



Tribunale Amministrativo Regionale  
per la Lombardia

INAUGURAZIONE  
ANNO GIUDIZIARIO 2021

MILANO

INAUGURAZIONE  
ANNO GIUDIZIARIO 2021

Relazione del Presidente  
Domenico Giordano

**Milano, 17 febbraio 2021**



## **SOMMARIO**

### **1. INTRODUZIONE**

### **2. EMERGENZA E GARANZIE**

### **3. IL CONTESTO EPIDEMIOLOGICO**

### **4. MISURE ORGANIZZATIVE**

### **5. I TEMPI E I NUMERI DEL TRIBUNALE**

### **6. LA FORMAZIONE**

### **7. GLI ORGANICI**

### **8. CONCLUSIONI**

### **9. APPENDICE**

**- SEGNALAZIONI DI GIURISPRIDENZA**

**- TAVOLE STATISTICHE**

**- GRAFICI**



## **Relazione del Presidente.**

### **1) Introduzione**

Il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, in data 15 gennaio 2021, ha deliberato la sospensione per l'anno 2021 delle cerimonie di inaugurazione dell'anno giudiziario in presenza nei Tribunali Amministrativi Regionali e nelle Sezioni staccate.

La decisione dell'organo di autogoverno si iscrive puntualmente nel contesto dell'emergenza sanitaria che è stata protratta fino al prossimo 30 aprile ed è coerente con la particolarità della fase attuale, che costringe avvocati e magistrati ad operare con udienze telematiche, svolte in modalità da remoto, al di fuori delle aule di giustizia.

Non è dubbio che le cerimonie di inaugurazione rappresentino un momento cruciale in cui la giustizia si apre al dibattito pubblico e pone i problemi organizzativi e i risultati giurisprudenziali al centro della riflessione comune nell'interlocuzione tra magistrati, avvocati ed esponenti delle istituzioni.

A tal fine la cerimonia inaugurale riveste la valenza simbolica di un'udienza solenne e richiede di essere officiata secondo forme incompatibili con i sacrifici imposti dalla crisi epidemica che ancora affligge il nostro Paese. Avverto con profondo disagio, ma con assoluta nitidezza, la intollerabile distonia di qualsivoglia celebrazione con le sofferenze e le perdite causate dalla pandemia in corso, particolarmente gravi nel territorio di questa Regione.

Lo stile che il tempo richiede deve improntarsi a misura.

Ritengo quindi di dover contenere questa relazione annuale in sintetiche ed essenziali annotazioni, ben consapevole che l'esperienza drammatica della pandemia, nel disvelare la fragilità umana, impone di tralasciare i discorsi generali e dare invece concretezza alle azioni e al lavoro quotidiano per garantire la continuità e l'efficienza dell'azione comune al servizio dei cittadini.

Con tale spirito mi accingo a dare contezza dei risultati dell'attività del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, per l'anno 2020.

## 2) Emergenza e garanzie.

Il Covid-19, questo “ospite inquietante”, ci ha privato dei sorrisi e degli abbracci confinandoci in un tempo sospeso e angoscioso, ha incrinato le relazioni sociali, alterate da un diffuso sentimento di diffidenza e paura, ha messo in crisi i diritti fondamentali, resi precari dalla legislazione di emergenza.

La diffusione dell’epidemia ha richiesto il ricorso a poteri eccezionali e a misure drastiche di limitazione delle libertà e dei diritti irrinunciabili, per garantire la tutela del bene preminente della salute collettiva.

L’emergenza sanitaria ha così imposto alle vite dei cittadini restrizioni inedite e inimmaginabili, mai sperimentate dalle generazioni vissute nel dopoguerra.

Al contempo, gli interventi regolatori, non sempre tra loro coordinati, hanno messo in tensione l’equilibrio delle garanzie e delle competenze ripartite tra gli organi centrali e le autonomie locali, imponendo, in alcuni casi, l’intervento del giudice amministrativo chiamato a restituire coerenza al sistema delle fonti.

In tale contesto emergenziale la giustizia amministrativa è stata sollecitata a sindacare la legittimità delle misure di protezione della salute pubblica assunte dalle Autorità amministrative e incidenti su posizioni soggettive tutelate.

La richiesta di pronunce cautelari, specie se monocratiche, ha costretto il giudice amministrativo ad assumere decisioni nell’immediatezza dei provvedimenti emergenziali, il che ha suscitato commenti critici, volti a contestare il ruolo esorbitante del giudice amministrativo, interferente su scelte di politica sanitaria che gli sarebbero estranee.

Va ricordato che il giudice amministrativo non interviene mai nell’esercizio di un potere d’ufficio, ma solo perché chiamato a rendere tutela alla parte che si dichiara lesa dall’episodio di potere amministrativo.

Nell’esercizio di tale irrinunciabile funzione, il giudice amministrativo non smarrisce la persuasione che il proprio ruolo chiami alla responsabilità, specie quando occorre affrontare il delicatissimo rapporto tra le libertà fondamentali e i limiti ad esse imposti per la tutela della salute collettiva.

Nello scrutinio del complesso contemperamento tra interessi di rango primario, quali il diritto alla salute da conciliare con le esigenze di tutela del diritto al lavoro, dell’autonomia privata, della libera circolazione e del diritto di culto, il giudice

ammnistrativo può avvalersi dei parametri della proporzionalità e della ragionevolezza delle misure adottate e ispirarsi ai principi di precauzione e prevenzione, parte abituale del suo bagaglio professionale.

In applicazione di tali criteri, molteplici pronunce in materia hanno riconosciuto che la situazione pandemica giustificasse il ricorso a misure restrittive a fronte di un temporaneo e limitato sacrificio di interessi individuali, ma altrettanto forte è stato il richiamo ad inderogabili principi anche di derivazione eurounitaria, nella consapevolezza che, in uno Stato di diritto, l'emergenza non giustifica di per sé qualsivoglia misura (al riguardo, si rinvia alla allegata rassegna delle pronunce in materia di Covid-19).

### **3) Il contesto epidemiologico**

La sfida imposta dallo stato di emergenza sanitaria può dirsi positivamente superata grazie anche all'efficace supporto offerto dal personale informatico ed amministrativo alla preparazione e celebrazione delle udienze "da remoto".

La pandemia ha reso necessario il ricorso all'espedito delle udienze telematiche per assicurare nel periodo emergenziale la continuità del servizio. Per quanto lo sviluppo delle tecnologie e la consuetudine con l'uso degli strumenti informatici siano divenuti sempre più diffusi, nondimeno le udienze da remoto, se pure hanno consentito il ritorno all'oralità, non possono tuttavia rappresentare un cambiamento strutturale nelle modalità di celebrazione delle udienze.

Da più parti si alzano voci che sembrano tendere ad una stabilizzazione delle modalità telematiche di celebrazione del processo amministrativo, ma simili prospettazioni non sono condivisibili.

Le frequenti disfunzioni nei collegamenti, oltre a rallentare l'attività giurisdizionale, impediscono la piena realizzazione del confronto dialettico tra le parti e il giudice, cui è diretta la discussione orale, sia in pubblica udienza, sia in camera di consiglio.

L'udienza deve garantire il confronto diretto tra i protagonisti del processo, ma in molte occasioni lo strumento telematico non ha consentito e non consente che ciò avvenga in modo efficace.

Non solo, si assiste talora alla perdita della consapevolezza di ciò che si sta realizzando in modalità telematica e tanto si percepisce nelle modalità dell'esposizione, nelle forme verbali utilizzate, nei comportamenti tenuti durante la discussione, che mai sarebbero serbati nelle udienze in presenza, con pregiudizio per la dignità dell'attività che si sta svolgendo.

Senza in alcun modo sottovalutare l'utilità degli strumenti tecnologici, è fermo, nondimeno, il convincimento per cui la modalità telematica rappresenta un valido ausilio, ma riferibile solo al periodo emergenziale e in ragione di esso, dovendo poi cedere il passo alla ripresa delle udienze in presenza, così da garantire l'effettività del confronto costruttivo e diretto cui tende la discussione nel processo amministrativo.

#### **4) Misure organizzative**

Le esigenze sanitarie hanno imposto l'adozione di misure organizzative volte a garantire condizioni di sicurezza, che hanno consentito la piena funzionalità dei servizi pur con le necessarie limitazioni.

Al riguardo, un contributo essenziale è stato offerto dall'Avvocatura dello Stato e dalle Associazioni forensi operanti nel distretto, i cui rappresentanti hanno partecipato a tavoli tecnici deputati al confronto sulle misure organizzative promosse per la migliore gestione delle udienze nel periodo emergenziale. Questa cooperazione e il dialogo costante hanno generato l'elaborazione di un insieme di processi operativi e di strategie funzionali che ha consentito di dare concretezza ad obiettivi condivisi.

Un doveroso ringraziamento va rivolto anche ai magistrati e a tutto il personale amministrativo, impegnato nelle attività di supporto, indispensabili per l'esercizio della Giurisdizione.

Per lunga parte dell'anno, gli accessi nella sede del Tribunale sono stati vietati, il personale è stato collocato in modalità di lavoro agile, gli incontri formativi sospesi, tirocinanti e praticanti esclusi dalla possibilità di assistere alle udienze.

In questo contesto emergenziale, il Tribunale ha nondimeno garantito la continuità del "servizio giustizia", come denotano i dati di seguito esposti.

## **5) I numeri e i tempi del Tribunale.**

I ricorsi depositati nell'anno 2020 (tab.1) ammontano a 2359, numero che fa registrare una sensibile riduzione (-453) rispetto al totale dei ricorsi depositati nel 2019 (2812).

Le ragioni di tale decremento sembrano evidenti allorché si ponga mente al fatto che esso è per gran parte concentrato nelle materie che riguardano attività produttive (appalti -160, commercio -44), che hanno particolarmente risentito delle restrizioni causate dalla crisi pandemica e nel settore dell'immigrazione (-214), riduzione questa che sembra doversi imputare - nonostante il maggiore afflusso di cittadini extracomunitari registrato nel 2020 - al rallentamento dell'attività amministrativa, indotto dalla sospensione dei termini dei procedimenti amministrativi e dalla proroga dei periodi di validità dei permessi di soggiorno, disposte dal d.l. 18 del 2020.

Nel corso del 2020 il Tribunale ha tenuto 39 udienze pubbliche e straordinarie in presenza, 53 udienze in modalità telematica, 35 udienze camerale in presenza e 47 in modalità telematica (tab. 13).

L'art. 84 del d.l. 18/2020 ha disposto il rinvio delle udienze in calendario nel periodo dall'8 marzo al 6 aprile. Ne è conseguito il differimento d'ufficio di 7 udienze, ma i ricorsi iscritti nei ruoli delle udienze rinviate sono stati tutti riprogrammati in date successive e definiti nel corso dell'anno.

Nel 2020 sono stati definiti complessivamente 3035 ricorsi (tab. 8). Può ben dirsi che, nonostante il rallentamento imposto dal difficile periodo emergenziale, non si è formato ulteriore arretrato; il Tribunale ha invece proseguito nell'opera di abbattimento delle giacenze, riducendo del 10,4% il numero totale dei ricorsi pendenti, passati dai 7351 di fine 2019 ai 6583 di fine 2020 (tab. 10).

L'analisi degli indicatori di rendimento documenta anche per l'anno trascorso un indice positivo di ricambio (dato dal rapporto tra ricorsi definiti e sopravvenuti) pari al 132%.

Invece, i tempi medi di definizione dei giudizi hanno inevitabilmente risentito del rinvio delle udienze di trattazione degli affari giudiziari, previste nel periodo suindicato; essi ammontano a 485 giorni per i ricorsi soggetti a riti abbreviati e a 1289 giorni per i ricorsi ordinari (tab. 16). Una differenza generata dai diversi regimi

processuali, ma che ancora una volta certifica, in modo impietoso, una giustizia a due velocità (v. anche tab. 17).

Il dato relativo agli appelli delle sentenze fa registrare un lieve aumento percentuale risultando nel 2020 pari a 322, rispetto ai 348 del 2019, ma su un numero (2413) maggiore di decisioni (tab. 9).

## **6) La formazione**

Nel corso dell'anno sono stati attivati presso l'Ufficio giudiziario i tirocini formativi previsti dall'art. 73 del decreto legge 21 giugno 2013 n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013 n. 98.

I tirocinanti sono seguiti dai magistrati della sede, ma l'attività di formazione ha, in parte, sofferto delle limitazioni derivanti dall'emergenza epidemiologica, che non ha consentito la partecipazione dei tirocinanti alla totalità delle udienze.

Al fine di "compensare" questa minore attività e assicurare il conseguimento di un'adeguata formazione il Tribunale ha promosso incontri formativi con periodicità mensile su argomenti mirati di contenuto teorico-pratico, tenuti da magistrati della sede.

Gli incontri hanno avuto luogo mediante piattaforma informatica e agli stessi hanno partecipato con interesse tutti i tirocinanti assegnati all'Ufficio.

## **7) Gli organici**

Nella relazione inaugurale del 2019 avevo sottolineato le carenze organiche registrate nei profili professionali di funzionario e di assistente, che sono state ulteriormente acuite nel 2020 dai collocamenti a riposo di alcune unità di personale.

La recente immissione in ruolo dei nuovi funzionari assunti all'esito della procedura concorsuale indetta congiuntamente dalla Giustizia amministrativa, dalla Corte dei Conti e dall'Avvocatura dello Stato, ha consentito di dare positiva soluzione alla grave situazione di carenza del personale.

Il raffronto tra i prospetti (tab. 20) dà evidenza di come sia favorevolmente mutata la situazione, con specifico riferimento al personale appartenente alla più alta area professionale (area III) di cui alla contrattazione collettiva. La dotazione organica dei funzionari ha trovato, infatti, integrale copertura, tanto da essere colmato anche l'incremento di una unità in organico (da 10 ad 11 unità) disposto per le esigenze della V sezione giurisdizionale, la cui istituzione è prevista a decorrere dal 2022.

L'organico nel profilo dei funzionari è stato coperto attraverso la selezione di giovani che, oltre ad una solida preparazione tecnico-giuridica, dimostrano di possedere le competenze imprescindibili per completare il transito verso una concezione del lavoro moderna e flessibile, nel solco dell'esperienza maturata nei diversi ruoli di questo Ufficio.

Con l'immissione in servizio delle nuove risorse, il Tribunale conta di poter conseguire importanti obiettivi, quali: - rivitalizzare alcune strutture strategiche, come l'Ufficio relazioni con il pubblico e l'Ufficio per il processo; - assicurare a tutti i processi di lavoro una continuità nel presidio, al fine di evitare che per alcune porzioni di attività debba protrarsi una sistematica condizione di emergenza e di frammentazione; - favorire la rotazione del personale quale occasione di crescita e di arricchimento delle competenze; - riequilibrare i carichi di lavoro.

Resta, invece, minore preoccupazione la pur presente carenza di personale che si registra nell'area II e più specificamente nel profilo dell'operatore amministrativo, anche in considerazione dell'avvento del PAT e dei correlati processi di informatizzazione che hanno automatizzato alcune procedure esecutive.

Resta ferma la consapevolezza di quanto sia oramai imprescindibile l'occorrenza di dotarsi di personale sempre più preparato e pronto a gestire con flessibilità e prontezza i repentini cambiamenti che la digitalizzazione, e non solo, impongono all'Amministrazione.

Esigenza di un personale sempre più qualificato che si palesa tanto con riferimento alle attività di supporto alla funzione giurisdizionale (specie, come sopra ricordato, per le attività di segreteria e informatiche, nonché di preparazione e assistenza alle udienze anche telematiche), sia con riferimento alle attività più propriamente di carattere amministrativo e contabile, che esigono sempre più una adeguata specializzazione, come tra l'altro è dimostrato dalla necessità del possesso di requisiti specifici e della previa iscrizione in appositi albi, di recente istituiti presso il Segretariato generale della G.A., per l'assolvimento delle funzioni correlate alle procedure di acquisizione di beni e servizi.

Non può sottacersi, infine, nella peculiare contingenza epidemiologica ancora in atto, come gli aggravii gestionali generati dallo stato di dall'emergenza sanitaria non abbiano impedito agli Uffici di segreteria di mantenere standard ottimali di efficienza, e ciò, in primo luogo, grazie alla circostanza che nella Giustizia Amministrativa il livello di informatizzazione delle procedure, afferenti le attività di supporto alla funzione giurisdizionale, ma anche quelle amministrative in senso stretto, è stato adeguatamente sperimentato e avviato ancor prima della crisi sanitaria. Di talché - pure a fronte delle complicazioni derivanti dallo stato di emergenza e, in particolare, dalla necessità di approntare una nuova organizzazione degli operatori fondata essenzialmente sul lavoro agile - la piena funzionalità degli Uffici di segreteria è rimasta impregiudicata e non ha subito interruzioni e rallentamenti di sorta.

## **8) Conclusioni**

Alla fine dell'anno in corso ricorrerà il 50° anniversario della legge istitutiva dei Tribunali Amministrativi Regionali.

I Tar, come ogni altra Istituzione, devono saper consolidare il loro ruolo, rinnovandosi costantemente, devono avere non solo radici ma anche ali.

I giudici amministrativi di primo grado hanno saputo operare nel solco della tradizione, dimostrando, nel contempo, la capacità di offrire un apporto originale e innovativo e di contribuire con il loro lavoro all'evoluzione della giurisprudenza.

Gli istituti giuridici evolvono, perché le realtà sociali, economiche e lavorative mutano, come ci dimostra questo tempo di pandemia. Spetta alle Istituzioni, compresi i Tribunali Amministrativi, percepire questi cambiamenti, coglierne le sfumature e utilizzare gli strumenti giuridici esistenti, disegnati dal quadro normativo, per mantenere viva ed attuale la disciplina vigente, attraverso lo strumento ermeneutico ed entro i limiti che esso consente.

L'azione amministrativa è sempre più connotata da competenze specialistiche, da scelte che per realizzare l'interesse pubblico devono muovere da valutazioni tecniche complesse e articolate, che pongono un problema di effettività della tutela per chi viene pregiudicato da simili decisioni.

Proprio il settore degli appalti pubblici, nevralgico per l'economia nazionale e per il funzionamento delle Amministrazioni, oltre che luogo di sfida per la legalità e terreno di verifica per l'attuazione di principi fondamentali di respiro eurounitario,

come la concorrenza, la trasparenza e la par condicio, è un chiaro esempio di azione amministrativa strutturata su scelte tecnico discrezionali.

In tale ambito il vaglio giurisdizionale classico, legato al rispetto dei limiti esterni della discrezionalità amministrativa e centrato su un controllo di ragionevolezza, ha dimostrato di non essere adeguato alle istanze di tutela provenienti dagli operatori economici, perché inadatto a rendere sindacabile il nucleo della scelta tecnica discrezionale operata dall'amministrazione, con l'effetto di aprire varchi ad un sostanziale arbitrio delle stazioni appaltanti, con buona pace per i principi di effettività della tutela giurisdizionale scolpiti dalla Costituzione.

A titolo esemplificativo, si possono menzionare le valutazioni di anomalia e di congruità svolte dalle stazioni appaltanti, che, rimanendo entro il recinto del vaglio di ragionevolezza, risultavano di fatto non verificabili in sede giurisdizionale.

L'inadeguatezza dell'impostazione tradizionale ha trovato pronta risposta da parte dei Tribunali amministrativi regionali.

L'attenta analisi dei rapporti tra discrezionalità tecnica ed amministrativa, tra merito e legittimità, ha permesso ai TAR di innovare il bagaglio concettuale e culturale tradizionale, superandone i limiti. Così, nel rispetto dell'ambito proprio della giurisdizione amministrativa, si è giunti ad un sindacato più penetrante, di tipo intrinseco, teso a verificare la legittimità del parametro tecnico utilizzato dall'amministrazione e la regolare applicazione del criterio prescelto.

Emblematico di tale evoluzione è il sindacato svolto dal Tar Lombardia sugli atti di regolazione adottati dall'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (Arera).

Si tratta di settori connotati da una stratificazione normativa multilivello, che muove dalla disciplina europea, per arrivare alle norme nazionali di recepimento, di attuazione e di esecuzione, in cui la regolazione è affidata ad un'Autorità dotata di elevatissime competenze, necessarie per governare ambiti nevralgici della vita economica del Paese.

Tutto ciò in una cornice normativa spesso priva di parametri precisi e dettagliati cui commisurare la legittimità delle scelte dell'Autorità, chiamata a contemperare esigenze tecniche e ragioni economiche, attraverso una disciplina regolatoria necessariamente complessa e variegata, che esprime opzioni tecnico discrezionali di altissima complessità.

In tale contesto, il sindacato giurisdizionale tradizionale, basato sull'estrinseca ragionevolezza delle scelte regolatorie, si è rivelato inadeguato all'esigenza di concretezza della tutela giurisdizionale per i soggetti, operatori ed utenti, coinvolti nel funzionamento dei servizi a rete su scala nazionale.

Il Tribunale si è fatto carico della necessità di adeguare gli strumenti processuali alla particolare realtà in cui intervengono, superando il classico controllo di razionalità, così da verificare la legittimità delle scelte dell'Autorità sul piano della rispondenza a specifiche ragioni tecniche ed economiche, coerenti con gli obiettivi posti dalla normativa europea e nazionale.

Non più un sindacato esterno, di generica coerenza logica, proporzionalità e ragionevolezza, ma un vaglio interno delle disposizioni regolatorie assunte, la cui adeguatezza deve essere commisurata all'effettiva sussistenza e legittimità delle ragioni economiche e tecniche che le sorreggono.

In conclusione, nei diversi settori la tutela giurisdizionale si è arricchita di strumenti che hanno offerto nuove ali alle esigenze di tutela emerse in una realtà sempre più variegata e composita, arginando la formazione di sacche di azione amministrativa sottratte ad un effettivo sindacato di legittimità.

Con questi sentimenti dichiaro aperto l'anno giudiziario 2021 del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia.

Milano, 17 febbraio 2021.

## **APPENDICE**

**RASSEGNA SENTENZE**

**TAVOLE STATISTICHE**

**GRAFICI**



**RASSEGNA DELLE SENTENZE 2020**  
**MAGGIORMENTE SIGNIFICATIVE**  
**PRONUNCIATE DAL TAR LOMBARDIA**  
**(a cura della dott.ssa Veronica Lampadi)**

**AMBIENTE**

**Sez. III, sentenze 10 febbraio 2020, nn. 280 e 281 – Pres. U. Di Benedetto, Est. C. Plantamura**

La specialità delle disposizioni del Programma Regionale di gestione dei rifiuti (PRGR) della Lombardia che disciplinano il “Fattore di pressione” ne giustifica la sottrazione al regime proprio delle modifiche ad impianto esistente, dovendosi escludere la possibilità di autorizzare modifiche in caso di superamento del predetto “Fattore di pressione”, indipendentemente dal fatto che la modifica comporti o meno un aumento di superficie dell’impianto.

Va salvaguardata l’esplicita finalità cautelativa assegnata al limite di 160.000 metri cubi al chilometro quadrato di rifiuti, allo scopo di tutelare le aree maggiormente interessate dalla presenza di discariche, trattandosi di una “soglia – limite”, volta a scongiurare una concentrazione eccessiva di rifiuti in un determinato territorio, onde prevenire un impatto insostenibile sul territorio medesimo, ciò che prescinde, evidentemente, dall’estensione della singola discarica.

**Sez. III, sentenza 20 febbraio 2020, n. 336 – Pres. U. Di Benedetto, Est. C. Plantamura**

Venuta meno l’adesione volontaria del proprietario alla realizzazione degli interventi di bonifica, l’Amministrazione non può legittimamente imporre al medesimo, soggetto non responsabile dell’inquinamento, la realizzazione delle misure preordinate alla bonifica.

Gli interventi di caratterizzazione, di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale possono essere imposti dalla Pubblica amministrazione solamente ai soggetti responsabili dell’inquinamento e, cioè, ai soggetti che abbiano in tutto o in parte generato la contaminazione, tramite un proprio comportamento commissivo od omissivo, legato all’inquinamento da un preciso nesso di causalità, non essendo configurabile una responsabilità di mera posizione del proprietario del sito inquinato.

**AUTORITA’ REGOLAZIONE ENERGIA**

**Sez. I, sentenza 25 agosto 2020, n. 1608 – Pres. D. Giordano, Est. M. Gatti**

A fondamento degli obblighi informativi previsti dal “Codice di condotta commerciale per la vendita di energia elettrica e di gas naturale ai clienti finali”, approvato da Arera con delibera n. 104 del 8.7.2010, vi è la necessità di quantificare ai clienti finali domestici i costi derivanti dalla stipulazione di un contratto di fornitura di energia elettrica, in modo da consentire agli stessi di calcolare la spesa che sosterebbero aderendo alla proposta, confrontandola con le condizioni regolate dall’Autorità,

per valutarne la convenienza, ed effettuare una scelta ponderata, ciò che, inevitabilmente, richiede di evidenziare la spesa complessiva da sostenersi, in tutte le voci che la compongono.

Dette esigenze informative, non sono tuttavia pregiudicate da una società che, anziché indicare il valore dei costi amministrativi, si sia limitata a quantificare gli stessi nel loro massimo ammontare.

### **Sez. I, sentenza 9 settembre 2020, n. 1647 – Pres. D. Giordano, Est. V. Mameli**

In materia di tariffe per la distribuzione del gas il principio normativo della congrua remunerazione del capitale investito, di cui all'art. 23 comma 2 del D.lgs. n. 164/2000, deve essere interpretato in coerenza con la finalità della regolazione, di cui all'art. 1 della legge n. 481/1995, che è quella di promuovere la concorrenza e l'efficienza dei servizi, nonché adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi in condizioni di economicità e di redditività, tenuto conto che l'attività di distribuzione costituisce un servizio di pubblica utilità svolto in regime concessorio.

I predetti obiettivi devono essere perseguiti con la definizione di un sistema tariffario che promuova la tutela degli interessi degli utenti e consumatori, la quale richiede di necessità l'adozione di misure di contenimento degli oneri.

In ultima analisi il sistema tariffario si fonda sul temperamento tra il principio di congrua remunerazione del capitale e tutela degli utenti finali e, soprattutto, del principio di riconoscimento in tariffa solo dei costi riscontrabili nelle fonti contabili obbligatorie, come già ampiamente sopra argomentato.

### **Sez. II, sentenza 23 novembre 2020, n. 2236 – Pres. I. Caso, Est. A. De Vita**

La sentenza, pronunciata all'esito di un rinvio pregiudiziale alla CGUE, riguarda la disciplina giuridica delle Reti interne di Utente (RIU).

Nello specifico, il Collegio ha affermato quanto segue:

"va sottolineato come la Corte di Giustizia abbia rilevato che gli utenti dei «*sistemi di distribuzione chiusi*», in quanto allacciati alla rete pubblica e quindi in grado di usufruire del servizio di dispacciamento, generano dei costi per il prestatore del predetto servizio di dispacciamento, e quindi legittimamente la normativa nazionale li obbliga a sopportare tali costi (paragrafo 67 della sentenza).

Tuttavia, i clienti della rete privata utilizzano in prevalenza – o quasi esclusivamente – l'energia prodotta nel sistema di distribuzione chiuso, che non transita per la rete pubblica, cui si fa ricorso soltanto in via residuale, nel caso di incapacità del predetto sistema o in occasione di suoi malfunzionamenti. Di regola, i S.D.C. sono in grado di soddisfare integralmente i fabbisogni dei propri utenti, così da rendere non necessario l'intervento di Terna, quale titolare del servizio pubblico di dispacciamento. È lo stesso impianto di generazione elettrica connesso al S.D.C. che garantisce e assicura l'equilibrio tra la domanda di energia da parte degli utenti della rete privata e la correlata offerta di energia, provvedendo al relativo bilanciamento e rendendo superfluo l'intervento "esterno" da parte di Terna.

Difatti, le reti private devono essere in grado di assicurare, in via generale, una certa stabilità al loro interno, visto che i contesti produttivi in cui operano, a volte soggetti pure a rischio di incidenti rilevanti, richiedono una garanzia nella fornitura dell'energia in modo da evitare conseguenze

negative sulle attività svolte dai propri utenti. Per assicurare una adeguata stabilità nell'alimentazione dei processi produttivi degli utenti delle R.I.U., è necessario garantire continuità nella produzione di energia elettrica, che a sua volta determina una scarsa volatilità delle fonti di produzione. Tale limitata volatilità della fonte di produzione incide significativamente sui costi di dispacciamento, rendendoli molto più contenuti, visto che Terna non è esposta a grandi rischi di sbilanciamento della rete pubblica, e quindi non deve affrontare, di regola, costi rilevanti per riequilibrare il sistema, attraverso un continuo ricorso ex post al Mercato dei Servizi di Dispacciamento. La pressoché certa stabilità delle fonti di produzione energetica interna alle R.I.U. consente una programmazione molto più aderente ai fabbisogni reali, essendo molto improbabile che un sistema di distribuzione chiuso chiederà [*rectius* chiederà] un intervento di Terna, quale gestore della rete pubblica (cfr. paragrafi 68 e 69 della sentenza della Corte di Giustizia). Oltretutto, le reti private garantiscono minori perdite di rete, in ragione della maggiore vicinanza delle fonti di produzione rispetto ai punti di connessione e di consumo, e assicurano una riduzione dei costi di connessione alla rete nazionale, essendo ciascun utente connesso con la propria utenza alla rete del S.D.C., che a sua volta è l'unico punto di connessione con la rete pubblica, cui consegue la correlata riduzione del potenziamento di quest'ultima, che deve servire un minor numero di punti di connessione.

In ragione di quanto evidenziato in precedenza, risulta palese che i costi che Terna deve affrontare con riguardo ai singoli utenti dei sistemi chiusi non sono affatto identici a quelli riguardanti gli altri utenti allacciati alla rete pubblica, ma sono certamente inferiori; da ciò emerge l'ingiustificata applicazione anche all'energia elettrica prodotta all'interno del sistema di distribuzione chiuso degli stessi ed identici oneri gravanti sugli utenti della rete nazionale, dandosi luogo in tal modo ad un irragionevole e sproporzionato aggravio di costi per gli utenti delle R.I.U.

Tale regime sfavorevole non può essere giustificato soltanto con la teorica condizione riconosciuta a ciascuna utenza di un S.D.C. di poter sempre scegliere il proprio fornitore di energia elettrica, in modo indipendente dal soggetto che gestisce il medesimo S.D.C., diversamente da quanto stabilito in sede di regolazione previgente, laddove tutte le utenze interne al sistema erano obbligate a fornirsi presso la stessa R.I.U., non rivestendo un tale elemento una portata così rilevante da farne scaturire la piena equiparazione tra le utenze delle reti interne e quelle della rete pubblica.

Ciò si pone altresì in contrasto con i principi di cost reflectivity (art. 15, paragrafo 7, della Direttiva 2009/72/CE), ossia di necessaria corrispondenza delle tariffe del dispacciamento del servizio ai costi sopportati dal gestore di rete, e di non discriminazione (art. 37, paragrafo 6, lett. b) della Direttiva 2009/72), secondo un metodo che garantisca che i servizi di bilanciamento siano prestati nel modo più economico possibile (paragrafo 64 della sentenza della Corte di Giustizia).

Deve altresì sottolinearsi che, laddove *“l'importo degli oneri per il servizio di dispacciamento dovuti dagli utenti dei sistemi di distribuzione chiusi non presenta un nesso con il volume di energia elettrica scambiata con la rete pubblica, detto metodo non sembra neppure atto a incentivare tali utenti, come prevede l'articolo 37, paragrafo 6, lettera b), di tale direttiva, a bilanciare la loro produzione e il loro consumo di energia elettrica al fine di limitare il più possibile il ricorso a tale servizio”* (paragrafo 72 della sentenza della Corte di Giustizia). Difatti, a fronte della piena equiparazione delle tariffe da corrispondere dagli utenti dei sistemi chiusi rispetto a quelli della rete elettrica pubblica, le R.I.U. potrebbero non avere alcuna interesse a bilanciare la loro produzione e il loro consumo di

energia elettrica, trovando più conveniente ricorrere in misura maggiore all'energia della rete pubblica, in guisa da gravare negativamente sul bilanciamento che viene effettuato dal gestore della rete, ossia da Terna, e vanificando in gran parte l'effetto positivo che i sistemi di distribuzione chiusi possono determinare sul sistema elettrico complessivamente considerato".

**Sez. I, sentenza 24 novembre 2020, n. 2287 – Pres. D. Giordano, Est. V. Mameli**

Lo sviluppo delle reti di trasporto del gas richiede un adeguato coordinamento, nella fase pianificatoria, tra i gestori della rete di trasporto e gli altri gestori interconnessi, per evitare duplicazioni e sovrapposizioni diseconomiche e disfunzionali. Parimenti devono essere fornite indicazioni chiare volte al raggiungimento dell'obiettivo.

L'assenza di criteri certi e di precise coordinate di riferimento – lungi dal costituire un favor rispetto all'autonomia organizzativa del gestore della rete di trasporto – determina in realtà un corto circuito del sistema complessivo, tenuto conto che la pianificazione dello sviluppo delle infrastrutture di trasporto del gas si articola attraverso multilivelli istituzionali nazionali ed europei. Il piano di sviluppo infatti deve risultare coerente con la strategia energetica nazionale e con i programmi infrastrutturali derivanti da accordi internazionali firmati dal Governo italiano (art. 16 comma 6 D.lgs. n. 93/2011) e deve tener conto dell'evoluzione in termini di produzione, fornitura, consumo e scambi di gas naturale con altri Paesi, considerando i piani di investimento per le reti degli altri Paesi, nonché i piani di investimento per lo stoccaggio e per terminali di rigassificazione del GNL (art. 16 comma 4 del D.lgs. 93/2011).

L'articolata procedura pianificatoria non può essere compromessa da valutazioni dell'Autorità che non siano supportate da criteri certi, chiari e trasparenti, pena la vanificazione dello stesso scopo cui è preordinato il coordinamento informativo, ovvero quello di evitare scelte diseconomiche e disfunzionali in un settore strategico quale è quello del trasporto del gas.

## **CIRCOLAZIONE STRADALE**

**Sez. I, ordinanza 16 giugno 2020, n. 1075 – Pres. D. Giordano, Est. R. Perilli**

Con la pronuncia la Sezione solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 1, del codice della strada nella parte in cui dispone che non possono conseguire la patente di guida coloro che sono stati condannati per i reati in materia di stupefacenti previsti dagli artt. 73 e 74 del d.P.R. 9 ottobre 1990 n. 309, per contrasto con i principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., anche in relazione al secondo comma del medesimo articolo.

La Sezione dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 120, comma 1, del codice della strada, limitatamente al meccanismo ostativo derivante dalla condanna per uno dei delitti previsti in materia di sostanze stupefacenti, rispetto al principio di uguaglianza enunciato dall'art. 3 Cost., in relazione alla diversa disciplina delineata dal secondo comma del medesimo articolo, per come modificato dalla sentenza della Corte costituzionale del 9 febbraio 2018, n. 22, relativo alla revoca della patente disposta nei confronti di coloro che, successivamente al rilascio della patente di guida, sono stati sottoposti a misure di sicurezza personali. La differenza di trattamento che la dicotomia

ha determinato all'interno del medesimo articolo di legge, originariamente formulato in maniera unitaria mediante l'utilizzo della tecnica del rinvio agli elementi descrittivi della fattispecie contemplata dal primo comma per estenderne gli effetti ostativi alla diversa fattispecie delineata dal secondo comma, non sembra infatti giustificata a fronte di situazioni omogenee, sostanzialmente connotate dal medesimo disvalore sociale, ossia l'aver riportato una condanna per un reato in materia di stupefacenti.

La Sezione dubita della legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 1, del codice della strada, oltre che in relazione alla sua coerenza con la fattispecie della revoca della patente, anche in relazione alla sua coerenza rispetto alle altre disposizioni contenute nel codice della strada.

La stessa Sezione dubita, infine, della legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 1, del codice della strada in riferimento alla proporzionalità del sacrificio che esso impone al pieno svolgimento dei diritti della personalità del soggetto che desidera conseguire la patente rispetto alla realizzazione del fine della sicurezza del traffico che la norma intende perseguire.

La dicotomia creata all'interno dell'art. 120 in seguito agli interventi manipolativi della Corte costituzionale è destinata a spiegare effetti anche sull'individuazione del giudice munito di giurisdizione.

Secondo la tradizionale giurisprudenza delle sezioni unite della Corte di cassazione, richiamata dalla sentenza della Corte costituzionale del 9 febbraio 2018, n. 22, tutti i provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 120 del codice della strada, siano essi di diniego o di revoca del titolo abilitativo, incidono su diritti soggettivi e sono pertanto attribuiti alla giurisdizione del giudice ordinario (Cass. civ., sez. un., 14 maggio 2014, n. 10406; id. 6 febbraio 2006; Cons. Stato, sez. III, 6 giugno 2016, n. 2413; id., sez. V, 29 agosto 2016, n. 3712).

Anche in seguito alla pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2018, le sezioni unite della Corte di cassazione hanno confermato il precedente orientamento in relazione alla fattispecie di cui al comma 1 dell'articolo 120, di diniego di conseguimento della patente di guida, per aver riportato una sentenza di condanna in materia di stupefacenti intervenuta in un momento anteriore all'istanza di rilascio, in quanto la norma contempla l'esercizio da parte dell'Amministrazione "di un'attività del tutto vincolata" rispetto alla quale si configurano diritti soggettivi dei richiedenti (Cass. civ., sez. un., ord., 13 dicembre 2019, nn. 32977 e 32978, e 16 dicembre 2019, n. 33090).

Il Tar non ravvisa ragioni per discostarsi dall'orientamento espresso dalle sezioni unite della Corte di cassazione con le ordinanze 13 dicembre 2019, n. 32977 e 32978, e 16 dicembre 2019, n. 33090, e ritiene che, a prescindere dalla qualificazione dell'attività come "del tutto vincolata", ossia "vincolata sia nel presupposto che nel contenuto" (Cons. Stato, sez. V, 29 agosto 2016, n. 3712) o come "dovuta" (Cons. Stato, parere, sez. I, 22 febbraio 2013, n. 1517), la situazione soggettiva del privato che si staglia a fronte della stessa è quella di diritto soggettivo per cui, in applicazione dell'ordinario criterio di riparto, le controversie relative al diniego di rilascio della patente per mancanza dei requisiti morali devono essere attribuite alla giurisdizione ordinaria civile.

**Sez. I, ordinanza 16 giugno 2020, n. 1076 – Pres. D. Giordano, Est. V. Mameli**

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 1, d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) per contrasto con gli artt. 3, 4, 16 e 35, nella parte in cui, nel disporre che “non possono conseguire la patente di guida coloro che sono o sono stati sottoposti alle misure di prevenzione”, attribuisce al Prefetto un potere automatico e vincolato, come risulta dal tenore letterale della disposizione e dal diritto vivente, senza consentire all'autorità amministrativa margini di esercizio della discrezionalità in relazione alle peculiarità delle singole fattispecie al suo esame.

La Sezione ricorda che con la sentenza 27 maggio 2020 n. 99 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 120 comma 2 del Codice della Strada (come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94, e come modificato dall'art. 19, comma 2, lettere a) e b), della legge 29 luglio 2010, n. 120 e dall'art. 8, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 18 aprile 2011, n. 59), nella parte in cui dispone che il prefetto «provvede» – invece che «può provvedere» – alla revoca della patente di guida nei confronti dei soggetti che sono o sono stati sottoposti a misure di prevenzione ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.

Con la predetta sentenza n. 99 del 2020 la Corte costituzionale ha censurato in termini di irragionevolezza il meccanismo che riconnette automaticamente la revoca della patente a coloro che siano o siano stati sottoposti a misure di prevenzione, senza che sia consentito all'Amministrazione operare un bilanciamento con ulteriori elementi di valutazione che possano emergere in concreto.

Posti tali principi, la Sezione ritiene che anche il comma 1 dell'art. 120 del Codice della Strada ugualmente si ponga in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui la sottoposizione a misure di prevenzione costituisca automaticamente un presupposto ostativo al rilascio della patente.

In particolare, il contrasto con l'art. 3 Cost. appare evidente, sotto il profilo del principio di uguaglianza, in relazione alla diversa disciplina delineata dal secondo comma del medesimo articolo a seguito della sentenza della Corte costituzionale 27 maggio 2020, n. 99.

La differenza di trattamento venutasi a determinare all'interno del medesimo articolo di legge, originariamente formulato in maniera unitaria mediante l'utilizzo della tecnica del rinvio agli elementi oggettivi della fattispecie contemplata dal primo comma per estenderne gli effetti ostativi alla diversa fattispecie delineata dal secondo comma, non appare giustificata a fronte di situazioni omogenee, connotate dal medesimo presupposto oggettivo (l'applicazione delle misure di prevenzione), e dunque partecipanti di una medesima ratio.

Appare evidente la disparità di trattamento che si viene a creare a seconda che la sottoposizione alle misure di prevenzione avvenga prima o dopo il rilascio del titolo abilitativo alla guida.

Sotto altro ma concorrente profilo l'esercizio del potere in sede di rilascio e in sede di revoca della patente di guida risponde alla tutela del medesimo interesse pubblico, ovvero quello della sicurezza stradale, degradando ad interesse legittimo la posizione giuridica del privato, necessariamente, sia in un caso che nell'altro.

Ne consegue che anche il comma 1 deve ritenersi affetto dai medesimi vizi di incostituzionalità, laddove la norma non venga interpretata nel senso di attribuire all'Autorità pubblica non già un

potere con carattere automatico e vincolato, bensì pienamente discrezionale a fronte della specifica misura di prevenzione cui nel caso concreto è sottoposto il soggetto istante, come discrezionale deve intendersi il potere esercitato in sede di revoca, per effetto dell'intervento della Corte n. 99/2020.

Tale sentenza ha rilevato che le categorie dei destinatari delle misure di prevenzione sono variegata ed eterogenee, al punto che non è agevole identificarne un denominatore comune.

La diversità delle fattispecie di cui al d.lgs. n. 159 del 2011, che rilevano come indice di pericolosità sociale, impone che l'Autorità pubblica, anche in sede di rilascio della patente di guida, oltre che di revoca del titolo, operi una valutazione in concreto.

La circostanza che la misura di prevenzione sia intervenuta in un momento anteriore o successivo al rilascio della patente deve considerarsi un fatto neutro rispetto alla sicurezza della circolazione stradale, che rappresenta l'interesse primario tutelato dalla norma sospettata di illegittimità costituzionale.

L'art. 120, comma 1, del Codice della Strada si pone altresì in contrasto con gli artt. 4, 16 e 35 Cost., in quanto, nel prevedere l'attribuzione al Prefetto di un potere vincolato ridonda in termini di sproporzionalità e irragionevolezza incidenti sulla libertà personale, sul diritto al lavoro e sulla libertà di circolazione.

Con riferimento alle misure di prevenzione, condividendo quanto rilevato dal Tar Marche con l'ordinanza di rimessione 27 maggio 2019, n. 356, la Sezione aggiunge che:

- *“l'autorità giudiziaria che dispone l'applicazione della sorveglianza speciale di P.S. è tenuta, ai sensi dell'art. 8 del citato decreto legislativo, a stabilire le prescrizioni a cui l'interessato deve attenersi per tutto il periodo di efficacia della misura”;*

- *“tali prescrizioni, tuttavia, non possono avere l'effetto di inibire all'interessato la possibilità di vivere una vita quanto più possibile normale (anche se vengono notevolmente limitate la libertà di spostamento e la libertà di frequentazione di altre persone) e, soprattutto, non debbono impedirgli di svolgere attività lavorativa lecita. Questo secondo profilo emerge sia dall'art. 8, comma 3, laddove si prevede addirittura che il Tribunale in determinati casi “ordini” all'interessato di darsi alla ricerca di un lavoro, sia, a livello più generale, dall'art. 67, comma 5, del D.lgs. n. 159/2011 (laddove si prevede che “Per le licenze ed autorizzazioni di polizia, ad eccezione di quelle relative alle armi, munizioni ed esplosivi, e per gli altri provvedimenti di cui al comma 1 le decadenze e i divieti previsti dal presente articolo possono essere esclusi dal giudice nel caso in cui per effetto degli stessi verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato e alla famiglia”)*”.

Ora, è evidente che il diniego automatico del rilascio della patente di guida in presenza della sottoposizione, presente o passata, ad una misura di prevenzione impedisce di fatto all'interessato di svolgere con maggiore agio una attività lavorativa lecita per tutto il periodo in cui egli è sottoposto alla sorveglianza speciale (il che rende la misura ancora più gravosa di quanto abbia inteso configurarla il giudice penale).

A fronte di quanto sopra rilevato, di contro, il carattere discrezionale del provvedimento prefettizio, come sottolineato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 99 del 2020, evita di non contraddire l'eventuale finalità della misura di prevenzione “di inserimento del soggetto nel circuito lavorativo”, che la misura stessa si propone.

## COMMERCIO

### **Sez. I, decreto 23 aprile 2020, n. 634 – Pres. D. Giordano**

*Va sospesa l'ordinanza della Regione Lombardia n. 528 dell'11 aprile 2020, che ha introdotto misure per la prevenzione e gestione emergenze epidemiologiche da Covid 19, limitatamente alla lettera H, nella parte in cui consente la consegna a domicilio da parte degli operatori commerciali al dettaglio anche per le categorie merceologiche non comprese nell'allegato 1, d.P.C.M. del 10 aprile 2020, come integrato dal decreto del Ministro dello sviluppo economico 25 marzo 2020.*

Il decreto ha premesso che il potere di ordinanza regionale è stato esercitato in funzione della tutela della salute, in specie ai fini dell'adozione di misure più restrittive di quelle statali.

L'ordinanza richiama, al riguardo, l'art. 3, primo comma, d.l. 19 del 2020, laddove si stabilisce che le Regioni, al fine di fronteggiare specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio, possono introdurre misure ulteriormente restrittive, tra quelle di cui all'art. 1, comma 2, esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale.

Ha aggiunto il decreto che con la previsione impugnata da alcune organizzazioni sindacali l'ordinanza regionale, disattendendo i propositi enunciati e ponendosi in contrasto con la normativa emergenziale contenuta nel d.l. e nel d.P.C.M. citt., ha ampliato, anziché restringere, le attività consentite, autorizzando il commercio al dettaglio di tutte le merci, a fronte di un d.P.C.M. che limitava il commercio solo a precisate categorie merceologiche ritenute essenziali o strategiche.

## CONTRATTI DELLA PA

### **Sez. II, sentenza 24 gennaio 2020, n. 174 – Pres. I. Caso, Est. L. Cordì**

La questione giuridica all'attenzione del Collegio concerne la legittimità di un'adesione che, pur mantenendo parte rilevante della fornitura oggetto della procedura di gara, riguardi prestazioni aggiuntive quali quelle risultanti all'esito della rinegoziazione effettuata ai sensi della previsione di cui all'articolo 106, comma 1, lettera b), del D.Lgs. n. 50/2016 dalla stazione appaltante e quelle negoziate direttamente dall'aderente.

La clausola di estensione del contratto è una figura che si colloca al crocevia tra buon andamento ed efficienza dell'azione amministrativa e tutela della concorrenza e parità di trattamento tra operatori economici. Il punto di equilibrio e temperamento tra questi principi è individuato dalla giurisprudenza richiamata nella necessaria e congiunta ricorrenza dei presupposti legittimanti il ricorso all'istituto, che sono tali: a) l'individuazione preventiva della possibilità di estensione della prestazione e l'indicazione delle Amministrazioni abilitate ad aderire; b) l'individuazione del valore economico massimo delle eventuali adesioni ed estensioni consentite; c) la sussistenza di prestazioni sostanzialmente omologhe con conseguente irrilevanza di modifiche meramente marginali. In presenza di simili presupposti, le esigenze dell'Amministrazione trovano compiuta

realizzazione senza urtare gli ulteriori principi che vengono in rilievo. Infatti, in tal modo, l'appalto oggetto di estensione, *"non viene sottratto al confronto concorrenziale, a valle, ma costituisce l'oggetto, a monte, del confronto tra le imprese partecipanti alla gara, poiché queste nel prendere parte ad una gara, che preveda la c.d. clausola di estensione, sanno ed accettano [...] che potrebbe essere loro richiesto di approntare beni, servizi o lavori ulteriori, rispetto a quelli espressamente richiesti dalla lex specialis, purché determinati o determinabili a priori, al momento dell'offerta, secondo requisiti né irragionevoli né arbitrari, tanto sul piano soggettivo - per caratteristiche e numero delle Amministrazioni eventualmente richiedenti - che su quello oggettivo - per natura, tipologia e quantità dei beni o delle prestazioni aggiuntive eventualmente richieste entro un limite massimo"* (Consiglio di Stato, sez. III, 4 febbraio 2016, n. 442).

Il congiunto operare di due figure (clausola di estensione del contratto e rinegoziazione ex articolo 106, comma 1, lettera b) del d.lgs. 50/2016) nella medesima vicenda amministrativa impone particolare acribia nella disamina non tanto dell'astratta meccanica di tali istituti quanto della concreta portata effettuale che il loro combinarsi realizza. Infatti, nella fattispecie non viene in rilievo *ex se* la modifica contrattuale effettuata dalla stazione appaltante quanto la ritenuta sottrazione dell'affidamento alle procedure di evidenza pubblica. Pertanto, non è in gioco la facoltà della stazione appaltante di ricorrere alla modifica del contratto originario quanto l'effetto che simile operazione produce, in caso di estensione del contratto, sui principi che tutelano il confronto concorrenziale. Ritiene il Collegio che, nel caso di specie, l'avvenuto mutamento della prestazione originaria (sostanziatosi nell'aumento della fornitura con 20 tipologie di reattivi volti alla esecuzione di altrettante tipologie di determinazioni diagnostiche che si aggiungono, pertanto, alle 73 tipologie di reattivi previsti nell'originaria aggiudicazione e nel consequenziale contratto) si traduca, per il tramite dell'utilizzo della clausola di estensione e della stipula di un nuovo e diverso contratto (che costituisce un indice evidente dell'*aliquid novi* che la complessiva operazione realizza, risultando, altrimenti sufficiente la mera applicazione della clausola), nella sottrazione di tale segmento ulteriore della prestazione alle procedure ad evidenza pubblica. Deve, infatti, considerarsi che il ricorso all'istituto di cui all'articolo 106, comma 1, lettera b), del D.lgs. n. 50/2016 costituisca già una peculiare deroga alle regole euro-unitarie in materia di concorrenza ammessa dal legislatore per consentire alla stazione appaltante di governare le sopravvenienze che si verificano nella fase esecutiva. La revisione del contratto è, quindi, eccezionalmente consentita esonerando la stazione appaltante dal ricorso al mercato che, come indicato dalla previsione, comporterebbe "notevoli disguidi o una consistente duplicazione dei costi". Tale eccezione deve, tuttavia, contenersi nei limiti propri della regola *iuris in esame*. Diversamente opinando si creerebbe quell'effetto moltiplicatore della lesione della concorrenza. Infatti, la prestazione derivante dalla pur legittima revisione del contratto da parte della stazione appaltante diviene, ove estesa da parte di una diversa Amministrazione, il veicolo attraverso il quale si esce dall'alveo della consentita deroga alla concorrenza determinando, sul piano effettuale, la sottrazione della prestazione alle regole dell'evidenza pubblica.

**Sez. II, sentenza 3 febbraio 2020, n. 240 – Pres. I. Caso, Est. L. Cordì**

Con la sentenza in esame il Collegio decide un ricorso proposto dall’Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) per l’annullamento di una procedura di gara avviata dall’Associazione per la Sussidiarietà e la Modernizzazione degli Enti Locali (Asmel), nella veste di centrale di committenza per gli enti associati. L’Anac contesta, in particolare, la legittimazione di Asmel a svolgere la funzione di centralizzazione delle committenze, in quanto la stessa non potrebbe qualificarsi come amministrazione aggiudicatrice e, segnatamente, come organismo di diritto pubblico.

La Sezione, esaminata l’ammissibilità del ricorso sotto il profilo della legittimazione a ricorrere di Anac, lo accoglie annullando gli atti di gara, anzitutto sul rilievo secondo cui Asmel non costituisce né soggetto aggregatore ai sensi del D.L. 24 aprile 2014, n. 66, (conv. con L. 89/2014), né organismo di diritto pubblico, sicché essa non potrebbe svolgere le funzioni di centrale di committenza.

In particolare il Tar afferma quanto segue:

- 1) ai sensi dell’articolo 3, comma 1, lettera d), del D.Lgs. 50 del 2016, l’organismo di diritto pubblico va definito come qualsiasi organismo, anche in forma societaria, il cui elenco non tassativo è contenuto nell’allegato IV: 1) istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale; 2) dotato di personalità giuridica; 3) la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d’amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico; i suddetti requisiti devono intendersi come cumulativi e di conseguenza la mancanza anche di uno solo di essi porta ad escludere lo status di organismo di diritto pubblico e alla disapplicazione della normativa comunitaria sugli appalti pubblici;
- 2) il ricorso ad un soggetto privato che svolga l’attività di centralizzazione della committenza o le attività di committenza ausiliaria può avvenire, secondo il diritto dell’Unione (v. considerandum n. 70 della Direttiva 2004/24/UE), esclusivamente ricorrendo alle regole di evidenza pubblica per la scelta del soggetto privato chiamato a svolgere tale servizio e non mediante un affidamento diretto che risulterebbe consentito solo laddove il soggetto chiamato a svolgere simile servizio sia sostanzialmente pubblico; diversamente opinando si realizzerebbe un’evidente violazione dei principi “di non discriminazione e tutela della concorrenza che la disciplina degli appalti pubblici si pone di perseverare”. Si consentirebbe, infatti, ad un soggetto privato ed anche privo dei requisiti pubblicistici richiesti dall’ordinamento di svolgere direttamente un servizio remunerato senza la preventiva applicazione delle regole in tema di evidenza pubblica.

Il Tar accoglie inoltre la censura di illegittimità del disciplinare di gara, nella parte in cui impone di corredare l’offerta con un atto d’obbligo con il quale i concorrenti si impegnano a versare ad Asmel un corrispettivo per le prestazioni svolte. Tale prescrizione viola, ad avviso della Sezione, gli art. 23 e 41 della Costituzione, non trovando espresso fondamento in una previsione legislativa.

**Sez. II, sentenza 7 febbraio 2020, n. 272 – Pres. I. Caso, Est. L. Cordì**

La sentenza in esame verte sugli appalti di fornitura di materiale informatico.

In particolare, il Collegio ha affermato i principi di seguito elencati.

Considerati i presupposti e l'estensione del sindacato giurisdizionale in materia di valutazione di congruità dell'offerta, l'eventuale divergenza tra l'offerta della controinteressata e la stima dei costi effettuata dall'amministrazione è elemento neutro e inidoneo da solo a disvelare l'inaffidabilità dell'offerta in assenza di ulteriori univoci elementi sul punto e ciò ancor più in quei casi in cui la stima è effettuata dall'amministrazione in termini prudenziali ed in base a parziali precedenti esperienze in analoghe forniture, tanto più se queste ultime - per le loro più ridotte caratteristiche - non costituiscono apprezzabili parametri di raffronto.

Nelle procedure ad evidenza pubblica il concorrente può generalmente giustificare il ribasso proposto facendo riferimento ai preventivi o alle offerte a lui rivolte dagli operatori economici ai quali abbia deciso di subappaltare (entro i limiti di legge) una o più lavorazioni; ciò, tuttavia, a patto che le proposte dei subappaltatori siano a loro volta corredate da giustificazioni, poiché in caso contrario non vi sarebbe alcuna garanzia in ordine alla congruità dei prezzi da costoro praticati e si sottrarrebbe una parte della prestazione (quella subappaltata) al vaglio di sostenibilità da parte della stazione appaltante. Tale principio si riferisce chiaramente ai casi in cui il ribasso sia giustificato dai preventivi o dalle offerte rivolte all'operatore economico e non alla diversa ipotesi in cui, al contrario, l'operatore non giustifichi il ribasso sulla base delle capacità dei subappaltatori ma sulle proprie capacità organizzative.

Tenuto conto dei principi elaborati dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato e dell'insegnamento proveniente dalla Corte di Giustizia secondo cui il termine per la presentazione del ricorso per motivi aggiunti decorre dal momento della conoscenza del provvedimento che si realizza con l'accesso agli atti da parte dell'operatore interessato, non va sovrapposta la conoscenza e/o conoscibilità dell'atto con la percezione/percepibilità della lesione o, comunque, della ritenuta illegittimità. Quest'ultimo elemento non permette di posticipare il termine al momento in cui possa realizzarsi una piena percezione della portata lesiva o della ritenuta illegittimità. Una simile situazione introdurrebbe un elemento di carattere meramente soggettivo difficilmente verificabile, frustrando il principio generale dell'accelerazione del contenzioso e delle esigenze di certezza del settore.

**Sez. IV, sentenza 2 marzo 2020, n. 401 – Pres. R. M.R. Messina, Est. G. Zucchini**

La "ratio" della disposizione dell'art. 95 comma 15 del codice dei contratti pubblici è ravvisata nella necessità di evitare ricorsi meramente strumentali, proposti da soggetti non collocati utilmente in graduatoria, che non potrebbero conseguire l'aggiudicazione se non sfruttando a proprio vantaggio gli automatismi insiti nelle modalità di formazione automatica della soglia di anomalia propria delle procedure da aggiudicare al massimo ribasso; nello stesso tempo, però, il Consiglio di Stato ha avuto cura di precisare che l'art. 95 comma 15 non può essere interpretato nel senso di ledere il diritto di difesa e di azione in giudizio, oggetto di precise garanzie costituzionali (articoli 24 e 113 della

Costituzione), senza contare il doveroso rispetto dei principi di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 della Costituzione), che impongono alle stazioni appaltanti di pervenire all'individuazione – attraverso la procedura di gara – dell'offerta migliore, evitando quindi scelte casuali ed arbitrarie.

### **Sez. II, sentenza 23 marzo 2020, n. 541 – Pres. I. Caso, Est. L. Patelli**

[Su causa analoga, decisa in 1° grado dal TAR Brescia, il Consiglio di Stato ha effettuato rinvio pregiudiziale in ordine alla qualifica di costruttore]

Il precetto di equivalenza delle specifiche tecniche di cui all'art. 68 d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (applicabile agli appalti dei settori speciali in forza del rinvio operato dall'art. 122 d.lgs. n. 50/2016 e precedentemente posto dall'art. 68 d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163) è un *“presidio del canone comunitario dell'effettiva concorrenza (come tale vincolante per l'Amministrazione e per il Giudice) ed impone che i concorrenti possano sempre dimostrare che la loro proposta ottempera in maniera equivalente allo standard prestazionale richiesto”* (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 11 settembre 2017, n. 4282) ed è volto ad *“evitare che le norme obbligatorie, le omologazioni nazionali e le specifiche tecniche possano essere artatamente utilizzate per operare indebite espulsioni di concorrenti, con il pretesto di una non perfetta corrispondenza delle soluzioni tecniche richieste”* (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 28 settembre 2018, n. 5568).

In sostanza, il concorrente non può essere escluso laddove *“dimostri che le soluzioni proposte ottemperano in maniera equivalente ai requisiti definiti dalle specifiche tecniche”* (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 3 maggio 2019, n. 2875) e, con riferimento all'equivalenza dei prodotti, *“gli apprezzamenti in ordine alla idoneità o alla inidoneità tecnica delle offerte dei vari partecipanti ad una gara pubblica, in quanto espressione di un potere di natura tecnico-discrezionale a carattere complesso, sono sindacabili in sede giurisdizionale solo se affetti da macroscopici vizi logici, disparità di trattamento, errore manifesto, contraddittorietà icu oculi rilevabile, rientrando tipicamente nel potere valutativo quello di ritenere migliore un'offerta rispetto ad un'altra”* (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 1 giugno 2018, n. 3299).

Tanto premesso in linea generale, sono state respinte le censure relative alla mancanza della qualifica di “costruttore” dei ricambi equivalenti in capo all'aggiudicataria.

Lo stesso art. 3 del D.M. 28 aprile 2008 (di recepimento della direttiva 2007/46/CE), richiamato dalla ricorrente, riprendendo la definizione fornita dalla direttiva 2007/46/CE, definisce “costruttore” come *“la persona o l'ente responsabile, verso l'autorità di omologazione, di tutti gli aspetti del procedimento di omologazione e della conformità della produzione; non è indispensabile che detta persona o ente partecipino direttamente a tutte le fasi di costruzione del veicolo, del sistema, del componente o dell'entità tecnica soggetti all'omologazione”*.

Nella specie, l'aggiudicataria ha dichiarato di partecipare a una delle fasi della materiale costruzione dei ricambi, producendoli in proprio o facendoli produrre sotto la propria direzione.

Ai fini della qualifica di costruttore è sufficiente infatti che il prodotto sia realizzato sotto le proprie direttive, immettendolo sul mercato a proprio nome e sotto la propria responsabilità; né è ostativa alla qualifica la circostanza dell'utilizzo, nell'ambito del procedimento di costruzione, di stabilimenti

di soggetti terzi, considerato che è espressamente esclusa la necessità che il costruttore partecipi a tutte le fasi della costruzione del prodotto.

**Sez. I, sentenza 30 marzo 2020, n. 576 – Pres. D. Giordano, Est. F. Fornataro**

Con la sentenza in esame la Sezione si è pronunciata sulle finalità e sul contenuto della dichiarazione circa gli eventuali gravi illeciti professionali e sulle modalità di effettuazione del sopralluogo.

In particolare, ha affermato il Collegio che:

- la “ratio” dell’art. 80, comma 5 lett. c), d.lgs. n. 50 del 2016 (secondo cui “le stazioni appaltanti escludono dalla partecipazione alla procedura d’appalto un operatore economico ... qualora: ... c) la stazione appaltante dimostri con mezzi adeguati che l’operatore economico si è reso colpevole di gravi illeciti professionali, tali da rendere dubbia la sua integrità o affidabilità”) risiede nell’esigenza di assicurare l’affidabilità di chi si propone quale contraente, requisito che si ritiene effettivamente garantito solo se si allarga il panorama delle informazioni, comprendendo anche le evenienze patologiche contestate da altri committenti. La norma tende a consentire alla stazione appaltante un’adeguata e ponderata valutazione sull’affidabilità e sull’integrità dell’operatore economico, sicché sono posti a carico di quest’ultimo i c.d. obblighi informativi: l’operatore è tenuto a fornire una rappresentazione quanto più dettagliata possibile delle proprie pregresse vicende professionali in cui, per varie ragioni, gli è stata contestata una condotta contraria a norma o, comunque, si è verificata la rottura del rapporto di fiducia con altre stazioni appaltanti;
- ai sensi dell’art. 80, comma 5, lett. c), d.lgs. n. 50 del 2016, anche la violazione degli obblighi informativi può integrare, a sua volta, il grave illecito professionale endoprocedurale, citato nell’elencazione esemplificativa dell’art. 80, comma 5 lett. c), cit., come omettere le informazioni dovute ai fini del corretto svolgimento della procedura di selezione, con conseguente facoltà della stazione appaltante di valutare tale omissione o reticenza ai fini dell’attendibilità e dell’integrità dell’operatore economico;
- la nozione di “grave illecito professionale” ex art. 80, comma 5, lett. c), d.lgs. n. 50 del 2016 – ferma la necessaria valutazione discrezionale della stazione appaltante – ricomprende ogni condotta, collegata all’esercizio dell’attività professionale, contraria ad un dovere posto da una norma giuridica sia essa di natura civile, penale o amministrativa; di conseguenza, l’elencazione dei gravi illeciti professionali rilevanti contenuta in detta norma deve riguardarsi quale meramente esemplificativa, nel senso che, pur agevolando gli obblighi dimostrativi facenti carico alla stazione appaltante, qualora ritenga di addivenire all’esclusione dell’operatore economico per le fattispecie tipizzate, non ne limita, tuttavia, la riconosciuta discrezionalità nella valutazione di altre situazioni, che evidenzino la contrarietà ad un obbligo giuridico di carattere civile, penale ed amministrativo, ritenute tali da rendere dubbia l’integrità o l’affidabilità del concorrente;
- ai sensi dell’art. 80, comma 5, lett. c), d.lgs. n. 50 del 2016, i concorrenti devono dichiarare ogni episodio della vita professionale astrattamente rilevante ai fini della esclusione, pena la

impossibilità per la stazione appaltante di verificare l'effettiva rilevanza di tali episodi sul piano della integrità professionale dell'operatore economico; resta, in ogni caso, fermo che, nella prospettiva della norma, l'operatore economico non può valutare autonomamente la rilevanza dei fatti o dei precedenti penali da comunicare alla stazione appaltante, poiché questa deve essere libera di ponderare discrezionalmente la sua idoneità come causa di esclusione, di tal che deve ritenersi mendace e rilevante anche la dichiarazione omessa;

- la mancata effettuazione del sopralluogo da parte di tutte le imprese di un costituendo RTI, ovvero l'esecuzione del sopralluogo da parte di una sola impresa in assenza di deleghe previamente rilasciate dalle altre partecipanti al raggruppamento, rappresenta una carenza dell'offerta e del suo contenuto, come tale insanabile.

### **Sez. I, decreto monocratico 22 aprile 2020, n. 596 – Pres. D. Giordano**

Il Tar, pur ritenendo le doglianze formulate a sostegno del ricorso e della domanda cautelare sorrette da profili sostanziali, meritevoli di approfondimento in sede collegiale, non ha sospeso – per difetto dei requisiti di estrema gravità ed urgenza – la determina del Direttore Generale con la quale è stata accettata la proposta di collaborazione avanzata da una società per la valutazione di test sierologici e molecolari per la diagnosi di infezione da SARS-Cov-2 a cura del Laboratorio di Virologia Molecolare, sotto la Responsabilità Scientifica del Responsabile della U.O.S. Virologia Molecolare.

Ha chiarito il decreto che l'accordo quadro stipulato tra la Fondazione I.R.C.C.S. Policlinico San Matteo e la società non sembra esaurirsi in un puro accordo di collaborazione scientifica, ma pare presentare contenuti sinallagmatici con precisi vantaggi economici e conseguente valore di mercato sottratto al confronto concorrenziale.

Sul medesimo ricorso si veda, **Sez. I, sentenza breve 8 giugno 2020, n. 1006 – Pres. D. Giordano, Est. F. Fornataro** con la quale il Tar si è definitivamente pronunciato sulla questione.

In particolare, Il Tar ha rilevato che la Fondazione Irccs, sebbene legittimata, ai sensi dell'art. 8, comma 5, d.lgs. 16 ottobre 2003, n. 288 (Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'articolo 42, comma 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3), ad avvalersi di altri soggetti per industrializzare i risultati della sua ricerca scientifica, svolta come attività istituzionale, tramite questo tipo di accordi non può comunque porre la struttura e le sue capacità a disposizione di un particolare soggetto privato, per consentirgli di conseguire risultati scientifici che resteranno nella sua esclusiva disponibilità anche per ciò che attiene alla proprietà e alla titolarità dei beni. Di conseguenza, è illegittimo, in quanto non sussumibile nel paradigma normativo indicato, l'accordo che vede la Fondazione Irccs, a fronte della fornitura di prototipi da parte di una società privata, impegnata, dietro pagamento di un corrispettivo, a mettere a disposizione dell'operatore privato le sue conoscenze scientifiche, i suoi laboratori, il suo personale, il suo know how (ossia tutti beni del suo patrimonio indisponibile) al fine di conseguire nuovi risultati e nuovi prodotti, la cui titolarità resta poi riservata al privato. Un siffatto accordo rientra piuttosto nella definizione di contratto attivo in quanto l'amministrazione si è obbligata ad eseguire una serie

di prestazioni a favore di un soggetto privato, in cambio di un compenso (nel caso di specie, la Fondazione I.R.C.C.S. Policlinico San Matteo ha accettato la proposta di collaborazione avanzata da una società privata per la valutazione di test sierologici e molecolari per la diagnosi dell'infezione da SARS-COV-2).

Secondo la giurisprudenza amministrativa e quella della CGUE, ogni qualvolta un'amministrazione intenda offrire sul mercato un bene o un'utilità, che si traduce in un'occasione di guadagno per gli operatori economici, deve garantire che tale assegnazione avvenga sulla base di procedure competitive che garantiscano la tutela della concorrenza, la parità di trattamento tra gli operatori e la non discriminazione. Più in dettaglio, ha evidenziato il Collegio che:

- da tempo la giurisprudenza comunitaria e nazionale ha precisato che i principi posti dal Trattato sull'Unione Europea a garanzia del buon funzionamento del mercato unico sono di applicazione generale e devono essere osservati in relazione a qualunque tipologia contrattuale tale da suscitare l'interesse concorrenziale delle imprese e dei professionisti, ancorché diversa dagli appalti di lavori, servizi e forniture, disciplinati da specifiche direttive comunitarie, come accade per le concessioni di beni pubblici di rilevanza economica, oltre che per le concessioni di servizi e gli appalti sottosoglia comunitaria;

- la pacifica circostanza che le direttive comunitarie in materia di appalti siano attuative dell'art. 81 del Trattato porta a ritenere che le norme da esse poste siano puramente applicative, con riferimento a determinati appalti, di principi generali, che, essendo sanciti in modo universale dal Trattato, sono vevoli anche per contratti e fattispecie diverse da quelle concretamente contemplate e da ciò deriva l'immediata operatività dei principi anche con riferimento alle concessioni di beni di rilevanza economica;

- si tratta, in particolare, dei principi di libertà di stabilimento (art. 49 TFUE ex articolo 43 del TCE), libertà di prestazione dei servizi (art. 56 TFUE ex articolo 49 del TCE), parità di trattamento e divieto di discriminazione in base alla nazionalità (artt. 49 e 56 TFUE), trasparenza e non discriminazione (art. 106 TFUE ex articolo 86 del TCE);

- del resto, anche la Corte Costituzionale ha precisato che la disciplina delle procedure di gara, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento; "la gara pubblica, dunque, costituisce uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza";

- simili principi risultano positivizzati dall'art. 4 del d.l.vo 2016, n. 50, laddove precisa che "l'affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, dei contratti attivi, esclusi, in tutto o in parte, dall'ambito di applicazione oggettiva del presente codice, avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica".

Da ciò deriva che anche l'individuazione del concessionario di un bene patrimoniale indisponibile (come nel caso di specie) deve soggiacere ai principi comunitari, sicché deve avvenire all'esito di una

procedura ad evidenza pubblica che garantisca l'apertura al mercato e il confronto competitivo tra gli operatori del settore.

Il Collegio ha precisato che i principi comunitari non possono essere elusi attraverso l'utilizzo di moduli convenzionali che, al di fuori della necessaria apertura al mercato, abbiano l'effetto di attribuire ad un operatore privato una particolare utilità, formata da un complesso di beni sottoposto a vincolo di indisponibilità. L'ordinamento comunitario è indifferente al nomen assegnato tanto dall'ordinamento nazionale, quanto dalle parti, alla singola fattispecie e ciò impone di applicare i principi comunitari alle concessioni di beni indisponibili di rilevanza economica, trattandosi di un modello di organizzazione e gestione del bene pubblico che comporta un'occasione di guadagno per i soggetti operanti sul mercato.

### **Sez. II, sentenza 13 maggio 2020, n. 805 – Pres. I. Caso, Est. L. Cordì**

È viziata da eccesso di potere l'aggiudicazione di una gara d'appalto da parte di una PA ad un soggetto che ritiene inaffidabile.

- Il recepimento di un motivo facoltativo di esclusione previsto dalla direttiva 2014/24 impone allo Stato membro di *“rispettarne gli elementi essenziali, quali ivi previsti”* (cfr., inoltre, Corte di Giustizia, Sezione IV, 19 giugno 2019, C41/18, punto 33); non è, quindi, consentito agli Stati di *“snaturare”* i motivi facoltativi o *“ignorare”* gli obiettivi o i principi ai quali è ispirato ciascuno di detti motivi;
- dalla lettura della previsione di cui all'articolo 57, paragrafo 4, della direttiva 2014/24, emerge con chiarezza *“che il legislatore dell'Unione ha inteso affidare all'amministrazione aggiudicatrice, e ad essa sola, e non ad un giudice nazionale, il compito di valutare, nella fase della selezione degli offerenti, se un candidato o un offerente debba essere escluso da una procedura di aggiudicazione di appalto”* (Corte di giustizia dell'Unione europea, Sezione IX, ordinanza 20 novembre 2019, C- 552/18, punto 24); di conseguenza, l'esclusione facoltativa per sussistenza di un grave illecito professionale deve risultare l'esito di un apprezzamento condotto dall'Amministrazione aggiudicatrice e non è, pertanto, suscettibile di essere rimesso alla decisione del Giudice nazionale;
- è viziato da eccesso di potere l'operato dell'Amministrazione che, da un lato, esprima in una pluralità di atti un chiaro giudizio di inaffidabilità e di non correttezza professionale dell'operatore economico e, dall'altro, disponga in favore dello stesso un affidamento seppur condizionato all'esito del giudizio civile sulla legittimità di una risoluzione disposta dalla stessa Amministrazione per inadempimento dell'operatore;
- *la procedura di evidenza pubblica è diretta alla scelta del contraente più affidabile per l'esecuzione di un determinato contratto d'appalto, ed è, dunque, irragionevole il risultato dell'azione amministrativa che finisce con il premiare con l'aggiudicazione un concorrente che la stessa stazione appaltante, per il quadro fornito dagli elementi raccolti nella propria attività istruttoria”, ritiene già inaffidabile.*

**Sez. I, sentenza 14 maggio 2020, n. 811 – Pres. D. Giordano, Est. F. Fornataro**

La sentenza verte sull'estensione della nozione di "grave errore professionale" che può dare luogo ad esclusione da una gara di appalto.

In particolare la Sezione ha affermato quanto segue:

- in base all'orientamento della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, la nozione di "errore nell'esercizio dell'attività professionale" attiene a qualsiasi comportamento scorretto che incida sulla credibilità professionale dell'operatore e non soltanto le violazioni delle norme di deontologia in senso stretto della professione cui appartiene tale operatore;
- l'art. 80, comma 5 lett. c), del d.l.vo n. 50 del 2016 tende a consentire alla stazione appaltante un'adeguata e ponderata valutazione sull'affidabilità e sull'integrità dell'operatore economico, tanto che sono posti a carico di quest'ultimo i c.d. obblighi informativi: l'operatore è tenuto a fornire una rappresentazione quanto più dettagliata possibile delle proprie pregresse vicende professionali in cui, per varie ragioni, gli è stata contestata una condotta contraria a norma o, comunque, si è verificata la rottura del rapporto di fiducia con altre stazioni appaltanti. L'ampiezza della formulazione, sia della norma nazionale, sia dell'art. 57, comma 4 lett. c), della direttiva 2014/24, conduce a ricomprendere nella nozione di "grave illecito professionale" – ferma restando la necessaria valutazione discrezionale della stazione appaltante – ogni condotta, collegata all'esercizio dell'attività professionale, contraria ad un dovere posto da una norma giuridica sia essa di natura civile, penale o amministrativa;
- l'art. 80, comma 5 lett. c), del d.l.vo n. 50 del 2016 non reca una tassativa elencazione di ipotesi di grave errore professionale, sicché la stazione appaltante può addivenire all'esclusione dell'operatore economico, al di fuori di ogni tipizzazione normativa, ogni qual volta evidenzi, in esercizio della discrezionalità di cui dispone nella materia in esame, la riferibilità all'operatore di situazioni contrarie ad un obbligo giuridico di carattere civile, penale ed amministrativo, ritenute tali da rendere dubbia l'integrità o l'affidabilità del concorrente. Insomma, la citata disposizione non contempla un numero chiuso di "gravi illeciti professionali", ma una serie aperta, cui deve essere data concretezza, di volta in volta, dalla stazione appaltante in esercizio della discrezionalità di cui dispone;
- la "ratio" dell'art. 80, comma 5 lett. c), cit. risiede "nell'esigenza di assicurare l'affidabilità di chi si propone quale contraente, requisito che si ritiene effettivamente garantito solo se si allarga il panorama delle informazioni, comprendendo anche le evenienze patologiche contestate da altri committenti;
- ai fini della valutazione dell'esistenza di un grave errore professionale, correlato a fatti di rilevanza penale, non è necessaria la previa adozione di una misura penale a carico di un soggetto che agisce ed opera per la società interessata, ovvero la disposizione nei suoi confronti del rinvio a giudizio. Rileva, piuttosto, che i fatti presi in considerazione dalla stazione appaltante, quand'anche di rilevanza penale, siano espressivi di un grave errore professionale. Sul punto ha precisato la sentenza in rassegna che la fonte di innesco del

potere valutativo della stazione appaltante può sicuramente essere un provvedimento del giudice penale, per i fatti che in esso sono riferiti, ma ciò non postula che sia stata applicata una misura penale, di qualunque tipo, nei confronti del rappresentante legale, o dell'amministratore, di fatto o di diritto, della società interessata.

Ecco, allora, con riferimento alla fattispecie in esame, che è del tutto irrilevante che l'ordinanza del Gip, presa in esame dall'amministrazione unitamente all'ulteriore materiale istruttorio acquisito, non rechi l'applicazione di una misura cautelare a carico dell'amministratore della società interessata, perché non è questo il presupposto di applicazione dell'art. 80, comma 5 lett. c), del d.l.vo 2016 n. 50.

Allo stesso modo, neppure rileva che, con riferimento al tempo dell'esclusione, non fosse stato disposto o richiesto il suo rinvio a giudizio ed egli avesse assunto semplicemente la posizione di persona sottoposta ad indagini.

#### **Sez. IV, sentenza 1 giugno 2020, n. 981 – Pres. R. M.R. Messina, Est. K. Papi**

Con la pronuncia il Collegio affronta vari temi. In particolare: la questione relativa all'interesse all'impugnazione dell'aggiudicazione da parte dell'impresa terza classificata (paragrafi 7 e ss.); il problema della compatibilità con l'art. 34 comma 2 c.p.a. (recante il divieto, per il G.A., di pronunciarsi su poteri amministrativi non ancora esercitati) con riferimento alla valutazione della verifica di anomalia non ancora svolta dalla p.a. sulla seconda graduata (paragrafi 8 e ss.); l'illegittimità dell'ammissione alla gara di un'impresa posta in essere dalla stazione appaltante senza prendere in esame le numerose segnalazioni di inadempimenti contrattuali e condotte anticoncorrenziali dell'operatore economico, di per sé non rilevanti in termini autonomamente escludenti, ma sulle quali si impone valutazione e motivazione da parte della p.a. (paragrafo 9.11 e ss.).

#### **Sez. I, sentenza 8 giugno 2020, n. 1009 – Pres. D. Giordano, Est. Perilli**

Il Collegio ha annullato la gara che il Comune di Cisliano ha indetto per la distribuzione del gas naturale, in attesa dell'indizione della complessa gara da parte dell'ente di governo dell'ambito territoriale, in quanto la stessa si pone in contrasto con l'obbligo, ricavabile dalla specifica normativa del settore della distribuzione del gas e dal dovere di buona fede, di non interferire nella gestione della gara d'ambito, finalizzata alla realizzazione di obiettivi di efficienza e di economicità, la quale postula che l'esercizio del potere di indizione della gara sia temporaneamente ed inderogabilmente trasferito con il conferimento della delega.

#### **Sez. IV, sentenza 25 giugno 2020, n. 1194 – Pres. R. M.R. Messina, Est. G. Zucchini**

In sede di giustificazioni dell'offerta possono ammettersi parziali e limitate variazioni delle voci di costo – purché l'offerta complessivamente risulti congrua, oltre che non modificata radicalmente – deve però trattarsi di variazioni tutto sommato limitate e, quel che più conta, adeguatamente giustificate; nel caso poi del costo della manodopera, costituente un elemento essenziale dell'offerta economica – tanto è vero che deve essere oggetto di una specifica indicazione ai sensi

dell'art. 95 comma 10 del D.Lgs. 50/2016 – la valutazione della stazione appaltante deve essere condotta con particolare rigore, esigendo quindi dall'impresa sottoposta a verifica spiegazioni assolutamente adeguate (cfr. sul punto, le sentenze del Consiglio di Stato, sez. V, n. 3968/2020 e del TAR Molise, sez. I, n. 175/2020).

**Sez. IV, sentenza 29 luglio 2020, n. 1462 – Pres. R. M.R. Messina, Est. G. Zucchini**

Dalla lettura coordinata dell'art. 110 del codice dei contratti pubblici e dell'art. 186-bis della legge fallimentare risulta con sufficiente chiarezza che un'impresa che ha depositato domanda di concordato preventivo, anche "in bianco", può prendere parte ad una pubblica gara, purché autorizzata dal tribunale e munita dell'avvalimento di altro soggetto, non essendo più necessario l'avvalimento solo dopo l'adozione del decreto di ammissione al concordato.

**Sez. IV, sentenza 12 agosto 2020, n. 1563 – Pres. R. M.R. Messina, Est. K. Papi**

La sentenza affronta la tematica del computo delle ore di lavoro effettivo in sede di valutazione dell'anomalia dell'offerta (par. 7.2 e ss.).

**Sez. I, sentenza 12 ottobre 2020, n. 1881 – Pres. D. Giordano, Est. F. Fornataro**

La sentenza si occupa del principio della suddivisione in lotti degli appalti di notevoli dimensioni e/o importo.

In particolare, ha affermato la Sezione che:

- negli appalti pubblici, la suddivisione in lotti, effettuabile su base quantitativa o su base qualitativa, in conformità alle varie categorie e specializzazioni esistenti, risulta suscettibile di deroga, purché la stazione appaltante espliciti le ragioni della scelta e a tal fine la giurisprudenza richiede una motivazione rigorosa, che individui i vantaggi economici e/o tecnico-organizzativi derivanti dall'opzione del lotto unico ed espliciti le ragioni per cui detti obiettivi siano prevalenti sull'esigenza di garantire l'accesso alle pubbliche gare ad un numero quanto più ampio di imprese, ed in particolare alle imprese di minore dimensioni;
- la scelta relativa alla suddivisione in lotti di un contratto pubblico si presta ad essere sindacata in sede giurisdizionale amministrativa: e ciò ancorché l'incontestabile ampiezza del margine di valutazione attribuito all'amministrazione in questo ambito conduca per converso a confinare questo sindacato nei noti limiti rappresentati dai canoni generali dell'agire amministrativo, ovvero della ragionevolezza e della proporzionalità, oltre che dell'adeguatezza dell'istruttoria;
- la decisione della stazione appaltante circa la suddivisione in lotti di un appalto deve essere funzionalmente coerente con il bilanciato complesso degli interessi pubblici e privati coinvolti dal procedimento e resta delimitata, oltre che dalle specifiche norme del codice dei contratti, anche dai principi di proporzionalità e di ragionevolezza e non deve dar luogo a violazioni sostanziali dei

principi di libera concorrenza, di par condicio, di non-discriminazione e di trasparenza. Nella specie i principi suindicati - secondo la sentenza in rassegna - non risultavano rispettati dalla stazione appaltante.

I nove lotti infatti erano tutti caratterizzati da un rilevante valore economico, atteso che uno era di importo superiore a 32 milioni, un altro di importo pari a circa 25 milioni, altri tre superavano i 19 milioni, un altro era di poco inferiore a tale cifra, altri due superavano i 14 milioni, un altro superava i 12 milioni, mentre quello di minor importo sfiorava gli 11 milioni di euro.

Non solo, ciascuno di essi era strutturato su un'ampia estensione territoriale, con accorpamento di più aziende sanitarie e presidi ospedalieri differenti.

#### **Sez. IV, sentenza 30 ottobre 2020 n. 2044 - Pres. G. Zucchini, Est. A. Di Mario**

In tema di appalti pubblici, al di fuori dei casi in cui il margine positivo risulti pari a zero, non è possibile stabilire una soglia minima di utile al di sotto del quale l'offerta deve essere considerata anomala, poiché anche un utile apparentemente modesto può comportare un vantaggio significativo, sia per la prosecuzione in sé dell'attività lavorativa, sia per la qualificazione e la pubblicità.

Nel caso di specie, il Tar si è pronunciato su una lite che contrapponeva studi di ingegneria, avversari in una gara per la realizzazione di una scuola pubblica. La cordata sconfitta contestava al vincitore l'offerta di prezzi bassi in modo anomalo, tali da non poter essere remunerativi.

Diverso è stato l'orientamento dei giudici, che ha distinto tra singoli errori di calcolo e offerte non sostenibili. In particolare, è stato rammentato che la presenza di un errore non basta a far dubitare della serietà e attendibilità dell'offerta, e quindi non può generare un giudizio di anomalia dell'offerta.

#### **Sez. I, sentenza 16 novembre 2020, n. 2190 – Pres. D. Giordano, Est. R. Perilli**

Il Tribunale ha annullato la nomina del r.t.i. controinteressato a promotore di finanza di progetto nonché la gara indetta per la realizzazione del progetto di esecuzione dei lavori di ristrutturazione e di gestione trentennale del dismesso Palasharp di Milano, in quanto anche nella fase dell'approvazione della proposta di uno studio di fattibilità ad istanza di privati sussiste l'onere di dichiarare i motivi di esclusione di cui all'articolo 80 del codice dei contratti pubblici: una diversa interpretazione, oltre che a porsi in contrasto con la lettera dell'articolo 183, comma 8, sarebbe contrastante con l'interesse pubblico alla scelta di operatori economici affidabili, in quanto il promotore finanziario il cui progetto è posto a base di gara, ove decidesse di non avvalersi della prelazione, non sarebbe mai sottoposto alla verifica dei requisiti morali.

Il Collegio ha invece respinto il motivo di ricorso avente ad oggetto l'obbligatorietà della conferenza di servizi, in quanto l'articolo 27, comma 3, del codice dei contratti non si applica automaticamente alla fase di verifica di fattibilità del progetto, stante la disciplina speciale dettata per le procedure di partenariato pubblico privato, connotate da ampia discrezionalità e dunque dalla possibilità di sostituire la conferenza di servizi obbligatoria con una conferenza di servizi facoltativa o con un'adeguata istruttoria.

**Sez. II, sentenza 27 novembre 2020, n. 2317 – Pres. I. Caso, Est. L. Patelli**

*Non sussiste un interesse protetto dell'operatore economico a che un bando sia formulato in termini tali da garantirgli il maggior utile possibile o il minor spreco di risorse, poiché l'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione è volto a garantire la migliore gestione dei servizi in termini di efficienza, efficacia ed economicità, interesse fisiologicamente diverso da quello dell'operatore economico, volto a conseguire un utile d'impresa.*

La Sezione ha pronunciato sul ricorso proposto dal concorrente ad una gara per l'affidamento del servizio di vitto ai detenuti di un penitenziario.

Quanto all'immediata impugnazione della lex specialis di gara ha ricordato il Collegio che, alla luce dei principi espressi dall'[Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato del 26 aprile 2018, n. 4](#) (che ha richiamato propri precedenti in termini: 29 gennaio 2003, n. 1 e 17 aprile 2011, n. 4), *“le clausole non escludenti del bando [...]vanno] impugunate unitamente al provvedimento che rende attuale la lesione (id est: aggiudicazione a terzi), considerato altresì che la postergazione della tutela avverso le clausole non escludenti del bando, al momento successivo ed eventuale della denegata aggiudicazione, secondo quanto già stabilito dalla decisione dell'Adunanza plenaria n. 1 del 2003, non si pone certamente in contrasto con il principio di concorrenza di matrice europea, perché non lo oblitera, ma lo adatta alla realtà dell'incedere del procedimento nella sua connessione con i tempi del processo”*.

L'elaborazione giurisprudenziale sul tema ha più volte chiarito che la regola generale è quella per cui soltanto colui che ha partecipato alla gara è legittimato ad impugnarne l'esito (essendo titolare di una posizione differenziata) e che i bandi di gara e di concorso e le lettere di invito vanno normalmente impugnati unitamente agli atti che di essi fanno applicazione, dal momento che sono questi ultimi a identificare in concreto il soggetto leso dal provvedimento e a rendere attuale e concreta la lesione. Le eccezioni, che impongono l'onere di immediata impugnazione, possono essere ricondotte alle ipotesi in cui (i) si contesti in radice l'indizione della gara, (ii) si contesti che una gara sia mancata, avendo l'amministrazione disposto affidamento in via diretta del contratto, (iii) si impugnino direttamente le clausole del bando assumendo che le stesse siano immediatamente escludenti ([Cons. Stato, sez. V, 29 aprile 2019, n. 2732](#)).

Devono, in altre parole, essere immediatamente impuguate le sole clausole immediatamente escludenti o che impediscono la partecipazione alla gara e la presentazione di un'offerta.

Come riconosciuto dalla citata [Adunanza plenaria n. 4 del 2018](#), la giurisprudenza ha poi fatto rientrare nel genus delle “clausole immediatamente escludenti” anche le fattispecie di (a) clausole impositive, ai fini della partecipazione, di oneri manifestamente incomprensibili o del tutto sproporzionati per eccesso rispetto ai contenuti della procedura concorsuale; (b) regole che rendano la partecipazione incongruamente difficoltosa o addirittura impossibile; (c) disposizioni abnormi o irragionevoli che rendano impossibile il calcolo di convenienza tecnica ed economica ai fini della partecipazione alla gara, ovvero prevedano abbreviazioni irragionevoli dei termini per la presentazione dell'offerta; (d) condizioni negoziali che rendano il rapporto contrattuale eccessivamente oneroso e obiettivamente non conveniente; (e) clausole impositive di obblighi contra ius; (f) bandi contenenti gravi carenze nell'indicazione di dati essenziali per la formulazione dell'offerta (come, ad esempio, quelli relativi al numero, qualifiche, mansioni, livelli retributivi e

anzianità del personale destinato ad essere assorbito dall'aggiudicatario), ovvero che presentino formule matematiche del tutto errate (come quelle per cui tutte le offerte conseguono comunque il punteggio di 0 pt.); (g) atti di gara del tutto mancanti della prescritta indicazione nel bando di gara dei costi della sicurezza "non soggetti a ribasso" (Cons. Stato, [sez. V, 29 aprile 2019, n. 2732](#); id., [sez. III, 28 settembre 2020, n. 5705](#)).

### **Sez. II, sentenza 4 dicembre 2020, n. 2390 – Pres. I. Caso. Est. L. Cordi**

Il Collegio ha ritenuto infondati il ricorso introduttivo ed il ricorso per motivi aggiunti volti a chiedere l'annullamento della determinazione con cui la Stazione Appaltante ha aggiudicato la procedura negoziata d'urgenza per l'affidamento di accordi quadro per la fornitura di ecografi ed elettrocardiografi, destinati all'emergenza sanitaria "Covid-19" (Lotto n. 2) e di tutti gli atti ed i verbali della procedura nonché di "tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti, ancorché attualmente non conosciuti".

In particolare:

1) secondo la Sezione: a) *"in caso di comunicazione dell'aggiudicazione che non specifichi le ragioni di preferenza dell'offerta dell'aggiudicatario (o non sia accompagnata dall'allegazione dei verbali di gara), e comunque, in ogni caso in cui si renda indispensabile conoscere gli elementi tecnici dell'offerta dell'aggiudicatario per aver chiare le ragioni di preferenza, l'impresa concorrente può richiedere di accedere agli atti della procedura"*; b) alla luce dell'insegnamento della Corte di Giustizia dell'Unione europea (specialmente con la sentenza 8 maggio 2014 nella causa C-161/13 Idrodinamica Spurgo [...]) *"il termine di trenta giorni per l'impugnativa del provvedimento di aggiudicazione non decorre sempre dal momento della comunicazione ma può essere incrementato di un numero di giorni pari a quello necessario affinché il soggetto (che si ritenga) leso dall'aggiudicazione possa avere piena conoscenza del contenuto dell'atto e dei relativi profili di illegittimità ove questi non siano oggettivamente evincibili dalla richiamata comunicazione (cfr. Cons. Stato, sez. V, 2 settembre 2019, n. 6064; V, 13 febbraio 2017, n. 592; V, 10 febbraio 2015, n. 864)"* (Consiglio di Stato, Sez. V, 28 ottobre 2019, n. 7387); c) *"la dilazione temporale, che prima era fissata nei dieci giorni previsti per l'accesso informale ai documenti di gara dall'art. 79, comma 5 - quater D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, decorrenti dalla comunicazione del provvedimento, può ora ragionevolmente essere fissata nei quindici giorni previsti dal richiamato comma 2 dell'art. 76 D.Lgs. n. 50 del 2016 per la comunicazione delle ragioni dell'aggiudicazione su istanza dell'interessato"* (v. ancora, Consiglio di Stato, Sez. V, 28 ottobre 2019, n. 7387); d) *"qualora la stazione appaltante rifiuti illegittimamente l'accesso, o tenga comportamenti dilatori che non consentano l'immediata conoscenza degli atti di gara, il termine non inizia a decorrere e il potere di impugnare dall'interessato pregiudicato da tale condotta amministrativa non si "consuma"; in questo caso il termine di impugnazione comincia a decorrere solo a partire dal momento in cui l'interessato abbia avuto cognizione degli atti della procedura (cfr. Cons. Stato, sez. III, 6 marzo 2019, n. 1540; III, 22 luglio 2016, n. 3308; V, 7 settembre 2015, n. 4144; III, 10 novembre 2011, n. 5121)"*; e) *"la comunicazione dell'avvenuta aggiudicazione imposta dall'art. 76, comma 5, D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, non è surrogabile da altre forme di pubblicità legali, quali, in particolare, la pubblicazione del*

*provvedimento all'albo pretorio della stazione appaltante per l'espresso riferimento dell'art. 120, comma 5, Cod. proc. amm., alla "ricezione della comunicazione", ovvero ad una precisa modalità informativa del concorrente (cfr. Cons. Stato, sez. V, 25 luglio 2019, n. 5257; V, 23 luglio 2018, n. 4442; V, 23 novembre 2016, n. 4916)"; f) "anche indipendentemente dal formale inoltro della comunicazione dell'art. 76, comma 5, D.Lgs. n. 50 del 2016 cit., per la regola generale di cui all'art. 41, comma 2, Cod. proc. amm., il termine decorre dal momento in cui il concorrente abbia acquisito "piena conoscenza" dell'aggiudicazione, del suo concreto contenuto dispositivo e della sua effettiva lesività, pur se non sia accompagnata dall'acquisizione di tutti gli atti del procedimento (cfr. Cons. Stato, sez. V, 23 agosto 2019, n. 5813; V, 23 luglio 2018, n. 4442; V, 2017, n. 1953)" (T.A.R. per la Lombardia – sede di Milano, Sez. II, 7 febbraio 2020, n. 272: Id., 11 giugno 2020, n. 1046).*

Tali conclusioni raggiunte dalla Sezione non sono smentite ma, al contrario, avvalorate in *parte qua* dalla recente sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 12/2020. Se, infatti, la pronuncia dell'Adunanza plenaria ritiene idonea a far decorrere il termine per l'impugnazione la pubblicazione degli atti di gara (art. 29 D.Lgs. n. 50/2016), al contempo, la decisione si segnala per escludere la necessità di proporre ricorso c.d. "al buio" (o, "in abstracto", per usare la formula della C.G.U.E.; cfr. punto 8.2, lett. b), della presente sentenza) "e di per sé destinato ad essere dichiarato inammissibile, per violazione della regola sulla specificazione dei motivi di ricorso, contenuta nell'art. 40, comma 1, lettera d), del c.p.a." (Consiglio di Stato, A.P., 2 luglio 2020, n. 12). Una precisazione di particolare importanza anche perché rileva la sostanziale adesione dell'Adunanza plenaria (testimoniata dalla corrispondenza quasi letterale delle formule usate) a quella parte della dottrina che evidenzia come il concetto di piena conoscenza non possa intendersi come percezione della lesività ma come cognizione del vizio che affligge l'atto, in conformità, del resto, con la posizione espressa dalla Corte di Giustizia che discorre di conoscenza non della lesione ma della "pretesa violazione" (cfr.: C.G.U.E, 14 febbraio 2019, causa C-54/18).

2) Secondo la giurisprudenza amministrativa prevalente, la normativa vigente collega all'omessa specificazione dei costi della manodopera l'automatismo espulsivo senza possibilità di soccorso istruttorio e la previsione di cui all'art. 95, co. 10, del D. Lgs. n. 50/2016 ha valenza di norma imperativa idonea ad eterointegrare la *lex specialis*, rendendo cogente la separata indicazione degli oneri del personale anche laddove il bando o il capitolato di gara non ne facciano espresso riferimento. *Tuttavia, deve considerarsi come l'assolvimento di simile onere possa risultare impossibilitato dall'obbligatorio uso di particolari modelli dichiarativi imposti dalla lex specialis di gara. In tale evenienza, i principi di trasparenza e di proporzionalità devono essere interpretati nel senso che essi non ostano alla possibilità di consentire agli offerenti di sanare la loro situazione e di ottemperare agli obblighi previsti dalla normativa nazionale in materia entro un termine stabilito dall'amministrazione aggiudicatrice. Nel caso di specie, l'operatore usa il modello informatico obbligatorio predisposto dalla stazione appaltante che non consente, tuttavia, di inserire l'apposita dichiarazione.* Ricorre, pertanto, una delle ipotesi eccezionali che consentono di acquisire *ex post* le indicazioni sul costo della manodopera. Acquisizione ritualmente avvenuta e successivamente oggetto di apposito controllo da parte della C.T. e del R.U.P. Del resto, come chiarito dalla Sezione, "l'essersi rigorosamente attenuti alle modalità compilative richieste non può ridondare in danno di chi sul tenore letterale di siffatte previsioni ha fatto affidamento e ad esse si è scrupolosamente

*adeguato, redigendo l'offerta conformemente al modello predisposto dalla stazione appaltante, anche senza indicazione separata dei costi della manodopera"* (cfr., da ultimo, Consiglio di Stato, Sez. V, 28 luglio 2020, n. 4806)" (T.A.R. per la Lombardia - sede di Milano, Sez. II, 30 luglio 2020, n. 1475).

**Sez. I, sentenza 4 dicembre 2020, n. 2395 – Pres. D. Giordano, Est. M. Gatti**

La mancata allegazione all'offerta della fotocopia della carta d'identità di un concorrente ad una gara d'appalto, la cui produzione sia prevista dalla lettera d'invito, in linea generale, ai sensi dell'art. 83, c. 9 D.Lgs. 18.4.2016, n. 50, non può essere sanata con il soccorso istruttorio.

Qualora le dichiarazioni siano state tuttavia sottoscritte dal concorrente con firma digitale, dal combinato disposto dell'art. 65, c. 1, lett. a) del Codice dell'amministrazione digitale, e dell'art. 77, c. 6, lett. b) del Codice dei contratti, in relazione al particolare grado di sicurezza e di certezza nell'imputabilità soggettiva che la caratterizza, anche in assenza dell'allegazione di copia del documento di identità, possono ritenersi soddisfatti i requisiti dichiarativi di cui al c. 3 dell'art. 38 del D.P.R. n. 445/2000, prevedendo infatti il c. 2 di tale articolo, che le dichiarazioni "sono valide se effettuate secondo quanto previsto dall'articolo 65 del decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82".

**Sez. I, sentenza 9 dicembre 2020, n. 2450 – Pres. D. Giordano, Est. F. Fornataro**

La sentenza verte sul carattere eccezionale della c.d. proroga tecnica.

In particolare, ha affermato il Collegio che:

- in materia di rinnovo o proroga dei contratti pubblici di appalto non vi è alcuno spazio per l'autonomia contrattuale delle parti, vigendo il principio inderogabile, fissato dal legislatore per ragioni di interesse pubblico, in forza del quale, salve espresse previsioni dettate dalla legge in conformità della normativa comunitaria, l'Amministrazione, una volta scaduto il contratto, deve, qualora abbia ancora la necessità di avvalersi dello stesso tipo di prestazioni, indire una nuova gara pubblica, all'esito della quale individuerà il nuovo aggiudicatario;
- la c.d. proroga tecnica è ipotizzabile solo in via del tutto eccezionale, poiché costituisce una violazione dei principi comunitari di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza, sicché è configurabile solo per esigenze di continuità dell'azione amministrativa, ex art. 97 Cost., qualora, per ragioni obiettivamente non dipendenti dall'amministrazione, vi sia l'effettiva necessità di assicurare provvisoriamente il servizio nelle more del reperimento di un nuovo contraente.

E' stato ricordato che l'art. 23, comma 2, della legge 2005 n. 62 dispone che: "I contratti per acquisti e forniture dei beni e servizi, già scaduti o che vengono a scadere nei mesi successivi alla data di entrata in vigore della presente legge, possono essere prorogati per il tempo necessario alla stipula dei nuovi contratti a seguito dell'espletamento di gare ad evidenza pubblica a condizione che la proroga non superi comunque i sei mesi e che il bando di gara venga pubblicato entro e non oltre novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge".

**Sez. I, sentenza 24 dicembre 2020, n. 2592 - Pres. D. Giordano, Est. V. Mameli**

In materia di appalti pubblici il procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta non ha per oggetto la ricerca di specifiche e singole inesattezze dell'offerta economica, mirando piuttosto ad accertare se in concreto l'offerta, nel suo complesso, sia attendibile e affidabile in relazione alla corretta esecuzione dell'appalto. Pertanto la valutazione di congruità deve essere globale e sintetica, senza concentrarsi esclusivamente e in modo parcellizzato sulle singole voci di prezzo.

Il giudizio di anomalia o di incongruità dell'offerta costituisce espressione di discrezionalità tecnica, sindacabile solo in caso di macroscopica illogicità o di erroneità fattuale. Il giudice amministrativo può sindacare le valutazioni della pubblica amministrazione sotto il profilo della logicità, ragionevolezza ed adeguatezza dell'istruttoria, senza poter tuttavia procedere ad alcuna autonoma verifica della congruità dell'offerta e delle singole voci, ciò rappresentando un'inammissibile invasione della sfera propria della Pubblica Amministrazione.

Anche l'esame delle giustificazioni prodotte dai concorrenti, a dimostrazione della non anomalia della propria offerta ovvero della sua sostenibilità/attendibilità, rientra nell'alveo dell'esercizio di un potere di discrezionalità tecnica attribuito alla pubblica amministrazione, con la conseguenza che soltanto in caso di macroscopiche illegittimità, quali gravi ed evidenti errori di valutazione oppure valutazioni abnormi o inficiate da errori di fatto, il giudice può esercitare il proprio sindacato, ferma restando l'impossibilità di sostituire il proprio giudizio a quello dell'amministrazione procedente.

**Sez. I, sentenza 24 dicembre 2020, n. 2595 – Pres. D. Giordano, Est. R. Perilli**

Nella fattispecie oggetto di causa la società ricorrente, concessionaria dell'uso dei locali commerciali in forza di una convenzione scaduta, ha domandato l'annullamento dell'affidamento in concessione del lotto 2 dei locali commerciali ubicati nella Galleria Vittorio Emanuele II, a seguito della trattativa privata diretta ingaggiata dal Comune di Milano con la Damiani s.p.a..

Il Collegio ha respinto il ricorso ed ha ritenuto che l'affidamento diretto a trattativa privata, adottato in seguito all'infruttuoso espletamento della procedura di gara, come previsto dal r.d. n. 2440 del 1923 e nel r.d. n. 824 del 1924, non contrasta:

- a) con i principi di economicità e di efficacia dell'azione amministrativa, poiché la società affidataria ha accettato tutte le condizioni previste nel bando di gara ed ha formulato un'offerta corrispondente alla base d'asta ivi individuata, maggiorata di un euro;
- b) con i principi di imparzialità e di parità di trattamento, in quanto il confronto concorrenziale era già stato assicurato con l'indizione della gara andata deserta.

L'affidamento diretto della concessione d'uso del bene ad un operatore economico - del quale il Comune aveva già verificato il possesso dei requisiti di moralità quale concorrente alla procedura di gara indetta per il lotto 1 del medesimo bene - è dunque legittima e conforme all'interesse pubblico di valorizzare il bene pubblico e di ritrarne la massima redditività, evitando in tal modo di procedere all'indizione di una nuova gara con base d'asta ribassata.

## EDILIZIA E URBANISTICA

### Sez. IV, sentenza non definitiva 13 febbraio 2020, n. 297 – Pres. A. Gabricci, Est. O. Marongiu

*È rilevante e non manifestamente infondata, per violazione dell'art. 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, commi 3 e 4, della legge Regione Lombardia 4 dicembre 2009, n. 27, nella parte in cui – in materia di edilizia residenziale pubblica – prevede che i canoni dovuti dai singoli assegnatari di alloggi, pur a fronte di analoghe o addirittura identiche situazioni di precarietà economico-reddituale, possano comunque differenziarsi in funzione della tipologia di attività lavorativa svolta. Con ciò risultando, i suddetti canoni, più elevati per i lavoratori autonomi rispetto a quelli subordinati.*

Con l'ordinanza in rassegna la Sezione ha sollevato la q.l.c., di cui in massima, nell'ambito di un giudizio instaurato da una assegnataria di alloggio di edilizia residenziale pubblica (ERP) la quale lamentava la applicazione, nei suoi confronti, di un canone di locazione ritenuto eccessivamente elevato rispetto agli esigui guadagni percepiti, in qualità di lavoratore autonomo, nel periodo di riferimento. Più in particolare, la società che per il Comune di Milano è deputata alla gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica (ERP) dava pedissequa applicazione alla legge Regione Lombardia 4 dicembre 2009, n. 27, la quale, all'art. 31, distingue ai fini del canone applicabile tra area "protezione" ed area "accesso": la prima prevede canoni più bassi e si applica esclusivamente per categorie di lavoratori dipendenti e pensionati che rientrino in una classe ISEE inferiore ai 9 mila euro; la seconda prevede canoni più elevati e si applica a nuclei con ISEE ricompreso tra i 9 mila ed i 14 mila euro. La medesima disposizione prevede altresì che, ai soggetti non rientranti nell'area "protezione" (dunque tutti i lavoratori diversi da quelli dipendenti e dai pensionati), si applica comunque un canone corrispondente ad una classe ISEE non inferiore a 9 mila euro. Ciò sta a significare che i lavoratori autonomi, anche nell'ipotesi in cui percepiscano redditi tali da rientrare teoricamente in classi ISEE inferiori ai 9 mila euro, sono in ogni caso tenuti al versamento di un canone – per l'appunto più elevato – corrispondente alla classe ISEE superiore (9 mila – 14 mila euro).

Più in particolare, la Sezione:

- a) in punto di rilevanza della questione ha ritenuto che l'art. 31 della legge Regione Lombardia n. 27/2009, per la sua univocità, non consente diverse interpretazioni da quelle pur correttamente prospettate dal gestore degli alloggi ERP. In base ad esso, infatti, i lavoratori autonomi, pur percependo un reddito tale da rientrare nella classe ISEE inferiore ai 9 mila euro (area "protezione"), comunque dovrebbero corrispondere un canone più elevato, relativo ossia alla classe ISEE 9 mila – 14 mila (area "accesso");
- b) in punto di non manifesta infondatezza, la disposizione medesima:
  - b1) si rivelerebbe contraria al principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 Cost. nella parte in cui, pur a fronte di analoghe se non identiche situazioni di precarietà reddituale (tutti guadagni tali da poter rientrare nella classe ISEE inferiore a 9 mila euro) prevede un trattamento differenziato, in termini di livello di canone applicabile, sulla base della differente tipologia di rapporto lavorativo. Dunque a parità di un certo

reddito, tale da configurare la medesima situazione di “debolezza economica”, il canone risulta più basso per i lavoratori dipendenti e più alto per quelli autonomi;

b2) neppure potrebbero al riguardo invocarsi le differenti modalità di controllo sulle diverse tipologie di entrate (“a monte” per i lavoratori dipendenti, “a valle” per quelli autonomi), e ciò dal momento che i più recenti e moderni mezzi di verifica in tale ambito, quale che sia la fase del loro concreto impiego, comunque garantiscono lo stesso livello di efficacia e di penetrazione circa la veridicità delle dichiarazioni effettuate dal lavoratore stesso.

### **Sez. II, sentenza 4 marzo 2020, n. 416 – Pres. I. Caso, est. L. Cordì**

La pronuncia verte sull’obbligo di buona fede e correttezza nelle convenzioni urbanistiche.

In particolare, la Sezione ha affermato quanto segue:

- il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici è istituito di carattere eccezionale rispetto all'ordinario titolo edilizio e rappresenta l'espressione di un potere ampiamente discrezionale che si concretizza in una decisione di natura urbanistica, da cui trova giustificazione la necessità di una previa delibera del Consiglio comunale;
- nel procedimento di approvazione del permesso di costruire in deroga il Consiglio comunale è chiamato ad operare una comparazione tra l'interesse pubblico al rispetto della pianificazione urbanistica e quello del privato ad attuare l'interesse costruttivo e tale valutazione è espressione dell'ampia discrezionalità tecnica di cui l'Amministrazione dispone in materia e dalla quale discende la sua sindacabilità in sede giurisdizionale solo nei ristretti limiti costituiti dalla manifesta illogicità e dall'evidente travisamento dei fatti;
- la sussistenza dei presupposti di cui all’articolo 14, commi 1-bis, 2 e 3, D.P.R. n. 380 del 2001 per il rilascio dei permessi di costruire in deroga costituisce condizione minima necessaria, ma non sufficiente, per l’assentibilità dell'intervento, permanendo in capo all'Amministrazione un'ampia discrezionalità circa l'an e il quomodo dell'eventuale assenso;
- il procedimento di rilascio del permesso di costruire ha struttura sostanzialmente bifasica con la conseguenza che la valutazione favorevole espressa dal Consiglio comunale schiude la successiva fase finalizzata alla stipula della convenzione e, quindi, alla concreta realizzazione del risultato programmato nella quale trova applicazione la previsione di cui all’art. 1337 c.c. per cui la condotta delle parti va misurata secondo l’allotropico canone di correttezza;
- la ragione che anima la responsabilità precontrattuale va individuata nell’intenzionale prossimità delle sfere giuridiche dei contraenti determinata dall’instaurazione di una relazione in vista della conclusione del contratto, dalle successive trattative o dall'eventuale procedimento di conseguimento del consenso con la conseguenza che la deliberazione del Consiglio comunale sancisce una prossimità delle due posizioni dischiudendo il successivo procedimento volto alla stipula della convenzione nel quale sussiste l’obbligo reciproco delle parti di comportarsi secondo buona fede;
- la deliberazione del Consiglio comunale determina l’insorgere di una specifica obbligazione pur senza obblighi primari di prestazione (i noti *“Schuldverhältnisse ohne primäre Leistungspflichten”*)

della dottrina tedesca) atteso che l'atto schiude la successiva fase procedimentale volta alla stipula della convenzione tra le parti aprendo, quindi, la fase procedimentale diretta alla conclusione del negozio che regola i rapporti tra l'Ente e l'operatore privato; in tale situazione non si è quindi dinanzi ad un generico "social Kontakt" ma ad una vera e propria "Aufnahme des geschäftlichen Kontakts", ad un contatto negozialmente orientato in quanto diretto alla stipula di una convenzione urbanistica;

- i doveri di buona fede e correttezza nella fase precontrattuale trascendono il recesso dalle trattative o la mancata comunicazione di cause di invalidità ex articolo 1338 c.c. e ricomprendono anche l'attività autoritativa della Pubblica Amministrazione, tenuta a rispettare non soltanto le norme di diritto pubblico (la cui violazione implica, di regola, l'invalidità del provvedimento e l'eventuale responsabilità da provvedimento per lesione dell'interesse legittimo), ma anche le norme generali dell'ordinamento civile che impongono di agire con lealtà e correttezza, la violazione delle quali può far nascere una responsabilità da comportamento scorretto, che incide non sull'interesse legittimo, ma sul diritto soggettivo di autodeterminarsi liberamente nei rapporti negoziali, cioè sulla libertà di compiere le proprie scelte negoziali senza subire ingerenze illegittime frutto dell'altrui scorrettezza.

#### **Sez. II, sentenza 15 aprile 2020, n. 632 – Pres. I. Caso, Est. S. Bini**

In ambito di procedimento pianificatorio è stata riconosciuta legittima la destinazione impressa in accoglimento di un emendamento proposto in sede di deliberazione consiliare, modificando in tal modo la proposta dei progettisti.

La Sezione, conformemente a quanto già affermato (cfr. sentenze nn. 2368 e 2370 del 11/11/2015), ha ribadito che non *"assume rilievo la circostanza che, nel corso dei lavori di predisposizione della bozza degli atti di Piano, da sottoporre poi al Consiglio Comunale per l'adozione, gli uffici si fossero determinati per il mantenimento della destinazione edificatoria. L'istruttoria condotta dagli uffici, infatti, non può privare il Consiglio delle proprie prerogative in ordine all'adozione del Piano, soprattutto nel caso in cui - come nella presente fattispecie - l'organo consiliare intende privilegiare le esigenze di contenimento del consumo di suolo e di mantenimento di aree non edificate"*.

Infatti la scelta finale sulla destinazione urbanistica è sempre di esclusiva competenza del Consiglio comunale, cui è demandata la scelta urbanistica, sulla base di un progetto predisposto dai tecnici, rispetto al quale tuttavia l'organo consiliare ha piena libertà di apportare le modifiche ritenute necessarie, in quanto organo deputato alla valutazione degli interessi generali e perciò investito del potere decisionale più ampio. Ciò risponde alla ripartizione delle competenze tra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione amministrativa (propria degli uffici tecnici), per cui al Consiglio comunale è demandata ogni scelta di indirizzo politico-amministrativo in relazione alla pianificazione del territorio.

Quanto al profilo della motivazione, essa deve essere desunta dal dibattito in seno all'organo e da eventuali documenti (ordini del giorno, mozioni e simili, puntualmente messi in votazione ed approvati), ma anche tramite i documenti tecnici redatti da organi ed uffici diversi, tuttavia

sottoposti all'esame ed alla adozione del Consiglio comunale. Ne consegue che, non essendo vincolato alla proposta tecnica, l'organo consiliare non ha alcun onere di specifica motivazione quando apporta variazioni rispetto a questa, purché la nuova destinazione impressa sia coerente con i profili generali e i criteri che sorreggono le scelte effettuate.

**Sez. II, sentenza 23 giugno 2020, n. 1166 – Pres. I. Caso, Est. A. De Vita**

La pronuncia verte sulla rettifica del calcolo del contributo di costruzione recepito in una convenzione urbanistica e sulla rilevanza del legittimo affidamento in tale ambito (escluso in via generale dalla Plenaria n. 12 del 2018).

In particolare ha affermato la Sezione che "... pur escludendosi che ai (...) rapporti di credito [derivanti dalla quantificazione del contributo di costruzione] *"di natura meramente obbligatoria e agli atti iure gestionis, di carattere contabile e aventi finalità liquidatoria, adottati dal Comune, si applichi la disciplina dell'autotutela di cui all'art. 21-nonies della l. n. 241 del 1990 o, più in generale, la disciplina dettata dalla stessa l. n. 241 del 1990 per gli atti provvedimenti espressivi di potestà pubblicistica"*, è comunque possibile per l'Amministrazione procedere alla rideterminazione degli oneri di urbanizzazione laddove l'iniziale determinazione degli oneri sia dipesa da un'inesatta applicazione delle tabelle o anche da un semplice errore di calcolo purché ciò avvenga nel modo più corretto, sollecito, scrupoloso e preciso, in una visione del diritto amministrativo improntata al principio di buon andamento e alla legalità sostanziale, che deve considerare anche la posizione della parte privata (Consiglio di Stato, Ad. plen., 30 agosto 2018, n. 12); tuttavia, la tutela del legittimo affidamento e il principio della buona fede trovano applicazione – sebbene con alcune limitazioni – anche nelle fattispecie relative alla determinazione del contributo di costruzione, in particolare laddove i criteri e i parametri per la quantificazione non sono conoscibili e verificabili con il normale sforzo richiesto al debitore o sono di non piana e univoca interpretazione, dovendosi comunque privilegiare una leale collaborazione tra le parti finalizzata all'attuazione del rapporto obbligatorio (cfr. Consiglio di Stato, Ad. plen., 30 agosto 2018, n. 12)."

Il Collegio ha altresì affermato che "la natura di tali accordi [ossia delle convenzioni urbanistiche], e il ruolo che in essi gioca l'autonomia negoziale, sono stati chiariti dalla giurisprudenza, secondo la quale all'interno delle Convenzioni di urbanizzazione risulta prevalente il profilo della libera negoziazione. Quindi, sebbene sia innegabile che la Convenzione urbanistica, a causa dei profili di stampo giuspubblicistico che si accompagnano allo strumento dichiaratamente contrattuale, rappresenti un istituto di complessa ricostruzione, non può negarsi che in questo si assista all'incontro di volontà delle parti contraenti nell'esercizio dell'autonomia negoziale retta dal codice civile (Consiglio di Stato, IV, 7 maggio 2015, n. 2313; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 26 luglio 2016, n. 1507).

In tal senso la giurisprudenza ha sostenuto che *"gli impegni assunti in sede convenzionale non vanno riguardati isolatamente, ma vanno rapportati alla complessiva remuneratività dell'operazione, che costituisce il reale parametro per valutare l'equilibrio del sinallagma contrattuale e, quindi, la sostanziale liceità degli impegni stessi. In altri termini, la causa della convenzione urbanistica e cioè*

*l'interesse che l'operazione contrattuale è diretta a soddisfare, va valutata non con riferimento ai singoli impegni assunti, ma con riguardo alla oggettiva funzione economico-sociale del negozio, in cui devono trovare equilibrata soddisfazione sia gli interessi del privato che della pubblica amministrazione"* (Consiglio di Stato, V, 26 novembre 2013, n. 5603).

La necessità di salvaguardare l'equilibrio dei rapporti contrattuali anche in fase di esecuzione, in ossequio ai canoni di affidamento e buona fede e nel rispetto del rapporto di sinallagmaticità, impone di assumere come lesiva della posizione giuridica del ricorrente e dei suoi interessi la determinazione comunale che ha preteso di ricalcolare il costo di costruzione, interpretando diversamente la pertinente normativa regionale e comunale, trattandosi di una indebita variazione unilaterale delle obbligazioni assunte contrattualmente.

Del resto è stato affermato che, anche laddove il riequilibrio delle previsioni della convenzione si renda necessario al fine di assicurare il rispetto delle disposizioni normative sopravvenute, ciò non può avvenire sulla base di un intervento unilaterale e autoritativo dell'Amministrazione, bensì soltanto in esito alla rinegoziazione tra le parti, secondo buona fede, delle prestazioni oggetto delle obbligazioni che non possano più essere adempiute nel modo originariamente convenuto (T.A.R. Lombardia, Milano, II, 10 febbraio 2017, n. 346; 26 luglio 2016, n. 1507)."

### **Sez. II, sentenza 1 luglio 2020, n. 1267 – Pres. I. Caso, Est. L. Patelli**

Per i mutamenti di destinazione d'uso senza opere, ciò che rileva – al fine di determinare la necessità di un titolo autorizzatorio e la disciplina sanzionatoria per il caso di violazione – è la rilevanza urbanistica della modifica, nel senso dell'aggravamento del carico urbanistico della zona in questione (art. 32 Testo unico edilizia). Quando, come nel caso di specie, si passi a una categoria funzionale diversa (da rurale a residenziale), il mutamento è sempre urbanisticamente rilevante, a prescindere dall'esecuzione o meno di opere (cfr. anche, in tema, Corte di Cass., Sez. III pen., 13 settembre 2018, n. 40678).

Devono essere chiariti i rapporti tra la normativa statale e quella regionale, alla luce del fatto che gli artt. 52, comma 2, e 53, comma 2, L.R. n. 12/2005 sembrano prevedere una normativa più favorevole in tema di mutamenti di destinazione d'uso senza opere. Le norme regionali predette vanno interpretate alla luce dei principi contenuti nella legge statale e, in particolare, in quelli contenuti nell'art. 32 e nell'art. 23-ter del T.U. dell'edilizia, i quali configurano come "variazioni essenziali" i mutamenti che determinano il passaggio a una diversa categoria funzionale e li rendono, dunque, sanzionabili ai sensi del precedente articolo 31; infatti, l'ultimo comma dell'art. 23-ter del Testo Unico dell'edilizia prevede che "*le regioni adeguano la propria legislazione ai principi di cui al presente articolo entro novanta giorni dalla data della sua entrata in vigore. Decorso tale termine, trovano applicazione diretta le disposizioni del presente articolo*". La variazione in questione deve essere quindi considerata urbanisticamente rilevante, ai sensi della legge statale (che sarebbe comunque direttamente applicabile in luogo della disciplina regionale che non si sia conformata all'art. 23-ter d.P.R. n. 380/2001).

Residua uno spazio di applicazione dell'art. 53, comma 2, L.R. n. 12/2005 per quelle fattispecie – diverse dalla presente – in cui il mutamento di destinazione d'uso, pur difforme dalle previsioni urbanistiche comunali, avvenga all'interno della medesima categoria funzionale.

### **Sez. II, sentenza 1 luglio 2020, n. 1269 – Pres. I. Caso, Est. L. Cordì**

La sentenza si pronuncia sul rapporto tra libertà religiosa e disciplina urbanistica.

In particolare la Sezione ha affermato quanto segue:

- l'azione amministrativa di governo del territorio che involge diritti di rilievo costituzionale quale la libertà religiosa (complessivamente intesa anche come attività di promozione ed insegnamento del culto) deve improntarsi, in modo stringente, ai principi di proporzionalità ed adeguatezza atteso anche che, dalla complessa trama concettuale di cui all'articolo 19 della Costituzione, si evince come la previsione non tuteli la mera dimensione metafisica ed individuale del fenomeno religioso ma salvaguardi anche la dimensione collettiva di tale libertà che ha, per necessario presupposto, non più uno spazio metafisico ma uno spazio fisico;

- lo spazio fisico è da ritenersi presupposto per l'esercizio della libertà religiosa e costituisce esso stesso l'oggetto di una pretesa immanente alla previsione di cui all'articolo 19 della Costituzione essendo strumentale alla realizzazione della dimensione collettiva che è parte della libertà religiosa;

- la previsione di cui all'articolo 52, comma 3-bis, della L.r. n. 12/2005 (a mente della quale: *“I mutamenti di destinazione d'uso di immobili, anche non comportanti la realizzazione di opere edilizie, finalizzati alla creazione di luoghi di culto e luoghi destinati a centri sociali, sono assoggettati a permesso di costruire”*) deve interpretarsi in senso costituzionalmente orientato con la conseguenza che non è sufficiente il carattere religioso dell'Associazione titolare dell'immobile ad imporre l'applicazione di tale disposizione che, al contrario, opera solo si riscontri un effettivo e sostanziale incremento del carico urbanistico;

- il mutamento di destinazione d'uso non autorizzato, attuato senza opere, comporta una c.d. variazione essenziale sanzionabile soltanto se ed in quanto comportante una sicura incidenza sui carichi urbanistici, ritenuta sussistente nel caso di afflusso (anche potenziale) generalizzato e periodico di una moltitudine di persone per ragioni di culto non potendo, per converso, ritenersi preclusi (*recte*: urbanisticamente rilevanti) l'incontro o persino la preghiera collettiva di soggetti accomunati dal medesimo credo religioso che non si traducano in accessi indistinti e periodici.

### **Sez. II, sentenza 22 luglio 2020, n. 1413 – Pres. I. Caso, Est. L. Cordì**

La previsione di cui all'articolo 103, comma 1-bis, della L.r. Lombardia n. 12/2005, (*“Ai fini dell'adeguamento, ai sensi dell'articolo 26, commi 2 e 3, degli strumenti urbanistici vigenti, non si applicano le disposizioni del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 rubricato ‘Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della*

*revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765', fatto salvo, limitatamente agli interventi di nuova costruzione, il rispetto della distanza minima tra fabbricati pari a dieci metri, derogabile tra fabbricati inseriti all'interno di piani attuativi e di ambiti con previsioni planivolumetriche oggetto di convenzionamento unitario") è disposizione che si limita a consentire ai Comuni di redigere i piani di governo del territorio senza rispettare le disposizioni dettate dal D.M. n.1444/1968. Pertanto, la sua esatta portata applicativa è quella tracciata dalla recente sentenza costituzionale n.13/2020 che ha chiarito come la normativa regionale in questione sia "una disciplina volta a regolare la sola fase transitoria di adeguamento degli strumenti urbanistici vigenti, modulata secondo precise scansioni temporali, e non la revisione dei piani di governo del territorio già approvati".*

Tale disposizione, "pur posteriore alla «Legge per il governo del territorio» del 2005, si colloca in un orizzonte temporale definito, legato all'adeguamento degli strumenti urbanistici vigenti e alla successiva transizione ai piani di governo del territorio, che si configurano come i nuovi strumenti di pianificazione urbanistica previsti dalla legislazione regionale"; in tal senso, depone "l'univoco dettato letterale, che richiama l'adeguamento, secondo le cadenze predeterminate dall'art. 26, commi 2 e 3, della legge regionale n. 12 del 2005, e postula un nesso di strumentalità della disapplicazione rispetto all'adeguamento stesso".

#### **Sez. II, sentenza 30 luglio 2020, n. 1470 – Pres. Ed Est. A. Di Mario**

Il potere inibitorio dell'amministrazione in materia di D.I.A. edilizia è – per orientamento costante della giurisprudenza – "estinguibile", in quanto sottoposto al termine di esercizio perentorio di giorni 30 dalla presentazione della denuncia, al pari dell'attività di verifica cui è funzionalmente collegato. Il decorso del termine non è impedito dal fatto che la PA ritenga che la documentazione presentata sia insufficiente, essendo suo onere provvedere a richiedere la necessaria integrazione documentale nel caso in cui ritenga che presenti lacune, così come previsto, per il rilascio del permesso a costruire, dall'art. 20 c. 5 del D.P.R. n. 380/01, secondo il quale "il termine di cui al comma 3 può essere interrotto una sola volta dal responsabile del procedimento, entro trenta giorni dalla presentazione della domanda, esclusivamente per la motivata richiesta di documenti che integrino o completino la documentazione presentata e che non siano già nella disponibilità dell'amministrazione o che questa non possa acquisire autonomamente. In tal caso, il termine ricomincia a decorrere dalla data di ricezione della documentazione integrativa".

#### **Sez. II, sentenze 10 agosto 2020, nn. 1557 e 1558 – Pres. I. Caso, Est. S. Bini**

Con le pronunce in esame il Tribunale ha definito i giudizi nell'ambito dei quali era stata sollevata la questione di incostituzionalità della disciplina regionale in materia di insediamenti delle strutture religiose ovvero nei quali era stato chiesto il rinvio alla Corte Costituzionale del giudizio di incostituzionalità delle disposizioni regionali in materia.

A seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 254 del 5.12.2019 (in cui è stata dichiarata l'incostituzionalità dell'art 72, comma 2, della L.R. n. 12/2005, per violazione degli artt. 2, 3, primo comma, e 19 Cost., stante la "compressione della libertà di culto che la norma censurata determina, senza che sussista alcuna ragionevole giustificazione dal punto di vista del perseguimento delle

*finalità urbanistiche che le sono proprie*” e dell’art. 72, comma 5, secondo periodo, nella parte in cui prevede che, decorso il termine di diciotto mesi dall’entrata in vigore della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, il PAR «è approvato unitamente al nuovo PGT», escludendo che il PAR sia approvato «separatamente da un nuovo strumento di pianificazione urbanistica (PGT o variante generale)»), il Collegio ha affermato i seguenti principi:

- la declaratoria di illegittimità costituzionale di una norma di legge non comporta l’immediata e automatica caducazione dell’atto amministrativo adottato sulla base di quella norma, quanto piuttosto l’illegittimità o invalidità sopravvenuta di quell’atto per violazione della Costituzione, per cui esso deve essere rimosso da una pronuncia del giudice titolare del potere di annullamento - e, in particolare, del giudice *a quo* che di tale potestà sia provvisto - o da un provvedimento adottato in via di autotutela dall’Amministrazione (cfr., tra le altre, T.A.R. Veneto, Sez. I, 3 dicembre 2018, n. 1103);
- per effetto della decisione della Corte costituzionale è venuta meno la condizione legale dell’approvazione preventiva del Piano delle attrezzature religiose per il rilascio di qualsiasi titolo edilizio finalizzato all’insediamento di strutture destinate al culto;
- a seguito della dichiarazione di incostituzionalità dell’art. 72 L.R., 12/2005 l’Amministrazione oggi, in presenza di una richiesta di insediamento di attrezzatura religiosa, deve esaminare la domanda e, in conformità con i principi costituzionali posti a tutela della libertà religiosa e nel rispetto del valore essenziale e primario di tale libertà, esercitare pienamente ed esaurientemente la potestà pianificatoria, tenendo conto delle esigenze di buon governo del territorio in modo tale da non determinare una ingiustificata limitazione della libertà di culto. In questo senso, il Comune non può più sottrarsi all’obbligo di esaminare le richieste che mirino a dare un contenuto sostanziale effettivo al diritto del libero esercizio dell’attività di culto, sia nella fase pianificatoria, sia nella fase successiva;
- l’ente locale competente non può genericamente trincerarsi dietro il proprio potere di pianificazione urbanistica, ma è chiamato a tenere conto del diritto costituzionalmente protetto a disporre di spazi adeguati al concreto esercizio della libertà di culto e fornire risposta motivata a chi ne faccia legittima richiesta;
- trattandosi di attività di gestione del territorio, i limiti alla discrezionalità di cui gode l’Amministrazione sono rappresentati, da un lato, dai principi costituzionali in materia di libertà di religione e diritto all’esercizio dell’attività di culto, dall’altro, dall’obbligo di prevedere e mettere a disposizione luoghi adeguati alle attività religiose, eliminando elementi di discriminazione nell’accesso agli spazi;
- l’Amministrazione dovrà altresì tenere conto del fatto che, come ha rilevato la Corte costituzionale, per gli altri impianti di interesse pubblico la legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005 non solo non esige la variante generale del PGT ma non richiede neppure sempre la procedura di variante parziale, visto che «[l]a realizzazione di attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, diverse da quelle specificamente previste dal piano dei servizi, non comporta l’applicazione della procedura di variante al piano stesso ed è autorizzata previa deliberazione motivata del consiglio comunale» (art. 9, comma 15, della citata legge regionale). La Corte costituzionale ha evidenziato che, secondo le regole

generali, la realizzazione di un impianto di interesse pubblico che richieda la modifica di previsioni di piano si può tradurre in una semplice variante parziale allo strumento urbanistico. Pertanto l'Amministrazione, nell'esame dell'istanza, ha l'onere di avviare un'attività di ricerca della possibile soluzione, valutando anche il ricorso allo strumento della variante parziale;

- partendo dal riconoscimento che la libertà di culto contempla anche il diritto di disporre di spazi adeguati l'Amministrazione deve compiere un'accurata istruttoria per verificare la consistenza quali-quantitativa dei fruitori della struttura da insediare, posto che il numero di fedeli non deve essere ancorato ad una rigorosa ed astratta soglia, ma deve rivelare la presenza sul territorio comunale di una comunità religiosa che manchi delle attrezzature.

### **Sez. II, sentenza 14 agosto 2020, n. 1576 – Pres. I. Caso, Est. L. Patelli**

L'art. 103, comma 1-bis, della L.R. Lombardia n. 12/2005 (il quale prevede che *“Ai fini dell'adeguamento, ai sensi dell'articolo 26, commi 2 e 3, degli strumenti urbanistici vigenti, non si applicano le disposizioni del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), fatto salvo, limitatamente agli interventi di nuova costruzione, il rispetto della distanza minima tra fabbricati pari a dieci metri, derogabile tra fabbricati inseriti all'interno di piani attuativi e di ambiti con previsioni planivolumetriche oggetto di convenzionamento unitario”*), lungi dallo stabilire una disapplicazione in via generale del D.M. n. 1444/1968 (e dei limiti di altezza posti dall'art. 8 del D.M. n. 1444/1968), si limita invero a consentire ai Comuni di redigere i propri Piani di governo del territorio senza rispettare le disposizioni dettate dal D.M. n. 1444/1968. È solo in sede di redazione dei nuovi PGT sostitutivi dei precedenti PRG che, quindi, *“ai fini dell'adeguamento, ai sensi dell'articolo 26, commi 2 e 3, degli strumenti urbanistici vigenti”*, i Comuni potevano derogare a determinati limiti posti dal decreto ministeriale.

Questa interpretazione rinviene un autorevole avallo nella Corte Costituzionale che, con la recente sentenza n. 13 del 7 febbraio 2020, evidenzia come si tratti di *“una disciplina volta a regolare la sola fase transitoria di adeguamento degli strumenti urbanistici vigenti, modulata secondo precise scansioni temporali, e non la revisione dei piani di governo del territorio già approvati”*.

### **Sez. II, sentenza 9 novembre 2020, n. 2087 – Pres. I. Caso, Est. L. Cordì**

La sentenza verte sugli artt. 1224 e 1284 c.c. in materia di sanzioni pecuniarie edilizie.

L'obbligo di corresponsione degli interessi discende dal ritardo nel pagamento e non si à ancora all'accertamento della violazione o alla determinazione dell'esatta somma dovuta a titolo di sanzione principale. La mancata esplicitazione dell'obbligazione accessoria nella previsione legale di riferimento o nel provvedimento impositivo della sanzione non esclude che sussista l'obbligo di

sostenerla. Inoltre, l'obbligazione relativa agli interessi può essere pretesa anche sulla base di provvedimento successivo all'irrogazione della sanzione, se ciò corrisponde ad un più fluido e trasparente esercizio del potere amministrativo.

**Sez. II, sentenza 14 dicembre 2020, n. 2491 – Pres. I. Caso, Est. L. Cordi**

Con la sentenza il Tar si è pronunciato su diverse questioni in tema di pianificazione urbanistica, confermando che la giurisprudenza consente il controllo giurisdizionale dell'operato dell'Amministrazione avendo riguardo, *ex aliis*, alla coerenza della disciplina con gli "scopi prefissati nelle linee programmatiche per la gestione urbanistica del territorio", alla ragionevolezza e non arbitrarietà delle scelte, e, in ultimo (seppur costituisca, invero, il *primum movens* di ogni valutazione discrezionale), alla corretta disamina e verifica della situazione di fatto correlata alle esigenze che l'Amministrazione intende perseguire.

**ELEZIONI**

**Sez. III, sentenza 2 dicembre 2020, n. 2355 – Pres. U. Di Benedetto, Est. C. Plantamura**

Ai sensi dell'articolo 73, commi 8 e 9 del D.Lgs. 18/08/2000, n. 267, la ripartizione dei seggi, in presenza di gruppi di liste collegate, avviene dividendo, dapprima, «la cifra elettorale di ciascuna lista o gruppo di liste collegate successivamente per 1, 2, 3, 4, ... sino a concorrenza del numero dei consiglieri da eleggere» (comma 8 dell'articolo cit.), e scegliendo fra i quozienti così ottenuti i più alti, in numero eguale a quello dei consiglieri da eleggere, cosicché ciascuna lista o gruppo di liste avrà tanti rappresentanti quanti sono i quozienti ad essa appartenenti compresi nella graduatoria. Una volta determinato il numero complessivo dei seggi spettanti ad ogni schieramento, ai sensi del comma 9 del medesimo art. 73, si procede alla ripartizione dei seggi stessi nell'ambito di ciascun gruppo di liste collegate, applicando il medesimo metodo (cd. D'Hondt) anzi citato, al fine di determinare il numero dei seggi spettanti a ciascuna lista.

Va corretto il risultato elettorale laddove, in presenza di due coalizioni, oltreché di una lista non collegata, l'Ufficio elettorale abbia ommesso di effettuare la ripartizione dei seggi in base alla cifra elettorale dei gruppi di liste collegate, di cui al citato comma 8, operando la ripartizione direttamente tra le liste, secondo la cifra elettorale di ciascuna di esse.

**FARMACIE**

**Sez. III, sentenza 22 aprile 2020, n. 659 – Pres. U. Di Benedetto, Est. C. Plantamura**

Con la pronuncia la Sezione afferma che non è vietata la separazione fisica di una parte del laboratorio galenico rispetto alla restante parte della farmacia né è necessario, ai fini del corretto espletamento del servizio farmaceutico, un collegamento fisico, oltre che funzionale, tra tutti i locali della farmacia, ivi inclusi quelli che nulla hanno a che vedere con l'accesso degli utenti.

## PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

### **Sez. IV, ordinanza 14 maggio 2020, n. 809 – Pres. R. M.R. Messina, Est. K. Papi**

Si tratta della decisione su un'istanza di accesso endoprocessuale in materia di appalti (sebbene nell'ambito di un ricorso per ottemperanza). La pronuncia si occupa principalmente dell'interesse a proporre, nelle procedure di appalto, l'istanza di accesso, anche con riferimento alla peculiare situazione dell'impresa che coltiva il solo interesse alla riedizione della gara.

### **Sez. IV, sentenza 20 ottobre 2020, n. 1971 – Pres. e Est. G. Zucchini**

L'articolo 21 nonies della legge n. 241/1990 stabilisce che i provvedimenti amministrativi illegittimi possono essere annullati d'ufficio sussistendo ragioni di pubblico interesse, entro un termine ragionevole, comunque non superiore a diciotto mesi dall'adozione in caso di provvedimenti di autorizzazione e di attribuzione di vantaggi economici, tenendo in ogni modo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati (così il comma 1 dell'art. 21 nonies) e la giurisprudenza ha confermato la perentorietà del citato termine di diciotto mesi, da intendersi riferito ai provvedimenti attributivi, comunque, di vantaggi economici al destinatario (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 1922/2020, per cui il termine di cui sopra costituisce «un termine sostanziale di decadenza dalla potestà di autoannullamento»).

### **Sez. III, sentenza 28 dicembre 2020, n. 2600 – Pres. U. Di Benedetto, Est. C. Plantamura**

Con la sentenza il Collegio si pronuncia sull'istituto della revoca, con particolare riferimento all'assegno di confine.

L'istituto dell'assegno di confine è stato previsto e disciplinato con normativa statale (la L. 20/12/1977, n. 966, abrogata e sostituita dalla L. 28/12/1989) limitatamente al personale delle Amministrazioni dello Stato che per ragioni di servizio risiede permanentemente in territorio estero di confine con l'Italia (Francia, Svizzera e Austria).

La scelta di estendere l'assegno in parola ai Carabinieri residenti ed operanti in Comune di Campione d'Italia, per sopperire alle difficoltà del personale operante in detto Comune, è imputabile in via esclusiva all'Amministrazione comunale e costituisce, quindi, espressione di discrezionalità amministrativa.

Detta scelta ben può essere rivista, allorché risulti sensibilmente mutata la situazione di fatto che aveva a suo tempo indotto il Comune ad effettuarla: la dichiarazione di dissesto del Comune, richiamata nelle premesse della revoca, riassume eloquentemente tale mutamento, rendendo la revoca stessa immune dalle dedotte censure di eccesso di potere.

Il commissario straordinario, nominato ai sensi dell'art. 141, del d.lgs. n. 267/2000, è l'organo straordinario chiamato a reggere il Comune dopo lo scioglimento del Consiglio comunale, in sostituzione degli organi ordinari; lo stesso, pertanto, adotta tutti i provvedimenti di competenza degli organi di governo dell'ente fino alla ricostituzione degli organi elettivi, salvo eventuali limitazioni dettate, caso per caso, dal provvedimento di nomina.

La previsione della decorrenza della revoca dell'assegno di confine dal 1° gennaio 2019 contrasta con la lettera oltreché con la ratio del rimedio in parola, che «determina l'inidoneità del provvedimento revocato a produrre ulteriori effetti» (art. 21 quinquies), con indubbia efficacia ex nunc.

## **PROCESSO AMMINISTRATIVO**

### **Sez. III, sentenza 2 gennaio 2020, n. 2 – Pres. U. Di Benedetto, Est. V. Mameli**

Con la pronuncia in esame il Collegio ha affermato che le associazioni di categoria sono legittimate a stare in giudizio solo quando venga invocata la lesione di un interesse omogeneo comune all'intera categoria e non anche quando si verta su questioni concernenti singoli iscritti ovvero su questioni capaci di dividere la categoria in posizioni contrastanti. L'interesse collettivo dell'associazione, infatti, deve identificarsi con l'interesse di tutti gli appartenenti alla categoria unitariamente considerata e non con gli interessi di singoli associati o di gruppi di associati, non potendo l'associazione agire laddove vi sia disomogeneità delle posizioni al suo interno.

Ha chiarito il Tar che se si riconoscesse all'associazione di categoria la legittimazione ad agire anche in questi ultimi casi, si avrebbe una vera e propria sostituzione processuale in violazione dell'art. 81 c.p.c., secondo cui nessuno può far valere in giudizio in nome proprio un diritto altrui se non nei casi espressamente previsti dalla legge.

L'interesse collettivo di cui sono portatrici le associazioni di categoria si deve identificare con l'utilità giuridica ritraibile, attraverso l'intervento associativo, da parte di tutti e di ciascun consocio, di talché, quando una questione investa anche un numero significativo o elevato di questi ultimi ma per vicende singole di ognuno di essi, non può l'associazione assumere direttamente (ed in via sostitutiva) la legittimazione ad agire anche in questi casi (Cons. Stato, sez. III 23 dicembre 2014 n. 6370; sez. V 23 settembre 2010 n. 7074; sez. VI 10 marzo 2011 n. 1540; sez. III, 7 marzo 2012 n. 1301).

In altri termini le associazioni di categoria sono legittimate ad impugnare unicamente i provvedimenti che ledono le prerogative delle categorie di cui le singole associazioni sono enti esponenziali, laddove facciano valere interessi omogenei degli iscritti, e quindi con l'unico limite dell'assenza di un conflitto di interessi fra singoli iscritti o fra gruppi di iscritti. L'ipotesi di conflitto di interessi, infatti, secondo la costante giurisprudenza amministrativa, priva di legittimazione gli enti collettivi (Cons. Stato, Ad. plen., 2 novembre 2015, n. 9).

### **Sez. IV, sentenza 14 gennaio 2020, n. 88 – Pres. R. M.R. Messina, Est. G. Zucchini**

Con la sentenza in esame la Sezione, in adesione all'opinione maggioritaria della dottrina e della giurisprudenza, conferma che l'abrogazione del rito speciale di cui al comma 2 bis dell'art. 120 del c.p.a. comporta l'applicazione delle regole processuali anteriori all'introduzione del comma 2 bis, con la conseguenza che gli atti di ammissione alla gara, a differenza di quelli di esclusione, non sono immediatamente impugnabili, per difetto di interesse in capo al partecipante, mentre l'interesse giuridicamente rilevante a contestare l'altrui ammissione sorge soltanto al momento

dell'aggiudicazione definitiva dell'appalto (cfr. TAR Toscana, sez. III, n. 1469/2019 e TAR Lombardia, Milano, sez. IV, n. 69/2020).

### **Sez. II, sentenza 13 maggio 2020, n. 805 – Pres. I. Caso, Est. L. Cordì**

Sulla procura alle liti rilasciata su foglio separato, carente del requisito di specialità per mancata indicazione dell'oggetto del ricorso, delle parti contendenti o di altri elementi utili all'identificazione della controversia, può essere concesso l'errore scusabile senza la necessità di concedere un termine per la regolarizzazione della stessa.

- Nel processo amministrativo vige espressamente l'obbligo del difensore che sottoscrive il ricorso di munirsi di "*procura speciale*" che, per essere tale, deve indicare l'oggetto del ricorso, le parti contendenti, l'autorità davanti alla quale il ricorso deve essere proposto ed ogni altro elemento utile alla individuazione della controversia (cfr., *ex aliis*, Consiglio di Stato, Sez. VI, 5 ottobre 2018 n. 5723);
- non può supplire al *deficit* di specialità della procura il richiamo alla disposizione di cui all'articolo 8, comma 3, del D.P.C.M. 16 febbraio 2016, n. 40 («*Regolamento recante le regole tecnico-operative per l'attuazione del processo amministrativo telematico*») che testualmente prevede: "*La procura alle liti si considera apposta in calce all'atto cui si riferisce: [...] b) quando è rilasciata su foglio separato del quale è estratta copia informatica, anche per immagine, depositato con modalità telematiche unitamente all'atto a cui si riferisce*". Secondo la Sezione, "*il rispetto di tale formalità, se determina che l'autografia della sottoscrizione della parte sia certificata dal difensore, non fa venir meno l'esigenza che, quando è redatta su foglio separato e non congiunto materialmente al ricorso in versione cartacea, la procura rechi in sé elementi esaustivi circa il proprio oggetto, onde poter risalire alla effettiva volontà del sottoscrittore di investire quel difensore dello jus postulandi nella specifica controversia interessata (v. TAR Calabria, Reggio Calabria, 15 giugno 2018 n. 366; TAR Molise 10 dicembre 2019 n. 437)*" (T.A.R. per la Lombardia – sede di Milano, Sez. II, 20 febbraio 2020, n. 346);
- non rileva che la "*procura apposta in calce*" sia configurabile come tale anche quando la stessa sia sottoscritta su supporto cartaceo e poi depositata nel fascicolo processuale, in copia informatica, unitamente al ricorso in formato nativo digitale, giacché nell'ordinamento vigente la previsione della figura della procura speciale "*in calce*" o "*a margine*" è funzionale unicamente all'attribuzione al difensore del potere di certificare l'autografia della sottoscrizione del soggetto che gli rilascia il mandato alla lite, secondo modalità che il legislatore ha evidentemente dovuto adattare al "*processo telematico*" e all'utilizzo di strumenti che, ora, sono anche informatici. Esula, invece, dalla disciplina di settore la determinazione del contenuto minimo della procura speciale "*in calce*", sia nella versione normativa attuale sia in quella anteriore all'introduzione dei documenti informatici, e non è dunque desumibile dalla sola sopravvivenza di tale figura - con le modalità operative aggiornate - la generalizzata idoneità del criterio della procura speciale "*in calce*" valida anche quando priva degli elementi identificativi della lite da instaurare.

- La previsione di cui all'art. 37 c.p.a. presuppone una situazione di obiettiva incertezza normativa o di grave impedimento di fatto tale da provocare - senza alcuna colpa della parte interessata - menomazioni o maggiore difficoltà nell'esercizio dei diritti di difesa. Inoltre, secondo un consolidato principio giurisprudenziale, la *regula iuris* in esame è di stretta interpretazione in quanto relativa ad un istituto di carattere eccezionale dal momento che un uso troppo ampio della discrezionalità giudiziaria che essa ammette può compromettere il principio di parità delle parti (v., *ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. III, 2 aprile 2020 n. 2240) (nel caso di specie il Collegio ritiene sussistenti le “oggettive ragioni di incertezza” sulla questione di diritto esaminata considerato: a) la novità della stessa stante l'assenza di precedenti giurisprudenziali puntuali; b) la non agevole interpretazione del quadro normativo vigente anche in considerazione del tenore della regola tecnica la quale può indurre la parte a ritenere che integri una procura speciale, indipendentemente dal suo contenuto, la procura alle liti che “*si considera apposta in calce*” pur quando priva di congiunzione materiale perché riferita ad atto informatico; c) la sussistenza di soluzioni giurisprudenziali nient'affatto univoche anche con riferimento ai precedenti delle varie Sezioni del Tribunale).

**Sez. III, ordinanza 20 luglio 2020, n. 1374 – Pres. U. Di Benedetto; Est. R. Lombardi**

È rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3, 24, 25, 76 e 77, primo comma, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 1, 2 e 3, c.p.a. nella parte in cui precludono al giudice di esaminare e pronunciare sulla eccezione, proposta dalla parte, di difetto di competenza territoriale anche nella fase di merito, qualora nella fase cautelare sia stata trattenuta implicitamente la competenza.

La Sezione ha affermato che il secondo comma dell'art. 15 – il quale, secondo il diritto “vivente”, tramite l'inciso “in ogni caso” introduce una preclusione ai poteri del giudice analoga a quella prevista dall'art. 38, comma 3 c.p.c. nel giudizio civile, arretrando e confinando, peraltro, la possibilità di rilevare ed esaminare la questione di competenza territoriale alla fase cautelare –, si pone in contrasto con gli artt. 3, 24, 25, 76 e 77, primo comma, Cost., sotto il duplice profilo dell'irragionevole limitazione del diritto alla tutela giurisdizionale e dell'eccesso di delega legislativa. Invero, le parti diverse dai ricorrenti – cui spetta la facoltà processuale costituzionalmente tutelata di far valere la propria posizione giuridica nella sede di competenza del giudice precostituito per legge –, pur proponendo tempestivamente l'eccezione di incompetenza territoriale, si vedono preclusa la possibilità di una pronuncia esplicita nella fase di merito sulla loro eccezione, qualora sia stata proposta domanda cautelare, e sono addirittura costretti ad impugnare l'ordinanza cautelare a loro favorevole che abbia ritenuto implicitamente la competenza, per evitare la definitiva eliminazione in entrambi i gradi del giudizio della suddetta facoltà processuale.

Sotto altro, concorrente profilo, l'art. 44 della legge n. 69 del 2009, che aveva delegato il Governo ad adottare “uno o più decreti legislativi per il riassetto del processo avanti ai Tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato”, è rimasto silente sullo specifico aspetto della disciplina afferente al rilievo dell'incompetenza territoriale.

L'assenza sul punto di principi e criteri direttivi, pur non essendo di per sé decisiva, di certo non autorizzava il legislatore delegato ad innovare radicalmente la disciplina in esame, trasformando il regime della competenza territoriale da "sempre derogabile" (come previsto in precedenza) a "sempre inderogabile", fin dalla fase cautelare (come stabilito nel nuovo codice del processo amministrativo), e creando una inusitata interferenza tra fase cautelare e rilievo definitivo dell'incompetenza.

Si è dunque concretizzata un'ipotesi di vizio di eccesso di delega, per contrasto tra norma delegata e norma delegante (norma interposta e parametro di costituzionalità dei decreti legislativi delegati), in ragione dell'esorbitanza dall'oggetto della delega del sistema previsto dal legislatore delegato, con specifico riferimento, per quanto di interesse, alle limitazioni temporali e strutturali imposte al rilievo ed esame della questione di competenza territoriale.

Più in particolare, la sospetta violazione indiretta dell'art. 76 Cost. si è manifestata su due fronti concorrenti: da un lato, perché il silenzio serbato dal legislatore delegante sullo specifico aspetto sul quale è intervenuto in modo particolarmente innovativo rispetto al previgente sistema il legislatore delegato (regime processuale del rilievo del difetto di competenza territoriale), non può non risultare chiaramente rivelatore della volontà di non introdurre sul punto alcuna modifica; dall'altro, perché le disposizioni delegate sotto esame non rappresentano un mezzo di attuazione delle finalità della delega, ma anzi risultano in contrasto, per la fortissima compressione delle facoltà processuali delle parti interessate ad ottenere una pronuncia dal giudice precostituito per legge, con gli indirizzi generali stabiliti dall'art. 44, l. n. 69 del 2009, secondo cui il nuovo codice del processo amministrativo avrebbe dovuto assicurare "l'effettività della tutela".

Sulla base delle suesposte considerazioni, la Sezione ha quindi ritenuto necessaria la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte Costituzionale, affinché si pronunciasse sulla questione.

A tal proposito, ha osservato il Collegio che una pronuncia caducatoria delle norme censurate, limitata all'eliminazione dell'inciso "in ogni caso" di cui al secondo comma dell'art. 15 c.p.a., risulterebbe congrua rispetto all'obiettivo perseguito dal rimettente, che è quello di potere esaminare e pronunciare esplicitamente sull'eccezione di incompetenza territoriale tempestivamente sollevata dalla difesa erariale anche nella fase di merito, nonostante la Sezione abbia già deciso sulla proposta domanda cautelare, ritenendo implicitamente, in quella diversa fase, la propria competenza territoriale.

L'eliminazione dell'inciso "in ogni caso", infatti, riespanderebbe, secondo un'interpretazione costituzionalmente adeguata, l'applicabilità alla fattispecie in esame del comma 1 del citato art. 15, secondo cui "il difetto di competenza è rilevato d'ufficio finché la causa non è decisa in primo grado".

### **Sez. II, sentenza 14 dicembre 2020, n. 2491 – Pres. I. Caso, Est. L. Cordi**

Il Tar ha chiarito che la verifica del requisito della legittimazione ad agire deve procedere non secondo una valutazione sostanziale (ed anticipatoria del merito), ma adoperando quelle coordinate processualcivistiche il cui trapianto nel terreno del processo amministrativo si giustifica in considerazione non solo del carattere soggettivo del giudizio ma di quel principio di atipicità di cui uno dei corollari è fornito proprio dalla diversa configurazione della nozione di legittimazione a

ricorrere. Il controllo su tale condizione deve effettuarsi, quindi, in astratto e seguendo quanto afferma l'attore nella domanda, e con riguardo esclusivo alle affermazioni enunciate, non già alla loro fondatezza in fatto o alla loro veridicità.

## PROVVEDIMENTI IN TEMA COVID

**Sez. I, decreto monocratico 22 aprile 2020, n. 596 – Pres. D. Giordano**

e **Sez. I, sentenza breve 8 giugno 2020, n. 1006 – Pres. D. Giordano, Est. F. Fornataro** in relazione ai quali si veda il commento già riportato nella sezione dedicata ai contratti della pubblica amministrazione.

**Sez. I, decreto monocratico 23 aprile 2020, n. 634 – Pres. D. Giordano** in relazione al quale si veda il commento già riportato nella sezione dedicata al commercio.

**Sez. III, decreti monocratici 30 ottobre 2020, nn. 1347 e 1348 – Pres. U. Di Benedetto** che nel respingere l'istanza di misure cautelari monocratiche per l'insussistenza dei presupposti di estrema gravità ed urgenza, in relazione all'ordinanza del Presidente della Regione Lombardia n. 624 del 27 ottobre 2020, recante il divieto di apertura delle grandi strutture di vendita nei giorni del sabato e della domenica, ha affermato che la decisione regionale di differenziare il regime di queste ultime rispetto alle medie strutture di vendita – che invece possono rimanere aperte – non appare illogica in quanto nel bilanciamento dei contrapposti interessi, in questo periodo di emergenza sanitaria, appare prevalente quello pubblico alla tutela della salute dei cittadini.

**Sez. II, sentenza 4 dicembre 2020, n. 2390 – Pres. I. Caso, Est. L. Cordì** sugli appalti in materia di emergenza sanitaria, il cui commento è già riportato nella sezione dedicata ai contratti della pubblica amministrazione.

## SANITA'

**Sez. III, sentenza 2 gennaio 2020, n. 2 – Pres. U. Di Benedetto, Est. V. Mameli**

*Nel sistema costruito dall'art. 9, l. reg. Lombardia n. 33 del 2009 il medico di medicina generale non è costretto ad aderire al nuovo modello che prevede la presa in carico dei pazienti cronici e fragili e tende al superamento dell'approccio specialistico tradizionale né i pazienti sono obbligati in tal senso, con la conseguenza che non è ravvisabile alcuna violazione del principio di libera scelta del medico.*

Ha chiarito il Tar che l'art. 9 l. reg. Lombardia n. 33 del 2009 ha previsto un nuovo sistema di presa in carico dei pazienti cronici e fragili, tendente al "superamento dell'approccio specialistico tradizionale, per focalizzarsi sulla persona, sulla valutazione globale e multi disciplinare dei suoi bisogni al fine di promuovere la dignità della persona e la qualità della vita e quindi la salute nelle

*sue diverse dimensioni” al fine dichiarato di “ripensare l’articolazione della rete dei servizi a partire dal bisogno della persona ed individuare modelli di cura e presa in carico fondati sull’appropriatezza rispetto alla domanda”. In tale prospettiva l’erogazione dei servizi “deve essere orientata non solo ad erogare prestazioni in modo appropriato ed efficiente, ma anche a garantire il coordinamento della presa in carico e del percorso di cura attraverso connessioni e interdipendenze organizzative tra i diversi livelli di erogazione”. Il nuovo sistema di presa in carico punta ad “offrire all’individuo e al sistema una gestione efficace delle malattie croniche che richiedono continuità nell’azione di prevenzione e cura, superando il possibile vuoto assistenziale...Tale discontinuità comporta costi, non solo economici, per il malato e la sua famiglia ed evidenzia la necessità di gestire meglio la cronicità in un’ottica di semplificazione per il paziente e la sua famiglia, implementando nel sistema misure che facilitano l’accesso e la continuità delle cure e alleggeriscono parallelamente le procedure amministrative”.*

Ha aggiunto la Sezione che il medico di medicina generale continua ad avere la responsabilità della competenza clinica in relazione al proprio paziente.

Il gestore, costituito da una struttura pubblica o privata, è il titolare della presa in carico del paziente e garantisce il coordinamento e l’integrazione tra i differenti livelli di cura e i vari attori. Il gestore può essere una struttura sanitaria, socio-sanitaria accreditata e a contratto o il medico di medicina generale organizzato in forme associative. Deve assicurare l’intera filiera delle prestazioni, anche specialistiche e di ricovero, che sono state programmate in apposito Piano individuale di cure (PAI) che spetta di norma al medico di medicina generale. Più nel dettaglio al gestore competono attività quali la prenotazione delle prestazioni, il coordinamento dei partner di rete, il monitoraggio dell’aderenza del paziente al percorso programmato, l’erogazione delle prestazioni previste dal PAI.

Si tratta, evidentemente, di attività che non competono al medico di medicina generale, che neppure avrebbe mezzi e organizzazione per assolvere a tali compiti.

Le due figure, gestore e medico di medicina generale, agiscono quindi in ambiti di competenza differenti che nel sistema si integrano e si coordinano per tendere ad una maggiore efficienza.

La figura del medico di medicina generale non viene affatto erosa nelle proprie competenze né lesa nella propria professionalità, essendo invece attore centrale di un complesso modello organizzativo in cui l’integrazione dei diversi livelli di erogazione delle prestazioni è volta a garantire l’obiettivo della prevenzione e della continuità di cura del paziente cronico e/o fragile.

Sotto altro ma concorrente profilo non sussiste alcuna violazione dell’art. 48 l. n. 833 del 1978 che stabilisce l’uniformità del trattamento economico e normativo del personale sanitario a rapporto convenzionale, garantita sull’intero territorio nazionale da convenzioni, aventi durata triennale, né dell’art. 8, d.lgs. n. 502 del 1992 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell’articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) che prevede che il rapporto tra il Servizio sanitario nazionale (SSN) ed i medici di medicina generale sia disciplinato da convenzioni di durata triennale «conformi agli accordi collettivi nazionali stipulati, ai sensi dell’art. 4, comma 9, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 [...]».

### **Sez. III, sentenza 6 maggio 2020, n. 735 – Pres. U. Di Benedetto, Est. C. Plantamura**

La peculiarità della remunerazione della «Funzione non tariffabile» consiste nel suo carattere aggiuntivo, a copertura dei costi fissi e a prescindere dal numero delle prestazioni rese, attraverso il riconoscimento di un beneficio economico ulteriore rispetto al finanziamento delle prestazioni stesse, già remunerate secondo le regole generali.

L'individuazione delle funzioni assistenziali, da remunerare al di fuori del meccanismo delle tariffe predefinite, è rimessa all'ampia discrezionalità regionale in materia di programmazione sanitaria, che non tollera, se non nei ristretti limiti dell'eccesso di potere per palese arbitrarità o illogicità manifesta, il sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo.

Tale beneficio, intervenendo in ambiti in cui vengono erogate prestazioni già remunerate in base a tariffe predefinite, assume la natura di sovvenzione pubblica, per la quale la legge regionale prefigura un potere della Giunta ampiamente discrezionale, non avendo la legge stessa prefissato né l'entità della somma da erogare né i presupposti di erogabilità.

Non è l'esercizio dell'attività di didattica in sé a giustificare la sovvenzione, quanto l'aggravio dei costi di degenza, da desumere sulla base di parametri rimessi alla programmazione regionale, che deve tenere conto, fra l'altro, delle risorse disponibili.

### **Sez. III, sentenza 7 agosto 2020, n. 1533 – Pres. U. Di Benedetto, Est. C. Plantamura**

Incorre nella nullità prevista dall'art. 6 del D.L. 18/09/2001, n. 347 (convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, L. 16 novembre 2001, n. 405) la deliberazione regionale che esclude in parte la rimborsabilità di determinati farmaci sul presupposto della loro equivalenza terapeutica.

Sono rimesse all'AIFA le « motivate e documentate valutazioni » sulla « equivalenza terapeutica fra medicinali contenenti differenti principi attivi », ai sensi dell'art. 15, comma 11 ter del D.L. 06/07/2012, n. 95 (convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135).

La Regione non può sostituirsi all'AIFA mediante una propria valutazione di "equivalenza terapeutica" dei farmaci che, incidendo sui livelli essenziali delle prestazioni sanitarie, deve - ai sensi dell'art. 15, comma 11-ter, DL n. 95/2012 - risultare da " motivate e documentate valutazioni espresse dall'AIFA ".

### **Sez. III, sentenza 28 ottobre 2020, n. 1992 – Pres. U. Di Benedetto, Est. C. Plantamura**

È illegittima la disposizione regionale che, in assenza di preclusioni imposte dalla normativa statale, introduce il divieto di osservazione notturna del paziente nelle strutture di day surgery extra ospedaliero.

L'impossibilità del pernottamento nelle strutture di day surgery e il conseguente trasferimento del paziente in altra struttura, così come previsto dalla DGR XI/1046, non trova giustificazione né nell'Allegato [rectius, Appendice] 2 del D.M. 70/2015 né nel D.P.C.M. 12/01/2017 e, anzi, confligge con la previsione contenuta a pagina 100 della medesima DGR, ove, per promuovere l'appropriato « setting di erogazione » di determinati « DRG » (Diagnosis related group), « si stabilisce... che a partire dalle prestazioni erogate per casi dimessi dal 1° gennaio 2019 il setting di erogazione da privilegiarsi

*dovrà essere, laddove le condizioni cliniche dei pazienti lo permettano, il regime di day surgery anche nel caso in cui ci si riferisca ad episodi assistenziali con pernottamento di una notte, in quanto la suddetta notte è da considerarsi di semplice osservazione e non di assistenza;...».*

## SERVIZI PUBBLICI

### **Sez. III, sentenza 3 luglio 2020, n. 1274 – Pres. U. Di Benedetto, Est. S. Cozzi**

*Non costituisce attività di servizio pubblico l'individuazione, con avviso pubblico, di soggetti pubblici o privati interessati a svolgere servizi di mobilità in sharing con dispositivi per la micromobilità elettrica, se il Comune non ha espresso l'intento politico di soddisfare il bisogno, proprio dei suoi amministrati, di spostarsi nel territorio cittadino mediante l'uso di hoverboard, segway, monopattini elettrici e monowheel; manca dunque il momento fondamentale dell'“assunzione” che costituisce presupposto indefettibile per poter integrare la figura del “pubblico servizio”.*

Ad avviso del Tar il bisogno di spostarsi nel territorio cittadino mediante l'uso di *hoverboard* è stato ritenuto già adeguatamente soddisfatto dal mercato; ed anzi la necessità di regolazione dell'attività di noleggio di tali dispositivi è sorta proprio in ragione del proliferare dei soggetti che hanno spontaneamente iniziato ad erogare il servizio in modalità *free floating* (che consente la restituzione dei beni in luoghi non determinati) e per evitare che questa attività venga svolta in maniera pericolosa e disordinata, in modo da scongiurare impatti negativi sul sistema di circolazione stradale, sull'ordine e la sicurezza urbana nonché sull'uso del suolo pubblico. La regolazione non ha dunque la specifica finalità di garantire a tutti gli amministrati la possibilità di usufruire del servizio secondo i principi di imparzialità, universalità, continuità, trasparenza, ecc...

Ha aggiunto il Tar che il “servizio pubblico” presuppone la decisione della pubblica amministrazione di farsi carico del soddisfacimento di un bisogno proprio della collettività da essa amministrata che il mercato non è in grado di soddisfare adeguatamente, e consiste nell'espletamento del servizio a tal fine necessario il quale può essere svolto secondo modalità differenti che si possono però raggruppare in due grossi insiemi: a) gestione diretta da parte della stessa amministrazione; b) gestione affidata a soggetti estranei all'amministrazione.

A seguito della decisione dell'amministrazione di assunzione del compito di soddisfacimento del bisogno collettivo attraverso lo svolgimento del servizio pubblico, l'attività che ne costituisce oggetto diviene attività di interesse pubblico che la stessa amministrazione deve provvedere a regolare in modo da assicurare che essa sia effettivamente funzionale allo scopo cui è destinata, dando attuazione a determinati principi giuridici che si ricavano anche, e soprattutto, dal diritto eurounitario e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, tra i quali si ricordano il principio di legalità; il principio di doverosità (i pubblici poteri devono garantire direttamente o indirettamente alla collettività l'erogazione del servizio secondo criteri quantitativi e qualitativi predeterminati); il principio della continuità della gestione ed erogazione dei servizi; il principio di imparzialità; il principio di universalità (le imprese che gestiscono servizi pubblici devono offrire prestazioni anche a fasce di clienti e in aree territoriali non convenienti); il principio dell'accessibilità dei prezzi per tutti; il principio dell'economicità (nel senso che il gestore del servizio

deve poter conseguire un margine ragionevole di utile); il principio di trasparenza; il principio di proporzionalità ([Cons. St., sez. I, 7 maggio 2019, n.1389](#)).

Per quanto riguarda le forme di gestione, si è detto che l'attività di servizio pubblico può essere svolta direttamente dalla pubblica amministrazione, attraverso le strutture dello stesso ente che ha assunto il servizio (aziende speciali, gestione in economia), ovvero affidata ad altri soggetti. Non è necessario in questa sede illustrare analiticamente tutte le modalità di gestione, ciò che è invece necessario sottolineare è che talvolta, ed in particolare quando l'attività di gestione del servizio possiede carattere economico ed è quindi in grado di produrre un utile, l'amministrazione può decidere di affidarla a soggetti privati aventi natura imprenditoriale. In questo caso, poi, la scelta può ricadere o su uno o più affidatari definiti "concessionari", selezionati mediante procedure di evidenza pubblica, che opereranno in regime di monopolio o di oligopolio (c.d. concorrenza per il mercato), oppure su un numero indeterminato di soggetti autorizzati ad erogare il servizio in concorrenza fra loro, nel rispetto però degli obblighi di servizio pubblico stabiliti dal regolatore (c.d. concorrenza nel mercato).

## VARIE

### **Sez. I, sentenza 30 giugno 2020, n. 1252 – Pres. D. Giordano, Est. R. Perilli**

Il Tribunale ha accertato, ai sensi dell'articolo 34, comma 3, c.p.a., l'illegittimità dell'informazione interdittiva antimafia adottata dalla Prefettura di Monza e Brianza nei confronti della società ricorrente, per avere la stessa assunto contestualmente cinque dipendenti, provenienti dalla medesima area geografica, risultati controindicati, in seguito all'ingresso della società ricorrente nel r.t.i. affidatario del servizio di igiene urbana.

Il Collegio ha osservato che l'assunzione dei dipendenti controindicati, dei quali la società subentrante non aveva l'onere di verificare i certificati penali, discende dall'adempimento della clausola sociale e non dalla volontà dell'imprenditore, per cui non può essere considerata come indizio del rischio di infiltrazioni mafiose dell'impresa.

La società ricorrente, una volta acquisita la notizia della controindicazione dei dipendenti assunti, ha immediatamente provveduto al loro licenziamento e ciò deve ritenersi sufficiente a provare l'onere di vigilanza alla stessa imposto per scongiurare il rischio di infiltrazioni mafiose.

### **Sez. I, sentenza 16 luglio 2020, n. 1333 – Pres. D. Giordano, Est. R. Perilli**

Il ricorrente ha domandato l'annullamento del foglio di via obbligatorio, adottato nei suoi confronti dalla Questura di Milano, per essere stato segnalato in passato quale assuntore di sostanze stupefacenti e fermato per un controllo di polizia, al di fuori del comune di residenza, nei pressi del bosco di Rogoredo, luogo notoriamente dedicato allo spaccio di sostanze stupefacenti.

Il Collegio ha accolto il ricorso affermando che il presupposto della pericolosità, necessario per l'applicazione della misura di prevenzione personale, non può essere dedotto dalla mera condizione di tossicodipendenza ma richiede una correlazione, fondata su circostanze fattuali concrete, tra tale

condizione e la commissione di quelle particolari categorie di reati che la misura di prevenzione mira ad arginare.

La Questura avrebbe pertanto dovuto fornire una plausibile motivazione, anche in via prognostica, che il tossicodipendente si recasse nel luogo deputato allo spaccio per un fine diverso rispetto a quello <<più probabile che non>> dell'acquisto di stupefacenti per uso personale.

**Sez. IV, sentenza 14 agosto 2020, n. 1577 – Pres. R. M.R. Messina, Est. K. Papi**

La pronuncia ricostruisce i diversi orientamenti in materia di dies a quo per la decorrenza del termine perentorio entro cui la p.a. militare può esercitare l'azione disciplinare nei confronti dei propri dipendenti, per fatti che costituiscano oggetto di una sentenza penale non di condanna (punti 7 e ss.).

**Sez. IV, sentenza 9 dicembre 2020, n. 2464 – Pres. R. M.R. Messina, Est. K. Papi**

In materia di ordinanze contingibili e urgenti, la sentenza mette in luce la necessità che l'ordinanza sindacale si rivolga a un soggetto che abbia la disponibilità giuridica e fattuale del bene, in modo tale che risulti possibile un intervento pronto e immediato, volto alla rimozione della situazione di pericolo riscontrata dalla p.a. (la questione è oggetto del punto 4.3, ove si rileva la correttezza dell'operato del sindaco, laddove imponeva la rimozione di rifiuti al proprietario attuale del sito industriale, e l'illegittimità dell'ordinanza, ove si rivolge al locatario con contratto di locazione concluso da vari anni).

La pronuncia ricostruisce anche il rapporto tra l'ordinanza ex art. 192 D.Lgs. 152/2006 e le ordinanze contingibili e urgenti ex artt. 50 e 54 TUEL (la questione è trattata al punto 4.2, ove si evidenzia come, pur in presenza di rifiuti dei quali deve imporsi la rimozione, l'Amministrazione, anziché utilizzare il rimedio 'tipico' previsto dall'art. 192 D.Lgs. 152/2006 – con tutti gli oneri procedurali del caso – ha il potere di agire secondo le modalità emergenziali previste dal TUEL, qualora la rimozione dei rifiuti si presenti come improcrastinabile per la tutela della salute pubblica, in termini non compatibili con l'attività istruttoria e procedimentale imposta dal citato art. 192).

**Sez. IV, sentenza 17 dicembre 2020, n. 2516 – Pres. R. M.R. Messina, Est. K. Papi**

La fattispecie cui afferisce la controversia è quella di un edificio industriale nel quale veniva rinvenuto materiale contenente amianto. Il Comune adottava una prima ordinanza dirigenziale (oggetto del ricorso introduttivo) e un'altra successiva del sindaco (impugnata con motivi aggiunti). La pronuncia ricostruisce i rapporti tra ordinanze contingibili e urgenti ex artt. 50 e 54 TUEL, ordinanze di rimozione di rifiuti abbandonati ex art. 192 D.Lgs. 152/2006, e normativa nazionale (L. 257/1992) e regionale (L.R. 17/2003 + P.R.A.L.) in materia di amianto.

**Sez. IV, sentenza 18 dicembre 2020, n. 2553 – Pres. R. M.R. Messina, Est. O. Marongiu**

Nell'ambito di un giudizio di impugnazione di un'ordinanza sindacale contingibile e urgente contenente l'ordine di mettere in sicurezza un edificio oggetto di rinuncia, il Collegio ha

ricosciuto l'ammissibilità in generale nel nostro ordinamento della figura della rinuncia abdicativa, purché sorretta da una causa in concreto lecita.



**TAVOLE STATISTICHE**

**ANNO 2020**



## 1. Ricorsi depositati (per materia)

Classificazione	Anno 2020	Anno 2019	Variazione
ACCESSO AI DOCUMENTI	64	55	9
AGRICOLTURA E FORESTE	19	18	1
AMBIENTE	27	85	-58
ANTICHITA' E BELLE ARTI	3	15	-12
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	258	418	-160
AUTORITA' INDIPENDENTI (ATTIVITA', ORGANIZZAZIONE)	131	58	73
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	46	81	-35
CACCIA E PESCA	5	9	-4
CARABINIERI	19	11	8
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	2	0	2
CITTADINANZA	0	0	0
COMMERCIO, ARTIGIANATO	20	64	-44
COMUNE E PROVINCIA	57	37	20
DEMANIO STATALE, REGIONALE	18	28	-10
EDILIZIA ED URBANISTICA	439	419	20
ELEZIONI	4	1	3
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	9	33	-24
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	118	193	-75
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	19	23	-4
FARMACIA	3	10	-7
FORZE ARMATE	46	46	0
INDUSTRIA	6	0	6
INQUINAMENTO	43	7	36
ISTRUZIONE	26	58	-32
LEVA MILITARE	0	0	0
MAGISTRATI	1	0	1
NON CLASSIFICABILE/NON RICLASSIFICATO	30	24	6
NOTAI	0	0	0
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	27	15	12
POLIZIA DI STATO	25	29	-4
PROFESSIONI E MESTIERI	16	25	-9
PUBBLICO IMPIEGO	103	65	38
REGIONE	9	2	7
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	0	0	0
REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	1	0	1
SERVIZI PUBBLICI	35	14	21
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	134	174	-40
SICUREZZA PUBBLICA	156	152	4
STRANIERI	389	602	-213
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	51	41	10
VITTIME DEL DOVERE	0	0	0
<b>TOTALE</b>	<b>2359</b>	<b>2812</b>	<b>-453</b>

## 2. Ricorsi depositati (per tipologia di ricorso)

Tipologia di ricorso	Anno 2019	Anno 2020
ACCESSO AI DOCUMENTI (ex art. 116 c.p.a.)	62	68
DOMANDA DI ACCERTAMENTO NULLITA' (ex art.31 co.4 c.p.a)	2	2
ELETTORALE	1	4
IN OTTEMPERANZA	193	118
OPPOSIZIONE DECRETO INGIUNTIVO (ex art. 118 c.p.a.)	2	1
ORDINARIO	1965	1685
PER INGIUNZIONE (ex art. 118 c.p.a.)	11	1
REVOCAZIONE	0	1
RIASSUNZIONE PER INCOMPETENZA(ex artt.15 co4 e 16 co3 c.p.a)	11	9
RISARCIMENTO DANNO (ex art. 30 c.p.a.)	10	19
RITO ABBREVIATO (ex art. 119 c.p.a.)	59	127
RITO APPALTI (ex art. 120 comma 2 bis c.p.a.)	31	0
APPALTI (ex art. 120 ss c.p.a.)	382	235
SILENZIO P.A. (ex art. 117 c.p.a.)	48	55
TRASPOSIZIONE DA RICORSO STRAORDINARIO AL CAPO DELLO STATO	35	34
<b>TOTALE</b>	<b>2812</b>	<b>2359</b>

### 3. Ricorsi istanza cautelare (per materia)

Classificazione	Numero ricorsi	Numero istanze
ACCESSO AI DOCUMENTI	64	4
AGRICOLTURA E FORESTE	19	16
AMBIENTE	27	11
ANTICHITA' E BELLE ARTI	3	1
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	258	215
AUTORITA' INDIPENDENTI (ATTIVITA', ORGANIZZAZIONE)	131	41
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	46	20
CACCIA E PESCA	5	3
CARABINIERI	19	12
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	2	2
CITTADINANZA	0	0
COMMERCIO, ARTIGIANATO	20	15
COMUNE E PROVINCIA	57	33
DEMANIO STATALE, REGIONALE	18	8
EDILIZIA ED URBANISTICA	439	198
ELEZIONI	4	0
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	9	7
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	118	2
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	19	6
FARMACIA	3	2
FORZE ARMATE	46	29
INDUSTRIA	6	4
INQUINAMENTO	43	17
ISTRUZIONE	26	26
LEVA MILITARE	0	0
MAGISTRATI	1	0
NON CLASSIFICABILE/NON CLASSIFICATO	30	7
NOTAI	0	0
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	27	14
POLIZIA DI STATO	25	17
PROFESSIONI E MESTIERI	16	14
PUBBLICO IMPIEGO	103	87
REGIONE	9	8
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	0	0
REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	1	1
SERVIZI PUBBLICI	35	27
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	134	23
SICUREZZA PUBBLICA	156	100
STRANIERI	389	349
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	51	38
VITTIME DEL DOVERE	0	0
Istanze cautelari autonome - proposte con motivi aggiunti - riesame/revoca	0	253
<b>TOTALE</b>	<b>2359</b>	<b>1610</b>

#### 4. Esito delle istanze cautelari

<b>Ricorsi pervenuti nel 2020</b>	<b>2359</b>
-----------------------------------	-------------

Ricorsi con domanda cautelare	1357
Domande cautelari proposte autonomamente	41
Motivi aggiunti con domanda cautelare	176
Domanda cautelare (riesame- revoca- esec. d'uff.)	36
<b>TOTALE</b>	<b>1610</b>

<b>Provvedimenti emessi</b>	
Ordinanze di accoglimento	415
Ordinanze di rigetto	560
Ordinanze ex art. 55, co. 10	50
Ordinanze di esito diverso	104
Ord. Collegiali	209
Sentenze Brevi	333
<b>TOTALE</b>	<b>1671</b>
Istanze improcedibili e/o fissate in camera di consiglio senza emissione di provvedimento	152

#### 5. Provvedimenti pubblicati

Riepilogo per Tipo Provvedimento				Riepilogo Ricorsi	
Tipo Provvedimento	Definiscono	Non definiscono	Totale	Definiti	Non Definiti
SENTENZA	1670	22	1692	1734	22
DISPOSITIVO DI SENTENZA	11	0	11	12	0
ORDINANZA PRESIDENZIALE	3	35	38	3	35
ORDINANZA CAUTELARE	4	1123	1127	4	1051
DECRETO CAUTELARE	0	466	466	0	431
DECRETO DECISORIO	831	0	831	830	0
ORDINANZA COLLEGIALE	53	467	520	54	428
DECRETO INGIUNTIVO	2	1	3	2	1
SENTENZA BREVE	383	3	386	384	3
DECRETO PRESIDENZIALE	61	183	244	61	168
DECRETO COLLEGIALE	55	3	58	55	3
GRATUITO PATROCINIO	0	177	177	0	172
<b>TOTALE</b>	<b>3073</b>	<b>2480</b>	<b>5553</b>	<b>3139</b>	<b>2314</b>

## 6. Ricorsi definiti con sentenze (per materia)

Classificazione	Anno 2020	Anno 2019	Differenza
ACCESSO AI DOCUMENTI	59	60	-1
AGRICOLTURA E FORESTE	14	23	-9
AMBIENTE	46	33	13
ANTICHITA' E BELLE ARTI	4	7	-3
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	287	346	-59
AUTORITA' INDIPENDENTI (ATTIVITA', ORGANIZZAZIONE)	43	126	-83
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	62	101	-39
CACCIA E PESCA	11	1	10
CARABINIERI	7	8	-1
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	0	0	0
CITTADINANZA	0	0	0
COMMERCIO, ARTIGIANATO	30	52	-22
COMUNE E PROVINCIA	35	38	-3
DEMANIO STATALE, REGIONALE	67	94	-27
EDILIZIA ED URBANISTICA	424	466	-42
ELEZIONI	3	2	1
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	21	24	-3
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	122	210	-88
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	15	11	4
FARMACIA	7	4	3
FORZE ARMATE	40	66	-26
INDUSTRIA	0	3	-3
INQUINAMENTO	1	3	-2
ISTRUZIONE	11	26	-15
LEVA MILITARE	0	0	0
MAGISTRATI	0	0	0
NON CLASSIFICABILE/NON RICLASSIFICATO	1	0	1
NOTAI	0	0	0
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	10	3	7
POLIZIA DI STATO	30	21	9
PROFESSIONI E MESTIERI	11	11	0
PUBBLICO IMPIEGO	40	46	-6
REGIONE	5	4	1
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	0	0	0
REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	0	0	0
SERVIZI PUBBLICI	11	12	-1
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	63	25	38
SICUREZZA PUBBLICA	144	130	14
STRANIERI	436	437	-1
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	42	20	22
VITTIME DEL DOVERE	0	0	0
<b>TOTALE</b>	<b>2102</b>	<b>2413</b>	<b>-311</b>

**7. Anno di presentazione dei ricorsi definiti con provvedimenti collegiali e monocratici nell'anno 2020**

Anno ricorso	n. sentenze ( e altri provvedimenti collegiali)	n. decreti decisori
2004	0	1
2007	1	0
2008	2	1
2009	1	1
2010	0	1
2011	8	2
2012	102	15
2013	65	13
2014	112	351
2015	200	143
2016	81	20
2017	129	22
2018	199	40
2019	781	139
2020	478	127
<b>TOTALE</b>	<b>2159</b>	<b>876</b>

**8. Esito dei ricorsi decisi con sentenze e altri provvedimenti nel 2020**

Ricorsi decisi n. 3035					
con sentenza	2116	con altri provvedimenti		con decreto	829
Accolto	555	Incompetenza	30	Perenzione	519
Respinto	752	ingiunzione	2	Estinzione/ Rinunzia	69
Improcedibile	338	Altri esiti	58	Improcedibile	241
Cessata materia del contendere	191				
Inammissibile/difetto di giurisdizione	135				
Estinzione/Rinunzia	33				
Altri esiti	112				

## 9. Appelli su sentenze e ordinanze cautelari

	anno 2019	anno 2020
Appelli su sentenze	348 (14%)	322(15%)

### Esiti appelli

Accolto	11	14
Respinto	19	23
Inammissibile - Improcedibile- Estinto	9	10
Appelli pendenti	209	275
	<b>anno 2019</b>	<b>anno 2020</b>
Appelli su ordinanze	192(13%)	136 (12%)

### Esiti appelli

Accolto	87	58
Respinto	82	62
Altri esiti	10	6
Appelli pendenti	13	10

## 10. Ricorsi pendenti al 31.12.2019 e al 31.12.2020 (per anno di presentazione)

Anno di presentazione	pendenti al 31.12.2019	pendenti al 31.12.2020	variazione
2004	1	1	0
2005	1	1	0
2006	0	0	0
2007	1	0	-1
2008	3	0	-3
2009	3	1	-2
2010	2	1	-1
2011	15	6	-9
2012	152	42	-110
2013	271	195	-76
2014	723	265	-458
2015	792	448	-344
2016	1040	936	-104
2017	1140	893	-247
2018	1174	932	-242
2019	2033	1117	-916
2020		1745	1745
<b>TOTALE</b>	<b>7351</b>	<b>6583</b>	<b>-768</b>

## 11. Domande di ammissione al gratuito patrocinio

### Istanze pervenute

	2019	2020
Cittadini extracomunitari	129	109
Assegnazione alloggi	68	68
Varie	26	31
<b>Totale</b>	<b>223</b>	<b>208</b>

### Esiti esame istanze

	Accolte		Respinte		Altro esito	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Cittadini extracomunitari	70	65	56	34	3	10
Assegnazione alloggi	39	33	28	33	1	2
Varie	10	14	15	17	1	0

## 12. Contributo unificato dovuto e versato nell'anno 2020

- ammontare del contributo unificato dovuto nell'anno 2020:	euro 3.277.526,00
- ammontare del contributo unificato versato nell'anno 2020:	euro 3.084.357,00

**13. Camere di consiglio e udienze pubbliche tenute dalle quattro sezioni nell'anno 2020 suddivise per tipologia e numero**

Camera di consiglio: n. 35 in presenza e n. 47 da remoto
Udienza di merito: n. 32 in presenza e n. 42 da remoto
Udienza di smaltimento: n. 7 in presenza e n. 11 da remoto

<b>CAMERA DI CONSIGLIO</b>	
<b>Tipologia ruolo</b>	<b>Numero</b>
Giudizio Cautelare	1954
Ottemperanza	217
Accesso	117
Silenzio	62
Liquidazione compenso o onorario	45
Camera di Consiglio	46
Esecuzione Ordinanza	15
Verificazione	14
Correzione Errore Materiale	9
Opposizione a Decreto Decisorio	10
Interruzione Processo	6
Revoca o Modifica Ordinanza	5
Nomina di commissario ad acta	2
Remissione termini	1
Consulenza tecnica d'ufficio	1
Istruttoria	1

<b>UDIENZA PUBBLICA</b>	
<b>Tipologia ruolo</b>	<b>Numero</b>
Merito	1442
Merito straordinario	544
Ricorso Elettorale	3

**14. Motivi aggiunti, ricorsi incidentali, domande cautelari ante causam presentati nel 2020**

Motivi aggiunti	463
Ricorsi incidentali	53
Domande cautelari ante causam	14

**15. Depositi telematici PAT trasmessi****Anno 2019**

Atti elaborati	28260
Atti respinti	1407 (4,74%)
<b>Totale</b>	<b>29667</b>

**Anno 2020**

Atti elaborati	28647
Atti respinti	1535 (5,1%)
<b>Totale</b>	<b>30182</b>

**16. Durata media dei ricorsi urgenti e dei ricorsi ordinari**

<b>Anno 2019</b>	<b>giorni</b>
Durata media dei ricorsi urgenti (art. 119, 120, 120 c.2)	349
Durata media dei ricorsi ordinari	1040

<b>Anno 2020</b>	<b>giorni</b>
Durata media dei ricorsi urgenti (art. 119, 120, 120 c.2)	485
Durata media dei ricorsi ordinari	1289

**17. Ricorsi pendenti (triennio 2018-2019-2020): rito abbreviato e appalti – ordinari****Rito abbreviato e appalti**

depositati	1261
definiti	931 (74%)
pendenti	330 (26%)

**Ordinari**

depositati	5749
definiti	2700 (47%)
pendenti	3049 (53%)

**18. Situazione generale pendenze Uffici giudiziari Giustizia amministrativa dicembre 2020. Rapporto 2020/2019, con rilievo in colore rosso delle situazioni da valutare (riscontro del 31.12.2020)**

SEDE	Pendenze attuali	Pendenze almeno quinquen.	di cui in assegnato a sezione / pronto per provv.mon.		ricorsi con comunic. decreti decisori	ricorsi con comunic. avviso di perenz.	Rapporto pendenze ultraq. con pend.attuali	Pendenze	Variatz. pend.	Rapp. perc. %
	31.12.2020	fino al 31.12.15	da inizio	al 30.11.19	dal 1.1.2020	al 31.12.2020	ultraquinq / pend.attuali	al 3.12.2019	2020/19	2020/19
Roma	47.249	9.943	683	4.164	4.098	5.199	21,04%	50.764	-3.515	-6,92%
Latina	2.784	822	31	172	275	379	29,53%	2.772	12	0,43%
Torino	2.522	185	129	52	126	0	7,34%	2.429	93	3,83%
Aosta	44	1	3	1	1	0	2,27%	33	11	33,33%
Milano	6.690	964	90	342	831	707	14,41%	7.352	-662	-9,00%
Brescia	1.879	312	19	156	184	220	16,60%	2.234	-355	-15,89%
Trento	120	10	14	5	17	1	8,33%	126	-2	-1,58%
Bolzano	311	17	13	15	19	0	5,47%	328	-17	-5,18%
Venezia	5.477	2.184	40	565	452	875	39,88%	5.760	-283	-4,91%
Trieste	157	11	18	1	16	0	7,01%	261	-104	-39,85%
Genova	2.131	547	115	110	297	152	25,67%	2.566	-435	-16,95%
Bologna	2.271	212	17	157	222	477	9,34%	2.462	-191	-7,76%
Parma	520	7	4	1	22	1	1,35%	507	13	2,56%
Firenze	4.259	852	163	334	669	676	20,00%	5.169	-910	-17,60%
Perugia	1.514	45	69	21	30	0	2,97%	1.511	3	0,20%
Ancona	2.488	1.242	46	111	207	278	49,92%	2.670	-182	-6,82%
L'Aquila	1.920	610	156	436	60	0	31,77%	2.060	-140	-6,80%
Pescara	787	4	44	6	49	0	0,51%	608	179	29,44%
Campob.	761	24	28	10	38	4	3,15%	734	27	3,68%
Napoli	13.357	1.058	215	736	702	674	7,92%	14.306	-949	-6,63%
Salerno	5.765	1.589	92	615	503	832	27,56%	6.330	-565	-8,93%
Bari	3.792	593	67	366	227	563	15,64%	3.981	-189	-4,75%
Lecce	3.332	276	50	162	90	97	8,28%	3.043	289	9,50%
Potenza	691	28	27	5	96	2	4,05%	861	-170	-19,74%
Catanzaro	2.476	280	35	231	235	305	11,31%	2.864	-388	-13,55%
Reggio C.	1.429	186	46	131	58	175	13,02%	1.456	-27	-1,85%
Palermo	8.686	2.169	96	645	579	565	24,97%	9.520	-834	-8,76%
Catania	9.724	5.080	307	2.974	4.604	957	52,24%	15.132	-5.408	-35,74%
Cagliari	2.297	324	18	178	265	360	14,11%	2.503	-206	-3,36%
TOT.TAR	135.433	29.575	2.635	12.702	14.972	13.499	22,85%	150.342	-14.909	-9,92%
Cons. St.	22.688	4.561	299	1.552	1.464	3.832	20,10%	24.246	-1.588	-6,55%
II	1.047	1.034	0	37	85	46	98,84%	1.873	-635	-33,90%
III	3.259	745	93	217	305	616	22,86%	3.652	-393	-10,76%
IV	6.134	1.086	86	613	389	907	17,70%	6.636	-502	-7,56%
V	3.735	579	39	225	260	873	15,50%	4.019	-284	-7,07%
VI	8.282	1.115	80	459	425	1.390	13,46%	7.804	478	6,13%
Ad. Plen.	13	2	0	1	0	0	0	15	-2	-13,33%
Da asseg.	218	0	0	0	0	0	0	247	0	----
C.G.A.R.S.	1.465	28	13	15	70	0	1,91%	1.749	-284	-16,24%
TOT. G.A.	159.586	34.164	2.947	14.269	15.458	17.331	22,58%	176.337	-16.751	-9,50%

Prospetto ideato e redatto da Aniello Cerreto

### 19. Situazione dati al 31/12/2019

ARRIVATI NEL 2019			
sezione	arrivati	annullati perchè duplicati	totali
1	887	41	846
2	554	12	542
3	817	28	789
4	554	17	537
	2812	98	2714

PENDENZE		
Pendenze al 31/12/2019	pendenze al 31/12/2018	2019-2018
1895	2204	-309
2657	3074	-417
2238	2183	55
559	656	-97
7349	8117	-768

DEFINITI		PROVVEDIMENTI CHE DEFINISCONO					
definiti nel 2019	arrivati e definiti nell'anno	decreti decisori	sentenze	sent. Brevi da cc e da up	sentenze e sentenze brevi da udienza straordinaria	Altri	Totale
1196	298	262	363	248	288	35	1161
971	115	342	332	54	201	42	929
762	182	262	343	40	110	7	755
651	182	141	269	89	124	28	623
3580	777	1007	1307	431	723	112	3468

### Situazione dati al 31/12/2020

ARRIVATI NEL 2020			
sezione	arrivati	annullati perchè duplicati	totali
1	570		570
2	573		573
3	687		687
4	529		529
	2359	0	2359

PENDENZE		
Pendenze al 31/12/2020	pendenze 31/12/2019	2020-2019
1736	1895	-159
2312	2657	-345
2148	2238	-90
477	559	-82
6673	7349	-676

DEFINITI		PROVVEDIMENTI CHE DEFINISCONO					
definiti nel 2020	arrivati e definiti nell'anno	decreti decisori	sentenze	sent. brevi da cc e da up	ORD. COLL	Altri	Totale
729	124	116	544	78			738
918	128	335	534	26	2		897
777	180	292	377	67	28		764
611	175	133	327	162	14		636
3035	607	876	1782	333	44		3035

**20. Prospetti riepilogativi sulle variazioni intervenute nella dotazione organica del personale amministrativo dal 1° febbraio 2020 al 1° febbraio 2021**

Situazione personale amministrativo TAR Milano	Profili professionali del personale amministrativo e tecnici						Totali
	AREA III		AREA II			AREA I	
	Funzionari		Assistenti		Operatori	Ausiliari	
	Amministrativi	Informativi	Amministrativi	Informativi			
Dotazione organica	10	1	17	2	7	1	38
Situazione effettiva al 1.2.2020	6	1	14	1	2	1	25
<b>Carenze</b>	<b>4</b>	<b>-</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>-</b>	<b>13</b>

Situazione personale amministrativo TAR Milano	Profili professionali del personale amministrativo e tecnici						Totali
	AREA III		AREA II			AREA I	
	Funzionari		Assistenti		Operatori	Ausiliari	
	Amministrativi	Informativi	Amministrativi	Informativi			
Dotazione organica	11	1	17	2	7	1	39
Situazione effettiva al 1.2.2021	11	1	11	1	2	1	27
<b>Carenze</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>-</b>	<b>12</b>



## **GRAFICI**

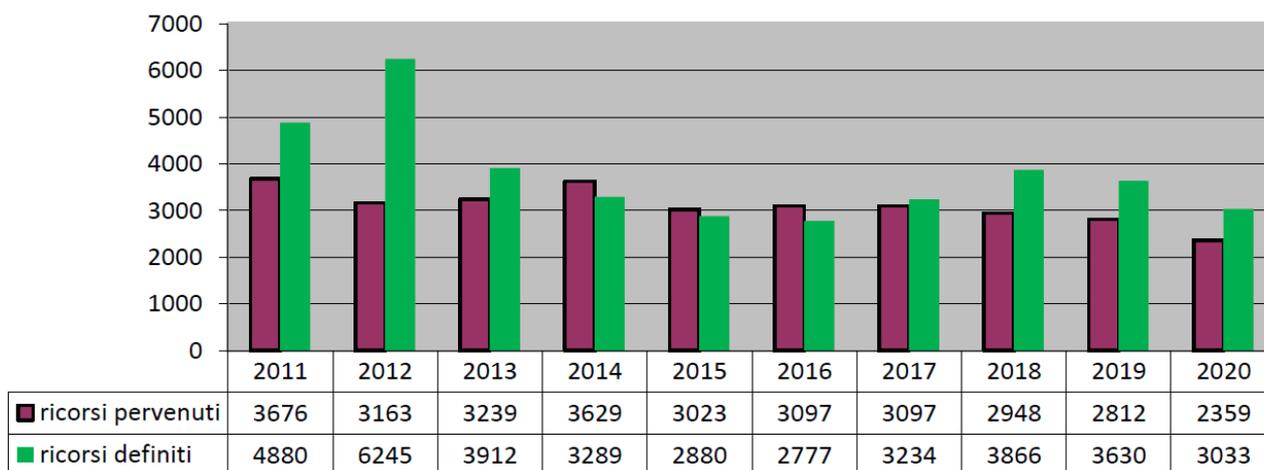


## pendenze ciclo 2011-2020

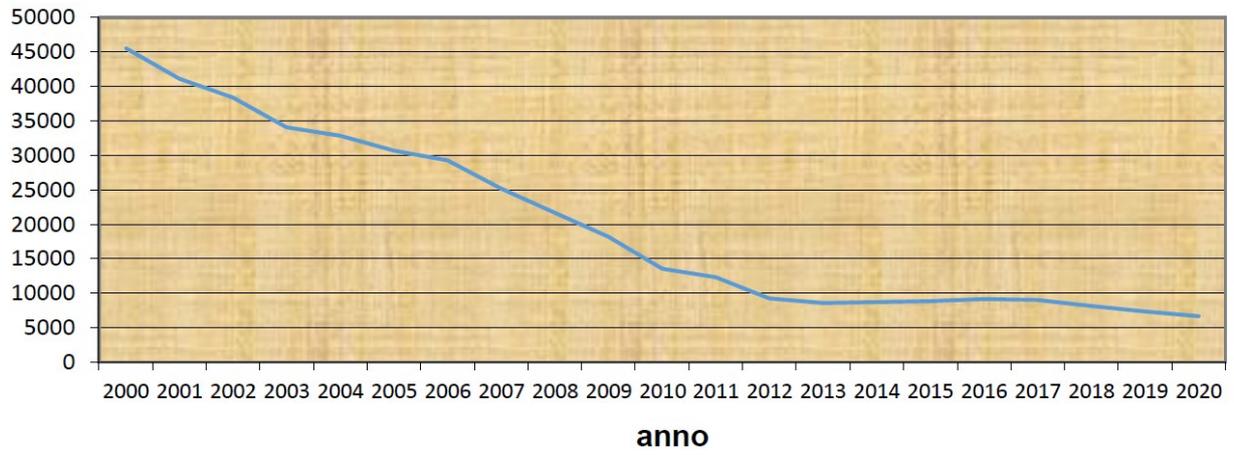


anno

## ricorsi pervenuti e ricorsi definiti



### pendenza a fine anno



### ricorsi depositati

