o regolamentare.

Sez. III, 6 febbraio 2023, n. 300 (sul diritto di accesso e sul rapporto tra interesse all'accesso difensivo dell'istante e tutela della riservatezza del controinteressato)

1. Quanto al rapporto tra interesse all'accesso difensivo dell'istante e la tutela della riservatezza del controinteressato, alla luce del principio affermato dall'art. 24, comma 7, L. n. 241 del 1990, secondo il quale "deve comunque essere garantito l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici" occorre precisare che, in tema di accesso difensivo, cioè preordinato all'esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale, si deve applicare il criterio generale della "necessità" ai fini della "cura" e della "difesa" di un proprio interesse giuridico, ritenuto dall'art. 24, comma 7, della L. n. 241 del 1990 tendenzialmente prevalente sulla tutela della riservatezza; non trova dunque applicazione il criterio della stretta indispensabilità riferito

ai dati sensibili e giudiziari, né il criterio della indispensabilità e della parità di rango riferito ai dati cc.dd. supersensibili.

2. Sul piano dei presupposti, va ribadito che l'ostensione del documento richiesto passa attraverso un rigoroso, motivato, vaglio del nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende curare o tutelare, mentre è precluso sia all'amministrazione detentrica del documento sia al giudice adito ai sensi dell'art. 116 c.p.a. qualunque valutazione ex ante sull'ammissibilità, sull'influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato, salva l'evidente e assoluta mancanza di collegamento tra il documento e le esigenze difensive e, quindi, in ipotesi di esercizio pretestuoso o temerario dell'accesso difensivo stesso per la radicale assenza dei presupposti legittimanti previsti dalla L. n. 241 del 1990.

Sez. I, 3 aprile 2023, n. 751 (sull'accesso dei consiglieri comunali agli atti di natura riservata).

1. I consiglieri comunali vantano un incondizionato diritto di accesso – prevalente anche sull'eventuale diritto alla riservatezza dei terzi coinvolti dalle istanze ostensive, tenuto conto del segreto d'ufficio cui gli stessi sono tenuti - a tutti gli atti che possono essere utili all'espletamento delle loro funzioni.

2. Il diritto di cui all'art 43 T.U.E.L. presenta, dunque, una ratio diversa da quella che contraddistingue l'accesso ai documenti amministrativi di cui agli artt. 22 e ss. l. n. 241/90 - riconosciuto a chiunque sia portatore di un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso - in quanto strettamente funzionale all'esercizio del “munus” pubblico di consigliere e, quindi, alla verifica ed al controllo dell'operato degli organi decisionali dell'ente locale, quale espressione del principio democratico dell'autonomia locale e della rappresentanza esponenziale della collettività.

3. Siffatto diritto, quindi, al fine di evitare che sia la stessa Amministrazione a diventare arbitro dell'ambito del controllo sul proprio operato, non incontra alcuna limitazione in relazione alla eventuale natura riservata degli atti, stante il vincolo al segreto d'ufficio ex art. 622 cod. pen., e alla necessità di fornire la motivazione della richiesta.

4. In definitiva, gli unici limiti all'esercizio del diritto di accesso dei consiglieri comunali possono rinvenirsi, per un verso, nel fatto che esso deve avvenire in modo da comportare il minor aggravio possibile per gli uffici comunali e, per altro verso, che esso non deve sostanzarsi in richieste assolutamente generiche ovvero meramente emulative, fermo restando tuttavia che la sussistenza di tali caratteri deve essere attentamente e approfonditamente vagliata in concreto al fine di non introdurre surrettiziamente inammissibili limitazioni al diritto stesso.

Sez. I, 4 aprile 2023, n. 756 (sull'accesso agli atti della procedura di gara; sull'opposizione di una controinteressata all'accesso alle informazioni fornite nell'ambito dell'offerta tecnica).

Ai fini del diniego di accesso alle informazioni fornite nell'ambito dell'offerta che costituiscono, secondo motivata e comprovata dichiarazione dell'offerente, segreti tecnici o commerciali, è necessario che la controinteressata individui i segreti tecnici o commerciali contenuti nell'offerta tecnica, le parti dell'offerta tecnica riportanti informazioni costituenti segreto tecnico o commerciale e dimostri l'effettiva sussistenza di tale segreto; è poi onere della stazione appaltante valutare in modo motivato le argomentazioni presentate, al fine di verificare l'effettiva operatività del regime di segretezza.

Sez. I, 4 aprile 2023, n. 760 (sull'accesso agli atti della procedura di gara; sull'ostensibilità delle informazioni a carattere riservato fornite nell'ambito dell'offerta tecnica).

1. Relativamente al diritto di accesso alle informazioni fornite nell'ambito dell'offerta o a giustificazione della medesima che costituiscano, secondo motivata e comprovata dichiarazione dell'offerente, segreti tecnici o commerciali, è imposta una valutazione in concreto dei motivi addotti a difesa del segreto, per modo che possa non essere preclusivamente vulnerato l'accesso al concorrente ai fini della difesa in giudizio dei propri interessi in relazione alla procedura di affidamento del contratto e, pertanto, la dichiarazione di opposizione dell'offerente è comunque

suscettiva di autonomo e discrezionale apprezzamento da parte della stazione appaltante sotto il profilo della validità e pertinenza delle ragioni prospettate a sostegno dell'opposto diniego.

L'accesso è comunque consentito ai fini della difesa in giudizio dei propri interessi in relazione alla procedura di affidamento del contratto, in relazione alla concreta necessità di utilizzo della documentazione in uno specifico giudizio, con esclusione di istanze a carattere meramente esplorativo, in assenza di motivi di impugnazione connessi alla documentazione oggetto di richiesta ostensiva. A fronte della motivata dichiarazione in ordine alla sussistenza di informazioni di carattere riservato, in quanto contenenti segreti tecnici e/o commerciali, occorre dimostrare la sussistenza del cd. nesso di stretta indispensabilità, richiesto dalla giurisprudenza amministrativa ai fini dell'operatività dell'istituto dell'accesso di cui all'art. 53, comma 6, d. lgs. n. 50/2016.

2. Nell'ipotesi in cui non risulta opposta l'incidenza ostensiva di un segreto, qualora non venga in rilievo la contrapposizione fra l'accesso difensivo e i segreti tecnici e commerciali, alcun possibile vaglio deve essere compiuto in ordine alla strumentalità fra la documentazione richiesta e le esigenze difensive in un giudizio già azionato, alla luce della giurisprudenza formatasi sull'interpretazione dell'art. 53, comma 6, d.lgs. 50/2016, dovendosi semmai fare riferimento al comma 1 del medesimo art. 53, che rinvia all'art. 22 e ss. l. 241/90 - per quanto non espressamente derogato dal medesimo codice dei contratti pubblici - e dunque alla normativa generale sul diritto di accesso; considerazioni del tutto analoghe valgono laddove l'opposizione, pur formulata, non risulti tuttavia adeguatamente motivata, dovendosi ritenere anche in tal caso non comprovata l'esistenza di segreti tecnici e commerciali e (dunque) la necessità di bilanciamento con l'accesso difensivo.

Sez. III, 31 ottobre 2023, n. 2446 (sull'istanza di accesso di un centro di riabilitazione ai provvedimenti autorizzativi per prestazioni ambulatoriali e domiciliari a favore di altri centri)

1. In tema di accesso difensivo, cioè preordinato all'esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale, si deve applicare il criterio generale della "necessità" ai fini della "cura" e della "difesa" di un proprio interesse giuridico, ritenuto dall'art. 24, comma 7, della L. n. 241 del 1990 tendenzialmente prevalente sulla tutela della riservatezza; non trova dunque applicazione il criterio della stretta indispensabilità riferito ai dati sensibili e giudiziari, né il criterio della indispensabilità e della parità di rango riferito ai dati cc.dd. supersensibili.

2. Sul piano dei presupposti, va ribadito che l'ostensione del documento richiesto passa attraverso un rigoroso, motivato, vaglio del nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende curare o tutelare, mentre è precluso sia all'amministrazione detentrici del documento sia al giudice adito ai sensi dell'art. 116 c.p.a. qualunque valutazione ex ante sull'ammissibilità, sull'influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato, salva l'evidente ed assoluta mancanza di collegamento tra il documento e le esigenze difensive e, quindi, in ipotesi di esercizio pretestuoso o temerario dell'accesso difensivo stesso per la radicale assenza dei presupposti legittimanti previsti dalla L. n. 241 del 1990.

3. Con riferimento all'istanza di accesso documentale di un centro di riabilitazione ai provvedimenti autorizzativi per prestazioni ambulatoriali e domiciliari a favore di altri centri, trattasi di dati la cui conoscenza si palesa come utile ai fini dell'eventuale difesa giudiziale degli interessi giuridici dell'istante, risultando altresì evidente che l'ostensione degli stessi non è tale da violare il diritto alla riservatezza di terzi, ferma restando la possibilità di garantire la copertura dei dati sensibili e/o super sensibili, mediante opportuni omissis delle generalità dei soggetti eventualmente indicati.

PROCESSO AMMINISTRATIVO

Sez. II, 16 gennaio 2023, n. 95 (sulle condizioni di ammissibilità della censura cosiddetta "al buio")

Nel processo amministrativo la prospettazione di una censura «al buio» deve essere ritenuta ammissibile quando la parte ricorrente non abbia avuto la possibilità di accedere alla documentazione in possesso dell'Amministrazione e si sia riservata, quindi, di meglio articolare le proprie difese al momento in cui, spontaneamente o *iussu iudicis*, tali documenti siano stati depositati in giudizio,

purché, a seguito dell'intervenuto deposito, l'interessato abbia provveduto a dare concretezza, con lo strumento dei motivi aggiunti, alle questioni prospettate in via ipotetica con l'atto introduttivo del giudizio, con l'effetto di rendere ammissibili le pertinenti censure.

Sez. I, 20 gennaio 2023 n. 128 (sulla notifica del ricorso al professionista mediante indirizzo pec)

1. L'art. 6-bis del d.lgs. 82/2005, come modificato dall'art. 5 comma 3 del decreto-legge 179/2012, istituisce l'Indice nazionale degli indirizzi PEC delle imprese e dei professionisti quale pubblico elenco degli indirizzi di posta elettronica certificata, liberamente accessibile senza necessità di autenticazione, comprendente anche gli elenchi degli indirizzi di PEC costituiti presso gli Ordini professionali a cui i professionisti iscritti sono obbligati, ai sensi dell'art. 16 comma 7 del decreto-legge 185/2008, a comunicare il proprio indirizzo di pec.

2. Ne consegue che il ricorrente, il quale asserisca la non disponibilità del controinteressato-professionista di un indirizzo di pec valido, è chiamato a neutralizzare la presunzione derivante dal suddetto quadro normativo mediante la prova del fatto asserito, non potendosi limitare alla sua allegazione. Inoltre, la notifica del ricorso al professionista-controinteressato è suscettiva di realizzarsi, ex art. 139 comma 1 c.p.c., anche presso i luoghi – di residenza e/o di lavoro – risultanti dall'albo pubblicato dall'Ordine professionale di riferimento: ne deriva la non necessità esclusiva della conoscenza dell'indirizzo pec ai fini della notifica del ricorso.

Sez. II, 24 gennaio 2023, n. 167 (sull'utilizzo abusivo dello strumento processuale derivante da iniziative logicamente incompatibili assunte in sede amministrativa e processuale)

L'iniziativa spontanea assunta dalla parte privata sul piano sostanziale, volta alla richiesta di un provvedimento di sanatoria, collide con l'assunto attoreo dato dalla legittimità delle opere edilizie concretamente eseguite, ponendo pure un dubbio di ammissibilità della relativa censura avverso l'ordine di demolizione, in quanto svolta in violazione del principio per cui "nemo potest venire contra factum proprium". Infatti, lo svolgimento di una censura tesa ad affermare, in sede giurisdizionale, la legittimità di un comportamento autodenunciato come abusivo in sede sostanziale (con la presentazione di un'istanza di sanatoria) configura un utilizzo non corretto dello strumento processuale, venendo dedotti, in ragione dell'esito del procedimento sfavorevole all'istante, fatti incompatibili con la condotta spontaneamente e volontariamente assunta in sede amministrativa.

Sez. II, 20 marzo 2023, n. 626 (sul rilievo del criterio della "vicinitas" in tema di interesse ad agire)

Nei casi di impugnazione di un titolo autorizzatorio edilizio, ferma restando la distinzione e l'autonomia tra la legittimazione e l'interesse al ricorso quali condizioni dell'azione, è necessario che il giudice accerti, anche d'ufficio, la sussistenza di entrambi; e il criterio della *vicinitas*, quale elemento di individuazione della legittimazione, non vale da solo ed in automatico a dimostrare la sussistenza dell'interesse al ricorso, che va inteso come specifico pregiudizio derivante dall'atto impugnato.

Sez. II, 22 maggio 2023, n. 1162 (sulla nota del Comune nell'ambito di un procedimento di condono edilizio e sulla inammissibilità del ricorso per difetto di effettiva incidenza lesiva)

E' inammissibile un ricorso giurisdizionale innanzi la G.A., con il quale è stata impugnata in s.g., ai fini del relativo annullamento, una nota con la quale il Comune, al fine di concludere un procedimento amministrativo avente ad oggetto un condono edilizio, ha richiesto alla parte interessata la produzione di una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà in cui si dà atto della conformità alle norme edilizie delle opere edili ivi esistenti, nelle more di opportuni e indispensabili accertamenti edilizi, al fine di consentire un dettagliato riscontro tecnico sulla liceità delle stesse; la suddetta nota non è idonea ad arrecare alcun vulnus alla sfera giuridico-soggettiva del ricorrente.

Sez. I, 13 giugno 2023, n. 1375 (difetto di giurisdizione; sulla natura della procedura di formazione delle GPS)

1. La nozione di "controversie in materia di concorsi pubblici finalizzati all'assunzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni" (ex art. 63, comma 4, T.U.P.I.) è circoscritta alle vere e proprie

procedure concorsuali, che iniziano con l'emanazione di un bando e sono caratterizzate dalla valutazione comparativa dei candidati e dalla compilazione di una graduatoria finale di individuazione dei vincitori che andranno a ricoprire i posti messi a concorso. La procedura concernente le GPS si sostanzia, invece, nella formazione, mediante un meccanismo automatico senza esercizio di discrezionalità da parte dell'Amministrazione, di un elenco, da cui discende il diritto soggettivo degli istanti ad essere collocati nella corretta posizione determinata dalla sommatoria dei punteggi relativi ai titoli dichiarati e (effettivamente) posseduti, non consentendo, per questo motivo, il radicarsi della giurisdizione amministrativa.

2. La natura non concorsuale delle graduatorie provinciali per le supplenze è stata poi ribadita recentemente dalle Sezioni Unite, 19 aprile 2023, n. 10538, secondo cui le procedure relative alla formazione e all'aggiornamento delle graduatorie permanenti (oggi ad esaurimento) del personale docente non si configurano come procedure concorsuali e, quindi, non appartengono alla giurisdizione del giudice amministrativo ma a quella del giudice ordinario, in quanto vengono in considerazione atti ricompresi tra le determinazioni assunte con la capacità e i poteri del datore di lavoro privato ai sensi del D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 5, comma 2, di fronte ai quali sussistono soltanto diritti soggettivi. Si tratta di un percorso argomentativo che deve essere esteso anche alle graduatorie provinciali, in ragione della identità della funzione delle richiamate graduatorie e delle modalità di formazione delle stesse.

3. La giurisdizione del giudice amministrativo resta, di conseguenza, limitata alle controversie nelle quali, secondo il criterio del *petitum* sostanziale, la questione involge direttamente la validità dell'atto amministrativo di carattere generale, o di quello regolamentare, che disciplina l'accesso alle graduatorie e, solo quale conseguenza dell'annullamento di tale atto, la tutela della posizione individuale dell'aspirante all'inserimento in una determinata graduatoria. Viceversa, devono essere attribuite alla cognizione del giudice ordinario tutte le controversie nelle quali la parte faccia valere il proprio diritto soggettivo ad essere collocato nella giusta posizione nell'ambito della graduatoria medesima e metta in discussione le modalità di gestione e di formazione della stessa, non già le regole fissate a monte dall'atto di macro-organizzazione

Sez. I (Ord.), 26 giugno 2023, n. 1532 (sull'incompetenza interna funzionale)

1. Per i giudizi di cui all'art. 119 c.p.a., compresi quelli di cui al comma 1, lett. a), l'art. 14, comma 3, c.p.a. prevede un'ipotesi di competenza funzionalmente inderogabile, rispetto alla quale eventuali conflitti di competenza, ai sensi dell'art. 47 c.p.a., devono considerarsi "questione di competenza" e, come tali, sono esclusi dal meccanismo di risoluzione delle questioni che vengono a sorgere tra sede del capoluogo e la sezione staccata del medesimo T.A.R. regolato dall'art. 47 c. 2 c.p.a.

2. La competenza territoriale in materia di controversie aventi per oggetto procedure di gara si determina in relazione al luogo di produzione degli effetti diretti cui è preordinato l'atto finale della procedura, ossia in relazione all'ambito territoriale di esplicazione dell'attività dell'impresa affidataria conseguente all'emanazione del provvedimento di aggiudicazione e alla stipula contrattuale, e, quindi, al luogo di esecuzione del contratto, indipendentemente dalla sede della stazione appaltante, dal luogo di svolgimento delle operazioni di gara o dalla sede dei partecipanti alla gara.

3. In sede di regolamento di competenza (Cons. Stato, Sez. V, 6 aprile 2023, ordinanza n. 3555), è stato confermato che il criterio ordinario di competenza, rappresentato dalla sede dell'autorità amministrativa cui fa capo l'esercizio del potere, cede il passo a quello dell'efficacia spaziale nel caso in cui la potestà pubblicistica spieghi i propri effetti diretti esclusivamente nell'ambito territoriale di un tribunale periferico, spettando in tal caso la competenza al tribunale nella cui circoscrizione tali effetti si verificano, anche nell'ipotesi in cui l'atto sia stato adottato da un organo centrale dell'amministrazione statale, da un ente ultraregionale ovvero da un organo periferico dello Stato che abbia sede nell'ambito della circoscrizione di altro tribunale territoriale.

4. Sicché, nel caso in cui gli atti impugnati siano adottati da un'amministrazione centrale, con effetti limitati ad un territorio ben definito, è in relazione al menzionato territorio che va individuato il giudice competente, in applicazione del criterio della c.d. "efficacia dell'atto" di cui all'art. 13 c.p.a.

5. In altri termini, in tali circostanze, "il criterio per la determinazione della competenza territoriale è quello stabilito dall'art. 13, comma 1, ultimo periodo, del c.p.a. (c.d. criterio degli effetti dell'atto),

ai sensi del quale le controversie riguardanti provvedimenti i cui effetti diretti sono limitati all'ambito territoriale della regione rientrano nella competenza del tribunale amministrativo che ha sede nella medesima regione.

Sez. II, 9 ottobre 2023, n. 2218 (sulla irricevibilità del ricorso per incompletezza e non intellegibilità della copia originariamente notificata a parte resistente)

E' irricevibile per tardività un ricorso giurisdizionale proposto innanzi al G.A., nel caso in cui sia pacifico tra le parti che la copia del ricorso originariamente notificata alla parte resistente sia incompleta –verosimilmente per un errore nella formattazione del documento informatico – e, sostanzialmente, inintelligibile in quanto carente delle indicazioni minime necessarie all'identificazione dell'atto impugnato e all'enucleazione dei motivi di gravame (l'atto notificato corrisponde a quello depositato, nel presente giudizio, come "ricorso", al quale, poi, è stato allegato, come documento nr.7, una copia priva delle carenze indicate). Si tratta di un atto la cui notifica risulta inidonea ad impedire il maturare della decadenza, che discende dall'inutile decorso del termine di 60 giorni previsto dall'art. 29 c.p.a. per la proposizione della domanda di annullamento del provvedimento amministrativo.

Sez. II, 24 ottobre 2023, n. 2375 (sul presupposto processuale della giurisdizione in ordine all'impugnazione di una deliberazione della Giunta comunale incidente su aree di cui è contestata la natura pubblica)

Rientra nella giurisdizione del G.O. e non in quella del G.A. una controversia avente ad oggetto l'impugnazione in s.g. di una deliberazione con la quale la Giunta comunale ha approvato il progetto esecutivo per la realizzazione di un collegamento viario nel territorio comunale, nel caso in cui il ricorrente contesti la proprietà pubblica del tratto di strada interessato dal provvedimento dell'Esecutivo comunale e ne rivendichi la proprietà privata; il thema decidendum della controversia si sostanzia, infatti, non tanto nella verifica del corretto uso del potere da parte dell'Ente locale, quanto piuttosto nell'accertamento della natura pubblica ovvero privata delle aree che quest'ultima, ritendendole proprie, ha deciso di modificare, mediante l'approvazione di un progetto esecutivo. Discende la carenza di giurisdizione del G.A., trattandosi di una controversia nell'ambito della quale, per un verso, viene opposta l'esistenza di una situazione giuridica di diritto soggettivo, quale è il diritto di proprietà privata, costituzionalmente affidato alla tutela del giudice ordinario, e, per l'altro, si fa questione di un potere amministrativo che, necessitando della preliminare verifica circa la natura "pubblica" ovvero "privata" – per come dedotto dall'istante – della proprietà incisa, dovrà, per le stesse ragioni, essere sindacato dal giudice naturale dei diritti soggettivi, ossia il giudice ordinario (art. 113 Cost.).

Sez. I, 9 novembre 2023, n. 2503 (sulle linee guida A.N.A.C.: natura e competenza funzionale T.a.r. Lazio)

Le linee guida A.N.A.C. non vincolanti sono qualificabili come atti amministrativi a portata generale, equiparabili, sul piano funzionale, alle Circolari amministrative di tipo interpretativo, finalizzate a supportare l'Amministrazione e a favorire comportamenti omogenei.

Dalla qualificazione in termini di atti amministrativi generali deriva l'applicabilità dell'art. 13 comma 4-bis c.p.a., con conseguente competenza funzionale del T.a.r. Lazio nell'ipotesi di impugnazione delle predette linee guida, anche laddove l'impugnazione sia effettuata in via subordinata ed eventuale.

Sez. II, 13 novembre 2023, n. 2587 (sulle implicazioni probatorie derivanti dall'inottemperanza da parte dell'Amministrazione alla richiesta istruttoria)

L'inottemperanza del tutto ingiustificata da parte dell'Amministrazione alla richiesta istruttoria di fornire documentati chiarimenti, induce all'applicazione del disposto dell'art. 2697 c.c. e dell'art. 64 comma 4, c.p.a., che autorizza il giudice amministrativo a desumere argomenti di prova dal comportamento processuale delle parti. Invero, la P.A. gode di ampia facoltà di costituirsi in giudizio e di scegliere la propria strategia difensiva, ma al contempo ha anche un preciso dovere giuridico di adempiere agli incombenti istruttori disposti dal G.A., in quanto la richiesta istruttoria è

rivolta all'Amministrazione non in qualità di parte processuale, bensì in quanto Autorità pubblica che deve collaborare con il giudice al fine di accertare la verità dei fatti. Un siffatto comportamento omissivo dell'amministrazione non può che dare credito alla tesi di parte ricorrente che abbia adeguatamente motivato la propria richiesta.

Sez. I, 14 dicembre 2023, n. 2958 (sulla legittimazione ad impugnare dei Comuni - E.d.A)

1. Ai sensi dell'art. 5, comma 3, d.lgs. 175/2016, l'atto deliberativo di costituzione della società è sottoposto al controllo della Corte dei Conti. In pendenza di detto controllo, è inibita l'esecuzione dell'atto, comunque già perfetto ed efficace.

In ragione di tale impedimento all'esecuzione, nell'intervallo temporale stabilito dalla disposizione, alla delibera non è ascrivibile alcuna portata immediatamente lesiva. Inoltre, il parere negativo della Corte dei Conti, implicante la necessità di una nuova deliberazione assistita da una motivazione analitica e rafforzata, rende la delibera inidonea ad esplicare valenza lesiva.

Ne consegue che deve escludersi che la mancata impugnazione di una delibera oggetto di parere negativo renda inammissibile, a causa di un originario difetto di interesse, il ricorso avverso atti consequenziali o esecutivi.

2. Nell'ipotesi di delibera dell'Ente d'Ambito Territoriale, determinativa di una modalità gestoria del servizio rifiuti ed operante in modo indifferenziato per tutti i Comuni inclusi nell'ambito territoriale ottimale, deve escludersi che i detti Comuni siano qualificabili in termini di controinteressati.

Infatti, nel processo amministrativo, ai fini della configurazione della nozione di controinteresse al ricorso, occorre la contestuale sussistenza di due elementi: quello formale, rappresentato dalla contemplazione nominativa del soggetto nel provvedimento impugnato, ai fini di una sua agevole individuazione; e quello sostanziale, derivante dall'esistenza in capo a tale soggetto di un interesse legittimo uguale e contrario a quello fondante l'azione impugnatoria, ovverosia un interesse alla conservazione dell'atto, attributivo, in via immediata e diretta di una situazione giuridica di vantaggio.

Nella suddetta fattispecie, rispetto ai Comuni, potrebbe predicarsi una condizione di "cointeresse" al ricorso, eventualmente legittimante un intervento ad adiuvandum.

3. Tali conclusioni riflettono la disciplina normativa di rilievo – posta, a livello nazionale, dal d.lgs. 152/2006 e, a livello regionale, dalla l.r. 14/2016 – la quale, per effetto del modello della gestione del ciclo integrato dei rifiuti, concreta un esercizio in forma (obbligatoriamente) associata delle funzioni degli enti comunali.

Lo schema del ciclo integrato è finalizzato al superamento degli inconvenienti, organizzativi ed economico-finanziari, derivanti da una frammentazione gestoria per singoli enti comunali, e consente, all'insegna di una impostazione sinergica, il raggiungimento di economie di scala, una migliore razionalizzazione e la massimizzazione dell'efficienza del servizio.

4. Sulla base della ratio sottesa all'ordito normativo, nel caso di impugnazione di una deliberazione dell'E.d.A., si ravvisa, in capo ai Comuni, una legittimazione "attenuata" ad impugnare, quindi non generale ed assoluta, ma tesa, selettivamente, alla censura di deliberazioni che si riflettano negativamente sulle prerogative partecipative del Comune all'interno dell'E.d.A..

Su un piano generale, laddove venga in rilievo un'impugnazione promossa da un Comune, la legittimazione al ricorso può declinarsi in un duplice senso, correlandosi alla lesione di prerogative proprie dell'ente comunale ovvero alla lesione di interessi facenti capo alla collettività rappresentata. Nell'ipotesi in cui il Comune contesti, mediante l'impugnazione di delibera dell'E.d.A., la correttezza delle modalità di esercizio delle competenze dell'Ente d'Ambito e la ragionevolezza della scelta effettuata, non si riscontra una asserita lesione della sfera delle competenze comunali.

Inoltre, affinché si ravvisi un vulnus degli interessi della Comunità locale rappresentata – prodotto dalla delibera e fondante la legittimazione all'impugnazione – si richiede, comunque, una lesione diretta, concreta ed attuale degli interessi della collettività, palesandosi come insufficiente una rappresentazione della lesione in chiave meramente prospettica o potenziale.

Sez. I (S.B.), 13 gennaio 2023, n. 76 (sulla natura eccezionale del porto d'armi; sulla natura del giudizio di non affidabilità).

1. Il porto d'armi non costituisce un diritto assoluto, rappresentando, invece, eccezione al normale divieto di portare le armi. A presidio delle prioritarie esigenze di tutela della pubblica e privata incolumità, l'Autorità di pubblica sicurezza gode di ampia discrezionalità nel valutare la sussistenza dei requisiti di affidabilità del soggetto al fine di prevenire, per quanto possibile, l'abuso delle armi; nell'ambito di tale valutazione ben può l'Amministrazione valorizzare nella loro oggettività anche vicende e situazioni personali prive di rilevanza penale, ovvero fatti isolati ma significativi.
2. Il giudizio di non affidabilità, avendo natura eminentemente discrezionale e precauzionale, ben può fondarsi su considerazioni probabilistiche, basate su persuasive circostanze di fatto (come il rinvio a giudizio per reati di molestia, disturbo e percosse, nonché da situazione di conflittualità).
3. La presenza di un quadro di conflittualità è elemento significativo legittimante la revoca della licenza di porto d'armi considerato che la tensione nelle relazioni interpersonali tende ad acuirsi e ad esasperarsi con il decorso del tempo, rendendo inopportuno, a tutela della pubblica e della privata incolumità, che i protagonisti di tali conflitti abbiano la disponibilità di armi da sparo, ancorché l'uso improprio di esse non si sia già verificato.

PUBBLICO IMPIEGO

Sez. III, 10 gennaio 2023, n. 35 (sulla domanda di inquadramento professionale nei ruoli degli “ispettori logistici”, formulata dal personale del corpo nazionale dei vigili del fuoco assunto per chiamata diretta nei ruoli degli “operatori”)

1. Dal confronto tra le modalità di accesso al ruolo degli “operatori” e a quello degli “ispettori” emerge che per entrambi i ruoli è consentito l'accesso per chiamata diretta per i familiari di vittime del servizio. Si tratta, pertanto, di una modalità di accesso generalizzata (perché valida per ogni tipologia di ruolo), ma proprio per questo del tutto eccezionale, in considerazione del fatto che la modalità elettiva di accesso, ad entrambi i ruoli, è il concorso pubblico, e pertanto la chiamata diretta esaurisce i suoi effetti nel singolo ruolo, una volta che è stata effettuata, non essendo prevista una forma di trascinarsi della stessa per passare da un ruolo a un altro.
2. Le disposizioni in materia di assunzioni per chiamata diretta nominativa – anche quelle precedenti al d.lgs. n. 217/2005 nella sua formulazione attuale e previgente – hanno sempre regolamentato la materia delle assunzioni e, pertanto, già dal solo dato dei termini letterali utilizzati dal legislatore è evidente che la norma ha inteso limitare la propria portata al beneficio della prima immissione in servizio, circostanza corroborata, sotto altro profilo, dal fatto che le pertinenti disposizioni succedutesi nel tempo non hanno mai istituito né disciplinato la possibilità di un nuovo inquadramento a domanda dei dipendenti già immessi in servizio per chiamata diretta. Del resto, è corretto ritenere che il reinquadramento a domanda non può comunque essere applicabile al personale già in servizio assunto per chiamata diretta, in quanto assimilabile ad una nuova assunzione.
3. A ragionare diversamente si compirebbe una gravissima disparità di trattamento rispetto alla posizione dei colleghi di pari qualifica assunti con modalità selettiva: a seguito dell'immissione in servizio, infatti, tutto il personale, indipendentemente se assunto per concorso o per chiamata diretta, viene ad acquisire i medesimi diritti e doveri, ivi compresa la medesima aspettativa e lo stesso interesse alla progressione in carriera. Ciò vale per tutti coloro che rivestono la qualifica di “operatore”, che siano stati assunti, anziché per chiamata diretta, mediante concorso pubblico.

Sez. III, 10 gennaio 2023, n. 36 (sulla discrezionalità amministrativa nell'ambito del trasferimento dei militari per ragioni di incompatibilità ambientale)

1. Nel disporre il trasferimento per incompatibilità ambientale di un militare, l'Amministrazione gode di un'ampia discrezionalità in ordine alla valutazione delle ragioni di opportunità che giustificano tale tipologia di trasferimenti, i quali non necessitano nemmeno di una particolare motivazione, atteso che l'interesse pubblico al rispetto della disciplina ed allo svolgimento del servizio è prevalente sugli altri

eventuali interessi del dipendente, cosicché il giudice chiamato a valutare la legittimità dei provvedimenti che dispongono questa misura deve limitarsi al riscontro dell'effettiva sussistenza della situazione di incompatibilità venutasi a creare, nonché della proporzionalità del rimedio adottato per rimuoverla.

2. Il trasferimento per motivi di opportunità ed incompatibilità ambientale non ha carattere sanzionatorio, né disciplinare, non postulando, infatti, comportamenti sanzionabili in sede penale e/o disciplinare, ed è condizionato soltanto alla valutazione ampiamente discrezionale del suo presupposto essenziale, costituito dalla sussistenza oggettiva di una situazione di fatto lesiva del prestigio, decoro o funzionalità dell'amministrazione, che sia, da un lato, riferibile alla presenza del dipendente in una determinata sede e, dall'altro, suscettibile di rimozione attraverso l'assegnazione del medesimo ad altra sede.

Sez. III, 16 gennaio 2023, n. 108 (sulla giurisdizione del Giudice ordinario in ordine alle domande dirette ad ottenere l'inserimento nelle graduatorie "permanenti ad esaurimento" per il personale Ata)

1. Le domande dirette ad ottenere l'inserimento nelle graduatorie permanenti ad esaurimento non determinano l'instaurazione di una vera e propria procedura concorsuale, essendo esclusa ogni tipologia di attività autoritativa e di valutazioni discrezionali da parte della pubblica amministrazione. In questi casi, pertanto, ad eccezione delle ipotesi in cui vengono in rilievo atti di macro-organizzazione, la giurisdizione spetta al giudice ordinario.

2. Per procedure concorsuali per l'assunzione devono intendersi quelle che iniziano con l'emanazione di un bando e si caratterizzano per la valutazione comparativa dei candidati nonché per la compilazione finale di una graduatoria, la cui approvazione, individuando i vincitori, si pone come atto terminale del procedimento. Nel caso delle graduatorie e degli elenchi per il conferimento di supplenze al personale Ata, non essendo prevista alcuna attività discrezionale di valutazione dei titoli e dei requisiti da parte dell'Amministrazione, ma un mero riscontro dell'effettiva sussistenza degli stessi, non ricorrono i presupposti per l'individuazione di una procedura concorsuale; quindi, a fronte dei poteri di gestione degli elenchi da parte della p.a., tipici del datore di lavoro privato, la posizione dell'interessato non può che configurarsi come una posizione di diritto soggettivo, tutelabile dinanzi al giudice ordinario in vista della futura possibile stipula del contratto di lavoro

Sez. III, 2 marzo 2023, n. 490 (sulla riabilitazione disciplinare dell'appartenete alla Polizia di Stato)

1. L'art. 87 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, prevede che "Trascorsi due anni dalla data dell'atto con cui fu inflitta la sanzione disciplinare e sempre che l'impiegato abbia riportato nei due anni la qualifica di «ottimo», possono essere resi nulli gli effetti di essa, esclusa ogni efficacia retroattiva; possono altresì essere modificati i giudizi complessivi riportati dall'impiegato dopo la sanzione ed in conseguenza di questa. Il provvedimento è adottato con decreto ministeriale, sentiti il Consiglio di amministrazione e la Commissione di disciplina". La sopradetta disposizione chiarisce, in altri termini, le condizioni di ricevibilità dell'istanza volta ad ottenere la riabilitazione disciplinare e, dunque, il biennio dalla irrogazione della sanzione e la qualifica di "ottimo" nello stesso arco temporale. Nell'esercizio della sua discrezionalità l'amministrazione, tuttavia, è tenuta a ben valutare gli esiti della istruttoria e a dare conto degli stessi nella motivazione del provvedimento finale.

2. Dunque, la riabilitazione del dipendente della Polizia di Stato più volte sanzionato sul piano disciplinare, così come la riammissione in servizio, costituisce il frutto di una valutazione ampiamente discrezionale della p.a. che sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, purché non sia inficiata da evidenti vizi logici; perciò, la latitudine della discrezionalità di pertinenza dell'amministrazione, chiamata a valutare comparativamente l'interesse del richiedente con gli interessi pubblici coinvolti, restringe il sindacato del g.a. in sede di legittimità entro i confini della verifica di eventuali indici di eccesso di potere per travisamento di fatti ed illogicità manifesta.

Sez. III, 2 marzo 2023, n. 491 (sulla libertà di manifestazione del pensiero del personale militare)

1. La libertà di manifestazione del pensiero del personale militare trova specifica espressione all'art. 1472 del decreto legislativo n. 66 del 2010. La disposizione prevede altresì che allorquando il militare, nell'esercizio legittimo della libertà di manifestazione del pensiero, intenda "tenere pubbliche conferenze e comunque manifestare pubblicamente il proprio pensiero" e l'argomento oggetto di comunicazione possa, anche soltanto per taluni profili e in maniera non significativa, inerire a materie coinvolgenti l'interesse "militare o di servizio", è tenuto a richiedere l'autorizzazione del superiore gerarchico, in ossequio al successivo art. 1473 del C.O.M.

2. Il procedimento di autorizzazione de quo dev'essere attivato ex ante rispetto all'esercizio del diritto di manifestare in pubblico il proprio pensiero e non ex post, in base ad una valutazione postuma che rilevi la non esorbitanza del contenuto delle dichiarazioni effettivamente rilasciate rispetto ai limiti previsti per legge.

3. La ratio della disposizione si può rinvenire nel coerente bilanciamento, in tali fattispecie, tra la libertà personale di manifestazione del pensiero, di espressione e di comunicazione del graduato e i doveri di obbedienza, fedeltà e riserbo che ineriscono allo status militare rivestito.

4. L'appartenenza ad una particolare categoria di pubblici dipendenti e la delicatezza dei compiti istituzionali espletati, quali corpi preposti al servizio della Nazione, garanti della difesa e della sicurezza dello Stato, delle istituzioni repubblicane e dei cittadini, è ragionevole che possa determinare la più rigida osservanza di doveri e sottoporre al rispetto di pregnanti condizioni l'esercizio di diritti costituzionalmente garantiti, come in specie, la libertà di manifestazione del pensiero.

Sez. III, 6 aprile 2023, n. 777 (sull'equo indennizzo per infermità derivante da causa di servizio)

Nell'ambito dei procedimenti relativi a infermità dipendente da causa di servizio, in relazione al ruolo rivestito dal Comitato di Verifica, è da considerarsi diritto vivente quello secondo cui:

- il Comitato di verifica delle cause di servizio è chiamato ad esprimere un parere conclusivo sulla dipendenza da cause di servizio, mentre la Commissione medica ospedaliera si pronuncia sulla sussistenza dell'infermità; il primo accerta la riconducibilità ad attività lavorativa delle cause produttive di infermità o lesione, in relazione a fatti di servizio ed al rapporto causale tra i fatti e l'infermità, con la verifica, connotata da certezza o da alto grado di credibilità logica e razionale, della valenza del servizio prestato quale fattore eziologicamente assorbente o, quanto meno, preponderante nella genesi della patologia; invece, alla seconda compete la diagnosi dell'infermità o lesione e l'individuazione delle conseguenze sull'integrità fisica, psichica o sensoriale e sull'idoneità al servizio;

- il Comitato è l'organo munito di speciale competenza tecnica, di variegata composizione professionale, al quale ai sensi degli artt. 10 e 11, del d.P.R. n. 461 del 2001 è rimessa la competenza di esprimere la valutazione sul piano medico-legale circa il carattere professionale della patologia denunciata dal pubblico dipendente ai fini dell'ottenimento dell'equo indennizzo o della pensione privilegiata, in posizione di autonomia rispetto alle valutazioni espresse da altri organi tecnici, compresa la C.M.O., in quanto momento di sintesi volto all'accertamento definitivo della effettività e fondatezza della richiesta, con conseguente non configurabilità di una contraddizione tra i due giudizi;

- nel procedimento di concessione dell'equo indennizzo, non sono previsti pareri pariordinati resi da organi consultivi diversi e dotati di identica competenza, ma è affidato al C.V.C.S. il compito di esprimere la valutazione conclusiva, di sintesi di quelle precedenti;

- il parere favorevole espresso dalla C.M.O. sull'infermità denunciata dal pubblico dipendente non riveste alcun valore nel riconoscimento della sua dipendenza da causa di servizio, trattandosi di verifica esclusivamente demandata dalla legge vigente al giudizio tecnico-discrezionale del Comitato di verifica;

- l'Amministrazione è tenuta a conformarsi, salva soltanto la facoltà di richiedere, motivatamente, un ulteriore parere allo stesso Comitato, al quale è poi tenuta comunque ad adeguarsi.

Sez. III, 24 aprile 2023, n. 930 (sull'indennità di trasferta del personale appartenente alle forze armate e alle forze di polizia)

1. Ai fini del calcolo della distanza minima oltre cui scatta il diritto all'indennità di trasferimento degli appartenenti alle forze armate e delle forze di polizia previsto dal combinato disposto degli articoli 1 della legge n. 86/2001 e 3 della legge n. 836/1973 (come modificato e integrato dalla legge n. 417/1978), va applicato il criterio della distanza tra la sede dell'ufficio da cui il dipendente è stato trasferito e la sede dell'ufficio in cui il medesimo è stato dislocato, da misurarsi attraverso l'ordinaria percorrenza stradale e non in linea d'aria.

2. La somma così determinata ha natura indennitaria, integrando un debito di valuta e, pertanto, in relazione ad essa non spetta la rivalutazione; sulla somma in questione devono essere, invece, calcolati gli interessi al saggio legale, dalla data di maturazione del credito, ossia dal momento in cui è divenuto efficace il trasferimento e sino all'effettivo pagamento.

Sez. III, 16 giugno 2023, n. 1408 (sulle sanzioni disciplinari agli appartenenti al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco)

1. Nell'ordinamento del corpo dei Vigili del Fuoco, il personale dipendente è tenuto a conformare la propria condotta alle regole comportamentali prescritte per legge oltretutto, nell'articolazione gerarchica delle relazioni interorganiche, ad eseguire le disposizioni inerenti all'espletamento delle proprie funzioni o mansioni che gli siano impartite dai superiori.

2. Il dipendente non deve, comunque, eseguire la disposizione quando l'atto sia vietato dalla legge penale o costituisca illecito amministrativo" ex art. 7, comma 3, lett. h), secondo periodo, del Regolamento di servizio, previsione quest'ultima, analogamente contemplata all'art. 36, comma 3, lett. h) del C.C.N.L. del 05.04.1996.

3. Quando, nell'esercizio delle sue funzioni, l'impiegato rilevi difficoltà od inconvenienti, derivanti dalle disposizioni impartite dai superiori per l'organizzazione o lo svolgimento dei servizi, deve riferirne per via gerarchica, formulando le proposte a suo avviso opportune per rimuovere la difficoltà o l'inconveniente. Parimenti per via gerarchica deve essere inoltrata ogni altra comunicazione od istanza dell'impiegato [...]), con disposizione di cui al successivo art. 17, rubricata "limiti al dovere verso il superiore", prescrive che "l'impiegato, al quale, dal proprio superiore, venga impartito un ordine che egli ritenga palesemente illegittimo, deve farne rimostranza allo stesso superiore, dichiarandone le ragioni. Se l'ordine è rinnovato per iscritto, l'impiegato ha il dovere di darvi esecuzione. L'impiegato non deve comunque eseguire l'ordine del superiore quando l'atto sia vietato dalla legge penale".

4. Ebbene, le richieste trasmesse al Comando di appartenenza allo scopo di sollecitare l'adozione di ulteriori e più chiare istruzioni in ordine alle modalità di utilizzo, trasporto e riconsegna dei D.P.I. in occasione di tale servizio straordinario, appare inidonea ad integrare una condotta contraria al dovere di diligente collaborazione, sanzionabile sul piano disciplinare a norma dell'art. 36, comma 3, lett. a), C.C.N.L. 05.04.1996, essendo piuttosto rappresentativa di un contegno diligente e solerte nell'individuazione di difficoltà operative ragionevolmente pronosticate in vista dello svolgimento del servizio straordinario antincendio boschivo, in quanto espressione della legittima facoltà del sottordinato di porre all'attenzione dei superiori gerarchici, mediante rimostranza rivolta per iscritto, la rivalutazione degli ordini di servizio poco comprensibili.

Sez. III, 17 novembre 2023, n. 2636 (sull'ambito oggettivo del riconoscimento del beneficio dei cd. "sei scatti stipendiali" di cui all'art. 6 bis del d.l. 387/1987 - convertito con modificazioni dalla L. 20 novembre 1987, n. 472)

Con riferimento all'ambito oggettivo di applicazione del beneficio dei "sei scatti" esso è delineato da una duplice previsione contenuta nell'art. 6 bis d.l. 387/1987 e consistente nel riconoscimento del beneficio al personale che cessa dal servizio per età o perché divenuto permanentemente inabile al servizio o perché deceduto (comma 1) e altresì nell'attribuzione dei sei scatti anche "al personale che chieda di essere collocato in quiescenza a condizione che abbia compiuto i 55 anni di età e 35 anni di

servizio utile”, specificando che “la domanda di collocamento in quiescenza deve essere prodotta entro e non oltre il 30 giugno dell'anno nel quale sono maturate entrambe le predette anzianità; per il personale che abbia già maturato i 55 anni di età e trentacinque anni di servizio utile alla data di entrata in vigore della presente disposizione, il predetto termine è fissato per il 31 dicembre 1990” (comma 2). Tale disciplina non determina un'estensione generalizzata del beneficio premiale in origine previsto per una platea ristretta di lavoratori trattandosi di un riconoscimento subordinato al duplice requisito, la cui individuazione è espressione di discrezionalità legislativa, del raggiungimento dell'età anagrafica e contributiva e, in secondo luogo, l'omogeneizzazione del trattamento di fine servizio ha lo scopo di evitare disparità di trattamento tra categorie gruppi assimilabili di lavoratori, tutti appartenenti al comparto sicurezza.

Sez. III, 13 novembre 2023, n. 2555 (sull'ambito soggettivo del riconoscimento del beneficio dei cd. “sei scatti stipendiali” di cui all'art. 6 bis del d.l. 387/1987 - convertito con modificazioni dalla L. 20 novembre 1987, n. 472 – Guardia di Finanza)

Deve riconoscersi il beneficio dei cd. “sei scatti” agli appartenenti alle Forze di Polizia, sia ad ordinamento civile che ad ordinamento militare, ivi compresi gli appartenenti alla Guardia di Finanza, collocati in congedo a domanda. Difatti, all'esito di un'attenta ricostruzione dell'evoluzione normativa in materia si osserva che l'art. 16 della legge 1° aprile 1981 n. 121, norma, espressamente richiamata al fine di definire la categoria delle forze di polizia, dall' art. 6 del d.l. n. 387/1987, può essere utilizzata anche per stabilire la nozione di forze di polizia ai fini dell'applicazione del richiamato art. 6-bis.

SANITA' E SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE

Sez. III, 16 gennaio 2023, n. 114 (sul giudizio di compatibilità del progetto di realizzazione di una nuova struttura sanitaria con riferimento al fabbisogno complessivo e alla sua localizzazione territoriale)

La verifica di compatibilità del progetto viene espressa dalla Regione per profili distinti dalla conformità urbanistico-edilizia valutata dal Comune, sostanziandosi in una valutazione che tiene conto del fabbisogno complessivo e della localizzazione territoriale delle strutture presenti in ambito regionale. Essa si inserisce, dunque, nel procedimento di autorizzazione comunale di rilascio del titolo edilizio, il che fa sì che si verifichi nello stesso atto comunale la sintesi della qualità di titolo edilizio in senso proprio e di autorizzazione alla realizzazione (autorizzazione che presuppone la verifica di compatibilità da parte della Regione); mentre l'ASL, in quanto amministrazione di prima istanza maggiormente vicina al territorio e come tale dotata di maggiori strumenti ed elementi informativi (è evidentemente questa la ratio della previsione di una doppia verifica), è incaricata della verifica di competenza in ordine alla sussistenza dei requisiti tecnico - organizzativi e alla compatibilità del progetto in rapporto al fabbisogno complessivo e alla localizzazione territoriale delle strutture presenti in ambito regionale.

Sez. III, 6 febbraio 2023, n. 305 (sulla giurisdizione del giudice amministrativo in materia di accordi di cui all'art. 15 della L. 241 del 1990)

La sussistenza di un accordo, riconducibile alla categoria degli accordi di cui all'art. 15 della L.241 del 1990, non è tale da radicare sic et simpliciter la giurisdizione amministrativa esclusiva ex art. 133, co. 1, lett. a), n. 2, ove la controversia non concerna questioni fondate sull'accordo medesimo, quale modus di natura negoziale di esercizio un pubblico potere autoritativo.

Sez. III, n. 6 febbraio 2023, n. 306 (sulla necessità di acquisire preliminarmente la valutazione del fabbisogno regionale ai fini dell'esame delle istanze volte ad ottenere l'autorizzazione all'installazione di un'apparecchiatura di risonanza magnetica)

Per il rilascio dell'autorizzazione per installare un'apparecchiatura di risonanza magnetica - di cui all'art. 5, comma 4, d.p.r. 542/1994 - è sempre necessaria la preventiva valutazione del fabbisogno a livello regionale, in base a complesse ed articolate procedure, anche di carattere statistico demografico. La valutazione del fabbisogno sanitario di cui all'art. 5, comma 2, d.p.r. 542/1994 si pone quale presupposto indefettibile del procedimento, con la conseguenza che, in mancanza di siffatta valutazione, non è consentito procedere all'esame delle istanze eventualmente presentate, sulle quali non può formarsi neanche un provvedimento tacito di assenso. Di talché l'Amministrazione Regionale avrebbe potuto respingere l'istanza soltanto dopo aver accertato in sede istruttoria (per poi dichiararlo in motivazione) che la richiesta di autorizzazione all'installazione di apparecchiatura a risonanza magnetica del gruppo A non corrispondesse al fabbisogno risultante dall'applicazione di detti specifici parametri relativamente all'ambito del Distretto Sanitario.

Sez. III, 16 marzo 2023, n. 592 (sul parere dell'ASL nell'ambito di una richiesta di autorizzazione alla realizzazione di una nuova struttura sanitaria)

1. Nel termine previsto l'ASL competente, cui il Comune abbia tramesso la domanda di autorizzazione, ha l'obbligo di svolgere un'istruttoria estesa sia al fabbisogno complessivo che alla localizzazione territoriale della struttura da realizzarsi, esprimendo il relativo parere, e tale prerogativa, della quale l'azienda non può spogliarsi demandando ogni valutazione alla Regione, deve essere in ogni caso esercitata, sulla base degli atti di indirizzo, adottati dagli organi competenti, pro tempore vigenti e relativi alla specificità del caso in esame, con particolare riguardo al tipo di struttura che si intende realizzare e alla realtà territoriale di riferimento.

2. Si deve rimarcare come l'oggetto precipuo del parere della A.S.L., in quanto amministrazione di prima istanza maggiormente vicina al territorio e come tale dotata di maggiori strumenti conoscitivi ed elementi informativi (è evidentemente questa la ratio della previsione di una doppia verifica), è costituito non già dalla determinazione del fabbisogno, se e in quanto rimesso ad altro organo dell'amministrazione pubblica, ma dalla comparazione, in concreto, tra l'intervento che l'istante intende intraprendere e il fabbisogno stesso, individuato dai predetti atti di indirizzo, che possono e devono essere richiamati ed applicati con puntuale motivazione.

Sez. III, 29 marzo 2023, n. 720 (sul criterio di determinazione dei tetti di spese per le prestazioni sanitarie erogate in regime di accreditamento)

Ai fini della determinazione dei tetti di spesa per le prestazioni sanitarie erogate in regime di accreditamento, il criterio di calcolo della capacità operativa massima deve avvenire su base annua, in quanto tale criterio è quello maggiormente idoneo a garantire gli equilibri di gestione di una struttura sanitaria, salvaguardandone l'attività da conseguenze derivanti da eventuali ed improvvisi aumenti della domanda di prestazioni, evitandone viceversa la caduta nel periodo di forzata sospensione dell'attività lavorativa.

Sez. III, 12 ottobre 2023, n. 2242 (sulla legittimazione ad agire delle associazioni di categoria)

1. Nel giudizio avverso i provvedimenti che dispongono una rideterminazione delle spese sanitarie (sub specie di adeguamento degli importi della Pediatria di gruppo, Pediatria in associazione e Collaboratore di studio), l'associazione di categoria agisce come portatrice di un interesse adespota alla corretta programmazione della spesa sanitaria ed alla correlata distribuzione delle risorse.

2. La lesività dei provvedimenti oggetto di impugnazione si fonda infatti sulla non razionale distribuzione della spesa sanitaria che colora in termini di interesse legittimo la posizione dell'associato, tutelando solo in via riflessa ed eventuale quella dei singoli associati. In altri termini, le determinazioni non incidono in via diretta sulle posizioni contrattuali dei singoli medici, ma condizionano l'efficienza complessiva del sistema delle prestazioni da questi rese, operando una diversa ripartizione delle risorse ed una serie di economia di spese.

Sez. III, 22 dicembre 2023, n. 3033 (sul potere certificativo di crediti ex art. 9, co. 3-bis d.l. 185/08)

1. Il potere di certificazione dei crediti attribuito alla Pubblica Amministrazione ex art. 9, comma 3-bis D.L. 185/08, come modificato dall'art. 13, co. 1 della L. 12 novembre 2011, n. 183, ha natura pubblicistica essendo espletato in virtù della posizione di "supremazia" che l'amministrazione riveste nell'ordinamento quale soggetto istituzionalmente preposto alla tutela di interessi pubblicistici.
2. L'attribuzione alla cognizione del giudice amministrativo della legittimità del rilascio della certificazione in questione deriva dalla natura di atto soggettivamente ed oggettivamente amministrativo, emesso nell'esercizio di poteri autoritativi e che non si esaurisce in una mera operazione contabile che culmina nella certificazione del credito, essendo, invece, dal punto di vista logico e semantico, espressione di un motivato giudizio critico.
3. La finalizzazione al soddisfacimento di un interesse pubblico e la procedimentalizzazione dell'attività certificatoria, per come delineata da una disciplina di carattere pubblicistico posta a suo fondamento, caratterizza in chiave autoritativo-provvedimentale l'attività amministrativa in questione, con ogni conseguenza sul criterio del riparto di giurisdizione.

SANITA' E SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE – TRATTAMENTI A.B.A.

Sez. III, 4 maggio 2023, n. 1036 (sui trattamenti A.B.A. e sui criteri di valutazione del trattamento)

1. Il trattamento con metodologia ABA è compreso nei LEA e riconosciuto dalle più recenti evidenze scientifiche e, quindi, come tale, lo stesso rientra nei trattamenti sanitari che il servizio sanitario regionale e quindi la ASL è tenuta ad erogare a tutti gli assistiti purché sussistano le condizioni richiamate dal disposto del D. Lgs. 502/92.
2. La ripresa del trattamento ABA non può reputarsi preclusa a monte dalla delibera aziendale che prevede trattamenti generalizzati per fasce d'età prescindendo dai bisogni individuali e dai benefici che ricevono i singoli pazienti, dovendo escludersi in materia qualsivoglia automatismo nella valutazione del trattamento da erogare, legato al raggiungimento di una certa età, che si palesa, prima facie, incompatibile con l'esigenza primaria, discendente dal principio della tutela della salute, di rango costituzionale, di salvaguardarne al massimo grado il benessere psico - fisico della persona.
3. La scelta dell'intervento clinico più appropriato, da utilizzare nella cura dell'autismo su singoli pazienti, è basata su valutazioni tecnico-discrezionali e caso-specifiche ed è rimessa al Nucleo Territoriale di Neuropsichiatria Infantile che deve preliminarmente valutarne l'appropriatezza, in base alla scienza medica, rispetto alle specifiche esigenze del paziente.

Sez. III, 4 maggio 2023, n. 1038 (sui trattamenti A.B.A. e sull'accesso al metodo A.B.A. e sulla lesività dei percorsi D.T.A.)

1. I Percorsi Diagnostico-Terapeutici-Assistenziali (P.D.T.A.) e il Percorso Autismo, rispettivamente approvati con delibera della Giunta regionale e con deliberazione aziendale, rappresentano atti a contenuto generale, privi di effetti lesivi diretti, autonomi ed immediati. È solo l'atto applicativo, rappresentato nel caso di specie dal piano terapeutico, ad essere dotato di effettiva e concreta valenza lesiva per il minore disabile, radicando così l'interesse al ricorso.
2. La scelta dell'intervento clinico più appropriato, da utilizzare nella cura dell'autismo su singoli pazienti, è basata su valutazioni tecnico-discrezionali e caso-specifiche che, nella misura in cui sono riconosciute dal servizio sanitario nazionale, deve essere rimessa al Nucleo Territoriale di Neuropsichiatria Infantile che deve preliminarmente valutarne l'appropriatezza, in base alla scienza medica, rispetto alle specifiche esigenze del paziente atteso che il trattamento va calibrato sul singolo, considerando le sue peculiari esigenze e i suoi specifici bisogni assistenziali e di cura, quindi sulla necessità di un costante aggiornamento dei moduli terapeutici, ad esito delle periodiche visite e valutazioni, preordinate all'adeguamento della terapia somministrata.

Sez. III, 24 ottobre 2023, n. 2386 (sui trattamenti A.B.A. e sull'ultrattività della tutela cautelare)

1. Nel giudizio avverso il silenzio-inadempimento della P.A. in materia di trattamenti A.B.A., al fine di garantire la pienezza e l'effettività della tutela del minore nelle more dell'espletamento da parte dell'ASL degli adempimenti e dell'adozione dei necessari provvedimenti di competenza va operata un'interpretazione costituzionalmente orientata dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 117 c.p.a. (in tema di giudizio avverso il silenzio) alla stregua del combinato disposto degli artt. 24, 31, 32, 103 e 113 Cost., dei principi contenuti nell'art. 1 c.p.a., nonché di quanto previsto dalla lettera e) del comma 1 dell'art. 34 c.p.a.. La necessità di una tale interpretazione viene rafforzata anche dal disposto dell'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, il quale non solo sancisce il diritto dei minori "alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere", bensì anche la necessità che "In tutti gli atti relativi ai minori, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del minore" sia "considerato preminente".

2. Vi è l'indubbia necessità di garantire ai minori (e soprattutto a quelli che versano in condizioni particolarmente vulnerabili per essere affetti da sindrome dello spettro autistico) una tutela piena e di grado non inferiore a quella alla quale questi avrebbero potuto aspirare in tale materia dinanzi al Giudice Ordinario attraverso la tutela cautelare atipica di cui all'art. 700 c.p.c. . Dinanzi al Giudice Ordinario il minore avrebbe potuto vedersi tutelato dal carattere ultrattivo di tali ordinanze dopo la conclusione del giudizio cautelare ai sensi del comma 6 dell'art. 669-octies c.p.c.

3. Ne consegue la necessità di evitare pericolosi vuoti di tutela nel periodo intercorrente tra la sentenza e l'assunzione dei provvedimenti di competenza da parte dell'ASL. In effetti, il minore rischierebbe di restare sprovvisto della terapia suddetta laddove si consentisse alle misure cautelari disposte in corso di causa di spirare a partire dalla data di pubblicazione della presente sentenza. Tanto verrebbe a verificarsi nell'ipotesi in cui l'ASL si rifiutasse di fatto di proseguire l'erogazione della terapia suddetta senza adottare più alcun provvedimento. Il protrarsi di una situazione di questo tipo per un lasso di tempo per nulla trascurabile potrebbe essere suscettibile di recare un concreto pregiudizio al suo sviluppo psico-fisico. Vero è che in presenza dell'inerzia dell'ASL vi sarebbe poi l'intervento sostitutivo del commissario ad acta e, tuttavia, la relativa tempistica necessaria a rendere lo stesso fruttuoso rischierebbe comunque di recare un grave vulnus alla situazione giuridica soggettiva di rilievo costituzionale in discussione.

4. La soluzione può quindi agevolmente individuarsi nel mantenere fermi gli effetti dell'ordinanza cautelare pronunciata nel corso del giudizio fino all'avvenuta adozione del provvedimento richiesto da parte della Pubblica Amministrazione o, in caso di inerzia, da parte del commissario ad acta.

SERVITU'

Sez. II, 21 giugno 2023, n. 1489 (sugli elementi costitutivi di una servitù di uso pubblico)

Quando il bene non sia incluso nel demanio o nel patrimonio comunale e quando mancano sia un titolo idoneo all'insorgenza della servitù di uso pubblico sia un comportamento dei privati proprietari riconducibile alla fattispecie della c.d. *dicatio ad patriam* (la quale, come modo di costituzione di una servitù di uso pubblico, postula un comportamento ad uso pubblico del proprietario che, seppure non intenzionalmente diretto a dare vita a tale diritto, metta volontariamente, con carattere di continuità, un proprio bene a disposizione della collettività, assoggettandolo al relativo uso) va fornita la prova dell'utilizzazione della strada o dell'area privata come se si trattasse di una qualsiasi strada o area pubblica; e segnatamente, da parte della collettività, mediante comportamenti costanti e non sporadici, caratterizzati dalla convinzione degli utenti di avvalersi di un bene pubblico; da parte dell'ente locale, mediante l'esercizio di poteri pubblici analoghi a quelli esercitati sui beni demaniali aventi la medesima destinazione (quali poteri di polizia, di regolamentazione della circolazione o della sosta, di manutenzione e controllo, di apposizione di segnaletica).

SERVIZI PUBBLICI

Sez. I, 3 febbraio 2023, n. 288 (sull'erogazione del servizio di trasporto degli utenti disabili delle RR.SS.AA).

1. L'art. 23 della legge regionale n. 8/2003 definisce le prestazioni garantite nelle RR. SS.AA. per disabili, stabilendo che mentre i servizi di cui al citato art. 23, comma 2, lett. c, d, e, f, g, h vengono attuati attraverso il collegamento con i servizi territoriali, quello di cui alla citata lett. i (al pari di quelli di cui alle lett. a e b) non prevedono tale collegamento, dovendo pertanto essere resi direttamente dalla struttura. Ciò trova riscontro anche nelle linee guida adottate sulla base dell'art. 16 della medesima legge regionale n. 8/2003, parte IV "centri diurni per cittadini anziani affetti da demenza e per cittadini disabili ai sensi della legge regionale 22 aprile 2003 n. 8", par. 4.3, lett. m).

2. Il quadro normativo così delineato impone alle RR.SS.AA. l'erogazione del servizio di trasporto degli utenti disabili, non assumendo rilievo la delibera della Giunta regionale n. 107, del 23 marzo 2014, che reca il catalogo dei servizi residenziali, semiresidenziali, territoriali e domiciliari di cui al regolamento 7 aprile 2014, n. 4, di attuazione della legge regionale n. 11/2007, in quanto, come previsto dall'art. 3 del medesimo regolamento, lo stesso è volto a definire i requisiti dei citati servizi al fine di assicurare nell'uniformità e garantire standard di efficienza e qualità degli stessi.

3. Sotto il profilo della ricaduta degli oneri economici, gli artt. 13 e 26 della legge regionale n. 8/2003 riguardano la ripartizione e la copertura della spesa, quindi l'individuazione del soggetto pubblico ultimo su cui ricade l'onere economico come evidenziato dall'art. 26, comma 3, della medesima legge che fa riferimento, per le strutture di cui all'art. 18, comma 2 e ai fini della determinazione delle tariffe, al precedente art. 13, a differenza dell'art. 23 della legge regionale n. 8/2003 e del par. 4.3, lett. m), delle linee guida adottate sulla base dell'art. 16 della medesima legge regionale n. 8/2003, che fanno invece più direttamente riferimento ai servizi in questione e ne impongono lo svolgimento alle strutture.

STRANIERI

Sez. I, 11 gennaio 2023, n. 52 (revoca misura accoglienza)

1. Alla luce della decisione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sez. X, 1 agosto 2022, C 422/21), l'art. 23, comma 1, lett. e) del d.lgs. n. 142/2015, laddove prevede la revoca dell'accoglienza quale misura sanzionatoria nei confronti del richiedente protezione internazionale, si pone in contrasto con la Direttiva 2013/33/UE, come interpretata dalla giurisprudenza comunitaria, e va quindi disapplicato.

2. Per effetto della disapplicazione dell'art. 23, il parametro di legittimità del provvedimento impugnato è rappresentato dalla norma di cui all'art. 20, par. 4 e 5, della Direttiva 2013/33/UE, nonché dalla richiamata sentenza della Corte di Giustizia del 1° agosto 2022 (resa nella causa C-422/2021), tenuto conto che le pronunce della Corte di Giustizia dell'UE hanno efficacia diretta nell'ordinamento interno degli Stati membri, al pari dei regolamenti e delle direttive, vincolando sia le Amministrazioni che i giudici nazionali alla disapplicazione delle norme interne con esse confliggenti.

Orbene il citato art. 20, per come interpretato dalla giurisprudenza comunitaria, fonda un potere sanzionatorio degli Stati membri dell'Unione nei confronti dei richiedenti protezione internazionale i quali compiano i fatti ivi descritti, potere che tuttavia non può estendersi fino a comprendere la revoca delle misure di accoglienza.

Sez. III, 12 gennaio 2023, n. 72 (sui termini procedurali dell'istanza di emersione del rapporto di lavoro irregolare)

Il procedimento avviato con l'istanza di emersione del rapporto di lavoro irregolare nell'interesse di una persona di cittadinanza straniera deve essere chiuso nel termine di 180 giorni, e ciò in quanto ai sensi dell'art. 2, comma 4, l. 7 agosto 1990, n. 241, la materia dell'emersione deve ritenersi esclusa dall'intero sistema dei termini per il procedimento amministrativo previsto dai tre commi dell'art. 2 e, a maggior ragione, dal termine più breve previsto dal relativo comma 2.

Sez. III, 13 gennaio 2023, n. 91 (sul rilascio del permesso di soggiorno per attesa occupazione nell'ipotesi di rigetto della dichiarazione di emersione per cause imputabili al datore di lavoro)

La disciplina di cui alla sanatoria del 2012, di cui al d.lgs. n. 109 del 2012, conteneva al riguardo una specifica previsione circa il possibile rilascio del permesso di soggiorno per attesa occupazione per l'ipotesi di mancato assentimento della sanatoria, che non è stata però riproposta nel decreto-legge n. 34 del 2020. Ebbene, la mancata previsione della precedente disposizione di legge da parte del decreto-legge n. 34 del 2020 non può ritenersi ex se impeditiva del rilascio del permesso di soggiorno per attesa occupazione, nei casi in cui la dichiarazione di emersione sia rigettata per cause imputabili esclusivamente al datore di lavoro, laddove sussistano i restanti requisiti di legge per accedere alla regolarizzazione; in definitiva, in presenza dei presupposti previsti dall'art. 103 decreto-legge n. 34 del 2020, la verifica di un evento sopravvenuto nelle more della procedura di regolarizzazione che comporti la cessazione del rapporto lavorativo in essere può comunque dar luogo alla concessione di permesso di soggiorno per attesa occupazione.

Sez. III, 16 gennaio 2023, n. 115 (sul preavviso di rigetto nell'ambito della procedura di rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro stagionale)

1. L'istituto del cd. "preavviso di rigetto" ha lo scopo di far conoscere alle amministrazioni, in contraddittorio rispetto alle motivazioni da esse assunte in base agli esiti dell'istruttoria espletata, quelle ragioni, fattuali e giuridiche, dell'interessato, che potrebbero contribuire a far assumere agli organi competenti una diversa determinazione finale, derivante, appunto, dalla ponderazione di tutti gli interessi in campo e determinando una possibile riduzione del contenzioso fra le parti.

2. L'omessa comunicazione del preavviso di rigetto di cui all'art. 10 bis della legge 241/1990 assume particolare rilievo, posto che, in siffatto modo, il ricorrente non è stato messo in condizione di apportare il proprio determinante contributo al procedimento che lo riguardava direttamente e ciò anche e soprattutto tenuto conto che l'istante, lamentando giustappunto di non aver ricevuto il preavviso di rigetto, ha rappresentato che, ove messo in condizioni di contraddire con la P.A., avrebbero potuto apportare nuovi e determinanti elementi, capaci di modificare l'assunto della Prefettura, con particolare riferimento alla natura non perentoria del termine entro il quale deve essere chiesto il rinnovo o la conversione del titolo di soggiorno, ex art. 5, co. 4 TU 286/98.

Sez. III, 17 gennaio 2023, n. 119 (sulla perentorietà del termine ex art. 10 bis l. 241/1990 nell'ambito del procedimento di emersione del lavoro irregolare)

Nel procedimento di emersione del lavoro irregolare il termine ex art. 10 bis l. 241/1990 non è perentorio, non essendo qualificato come tale dalla legge, per cui il riscontro della richiesta oltre detto termine non comporta alcuna decadenza, in conformità ai principi di buona amministrazione e di obbligo di correttezza e buona fede, sempre che, come nella fattispecie all'esame, i documenti integrativi siano stati esibiti in data antecedente all'adozione del provvedimento.

Sez. III, 17 febbraio 2023, n. 394 (sulla durata minima dei contratti stagionali in agricoltura nell'ambito di una procedura di emersione del lavoro irregolare)

1. Il comma 4 dell'art. 103 del D.L. 34/2020 recita: "Nell'istanza di cui al comma 1 sono indicate la durata del contratto di lavoro e la retribuzione convenuta, non inferiore a quella prevista dal contratto collettivo di lavoro di riferimento stipulato dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Nei casi di cui ai commi 1 e 2, se il rapporto di lavoro cessa, anche nel caso di contratto a carattere stagionale, trovano applicazione le disposizioni di cui all'articolo 22, comma 11, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni, al fine dello svolgimento di ulteriore attività lavorativa".

2. Deve essere affermato che la durata minima del contratto del lavoratore agricolo e stagionale in fase di emersione, in termini di tempo o giornate lavorative, non è indicata né dal comma 4 dell'art. 103 del D.L. 34/2020 né dal D.M. 27.5.2020; non a caso la Circolare INPS 101/2020, con riferimento

ai rapporti di lavoro in agricoltura a tempo determinato si limita a prevedere che debba essere assicurata la garanzia occupazionale minima di almeno 5 giornate.

Sez. III, 7 aprile 2023, n. 784 (sul rigetto della domanda di emersione del lavoro irregolare per cause imputabili al datore di lavoro)

1. La disciplina di cui alla sanatoria del 2012, di cui al d.lgs. n. 109 del 2012, conteneva al riguardo una specifica previsione circa il possibile rilascio del permesso di soggiorno per attesa occupazione per l'ipotesi di mancato assentimento della sanatoria che non è stata però riproposta nel decreto-legge n. 34 del 2020;
2. La mancata previsione della precedente disposizione di legge da parte del decreto-legge n. 34 del 2020 non può ritenersi ex se impeditiva del rilascio del permesso di soggiorno per attesa occupazione, nei casi in cui la dichiarazione di emersione sia rigettata per cause imputabili esclusivamente al datore di lavoro, laddove sussistano i restanti requisiti di legge per accedere alla regolarizzazione.
3. In definitiva, in presenza dei presupposti previsti dall'art. 103 decreto-legge n. 34 del 2020, la verifica di un evento sopravvenuto nelle more della procedura di regolarizzazione che comporti la cessazione del rapporto lavorativo in essere può comunque dar luogo alla concessione di permesso di soggiorno per attesa occupazione.

Sez. III, 11 aprile 2023, n. 790 (sugli effetti del superamento del termine di validità del permesso di soggiorno oggetti di domanda di conversione)

In materia di immigrazione, il formale superamento del termine di validità del permesso di soggiorno da convertire non può ostare ex se alla conversione del titolo, laddove venga data dimostrazione dei presupposti sostanziali legittimanti il conseguimento del predetto, quali l'esistenza di un contratto di lavoro che assicuri mezzi di sostentamento adeguati nonché l'inequivoca volontà di integrazione dello straniero nel territorio e nel tessuto sociale.

Sez. III, 21 aprile 2023, n. 905 (sull'incidenza di una sentenza di condanna per il reato di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309/1990 ai fini del rilascio del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo)

1. L'art. 9, comma 4, del d.lgs. n. 286/1998 impone all'Amministrazione, ai fini del rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, di rilevare eventuali profili di pericolosità del richiedente, valutandone la complessiva posizione alla luce non solo della sussistenza di eventuali sentenze di condanna, anche non definitive, per i reati previsti dall'art. 380 c.p.p. (oltre che per i reati non colposi previsti dal successivo art. 381 c.p.p.) ma anche della durata del soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'inserimento sociale, familiare e lavorativo. La valutazione dell'Amministrazione non può focalizzarsi unicamente su di una risalente sentenza di condanna, senza soppesare gli ulteriori profili indicati dalla citata disposizione.
2. L'apprezzamento degli aspetti de quibus (ovvero la durata del soggiorno nel territorio nazionale nonché l'inserimento sociale, familiare e lavorativo dello straniero) non è volto ad attenuare la rilevanza di eventuali condanne ma a consentire un più ampio e approfondito vaglio della reale pericolosità del soggetto, ponendosi i citati aspetti tutti sullo stesso piano. La citata pericolosità pertanto non può essere desunta da eventuali sentenze di condanna astrattamente e isolatamente considerate, imponendosi non una verifica della assenza di precedenti penali ma, concetto diverso e più ampio, della pericolosità per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato.

Sez. III, 13 settembre 2023, n. 1982 (sulla regolarizzazione del lavoratore straniero in presenza di una segnalazione di inammissibilità dello straniero nel territorio Schengen)

1. Nell'ambito del procedimento ex art. 103 D.L. 34/2020, la segnalazione di inammissibilità dell'ingresso del cittadino straniero nel territorio Schengen preclude, in radice, ogni possibilità di ottenere il provvedimento di regolarizzazione dello straniero presente in Italia.
2. Il provvedimento di diniego, pertanto è correttamente motivato attraverso il riferimento all'atto adottato in altro Stato dell'area Schengen, senza alcuna necessità di argomentare ulteriormente in

ordine alla concreta pericolosità del cittadino extracomunitario o di vagliare la legittimità e correttezza di tale atto.

Sez. III, 30 ottobre 2023, n. 2241 (sulla domanda di emersione del lavoro irregolare e sul certificato di idoneità alloggiativa)

1. Nell'ambito della procedura di emersione da lavoro irregolare, è possibile procedere alla conclusione del procedimento in presenza della sola richiesta di idoneità alloggiativa agli organi competenti, fermo restando l'obbligo in capo al datore di lavoro della produzione del suddetto documento allo Sportello Unico in momento successivo.

2. Nei procedimenti di cui si tratta, la normativa applicabile valorizza in maniera particolarmente pregnante l'interlocuzione e i momenti di contatto tra l'amministrazione e il richiedente, come emerge tanto dalla previsione di una preconvocazione e di un invito informale, riscontrabile nella prassi applicativa, alla regolarizzazione delle istanze – a prescindere dall'indiscussa applicabilità dell'istituto di portata generale del preavviso di diniego – quanto dal contenuto della circolare n. 4623 del novembre 2020, la quale, nella parte in cui prevede che il procedimento possa essere concluso anche sulla base della presentazione della mera richiesta di idoneità alloggiativa agli organi competenti, palesa l'obiettivo del legislatore di favorire, mediante la costante collaborazione del richiedente, la completezza dell'istruttoria nell'ottica della positiva definizione delle procedure di emersione.

Sez. III, 12 dicembre 2023, n. 2936 (sulla natura discrezionale del provvedimento di rigetto dell'istanza ex art. 103 D.L. 34/2020 basato sulla falsità del certificato di idoneità alloggiativa e sul preavviso di rigetto ex art. 10-bis L. n. 241 del 1990)

1. Il provvedimento di rigetto dell'istanza di emersione da lavoro irregolare fondato sulla presunzione di falsità della dichiarazione di idoneità alloggiativa ricavata da una generica comunicazione del Comune di riferimento sulla non risultanza agli atti del certificato ha natura discrezionale.

2. Ne consegue la necessità del preavviso di rigetto ex art. 10-bis L. n. 241 del 1990 nella misura in cui la partecipazione procedimentale consente all'interessato di spiegare e illustrare, anche con nuova documentazione, l'effettiva sua situazione alloggiativa, con conseguente possibilità di conclusione diversa del procedimento.

Sez. III, 12 dicembre 2023, n. 2938 (sui procedimenti in materia di immigrazione e sulla valutazione delle “sopravvenienze”)

1. Nella specifica materia dell'immigrazione, il giudizio amministrativo come giudizio sulla situazione giuridica soggettiva e non solo sull'atto impugnato, impone la valutazione degli elementi che si sono effettivamente concretizzati nelle more tra l'istanza presentata, il suo esame da parte dell'amministrazione e il giudizio dinanzi al Giudice, specie quando ci sono gli elementi per il riconoscimento di altro titolo di soggiorno perché, se è vero che questi non potevano incidere sull'atto, incidono sulla situazione giuridica dell'appellante e la loro mancata valutazione può comprometterla irrimediabilmente, arrecando un pregiudizio a diritti fondamentali della persona umana.

2. L'Amministrazione, pertanto, nell'esercizio del suo potere, deve tenere in debito conto le circostanze sopravvenute che, anche se non conoscibili perché non esistenti al momento dell'adozione dell'atto - che quindi deve ritenersi pienamente legittimo - comunque hanno modificato la situazione giuridica dell'appellante e potrebbero, nel rispetto della normativa vigente e in concorrenza degli ulteriori indefettibili presupposti, condurre ad una nuova valutazione ed un differente esito procedimentale.

Sez. III, 12 dicembre 2023, n. 2943 (sui reati ostativi al rilascio del permesso di soggiorno e sulla valutazione in concreto della pericolosità sociale dello straniero)

In materia di rilascio del permesso di soggiorno per lavoro subordinato a seguito di procedure di emersione ex art. 103 D.L. 34/2020, è manifestamente irragionevole che il provvedimento amministrativo di diniego, avente ricadute sulla regolarità del soggiorno dello straniero sul territorio nazionale, consegua automaticamente alla pronuncia di una sentenza di condanna per uno dei reati di cui all'art. 381 cod. proc. pen., proprio perché questi ultimi "non [sono] necessariamente sintomatici della pericolosità di colui che li ha commessi": è, infatti, significativo che l'applicabilità di detta misura richieda una valutazione in concreto circa la gravità del fatto commesso o la personalità del soggetto, risultando cioè subordinata "ad una specifica valutazione di elementi ulteriori rispetto a quelli consistenti nella mera prova della commissione del fatto".

Sez. III, 29 dicembre 2023, n. 3157 (sulla domanda di emersione da lavoro irregolare e sul certificato di idoneità alloggiativa)

1. Nell'ambito della procedura di emersione da lavoro irregolare, è possibile procedere alla conclusione del procedimento in presenza della sola richiesta di idoneità alloggiativa agli organi competenti, fermo restando l'obbligo in capo al datore di lavoro della produzione del suddetto documento allo Sportello Unico in momento successivo.
2. Nei procedimenti di cui si tratta, la normativa applicabile valorizza in maniera particolarmente pregnante l'interlocuzione e i momenti di contatto tra l'amministrazione e il richiedente, come emerge tanto dalla previsione di una preconvocazione e di un invito informale, riscontrabile nella prassi applicativa, alla regolarizzazione delle istanze – a prescindere dall'indiscussa applicabilità dell'istituto di portata generale del preavviso di diniego – quanto dal contenuto della circolare n. 4623 del novembre 2020, la quale, nella parte in cui prevede che il procedimento possa essere concluso anche sulla base della presentazione della mera richiesta di idoneità alloggiativa agli organi competenti, palesa l'obiettivo del legislatore di favorire, mediante la costante collaborazione del richiedente, la completezza dell'istruttoria nell'ottica della positiva definizione delle procedure di emersione.

UNIVERSITA'

Sez. I, 9 gennaio 2023, n. 26 (sulla ricusazione della Commissione di concorso per ricercatore o professore universitario per incompatibilità; sull'omessa comunicazione ai componenti della commissione giudicatrice dell'istanza di ricusazione; sulla valutazione comparativa che è chiamata a svolgere la commissione esaminatrice di un concorso).

1. Ai fini della ricusazione della Commissione di concorso, l'incompatibilità tra candidati e membri di quest'ultima richiede la sussistenza di una comprovata comunione di interessi (economici e/o di vita) di intensità tale da far ritenere che il candidato possa essere giudicato in maniera non obiettiva, in violazione dei principi di buon andamento ed imparzialità della azione amministrativa.
2. L'omessa comunicazione ai componenti della commissione giudicatrice dell'istanza di ricusazione non può costituire ragione invalidante della procedura concorsuale, posto che, nel silenzio della legge n. 240/2010 sull'*iter* di ricusazione dei componenti delle commissioni giudicatrici di concorsi per docenza universitaria, un siffatto onere dovrebbe essere richiesto specificamente dal Regolamento di Ateneo.
3. Con riferimento alla valutazione comparativa che è chiamata a svolgere la commissione esaminatrice di un concorso per ricercatore o professore universitario, l'esplicitazione delle ragioni per le quali l'organo valutativo ritiene di dover attribuire la preferenza ad un candidato piuttosto che ad altro non si rende necessaria quando dai giudizi individuali e dal giudizio collegiale emergono elementi di valutazione nettamente favorevoli in favore di alcuni dei candidati, sicché in tal caso la richiesta valutazione comparativa può riassumersi nel semplice raffronto dei giudizi già espressi sui singoli candidati; di converso, quando i valori non risultano significativamente differenziati, la Commissione deve dare esaurientemente conto della avvenuta comparazione tra i candidati e dei relativi esiti.

Sez. I, 12 giugno 2023, n. 1658 (sulla valutazione comparativa per posto di professore universitario: natura della discrezionalità, struttura della valutazione e limiti del sindacato)

1. Nell'ambito di una procedura di valutazione comparativa per un posto di professore universitario di ruolo di prima fascia, la Commissione giudicatrice non è tenuta a dettagliare ulteriormente i criteri di valutazione indicati dal bando, costituendo, detta specificazione, una sua mera facoltà. Inoltre, assunta l'ampia discrezionalità tecnica di cui gode la Commissione giudicatrice, la predeterminazione dei criteri valutativi può, legittimamente, tradursi nel recepimento dei parametri contenuti nel bando.
2. La formulazione di una valutazione comparativa consiste in un raffronto globale delle capacità e dei titoli dei candidati: la Commissione non deve esplicitare, in ogni caso, in modo analitico, con specifica motivazione, le ragioni fondanti l'esito del raffronto. Tale motivazione non si rende, infatti, necessaria allorquando già in sede dei giudizi individuali e collegiali emerga una sensibile differenziazione valutativa tra candidati. Al contrario, la motivazione sottesa all'operazione comparativa è richiesta qualora non dovesse ricavarsi la citata differenziazione.
3. L'elevato tasso di discrezionalità tecnica della Commissione ne consente un sindacato unicamente in termini di evidente eccesso di potere, desumibile da indici sintomatici quali incompletezza, incongruenza, manifesta disparità. La suddetta discrezionalità tecnica comporta, ad esempio, la non decisività numerica dei titoli e delle pubblicazioni scientifiche, dovendosi, invece, attribuire rilievo al loro valore, vagliato secondo una prospettiva complessiva ed unitaria.

Sez. I, 23 agosto 2023, n. 1928 (sulla valutazione per la copertura di posto di professore universitario: parametri valutativi e ampiezza della discrezionalità)

1. Nell'ambito di una procedura valutativa per la copertura di un posto di professore universitario di seconda fascia, deve considerarsi legittimo, sulla base dell'art. 24 comma 6 l. 240/2010, il richiamo, ad opera della Commissione giudicatrice, dei criteri delineati dal d.m. 344/2011 e rilevanti ai fini della valutazione dei ricercatori.
2. Inoltre, il potere di specificazione, conferito alla Commissione, dei criteri generali definiti dal bando, corollario della discrezionalità tecnica ascrivibile alla Commissione, si presta ad essere censurato soltanto in quanto irragionevole o macroscopicamente incongruo. In ragione della detta discrezionalità, unitamente al precipitato dell'autonomia di giudizio delle singole commissioni, la valutazione è sindacabile in sede giurisdizionale solo ove inficiata da vizi di illogicità, arbitrarietà o travisamento.
3. Sul versante probatorio, è onere del candidato l'allegazione documentale dei titoli da sottoporre alla valutazione della Commissione.

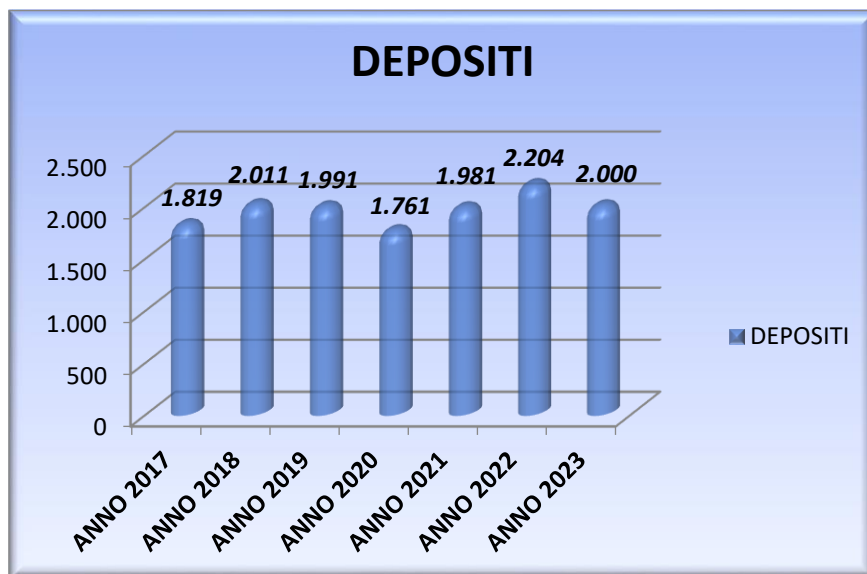
Allegato n. 2 Elenco Atti organizzativi

1. DP n. 1 del 2 gennaio 2023 “Composizione delle sezioni”
2. DP n. 5 del 9 gennaio 2023 “Disposizioni per le udienze in presenza”
3. DP n. 9 del 31 gennaio 2023 “Programma di gestione del contenzioso per l’anno 2023”
4. DP n. 19 del 12 luglio 2023 “Composizione commissione patrocinio a spese dello Stato”.

Allegato n. 3 – Tabelle statistiche istituzionali T.A.R. Salerno

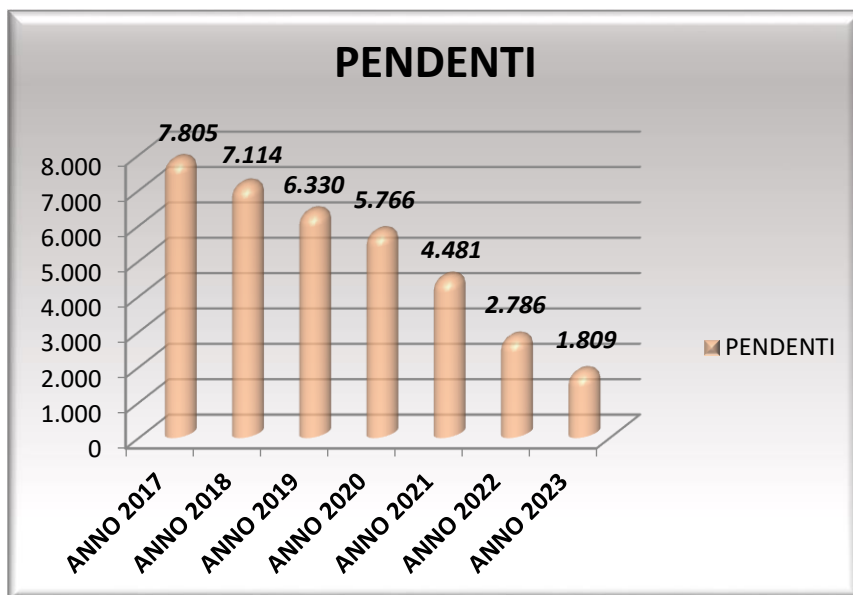
RICORSI PENDENTI DAL 2017 AL 2023

ANNO 2017	7.805
ANNO 2018	7.114
ANNO 2019	6.330
ANNO 2020	5.766
ANNO 2021	4.481
ANNO 2022	2.786
ANNO 2023	1.809
DIFFERENZA 2017 - 2023	-5.996



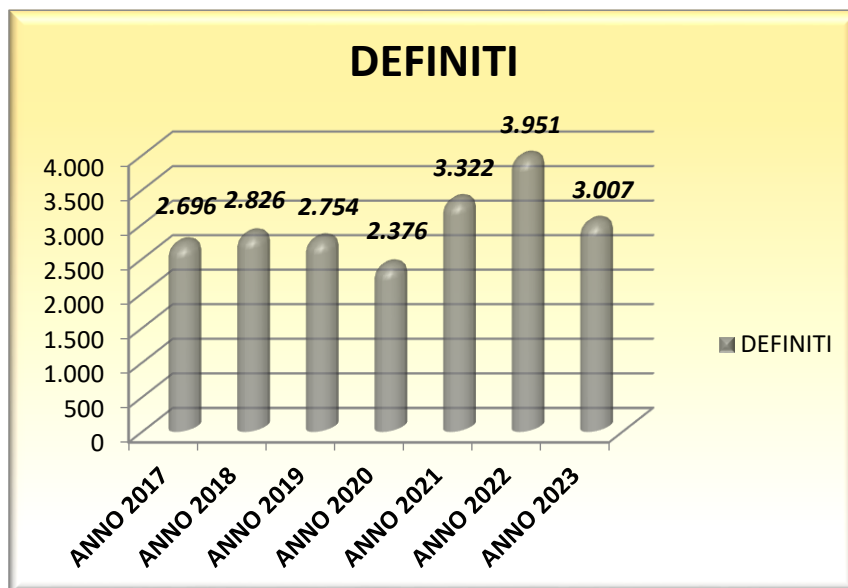
RICORSI PENDENTI DAL 2017 AL 2023

ANNO 2017	7.805
ANNO 2018	7.114
ANNO 2019	6.330
ANNO 2020	5.766
ANNO 2021	4.481
ANNO 2022	2.786
ANNO 2023	1.809
DIFFERENZA 2017 - 2023	-5.996



RICORSI DEFINITI DAL 2017 AL 2023

ANNO 2017	2.696
ANNO 2018	2.826
ANNO 2019	2.754
ANNO 2020	2.376
ANNO 2021	3.322
ANNO 2022	3.951
ANNO 2023	3.007
MEDIA ANNUA DEFINITI	2.990



RICORSI DEPOSITATI PER CLASSIFICAZIONE 2023

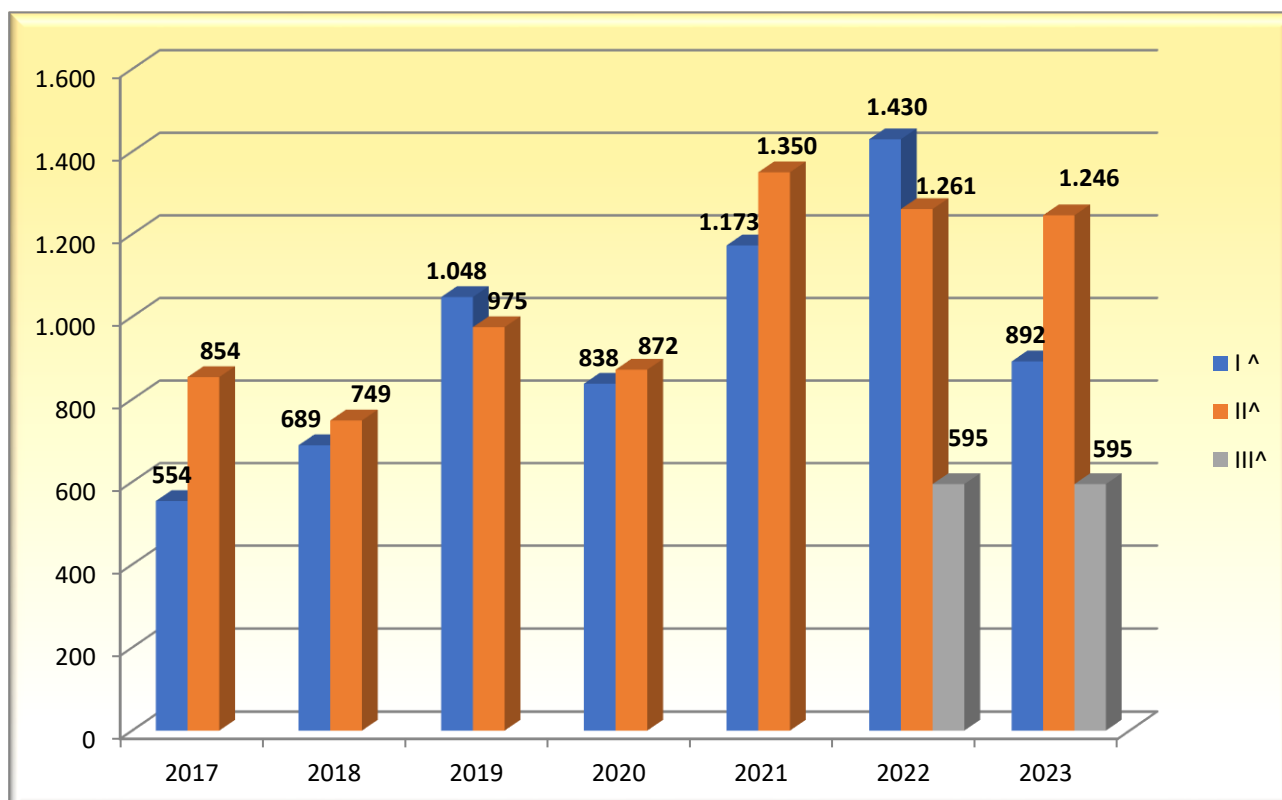
	2023
ACCESSO AI DOCUMENTI (ex art. 116 c.p.a.)	80
DOMANDA DI ACCERTAMENTO NULLITA' (ex art.31 co.4 c.p.a)	2
ELETTORALE (ex art.129 c.p.a)	3
IN OTTEMPERANZA	380
OPPOSIZIONE DECRETO INGIUNTIVO (ex art. 118 c.p.a.)	3
OPPOSIZIONE DI TERZO (ex artt. 108 e 109 c.p.a.)	3
ORDINARIO	1120
PER INGIUNZIONE (ex art. 118 c.p.a.)	3
RIASSUNZIONE PER INCOMPETENZA(ex artt.15 co4 e 16 co3 c.p.a)	11
RISARCIMENTO DANNO (ex art. 30 c.p.a.)	10
RITO ABBREVIATO (ex art. 119 c.p.a.)	30
RITO APPALTI (ex art. 120 c.p.a.)	60
RITO APPALTI (ex art. 120 comma 2 bis c.p.a.)	1
RITO APPALTI (ex art. 120 ss c.p.a.)	56
SILENZIO P.A. (ex art. 117 c.p.a.)	199
TRASPOSIZIONE DA RICORSO STRAORDINARIO AL CAPO DELLO STATO	20
Totale	1.981

CONTRIBUTO UNIFICATO ANNI 2022/2023

ANNO	€
2022	1.316.523
2023	1.603.949
INCREMENTO IN EURO	287.426

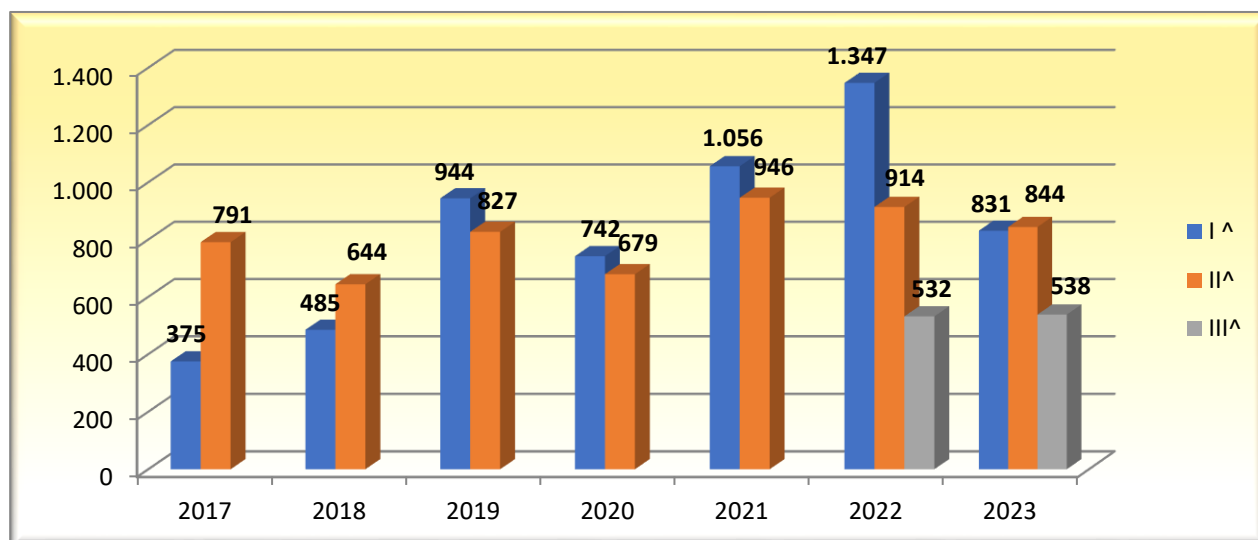
SENTENZE (Sent. + Sent. Brevi) PUBBLICATE DAL 2017 AL 2023

SEZ	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	MEDIA
I ^	554	689	1.048	838	1.173	1.430	892	946
II ^	854	749	975	872	1.350	1.261	1.246	1.044
III ^						595	595	595
Totale	1.408	1.438	2.023	1.710	2.523	3.286	2.733	



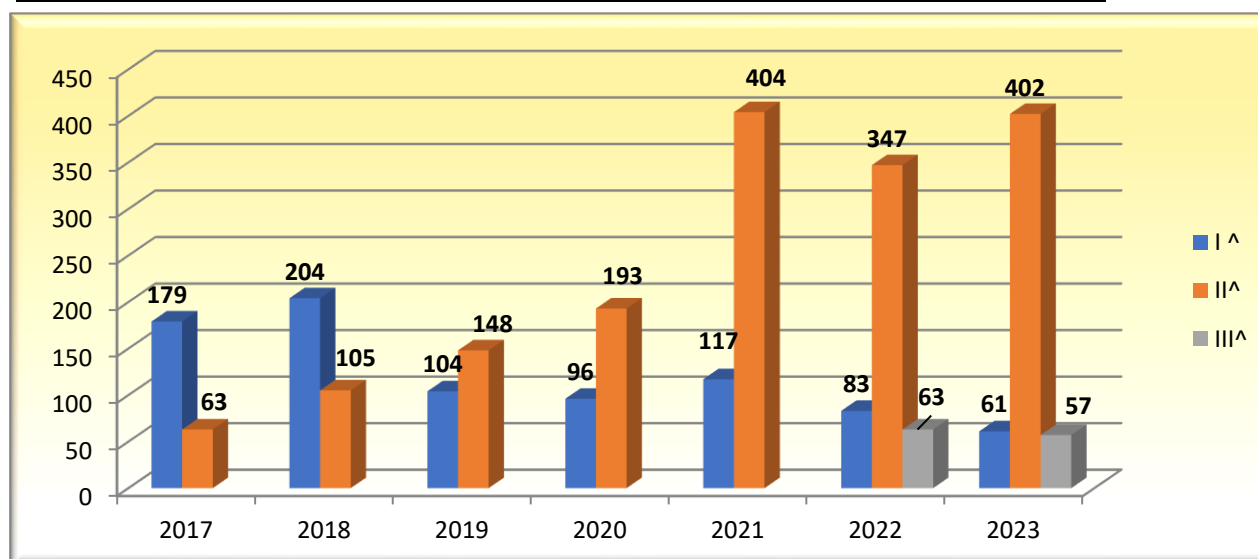
SENTENZE PUBBLICATE DAL 2017 AL 2023

SEZ	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	MEDIA
I ^	375	485	944	742	1.056	1.347	831	826
II ^	791	644	827	679	946	914	844	806
III ^						532	538	535
Totale	1.166	1.129	1.771	1.421	2.002	2.793	2.213	



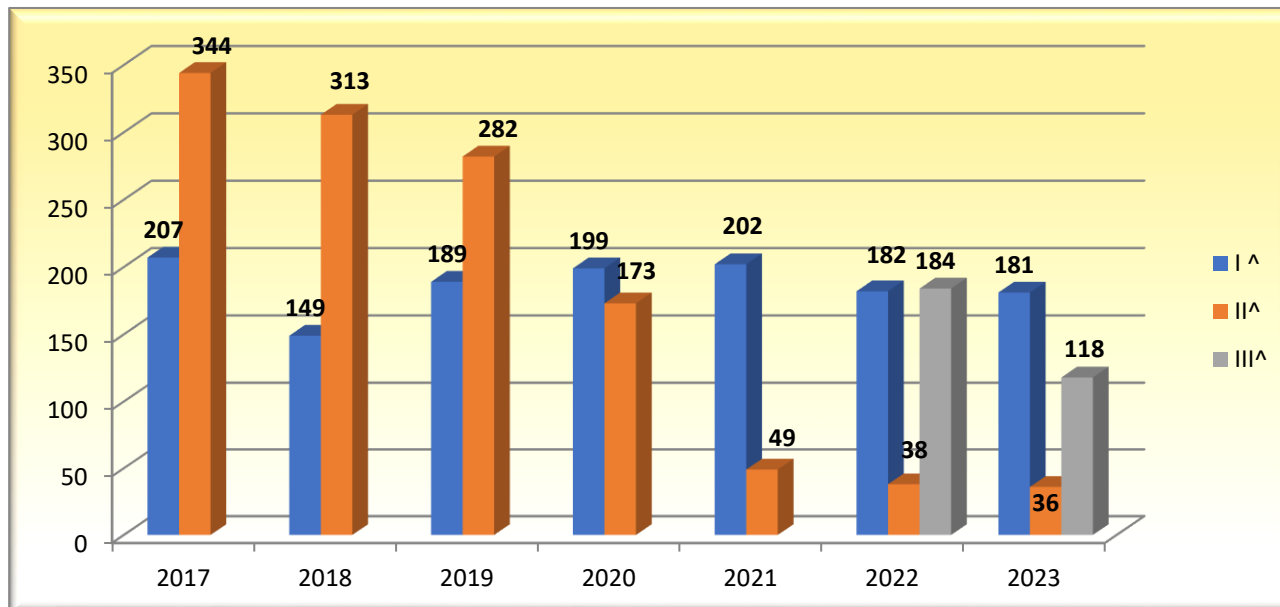
SENTENZE BREVI PUBBLICATE DAL 2017 AL 2023

SEZ	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	MEDIA
I ^	179	204	104	96	117	83	61	121
II ^	63	105	148	193	404	347	402	237
III ^						63	57	60
Totale	242	309	252	289	521	493	520	



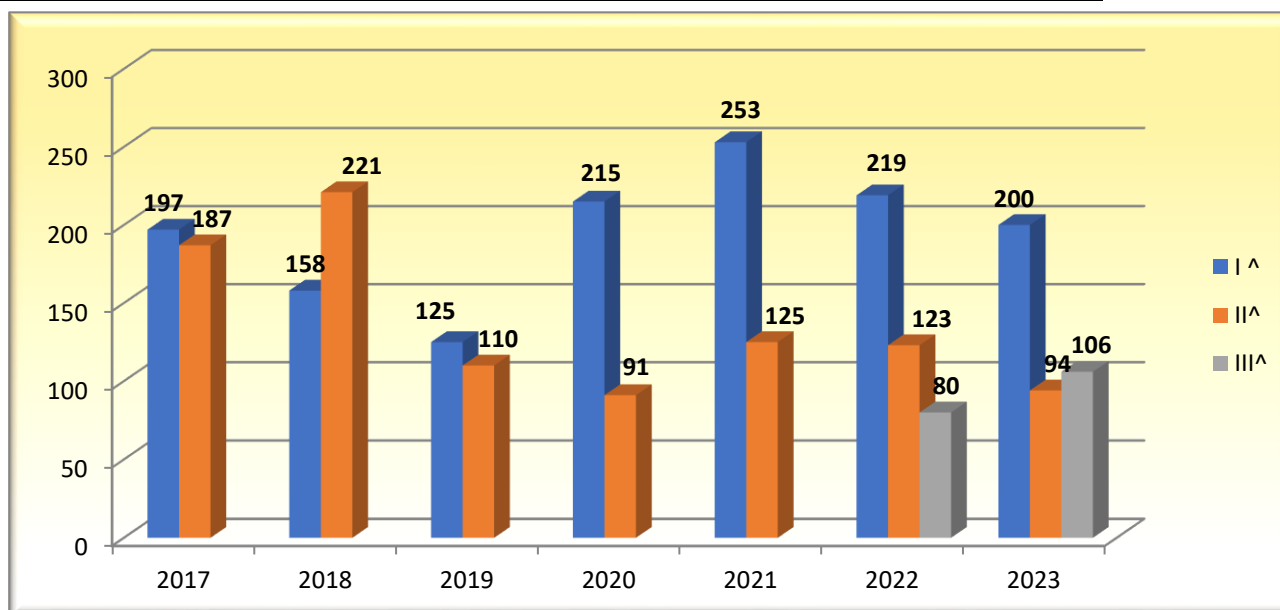
ORDINANZE CAUTELARI PUBBLICATE DAL 2017 AL 2023

SEZ	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	MEDIA
I ^	207	149	189	199	202	182	181	187
II ^	344	313	282	173	49	38	36	176
III ^						184	118	151
Totale	551	462	471	372	251	404	335	



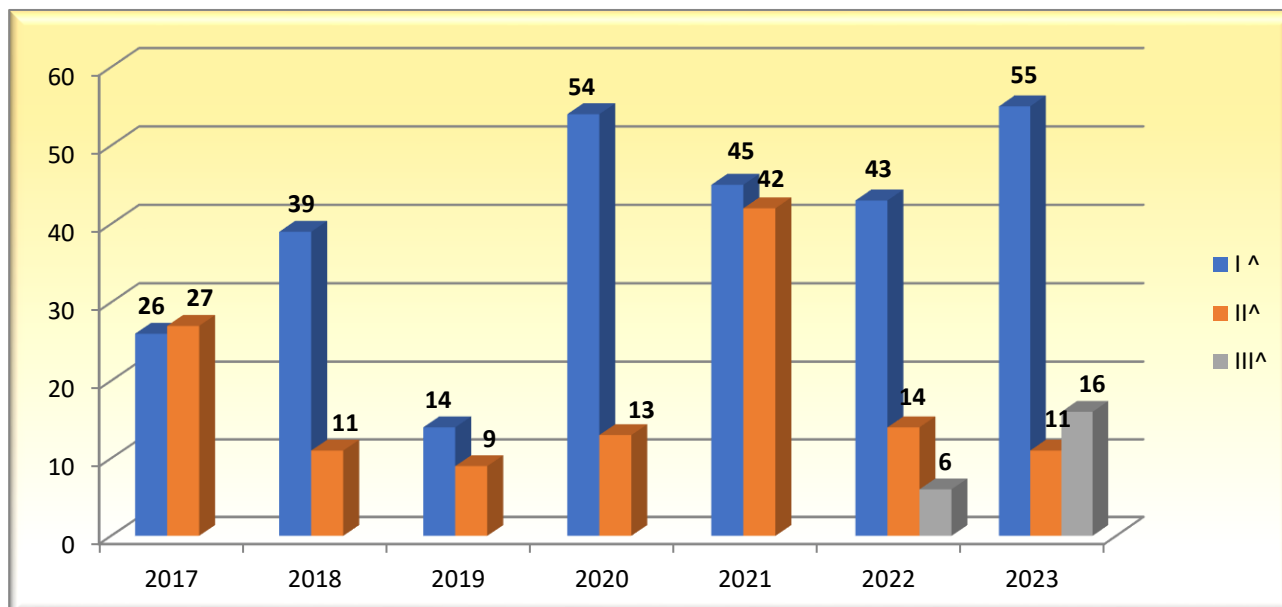
ORDINANZE COLLEGIALI PUBBLICATE DAL 2017 AL 2023

SEZ	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	MEDIA
I ^	197	158	125	215	253	219	200	195
II ^	187	221	110	91	125	123	94	136
III ^						80	106	93
Totale	384	379	235	306	378	422	400	



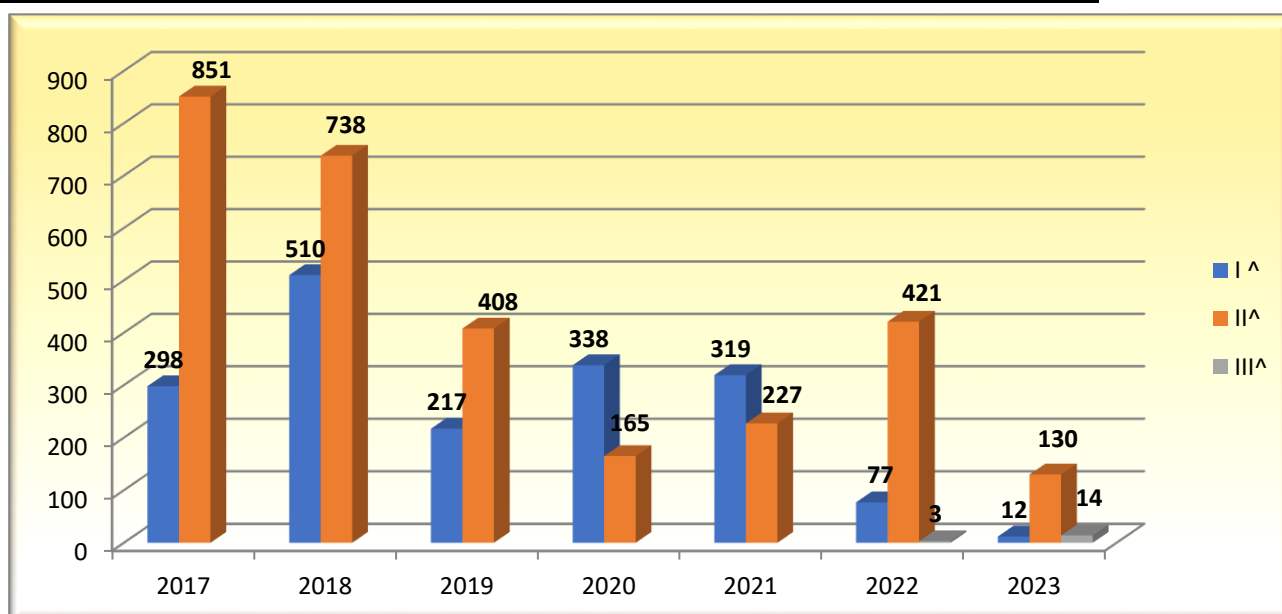
DECRETI PRESIDENZIALI PUBBLICATI DAL 2017 AL 2023

SEZ	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	MEDIA
I ^	26	39	14	54	45	43	55	39
II ^	27	11	9	13	42	14	11	18
III ^						6	16	11
Totale	53	50	23	67	87	63	82	



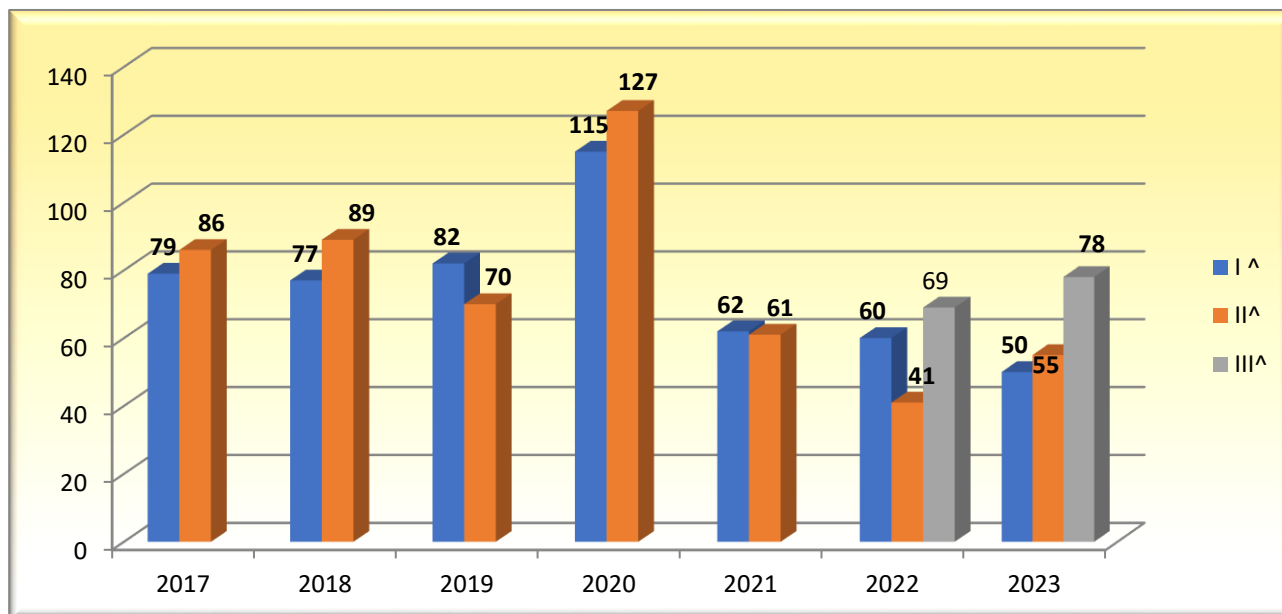
DECRETI DECISORI PUBBLICATI DAL 2017 AL 2023

SEZ	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	MEDIA
I ^	298	510	217	338	319	77	12	253
II ^	851	738	408	165	227	421	130	420
III ^						3	14	9
Totale	1.149	1.248	625	503	546	501	156	



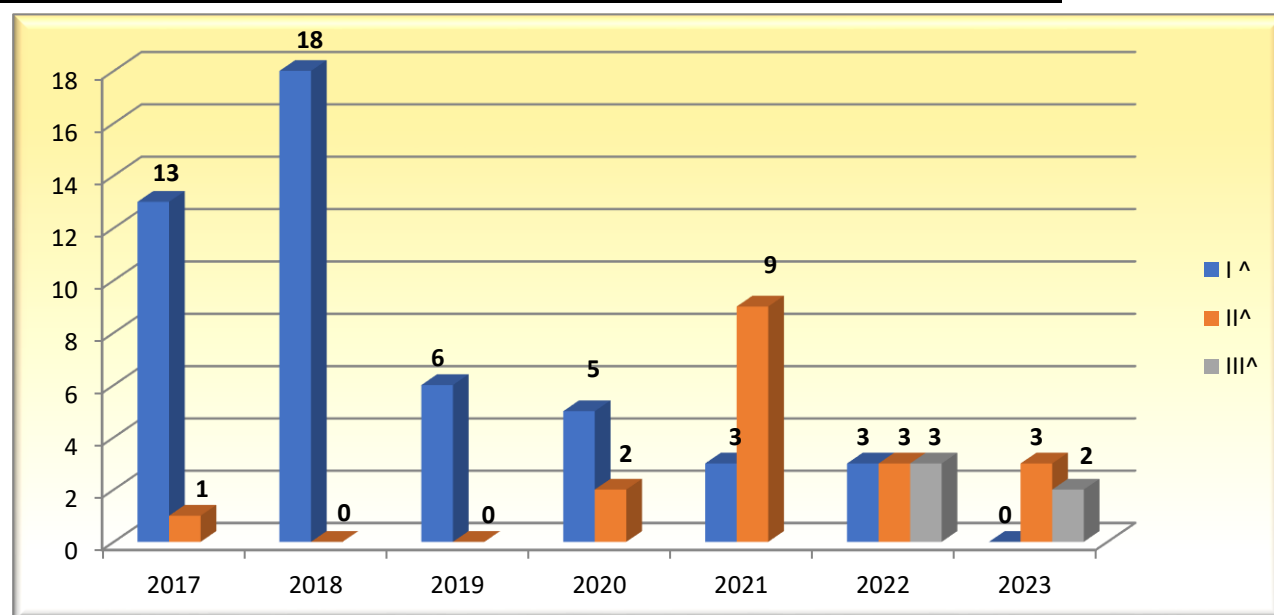
DECRETI CAUTELARI PUBBLICATI DAL 2017 AL 2023

SEZ	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	MEDIA
I ^	79	77	82	115	62	60	50	75
II ^	86	89	70	127	61	41	55	76
III ^						69	78	74
Totale	165	166	152	242	123	170	183	

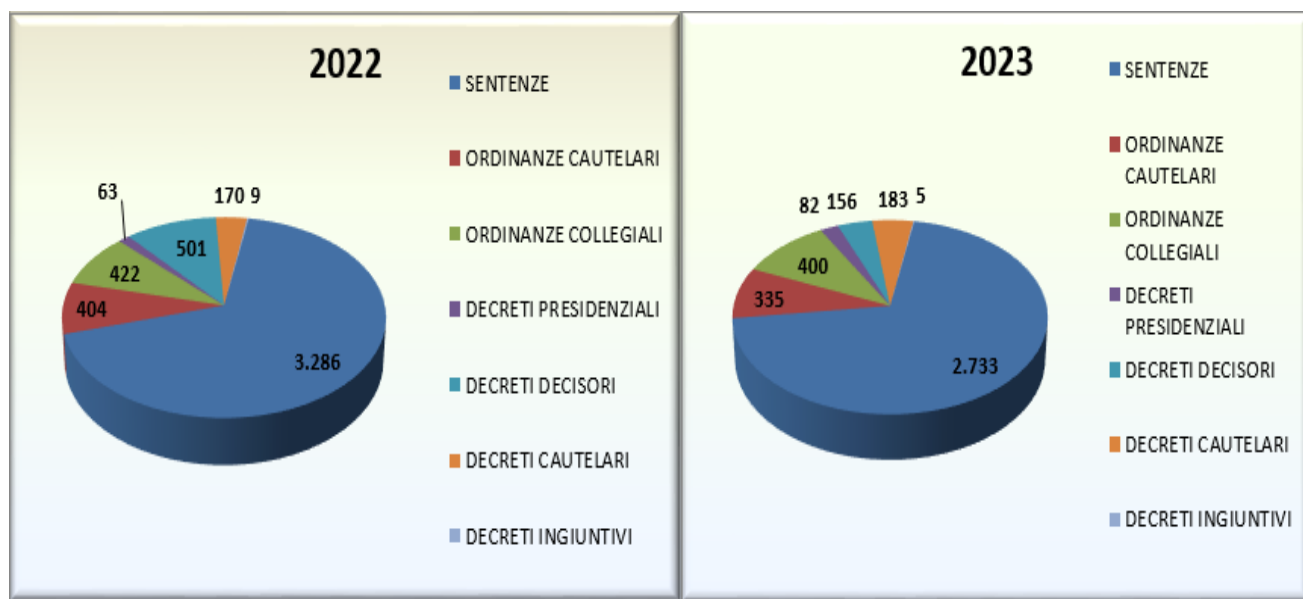


DECRETI INGIUNTIVI PUBBLICATI DAL 2017 AL 2023

SEZ	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	MEDIA
I ^	13	18	6	5	3	3	0	7
II ^	1	0	0	2	9	3	3	3
III ^						3	2	3
Totale	14	18	6	7	12	9	5	



PROVVEDIMENTI/ANNO	2022	2023
SENTENZE	3.286	2.733
ORDINANZE CAUTELARI	404	335
ORDINANZE COLLEGIALI	422	400
DECRETI PRESIDENZIALI	63	82
DECRETI DECISORI	501	156
DECRETI CAUTELARI	170	183
DECRETI INGIUNTIVI	9	5
TOTALE	4.855	3.894



CALCOLO TEMPI MEDI ATTIVITA' GIURISDIZIONALE

	PRIMA DECISIONE COLL.		DEFINITI		DEFINITI NEL CAUTELARE	
	Tutti le tipologie	classif. Appalti	Tutti le tipologie	classif. Appalti	Tutti le tipologie	classif. Appalti
2017	98	91	105	99	43	33
2018	72	88	101	93	36	28
2019	75	76	107	143	39	24
2020	82	51	108	110	58	51
2021	88	43	104	74	37	23
2022	81	44	109	115	34	24
2023	73	44	95	123	37	31

Valori espressi in giorni