

INAUGURAZIONE
ANNO GIUDIZIARIO 2024

Milano, 23 febbraio 2024

SOMMARIO

Relazione per l’Inaugurazione dell’anno giudiziario 2024	5
1 – Introduzione e saluti.....	7
2 – L’attività del Tribunale nel 2023. Dati statistici e valutazioni.	8
3 – Crisi energetica e normativa emergenziale. Meccanismi di compensazione. La vicenda processuale.	9
4 - Il nuovo codice dei contratti pubblici.	11
5 – Attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.	13
6 – L’attuazione del P.N.R.R. presso la sede di Milano del T.A.R. della Lombardia. L’Ufficio del Processo e le attività di smaltimento dei ricorsi pendenti.	16
 Rassegna di giurisprudenza	 21
Tavole statistiche	73

RELAZIONE PER L'INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2024
DEL PRESIDENTE ANTONIO VINCIGUERRA

1 – Introduzione e saluti

Autorità, Signore e Signori

Porgo un vivo ringraziamento a tutti gli Intervenuti - Esponenti e Rappresentanti dei vari settori delle Istituzioni politiche, amministrative e militari, del Foro, della Dottrina giuridica e dell'Informazione – alla cerimonia di apertura dell'anno giudiziario presso il Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia.

Un saluto:

- al Presidente del Consiglio di Stato e della Giustizia Amministrativa, Avv. Luigi Maruotti, che oggi con la sua presenza in questa sede testimonia l'interesse da parte dell'Istituzione per l'andamento e le problematiche di questo Tribunale;
- al nostro Organo di autogoverno, il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa, rappresentato alla odierna cerimonia dall'Avv. Eva Sonia Sala;
- al Consigliere Dott. Luigi Massimiliano Tarantino, Segretario Delegato per il Consiglio di Stato, presente a questa cerimonia;
- all'Associazione Nazionale della Magistratura Amministrativa, in questa sede rappresentata dal Consigliere Dott. Claudio Vallorani;
- al Foro, comprese l'Avvocatura dello Stato e le Avvocature degli enti pubblici, largamente presente e rappresentato, che vanta una lunga e brillante tradizione nel settore amministrativo e che ha sempre contribuito in modo determinante al funzionamento del processo e all'evoluzione giurisprudenziale;
- ai Colleghi tutti, del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali, e alle rispettive Associazioni.

Un sincero ringraziamento al Segretario Generale Dott.ssa Marta Mondelli e a tutto il personale di segreteria, il cui apporto è stato indispensabile per il buon funzionamento del Tribunale, e che condivide con encomiabile spirito di servizio il nostro quotidiano impegno per una sempre più efficace prestazione del “servizio giustizia amministrativa” ai cittadini che a noi si rivolgono.

Un ringraziamento speciale alla Fanfara dei Carabinieri, la cui splendida esecuzione degli inni nazionale ed europeo conferisce particolare solennità alla cerimonia.

Un doveroso e sentito ringraziamento alla Fondazione Istituto dei Ciechi di Milano, nella persona del suo Presidente il Cav. Rodolfo Mastro, che anche quest'anno ha messo a disposizione questa sala per lo svolgimento della odierna cerimonia.

2 – L'attività del Tribunale nel 2023. Dati statistici e valutazioni.

Alcuni dati statistici ad illustrare l'attività nel 2023 della sede di Milano del T.A.R. della Lombardia.

Nell'anno trascorso sono stati depositati presso il Tribunale 2.551 nuovi ricorsi, con una riduzione del 28% rispetto ai depositi del 2022. I nuovi depositi portano a 5.813 il totale dei ricorsi pendenti al 31 dicembre 2023, con un aumento di circa il 15% rispetto all'anno precedente.

Le maggiori riduzioni sono registrate nelle controversie relative ai provvedimenti delle Autorità amministrative indipendenti, con 944 ricorsi in meno rispetto al 2022, nel settore della sanità, compresi i contratti per gli enti del servizio sanitario, con 100 ricorsi in meno, in materia d'immigrazione, con 95 ricorsi in meno del 2022.

Altre riduzioni di contenzioso sono riscontrabili nei settori dell'ambiente e della gestione dei rifiuti (-30), della sicurezza (- 24), dell'edilizia residenziale pubblica (-17), della polizia penitenziaria (- 16), dell'industria (- 16), dei concorsi per pubbliche assunzioni (- 15), dei servizi pubblici (- 11) e minori flessioni in altre materie.

I maggiori aumenti del contenzioso sono registrati nei riti speciali avverso l'inerzia delle amministrazioni a fornire risposte ai cittadini, anche su richieste di accesso documentale, con il deposito nei detti riti di 288 ricorsi rispetto ai 171 depositati nel 2022, con una differenza di 117 ricorsi in più rispetto al 2022, e in materia di edilizia, con 37 ricorsi in più. Piccoli aumenti sono registrati nei settori scolastico e assistenziale, con 17 ricorsi in più per ciascun settore rispetto all'anno precedente, nei contenziosi per gli appalti di lavori da parte delle amministrazioni e per l'impiego pubblico (+ 10 per ciascun settore rispetto al 2022), della circolazione stradale (+ 14) e degli enti locali (+ 12). Minori incrementi in altre materie.

Sono state pubblicate 2.328 sentenze, delle quali 381 sentenze in forma abbreviata, 413 decreti decisorii, 956 ordinanze cautelari e 250 decreti cautelari monocratici, 345 ordinanze collegiali, 168 decreti collegiali, 91 tra ordinanze monocratiche e altri decreti presidenziali.

La Commissione per il gratuito patrocinio ha esaminato 201 richieste, accogliendone 144. Di queste, 146 domande sono state presentate da immigrati. la percentuale delle domande accolte è del 71,64%. L'ammontare del contributo unico incassato è di 4.384.881,53 euro; sono stati emessi 2.274 inviti al pagamento e sono state effettuate 286 iscrizioni a ruolo.

Sono state tenute 118 camere di consiglio - comprese le udienze di smaltimento dell'arretrato - e 90 udienze pubbliche. Nelle prime sono stati iscritti a ruolo 2.676 ricorsi, dei quali 1.440 per rito cautelare, 135 per giudizi di ottemperanza e 505 per altri camerati, oltre a 740 per le udienze straordinarie di smaltimento nell'ambito del programma previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Nelle udienze pubbliche sono stati iscritti 1.295 ricorsi.

L'organico della sede di Milano del T.A.R della Lombardia è stato incrementato di tre unità, portando a 23 il numero dei giudici in attività a fronte delle 25 unità previste nell'organico di diritto a seguito della modifica della pianta organica disposta nel 2021. Sono entrati a far parte del nostro Tribunale i Dott. Luca Iera, Valentina Caccamo e Martina Arrivi, provenienti dalle sedi di Roma e di Torino, oltre ai neo assunti, vincitori del concorso per referendari concluso lo scorso anno, Dott. Giuseppe Nicastro e Silvia Torraca. Sono invece state trasferite ad altre sedi, su domanda, le Dott.se Rosanna Perilli e Katiussia Papi. Un cordiale benvenuto ai colleghi che arrivano e a quelli che vanno un ringraziamento per l'attività svolta e l'impegno profuso.

Dal mese di giugno ha avviato le sue attività la Quinta Sezione interna, presieduta dal Dott. Daniele Dongiovanni. I colleghi Roberto Lombardi, Valentina Mameli e Laura Patelli sono entrati a far parte del rinnovato organo di autogoverno della Giustizia Amministrativa; ad essi va l'augurio di buon lavoro.

3 – Crisi energetica e normativa emergenziale. Meccanismi di compensazione. La vicenda processuale.

Il notevole divario tra i ricorsi presentati nel 2022 avverso i provvedimenti delle Autorità indipendenti e quelli depositati nel 2023, con una diminuzione lo scorso anno di 944 ricorsi in

meno rispetto all'anno precedente, è comprensibile alla luce delle vicende contenziose relative al prelievo straordinario sui cosiddetti "extraprofitti" da fonti di energia rinnovabile.

Nella relazione inaugurale dello scorso anno, in riferimento alle competenze specifiche della sede di Milano del T.A.R. della Lombardia, ho detto della crisi energetica determinata dalle contingenze geopolitiche della guerra in Ucraina e delle normative temporanee adottate dai Legislatori nazionale e dell'Unione Europea per farvi fronte. Misure, sia pur temporanee, che hanno fortemente inciso sui prezzi di approvvigionamento e distribuzione, quindi sui profitti delle imprese anche per l'utilizzo di energia rinnovabile.

Nel 2022 l'art. 15 *bis* del decreto legge n. 4, inserito dalla legge di conversione, ha sottoposto a prelievo straordinario la produzione di alcune fonti di energia rinnovabile. Un prelievo calcolato sui cosiddetti "extraprofitti", cioè i ricavi delle imprese superiori a un determinato *price cap*, definito nella media dei ricavi del 2020, anno in cui la produzione fu bassissima a causa delle misure emergenziali di lockdown.

Da settembre 2022 in avanti la Prima Sezione di questo Tribunale è stata sommersa da una valanga di ricorsi, molti con peculiarità proprie, ma nella sostanza tutti fondati sul contrasto tra la normativa di base e la disciplina costituzionale ed europea. La normativa di base è contenuta nell'art. 15 *bis* del D.L. 4/22: definisce i principi del prelievo e attribuisce ad ARERA la potestà di determinare la tariffa nello specifico e al GSE (Gestore dei Servizi dell'Energia) le modalità esecutive. Nell'ultima versione modificata è stabilito che i proventi del prelievo, inizialmente destinati a un fondo speciale di ausilio all'aumento dei prezzi dell'energia (quindi per misure a favore dei consumatori volte a fronteggiare il "caro bollette"), debbono invece confluire nelle casse dell'erario generale. L'ARERA ha definito le modalità di calcolo della tariffa con delibera n. 266 del 21 giugno 2022. Avverso la del. 266 e gli atti applicativi del GSE sono stati presentati ricorsi da parte delle imprese FER coinvolte.

I ricorsi, oltre mille, hanno più che raddoppiato il carico della Prima Sezione del Tribunale. Non potendo trattarli tutti nello stesso contesto, avevo fissato due udienze (23 novembre e 1° dicembre 2022) per trattarne quattro casi da definire con "sentenze pilota". Nelle more è stato adottato il regolamento UE n. 1854 del 6 ottobre 2022, il cui art. 6 ha fissato un *price cap* pari a 180 euro/MWh, oltre il quale può essere applicato il prelievo straordinario e che è di circa tre volte superiore al più basso *price cap* stabilito dall'art. 15 *bis* del D.L. 4/22. È, poi, intervenuta la legge di stabilità 2023 (L. 197/22), la quale ha definito il prelievo straordinario per il primo semestre del 2023 (art. 1, commi 30 e seg.) con riferimento al regolamento europeo n. 1854. Sulla nuova base normativa, ma anche applicando l'art. 15 *bis* del D.L. 4/22, l'ARERA ha adottato la delibera 4 aprile 2023 n. 143.

Numerose imprese, che manifestano preoccupazione per l'incidenza sui costi di gestione dei meccanismi di compensazione straordinari adottati dal Legislatore italiano, hanno dunque presentato una rilevante quantità di ricorsi al TAR della Lombardia avverso le delibere ARERA n. 266 del 2022 e 143 del 2023, e avverso gli atti conseguenti assunti dal Gestore per la restituzione della differenza tra prezzo di mercato e prezzo di riferimento, sollevando questioni di incostituzionalità e di incompatibilità di tale meccanismo con il diritto europeo. Nel complesso i ricorsi finora presentati sono 1.304, circa il 23% del contenzioso ad oggi pendente presso la sede di Milano del T.A.R. della Lombardia. Dopo le prime pronunce le questioni d'incompatibilità con la normativa europea sono state devolute alla Corte di Giustizia dell'Unione con ordinanza n. 1744 del 7 luglio 2023. Dal mese di marzo di quest'anno il contenzioso sui meccanismi di compensazione dei ricavi da produzione di energia elettrica sarà assegnato alla Terza Sezione interna, diretta dal Presidente Dott. Marco Bignami.

4 - Il nuovo codice dei contratti pubblici.

In attuazione della delega governativa di cui alla legge 78 del 2022 il decreto legislativo 31 marzo 2023 n. 36 ha adottato il testo licenziato dalla commissione diretta dal Dott. Luigi Carbone, Presidente di Sezione del Consiglio di Stato, che ha riformato il codice dei contratti pubblici con l'intento di introdurre meccanismi di semplificazione e di snellimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti. In vigore dal mese di luglio, il nuovo codice fonda sui due principi generali del risultato e della fiducia. Il primo indirizzato al fine ultimo della gara e il secondo all'azione burocratica nella quale la procedura si sviluppa.

Il principio del risultato, messo in evidenza nell'art. 1 del decreto legislativo n. 36, fa assumere qualifica normativa all'interesse primario che deve essere perseguito dalle amministrazioni nell'affidamento dei contratti, scegliendo il miglior rapporto tra la qualità e il prezzo di mercato e operando la scelta alla luce dei principi costituzionali di legalità e di buon andamento, quest'ultimo esplicito nella trasparenza e nella correttezza dell'azione, e altresì alla luce del principio – di altrettanto valore costituzionale – di imparzialità nella gestione delle gare, esplicito nella garanzia di parità di condizioni da riservare alle imprese candidate e alla luce delle regole europee di concorrenza intesa non soltanto come finalità, ma anche come strumento utile a conseguire il miglior risultato possibile nell'affidamento del contratto e nella successiva esecuzione. Quello del risultato appare dunque nelle previsioni il criterio prioritario per

l'esercizio del potere discrezionale delle stazioni appaltanti e principio guida per la soluzione dei casi concreti.

L'altro importante principio, il principio della fiducia, delineato dall'art. 2, riguarda la fiducia nell'azione imparziale, trasparente e corretta dell'Amministrazione e dei suoi funzionari. Esso appare subito diretto a superare la burocrazia diffidente e statica della cosiddetta "paura della firma". Come esplicitato nella relazione illustrativa al codice, la fiducia che viene riconosciuta ai pubblici funzionari non è incondizionata ma rappresenta una specie di contropartita di ciò che l'ordinamento si aspetta dall'azione amministrativa, ossia il perseguimento del risultato. Importante, inoltre, lo spartiacque tracciato tra ciò che, ai fini della responsabilità amministrativa, costituisce colpa grave – cioè la violazione delle regole e l'omissione delle ordinarie cautele - e ciò che invece non può ritenersi tale: la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti.

Accanto ai due principi fondanti del risultato e della fiducia ve ne sono altri nel nuovo codice degli appalti, che ne costituiscono importanti corollari, quale il principio dell'accesso al mercato, di cui all'art. 3. Il legame che unisce i tre principi del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato è espresso nel criterio interpretativo e applicativo di cui all'art. 4, il quale prevede che le disposizioni del codice si interpretano e si applicano tutte in base ai detti tre principi.

Degno di nota, infine, tra gli ulteriori principi disciplinati nel codice, è il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale, già consolidato in materia di concessioni e più in generale nel contesto dei contratti di partenariato pubblico privato, e qui innovativo come principio generale riferibile a tutti gli appalti pubblici. Principio che può essere sintetizzato nella regola secondo cui i fatti sopravvenuti straordinari e imprevedibili che determinino una alterazione dell'equilibrio contrattuale danno diritto alla rinegoziazione - secondo buona fede - delle condizioni contrattuali, onde ripristinare l'originario sinallagma.

Sarà l'attuazione del nuovo codice e l'elaborazione giurisprudenziale a definire l'incidenza dei principi di base come delineati e le loro implicazioni pratiche.

5 – Attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Come è noto, nel 2021 l'Unione Europea adottò il programma di aiuti economici Next Generation con un Fondo di 750 miliardi di euro distribuiti tra i Paesi membri, con la finalità di rilanciarne l'economia indebolita dalle misure adottate dai Governi nazionali per fronteggiare la pandemia da covid-19, nonché di consentire lo sviluppo. L'adesione dell'Italia al programma europeo si concretizzò nell'adozione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Per la Giustizia Amministrativa nel Piano fu stabilito un sostegno finanziario non rimborsabile indirizzato al miglioramento della digitalizzazione, nonché a rendere maggiormente funzionale l'organizzazione attraverso l'Ufficio del processo, concretizzato con il reclutamento, a tempo determinato di risorse umane a supporto dei giudici per la riduzione dell'arretrato e dei tempi di conclusione dei processi, e inoltre a migliorare la qualità dell'azione giudiziaria coadiuvando i magistrati nelle attività di studio, di ricerca normativa e giurisprudenziale, di preparazione delle bozze di provvedimenti e di organizzazione dei fascicoli, e consentendo loro di concentrarsi sui compiti più complessi (così, testualmente nel PNRR).

Per quanto concerne l'abbattimento dell'arretrato lo specifico obiettivo del PNRR per la Giustizia Amministrativa è di abbattere entro la prima metà del 2026 il 70 % delle cause pendenti al 31 dicembre 2019 dinanzi ai Tribunali Amministrativi Regionali (determinate in n. 109.029) e per la stessa percentuale quelle pendenti alla stessa data presso il Consiglio di Stato (determinate in n. 24.010), con udienze straordinarie annualmente individuate dal Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa ai sensi dell'art. 16, comma 1°, delle norme di attuazione del codice del processo amministrativo, su base volontaria di partecipazione dei magistrati.

Sono coinvolti nel raggiungimento dell'obiettivo otto Uffici giudiziari, tra i quali la sede di Milano del T.A.R. della Lombardia. Il decreto legge n. 80 del 2021 (convertito nella legge n. 113 del 2021), conosciuto come “decreto reclutamento”, ha previsto il rafforzamento degli Uffici del Processo nelle otto sedi giudiziarie impegnate per il raggiungimento degli obiettivi di smaltimento dell'arretrato stabiliti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.), autorizzando la Giustizia Amministrativa all'assunzione, in due tranche e a tempo determinato, di 326 unità di personale amministrativo in soprannumero sulla dotazione organica ordinaria. Alle misure organizzative sono state affiancate dal Legislatore misure processuali, introdotte nel codice del processo amministrativo dalle modifiche apportate dall'art. 17 del decreto legge

n. 80 del 2021, come modificato dalla legge di conversione. Successivamente l'art. 12 *bis* del decreto legge n. 68 del 2022, introdotto dalla legge di conversione, recependo l'art. 3 del decaduto decreto legge n. 85 del 2022 ha inteso introdurre misure acceleratorie per tutti i contenziosi amministrativi incidenti sull'attuazione del P.N.R.R., assoggettandoli ad un rito assimilabile al rito accelerato previsto dagli articoli 119 e 120 del codice del processo amministrativo, con particolare riferimento alla concessione della misura cautelare, stabilendo che *“qualora risulti...che il ricorso ha ad oggetto qualsiasi procedura amministrativa che riguardi interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal P.N.R.R., in caso di accoglimento dell'istanza cautelare il tribunale amministrativo regionale, con la medesima ordinanza, fissa la data di discussione del merito alla prima udienza successiva alla scadenza del termine di trenta giorni dalla data di deposito dell'ordinanza, disponendo altresì il deposito dei documenti necessari e l'acquisizione delle eventuali altre prove occorrenti”*. In caso di rigetto dell'istanza cautelare da parte del T.A.R., ove il Consiglio di Stato riformi l'ordinanza il giudice di primo grado dovrà fissare la data della discussione di merito entro trenta giorni dalla data di ricevimento dell'ordinanza stessa da parte della segreteria del Tribunale. Nel caso in cui l'udienza non si svolga entro trenta giorni la misura cautelare perderà efficacia, *“anche qualora sia diretta a determinare un nuovo esercizio del potere da parte della pubblica amministrazione”*.

L'ampia latitudine del campo di applicazione della norma di cui al predetto art. 12 *bis*, così come riferito ai ricorsi che abbiano ad oggetto qualsiasi procedura amministrativa che riguardi interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal P.N.R.R., non consente la tipizzazione dei ricorsi da assoggettare a tale rito, tanto che la stessa norma ha introdotto la previsione che le pubbliche amministrazioni siano tenute a rappresentare che il ricorso ha ad oggetto una procedura amministrativa che riguarda interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal Piano. Difficoltà applicative potrebbero discendere dalla previsione secondo la quale sono parti necessarie dei giudizi disciplinati dall'art. 12 *bis* le amministrazioni centrali titolari degli interventi previsti nel P.N.R.R., alle quali il ricorso dovrà essere notificato, a pena di integrazione del contraddittorio per ordine del giudice. Tale adempimento, tuttavia, determinerebbe un allungamento dei tempi processuali. In realtà la previsione legislativa non sembra avere avuto significative applicazioni. I pochissimi provvedimenti adottati con specifico riferimento alla norma hanno riguardato profili processuali relativi alla competenza ed al dimezzamento dei termini, in contenziosi su procedure concorsuali.

Peraltro occorre considerare che i tempi medi raggiunti dai Tribunali Amministrativi Regionali per la definizione delle fasi processuali e dell'intero giudizio per ciascun ricorso, calcolati a far data dal deposito del ricorso, sono già abbastanza ristretti, tanto da permettere di dubitare della necessità di ulteriori misure acceleratorie. Ricordiamoli: per la fase cautelare ordinaria il tempo medio di conclusione, tenendo altresì conto delle stringenti scadenze previste dal codice del processo amministrativo, è di 36 giorni avanti ai TTAARR e 38 avanti al Consiglio di Stato; per la fase cautelare del rito appalti, 26 giorni avanti ai TTAARR e 34 avanti al Consiglio di Stato; per la definizione del merito nei ricorsi del rito appalti, 111 giorni avanti ai TTAARR e 159 avanti al Consiglio di Stato. D'altronde, come ricordato dal Presidente Maruotti nella sua relazione di insediamento dello scorso anno, il codice del processo amministrativo consente la più rapida definizione dei giudizi, talvolta anche con l'emanazione di una sentenza all'esito della fase cautelare, e pertanto non occorrono particolari e più incisive riforme delle regole processuali.

Il raggiungimento dell'obiettivo prefissato dal PNRR appare infatti dipendere da un complesso di fattori destinati a interagire sinergicamente: il buon funzionamento del nuovo Ufficio del processo, la disponibilità dei Magistrati alla partecipazione alle udienze straordinarie e la collaborazione degli Avvocati per la scrematura dei ricorsi per i quali persista effettivamente l'interesse alla decisione di merito ai fini della loro proficua iscrizione nei ruoli di udienza e all'effettiva trattazione.

Il Piano di performance della Giustizia Amministrativa per il triennio 2022/2024 ha incluso la finalità di abbattimento dell'arretrato nell'obiettivo n. 1, riguardante il miglioramento organizzativo e di funzionamento a supporto della funzione giurisdizionale e consultiva e per l'abbattimento delle pendenze, raggiungibile mediante ottimizzazione dell'attività di segreteria a supporto, con verifica sia dei ricorsi introitati soggetti alla definizione con pronunce in rito (nei termini procedurali di cui agli artt. 35 e 85 del codice del processo amministrativo), sia dei ricorsi pendenti per i quali risulta possibile l'adozione di misure acceleratorie nei termini di cui agli artt. 81 e 82.

6 – L’attuazione del P.N.R.R. presso la sede di Milano del T.A.R. della Lombardia. L’Ufficio del Processo e le attività di smaltimento dei ricorsi pendenti.

L’art. 11 del decreto legge n. 80 del 2021 autorizza il reclutamento negli Uffici di Segreteria della Giustizia Amministrativa di un massimo di 326 unità di personale a tempo determinato, con scadenza contrattuale non successiva al 30 giugno 2026, da utilizzare in qualità di addetti all’Ufficio del Processo in funzione dell’attuazione del Piano Nazionale di ripresa e resilienza e per l’efficienza del processo. Con bando di concorso pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 6 luglio 2021 furono reclutate le prime 168 unità, 8 delle quali – 6 funzionari amministrativi e 2 assistenti informatici – sono state assegnate alla sede di Milano del T.A.R. della Lombardia, con scadenza contrattuale a luglio 2024. Quasi tutti gli assunti si sono successivamente dimessi per passaggio ad altro impiego; i dimissionari sono stati sostituiti da ulteriori cinque unità, 4 funzionari e un assistente informatico reclutati con altro concorso e in servizio dal 30 gennaio 2023, con scadenza contrattuale a luglio 2025. Allo stato, dunque, presso l’Ufficio del Processo della sede di Milano operano sei unità assunte a tempo determinato agli effetti del decreto legge n. 80.

Nell’ambito delle funzioni di organizzazione delle attività processuali, ai fini del coordinamento tra le questioni contenziose per agevolare l’opera di smaltimento delle pendenze e le attività dei giudici, l’Ufficio del Processo nel 2023 ha complessivamente redatto 314 schede di fascicoli processuali e 71 bozze di provvedimenti, con riferimento ai ricorsi trattati nelle udienze straordinarie di smaltimento delle pendenze arretrate e nelle udienze pubbliche ordinarie; così come indicato per ciascuna sezione nel dettaglio della tabella di seguito riportata

SEZIONI	SCHEDE FASCICOLO	BOZZE PROVVEDIMENTO
I	67	32
II	134	8
III	27	26
IV	18	5
V	68	0
TOTALE	314	71

I funzionari dell’Ufficio del Processo si sono occupati degli adempimenti propedeutici all’organizzazione delle udienze di smaltimento della Quinta Sezione. In particolare, l’Ufficio, oltre ad aver esaminato le pendenze della Sezione (con specifico riferimento ai ricorsi depositati negli anni 2019 e 2020) al fine di rinvenire cause seriali od omogenee da trattarsi nelle predette

udienze straordinarie, ha predisposto i *files* informatici di riepilogo delle cause individuate, segnalando al Presidente e ai magistrati relatori i precedenti giurisprudenziali di rilievo e la sussistenza di possibili profili per la definizione in rito dei ricorsi. Il personale addetto si è anche dedicato all'organizzazione amministrativa delle predette udienze di smaltimento, compiendo le necessarie operazioni nel sistema informatico della Giustizia Amministrativa.

Inoltre i funzionari dell'Ufficio del Processo:

- hanno svolto le mansioni di segretario di udienza in tutte le udienze di riduzione dell'arretrato celebrate nel 2023;
- si sono dedicati alla realizzazione di banche dati recanti la giurisprudenza del Tribunale. Nello specifico i funzionari hanno realizzato e aggiornato varie banche dati, tra cui una recante la giurisprudenza della Seconda Sezione (per la quale particolare attenzione è stata data ai provvedimenti in materia di edilizia ed urbanistica), una recante i provvedimenti in materia di quote latte, una quelli in materia di istruzione, e un'altra rassegna ha riguardato i provvedimenti in materia di accesso alla documentazione in possesso delle amministrazioni pubbliche;
- su mia richiesta si sono altresì dedicati all'analisi delle pendenze della Prima Sezione, al fine di individuare ricorsi che potrebbero essere definiti in rito con il procedimento semplificato di cui all'articolo 72 *bis* del codice del processo amministrativo, inserito dall'art. 17, comma settimo, del decreto legge n. 80 del 2021, evidenziando la sussistenza di eventuali profili di preclusione pregiudiziale nei ricorsi pendenti;
- si sono dedicati a tutte le attività utili al perseguimento dell'obiettivo di smaltimento dell'arretrato di volta in volta assegnate dai vari magistrati del Tribunale, tra cui ricerche di giurisprudenza, massimazione dei provvedimenti giurisdizionali e altro.

Per la dedizione e l'attività positivamente svolta, per l'impegno profuso nelle attività d'indirizzo e di coordinamento, sento di dover esprimere il più vivo ringraziamento al personale dell'Ufficio del Processo e in particolare alla coordinatrice Dott.sa Veronica Lampadi, il cui apporto – mai venuto meno - è risultato indispensabile all'efficienza dell'Istituto.

All'Ufficio per il Processo, oltre ai funzionari e agli assistenti assunti per l'attuazione del PNRR, sono assegnati anche coloro che svolgono presso il Tribunale il tirocinio formativo a norma dell'articolo 73 del decreto legge n. 69 del 2013, convertito con modificazioni nella legge n. 98 del 2013, e coloro che svolgono il tirocinio integrativo di cui all'articolo 7 del D.M. 21 dicembre 1999, n. 537, avente ad oggetto "Regolamento recante norme per l'istituzione e l'organizzazione delle scuole di specializzazione per le professioni legali".

Nell'anno 2023 presso il T.A.R. Lombardia, Milano, hanno svolto periodi di formazione sei tirocinanti *ex art. 73* e cinque delle Scuole di Specializzazione, di cui quattro della Scuola della Pavia-Bocconi e uno della Scuola dell'Università Cattolica. Le attività assegnate ai tirocinanti sono assimilabili a quelle svolte dai funzionari dell'Ufficio del Processo. I tirocinanti infatti possono dedicarsi all'assistenza dei giudici nelle attività preparatorie relative ai provvedimenti giurisdizionali, quali ricerche di giurisprudenza, di legislazione, di dottrina e di documentazione; all'individuazione di questioni su cui si siano delineati o possano delinearsi contrasti di giurisprudenza; alla preparazione di report sui procedimenti in corso e di sintesi delle decisioni emesse finalizzata alla loro divulgazione, anche in raccordo con l'Ufficio Studi. I tirocinanti inoltre hanno partecipato a tutte le attività formative organizzate dal Tribunale e a quelle alle quali sono stati coinvolti dai rispettivi tutor. Nel 2023 i tirocinanti hanno preso parte agli incontri e alle attività organizzate per i magistrati amministrativi stranieri che il T.A.R. ha ospitato nell'ambito del programma EJTN, coordinato dalla Dott.ssa Laura Patelli. I tirocinanti *ex art. 73* inoltre hanno affiancato i loro magistrati-tutor nelle camere di consiglio e nelle udienze pubbliche celebrate nel corso dell'anno, ed eccezionalmente talvolta, con il consenso del rispettivo Presidente di Sezione, in fase preliminare alle camere di consiglio decisorie, e per le questioni di maggior impegno hanno coadiuvato i tutor nelle relazioni sui fascicoli processuali oggetto di studio.

Il programma di smaltimento dell'arretrato, avviato nel 2022, è proseguito lo scorso anno con 18 udienze straordinarie volontarie autorizzate dal Consiglio di presidenza della Giustizia Amministrativa, alle quali hanno preso parte 24 giudici, 11 dei quali esterni alla sede di Milano. Vi sono stati iscritti a ruolo 740 ricorsi, dei quali 686 conclusi da decisione definitiva, oltre a 75 sentenze pubblicate nel 2023 e pertinenti a ricorsi definiti nelle udienze straordinarie dell'anno precedente.

Le pendenze arretrate a tutto il 31 dicembre 2019, pari a 7.351 ricorsi, sono state ridotte a 695 al 31 dicembre 2023, con una percentuale di abbattimento del 90,5%. La tendenza alla riduzione è rapidamente proseguita nel mese di gennaio di quest'anno, con la definizione di altri 55 ricorsi e l'aumento della percentuale di abbattimento a oltre il 91%. L'obiettivo del programma di smaltimento dell'arretrato definito dal PNRR per la Giustizia Amministrativa, di ridurre del 70% il contenzioso pendente al 31 dicembre 2019 entro il primo semestre del 2026, è dunque per la sede di Milano del T.A.R. della Lombardia ampiamente raggiunto e superato. Perciò non è più un ambizioso progetto, bensì un ragionevole proposito, l'obiettivo dell'esaurimento

integrale del predetto contenzioso nella data prevista dal programma. Se questo sarà possibile, sarà dovuto all'impegno, alla volontà e alla dedizione dei colleghi di Milano e di quelli di altre sedi che entreranno nei collegi costituiti per le udienze straordinarie di smaltimento tenute presso questo Tribunale. Ma vi potrà senza dubbio contribuire, anche forse in modo incisivo e determinante, la collaborazione dei signori avvocati per un'efficiente e ordinata selezione dei ricorsi pendenti a tutto il 2019, spontaneamente indicandone quelli per i quali persista l'attuale interesse alla decisione di merito, onde poterli utilmente iscrivere nei ruoli di udienza, riservando a una rapida decretazione monocratica quelli per i quali sia dichiarato il sopravvenuto difetto d'interesse a perseguire l'azione processuale.

Nell'augurio collettivo che tutti, magistrati, avvocati e funzionari, possano ancora adoperarsi in un'auspicabile concreta collaborazione, in attuazione dei principi di effettività e del giusto processo cui ci richiamano gli articoli 1 e 2 del codice del processo amministrativo, concludo ringraziando tutti i presenti per l'attenzione rivolta a questa lettura.

RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA

RASSEGNA DEI PROVVEDIMENTI MAGGIORMENTE SIGNIFICATIVI
PRONUNCIATI DAL TAR LOMBARDIA-MILANO NELL'ANNO 2023

ACCESSO AGLI ATTI

Sez. II, sentenza 8 marzo 2023, n. 601 – Pres. Russo, Est. Patelli

La giurisprudenza amministrativa ha definitivamente chiarito l'inammissibilità della reiterazione ad libitum dell'istanza di accesso, salvo che essa dia conto di fatti nuovi, sopravvenuti o meno, non rappresentati nell'originaria istanza o che si prospetti diversamente l'interesse giuridicamente rilevante (cioè la posizione legittimante all'accesso). È sufficiente, sul punto, richiamare Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 18 aprile 2006, n. 6, secondo cui «Nel delineato contesto, il disposto legislativo (art. 25, commi 5 e 4) - che, rispettivamente, fissa il termine di trenta giorni (evidentemente decorrente dalla conoscenza del provvedimento di diniego o dalla formazione del silenzio significativo) per la proposizione dei ricorsi e qualifica in termini di diniego il silenzio serbato sull'accesso - pone un termine all'esercizio dell'azione giudiziaria da ritenere necessariamente posto a pena di decadenza, a meno di non volerne sostenere l'assoluta irrilevanza, pur a fronte del chiaro tenore della norma e della sua coerenza con la rilevata esigenza di certezza che ha anzi indotto il legislatore a delineare un giudizio abbreviato che mal si concilierebbe con la proponibilità dell'azione nell'ordinario termine di prescrizione. Ma il carattere decadenziale del termine reca in sé - secondo ricevuti principi, come inevitabile corollario - che la mancata impugnazione del diniego nel termine non consente la reiterabilità dell'istanza e la conseguente impugnazione del successivo diniego laddove a questo possa riconoscersi carattere meramente confermativo del primo. In altre parole, il cittadino potrà reiterare l'istanza di accesso e pretendere riscontro alla stessa in presenza di fatti nuovi, sopravvenuti o meno, non rappresentati nell'originaria istanza o anche a fronte di una diversa prospettazione dell'interesse giuridicamente rilevante, cioè della posizione legittimante all'accesso; e, in tal caso, l'originario diniego, da intendere sempre *rebus sic stantibus*, ancorché non ritualmente impugnato, non spiegherà alcun rilievo nella successiva vicenda procedimentale e processuale. Ma qualora non ricorrano tali elementi di novità e il cittadino si limiti a reiterare l'originaria istanza precedentemente respinta o, al più, a illustrare ulteriormente le sue ragioni, l'amministrazione ben potrà limitarsi a ribadire la propria precedente determinazione negativa, non potendosi immaginare, anche per ragioni di buon funzionamento dell'azione amministrativa in una cornice di reciproca correttezza dei rapporti tra privato e amministrazione, che l'amministrazione sia tenuta indefinitamente a prendere in esame la medesima istanza che il privato intenda ripetutamente sottoporle senza addurre alcun elemento di novità»

Sez. I, sentenza 29 dicembre 2023, n. 3222 – Pres. Vinciguerra, Est. Di Mario

L'accesso agli atti esercitato dal consigliere comunale ai sensi dell'art. 43 d.lgs. n. 267 del 2000 ha natura e caratteri diversi rispetto alle altre forme di accesso, esprimendosi in un non condizionato diritto di accesso a tutti gli atti che possano essere d'utilità all'espletamento delle sue funzioni, ciò anche al fine di permettere di valutare -con piena cognizione- la correttezza e l'efficacia dell'operato dell'amministrazione, nonché per esprimere un voto consapevole sulle questioni di competenza del Consiglio e per promuovere tutte le iniziative che spettano ai singoli rappresentanti del corpo elettorale locale. Per tali ragioni, da un lato sul consigliere comunale non può gravare (e ciò sin da prima dell'introduzione nell'ordinamento dell'istituto dell'accesso civico generalizzato) alcun particolare onere di motivare le proprie richieste di accesso, atteso che, diversamente opinando, sarebbe introdotta una sorta di controllo dell'ente, attraverso i propri uffici, sull'esercizio delle sue funzioni; d'altra parte dal termine «utili», contenuto nell'articolo 43 d.lgs. n. 267 del 2000, non può conseguire alcuna limitazione al diritto di accesso dei Consiglieri comunali, poiché tale aggettivo comporta in realtà l'estensione di tale diritto di accesso a qualsiasi atto ravvisato utile per l'esercizio delle funzioni.

L'unico limite all'accesso del consigliere comunale è configurabile, in termini generali, nell'ipotesi in cui lo stesso si traduca in strategie ostruzionistiche o di paralisi dell'attività amministrativa con istanze che, a causa della loro continuità e numerosità, determinino un aggravio notevole del lavoro degli uffici ai quali sono rivolte e determinino un sindacato generale sull'attività dell'amministrazione (Cons. Stato, IV, 12.02.2013, n. 846; Cons. Stato, V, 02.03.2018, n. 1298).

AMBIENTE E INQUINAMENTO

Sez. IV, sentenza 18 luglio 2023, 1879 – Pres. Nunziata, Est. Arrivi

1. In tema di obbligo di bonifica, l'assunzione volontaria dello stesso da parte del proprietario dell'area non esclude il potere/dovere dell'amministrazione di individuare il responsabile dell'inquinamento ai sensi dell'art. 244, co. 2, d.lgs. 152/2006, né elide il dovere di quest'ultimo di porre rimedio all'inquinamento stesso (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 1 aprile 2020, n. 2195; Id., Sez. VI, 4 agosto 2021, n. 5742; T.A.R. Milano, Sez. IV, 15 aprile 2015, n. 940; Id., 2 luglio 2015, n. 1529; T.A.R. Brescia, Sez. I, 21 ottobre 2022, n. 984). Sul punto, è utile altresì osservare che – sebbene, per un orientamento giurisprudenziale, colui che assume su di sé volontariamente l'obbligo di bonifica è per ciò stesso vincolato a portare lo stesso a termine (Cons. Stato, Sez. IV, 26 luglio 2021, n. 5542; Id. VI, 4 agosto 2021, n. 5742; T.A.R. Milano, Sez. III, 24 gennaio 2022, n. 156) – l'esigenza di individuare il responsabile nonostante la pendenza di un procedimento di bonifica è rafforzata dal diverso orientamento secondo cui la volontaria iniziativa del proprietario incolpevole permane fintanto che vi sia la sua adesione, di tal che, ove sopravvenisse l'indisponibilità del proprietario, la procedura di bonifica si arresterebbe senza

che l'amministrazione preposta alla tutela ambientale disponga di poteri coercitivi delle misure di ripristino, queste potendo essere imposte solamente al responsabile dell'inquinamento (T.A.R. Milano, Sez. IV, 15 aprile 2015, n. 940). Al contempo, il dovere dell'amministrazione di provvedere in proprio alla bonifica dell'area contaminata scatta unicamente quando il responsabile non sia individuabile o non provveda, sempre che non vi abbia provveduto il proprietario del sito né altro soggetto interessato (art. 244, co. 4, cod. amb.). Pertanto, alla luce del carattere volontario dell'intervento del proprietario incolpevole e della natura residuale della bonifica ad opera della pubblica amministrazione, la mancata identificazione del responsabile determinerebbe la frustrazione sia del principio "chi inquina paga", sia, ancor più in radice, dell'interesse pubblico alla rimozione dell'inquinamento.

2. Nel caso di bonifica spontanea del sito inquinato, il proprietario ha diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute e per l'eventuale maggior danno subito (cfr. art. 253, co. 4, cod. amb.) indipendentemente dall'identificazione del responsabile da parte della competente autorità amministrativa (Cass. Civ., Sez. III, 22 gennaio 2019, n. 1573; Cons. Stato, Sez. IV, 15 settembre 2020, n. 5445).

L'individuazione amministrativa della responsabilità ambientale, funzionale allo scopo di assicurare il ripristino delle matrici ambientali anche nel caso di sopravvenuta inerzia del proprietario che si è spontaneamente attivato, non ha alcun legame procedimentale con la bonifica volontaria né impone al responsabile di subire passivamente le scelte progettuali elaborate dal proprietario incolpevole. Infatti il responsabile ben può contestare, nell'ambito del giudizio civile, l'erroneità del piano di bonifica predisposto ed eseguito dalla società proprietaria delle aree, così come l'incongruità dei costi dalla stessa sostenuti. È quindi irrilevante che l'identificazione del responsabile sia intervenuta a distanza di tempo e dopo l'elaborazione o financo l'approvazione amministrativa del piano di bonifica.

3. Gli obblighi di bonifica gravano anche sui responsabili di cd. contaminazioni storiche, ossia risalenti a un tempo antecedente alle prime legislazioni in materia ambientale, in quanto le misure ripristinatorie introdotte con l'art. 17 d.lgs. 22/1997 (cd. decreto Ronchi) e ora disciplinate dagli artt. 239 e ss. cod. amb., lungi dall'ampliare la sfera dell'illecito o dall'introdurre nuove sanzioni a fronte di condotte inquinanti, prescrivono semplicemente obblighi di fare con l'unico scopo di ripristinare la situazione di fatto antecedente all'inquinamento ambientale e di rimuoverne gli effetti (Cons. Stato, Ad. Plen., 22 ottobre 2019, n. 10; cfr., altresì Cons. Stato, Sez. VI, 18 novembre 2021, n. 7709, secondo cui le norme in materia di obblighi di bonifica «non sanzionano ora per allora, la (risalente) condotta di inquinamento, ma pongono attuale rimedio alla (perdurante) condizione di contaminazione dei luoghi, per cui l'epoca di verifica della contaminazione è, ai fini in discorso, del tutto indifferente»; in termini similari, cfr., Cons. Stato, Sez. IV, 6 aprile 2020 n. 2301; Id., 1 febbraio 2022, n. 677).

4. In ordine alla sussistenza dell'elemento soggettivo in capo al "responsabile" dell'inquinamento, nonostante l'utilizzo del termine possa ingenerare confusione, il concetto di responsabilità rilevante ai fini della disciplina sulla bonifica va distinto da quello funzionale all'imputazione dell'obbligo risarcitorio del danno ambientale. Del resto, l'unico riferimento normativo al dolo o alla colpa è

contenuto all'art. 311 d.lgs. 152/2006, afferente – per l'appunto – al risarcimento del danno ambientale. Diversamente, l'identificazione del responsabile ai fini della bonifica ex art. 244, co. 2, d.lgs. 152/2006 presuppone soltanto l'accertamento del nesso causale tra l'attività del soggetto e la contaminazione, senza che possa pretendersi dall'amministrazione la prova che questi conoscesse o dovesse conoscere e prevenire la portata inquinante della propria attività, prova del resto inesigibile rispetto alle contaminazioni storiche, rispetto alle quali la disciplina della parte IV del codice trova applicazione.

5. Ai fini dell'individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento ambientale, deve escludersi l'applicabilità di una impostazione "penalistica" (incentrata sul superamento della soglia del "ragionevole dubbio"), trovando invece applicazione, per l'accertamento della sussistenza del nesso di causalità tra attività industriale svolta nell'area ed inquinamento dell'area medesima, il canone civilistico del "più probabile che non" (cfr., ancora, in termini la sentenza n. 5668 del 2017 ed i precedenti ivi indicati). La Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nell'interpretare il principio "chi inquina paga", ha fornito una nozione di causa in termini di aumento del rischio, ovvero come contribuzione da parte del produttore al rischio del verificarsi dell'inquinamento (Cons. Stato, Sez. IV, 18 dicembre 2018, n. 7121; cfr. altresì Cons. Stato, Ad. Plen., 22 ottobre 2019, n.10; Id., Sez. IV, 11 marzo 2022, n. 1742; Id., 12 luglio 2022, n. 5863). L'individuazione del responsabile, quindi, può basarsi anche su elementi indiziari, giacché la prova può essere data in via diretta o indiretta, potendo cioè, in quest'ultimo caso, l'amministrazione pubblica preposta alla tutela ambientale avvalersi anche di presunzioni semplici di cui all'art. 2727 cod. civ. (cfr., ex multis, T.A.R. Milano, Sez. III, 2 dicembre 2019, n. 2562; T.A.R. Brescia, Sez. I, 6 marzo 2020, n. 202; T.A.R. Bologna, Sez. II, 29 ottobre 2020, n. 677). Laddove l'amministrazione abbia fornito elementi indiziari sufficienti a dimostrare, sebbene in via presuntiva, l'ascrivibilità dell'inquinamento a un soggetto, spetta a quest'ultimo l'onere di fornire una prova liberatoria, per la quale non è sufficiente ventilare genericamente il dubbio di una possibile responsabilità di terzi o di un'incidenza di eventi esterni alla propria attività, bensì è necessario provare – con pari analiticità – la reale dinamica degli avvenimenti e indicare lo specifico fattore cui debba addebitarsi la causazione dell'inquinamento (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5668; T.A.R. Milano, Sez. III, 15 ottobre 2021, n. 2236).

AUTORITÀ INDIPENDENTI

Sez. I, sentenza 24 febbraio 2023, n. 486 – Pres. Vinciguerra, Est. Mameli

La disciplina contenuta nella delibera dell'ARERA n. 363 del 2021 comporta che gli impianti del ciclo rifiuti individuati come “minimi” vengano sottratti all'ambito concorrenziale del mercato del trattamento e smaltimento dei rifiuti e assoggettati alla pianificazione regionale dei flussi di rifiuti conferiti, nonché a una conseguente fissazione delle tariffe di accesso (cfr. segnalazione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato 22 dicembre 2022). Il fine dell'istituto degli impianti “minimi”

– come si ricava dagli atti del procedimento di consultazione – è quello di cercare di colmare una situazione di *deficit* impiantistico attraverso il (così dichiarato) temporaneo utilizzo di impianti già esistenti sul territorio, e la rigida e predeterminata regolazione dei flussi (e delle tariffe) per tentare di riequilibrare un contesto di mercato in cui a fronte di un eccesso di domanda è presente un limitato numero di operatori. Va evidenziato che il profilo tariffario è mera conseguenza della scelta di sottoporre determinati impianti non integrati alla disciplina pubblica di pianificazione. In altri termini il profilo tariffario non è la causa (civilisticamente intesa) dell'intervento di ARERA qui scrutinato.

Con la sentenza n. 486 del 2023 il Tribunale ha ritenuto che la disciplina definita dalla delibera dell'ARERA e comportante gli effetti descritti non rientri nell'alveo del potere regolatorio dell'Autorità, ai sensi dell'art. 1 comma 527 della L. 205/2017.

La norma richiamata attribuisce ad ARERA, per quanto qui rileva, le seguenti funzioni:

- *“predisposizione ed aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, a copertura dei costi di esercizio e di investimento, compresa la remunerazione dei capitali, sulla base della valutazione dei costi efficienti e del principio ‘chi inquina paga’”* (lett. f);
- *“fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento”* (lett. g);
- *“approvazione delle tariffe definite, ai sensi della legislazione vigente, dall'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale per il servizio integrato e dai gestori degli impianti di trattamento”* (lett. h.);
- *“verifica della corretta redazione dei piani di ambito esprimendo osservazioni e rilievi”* (lett. i). - *“formulazione di proposte relativamente alle attività comprese nel sistema integrato di gestione dei rifiuti da assoggettare a regime di concessione o autorizzazione in relazione alle condizioni di concorrenza dei mercati”* (lett. l);
- *“formulazione di proposte di revisione della disciplina vigente, segnalandone altresì i casi di gravi inadempienze e di non corretta applicazione”* (lett. m).

La disciplina introdotta da ARERA con la deliberazione n. 363 del 2021 non solo non ha supporto nel dato normativo letterale sopra richiamato, ma si scontra con il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di rifiuti e in generale di ambiente (cfr. artt. 195 e 196 del D.lgs. 152/2006) all'interno della cornice costituzionale, considerato che l'art. 117 secondo comma lett. s) della Carta Fondamentale attribuisce allo Stato competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

A livello di legislazione primaria, sotto profili programmatori, pianificatori e amministrativi l'art. 195 del D.lgs. 152/2006 riserva allo Stato:

- le funzioni di indirizzo e coordinamento necessarie all'attuazione della parte quarta del Codice dell'ambiente (ovvero la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati) (lett. a);
- l'individuazione dei flussi omogenei di produzione dei rifiuti con più elevato impatto ambientale, che presentano le maggiori difficoltà di smaltimento o particolari possibilità di recupero sia per le sostanze impiegate nei prodotti base sia per la quantità complessiva dei rifiuti medesimi (lett. d);

- l'individuazione, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni, degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese; l'individuazione è operata, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, a mezzo di un programma, adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, e inserito nel Documento di programmazione economico-finanziaria, con indicazione degli stanziamenti necessari per la loro realizzazione. *“Nell'individuare le infrastrutture e gli insediamenti strategici... il Governo procede secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale”* (lett. f).

L'art. 196 del Codice dell'ambiente attribuisce alle Regioni, tra l'altro, la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento, sentiti le province, i comuni e le Autorità d'ambito, dei piani regionali di gestione dei rifiuti, di cui all'articolo 199 del medesimo Codice (lett. a).

L'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116, recante *“Attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio”* ha introdotto nel Codice dell'ambiente l'art. 198 *bis*, in forza del quale è stata prevista l'adozione del Programma nazionale per la gestione dei rifiuti, approvato, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, con decreto del Ministro dell'ambiente della tutela del territorio e del mare.

Il legislatore ha quindi previsto un preciso ambito programmatico in cui, a livello statale e quindi con un angolo prospettico nazionale ed unitario, si ponga mano alle esigenze impiantistiche del nostro Paese *“secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale”* (cfr., appunto, l'art. 195 comma 1 lett. f del Codice dell'ambiente).

L'intervento operato dall'Autorità presenta molteplici profili di incompatibilità con il quadro normativo di riferimento, tenuto conto che, come già rilevato, il predetto intervento non appare riconducibile alle funzioni attribuite all'Autorità dall'art. 1 comma 527 della L. 205/2017. Considerato il quadro sistematico normativo e la relativa cornice costituzionale in materia ambientale - non si rinviene alcuna disposizione legislativa che supporti la competenza di ARERA nell'individuazione di impianti di chiusura del ciclo *“minimi”* tra gli impianti di trattamento della frazione organica, inceneritori con e senza recupero di energia e discariche presenti sul territorio.

Non è invocabile, in proposito, la teoria dei poteri impliciti al fine di giustificare l'intervento di ARERA nella disciplina predetta. Si tratta di un principio, quello dei poteri impliciti, elaborato dalla giurisprudenza amministrativa per individuare poteri che non sono espressamente contemplati dalla legge ma che si desumono, all'esito di una interpretazione sistematica, dal complesso della disciplina della materia, perché strumentali all'esercizio di altri poteri. Nei settori di competenza delle Autorità indipendenti, infatti, è oggettivamente complesso per il legislatore predeterminare quale possa essere il contenuto del provvedimento amministrativo, in presenza di poteri di regolazione con una valenza

tecnica e che si esplicano in ambiti in costante evoluzione per dinamiche di mercato differenti (cfr. sulla teoria dei poteri impliciti Cons. Stato sez.VI 14 dicembre 2020 n. 7972). Nel caso di specie tuttavia il legislatore stesso ha attestato il potere espressamente sullo Stato, individuando altrettanto espressamente lo strumento (il PNGR), sicché non è possibile far ricorso al principio dei poteri impliciti che, in quanto derogatorio del principio di legalità, va applicato in modo stringente per consentirne la compatibilità costituzionale.

Sez. I, sentenza 23 maggio 2023, n. 1228 – Pres. Vinciguerra, Est. Gatti

Il mercato energetico è governato da un sistema dualistico che riserva ai poteri esecutivo e legislativo la definizione dei criteri generali e le funzioni che più direttamente si ricollegano a decisioni di politica energetica, e all'Autorità la definizione della regolamentazione di dettaglio.

Gli stati membri dell'Unione Europea, nell'esercizio dei loro poteri di indirizzo incontrano i limiti negativi di cui agli artt. 39 e 41 della Direttiva 2009/73/CE che sanciscono che gli Stati membri “garantiscono l'indipendenza dell'autorità di regolamentazione”, e provvedono affinché essa sia dotata “dei poteri necessari per assolvere con efficacia e rapidità” i propri compiti (art. 41, par. 4), tra cui rientra quello di “stabilire o approvare, in base a criteri trasparenti, tariffe di trasporto o distribuzione o le relative metodologie di calcolo” (art. 41 par. 1, lett. a).

Alla luce di tali coordinate, è legittima la delibera ARERA n. 525/2022, con la quale l'Autorità di Regolazione di Energia, Reti e Ambiente ha disapplicato l'art. 114 ter del D.L. 19.5.2020 n. 34, convertito con modificazioni, dalla L. 17.7.2020, n. 77.

Con tale norma, infatti, il legislatore ha invaso la sfera di competenza riservata all'Autorità, relativa alla definizione del regime tariffario, determinando un contrasto con la normativa europea sovraordinata.

Sez. I, sentenza 23 maggio 2023, n. 1229 – Pres. Vinciguerra, Est. Gatti

Gli obiettivi di politica sociale ed energetica sottesi all'art. 114 ter D.L. 34/2020 debbono essere perseguiti dal legislatore senza incidere direttamente sul regime tariffario, riservato all'Autorità di Regolazione, ed avvalendosi invece di altri strumenti, quali ad esempio agevolazioni economiche in favore dei gestori che abbiano realizzato le nuove reti, contributi o trattamenti fiscali di vantaggio, ecc. L'art 3 par. 7 della Direttiva autorizza infatti gli Stati membri ad adottare ed attuare “misure idonee a realizzare gli obiettivi della coesione economica e sociale della tutela ambientale, comprese eventualmente misure per combattere il cambiamento climatico, e della sicurezza dell'approvvigionamento”, precisando che le stesse “possono comprendere la concessione di incentivi economici adeguati”. Il successivo riferimento, contenuto nel medesimo par. 7, alla possibilità di ricorrere a tal fine “a tutti gli strumenti nazionali e comunitari esistenti”, per la sua generalità, conferma l'impossibilità di incidere direttamente sul regime tariffario, che come detto, viene espressamente

riservato all'Autorità di Regolazione da disposizioni specifiche (artt. 39 e 41 cit.), chiaramente prevalenti, sulla base del criterio di specialità (*lex specialis derogat generali*).

Sez. I, sentenza 3 giugno 2023, n. 1374 – Pres. Vinciguerra, Est. Perilli

L'iscrizione nel Registro delle Cooperative Storiche produttrici di energia elettrica, dotate di rete propria, istituito da delibera n. 578 del 2013 dell'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas determina il riconoscimento delle cooperative esistenti alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 79 del 1999, il cui articolo 9, comma 1, dispone che *“Le imprese distributrici operanti alla data di entrata in vigore del presente decreto, ivi comprese, per la quota diversa dai propri soci, le società cooperative di produzione e distribuzione di cui all'articolo 4, numero 8, della legge 6 dicembre 1962, n. 1643, continuano a svolgere il servizio di distribuzione sulla base di concessioni rilasciate entro il 31 marzo 2001 dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato e aventi scadenza il 31 dicembre 2030”*, è riservata alle cooperative esonerate dal processo di nazionalizzazione delle reti elettriche e può ricomprendere anche le cooperative non esonerate ma che abbiano acquisito imprese esonerate entro il 1° aprile 1999 (giorno successivo alla pubblicazione del d.lgs. n. 79/1999 sulla Gazzetta Ufficiale), purché entro la stessa data si sia verificato l'effetto traslativo del godimento del complesso dei beni dell'azienda ceduta organizzati per l'esercizio dell'attività di impresa e, dunque, il potere di gestione degli impianti di produzione e della rete di distribuzione della stessa.

Sez. I, ordinanza collegiale 7 luglio 2023, n. 1744 – Pres. Vinciguerra, Est. Gatti

(rinvio alla Corte Europea)

L'art. 15 *bis* del D.L. n. 4/2022 è norma nazionale emanata con la finalità di limitare su base temporanea – in occasione dell'aumento anomalo dei prezzi dell'energia elettrica, dovuto all'eccezionale incremento dei prezzi del gas - i ricavi straordinari di mercato dei produttori di energia che hanno costi indipendenti dall'andamento dei prezzi del gas naturale, non utilizzandolo per la produzione, applicando un tetto a tali ricavi eccezionali, e distribuendo i relativi importi ai clienti finali.

Tuttavia, il Collegio dubita che le concrete modalità seguite dal legislatore italiano per individuare il tetto siano conformi ai limiti fissati dal Regolamento n. 2022/1854/UE, ed alla normativa comunitaria in materia di energia, sia con riferimento alla sua entità, che all'ambito dei soggetti a cui si applica.

Con riferimento all'entità del tetto sui ricavi previsto dall'art. 15 *bis* cit., il Collegio dubita che essa sia proporzionata e ragionevole, non essendo in particolare garantito ai produttori di mantenere il 10% dei ricavi al di sopra dello stesso, come invece richiesto dal considerando 39 del Regolamento n. 2022/1854/UE. Ciò specialmente in ragione dell'utilizzo, da parte di ARERA, come prezzo di riferimento, della media tra i prezzi dell'energia in un periodo di 10 anni, includendovi il 2020, che ha risentito delle anomalie dovute alla pandemia Covid, ed escludendovi invece il 2021, che oltre a

compensare l'eccezionalità dell'anno precedente, ha visto l'inizio di un nuovo ciclo economico di aumento dei prezzi senza precedenti.

Il Collegio, inoltre, ritiene la misura italiana inidonea a tutelare gli investimenti effettuati nel settore delle energie rinnovabili, e soprattutto, la capacità di effettuarne in futuro, con la finalità di espandere il ricorso a tali fonti, e non solo a mantenere i livelli attuali, come invece espressamente richiesto dalla normativa comunitaria in materia.

Il Collegio rileva inoltre un possibile profilo di contrarietà al diritto dell'Unione Europea, in quanto la norma nazionale colpisce solamente i produttori di energia che utilizzano fonti rinnovabili, mentre il Regolamento n. 2022/1854/UE sottopone al tetto di cui all'art. 6 anche i produttori di energia che utilizzano lignite, petrolio greggio, e torba (art. 7 par. 1, lett. h, i e j), e ritiene "opportuno" fissare un "tetto specifico" per coloro che utilizzano carbon fossile (considerando 41, art. 8 par. 1 lett. d). Inoltre, malgrado l'art. 8 par. 1 lett. a) del Regolamento n. 2022/1854/UE consenta di differenziare il regime applicabile alle diverse fonti, l'art. 15 bis ha invece previsto un tetto sui ricavi di mercato unico per tutte le categorie di produttori, malgrado i costi di generazione dell'energia non siano uguali per tutte le categorie di impianti, ciò che, analogamente, pare suscettibile di dar luogo ad una discriminazione e ad una distorsione nel funzionamento del mercato.

BENI CULTURALI

Sez. III, sentenza 6 settembre 2023, n. 2059 – Pres. Bignami, Est. Plantamura

In tema di autodichiarazione, resa dall'interessato ai sensi dell'art. 65, comma 4 bis CBC, posto che l'avvio del procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale eccezionale è esercizio di potere amministrativo, l'omessa attivazione di siffatto potere costituisce, in sé e diversamente dagli effetti della autodichiarazione, provvedimento tacito, soggetto, al pari di ogni altro provvedimento, ad autotutela.

Non vi è alcuna contraddizione tra l'affermazione del generale potere di autotutela, qualora l'amministrazione abbia mal valutato gli effetti delle autodichiarazioni, e la natura di queste ultime, anche se private ed estranee ad una fattispecie autorizzatoria in senso proprio.

Ove sia stata riconsegnata all'interessato l'autodichiarazione vidimata – che vale quale titolo all'esportazione dell'opera –, l'autotutela viene legittimamente declinata mediante l'inibitoria all'utilizzo dell'autocertificazione, che sottende il ritiro del provvedimento tacito in precedenza perfezionato e risulta strettamente correlata all'«avvio del procedimento di interesse culturale particolarmente importante», disposto con il provvedimento impugnato (conformemente all'art. 65, comma 4-bis, ultima parte, CBC).

In materia di tutela del patrimonio culturale, il cd. principio di territorialità legittima se non addirittura obbliga l'amministrazione a far rientrare nel territorio nazionale i beni culturali ovvero quelli che, re melius perpensa, tali avrebbero, fin dall'inizio, dovuto essere considerati.

Difatti, le difficoltà derivanti, sul piano materiale, dal recupero di un bene dislocato all'estero, non impediscono all'amministrazione di rivedere il suo operato e di riesaminare i suoi atti autorizzatori ove questi ultimi siano stati rilasciati in assenza (successivamente riscontrata) dei prescritti presupposti, sì da rimuovere l'atto illegittimo, adottando tutti gli atti conseguenti per il ripristino della legalità violata. Il diritto europeo consente la circolazione dei beni culturali all'interno del territorio dell'Unione, a condizione che gli stessi siano legittimamente e definitivamente "usciti" dal territorio nazionale di provenienza, nel quale devono, quindi, rientrare in caso di illegittima fuoriuscita.

La rimozione dell'attestato di libera circolazione (o del non dissenso all'avvio del procedimento di dichiarazione d'interesse culturale) con efficacia retroattiva determina la riemersione di un limite conformativo alla proprietà, che rende contra ius la permanenza dell'opera d'arte all'estero e ne impone, quindi, il rientro in Italia, in attesa di nuovi provvedimenti.

Il Codice dei Beni culturali (cfr. gli artt. 68 comma 1 e 65 comma 4-bis) e il Decreto ministeriale n. 246, del 17 maggio 2018, attribuiscono all'Ufficio esportazione la competenza ad avviare il procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale dei beni in esportazione, per evidenti ragioni di celerità e semplificazione procedimentale, sia nel caso di richiesta di autorizzazione sia nel caso di autodichiarazione.

La valutazione dell'Amministrazione preordinata ad accertare la sussistenza dell'interesse culturale è sindacabile, in sede giudiziale, esclusivamente sotto i profili della logicità, coerenza e completezza della valutazione, considerati anche per l'aspetto concernente la correttezza del criterio tecnico e del procedimento applicativo prescelto, fermo restando il limite della relatività delle valutazioni scientifiche.

Stando all'orientamento giurisprudenziale prevalente, la cosa di interesse «per riferimento», di cui all'art. 10 comma 3 CBC, lettera d), di per sé non rivestirebbe alcun interesse culturale ma lo assume nel caso concreto, perché collegata ad un qualche evento passato di rilievo. Pertanto, ai fini della dichiarazione dell'interesse culturale di siffatti beni, può essere sufficiente anche il richiamo a fatti ed eventi della storia locale, purché specifici e, dunque, idonei a giustificare la conservazione e la trasmissione del valore culturale.

Sez. III, sentenza 6 settembre 2023, n. 2060 – Pres. Bignami, Est. Corrado

È illegittima la dichiarazione di interesse storico e storico-relazionale ove la motivazione addotta a sostegno del vincolo “relazionale” non dia adeguatamente conto del «riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere», come invece prescritto dall'art. 10, comma 3, lettera d), ma sia invece incentrata esclusivamente sulla qualità artistica dell'opera.

A tal proposito si rammenta che la giurisprudenza, condivisa dal Collegio, precisa che presupposto per poter applicare il vincolo relazionale è la sussistenza di un legame fra il bene e una alta personalità che

abbia segnato la storia del Paese, oppure di un legame tra il bene e fatti storici specifici bene individuati anche se non di particolare importanza, non essendo invece sufficienti i collegamenti generici non correlati a specifici eventi (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 14 giugno 2017, n. 2920; TAR Lombardia, Milano, sez. III, 11/11/2020, nn. 2119, 2120).

Sez. III, sentenza 10 novembre 2023, n. 2601 – Pres. Bignami, Est. Corrado

Il Collegio aderisce all'orientamento per il quale la dichiarazione di interesse culturale particolarmente importante è frutto di un giudizio connotato da un'ampia discrezionalità tecnico-valutativa, poiché implica l'applicazione di cognizioni tecnico-scientifiche specialistiche proprie di settori scientifici disciplinari (della storia, dell'arte e dell'architettura) caratterizzati da ampi margini di opinabilità (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 14 ottobre 2015, n. 4747; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 5 novembre 2021, n. 2430; TAR Lombardia, Milano, sez. III, 10 gennaio 2023, n. 126). Ne deriva, in punto di sindacabilità, che “a differenza delle scelte politico-amministrative (c.d. «discrezionalità amministrativa») – dove il sindacato giurisdizionale è incentrato sulla ‘ragionevole’ ponderazione degli interessi, pubblici e privati, non previamente selezionati e graduati dalle norme – le valutazioni dei fatti complessi richiedenti particolari competenze (c.d. «discrezionalità tecnica») vanno vagliate al lume del diverso e più severo parametro della ‘attendibilità’ tecnico-scientifica”. Di conseguenza, è ben possibile per l'interessato [...] contestare ab intrinseco il nucleo dell'apprezzamento complesso, ma in tal caso egli ha l'onere di metterne seriamente in discussione l'attendibilità tecnico-scientifica. Se questo onere non viene assolto e si fronteggiano soltanto opinioni divergenti, tutte parimenti plausibili, il giudice deve dare prevalenza alla posizione espressa dall'organo istituzionalmente investito (dalle fonti del diritto e, quindi, nelle forme democratiche) della competenza ad adottare decisione collettive, rispetto alla prospettiva individuale dell'interessato.

- La motivazione del provvedimento di diniego al rilascio dell'attestato di libera circolazione di un'opera non può ritenersi automaticamente deficitaria qualora non si basi su indirizzi storico-artistici consolidati, posto che può ben darsi l'ipotesi in cui la letteratura specialistica non si sia occupata di uno specifico ambito: l'accoglimento di diversa soluzione porterebbe all'inaccettabile conclusione di sottrarre – di fatto – al Ministero il proprio potere valutativo.

- L'identità tra il compendio istruttorio relativo al diniego al rilascio dell'attestato di libera circolazione di un'opera e quello relativo al decreto di dichiarazione di interesse culturale particolarmente importante non costituisce un profilo sintomatico di difetto d'istruttoria (o di violazione dell'art. 14, comma 2, del Codice) se esso è in grado di assolvere tanto alla funzione propria dell'avvio del procedimento di dichiarazione dell'interesse (art. 68, comma 6, del Codice), tanto a quella del provvedimento finale (cfr. precedente di questa sezione 126/2022).

Sez. III, sentenza 11 dicembre 2023, n. 3004 – Pres. Bignami, Est. Lombardi

Il vincolo storico-artistico può essere apposto anche ad un complesso di immobili aventi caratteristiche comuni che esprimono nel loro complesso un valore unitario e che si innestano in una situazione di omogeneità urbana tale da non consentire limitazioni di intervento o specifiche distinzioni tra un immobile e un altro.

Il vincolo monumentale, pur dovendo colpire beni specificamente individuati, per ognuno dei quali deve essere messo in luce il particolare valore storico, culturale o artistico espresso, è ammissibile anche quando colpisce una pluralità di beni individuati solo genericamente, nel caso in cui sia proprio la pluralità nel suo complesso ed in maniera unitaria ad esprimere il suddetto valore.

Con riferimento al complesso urbano noto come “salotto di Milano”, il Collegio ha dunque affermato che non può essere contestata la tipologia di vincolo apposta, soltanto in relazione alle modificazioni intervenute nel tempo all’impianto originario dell’edificio, una volta che risulti accertato il suo armonioso e coerente inserimento in uno straordinario scenario metropolitano.

Sempre in merito alla tipologia di vincolo apposto, il Collegio ha rilevato come la natura degli interessi culturali di tipo storico-artistico e storico-identitario riconosciuti al complesso monumentale rappresentano un dato ontologico di partenza e non un punto di arrivo delle valutazioni operate e che pertanto, senza che si ravvisino elementi di manifesta illogicità, è stata proprio la suddetta natura a orientare la tipologia di provvedimento da adottare, pena altrimenti una censurabile inerzia da parte degli organi competenti nelle loro funzioni di tutela del valore del compendio architettonico.

CONCESSIONI

Sez. V, sentenze 7 novembre 2023, nn. 2573-2574 – Pres. Dongiovanni, Est. Bini

La concessione dei locali della Galleria Vittorio Emanuele II e degli altri immobili storici e di pregio del Comune è da un lato una forma di valorizzazione del bene, dall’altro uno strumento per assicurare la sopravvivenza di locali storici.

Sono legittimi i rinnovi delle concessioni in uso di alcuni locali comunali, senza espletamento di una gara pubblica quando ciò assume rilievo decisivo alla tutela della tradizione storico-culturale di una città, la quale si realizza anche attraverso la salvaguardia e la conservazione dei locali storici, ovvero di quegli esercizi commerciali che, oltre a qualificare spesso in maniera determinante il tessuto urbano del centro cittadino, costituiscono un importante elemento di memoria e connotazione storica ed una preziosa testimonianza di tradizione e cultura.

La storicità di un ristorante è connessa anche alla tipologia di servizio e alla tradizione culinaria, data dall'elemento personale del gestore: verrebbe meno l'identità del ristorante stesso se venisse sostituito un menu tipico con altre tipologie e metodi di somministrazione.

In materia di rinnovo della concessione in uso, l'Amministrazione concede l'uso esclusivo agli esercizi commerciali che costituiscono un importante elemento di memoria e una testimonianza di tradizione e cultura purché per tutta la durata della concessione il locale mantenga quei caratteri tipici, storici e tradizionali, grazie ai quali ha ottenuto l'assegnazione del bene. Per tale ragione non devono essere mutati gli elementi identitari: marchio, insegna e merceologia, sono vietati cambi di destinazione d'uso, l'affitto e la cessione e l'affitto d'azienda, in quanto anche quest'ultima dà un imprinting all'attività.

In tema di rinnovo delle concessioni di beni patrimoniali disponibili, la clausola che vieta la cessione o il trasferimento d'azienda non risulta né sproporzionata né illogica costituendo uno strumento per garantire che nel corso della concessione non siano mutati questi elementi, che conferiscono storicità e identità al locale.

CONCORSI ED ESAMI

Sez. I, sentenza 9 febbraio 2023, n. 358 – Pres. Vinciguerra, Est. Perilli

Nella commissione di valutazione dei titoli per la copertura di posti di professore presso dipartimenti universitari, laddove sia composta da un membro per ciascun dipartimento scelto tra una rosa indicata da ogni dipartimento, il requisito della parità di genere nella nomina dei componenti, corollario del principio di pari opportunità enunciato nell'articolo 51, comma 1, della Costituzione, è rispettato quando i dipartimenti interessati indichino, nella rosa dei componenti sorteggiabili, un componente di genere femminile ed uno di genere maschile assicurando, in tal modo, un'equilibrata distribuzione della rappresentanza di genere, tenuto conto che per la designazione dell'unico componente interno non è logicamente possibile assicurare in astratto la parità di genere, garanzia che comunque risulta soddisfatta dall'indicazione complessiva dei professori designati da ciascun dipartimento, di cui uno di genere femminile.

Infatti il principio costituzionale della pari opportunità, il quale è volto ad evitare le discriminazioni tra generi nell'accesso agli uffici pubblici ed alle cariche elettive, deve essere temperato con i principi di trasparenza e di imparzialità dell'azione amministrativa, dei quali il meccanismo del sorteggio nella nomina delle commissioni d'esame è espressione; sicché, la garanzia dell'equilibrio della parità di genere nella composizione delle commissioni d'esame deve essere assicurata in via preventiva rispetto alla nomina, mediante la previsione di equilibrate possibilità, per i componenti di entrambi i generi, di essere nominati, e non già in via successiva rispetto alla nomina.

Pertanto la circostanza, del tutto casuale, che il componente non sorteggiato appartenga al genere che, proprio all'esito del sorteggio, è risultato minoritario nella composizione della commissione, non è destinata ad incidere in senso sfavorevole sull'equilibrio della parità di genere, dal momento che il meccanismo del sorteggio rappresenta un imprescindibile meccanismo di garanzia dell'interesse collettivo alla controllabilità dell'azione amministrativa. Una rigida applicazione del principio di parità di genere finirebbe infatti per risolversi in una inammissibile violazione del principio di trasparenza e di imparzialità nella nomina dei componenti delle commissioni di concorso.

Secondo il prevalente orientamento giurisprudenziale, l'inosservanza del requisito della garanzia dell'equilibrata parità di genere nella composizione della Commissione giudicatrice non comporta comunque l'automatica illegittimità della nomina e, di conseguenza, delle operazioni concorsuali poste in essere dalla Commissione, le quali risultano viziate solo ove siano stati dedotti dal ricorrente specifici profili di condotte discriminatorie, adottate dalla Commissione in danno del genere sottorappresentato (Consiglio di Stato, Sezione VII, 9 settembre 2022, n. 7867; Sezione VI, 29 aprile 2019, n. 2775).

Sez. I, sentenza 12 aprile 2023, n. 885 – Pres. Vinciguerra, Est. Fornataro

Nell'ambito delle procedure di chiamata dei professori, ex art. 18 l. 240/2010, la fissazione dei criteri di valutazione è rimessa in primo luogo ai regolamenti adottati da ciascun ateneo, rispetto ai quali deve valutarsi la conformità delle specificazioni riservate alla Commissione per ciascuna procedura comparativa ed in fase attuativa. Nel silenzio delle norme regolamentari di Ateneo, la Commissione deve comunque far riferimento a criteri di valutazione noti e accettati, di modo che sia garantita la ragionevolezza dell'agire amministrativo.

Fondamentali esigenze di trasparenza impongono che i criteri di valutazione e le modalità delle prove concorsuali devono essere stabiliti prima che siano noti i nominativi dei candidati, onde evitare che possa sorgere anche solo il sospetto che i criteri siano stati individuati al fine di favorire o penalizzare taluno di costoro, e, ovviamente, prima dello svolgimento delle prove cui si riferiscono. Le medesime esigenze richiedono che anche i valori ponderali attribuiti ai criteri, in quanto idonei ad incidere sulla valutazione finale, siano determinati ex ante dalla Commissione, che non può dunque adottare, successivamente alla presentazione delle candidature, una distinzione di valore tra diverse tipologie di pubblicazione, disancorata dalla *lex specialis* e dal regolamento di ateneo e secondo una scala di valori che è eccentrica rispetto alle analoghe valutazioni previste in termini generali nell'ambito della comunità scientifica di appartenenza.

Il Collegio aderisce all'orientamento del giudice di appello secondo il quale nel campo del diritto amministrativo la lesione della 'chance' viene invocata per riconoscere uno sbocco di tutela (sia pure per equivalente) a quelle aspettative andate 'irrimediabilmente' deluse a seguito dell'illegittimo espletamento (ovvero del mancato espletamento) di un procedimento amministrativo.

La fattispecie presa in considerazione è quella in cui il vizio accertato dal giudice amministrativo consiste nella violazione di una norma di diritto pubblico che – non ricomprendendo nel suo raggio di protezione l'interesse materiale – assicura all'istante soltanto la possibilità di conseguire il bene finale. L'«ingiustizia» del documento assume ad oggetto soltanto il 'quid' giuridico, minore ma autonomo, consistente nella spettanza attuale di una mera possibilità. (Cons. Stato sez. VI n. 6268/2021).

Ne consegue che la 'chance' prospetta invece un'ipotesi di danno solo 'ipotetico', in cui non si può oggettivamente sapere se un risultato vantaggioso si sarebbe o meno verificato. Pur essendo certa la contrarietà al diritto della condotta di chi ha causato la perdita della possibilità, non ne è conoscibile l'apporto causale rispetto al mancato conseguimento del risultato utile finale.

Poiché l'esigenza giurisdizionale è quella di riconoscere all'interessato il controvalore della mera possibilità – già presente nel suo patrimonio – di vedersi aggiudicato un determinato vantaggio, l'an del giudizio di responsabilità deve coerentemente consistere soltanto nell'accertamento del nesso causale tra la condotta antigiuridica e l'evento lesivo consistente nella perdita della predetta possibilità. La tecnica probabilistica va quindi impiegata, non per accertare l'esistenza della chance come bene a sé stante, bensì per misurare in modo equitativo il 'valore' economico della stessa, in sede di liquidazione del 'quantum' risarcibile. Con l'avvertenza che, anche se commisurato ad una frazione probabilistica del vantaggio finale, il risarcimento è pur sempre compensativo (non del risultato sperato, ma) della privazione della possibilità di conseguirlo. (ibid.).

Richiedere, infatti, che la possibilità di conseguire il risultato debba raggiungere una determinata soglia di probabilità prima di assumere rilevanza giuridica, significa ricondurre nuovamente il problema delle aspettative irrimediabilmente deluse (con un percorso inverso a quello che ha portato a configurare la 'chance' come bene autonomo, in ragione dell'impossibilità di dimostrare l'efficienza causale della condotta antigiuridica nella produzione del risultato finale) dal 'danno' alla 'causalità'. In questo modo la 'chance' finisce per essere utilizzata quale frazione probabilistica di un risultato finale di cui (poteva essere fornita, ma) è mancata la prova. Ma si tratta di un esito del tutto contraddittorio, in quanto, se la verifica dell'evento finale può essere empiricamente riscontrata, allora non ricorrono neppure i presupposti per l'operatività della 'chance'. (Cons. Stato sez. VI n. 6268/2021).

Ai sensi dell'art. 63, comma 4, d.lgs. n. 165/2001, il Giudice amministrativo ha giurisdizione generale di legittimità sulle controversie in materia di procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni ... ivi comprese quelle attinenti ai diritti patrimoniali connessi. Il discrimine del riparto di giurisdizione tra Giudice ordinario e Giudice amministrativo nel settore del pubblico impiego privatizzato (e dunque fuori dall'ambito della giurisdizione esclusiva) è rappresentato dunque dalla sussistenza di una controversia "in materia di procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni".

L'espressione "procedure concorsuali" va intesa come procedure di individuazione del candidato idoneo che si svolgono in via comparativa e che quindi implicano la pubblicazione di un avviso pubblico, la nomina di una Commissione, la predeterminazione di criteri di valutazione, la predisposizione di una graduatoria, la nomina dei vincitori che si collocano in ordine decrescente in graduatoria.

L'espressione "assunzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni" va intesa in senso ampio, ossia non solo finalizzata alla costituzione di un rapporto di lavoro di pubblico impiego (volto ad inserire il soggetto esterno all'interno dell'amministrazione, nei suoi ruoli, tramite un rapporto di lavoro subordinato), bensì come diretta alla costituzione di un rapporto di lavoro, anche di natura non subordinata e quindi libero-professionale (quali gli incarichi di insegnamento o altri incarichi professionali), con il datore di lavoro pubblica amministrazione che tramite tali rapporti intende far fronte alle medesime esigenze cui ordinariamente sono preordinati i lavoratori subordinati della stessa amministrazione.

Le Sezioni Unite n. 7757/2017 hanno infatti ribadito il principio secondo cui il concetto di "assunzione" di dipendenti dell'amministrazione, ex art. 63, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, "va interpretato estensivamente, con equiparazione, per ragioni di ordine sistematico e teleologico, dell'assunzione di lavoratori subordinati e di quella di lavoratori parasubordinati cui vengano attribuiti incarichi volti a realizzare identiche finalità sicché appartiene alla giurisdizione del giudice amministrativo la controversia relativa ad una procedura concorsuale volta al conferimento di incarichi ex art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 cit., assegnati ad esperti, mediante contratti di lavoro autonomo di natura occasionale o coordinata e continuativa, per far fronte alle medesime esigenze cui ordinariamente sono preordinati i lavoratori subordinati della P.A." .

Rientra perciò nelle attribuzioni del Giudice amministrativo il conoscere di una controversia che involga la stipula di un contratto di lavoro ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001, definito quale "contratto di collaborazione", tramite il quale soggetti esterni ai ruoli dell'amministrazione svolgono un rapporto di lavoro di insegnamento nell'interesse di quest'ultima, lavoro che potrebbe comunque essere svolto da docenti di ruolo che di fatto non può essere svolto da questi quando non sia presente personale in organico che ricopra incarichi di docenza per le attività richieste, sempreché la controversia riguardi l'impugnativa di una procedura che abbia natura concorsuale, con la pubblicazione di un avviso

pubblico, la nomina di una commissione, la predeterminazione di criteri di valutazione, la valutazione comparativa dei candidati, la predisposizione di una graduatoria finale.

Sez. V, sentenza 24 novembre 2023, n. 2784 – Pres. Dongiovanni, Est. Plantamura

Il ruolo spettante al Consiglio di Dipartimento nel procedimento di reclutamento per chiamata, attivato per la copertura di un posto di professore di II fascia, ex art. 24, comma 5 della legge n. 240/2010, non risulta relegabile a quello di mero *collector* degli apporti acquisiti in fase istruttoria e riportati nelle lettere di referaggio e nel report del Comitato Hiring, ma richiede una valutazione dei predetti apporti implicante l'esercizio della discrezionalità tecnica propria di tale organo.

Nella fattispecie di cui all'art. 24, comma 5 della legge n. 240/2010, viene in rilievo un'ipotesi eccezionale di reclutamento che deroga al principio del concorso pubblico e che, pertanto, deve essere delimitata in modo rigoroso (cfr. Cons. Stato, VI, 06-03-2019, n. 1561; id., 29-11-2018, n. 7155; id., 24-04-2018, n. 2500). Difatti, detta norma, pur demandando al decreto ministeriale e al regolamento di Ateneo la disciplina di dettaglio, fissa da subito un parametro di riferimento "elevato" per la valutazione del ricercatore aspirante alla chiamata diretta come professore associato, da individuarsi negli «standard qualitativi riconosciuti a livello internazionale» (cfr., sulla legittimità delle sole deroghe al principio del pubblico concorso funzionali al buon andamento dell'Amministrazione, Corte cost., Sent., 13-09-2012, n. 217).

La rilevanza del predetto parametro, legittimamente declinata dall'intimata Università in sede di normazione di dettaglio, giustifica il potere dello stesso Ateneo di valutare discrezionalmente gli apporti acquisiti in sede istruttoria, onde stabilire la congruità del profilo scientifico del ricercatore aspirante all'inquadramento come professore con le esigenze di ricerca dell'Ateneo.

Le scelte compiute dalle università in ordine all'inquadramento dei ricercatori di tipo B nel ruolo dei professori di seconda fascia, ai sensi dell'art. 24, comma 5, della legge n. 240 del 2010, costituiscono espressione delle specifiche competenze solo da esse possedute e, dunque, della discrezionalità tecnica riservata loro dalla legge; per questa ragione, tali decisioni non possono essere sindacate nel merito dal giudice della legittimità. Il giudice amministrativo può solo verificare, nei limiti delle censure proposte, se la procedura di valutazione sia stata condotta nel rispetto delle prescrizioni di legge e del bando di concorso nonché verificare, anche attraverso un sindacato intrinseco, se le decisioni assunte siano affette da illogicità, irragionevolezza o travisamento dei fatti. Questi principi valgono non solo per il sindacato sulla decisione finale, ma anche per il sindacato sui criteri, che i singoli atenei sono tenuti ad individuare per addivenire a tale decisione.

L'attività di predeterminazione dei criteri di valutazione è espressione dell'ampia discrezionalità tecnica di cui sono fornite le commissioni esaminatrici per lo svolgimento della propria funzione, attività non sindacabile sulla base di opinioni tecniche difformi, ma solo laddove venga prospettata con precisione e giustificazione probatoria la sussistenza delle note figure dell'illogicità, dell'irrazionalità e del radicale

travisamento dei fatti, non essendovi altrimenti margini per il cd. sindacato forte del giudice amministrativo sulla discrezionalità medesima (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. VI, Sent., 08-04-2020, n. 2325; id., Sent., 05-03-2020, n. 1627).

È immune da censure la delibera del Consiglio di Dipartimento laddove, nel soppesare le valutazioni espresse nelle lettere dei *Referees* e nel report del Comitato Hiring, abbia annesso maggiore importanza a quelle contenute nelle prime (le lettere dei *Referees* indipendenti), ritenute particolarmente pregnanti nel loro argomentare in modo univoco lo scarso impatto sul piano internazionale della produzione scientifica del ricorrente.

La disciplina di dettaglio, declinata nelle Linee Guida Hiring e nelle *Faculty* Bocconi, a cui il Consiglio di Dipartimento si è attenuto nella contestata deliberazione, laddove tende ad accertare la rilevanza sul piano internazionale della produzione scientifica del docente attraverso le lettere dei *referees*, è pienamente riconducibile alla lettera e alla ratio della norma di fonte primaria (art. 24, comma 5, legge n. 240/2010).

La circostanza che le valutazioni del Consiglio di Dipartimento si discostano da quelle del Comitato Hiring, non evidenzia, di per sé, alcuna illegittimità, tenuto conto sia del diverso ruolo assolto dai due organi (il secondo dei quali di carattere meramente istruttorio) che della maggiore ampiezza del potere valutativo spettante al Consiglio, che può contare (a differenza del Comitato Hiring) anche sull'apporto fornito dai referees, per pervenire ad una valutazione complessiva del candidato.

Non è l'opinabilità degli apprezzamenti tecnici dell'Amministrazione che ne determina la sostituzione con quelli del giudice, ma la loro inattendibilità, per l'insufficienza del criterio o per il vizio del procedimento applicativo.

Non può porsi in dubbio la qualificazione in termini di organo esperto del Consiglio di Dipartimento, allo scopo di riservare detta qualificazione al solo Comitato Hiring, specie avuto riguardo alla composizione dei due organi: difatti, mentre il Comitato Hiring risulta composto soltanto da tre membri del Dipartimento, di cui uno solo esperto della materia del candidato, nel Consiglio di Dipartimento siedono tutti i professori afferenti al Dipartimento stesso, fra cui, evidentemente, quelli esperti della materia del candidato.

Sez. I, sentenza 28 novembre 2023, n. 2831 – Pres. Vinciguerra, Est. Iera

Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con l'atto di indirizzo n. 39 del 14.5.2018 ha raccomandato alle Università di recepire, nei propri regolamenti, il meccanismo del sorteggio per l'individuazione dei componenti della Commissione, basato su di una lista di soggetti che sono in possesso dei medesimi requisiti previsti per la partecipazione alle commissioni dell'abilitazione scientifica nazionale.

Le previsioni del Piano Nazionale Anticorruzione hanno valore programmatico e il potere d'ordine dell'ANAC previsto dall'art. 1, comma 3, della legge 6.11.1990, 190, è un potere di vigilanza con finalità di *moral suasion*, non sostitutivo dei poteri dell'amministrazione destinataria delle misure che non priva le singole amministrazioni della competenza a decidere, autonomamente, se, ed in che limiti, sia necessario adottare nuovi atti, o rimuovere precedenti atti, al fine di adeguare l'ordinamento interno alle previsioni dei Piani anticorruzione o delle regole sulla trasparenza. Ed inoltre il potere di vigilanza dell'ANAC è diretto ad assicurare la corretta attuazione solo dei Piani anticorruzione di cui all'art. 1, comma 5, cioè i Piani anticorruzione triennali adottati dalle amministrazioni centrali. Di conseguenza, le previsioni del PNA, se non recepite nei Piani anticorruzione triennali, non possono costituire ex se parametri di legittimità degli atti delle pubbliche amministrazioni assunti in violazione di questi ultimi. Allo stesso modo le previsioni contenute nel PNA, e trasfuse nell'Atto di indirizzo n 39 del 14 maggio 2018 del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, non hanno contenuto ex se vincolante verso le amministrazioni universitarie.

La delibera ANAC n. 1208/2017 definisce le misure contenute nel PNA quali misure “*suggerite e non imposte*”, ragione per cui rimane nella piena responsabilità delle amministrazioni individuare e declinare queste ed altre misure nel modo che più si attagli allo specifico contesto organizzativo, per prevenire i rischi corruttivi come identificati nel processo di analisi e gestione del rischio. Pertanto, le varie misure indicate sono proposte come un elenco esemplificativo, e non tassativo, di possibili soluzioni alle problematiche rilevate ed analizzate dall'ANAC nel PNA, la cui adozione viene “raccomandata”. Le Università rimangono quindi libere di adottare misure anche diverse, purché idonee a prevenire in modo efficace i rischi tipici evidenziati dal PNA, quale obiettivo da raggiungere. Gli atenei possono dunque modulare o adattare in vario modo le specifiche misure di prevenzione indicate nel PNA e possono anche adottare misure diverse, purché idonee a perseguire gli obiettivi indicati dal PNA. Tuttavia, nell'adozione degli atti concernenti la designazione e la conseguente nomina dei componenti la Commissione giudicatrice, esigenze motivazionali postulate dal principio di trasparenza dell'azione amministrativa – tanto più rilevanti a fronte di deroghe a indirizzi dettati per finalità di anticorruzione – rendono per l'Università necessario indicare le ragioni per cui, nel caso concreto, non sia opportuno rispettare o seguire le misure organizzative indicate nel PNA volte a garantire l'imparzialità dell'azione amministrativa in relazione ad una attività - quale la nomina dei membri della Commissione - ritenuta particolarmente sensibile dall'ANAC e dal Ministero in quanto esposta a fenomeni di corruzione intesa, in senso ampio, quale assunzione di decisioni devianti dalla cura dell'interesse generale a causa di condizionamenti impropri (PNA aggiornato al 2017, par. III, pag. 47).

Il difetto di esame delle raccomandazioni e la mancanza di una motivazione puntuale a giustificazione della decisione, rimasta implicita, di discostarsi da una contraria indicazione precisa contenuta nel PNA, recepita anche in un atto di indirizzo del MIUR, deve essere effettivamente considerato sintomo di

sviamento di potere in quanto dal PNA e dall'atto di indirizzo scaturisce l'obbligo per gli atenei di recepirne i contenuti, nei sensi sopra precisati.

L'accertata illegittimità dell'atto di nomina della commissione di concorso costituisce un vizio che involge la legittima attribuzione del potere ad un organo collegiale che, in ragione dell'illegittima composizione dello stesso, non è legittimato ad esercitare tale potere, sicché, per gli atti adottati dalla commissione, esso è assimilabile al vizio di incompetenza.

CONTRATTI DELLA PA

Sez. IV, sentenza 6 febbraio 2023, n. 311 – Pres. Nunziata, Est. De Vita

Con la sentenza in esame, la Sezione in relazione all'impugnazione del provvedimento di aggiudicazione di una gara per l'affidamento di servizi ha affermato i seguenti principi:

-l'impresa che si sia ritirata dalla gara prima dell'aggiudicazione è priva di legittimazione ad impugnare l'esito della selezione in quanto portatrice di un interesse di mero fatto, come tale non qualificato e non differenziato;

- l'intervenuto peggioramento delle condizioni contrattuali per eccessiva durata della procedura selettiva può essere neutralizzato dall'operatore economico soltanto con lo strumento del mancato rinnovo della validità della propria offerta non essendo applicabili prima della stipulazione del contratto gli istituti posti a governo delle sopravvenienze contrattuali tra i quali l'istituto della revisione del prezzo.

Sez. IV, sentenza 5 aprile 2023, n. 855 – Pres. Nunziata, Est. Cattaneo

Quando la stazione appaltante rivaluta, all'esito di una fase istruttoria, le offerte tecniche delle prime due classificate, modifica i relativi punteggi e adotta una nuova graduatoria, pur confermando l'aggiudicazione della gara precedentemente effettuata, essa esercita un potere di autotutela conservativa. Il provvedimento che ne consegue ha dunque carattere confermativo in senso proprio, essendo frutto di una nuova ponderazione degli interessi coinvolti e rinnovando esso la lesione subita dalla seconda classificata, che può pertanto impugnarlo autonomamente, a prescindere dall'impugnazione del primo provvedimento di aggiudicazione.

Qualora la legge di gara preveda il principio di continuità del possesso del requisito premiale, la continuità non può che riferirsi all'intera procedura di gara, oltre che alla fase di esecuzione del contratto. Il punteggio premiale non può quindi essere riconosciuto all'operatore economico che non lo abbia mantenuto con continuità per tutta la durata della gara, rimanendo irrilevante la circostanza che il requisito sia stato ripristinato prima dell'aggiudicazione.

Sez. I, sentenza 12 giugno 2023, n. 1446 – Pres. Vinciguerra, Est. Iera

Nell’offerta, la mancata redazione degli elaborati tecnici di progetto da parte del professionista abilitato priva di rilevanza giuridica tali documenti in quanto questi atti, pur imputabili al proponente, non sono conformi al paradigma legale previsto dal legislatore che, ai fini della loro qualificazione giuridica, richiede che la predisposizione avvenga ad opera del tecnico abilitato competente a stabilire se le modalità di realizzazione dell’intervento siano corrette sotto il profilo tecnico assumendosene la relativa responsabilità a garanzia della buona esecuzione della commessa pubblica. Pertanto, poiché gli elaborati tecnici costituiscono elemento costitutivo dell’offerta tecnica, non è consentito invocare, ai sensi dell’art. 83, comma 9, c.p.a., il soccorso istruttorio in favore del concorrente che ha presentato un’offerta non conforme alle specifiche di gara, né tanto meno quello procedimentale volto a chiarire aspetti oscuri dell’offerta, non sussistendone i presupposti applicativi.

La possibilità che l’offerta tecnica sia accompagnata da dati economici deve ritenersi ammessa, in conformità a costante orientamento giurisprudenziale (*ex multis*, Cons. St., III, 9 gennaio 2020 n. 167), deve ritenersi ammessa laddove il dato economico trovi la sua giustificazione nel contenuto della proposta tecnica in quanto indispensabile al fine di esporre la proposta e di consentire la valutazione della stessa da parte della Commissione (ove si tratti di dati inscindibili dagli aspetti di carattere qualitativo da enunciare in sede di offerta tecnica), e comunque gli elementi esposti abbiano carattere del tutto marginale rispetto alla base d’asta ribassabile e non siano di portata tale da consentire la ricostruzione dell’offerta economica nel suo complesso prima dell’apertura della busta relativa (*ex multis*, Cons.St., III, 3 dicembre 2021 n. 8047).

Sez. I, sentenza 14 giugno 2023, n. 1512 – Pres. Vinciguerra, Est. Gatti

La natura giuridica di atto generale del bando di gara e di atto endoprocedimentale dell’aggiudicazione provvisoria non consente di applicare la disciplina dettata dagli artt. 21 *quinquies* e 21 *nonies*, L. n. 241/90, la cui revoca non è infatti qualificabile alla stregua di un esercizio del potere di autotutela, sì da richiedere un raffronto tra l’interesse pubblico e quello privato sacrificato, non essendo prospettabile alcun affidamento del destinatario (C.S., Sez. III, 31.3.2021 n. 2707, Sez. V, 20.8.2013, n. 4183, 20-4-2012 n. 2338).

Sez. IV, sentenza 20 luglio 2023, n. 1932 – Pres. Vinciguerra, Est. Fornataro

L’art. 97 del d.l.vo 2016 n. 50 non articola il contraddittorio sull’anomalia o sulla congruità secondo rigide e vincolanti scansioni procedimentali, limitandosi a stabilire, al comma 5, che “*la stazione appaltante richiede per iscritto, assegnando al concorrente un termine non inferiore a quindici giorni, la presentazione, per iscritto, delle spiegazioni*”, sicché l’adeguatezza della dialettica procedimentale

deve essere apprezzata in concreto e non sulla base di una predeterminata e formalistica scansione procedimentale.

Con l'art. 97 cit. è stato abbandonato il modello trifasico, di cui all'art. 88 del previgente del d.l.vo n. 163/2006, sostituito da un modulo procedimentale monofasico elastico, che non esclude ma neppure impone l'audizione dell'interessato, che resta possibile solo al fine della completezza del confronto dialettico (cfr. ex multis T.A.R. Lazio, sez. I, 4 gennaio 2021, n. 11). In particolare, l'art. 97, pur delineando un procedimento semplificato rispetto a quello precedente di cui all'art. 88 del d.l.vo n. 163/2006, non esclude l'esperibilità di ulteriori fasi di contraddittorio procedimentale prima di addivenire all'esclusione, come la richiesta di precisazioni scritte o l'audizione diretta dell'offerente, nel caso in cui le giustificazioni non siano state ritenute sufficienti in quanto affette da incompletezza o, comunque, rimangano dei chiari dubbi e perplessità che il confronto possa dipanare. La circostanza che l'ulteriore fase di confronto procedimentale dopo la presentazione delle giustificazioni non sia più prevista come obbligatoria in ogni caso dalla norma di legge, non esclude infatti che la stazione appaltante sia tenuta alla richiesta di ulteriori chiarimenti o a una audizione quando le circostanze concrete lo richiedano per l'incompletezza delle giustificazioni. Ciò che la norma ha inteso evitare - per comprensibili ragioni speditezza, economia procedimentale e non aggravio della procedura di gara - è la necessità dell'espletamento di ulteriori fasi procedurali qualora dalle giustificazioni già risulti l'incongruità sostanziale dell'offerta o la contrarietà con i parametri previsti dal comma 5 lett. a), b), c) e d) dell'art. 97 del d.l.vo 2016, n. 50.

La normativa del codice dei contratti pubblici, stante la sua diretta derivazione dalle norme comunitarie, deve essere interpretata in coerenza con i superiori principi di riferimento e, in particolare per quanto qui interessa, con l'art. 69 della direttiva europea n. 2014/24 secondo cui *“l'amministrazione aggiudicatrice valuta le informazioni fornite consultando l'offerente”*, quindi garantendo il pieno contraddittorio anche, all'occorrenza (se necessario), mediante più passaggi procedurali, nella forma ritenuta più opportuna, volti a chiarire i profili ancora dubbi o in contestazione dopo la presentazione delle iniziali giustificazioni scritte; tutto questo anche per le procedure sotto soglia qualora non sussista una disciplina specifica (come, ad es., quella di cui al comma 8 dell'art. 97 del d.lgs n. 50/2016) o emerga l'inequivocabile contrasto con i principi di cui all'art. 30, comma 1, richiamati dall'art. 36, comma 1, del Codice dei contratti pubblici (cfr. T.A.R. Marche 23 gennaio 2017, n. 66; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VIII, 19 ottobre 2017, n. 4884; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VI, 5 marzo 2018, n. 1406; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 21 luglio 2017, n. 1654 e n. 1656);

In caso di lavoro discontinuo, la norma - contenuta in un accordo integrativo - che prevede un orario di servizio settimanale di 45 ore, anziché di 40 ore, rende possibile contenere il costo del lavoro, in quanto, a parità di trattamento economico retributivo, è possibile spalmare l'onere economico su un maggior numero di ore settimanali per dipendente (Consiglio di Stato sez. VI, 13/02/2009, n. 784; Consiglio di Stato, sez. VI, 14/04/2008, n. 1592), tuttavia la circostanza che il lavoro, siccome discontinuo, sia “spalmato” su 45 anziché 40 ore, non deve incidere sulla paga mensile in base al CCNL di riferimento.

Ne discende che, a parità di paga mensile, per determinare la paga oraria non è possibile di applicare lo stesso divisore previsto dalle parti sociali dell'accordo collettivo in relazione a un orario di 40 ore settimanali se l'orario di lavoro sale a 45 ore, in dipendenza del carattere discontinuo del lavoro svolto, poiché l'operazione aritmetica necessaria per la quantificazione della paga oraria risulterebbe necessariamente falsata (cfr. in tal senso anche la giurisprudenza del Giudice ordinario: Tribunale Milano sentenza n. 639/2019; Tribunale di Pavia sentenza n. 40/2022);

Nelle gare pubbliche il giudizio di anomalia sull'offerta ha natura globale e sintetica, e serve a valutare se l'anomalia delle diverse componenti si traduca in un'offerta complessivamente inaffidabile (cfr. Cons. Stato Sez. V, 09/04/2020, n. 2350).

Il procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta, peraltro, non ha carattere sanzionatorio e non ha per oggetto una capillare "caccia all'incongruenza" né la ricerca di specifiche e singole inesattezze dell'offerta economica, mirando invece ad accertare se in concreto l'offerta, nel suo complesso, sia attendibile e affidabile in relazione alla corretta esecuzione del contratto. La verifica mira, in generale, a garantire e tutelare l'interesse pubblico concretamente perseguito dall'amministrazione attraverso la procedura di gara per la effettiva scelta del miglior contraente possibile ai fini dell'esecuzione dell'appalto, così che l'esclusione dalla gara dell'offerente per l'anomalia della sua offerta è l'effetto della valutazione di complessiva inadeguatezza della stessa rispetto al fine da raggiungere (cfr. Cons. Stato Sez. III, 10/01/2020, n. 249; Cons. Stato Sez. V, 29/01/2018, n. 589).

Sez. I, sentenza 16 ottobre 2023, nn. 2331-2332-2334 – Pres. Vinciguerra, Est. Di Mario

Nel campo del trattamento della frazione organica dei rifiuti solidi urbani (FORSU) vi è regime di libero mercato, giacché l'art. 23, comma 1, lett. e), della Legge n. 179/2002 ha stabilito che *“La privativa comunale non si applica alle attività di recupero dei rifiuti urbani e assimilati, a far data dal 1° gennaio 2003”*. Ugualmente l'art. 181 c. 5 del D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 stabilisce che *“Per le frazioni di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata destinati al riciclaggio ed al recupero è sempre ammessa la libera circolazione sul territorio nazionale tramite enti o imprese iscritti nelle apposite categorie dell'Albo nazionale gestori ambientali ai sensi dell'articolo 212, comma 5, al fine di favorire il più possibile il loro recupero privilegiando, anche con strumenti economici, il principio di prossimità agli impianti di recupero”*. A sua volta l'art. 198 dello stesso decreto legislativo circoscrive e delimita il regime di privativa comunale riguardo alle sole operazioni di smaltimento dei RSU (v. C.G.A. Regione Sicilia 30/3/2022 n. 410), con conseguente necessario assoggettamento delle attività di riciclaggio e recupero degli altri RSU provenienti da raccolta differenziata a procedura aperta secondo quanto dispongono gli artt. 35 e 60 del D. Lgs. n. 50 del 2016.

Consegue che l'affidamento degli appalti per il trattamento della FORSU deve necessariamente essere effettuato tramite indizione di procedure ad evidenza pubblica, non essendo l'attività di trattamento e

recupero di RSU provenienti dalla raccolta differenziata assoggettata a regime di privativa, tanto meno con riferimento ad eventuali limiti territoriali riguardanti gli impianti di conferimento del particolare tipo di rifiuto in esame.

Sez. I, sentenza 16 ottobre 2023, n. 2328 – Pres. Vinciguerra, Est. Mameli

Il principio della suddivisione in lotti degli appalti, stabilito dall'art. 51 del D.lgs. n. 50/2016, rappresenta indubbiamente uno strumento posto a tutela della concorrenza sotto il profilo della massima partecipazione alle gare (concorrenza per il mercato). Tuttavia, tale principio non è precetto inviolabile né può essere strumentalizzato al fine di comprimere eccessivamente la discrezionalità amministrativa di cui godono le stazioni appaltanti nella predisposizione degli atti di gara, in funzione degli interessi sottesi alla domanda pubblica, assumendo, piuttosto, la natura di principio generale adattabile alla peculiarità del caso di specie e derogabile previa ed adeguata motivazione, sindacabile dal giudice amministrativo nei limiti della ragionevolezza e proporzionalità, oltre che dell'adeguatezza dell'istruttoria. In altri termini, la scelta della stazione appaltante che decida di non suddividere in lotti ha come presupposto e limite la motivazione da cui deve emergere la non irragionevolezza e pretestuosità della decisione.

Nel caso della procedura di gara aperta, indetta dal Comune di Milano, avente a oggetto l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani, appare ragionevole la scelta dell'amministrazione di impostare la gara sulla base di un unico lotto, sia sotto il profilo della contendibilità della commessa sia del verosimile maggior contenimento dei costi, quindi sotto il duplice profilo dei principi che presidiano le procedure ad evidenza pubblica (ovvero sotto il duplice elemento causale dei contratti pubblici), da un lato il rispetto delle regole di concorrenza dall'altro dei principi contabilistici (cfr Cons. Stato, Sez. III, n. 9003/2022).

L'impostazione della gara indetta dal Comune di Milano non può valutarsi come eccentrica rispetto alle coordinate normative anche in considerazione del fatto che l'art. 200 D.lgs n. 152/2006 stabilisce che la gestione dei rifiuti urbani sia organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali, di livello sovracomunale, al fine di superare la frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti, conseguire adeguate dimensioni gestionali e valorizzare le esigenze comuni e l'affinità nella produzione e gestione dei rifiuti. Tale norma si pone in rapporto di specialità con la regola di cui all'art. 51 D.lgs. n. 50/2016, con la conseguenza che il rapporto tra le due richiamate disposizioni va risolto dovendosi considerare il favore del legislatore per una gestione aggregata dei rifiuti, anche sotto il profilo territoriale, come prevalente in relazione all'affidamento di servizi di questo tipo, rispetto alla regola della divisione in lotti.

Sez. I, sentenza 23 ottobre 2023, n. 2407 – Pres. Vinciguerra, Est. Gatti

L'art. 27 del D.L. 17.5.2022 n. 50, convertito con modificazioni nella L. 15.7.2022 n. 91, dettato in materia di “*disposizioni urgenti in materia di concessioni e di affidamenti di lavori*”, dispone che “*1. Per fronteggiare, negli anni 2022 e 2023, gli aumenti eccezionali dei prezzi dei materiali da costruzione nonché dei carburanti e dei prodotti energetici, anche in conseguenza della grave crisi internazionale in atto in Ucraina, i concessionari di cui all'articolo 142, comma 4, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163, e quelli di cui all'articolo 164, comma 5, del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, possono procedere all'aggiornamento del quadro economico o del computo metrico del progetto esecutivo in corso di approvazione o approvato alla data di entrata in vigore del presente decreto e in relazione al quale risultino già espletate le procedure di affidamento ovvero ne sia previsto l'avvio entro il 31 dicembre 2023, utilizzando il prezzario di riferimento più aggiornato.*

2. Il quadro economico o il computo metrico del progetto, come rideterminato ai sensi del comma 1, è sottoposto all'approvazione del concedente ed è considerato nell'ambito del rapporto concessorio, in conformità alle delibere adottate dall'autorità di regolazione e di vigilanza del settore, ove applicabili. In ogni caso, i maggiori oneri derivanti dall'aggiornamento del quadro economico o del computo metrico del progetto non concorrono alla determinazione della remunerazione del capitale investito netto né rilevano ai fini della durata della concessione”.

La *ratio* della norma, emanata per fronteggiare gli aumenti eccezionali dei costi sopportati dai concessionari, esclude che la sua applicazione sia subordinata alle modalità operative di esecuzione dei lavori, discriminando tra coloro che li realizzano in proprio o per il tramite dei propri soci se costituiti in società di progetto e coloro che invece decidano di affidarli a terzi. Questa interpretazione è coerente con la disciplina dettata dal nuovo Codice dei contratti pubblici di cui al D.lgs. 36/2023, che introduce il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale stabilendo che “*se sopravvengono circostanze straordinarie e imprevedibili, estranee alla normale alea, all'ordinaria fluttuazione economica e al rischio di mercato e tali da alterare in maniera rilevante l'equilibrio originario del contratto, la parte svantaggiata, che non abbia volontariamente assunto il relativo rischio, ha diritto alla rinegoziazione secondo buona fede delle condizioni contrattuali*”.

Sez. II, sentenza 25 ottobre 2023, n. 2453 – Pres. Russo, Est. Zucchini

Per principio consolidato della contrattualistica pubblica, la stazione appaltante è rigidamente vincolata alle previsioni della legge di gara, onde garantire la parità di trattamento dei partecipanti, che grazie al rispetto dell'autovincolo da parte delle stazioni appaltanti, sono posti in condizione di formulare offerte adeguate.

D'altronde, l'art. 30 del D.lgs. n. 50/2016, recante i principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni, impone il rispetto del principio di non discriminazione e di correttezza, che sarebbero irrimediabilmente lesi ove la stazione appaltante potesse modificare le regole di gara durante la fase di affidamento.

Quanto affermato non viene meno nel caso di affidamento diretto ai sensi dell'art. 1, comma 2 del D.L. n. 76/2020 (conv. con l. n. 120/2020), poiché è lo stesso articolo citato a richiamare l'art. 30 D.lgs.n. 50/2016 per gli affidamenti per importi sino a 150.000 euro.

Il rispetto dell'autovincolo è peraltro confermato anche dal vigente codice dei contratti pubblici D.lgs. n. 36/2023, che tra i principi fondamentali annovera quello dell'affidamento e della buona fede, per cui occorre tutelare l'affidamento dell'operatore economico sul legittimo esercizio del potere amministrativo (cfr. art. 5 D.lgs. n. 36/2023).

Sez. II, sentenza 25 ottobre 2023, n. 2459 – Pres. Russo, Est. Cozzi

Ai fini dell'interpretazione della *lex specialis* di gara, occorre applicare i criteri dettati in materia di contratti e principalmente quello letterale e quello sistematico di cui agli artt. 1362 e 1363 cod. civ., attenendosi quindi al significato immediatamente evincibile dal tenore letterale delle parole utilizzate e dalla loro connessione in modo da dare massima tutela al principio della par condicio dei concorrenti, con conseguentemente impossibilità di seguire un procedimento ermeneutico con funzione integrativa, diretta cioè a evidenziare pretesi significati impliciti o inespressi (cfr., fra le tante, Consiglio di Stato, sez. V, 17 maggio 2023, n. 4925).

Sez. I, sentenza 26 ottobre 2023, n. 2475 – Pres. Vinciguerra, Est. Gatti

Deve ritenersi sussistente l'impossibilità materiale di indicazione separata dei costi per la manodopera, a fronte di una modulistica predisposta dall'amministrazione, nella quale non vi siano spazi per il loro inserimento.

Sulla base di quanto affermato nella sentenza della Corte di giustizia UE, 2.5.2019, C-309/18 cit., secondo cui, “*l'obbligo di trasparenza implica che tutte le condizioni e le modalità della procedura di aggiudicazione siano formulate in maniera chiara, precisa e univoca nel bando di gara o nel capitolato d'oneri*” (punto 19), ai fini della valutazione delle conseguenze dell'omessa indicazione dei costi di cui all'art. 95 c. 10 cit. è essenziale valutare se la documentazione di gara generi confusione in capo agli offerenti.

Sez. I, sentenza 30 ottobre 2023, n. 2540 – Pres. Vinciguerra, Est. Di Mario

In sede di rinnovo dell'affidamento *in house* di un servizio pubblico locale di rilevanza economica per scadenza del termine, il Comune non è tenuto a svolgere una gara tra le società *in house* partecipate dal Comune ma a rinnovare la valutazione in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'affidamento *in house* e la sottrazione del servizio al mercato, con conseguente inapplicabilità delle regole dell'evidenza pubblica stabilite dal Codice dei contratti pubblici.

In ordine alla possibile valutazione della convenienza economica dell'affidamento *in house*, rispetto all'alternativa del ricorso al mercato, la giurisprudenza ha ritenuto sufficiente una comparazione tra dati, da svolgersi mettendo a confronto operatori privati operanti nel medesimo territorio attraverso la quale si riesca a dimostrare che il servizio fornito dalla società *in house* è il più economicamente conveniente ed in grado di garantire la migliore qualità ed efficienza (Consiglio di Stato, sezione V, sentenza n. 6456 del 16.11.2018); la verifica della convenienza può effettuarsi anche attraverso la dimostrazione dell'inadeguatezza degli operatori presenti sul mercato a garantire un livello adeguato di efficienza del servizio (Consiglio di Stato, sezione V, sentenza n. 5444 del 31.7.2019) o comunque attraverso la prova, anche in caso di indisponibilità a reperire un operatore economico che renda il servizio alle stesse condizioni richieste dall'amministrazione affidante nel proprio territorio, di avere effettuato un'indagine di mercato rivolta a comparare la proposta della società *in house* con un *benchmark* di riferimento, risultante dalle condizioni praticate da altre società *in house* operanti nel territorio limitrofo (Consiglio di Stato, sezione III, sentenza n. 1564 del 3.3.2020). Ne deriva un quadro di piena discrezionalità dell'amministrazione nello svolgimento di questo confronto, soprattutto se svolto tra società che sono controllate dal Comune stesso ed hanno con esso una relazione di controllo così stretto da sfiorare la relazione interorganica.

Sez. IV, sentenza 31 ottobre 2023, n. 2548 – Pres. Nunziata, Est. Cattaneo

L'art. 211, D.lgs. n. 50/2016 disciplina il c.d. parere precontenzioso, che viene reso dall'Anac, previo contraddittorio, in merito a questioni insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara e che può avere carattere vincolante come non. In caso di natura vincolante del parere, questo obbliga le parti ad attenersi ed è perciò atto immediatamente lesivo, di cui è consentita l'autonoma impugnabilità. Mentre, il parere non vincolante ha carattere di manifestazione di giudizio e assume connotazione lesiva soltanto quando sia fatto proprio dalla stazione appaltante nelle relative determinazioni provvedimentali. L'art. 4 del Regolamento Anac stabilisce che, nel caso in cui l'istanza sia presentata singolarmente dalla stazione appaltante o da una parte interessata, il parere sia da intendersi come non vincolante: tuttavia, tale norma, ad avviso del Collegio, si pone in contrasto con la lettera dell'art. 211 D.lgs. n. 50/2016, che non subordina il carattere vincolante del parere a una concorde iniziativa di tutte le parti.

Ne consegue che, ove l'impegno sia stato assunto dalla sola stazione appaltante, questa sarà obbligata, nelle proprie determinazioni ad attenersi al parere vincolante e l'obbligo della stazione appaltante renderà il parere dell'Anac immediatamente lesivo anche per l'operatore che non si sia obbligato ad attenersi a quanto in esso stabilito. Ciò in quanto, il parere dell'Anac incide su posizioni di interesse legittimo di cui l'operatore è titolare non solo quando quest'ultimo si sia obbligato alla sua osservanza, ma anche quando la stazione appaltante si sia obbligata ad attenersi in quanto in essa stabilito. Pertanto, il parere vincolante per la stazione appaltante, dovrà essere oggetto di tempestiva impugnazione da parte dell'operatore economico che si ritenga da esso lesa, pena l'irricevibilità per tardività delle relative doglianze.

Sez. I, sentenza 17 novembre 2023, n. 2705 – Pres. Vinciguerra, Est. Gatti

Le variazioni dei prezzi e dei costi standard dovute a circostanze esterne al rapporto contrattuale sono disciplinate dal comma 1 lett. a) dell'art. 106 del Codice dei contratti pubblici del 2016, norma che richiede la presenza di un'apposita clausola contrattuale che preveda e disciplini l'adeguamento dei prezzi, mentre la norma di cui alla successiva lett. a) n. 1 fa invece riferimento a quelle *"modifiche dell'oggetto del contratto"* che si correlano alle *"varianti in corso d'opera"* e si sostanziano in modifiche del progetto dal punto di vista tipologico, strutturale e funzionale. Peraltro il riferito quadro normativo è stato tuttavia dall'entrata in vigore dell'art. 7, c. 2-ter, del D.L. 30.4.2022, n. 36, convertito con modificazioni dalla L. 29.6.2022, n. 79, secondo cui, la lett. c) n. 1 dell'art. 106 cit., *"si interpreta nel senso che tra le circostanze indicate al primo periodo sono incluse anche quelle impreviste ed imprevedibili che alterano in maniera significativa il costo dei materiali necessari alla realizzazione dell'opera"*; il tenore letterale di tale disposizione è inequivocabilmente riferito al solo settore dei lavori pubblici, facendo espresso riferimento ai materiali e all'opera.

Va esclusa la sussistenza di possibili profili di incostituzionalità della predetta normativa, mentre è da ritenersi che la diversità di disciplina riscontrabile, in tema di revisione prezzi, tra appalti di forniture/servizi e appalti di lavori, non sia irragionevole né discriminatoria, in quanto giustificata dalle peculiarità proprie di quest'ultima (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 3.6.22, n. 7216). L'appalto di lavori, ha infatti storicamente trovato un suo statuto giuridico specifico a livello di legislazione speciale, in ragione delle sue caratteristiche intrinseche, consistenti in un *facere* complesso, da eseguire lungo un lasso di tempo dilatato, e non un *"dare"* ad esecuzione immediata, meno esposto al rischio di sopravvenienze negative.

Analogamente va esclusa l'incompatibilità della predetta normativa speciale con il diritto comunitario, dovendosi ritenere la sussistenza di *"una sostanziale neutralità dell'ordinamento europeo per gli aspetti relativi agli eventuali rimedi manutentivi che gli ordinamenti approntano per fronteggiare le sopravvenienze che incidono sugli aspetti economici del contratto"* (C.S., Sez. IV, 31.10.22 n. 9426). La stessa Corte di Giustizia, ha infatti avuto modo di affermare che, sebbene nell'ambito dei settori

esclusi, le norme di diritto nazionale che non prevedono la revisione periodica dei prezzi dopo l'aggiudicazione, sono piuttosto idonee a favorire il rispetto dei principi di parità di trattamento e l'obbligo di trasparenza, anziché violarli (sentenza 19.4.2018 C-152/17, punto 30).

Sez. I, sentenza 28 novembre 2023, n. 2832 – Pres. Vinciguerra, Est. Iera

L'art. 95, comma 10, d.lgs. n. 50/2016, contenuto nella Parte II del d.lgs. n. 50/2016, prevede che *“nell'offerta economica l'operatore deve indicare i propri costi della manodopera e gli oneri aziendali concernenti l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro”*. Gli oneri aziendali concernenti l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro rappresentano i c.d. oneri di sicurezza aziendale interni (o oneri aziendali interni) e rappresentano i costi che l'operatore economico che esegue l'oggetto dell'affidamento è tenuto a sostenere per garantire il rispetto della disciplina posta a tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro dei propri dipendenti ai sensi del d.lgs. n. 81/2008. In altri termini, i c.d. oneri aziendali interni sono i costi che l'impresa intende assolvere per garantire la sicurezza dei lavoratori nell'esecuzione della commessa, con le connesse soluzioni ed i relativi costi che l'operatore economico dichiara di volere affrontare, ai fini del loro assolvimento, variando di conseguenza da un'impresa all'altra in quanto influenzati nel loro ammontare dall'organizzazione produttiva e dal tipo di offerta. Per questo motivo i c.d. oneri aziendali interni rientrano nell'offerta economica che l'operatore presenta alla stazione appaltante come costo variabile da sostenere per l'esecuzione dell'appalto e sono pertanto aperti al confronto concorrenziale e quindi soggetti a ribasso.

Gli oneri aziendali interni vanno tenuti distinti dagli oneri di sicurezza da interferenze (o oneri da interferenze) che riguardano i contatti rischiosi che normalmente si verificano tra il personale della stazione appaltante e quello dell'appaltatore o anche delle altre imprese che a vario titolo partecipano all'esecuzione dell'appalto. Gli oneri da interferenze sono predeterminati dalla stazione appaltante sulla base di un piano di sicurezza da essa predisposto e vengono comunicati agli operatori che sono tenuti a riceverli. Non entrando a far parte dell'offerta economica, i c.d. oneri da interferenze non sono soggetti a ribasso.

La previsione sull'indicazione dei costi della sicurezza aziendali c.d. interni, riferita espressamente per l'affidamento del contratto di appalto, è compatibile con l'affidamento dei contratti di concessioni. Da un lato la procedura di aggiudicazione della concessione è compatibile con la previsione di cui all'art. 95 cit. in quanto l'offerente è comunque tenuto a presentare un'offerta economica in cui poter contemplare i costi per gli oneri di sicurezza interna. Dall'altro lato proprio nella procedura di affidamento della concessione occorre valorizzare con precisione i costi che sopporto il concessionario al fine di valutare l'affidabilità e sostenibilità della sua offerta.

L'art. 95, comma 10, d.lgs. n. 50/2016, nella parte in cui contempla l'espressa indicazione nell'offerta dei costi della sicurezza aziendali c.d. interni, introduce un requisito sostanziale dell'offerta e quindi rappresenta un suo elemento costitutivo che risponde all'evidente esigenza di rafforzare gli strumenti di tutela dei lavoratori, di responsabilizzare gli operatori economici e di rendere più agevoli ed efficaci gli strumenti di vigilanza e controllo da parte delle amministrazioni. L'obbligo di indicare separatamente nell'offerta economica gli oneri aziendali concernenti l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro costituisce una prescrizione legale che eterointegra il bando di gara e la cui mancata osservanza è sanzionata con l'esclusione dell'offerta. Né, attesa la sua portata, la mancata ed espressa indicazione degli oneri può essere oggetto di soccorso istruttorio oppure essere recuperata facendo riferimento alla voce dei costi generali (Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 24.1.2019, nn. 1, 2, 3).

Sez. I, sentenza breve 28 novembre 2023, n. 2833 – Pres. Vinciguerra, Est. Gatti

Nelle gare ad evidenza pubblica il Piano Economico Finanziario costituisce un elemento essenziale dell'offerta, con la conseguenza che la sua mancanza, o l'omessa asseverazione da parte di soggetto abilitato, costituisce vizio essenziale della stessa, non sanabile con il soccorso istruttorio. Trattandosi di un documento caratterizzato da una particolare qualificazione in materia finanziaria, nonché dalla terzietà del soggetto da cui promana, non è infatti ammissibile che alla sua mancanza possa sopperire la valutazione dell'Amministrazione aggiudicatrice, derivandone che l'ammissione di un'asseverazione postuma attribuirebbe alla parte che se ne avvalsesse un ingiustificato vantaggio competitivo, in violazione della *par condicio*.

L'obbligo di inserire nell'offerta il Piano Economico Finanziario asseverato non riguarda solo le procedure di partenariato pubblico/privato, ma anche le concessioni, come statuito da C.S., Sez. V, 13/10/2020, n. 6168, a fronte dell'impugnazione di una procedura di affidamento della gestione di un impianto sciistico, secondo cui, *“in sede di gara pubblica, la funzione del piano economico-finanziario, è di dimostrare la concreta capacità del concorrente di eseguire correttamente la prestazione per l'intero arco temporale prescelto attraverso la responsabile prospettazione di un equilibrio economico - finanziario di investimenti e connessa gestione, nonché il rendimento per l'intero periodo, ciò che consente all'amministrazione concedente di valutare l'adequatezza dell'offerta e l'effettiva realizzabilità dell'oggetto della concessione, sicché esso non può essere tenuto separato dall'offerta in senso stretto, conseguendone la sua rilevanza già in sede di valutazione dell'offerta economica, e di converso, l'insuscettibilità di ricorrere al soccorso istruttorio in caso di sua mancata produzione, unitamente alla documentazione allegata all'offerta, ciò derivando dalla sua specifica natura e, dunque, a prescindere da un'espressa previsione in tal senso da parte della lex specialis”*.

Sez. I, sentenza 21 dicembre 2023, n. 3153 – Pres. Vinciguerra, Est. Di Mario

Sebbene gravi in capo all'impresa ausiliata l'onere di provare l'effettivo possesso delle risorse oggetto di avvalimento da parte dell'ausiliaria, si deve ritenere che, nel caso in cui non sia necessaria un'integrazione della documentazione di gara, perché l'amministrazione è già in possesso della suddetta documentazione, fornita in sede di gara dall'ausiliaria con il DGUE, ci troviamo di fronte ad una mera specificazione dei mezzi di prova del possesso dei requisiti da parte dell'ausiliaria, per cui non sussiste una violazione del divieto di soccorso istruttorio in quanto si tratta di una richiesta volta solo a chiarire o completare dichiarazioni o documenti comunque di per sé idonei con riferimenti a documenti già forniti.

Nel caso in cui l'impresa ausiliaria faccia parte di un gruppo d'impresa che fa capo all'ausiliata, la mancata assunzione dell'obbligo di eseguire direttamente la prestazione non rappresenta una lacuna rilevante trattandosi di avvalimento infragruppo, in base al quale l'ausiliaria è già tenuta ad altro titolo a svolgere le prestazioni previste nel contratto.

Non sussiste a carico dell'impresa l'obbligo di dichiarare indagini penali in corso nei confronti dei suoi rappresentanti non riscontrate in certificazioni ufficiali, ma desumibili unicamente da notizie di stampa non verificate; né da sole le mere inchieste avviate in sede penale possono rilevare a definire l'inaffidabilità di un'impresa se non accompagnate da utili rilevanze a supporto. Né in senso opposto è possibile richiedere che la stazione appaltante compulsi direttamente l'autorità giudiziaria procedente, in virtù del principio di irrilevanza delle indagini penali ai fini dichiarativi (da ultimo C.d. S., III, 12/12/2023 n. 10718).

EDILIZIA E URBANISTICA

Sez. II, sentenza 28 marzo 2023, n. 760 – Pres. Russo, Est. Patelli

Circa la richiesta di piano attuativo, va evidenziato che, secondo la giurisprudenza amministrativa (cfr., *ex plurimis*, Consiglio di Stato, sez. IV, 11 novembre 2022, n. 9916), in materia edilizia costituisce *ius receptum* che sono eccezionali e di stretta interpretazione i casi in cui il piano regolatore generale consenta il rilascio del permesso di costruire diretto, senza previa approvazione dello strumento attuativo. Pure in presenza di una zona già urbanizzata, la necessità dello strumento attuativo è esclusa solo nei casi nei quali la situazione di fatto, in presenza di una pressoché completa edificazione della zona, sia addirittura incompatibile con un piano attuativo, ma non anche nell'ipotesi in cui, per effetto di una edificazione disomogenea, ci si trovi di fronte ad una situazione che esige un intervento idoneo a restituire efficienza all'abitato, riordinando e talora definendo *ex novo* un disegno urbanistico di

completamento della zona (ad esempio, integrando l'urbanizzazione esistente per garantire il rispetto degli standard minimi per spazi e servizi pubblici e le condizioni per l'armonico collegamento con le zone contigue, già asservite all'edificazione.

Sez. II, sentenza 4 aprile 2023, n. 844 – Pres. Russo, Est. Patelli

Con riguardo alla *ratio* dell'istituto della monetizzazione, ha evidenziato il Consiglio di Stato (sentenza n. 1436 del 27 febbraio 2020) che esiste una differenza ontologica tra l'istituto giuridico della monetizzazione e quello relativo al contributo di costruzione (cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 4417 del 2016; sez. IV, n. 1820 del 2014 e n. 6211 del 2013). Il primo attiene infatti alla disciplina del territorio. In sostanza, la monetizzazione è un elemento essenziale della validità del titolo edilizio, mentre il contributo di costruzione opera sul piano dell'efficacia all'interno del rapporto paritetico fra Amministrazione e contribuente. Gli atti con i quali l'Amministrazione comunale determina o ridetermina il contributo di costruzione, di cui all'art. 16 T.U. edilizia, hanno infatti natura privatistica (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., n. 12 del 2018), con la conseguenza che l'obbligazione di corrispondere il contributo nasce nel momento in cui viene rilasciato il titolo ed è a tale momento che occorre aver riguardo per la determinazione dell'entità dello stesso (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 5412 del 2015 e n. 6202 del 2019). La monetizzazione sostitutiva della cessione degli standard afferisce, invece, al reperimento delle aree necessarie alla realizzazione delle opere di urbanizzazione all'interno della specifica zona di intervento. In altre parole, se è vero che il pagamento del valore di monetizzazione rientra tra le obbligazioni assunte dal privato attuatore della convenzione urbanistica, assumendo natura convenzionale, ciò non fa venir meno la ragione pubblicistica sottesa all'istituto che è quella di compensare la rinuncia consapevole alla realizzazione di spazi pubblici in cambio di somme di denaro che la pubblica amministrazione deve destinare alla realizzazione di ulteriori opere di urbanizzazione, mantenendo complessivamente inalterato il livello di dotazione di standard fissato dallo strumento urbanistico.

Per poter dedurre fondatamente il vizio di disparità di trattamento tra due situazioni di fatto, parte ricorrente deve dimostrarne l'assoluta identità.

La pubblica amministrazione non può applicare sempre i medesimi parametri per calcolare il valore della monetizzazione delle aree a standard non cedute. Tale valutazione va infatti effettuata caso per caso, in relazione alle specifiche aree e agli standard di dotazione di dette aree.

Nessun dovere di modifica della convenzione urbanistica può sorgere in base alla mera istanza del privato.

Sez. IV, sentenza 25 ottobre 2023, n. 2462 – Pres. Nunziata, Est. Di Mario

L'esercizio del potere di reiterazione di un vincolo preordinato all'esproprio decaduto per decorrenza del termine quinquennale può essere svolto unicamente sulla base di una idonea istruttoria e di una adeguata motivazione che escluda un contenuto vessatorio o comunque ingiusto dei relativi atti. Inoltre quando il rinnovato vincolo sia a sua volta decaduto l'autorità urbanistica deve procedere con una ponderata valutazione degli interessi coinvolti, evidenziano le ragioni, con riferimento al rispetto degli standard, alle esigenze della spesa, agli specifici accadimenti riguardanti le precedenti fasi procedurali, che diano conto dell'attuale sussistenza dell'interesse pubblico. A ciò si aggiunge che la reiterazione dei vincoli espropriativi, pur in linea di principio consentita in via amministrativa, e a maggior ragione, per legge, deve tuttavia essere puntualmente motivata con riguardo alla persistente necessità di acquisire la proprietà privata (da valutare sulla base di una apposita istruttoria procedimentale da cui emerga la prevalenza dell'interesse pubblico rispetto a quello privato da sacrificare); e, contemporaneamente, deve prevedere la corresponsione del giusto indennizzo. In mancanza di tali presupposti vi è lesione del diritto di proprietà” (in tal senso Corte cost., sentenza 20.07.2007, n. 314). Ne consegue che la reiterazione del vincolo pre-espropriativo è illegittima quando non è motivata con adeguata comparazione dell'interesse pubblico con quello privato e non è prevista la sua indennizzabilità.

ESPROPRIAZIONE

Sez. IV, sentenza 26 luglio 2023, n. 1969 – Pres. Nunziata, Est. Cattaneo

Secondo il Collegio, in riferimento alle infrastrutture di interesse strategico nazionale l'articolo 166, comma 4 bis, D.Lgs. n. 163 del 2006, contenente una deroga alle previsioni dettate dal D.P.R. n. 327 del 2001, non pone un limite al numero delle proroghe che possono essere disposte dall'Amministrazione procedente, le quali possono essere pertanto superiori a una, a condizione che siano adottate "per casi di forza maggiore o per altre giustificate ragioni" e che della sussistenza di tale presupposto sia data adeguata e puntuale motivazione.

La Sezione osserva che gli uni sono i fatti sopravvenuti all'inizio della procedura ablatoria, ma indipendenti dalla volontà della P.A. espropriante e, comunque, da essa non prevedibili secondo criteri di ordinaria diligenza. Mentre le altre devono risultare da idonea motivazione giustificatrice della disposta proroga, ma non devono essere per forza rappresentate da ipotesi imprevedibili.

Ne consegue che il legislatore certo ha fornito una valutazione di massima sul periodo di tempo che si presume sufficiente a riportare la procedura nel suo iter fisiologico, indicato di regola in un biennio; ma non ha pure vietato in modo espresso la reiterazione della proroga, ove a tal fisiologia non si possa pervenire, se sostenuta da una congrua motivazione sulla sussistenza di uno o più dei presupposti, entro il termine stimato (inferiore al biennio) o di legge.

Soltanto questo è il significato ritraibile dalla natura decadenziale del termine per la definizione del procedimento ablatorio, incappando nella decadenza non il caso fortuito o dipendente da fatto altrui non rimediabile, bensì l'inerzia colpevole della P.A. procedente.

ESECUZIONE DEL GIUDICATO

Sez. I, sentenza 30 ottobre 2023, n. 2539 – Pres. Vinciguerra, Est. Di Mario

Il giudizio di ottemperanza a una sentenza che ordina al Comune di adottare misure limitative delle immissioni acustiche non può estendersi anche al mancato o insufficiente esercizio della potestà sanzionatoria in materia di commercio e di occupazione di suolo pubblico in quanto secondo il costante indirizzo giurisprudenziale l'azione contro il silenzio si può esperire solo nel caso di violazione di un interesse legittimo (cfr., ex multis, Cons. St., sez. IV, 31/07/2018 n. 4689; TAR Lazio, Roma, Sez. III quater, n. 6701/2021; in termini anche Cass. SS.UU. Civili, n. 29178/2020; TAR Campania, Napoli, VII, 9 settembre 2022 n. 5675) e non in caso di violazione di un diritto soggettivo, né in caso di svolgimento di un'attività materiale o funzionale, quale quella sanzionatoria, nei confronti della quale il cittadino ha solo una posizione di interesse semplice.

GIOCHI E SCOMMESSE

Sez. I, sentenza 17 luglio 2023, n. 1864 – Pres. Vinciguerra, Est. Vampa

Ai sensi della normativa vigente l'esercizio dell'attività di organizzazione/gestione scommesse è subordinata alla doppia condizione della titolarità di una concessione statale e di un'autorizzazione di polizia, prevista ex art. 88 T.U.L.P.S. L'art. 2, comma 2 ter, del D.L. 25 marzo 2010, n. 40, convertito con L. 22 maggio 2010, n. 73, dispone infatti che il citato art. 88 del T.U.L.P.S. si interpreta nel senso che la licenza ivi prevista, ove rilasciata per esercizi commerciali nei quali si svolge l'esercizio e la raccolta di giochi pubblici con vincita in denaro, è da intendersi efficace solo a seguito del rilascio ai titolari dei medesimi esercizi di apposita concessione per l'esercizio e la raccolta di tali giochi da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato (ora Agenzia delle Dogane e dei Monopoli).

Tale sistema c.d. "a doppio binario" ha positivamente superato il vaglio della giurisprudenza sovranazionale.

La Corte di Giustizia, nell'affrontare la questione pregiudiziale sollevata in un giudizio instaurato proprio da titolari di CTD (centri trasmissione dati), con la sentenza 12 settembre 2013, in C-660/11 e C-8/12, ha affermato che:

- “un sistema di concessioni può costituire un meccanismo efficace che consente di controllare coloro che operano nel settore dei giochi di azzardo allo scopo di prevenire l'esercizio di queste attività per fini criminali o fraudolenti (v. sentenza Placanica e a., cit., punto 57)” (punto 24);

- “il fatto che un operatore debba disporre sia di una concessione sia di un'autorizzazione di polizia per poter accedere al mercato di cui trattasi non è, in sé, sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito dal legislatore nazionale, ossia quello della lotta alla criminalità collegata ai giochi d'azzardo” (punto 27);

- “gli articoli 43 CE e 49 CE devono essere interpretati nel senso che, allo stato attuale del diritto dell'Unione, la circostanza che un operatore disponga, nello stato membro in cui è stabilito, di un'autorizzazione che gli consente di offrire giochi d'azzardo non osta a che un altro Stato membro, nel rispetto degli obblighi posti dal diritto dell'Unione, subordini al possesso di un'autorizzazione rilasciata dalle proprie autorità la possibilità, per un tale operatore di offrire siffatti servizi a consumatori che si trovino nel suo territorio”, rilevando che “a tale proposito la Corte ha già dichiarato che, considerato l'ampio margine discrezionale degli Stati membri riguardo agli obiettivi che essi intendono perseguire ed al livello di tutela dei consumatori da essi ricercato e vista l'assenza di un'armonizzazione in materia di giochi d'azzardo, allo stato attuale del diritto dell'Unione non esiste alcun obbligo di mutuo riconoscimento delle autorizzazioni rilasciate dai vari Stati membri (v., in tal senso, sentenze dell'8 settembre 2010, Stoß e a., C-316/07, da C-358/07 a C-360/07, C-409/07 e C-410/07, Racc. pag. I-8069, punto 112, nonché del 15 settembre 2011, Dickinger e Ömer, C-347/09, Racc. pag. I-8185, punti 96 e 99)” (punto 40). Sulla base dei richiamati principi non può, quindi, che affermarsi la piena compatibilità del sistema concessorio nazionale laddove richiede all'operatore estero operante sul territorio nazionale, il possesso di un titolo abilitativo rilasciato dall'autorità italiana”.

Quindi, il sistema concessorio e autorizzatorio contemplato dalla normazione nazionale e su cui, in particolare, si fonda l'art. 88 del TULPS non collide con il diritto dell'Unione.

Talchè, il nostro sistema giuridico rimane improntato al cd. doppio binario, costituito dalla necessità di ottenere, anche per l'attività di raccolta dati delle scommesse per un operatore estero, sia la concessione sia la licenza di pubblica sicurezza di cui all'art. 88, T.U.L.P.S. Tale licenza può essere rilasciata solo ai soggetti in possesso di autorizzazione ministeriale con la conseguenza che la verifica demandata al Questore è priva di discrezionalità perché, in assenza di siffatta autorizzazione, non è possibile accogliere la relativa richiesta per carenza di uno dei presupposti inderogabili di legge; non sono meritevoli di accoglimento, indi, le censure dirette ad affermare l'incompatibilità dell'art. 88, cit., con gli artt. 43 e 49 del Trattato, e non vi è quindi necessità di disapplicare tale disposizione nazionale (solo da ultimo, TAR Campania, V, 9 maggio 2022, n. 3146; Id., n. 3635/20).

IMMIGRAZIONE

Sez. I, sentenza 16 ottobre 2023, n. 2352 – Pres. Vinciguerra, Est. Marongiu

Le controversie riguardanti il rilascio di un nulla osta relativo a ricongiungimento familiare, come il rilascio o il rinnovo di un permesso di soggiorno per motivi familiari sono sottratte alla giurisdizione del giudice amministrativo e rientrano in quella del giudice ordinario, dovendosi interpretare in maniera ampia la disposizione contenuta nell'art. 30, comma 6, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, che devolve alla giurisdizione del giudice ordinario le questioni relative al diniego del nulla osta al ricongiungimento familiare ed al permesso di soggiorno per motivi familiari, nonché gli altri provvedimenti dell'autorità amministrativa in materia di diritto all'unità familiare.

Sez. III, sentenza 3 novembre 2023, n. 2564 – Pres. Bignami, Est. Fornataro

Con riguardo alla disciplina della emersione da lavoro irregolare, il Collegio ha chiarito che l'art. 103 D.L. 34/2020, nella parte in cui stabilisce che "*i cittadini stranieri non devono aver lasciato il territorio nazionale dall'8 marzo 2020*", non può intendersi come norma inderogabile, dovendo, invece, necessariamente ammettersi delle eccezioni ogniqualevolta si verifichino eventi che configurino la concreta impossibilità, per lo straniero istante, di evitare l'allontanamento alla luce degli interessi in gioco, sicché l'Amministrazione, nel valutare l'allontanamento dal territorio nazionale come motivo ostativo all'accoglimento dell'istanza, deve verificare se lo stesso sia dettato da esigenze di carattere eccezionale.

ISTRUZIONE

Sez. V, sentenza 11 ottobre 2023, n. 2273 – Pres. Dongiovanni, Est. Arrivi

Entro il periodo di istruzione e formazione obbligatoria le istituzioni scolastiche afferenti al Ministero dell'Istruzione e del Merito, oltre che le scuole private paritarie, devono assicurare la fruizione del servizio scolastico mediante la frequenza delle classi e lo svolgimento degli esami conclusivi dei vari cicli di studio

L'obbligo formativo, cioè l'obbligo di svolgimento di attività formative fino al compimento del diciottesimo anno di età, è assolvibile non solo nel sistema di istruzione scolastica, ma anche nel sistema della formazione professionale di competenza regionale o nell'esercizio dell'apprendistato.

In virtù delle riforme apportate dal d.lgs. 76/2005 e dalla l. 296/2006, il diritto a usufruire del servizio d'istruzione presso le istituzioni scolastiche pubbliche e presso le scuole paritarie permane per dodici anni, ma pur sempre fino al compimento del diciottesimo anno d'età fatta salva la possibilità di continuare la frequenza anche dopo la maggiore età, nei limiti delle ripetenze consentite.

Al di fuori dell'ambito soggettivo di applicazione della normativa sulla frequenza scolastica, è possibile esercitare il diritto allo studio presso i "centri d'istruzione per gli adulti". A tali centri possono iscriversi gli adulti che non hanno assolto l'obbligo di istruzione o che non sono in possesso del titolo di studio conclusivo del primo ciclo di istruzione. In alternativa, è possibile studiare da autodidatti e sostenere gli esami di idoneità alle varie classi del primo ciclo d'istruzione e gli esami di Stato conclusivi di tutti i cicli d'istruzione in qualità di candidati "privatisti".

L'iscrizione degli ultra diciottenni alla scuola secondaria di secondo grado è ammessa "in continuità" con la conclusione della scuola secondaria di primo grado, riferendosi perciò a studenti che intendono proseguire gli studi e non a coloro che desiderano ricominciarli dopo un periodo di interruzione. Le norme sull'istruzione scolastica intervenute (artt. 1 d.lgs. 76/2005 e art. 1, co. 622, l. 296/2006) prevedono l'erogazione del servizio d'istruzione – e quindi il diritto a iscriversi nelle istituzioni scolastiche – per il conseguimento di un titolo di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno d'età, salva l'ultrattività della frequenza dei maggiorenni ripetenti, ma pur sempre "in continuità" con la classe o con il ciclo scolastico precedente.

Sez. V, sentenza 22 dicembre 2023, n. 3166 – Pres. Dongiovanni, Est. Nicastro

Il verbale dello scrutinio finale che esprime un giudizio di insufficienza in più materie è di per sé bastante a certificare il mancato raggiungimento del grado di preparazione e maturazione per l'ammissione alla classe successiva e a fronte di esso, non può sussistere quella palese illogicità e irragionevolezza che potrebbe consentire di dichiarare l'operato valutativo dei consigli di classe.

Infatti, gli eventuali inadempimenti degli organi della scuola e del corpo docente, qualora sussistenti, non rendono illegittimo il verbale di scrutinio finale (basato sulla valutazione finale o "sommativa").

Diversamente, infatti, si svuoterebbe lo stesso senso della valutazione, che diventerebbe di per sé illegittima (e impossibile) ogni qualvolta si registrino omissioni di carattere procedimentale o attinenti al processo formativo e all'intervento educativo o nella predisposizione dei relativi interventi.

È in tale ottica che va, quindi, data continuità all'orientamento della giurisprudenza amministrativa che afferma la centralità del profitto scolastico (TAR Lombardia, Milano, sez. V n. 2091/2023, n. 1955/2023; TAR Piemonte, sez. II n. 586/2023; Cons. Stato sez. VII n. 8384/2022) e l'ininfluenza,

sull'esito finale del giudizio espresso dalla istituzione scolastica, dell'approntamento e dell'effettivo svolgimento dei corsi di recupero e delle eventuali irregolarità del processo istruttivo.

PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

Sez. I, sentenza 5 giugno 2023, n. 1399 – Pres. Vinciguerra, Est. Fornataro

La giurisprudenza ha delimitato la regola per cui in sede di riesercizio del potere, a seguito di annullamento giurisdizionale, l'amministrazione può addurre, quali motivi di ulteriore diniego, profili non esaminati nella sentenza di annullamento, indipendentemente dalla circostanza se tali aspetti fossero già emersi in sede procedimentale, adottando un nuovo diniego diversamente motivato. Il limite di applicazione, di conio giurisprudenziale, è dato dal principio cosiddetto dell'*one shot* temperato, che consente all'amministrazione pubblica che abbia subito l'annullamento di un proprio atto di rinnovarlo una sola volta e, quindi, di riesaminare l'affare nella sua interezza, sollevando, una volta per tutte, tutte le questioni che ritenga rilevanti, senza potere in seguito tornare a decidere sfavorevolmente neppure in relazione a profili non ancora esaminati (cfr. Cons. Stato, Sez. II, 14/04/2020, n. 2378; T.A.R. Lazio, Sez. I quater, 08/10/2019, n. 11596).

Nel tempo tale limitata ampiezza dell'effetto preclusivo del giudicato di annullamento, e il corrispondente potere dell'Amministrazione di poter riesercitare il potere prendendo in esame tutti gli aspetti discrezionali e vincolati che non fossero espressamente entrati a far parte della motivazione della sentenza di primo grado è andata diminuendo nell'elaborazione giurisprudenziale.

Ciò con il prendere quota dell'idea che l'Amministrazione, nell'esercizio del potere, abbia l'onere di prendere in esame il panorama completo istruttorio e delle scelte discrezionali inerenti al provvedimento da adottare.

In tale direzione, peraltro, depongono sia il principio di effettività della tutela giurisdizionale, volto a impedire che, in concreto, la pronuncia di annullamento del giudice amministrativo possa essere ovviata dalla possibilità di dedurre nuovi profili di diniego che necessitano di nuove impugnative giurisdizionali, sia per l'affermarsi del dovere da parte dell'Amministrazione di comportarsi secondo buona fede nei confronti del privato anche nel corso del procedimento amministrativo e nell'applicazione di norma di natura pubblicistica, presente in modo immanente nel nostro ordinamento (sul tema Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 4.5.2018, n. 5 e 29.11.2021, n. 21 sulla responsabilità precontrattuale dell'amministrazione).

L'Amministrazione, infatti, oltre all'obbligo del rispetto delle norme pubblicistiche procedurali, ha anche un generale dovere di comportamento in buona fede nei confronti del privato, per non generare ingiustificati affidamenti; del resto, la buona fede oggettiva è espressamente sancita a livello legislativo dal comma 2-bis dell'art. 1, della L. 7 agosto 1990, n. 241, introdotto dalla L. 11 settembre 2020, n. 120,

di conversione del D.L. 16 luglio 2020, n. 76, ai sensi del quale “i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede”.

In tale contesto rientra anche l'esigenza che l'Amministrazione analizzi sin dall'inizio per intero la vicenda amministrativa sottopostagli dal privato, senza lasciare spazi a ulteriori profili negativi per quest'ultimo, quantomeno qualora questi ultimi siano già evincibili dagli atti del procedimento (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 17 agosto 2022, n. 7234).

Sez. V, sentenza 19 dicembre 2023, n. 3096 – Pres. Dongiovanni, Est. Arrivi

Lo svolgimento di un'istruttoria *ufficiosa* e di un procedimento disciplinare informale sono condizioni idonee alla consumazione del potere sanzionatorio delle Università nei confronti del proprio corpo docente.

Ciò in quanto, l'art. 10, l. 240/2010 art. 10 l. 240/2010 proceduralizza l'esercizio del potere disciplinare non per vezzo legislativo, bensì per assicurare la certezza, la trasparenza e la celerità dell'azione pubblica, onde non solo assicurare il buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.), ma soprattutto, vista la portata precipuamente afflittiva delle sanzioni disciplinari, per salvaguardare la posizione dell'incolpato (artt. 2 e 24 Cost. e 6 CEDU), assicurandogli di ricevere contestazioni specifiche e cristallizzate, dinanzi alle quali potersi consapevolmente e compiutamente difendere, nonché garantendogli che il procedimento disciplinare non sia prolungato *sine die*. Infatti, la previsione di analitiche scansioni procedurali e di limiti temporali per l'irrogazione di sanzioni punitive risponde a un'ineludibile esigenza di civiltà giuridica, sia in quanto è notorio che, con il trascorrere del tempo, scema la memoria e così la capacità dell'incolpato di efficacemente contrastare le accuse, sia in quanto la pendenza *ex se* di un procedimento preordinato all'irrogazione di sanzioni pone l'accusato in una comprensibile condizione di apprensione, la quale deve essere circoscritta il più possibile nel tempo, ovviamente compatibilmente con le esigenze istruttorie dell'amministrazione. Le previsioni dell'art. 10 l. 240/2010 corrispondono, in definitiva, ai dettami del "giusto procedimento sanzionatorio" tracciati dall'art. 6 CEDU e ormai pacificamente recepiti, in ossequio al sistema cd. multilivello di fonti (cfr. art. 117, co. 1, Cost.), tanto nel diritto positivo quanto nel diritto vivente, in relazione alle sanzioni amministrative di stampo punitivo.

PROCESSO AMMINISTRATIVO

Sez. II, sentenza 8 marzo 2023, n. 601 – Pres. Russo, Est. Patelli

Spetta al Collegio il temperamento tra le esigenze di difesa anche orale e quelle del diritto alla ragionevole durata del processo. È dunque esclusa – anche a fronte di ipotesi estreme di contraddittorio solo scritto – l'esistenza di un diritto assoluto e incontrovertibile al contraddittorio orale nel processo

amministrativo (cfr., sul punto, Consiglio di Stato, Sez. VI, 21 aprile 2020, nn. 2538 e 2539). Pertanto, l'art. 73, co. 3, secondo periodo, c.p.a. non è irragionevole, essendo una norma mirata a prevenire le cd. "sentenze a sorpresa" e perseguendo tale scopo con l'alternativa possibilità di spiegare immediate difese orali alla medesima udienza in cui la questione viene rilevata d'ufficio (prima parte del terzo comma) o con la concessione di un termine per spiegare difese scritte, anzi normalmente più puntuali e complete in quanto frutto di maggiore meditazione rispetto alle difese spiegate oralmente nell'immediatezza del rilievo dell'eccezione (seconda parte del terzo comma).

Sez. III, sentenza 19 giugno 2023, n. 1559 – Pres. Bignami, Est. Lombardi

Con la sentenza in esame, la sezione ha chiarito come il Giudice amministrativo non abbia giurisdizione esclusiva su una causa avente ad oggetto l'accertamento del diritto di un minore disabile a usufruire di una determinata terapia sanitaria (nello specifico il ricorrente domandava l'accertamento del diritto della minore disabile a ricevere dalle ATS convenute il trattamento riabilitativo con metodo ABA per 30 ore settimanali).

La controversia in questione, non presupponendo alcun esercizio del potere amministrativo, non potrebbe in ogni caso essere incardinata nella giurisdizione esclusiva in materia di pubblici servizi di cui all'art. 133, comma 1 lett. c), in base ai limiti che incontra tale tipo di giurisdizione esclusiva in ossequio al perimetro delineato dalla Corte costituzionale n. 204 del 2004.

Di fatti, il collegio nella fattispecie in esame non ha individuato da parte del ricorrente *“alcuna richiesta di spendita di potere discrezionale - neppure tecnico - all'amministrazione sanitaria, la quale si deve limitare a individuare da un punto di vista medico scientifico, trattandosi di prestazione rientrante nei LEA, quale sia il trattamento terapeutico più adeguato alla patologia da curare. E ciò avverrà in condizioni di parità con la parte che richiede il trattamento, nel senso che, ove sussista contrasto di vedute, la risoluzione di esso sarà affidata ad una pronuncia del giudice ordinario, avanti al quale la posizione dell'amministrazione non godrà di alcuna preminenza, posto che la legge non le attribuisce una sfera di competenza riservata su questa materia”*.

Sez. IV, sentenza 4 settembre 2023, n. 2046 – Pres. Nunziata, Est. De Vita

Come ritenuto da condivisibile giurisprudenza, sebbene l'*an* e il *quantum* dell'obbligazione previdenziale risultino riservati alla cognizione del giudice ordinario, laddove si controverta in ordine alla legittimità di un verbale di disposizione, adottato dall'Ispettorato del Lavoro a conclusione del procedimento ispettivo, si è al cospetto di un atto che ha inciso autoritativamente sulla posizione giuridica del datore di lavoro, creando il presupposto per il futuro recupero delle somme in questione. Difatti, diversamente dalla diffida accertativa (art. 12 del d.lgs. 124 del 2004), suscettibile di acquisire essa stessa efficacia di titolo esecutivo a favore del privato, il provvedimento di cui all'art. 14 del

medesimo decreto legislativo non è idoneo a riconoscere al lavoratore un'utilità diretta e immediata. L'atto di disposizione è definito dalla norma immediatamente esecutivo, quindi fin da subito efficace e vincolante per il destinatario, ma il dovere giuridico di conformarsi alle sue statuizioni è presidiato solo dal meccanismo di coazione indiretta costituito dalla sanzione pecuniaria per il caso di eventuale inottemperanza. Ogni beneficio a carico del lavoratore dipenderà quindi solo dall'adeguamento del datore alle disposizioni impartite, non essendo consentito all'Amministrazione un intervento diretto sul rapporto giuridico (TAR Friuli - Venezia Giulia Trieste, Sez. I, 18 maggio 2021, n. 155).

Così affermata la giurisdizione del g.a., il Collegio ha poi disatteso l'eccezione di inammissibilità per assenza di lesività, formulata dai resistenti, rilevando come quello impugnato sia un provvedimento amministrativo a contenuto ordinatorio, con previsione di una sanzione pecuniaria, espressione di un potere pubblicistico, che la norma definisce "immediatamente esecutivo", ovvero efficace e vincolante per il destinatario, il quale deve necessariamente conformarsi alle statuizioni contenute nello stesso, pena l'applicazione di una sanzione pecuniaria per il caso di eventuale inottemperanza.

Difatti, a differenza delle violazioni riscontrate in sede di verbale di primo accesso ispettivo, che richiedono l'adozione di una diffida (ex art. 13, comma 2, del D. Lgs. n. 124 del 2004), il verbale di disposizione di cui all'art. 14 del D. Lgs. n. 124 del 2004 viene adottato in tutti i casi in cui le irregolarità rilevate in materia di lavoro e legislazione sociale non siano già soggette a sanzioni penali o amministrative.

Pertanto, sebbene si tratti di un comando giuridico non accompagnato da alcuna sanzione (norma c.d. "imperfetta"), lo stesso assume i connotati della definitività e della lesività per la parte alla quale lo stesso è indirizzato, come dimostrato dalle diffide ad adempiere emesse dall'I.N.P.S. in esecuzione proprio di tale provvedimento dispositivo.

Sez. V, sentenza 15 settembre 2023, n. 2091 – Pres. Dongiovanni, Est. Nicastro

La rappresentanza processuale del minore non cessa automaticamente, nell'ambito della stessa fase processuale, nel caso in cui quest'ultimo raggiunga, medio tempore, la maggiore età.

Il soggetto continua quindi a essere rappresentato legittimamente dai genitori costituitisi "ab origine", salvo l'onere di costituzione autonoma negli ulteriori eventuali gradi di giudizio e, restando, tuttavia, impregiudicato il diritto del rappresentato ad intervenire, nell'ambito della stessa fase, con la costituzione volontaria in conseguenza del raggiungimento della maggiore età.

Sez. I, sentenza 23 ottobre 2023, n. 2419 – Pres. Di Mario, Est. Iera

Alla luce del principio dispositivo che regola il processo amministrativo (art. 99 c.p.c., artt. 35, 39, 40, del c.p.a., art. 2907 c.c.), spetta alla parte ricorrente individuare l'azione che intende proporre davanti al giudice e quindi circoscrivere il *petitum* e la *causa petendi*. Il giudice, nel rispetto del principio della

corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato (art. 112 c.p.c.), deve poi pronunciarsi su tutta la domanda e entro i limiti di essa.

In mancanza dell'individuazione della *causa petendi* ad opera della parte ricorrente, è inibito al giudice accertare se la fattispecie concreta introdotta in giudizio rientri, o meno, nell'ambito di copertura della norma invocata a tutela, e quindi se la norma di copertura sia stata legittimamente, o meno, applicata. In caso contrario, ossia laddove il giudice dovesse comunque pronunciarsi sui motivi di ricorso, finirebbe con l'interferire nel potere dispositivo della ricorrente, alterando uno degli elementi identificativi dell'azione, cioè la *causa petendi*, in quanto porrebbe a fondamento della propria decisione fatti o situazioni estranei alla posizione controversa o alla materia del contendere.

Sez. V, sentenza 24 ottobre 2023, n. 2441 – Pres. Dongiovanni, Est. Arrivi

Affinché possa configurarsi una situazione d'interesse legittimo è necessario che la legge interponga alla pretesa del privato, in termini di conseguimento o di conservazione di un bene della vita, un potere autoritativo della pubblica amministrazione, sicché in tanto vi è interesse legittimo in quanto vi è potere amministrativo.

In tema di obbligo vaccinale per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2 di cui all'art. 4 d.l. 44/2021, l'accertamento demandato all'ordine professionale attiene, precipuamente, all'inadempimento dell'obbligo vaccinale e all'insussistenza dell'attestazione di una causa di esonero, perciò a un fatto già avvenuto, e non anche alla sospensione, che è invece un effetto giuridico legale che si produce quale conseguenza automatica dell'inadempimento, sebbene a decorrere dall'accertamento fattone dall'ordine. In altri termini, l'accertamento dell'ordine professionale incide non sull'*an* della sospensione, che trova fonte diretta nella ricorrenza del presupposto fattuale dell'inadempimento contemplato dalla legge, bensì sul quando della sospensione stessa.

L'effetto giuridico della sospensione si produce secondo lo schema paradigmatico "norma-fatto-effetto", che contraddistingue i rapporti paritari, e non secondo lo schema "norma-potere-effetto", proprio delle situazioni intermedie dal potere amministrativo.

Mancando il potere, la situazione fatta valere in giudizio dal professionista sospeso (il cd. *petitum* sostanziale sul quale si fonda il riparto di giurisdizione) è il diritto soggettivo a proseguire l'attività professionale sanitaria nonostante l'imposizione *ex lege* dell'obbligo vaccinale come requisito essenziale per l'esercizio di detta professione.

Elemento distintivo del potere è la sua idoneità a produrre, unilateralmente, un effetto giuridico in capo a terzi ed è proprio tale tratto caratteristico a mancare nella fattispecie, posto che la sospensione dall'esercizio dell'attività professionale è un effetto che non promana dall'atto dell'ordine professionale, bensì direttamente dalla legge in caso di inadempimento dell'obbligo vaccinale stesso.

Sez. I, sentenza 30 ottobre 2023, n. 2540 – Pres. Vinciguerra, Est. Di Mario

È ammissibile il ricorso proposto da una società *in house* avverso deliberazioni del Comune che esercita sulla stessa il controllo analogo. Infatti, benché le società *in house* siano o debbano essere caratterizzate da un vincolo così stretto con l'ente di appartenenza che questo esercita un 'controllo analogo' a quello esercitato sui propri servizi, ciò non vale a dequotare il rapporto tra i due enti ad un rapporto interorganico e quindi non è inammissibile l'azione proposta tra soggetti distinti.

Sez. III, sentenza 21 novembre 2023, n. 2741 – Pres. Bignami, Est. Fornataro

Appartiene alla giurisdizione del giudice amministrativo la controversia avente ad oggetto il provvedimento con il quale l'Amministrazione delibera lo scioglimento di una società mista costituita all'esito di una gara a doppio oggetto per la gestione di un servizio pubblico.

Sez. IV, sentenza 4 dicembre 2023, n. 2949 – Pres. Nunziata, Est. Caccamo

In caso di proposizione di un ricorso per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni a fronte di un grave ritardo della Prefettura nella definizione di pratiche di emersione del lavoro irregolare, va ritenuta, ai sensi dell'art. 13, comma 1, secondo periodo, c.p.a., la competenza territoriale del Tribunale amministrativo della regione in cui la Prefettura esercita la propria funzione. Non vale a superare detta conclusione la circostanza che, tra i possibili provvedimenti da assumere per il corretto ripristino della funzione amministrativa, i ricorrenti indichino anche l'assunzione di ulteriore personale poiché, se è vero che ciò avviene utilizzando risorse nazionali e incidendo sull'organico complessivo degli assunti alle dipendenze del Ministero dell'Interno, gli effetti diretti di tale misura sono comunque sempre interamente limitati all'ambito territoriale locale.

In tema di legittimazione attiva, l'esercizio dell'azione pubblica di classe prescinde, in ragione della natura che le è propria, dalle limitazioni che caratterizzano la proposizione dell'impugnazione in forma collettiva e dalla necessità di una rigorosa omogeneità tra le posizioni azionate in giudizio. Infatti, mentre in quest'ultimo caso i ricorrenti, pur agendo attraverso un unico atto, mantengono ciascuno un proprio interesse individuale all'accoglimento della domanda, nella presente vicenda la legittimazione ad agire con un unico mezzo di impugnazione è riconosciuta *ex lege* ai titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori (cfr. art. 1, comma 1). In sostanza, l'interesse che muove il singolo – sia esso lavoratore o datore di lavoro – è solo apparentemente individuale, poiché si confonde e si estende nell'interesse di altri soggetti in quanto a loro comune, dal momento che tutti si trovano, nei confronti dell'amministrazione di riferimento, nelle medesime condizioni di doglianza pretensiva. Del resto, la domanda giudiziale del singolo ricorrente non è tesa a

ottenere la tempestiva conclusione del procedimento che lo riguarda, bensì è volta ad ottenere che d'ora in poi quell'amministrazione ponga fine al comportamento costantemente violativo delle regole imposte dall'ordinamento sul rispetto dei termini procedurali (cfr. TAR Lazio, Roma, Sez. II quater, 26.02.2014, n. 2257).

È quindi coerente con tale prospettiva la possibilità che l'azione sia esercitata contestualmente, nel medesimo gravame, non solo da ricorrenti singoli, ma anche da associazioni o comitati che agiscano “a tutela degli interessi dei propri associati, appartenenti alla pluralità di utenti e consumatori di cui al comma 1” (cfr. art.1, comma 4), laddove tutti fondino la domanda giudiziale sul medesimo presupposto legittimante tra quelli indicati dall'art. 1 del D. Lgs. n. 198/2009.

La legittimazione ad esercitare l'azione collettiva per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni attribuita alle associazioni o comitati non richiede che questi ultimi agiscano per il riconoscimento di diritti o di interessi di singoli associati puntualmente individuati, né che debba essere dimostrata in giudizio l'appartenenza alla compagine associativa di soggetti, nominativamente identificati, direttamente lesi dal ritardo dell'amministrazione. La legittimazione, infatti, deve essere apprezzata in ragione delle finalità superindividuali perseguite dai soggetti collettivi, così come traspaiono dai relativi statuti, e va verificata in concreto al fine di accertare se l'ente ricorrente sia statutariamente deputato alla tutela dello specifico interesse omogeneo per una pluralità di utenti e consumatori che si assume lesi. In sostanza, le associazioni sono legittimate a proporre il ricorso per l'efficienza solo quando dimostrano di rappresentare adeguatamente tale interesse, così che quest'ultimo, da diffuso che era, si soggettivizza in capo all'associazione, trasformandosi in interesse collettivo (cfr. Cons. di Stato, Sez. V, 22.05.2023, n.5031).

In ordine alla distinzione tra azione avverso il silenzio e azione collettiva pubblica, il ricorso ex art. 31 e 117 c.p.a. non può sovrapporsi, quanto a presupposti, ratio e finalità di tutela, allo strumento di cui all'art. 1, comma 1 del D.Lgs. n.198/2009. La differenza tra i due rimedi giudiziari è determinata dalla specificità del petitum, ossia dall'oggetto della domanda rivolta al giudice, pur muovendo dal comune presupposto della violazione, da parte dell'amministrazione competente, del termine fissato per l'adozione del provvedimento finale. Nel primo caso, l'azione avverso il silenzio è volta a ottenere la condanna del soggetto pubblico a concludere, entro un termine giudizialmente assegnato, il procedimento amministrativo che riguarda direttamente ed esclusivamente il ricorrente, inciso dall'inerzia dell'amministrazione nella specifica vicenda di cui egli è protagonista.

La c.d. class action, al contrario, non è tesa ad ottenere la tempestiva conclusione di un singolo procedimento individuale, ma è finalizzata all'eliminazione del comportamento dell'amministrazione costantemente violativo delle regole imposte dall'ordinamento sul rispetto dei termini procedurali.

Si presenta totalmente aliena rispetto alla posizione dei ricorrenti di una azione di classe pubblica proposta da persone fisiche la circostanza che le singolari posizioni amministrative aventi carattere patologico si siano definite favorevolmente, in quanto l'obiettivo del ricorso al giudice amministrativo è distinto dalla soddisfazione personale ma assume rilievo in un ambito di efficacia più generale rispetto al ristretto perimetro della soddisfazione della singola posizione soggettiva (cfr. TAR Lazio, Roma, Sez. II quater, 26.02.2014, n. 2257).

Sez. V, sentenza 19 dicembre 2023, n. 3096 – Pres. Dongiovanni, Est. Arrivi

Secondo un consolidato insegnamento giurisprudenziale, le cd. università libere, disciplinate dal r.d. 1592/1933 e dalla l. 243/1991, sebbene strutturalmente private, sono considerate, conformemente all'assetto a geometria variabile della pubblica amministrazione, enti pubblici non economici – oltre che con riferimento alla loro azione esterna in materia di istruzione – ai fini della disciplina del rapporto di lavoro con il corpo docente, del quale deve conoscere il giudice amministrativo in esercizio della propria giurisdizione esclusiva, ex artt. 3, co. 2, 63, co. 4, d.lgs. 165/2001 e 133, co. 1, lett. i), cod. proc. amm. (cfr. Cass. Civ., Sez. Un., 2 marzo 1987, n. 2191; Id., 5 marzo 1996, n. 1733; Id., 11 marzo 2004, n. 5054; T.A.R. Milano, Sez. III, 18 gennaio 2021, n. 155; Cons. Stato, Sez. VI, 15 novembre 2021, n. 7573).

PUBBLICO IMPIEGO

Sez. I, sentenza 26 giugno 2023, n. 1602 – Pres. Vinciguerra, Est. Gatti

I ricorsi volti all'accertamento del diritto del pubblico dipendente in un rapporto non contrattualizzato a percepire o trattenere determinate poste del trattamento retributivo, dichiaratamente coincidenti con singole voci di danno erariale imputate dalla Procura presso la Corte dei Conti, ed indirizzati palesemente ed esclusivamente a controdedurre alle contestazioni sollevate dalla Procura rientrano nella giurisdizione del Giudice amministrativo quale giudice del rapporto d'impiego, che in tale veste conosce dell'accertamento dei presupposti per percepire le spettanze retributive ed indennitarie e di quelli dell'obbligo di riversamento, mentre il giudice contabile interviene, invece, laddove, accertato l'ammanco dovuto ad indebita percezione di somme di denaro, ovvero il credito dell'ente datoriale, il dipendente debitore non abbia provveduto a reintegrare il patrimonio dell'ente o soddisfarlo con i riversamenti. Peraltro, ferma la possibilità di ammettere l'azione di accertamento, giacché che nella impostazione del codice del processo amministrativo il contenuto della decisione deve modellarsi intorno alle necessità di tutela della posizione soggettiva dedotta in giudizio (art. 34, c. 1, lett. c), ciò è tuttavia condizionato al rispetto dei limiti generali che il codice stesso pone ai poteri decisori del giudice,

tra cui vi è il divieto di pronunciarsi su questioni afferenti poteri non ancora esercitati, ex art. 34 c. 2 (C.S., Sez. III, 7.4.2021, n. 2804).

SICUREZZA PUBBLICA

Sez. I, sentenza 21 dicembre 2023, n. 3152 – Pres. Vinciguerra, Est. Marongiu

La valutazione di frequentazioni del gestore dell'impresa con soggetti legati alla criminalità organizzata costituisce elemento utile per l'informazione interdittiva antimafia anche se le frequentazioni non risalgano a epoca recente, giacché il mero decorso del tempo costituisce in sé un elemento neutro, inidoneo a smentire, da solo, la persistenza di legami, vincoli e sodalizi e, in ogni caso, non sufficiente a dimostrare, *ex se*, l'interruzione di questi, se non corroborato da ulteriori e convincenti elementi indiziari. E ciò in quanto l'infiltrazione mafiosa, per la natura stessa delle organizzazioni criminali dalle quali promana e per la durezza e, insieme, durevolezza dei legami che esse instaurano con il mondo imprenditoriale, ha una stabilità di contenuti e, insieme, una mutevolezza di forme, economiche e giuridiche, capace di sfidare il più lungo tempo e di occupare il più ampio spazio possibile (cfr. Consiglio di Stato, Sez. III, 7 ottobre 2015, n. 4657).

VARIE

Sez. II, sentenza 20 febbraio 2023, n. 440 – Pres. Russo, Est. Zucchini

Nella letteratura tecnica i concetti di “emissione” e di “potenza” non sono equivalenti.

Per la prima, infatti, l'unità di misura è il volt/metro (V/m) ed in effetti i limiti di emissione ai campi elettrici di cui al citato DPCM 8.7.2003 sono indicati con tale unità di misura.

La potenza dell'impianto è invece misurata in watt (W).

(Nel caso di specie era imposta la riduzione di “emissioni” e il TAR evidenzia che tale risultato non è raggiungibile unicamente mediante l'unilaterale abbassamento dei livelli di potenza dell'impianto).

«Inoltre, il concetto di “potenza” non va confuso con quello di “spettro radio” di cui al D.Lgs. n. 259/2003 (Codice delle comunicazioni elettroniche o “CCE”, si veda in particolare l'art. 58 di quest'ultimo nel testo vigente).

Lo spettro radio è un bene pubblico (così testualmente l'art. 58 comma 1) ed è costituito dall'insieme delle frequenze radio essenziali per le comunicazioni basate sull'irradiazione elettromagnetica.

Tali frequenze radio (misurate in hertz-Hz) costituiscono quindi la risorsa essenziale per l'erogazione del servizio di telefonia mobile e sono oggetto di concessione mediante provvedimento amministrativo ai singoli operatori, stante l'art. 61 (nel testo vigente) del D.Lgs. n. 259/2003.

Il servizio è quindi erogato utilizzando tali frequenze ed in sede di erogazione si pone la questione della fissazione e dell'individuazione del limite delle emissioni generate dai campi elettrici o magnetici; tali limiti sono variabili, considerato che la quantità di onde di un campo elettromagnetico può variare in base ad una serie di parametri fra cui certamente si annovera la potenza dell'impianto, unitamente però ad altri elementi quali il tipo di antenna, l'altezza del centro elettrico dell'antenna, l'orientamento orizzontale delle antenne medesime e la loro inclinazione rispetto al suolo (c.d. tilt).

La potenza dell'impianto è quindi una caratteristica tecnica di quest'ultimo e la sua riduzione, se può certamente contribuire alla riduzione delle emissioni, non appare però l'unica strada percorribile, né tanto meno si tratta di una soluzione imposta dalla sentenza, che fa al contrario riferimento ad un'azione coordinata per rimodulare le emissioni ma nel caso di specie non vi è stato alcun "coordinamento" in esecuzione della sentenza».

Nel caso di specie, a seguito di comunicazione di variazione alla Scia depositata dall'operatore, il TAR ritiene la variazione «per così dire assentita dal Comune di Milano, seppure non con un provvedimento espresso ma sulla base della comunicazione di variazione alla SCIA depositata dall'operatore. E' noto al Collegio che la SCIA non costituisce un autonomo provvedimento amministrativo tacito (si veda il comma 6-ter dell'art. 19 della legge n. 241/1990); tuttavia l'Amministrazione non può modificare in via unilaterale e senza alcun contraddittorio le caratteristiche e il contenuto dell'attività economica o produttiva intrapresa in base alla SCIA, come del resto si desume dalla lettura del comma 4 dell'art. 19 della legge n. 241/1990. La riduzione unilaterale della potenza di impianto finisce quindi per realizzare una sorta di surrettizia autotutela amministrativa, senza alcun rispetto però delle norme procedurali relative a quest'ultima».

Qualora venga impugnata, unitamente al provvedimento comunale, anche la relazione tecnica di Arpa, questa è dotata di legittimazione passiva quando la relazione tecnica costituisca il presupposto necessario con riguardo al quale l'amministrazione comunale si è determinata.

Sez. I, ordinanza cautelare 10 marzo 2023, n. 249 – Pres. Vinciguerra, Est. Perilli

La sola registrazione della data e dell'orario di presentazione delle dimissioni dei consiglieri comunali non è sufficiente a definirne l'assunzione a protocollo richiesta dall'art. 38, comma 8, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 367. Quest'ultima disposizione determina il perfezionamento delle dimissioni, anche ai fini della decadenza del consiglio comunale ai sensi dell'art. 141, comma 1, lett. b), n. 3, del decreto legislativo n. 267 del 2000, determinata dalla presentazione di un numero di dimissioni pari alla metà più uno dei membri del consiglio, escluso il sindaco.

Sez. IV, sentenza 28 marzo 2023, n. 773 – Pres. Nunziata, Est. De Vita

Non sussiste alcun obbligo normativo di sottoporre a marcatura CE-IVD - prevista dal D.lgs. n. 332/2000 e dal Regolamento UE n. 2017/746 per i dispositivi medici diagnostici in vitro - la strumentazione preanalitica che non è destinata a svolgere attività di esame dei campioni ma è propedeutica alla preparazione delle provette per la successiva fase di analisi. La Sezione, in particolare, chiarisce che non si può definire “dispositivo medico” uno strumento attraverso il quale non si svolge alcuna attività medica in senso stretto, ossia di diagnosi, di prevenzione, di controllo, di terapia o di attenuazione di una malattia, ma si prevede per il suo tramite l’esecuzione di compiti assolutamente accessori e di supporto all’attività di medicina vera e propria.

Sez. I, sentenza 12 giugno 2023, n. 1447 – Pres. Vinciguerra, Est. Iera

La condivisione che si fa sulla propria pagina social (ad esempio, Facebook o Instagram) di un post realizzato da un soggetto terzo, anche sotto forma di meme, che non sia stata accompagnata da espressioni cautele o da prese di distanza dal contenuto del post che si intende condividere nella cerchia delle proprie conoscenze, equivale secondo l’*id quod plerumque accidit* ad approvazione del contenuto di quel post.

La condivisione del contenuto offensivo di un post nella propria pagina social in cui dà evidenza del ruolo accademico ricoperto nell’Ateneo, visionata da chi intende relazionarsi con il titolare della pagina social anche in funzione del ruolo reso pubblico, lede la dignità della professione di docente universitario in quanto si pone in contrasto con i doveri deontologici del docente e con il compito formativo ed educativo che questi è chiamato a svolgere verso i discenti.

Sez. IV, sentenza 23 giugno 2023, n. 1571 – Pres. Nunziata, Est. De Vita

Deve ritenersi pienamente in vigore il Regolamento per il Benessere e la Tutela degli Animali approvato dal Consiglio comunale di Milano il 3 febbraio 2020, ovvero antecedentemente alla modifica dell'art. 9 della Costituzione, allorquando non esisteva una riserva assoluta di legge statale per la tutela degli animali.

Tale indirizzo trova conforto anche nelle pronunce, non solo della Corte costituzionale, che all'atto dell'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Seconda Parte della Costituzione, approvata nel mese di ottobre del 2001, hanno confermato il permanere della vigenza degli atti normativi (anche di rango regolamentare) emanati prima della riforma e nel rispetto della pregressa normativa. In virtù del principio di continuità dell’ordinamento, infatti, le norme continuano a restare in vigore (c.d. norme cedevoli), fino a quando non vengano sostituite da nuove norme dettate dall'Autorità dotata di

competenza nel nuovo sistema (Corte costituzionale, sentenze n. 376 del 2002 e n. 13 del 2004; Consiglio di Stato, Ad. gen., 11 aprile 2002, n. 1). La Legge costituzionale n. 3 del 2001 non ha la capacità di rendere invalidi atti posti in essere in conformità al previgente riparto di competenze (Corte costituzionale, sentenza n. 507 del 2002).

Sez. IV, sentenza 4 settembre 2023, n. 2046 – Pres. Nunziata, Est. De Vita

Il trattamento complessivo minimo da garantire al socio-lavoratore è quello previsto dal C.C.N.L. comparativamente più rappresentativo del settore, che funge da parametro esterno di commisurazione della proporzionalità e della sufficienza del trattamento economico da corrispondere al socio lavoratore, ai sensi dell'art. 36 Cost.. In tal modo si impedisce l'applicazione al socio-lavoratore di una cooperativa di un contratto collettivo c.d. "pirata" (ovvero sottoscritto da organizzazioni sindacali minoritarie e quindi poco rappresentative) o l'applicazione di un contratto collettivo non pertinente rispetto al settore di attività in cui opera la predetta cooperativa.

Sez. I, sentenza 30 ottobre 2023, n. 2540 – Pres. Vinciguerra, Est. Di Mario

Occorre rilevare che ai fini della configurabilità di un "controllo analogo", non è necessaria la ricorrenza, in capo ad un socio pubblico, di un potere di controllo individuale del singolo socio affidante sulla società-organo assimilabile a quello, individuale, delineato dai primi due commi dell'art. 2359 c.c. o dall'art. 2383 c.c. con riferimento alla nomina degli amministratori; ciò che è imprescindibile è solo che il controllo della mano pubblica sull'ente affidatario sia effettivo, ancorché esercitato congiuntamente e, deliberando a maggioranza, dai singoli enti pubblici associati, anche se ottenuto tramite strumenti diversi.

Pertanto, nel caso di società partecipata da più enti pubblici è consentito nell'ambito e ai fini dell'*in house* istituire organi speciali, come un comitato unitario per l'esercizio del controllo analogo” (cfr. Cons. di Stato, sez. V, 30 aprile 2018, n. 2599; Cons. di Stato, sez. V, 16 luglio 2020, n. 8028; Cons. di Stato, sez. IV, 22 ottobre 2021 n. 7093).

TAVOLE STATISTICHE
ANNO 2023

Anno 2023

RICORSI PERVENUTI	2251
--------------------------	-------------

PROVVEDIMENTI PUBBLICATI

SENTENZE	2328
SENTENZE BREVI	381
ORDINANZE COLLEGIALI	345
ORDINANZE CAUTELARI	956
DECRETI COLLEGIALI	168
DISPOSITIVI DI SENTENZA	3
DECRETI CAUTELARI MONOCRATICI	250
DECRETI DECISORI	413
DECRETI PRESIDENZIALI	75
ORDINANZE PRESIDENZIALI	16
TOTALE	4935

RICORSI PENDENTI	5813
-------------------------	-------------

Ricorsi depositati per classificazione

Classificazione Totale Anno Corrente	Ricorsi Depositati per Classificazione	Totale Anno Precedente	Differenza	Incidenza percentuale
ACCESSO AI DOCUMENTI	103	81	22	27%
AEROPORTI	4	2	2	100%
AGRICOLTURA	16	14	2	14%
AIUTI DI STATO	0	0	0	0%
AMBIENTE	40	27	13	48%
ANIMALI	2	0	2	200%
ANTICHITÀ E BELLE ARTI	0	0	0	0%
APPALTI MISTI	12	13	-1	-8%
APPALTI NEL SETTORE DELLA DIFESA	0	0	0	0%
APPALTI PUBBLICI DI FORNITURE	43	48	-5	-10%
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI	22	12	10	83%
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	0	0	0	0%
APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI	112	121	-9	-7%
APPALTI RELATIVI A BENI CULTURALI	0	0	0	0%
APPALTI SANITÀ	4	20	-16	-80%
APPALTI SCUOLA	0	2	-2	-100%
ARCHIVI DI STATO	0	0	0	0%
ARMII	80	71	9	13%
ASSOCIAZIONI E FONDAZIONI	2	1	1	100%
AUTORITÀ AMM.VE INDIPENDENTI ED AUT. EQUIPARATE	298	1242	-944	-76%
AUTORITÀ PORTUALI	0	0	0	0%
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI AMMINISTRATIVE	15	9	6	67%
AVVOCATI LIBERO FORO	11	7	4	57%
AVVOCATURA DELLO STATO	0	0	0	0%
AZIENDA SANITARIA LOCALE	0	0	0	0%
BANCHE	0	0	0	0%

BENI CULTURALI	16	9	7	78%
BENI PAESAGGISTICI	6	2	4	200%
BORSA	0	0	0	0%
CACCIA	3	5	-2	-40%
CALAMITÀ NATURALI	1	0	1	100%
CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E ARTIGIANATO	0	1	-1	-100%
CARABINIERI	25	25	0	0%
CIMITERI	3	2	1	50%
CINEMATOGRAFIA E TEATRO	0	1	-1	-100%
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	0	0	0	0%
CIRCOLAZIONE STRADALE	25	11	14	127%
CITTADINANZA	23	22	1	5%
CITTÀ METROPOLITANE	0	0	0	0%
CLASS ACTION	0	0	0	0%
COLLABORATORI DI GIUSTIZIA	1	0	1	100%
COMMERCIO E ARTIGIANATO	33	35	-2	-6%
COMUNI	32	20	12	60%
CONCORSI	22	37	-15	-41%
CONSOLI	0	0	0	0%
CONSORZI E COOPERATIVE	0	0	0	0%
CREDITO E RISPARMIO	0	0	0	0%
DEMANIO E PATRIMONIO	52	46	6	13%
DENUNCIA DI INIZIO ATTIVITÀ (ESCLUSA DIA IN EDILIZIA)	0	0	0	0%
DIPLOMATICI	0	0	0	0%
EDILIZIA	252	215	37	17%
EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE (O RESIDENZIALE PUBBLICA)	34	51	-17	-33%
ELEZIONI	3	5	-2	-40%
ENERGIA ELETTRICA	5	4	1	25%

ENTI PUBBLICI	12	9	3	33%
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	0	0	0	0%
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ	20	12	8	67%
FALLIMENTO E ALTRE PROCEDURE CONCURSUALI	0	0	0	0%
FARMACIA	0	2	-2	-100%
FERMO AMMINISTRATIVO	0	0	0	0%
FERROVIE, TRANVIE, FILOVIE	0	0	0	0%
FORESTE	4	2	2	100%
FORZE ARMATE	0	0	0	0%
FUNZIONARIO ONORARIO	0	0	0	0%
GIOCHI, LOTTERIE E SCOMMESSE	1	7	-6	-86%
GUARDIA DI FINANZA	19	15	4	27%
INDUSTRIA	32	48	-16	-33%
INFORMATIVA ANTIMAFIA	13	7	6	86%
INQUINAMENTO	12	24	-12	-50%
INSEGNANTI	51	34	17	50%
ISTITUTI DI VIGILANZA	0	0	0	0%
ISTRUZIONE PUBBLICA	68	71	-3	-4%
LEGGE PINTO	1	0	1	100%
LEVA MILITARE	0	0	0	0%
LEVA MILITARE E SERVIZIO CIVILE	0	0	0	0%
MAGISTRATI	0	0	0	0%
MAGISTRATI AMMINISTRATIVI	0	0	0	0%
MAGISTRATI DELLA CORTE DEI CONTI	0	0	0	0%
MAGISTRATI MILITARI	0	0	0	0%
MAGISTRATI ORDINARI	1	4	-3	-75%
MAGISTRATI TRIBUTARI	0	0	0	0%
MARINA MERCANTILE	0	0	0	0%
MEDICINALI	1	0	1	100%

MILITARI	27	29	-2	-7%
MONOPOLI E DAZI	3	6	-3	-50%
NON CLASSIFICABILE/NON RICLASSIFICATO	0	0	0	0%
NOTAI	0	0	0	0%
ORDINAMENTO GIUDIZIARIO	0	0	0	0%
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	12	14	-2	-14%
PARTECIPAZIONI STATALI ED IMPRESE PUBBLICHE	0	0	0	0%
PARTITI POLITICI	0	0	0	0%
PATENTE DI GUIDA	17	12	5	42%
PENSIONI	1	0	1	100%
PESCA	1	0	1	100%
PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)	0	0	0	0%
POLIZIA DI STATO	30	30	0	0%
POLIZIA PENITENZIARIA	17	33	-16	-48%
PORTI	0	0	0	0%
POSTE ITALIANE	0	0	0	0%
PREVIDENZA E ASSISTENZA	19	2	17	850%
PRIVACY	0	0	0	0%
PROFESSIONI E MESTIERI	11	14	-3	-21%
PROTEZIONE CIVILE	0	0	0	0%
PROVINCE	0	3	-3	-100%
PUBBLICO IMPIEGO	24	14	10	71%
QUOTE LATTE	40	31	9	29%
REGIONI	4	5	-1	-20%
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	0	0	0	0%
RELIGIONE	0	0	0	0%
REVISIONE PREZZI	2	0	2	200%
REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	0	0	0	0%
RIFIUTI	9	36	-27	-75%

SANITÀ PUBBLICA	99	184	-85	-46%
SCIOPERO	0	0	0	0%
SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI INIZIO ATTIVITÀ (TRANNE IN EDILIZIA)	2	1	1	100%
SEGRETO DI STATO	0	0	0	0%
SERVIZI PUBBLICI	34	45	-11	-24%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	0	0	0	0%
SICUREZZA PUBBLICA	50	74	-24	-32%
SILENZIO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	185	90	95	106%
SPETTACOLO	8	4	4	100%
SPORT	1	1	0	0%
STRANIERI	306	401	-95	-24%
TELEVISIONE E RADIO	0	0	0	0%
TESTIMONI DI GIUSTIZIA	0	0	0	0%
TURISMO	3	2	1	50%
UFFICIALE GIUDIZIARIO	0	0	0	0%
UNIVERSITÀ	35	29	6	21%
URBANISTICA	60	59	1	2%
USI CIVICI	0	0	0	0%
VITTIME DEL DOVERE	1	1	0	0%
CLASSIFICAZIONE NON INDICATA	15	17	-2	-12%
TOTALI	2551	3533	-982	-28%

Ricorsi con istanza cautelare (per materia)

Classificazione	Numero Istanze
ACCESSO AI DOCUMENTI	3
AEROPORTI	1
AGRICOLTURA	4
AIUTI DI STATO	0
AMBIENTE	24
ANIMALI	2
ANTICHITÀ E BELLE ARTI	0
APPALTI MISTI	3
APPALTI NEL SETTORE DELLA DIFESA	0
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	133
APPALTI RELATIVI A BENI CULTURALI	0
APPALTI SANITÀ	18
APPALTI SCUOLA	9
ARCHIVI DI STATO	0
ARMİ	45
ASSOCIAZIONI E FONDAZIONI	1
AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI ED AUT. EQUIPARATE	44
AUTORITÀ PORTUALI	0
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI AMMINISTRATIVE	11
AVVOCATI LIBERO FORO	8
AVVOCATURA DELLO STATO	0
AZIENDA SANITARIA LOCALE	0
BANCHE	0
BENI CULTURALI	8
BENI PAESAGGISTICI	1
BORSA	0
CACCIA E PESCA	2
CALAMITÀ NATURALI	1
CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E ARTIGIANATO	0
CARABINIERI	4
CIMITERI	2
CINEMATOGRAFIA E TEATRO	0
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	0
CIRCOLAZIONE STRADALE	15
CITTADINANZA	15
CITTÀ METROPOLITANE	0
CLASS ACTION	0
COLLABORATORI DI GIUSTIZIA	0
COMMERCIO E ARTIGIANATO	32

COMUNI E PROVINCE	14
COMUNI	0
CONCORSI	17
CONSOLI	0
CONSORZI E COOPERATIVE	0
CREDITO E RISPARMIO	0
DEMANIO E PATRIMONIO	30
DEMANIO STATALE, REGIONALE	0
DENUNCIA DI INIZIO ATTIVITÀ (ESCLUSA DIA IN EDILIZIA)	0
DIPLOMATICI	0
EDILIZIA	135
EDILIZIA ECONOMICA POPOLARE (O RESIDENZIALE PUBBLICA)	31
EDILIZIA ED URBANISTICA	0
ELEZIONI	0
ENERGIA ELETTRICA	0
ENTI PUBBLICI	3
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	0
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ	5
FALLIMENTO E ALTRE PROCEDURE CONCORDATARIE	0
FARMACIA	0
FERMO AMMINISTRATIVO	0
FERROVIE, TRANVIE, FILOVIE	0
FORESTE	0
FORZE ARMATE	4
FUNZIONARIO ONORARIO	0
GIOCHI, LOTTERIE E SCOMMESSE	1
GUARDIA DI FINANZA	10
INDUSTRIA	15
INFORMATICA ANTIMAFIA	11
INQUINAMENTO	0
INSEGNANTI	4
ISTITUTI DI VIGILANZA	0
ISTRUZIONE PUBBLICA	67
LEGGE PINTO	0
LEVA MILITARE	0
LEVA MILITARE E SERVIZIO CIVILE	0
MAGISTRATI	0
MAGISTRATI AMMINISTRATIVI	0
MAGISTRATI DELLA CORTE DEI CONTI	0
MAGISTRATI MILITARI	0
MAGISTRATI ORDINARI	1
MAGISTRATI TRIBUTARI	0
MARINA MERCANTILE	0

MEDICINALI	1
MILITARI	9
MONOPOLI E DAZI	2
NON CLASSIFICABILE/NON RICLASSIFICATO	1
NOTAI	0
ORDINAMENTO GIUDIZIARIO	0
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	10
PARTECIPAZIONI STATALI ED IMPRESE PUBBLICHE	0
PARTITI POLITICI	0
PATENTE DI GUIDA	15
PENSIONI	0
PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)	0
POLIZIA DI STATO	12
POLIZIA PENITENZIARIA	6
PORTI	0
POSTE ITALIANE	0
PREVIDENZA E ASSISTENZA	7
PRIVACY	0
PROFESSIONI E MESTIERI	9
PROTEZIONE CIVILE	0
PROVINCE	0
PUBBLICO IMPIEGO	11
QUOTE LATTE	17
REGIONI	2
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	0
RELIGIONE	0
REVISIONE PREZZI	0
REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	0
RIFIUTI	1
SANITÀ PUBBLICA	33
SCIOPERO	0
SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI INIZIO ATTIVITÀ (ESCLUSA EDILIZIA)	0
SEGRETO DI STATO	0
SERVIZI PUBBLICI	21
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	0
SICUREZZA PUBBLICA	34
SILENZIO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	13
SPETTACOLO	3
SPORT	1
STRANIERI	326
TELEVISIONE E RADIO	0
TESTIMONI DI GIUSTIZIA	0
TURISMO	2

UFFICIALE GIUDIZIARIO	0
UNIVERSITÀ	24
URBANISTICA	14
USI CIVICI	0
VITTIME DEL DOVERE	0
TOTALE	1308

Provvedimenti pubblicati

Riepilogo per tipo di provvedimento			
Tipo Provvedimento	Definiscono	Non definiscono	Totale
SENTENZA	2308	21	2329
DISPOSITIVO DI SENTENZA	3	0	3
ORDINANZA PRESIDENZIALE	7	9	16
ORDINANZA CAUTELARE	0	955	955
DECRETO CAUTELARE	0	250	250
DECRETO DECISORIO	413	0	413
ORDINANZA COLLEGIALE	40	305	345
SENTENZA BREVE	378	3	381
DECRETO PRESIDENZIALE	5	70	75
DECRETO COLLEGIALE	158	10	168
GRATUITO PATROCINIO	0	182	182
TOTALE	3312	1805	5117

Ricorsi definiti per tipologia di provvedimento

Ricorsi definiti con provvedimenti collegiali

SEZIONE	SENTENZA	SENTENZA BREVE	ORDINANZA COLLEGIALE	TOTALE
I	546	87	4	637
II	486	21	-	507
III	384	145	1	530
IV	773	95	2	870
V	160	33	4	197
TOTALE	2349	381	11	2741

Ricorsi definiti con provvedimenti monocratici

SEZIONE	DECRETO DECISORIO	DECRETO PRESIDENZIALE	ORDINANZA PRESIDENZIALE	TOTALE
I	94	9	-	103
II	130	1	-	131
III	143	4	2	149
IV	39	7	4	50
V	7	2	-	9
TOTALE	413	23	6	442

Ricorsi definiti con sentenza per classificazione

	Totale anno 2023	Totale anno 2022	Variazione
ACCESSO AI DOCUMENTI	89	80	9
AEROPORTI	0	0	0
AGRICOLTURA	4	3	1
AGRICOLTURA E FORESTE	19	19	0
AIUTI DI STATO	0	1	-1
AMBIENTE	106	55	51
ANIMALI	1	0	1
ANTICHITÀ E BELLE ARTI	1	2	-1
APPALTI MISTI	10	1	9
APPALTI NEL SETTORE DELLA DIFESA	0	0	0
APPALTI PUBBLICI DI FORNITURE	29	25	4
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI	14	24	-10
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	6	41	-35
APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI	130	79	51
APPALTI RELATIVI A BENI CULTURALI	0	0	0
APPALTI SANITÀ	14	26	-12
APPALTI SCUOLA	0	4	-4
ARCHIVI DI STATO	0	0	0
ARMİ	90	66	24
ASSOCIAZIONI E FONDAZIONI	1	0	1
AUTORITA' INDIPENDENTI (ATTIVITA', ORGANIZZAZIONE)	0	0	0
AUTORITÀ AMM.VE INDIPENDENTI ED AUT. EQUIPARATE	84	85	-1
AUTORITÀ PORTUALI	0	0	0
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	44	38	6
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI AMMINISTRATIVE	2	2	0
AVVOCATI LIBERO FORO	7	3	4
AVVOCATURA DELLO STATO	0	0	0
AZIENDA SANITARIA LOCALE	0	0	0
BANCHE	0	0	0
BENI CULTURALI	17	4	13
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	15	9	6
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	11	37	-26
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	6	13	-7

ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ	15	2	13
FALLIMENTO E ALTRE PROCEDURE CONCORSAI	0	0	0
FARMACIA	5	1	4
FERMO AMMINISTRATIVO	0	0	0
FERROVIE, TRANVIE, FILOVIE	0	0	0
FORESTE	0	0	0
FORZE ARMATE	33	51	-18
FUNZIONARIO ONORARIO	0	0	0
GIOCHI, LOTTERIE E SCOMMESSE	1	1	0
GUARDIA DI FINANZA	10	3	7
INDUSTRIA	5	12	-7
INDUSTRIA	17	9	8
INFORMATICA ANTIMAFIA	33	12	21
INQUINAMENTO	9	11	-2
INSEGNANTI	30	20	10
ISTITUTI DI VIGILANZA	5	4	1
ISTRUZIONE	0	0	0
ISTRUZIONE PUBBLICA	73	38	35
LEGGE PINTO	1	0	1
LEVA MILITARE	0	0	0
LEVA MILITARE E SERVIZIO CIVILE	0	0	0
MAGISTRATI	0	0	0
MAGISTRATI AMMINISTRATIVI	0	0	0
MAGISTRATI DELLA CORTE DEI CONTI	0	0	0
MAGISTRATI MILITARI	0	0	0
MAGISTRATI ORDINARI	1	0	1
MAGISTRATI TRIBUTARI	0	0	0
MARINA MERCANTILE	0	0	0
MEDICINALI	0	0	0
MILITARI	15	5	10
MONOPOLI E DAZI	3	1	2
NOTAI	0	0	0
ORDINAMENTO GIUDIZIARIO	0	0	0
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	15	17	-2
PARTECIPAZIONI STATALI ED IMPRESE PUBBLICHE	0	0	0
PARTITI POLITICI	0	0	0
PATENTE DI GUIDA	17	15	2
PENSIONI	0	0	0

PESCA	0	1	-1
PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)	0	0	0
POLIZIA DI STATO	32	25	7
POLIZIA PENITENZIARIA	28	8	20
PORTI	0	0	0
POSTE ITALIANE	0	0	0
PREVIDENZA E ASSISTENZA	7	1	6
PRIVACY	0	0	0
PROFESSIONI E MESTIERI	22	17	5
PROTEZIONE CIVILE	0	0	0
PROVINCE	0	3	-3
PUBBLICO IMPIEGO	41	30	11
QUOTE LATTE	14	10	4
REGIONI	7	7	0
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	0	0	0
RELIGIONE	0	0	0
REVISIONE PREZZI	0	0	0
REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	0	0	0
RIFIUTI	14	7	7
SANITÀ PUBBLICA	162	142	20
SCIOPERO	0	0	0
SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI INIZIO ATTIVITÀ (TRANNE IN EDILIZIA)	1	1	0
SEGRETO DI STATO	0	0	0
SERVIZI PUBBLICI	35	33	2
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	26	6	20
SICUREZZA PUBBLICA	78	53	25
SILENZIO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	182	62	120
SPETTACOLO	2	0	2
SPORT	0	0	0
STRANIERI	396	488	-92
TELEVISIONE E RADIO	0	0	0
TESTIMONI DI GIUSTIZIA	0	0	0
TURISMO	1	0	1
UFFICIALE GIUDIZIARIO	0	0	0
UNIVERSITÀ	54	23	31
URBANISTICA	71	118	-47
USI CIVICI	0	0	0
VITTIME DEL DOVERE	2	0	2
Totali	2707	2412	295

**Anno di presentazione dei ricorsi definiti con provvedimenti collegiali e monocratici
pubblicati nell'anno 2023**

Anno ricorso	n. sentenze e altri provvedimenti collegiali	n. decreti decisorii (e altri provvedimenti monocratici)
2014	5	1
2015	76	2
2016	90	11
2017	108	147
2018	382	63
2019	264	10
2020	137	11
2021	255	48
2022	744	77
2023	701	72
Totale	2762	442

Appelli su sentenze e ordinanze cautelari

	Anno 2022	Anno 2023
Appelli su sentenze e sentenze brevi	337	310

Esiti appelli		
Accolto	30	22
Respinto	35	46
Inammissibile - Improcedibile - Estinto	2	4
Appelli pendenti	270	238

	Anno 2022	Anno 2023
Appelli su ordinanze	64	122

Esiti appelli		
Accolto	27	53
Respinto	29	55
Altri esiti	2	6
Appelli pendenti	6	8

Ricorsi pendenti al 31.12.2022 e al 31.12.2023 (per anno di presentazione)

Anno di presentazione	Pendenti al 31.12.2022	Pendenti al 31.12.2023	Variazione
2012	1	0	-1
2013	0	0	0
2014	13	5	-8
2015	87	10	-77
2016	198	97	-101
2017	306	53	-253
2018	554	108	-446
2019	693	422	-271
2020	727	578	-149
2021	914	607	-307
2022	2924	2103	-821
2023		1830	1830
Totale	6417	5813	-604

Domande di ammissione al gratuito patrocinio

Istanze pervenute

	2022	2023
Cittadini extracomunitari	140	146
Assegnazioni alloggi	62	32
Varie	28	23
Totale	230	201

Esiti istanze

	Accolte		Respinte		Altro esito	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023
Cittadini extracomunitari	101	106	36	37	3	3
Assegnazioni alloggi	32	28	28	4	2	0
Varie	13	10	14	13	1	0

Dati contributo unificato

Importo contributo unificato dovuto 2023	4.734.943,00
Importo contributo unificato versato 2023	4.384.881,53
n. totale inviti al pagamento	2274
n. totale iscrizioni a ruolo	286

Camere di consiglio e udienze pubbliche tenute dalle cinque sezioni nell'anno 2023 suddivise per tipologia e numero

Camere di consiglio:	n. 100
Udienze di merito:	n. 90
Udienze elettorali:	n. 1
Udienze di smaltimento:	n. 18

RIEPILOGO UDIENZE ANNO 2023

Sezione	Numero Camere di Consiglio (compreso smaltimento)	Numero Udienze Pubbliche
1	27	20
2	27	20
3	22	20
4	30	20
5	12	10
Totali:	118	90

Camere di consiglio

Ruolo	Numero fascicoli trattati
Giudizio Cautelare	1433
Giudizio Cautelare art. 12 bis L. n. 108/2022	6
Revoca o Modifica Ordinanza	4
Esecuzione Ordinanza	1
Ottemperanza	135
Accesso	141
Silenzio	175
Liquidazione compenso o onorario	157
Camera di Consiglio	5
Camera di Consiglio ex art. 72 bis	5
Verificazione	5
Correzione Errore Materiale	8
Opposizione a Decreto Decisorio	5
Nomina di commissario ad acta	17
Ruolo Aggiunto	2
Merito straordinario	740
Totale	2676

Udienze

Ruolo	Numero fascicoli trattati
Merito	1288
Merito art. 12 bis L. n. 108/2022	2
Artt.71 e 71bis	1
Ruolo Aggiunto	3
Ricorso Elettorale	1
Totale	1295

Motivi aggiunti, ricorsi incidentali, domande cautelari ante causam presentati nel 2023

Tipologia atto

Motivi aggiunti	1283
Ricorsi incidentali	41
Domande cautelari ante causam	4

