# **INDICE**

# Relazione

Tavole statistiche	79
Rassegna di giurisprudenza	37
7 - Attualità del ruolo della Giustizia Amministrativa	27
6 - I numeri del Tribunale	24
5 - La Giustizia amministrativa nella prospettiva eurounitaria.	21
snellimento delle procedure e cooperazione.	
sinteticità degli atti del giudizio, gestione dei ruoli,	
4 - L'obiettivo dell'efficienza. Riduzione dell'arretrato,	12
3 - La riforma del codice dei contratti pubblici. Stato attuale.	11
2 - Crisi energetica, misure e contenzioso.	7
1 - Introduzione e saluti	5

# Relazione del Presidente Antonio Vinciguerra

..........

## 1 – Introduzione e saluti Autorità, Signore e Signori

È con emozione che mi presento davanti a Voi per la prima volta nell'inaugurazione dell'anno giudiziario del T.A.R. della Lombardia, per qualità e per rilevanza del contenzioso una delle più prestigiose istituzioni tra gli Uffici della Giustizia Amministrativa, della cui presidenza ho di recente assunto l'incarico, con sentimenti di soddisfazione e onore.

Rivolgo in primo luogo un cordiale saluto ai miei predecessori, i Presidenti Domenico Giordano e Angelo De Zotti, la cui attività di giuristi ne ha qualificato la funzione e ha dato lustro all'Istituto, contribuendone al prestigio.

Mi sia consentito un commosso ricordo, non soltanto ufficiale ma anche personale, rivolto a Franco Frattini, Presidente del Consiglio di Stato e della Giustizia Amministrativa, giurista di portata indiscussa e uomo d'integerrime qualità. La brevità del periodo in cui ha esercitato il Suo mandato non ha impedito che lasciasse a tutti gli utenti della Giustizia Amministrativa, magistrati e avvocati, e a quanti hanno avuto l'onore di collaborare con lui un'impronta indelebile da conservare nel cuore. Un magistrato autentico e un autentico servitore dell'Istituzione, che considerava la casa comune dei giudici amministrativi, per la quale ha operato con impegno e passione fino a quando le forze glielo hanno consentito. La sua prematura scomparsa ha lasciato un vuoto e un'incolmabile nostalgia in tanti, e in particolare in me, che sono stato onorato di esserne stato allievo ai corsi di preparazione per l'accesso alla magistratura amministrativa che al tempo teneva in Roma, insieme al compianto Antonio Catricalà (giovani e brillanti magistrati i docenti, altrettanto giovani noi allievi).

Altresì rivolgo l'augurio di buon lavoro al nuovo Presidente del Consiglio di Stato, avv. Luigi Maruotti, il quale, nella sua funzione di vertice e nella funzione di Presidente dell'Organo di autogoverno incarna l'unità dei ruoli della Giustizia amministrativa. Giurista di chiara fama, la cui carriera è stata senza soluzione di continuità dedicata interamente all'Istituto e i cui interessi sono stati da tempo rivolti alla formazione culturale dei giovani magistrati.

Un saluto ai Colleghi tutti, del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali, e alle rispettive Associazioni.

Un sentito ringraziamento a tutti gli Intervenuti – Rappresentanti dei vari settori delle Istituzioni, delle Forze Armate delle Magistrature, del Foro, dell'Università, della Dottrina giuridica e dell'Informazione – che, con la loro presenza, dimostrano l'attenzione e l'interesse con cui le varie componenti della Comunità locale seguono l'attività della Giustizia amministrativa. Un ringraziamento speciale alla Fanfara dei Carabinieri, la cui mirabile esecuzione degli inni nazionale ed europeo conferisce particolare solennità alla cerimonia.

Un sincero ringraziamento al personale di segreteria e amministrativo del Tribunale e di tutta della Giustizia amministrativa, il cui apporto è indispensabile per il buon funzionamento dell'Istituzione, e che condivide il quotidiano impegno per una sempre più efficace prestazione del "servizio giustizia amministrativa" ai cittadini che a noi si rivolgono.

Per avere cortesemente messo a disposizione questa sala per lo svolgimento della odierna cerimonia, porgo un doveroso e sentito ringraziamento alla Fondazione Istituto dei Ciechi di Milano, nella persona del suo Presidente il Cav. Rodolfo Masto.

### 2 - Crisi energetica, misure e contenzioso.

La particolare competenza del T.A.R. della Lombardia sull'esercizio dei poteri propri dell'Autorità nazionale di Regolazione per l'Energia non può escludere in questa sede uno sguardo retrospettivo alle vicende nel settore, a livello statale ed europeo, che nell'anno trascorso sono intervenute significativamente a indirizzare il corso dell'economia e a influenzare gli assetti sociali, e altresì hanno prodotto risvolti considerevoli nel contenzioso.

La crisi energetica seguita alle contingenze geopolitiche del conflitto tra la Russia e l'Ucraina è stato in ordine, come è noto, il terzo flagello mondiale dell'ultimo triennio, preceduto dalla pandemia da covid-19 e dai mutamenti climatici.

L'Unione Europea e gli Stati membri dell'Unione l'hanno affrontata con misure volte al contenimento della spesa pubblica per la distribuzione dell'energia a imprese e utenti, anche in contraddizione con una politica che da tempo, sia per le esigenze ambientali sia nell'interesse dell'economia, mira al risparmio nell'acquisto e nell'utilizzo di carburanti fossili mediante l'espansione di investimenti nell'uso di energia alternativa (fotovoltaica, eolica e da altre fonti rinnovabili).

Peraltro l'imprevista crisi nel settore energetico ha indotto i legislatori italiani ed europei a introdurre misure, sia pur temporanee, incidenti sui prezzi di approvvigionamento e distribuzione, nonché, di conseguenza, sui profitti delle imprese anche per l'utilizzo delle rinnovabili, così frenando i programmi e gli obiettivi di diffusione per lo sfruttamento delle fonti della cosiddetta "energia pulita".

L'art. 15 *bis* del decreto legge 27 gennaio 2022 n. 4, inserito dalla legge di conversione 28 marzo 2022 n. 25, in riferimento all'energia elettrica immessa in rete da impianti fotovoltaici ovvero alimentati da fonte solare, idroelettrica, geotermica ed eolica di potenza superiore a 20 kW, che beneficiano di premi fissi

derivanti dal meccanismo del Conto Energia e non dipendenti dai prezzi di mercato, ovvero – per gli impianti non fotovoltaici – che non accedono a meccanismi d'incentivazione e siano in esercizio da più di tredici anni, ha introdotto il cosiddetto "meccanismo di compensazione a due vie", in funzione fino al 30 giugno prossimo con le modifiche introdotte dalla legge n. 142 del 2022 e applicabile nelle forme indicate da delibera dell'Autorità per la Regolazione dell'Energia (ARERA), sulla base delle informazioni trasmesse dai produttori al Gestore dei Servizi Energetici (GSE s.p.a.).

L'Autorità ha adottato la delibera 266 del 21 giugno 2022, che ha definito le modalità e le tempistiche con le quali il Gestore dovrà provvedere all'attuazione della misura dell'articolo 15 *bis*. Lo scopo del provvedimento è quello di prelevare i maggiori profitti ottenuti dalla vendita di energia elettrica da fonti rinnovabili, a seguito dell'aumento del prezzo della stessa a partire dalla seconda metà del 2021, per destinarli alla riduzione degli oneri generali di sistema così da ridurre il costo delle forniture di energia nonché supportare le misure legislative di contenimento della spesa energetica introdotte.

I prezzi dell'energia in tutto il mondo hanno cominciato a salire dopo la fine dei lockdown introdotto nel 2020 e nel 2021 tra le misure di emergenza sanitaria per fronteggiare la pandemia da covid-19. La ripresa a pieno regime delle attività produttive ha determinato una prima impennata dei prezzi. Con l'inizio della crisi in Ucraina, a febbraio 2022, i prezzi sono tornati nuovamente a salire. Il timore per l'esaurimento delle forniture, la ricerca di fornitori alternativi alla Russia, l'aumento dei prezzi all'ingrosso (e a cascata dei costi al dettaglio), non hanno fatto altro che alimentare una spirale di crisi delle forniture e l'innalzamento dei costi.

Tra le misure adottate per ridurre i costi in bolletta c'è anche l'utilizzo di un possibile "tesoretto" derivante appunto dalla tassazione degli extra profitti dei produttori di energia elettrica. Coloro che sono investiti dalla tassa sugli extra

profitti sono quindi i produttori, dai quali comunque, vanno esclusi quelli che producono energia elettrica usando combustibili fossili e gas naturale, perché oltre ad avere avuto un incremento delle materie prime hanno anche avuto un incremento dei costi per l'emissione di CO2. Le uniche società ad avere degli extra profitti sono perciò quelle che producono energia da fonti rinnovabili.

Il meccanismo di compensazione "a due vie", introdotto dall'art. 15 bis del decreto legge n. 4 del 2022, è così denominato perché legato all'andamento del prezzo di mercato dell'energia elettrica, che viene rapportato ad un prezzo cd. 'di riferimento', calcolato come media aritmetica dei prezzi definiti per ciascuna zona geografica di mercato. Quando il prezzo di mercato dell'energia elettrica è superiore rispetto al prezzo di riferimento, i produttori sono tenuti a restituire gli "extraprofitti" ottenuti dalla vendita dell'energia elettrica. Viceversa, nel caso in cui il prezzo medio di riferimento sia superiore al prezzo di mercato dell'energia, il GSE eroga il relativo importo al produttore.

La delibera di attuazione adottata dall'Autorità per l'Energia è stata osteggiata da numerosi produttori, che hanno manifestato preoccupazione per l'incidenza della medesima sui costi di gestione e che hanno presentato una rilevante quantità di ricorsi al TAR della Lombardia avverso la delibera ARERA, recante attuazione dell'art. 15 *bis*, e gli atti conseguenti assunti dal Gestore per la restituzione della differenza tra prezzo di mercato e prezzo di riferimento, sollevando anche questioni di incostituzionalità e di incompatibilità di tale meccanismo con il diritto europeo.

Parallelamente, l'art. 37 del decreto legge 21 marzo 2022 n. 21, convertito con modificazioni in legge 20 maggio 2022 n. 51, ha introdotto una nuova misura impositiva straordinaria, dovuta solo per l'anno 2022, definita come "contributo a titolo di prelievo solidaristico straordinario" al fine di finanziare gli aiuti contro il caro bollette. L'ambito di applicazione di tale contributo è più ampio rispetto a

quello individuato per il meccanismo di compensazione a due vie, essendovi inclusi, oltre ai produttori di energia da fonti rinnovabili, anche i produttori di energia da fonti fossili. Per questa ragione, è stato da subito paventato il rischio di una doppia imposizione a carico delle imprese produttrici di energia da fonte rinnovabile, derivante dal combinato disposto dell'art. 15 *bis* del decreto legge n. 4 e dell'art. 37 del decreto legge n. 21 del 2022.

La base imponibile del contributo solidaristico straordinario è individuata dal comma 2 dell'art. 37 nell'incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive IVA, riferito al periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo delle medesime operazioni del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021. Anche in tale caso, la definizione degli adempimenti, anche dichiarativi, e le modalità di versamento del contributo sono stati demandati ad un provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate, adottato (sentita l'ARERA) con provvedimento n. 221978 del 17 giugno 2022, ed alla successiva Circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 22/E del 23 giugno 2022.

Avverso il provvedimento adottato dal Direttore dell'Agenzia delle Entrate, nonché di tutti gli atti e le circolari ad esso connessi, sono stati proposti ricorsi dinanzi al T.A.R. per il Lazio da numerose imprese energetiche, deducendo, anche in questo caso, profili di illegittimità costituzionale della norma e di incompatibilità con il diritto dell'Unione Europea. Tali ricorsi sono stati oggetto di alcune recenti sentenze con le quali il T.A.R. li ha dichiarati inammissibili, partendo dal presupposto che il contributo in esame costituisca un prelievo di natura tributaria, in quanto ne sussisterebbero tutti gli indicatori correntemente indicati dalla dottrina e dalla giurisprudenza, individuati nella matrice legislativa della prestazione imposta, nella finalizzazione a procurare una decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo, nell'assenza di un rapporto sinallagmatico e nella destinazione delle conseguenti risorse a sovvenire

pubbliche spese. Gli atti impugnati, attuativi della disciplina di rango legislativo, sono stati quindi ritenuti non soggetti alla giurisdizione amministrativa.

In ogni caso, occorre dare atto che il complesso quadro normativo in materia di contribuzione delle imprese energetiche è in via di continuo mutamento. Il Disegno di Legge recante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2023 prevede, all'art. 28, un "Contributo di solidarietà temporaneo" per l'anno 2023 per i soggetti che producono, importano, distribuiscono o vendono energia elettrica, gas naturale o prodotti petroliferi, al fine di contenere gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico per le imprese ed i consumatori. L'introduzione di un nuovo contributo straordinario anche per l'anno 2023 sembra lasciare presagire nuovi ricorsi ed impugnazioni da parte delle aziende energetiche che, in ogni caso, non potranno non tenere conto delle acquisizioni della giurisprudenza amministrativa formatasi in materia per l'anno 2022.

# 3 - La riforma del codice dei contratti pubblici. Stato attuale.

Gli appalti pubblici hanno anch'essi un peso di rilievo nel contenzioso di cui si occupa il T.A.R. e nell'economia delle provincie lombarde, con particolare riferimento alla provincia di Milano nella quale sono concentrate le gare di maggior valore e di maggior interesse quanto ai lavori commessi, particolarmente nelle infrastrutture. È utile, dunque, gettare uno sguardo sulle novità *in itinere* nel settore.

Il precedente Governo ha raccolto le istanze, provenienti da più settori del mondo delle imprese e da autorità politiche, di snellimento delle procedure di gara ai fini della celerità e della certezza, soprattutto per le opere previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, e ha varato la legge delega sulla revisione del codice che ha assegnato al Consiglio di Stato il compito di redigere la bozza di decreto legislativo. Compito che è stato svolto da una commissione del Consiglio guidata dal Presidente di Sezione Dott. Luigi Carbone. Lo schema del codice riformato è stato di recente consegnato all'attuale Esecutivo.

La riforma si propone di semplificare e velocizzare le procedure di gara, di ottenere il miglior rapporto qualità-prezzo dell'opera e di presentare un sistema di regole e responsabilità definite. Tra le principali novità ci sarebbe anche l'introduzione di un sistema di revisione automatica dei prezzi sul modello francese, accogliendo così una richiesta dei costruttori, alle prese con il continuo aumento delle materie prime. Inoltre la riforma cancella il più possibile il cosiddetto *gold-plating*, ovvero le regole aggiunte a quelle minime previste dalle direttive comunitarie.

Lo schema di decreto legislativo contiene anche una serie di norme a tutela dei lavoratori, a partire dalla clausola sociale, che difende l'occupazione nei casi di subappalto, per finire con l'applicazione dei contratti di categoria firmati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative. A tutela delle imprese, oltre al meccanismo di revisione prezzi, anche le norme sulle offerte anomale e la qualificazione degli operatori. L'entrata in vigore della riforma è prevista, in tempi strettissimi, per il 31 marzo 2023.

# 4 - L'obiettivo dell'efficienza. Riduzione dell'arretrato, sinteticità degli atti del giudizio, gestione dei ruoli, snellimento delle procedure e cooperazione.

Nel perseguire obiettivi di efficienza e in adesione ai principi comunitari di accelerazione e snellimento dei processi, a garanzia degli utenti, l'Organo di

autogoverno della Giustizia Amministrativa ha disciplinato anche per il 2023 l'attività per lo smaltimento del contenzioso arretrato, secondo le indicazioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.). La finalità perseguita non consiste nella semplice diminuzione quantitativa del carico di lavoro presso I Tribunali amministrativi e il Consiglio di Stato, ma quale conseguenza immediata della riduzione del contenzioso vi sarà una contrazione dei tempi medi di definizione dei ricorsi, ancorché allo stato non quantificabile con precisione.

Ma il conseguimento dell'obiettivo predeterminato non può prescindere dalla concorrente collaborazione di tutti gli "attori" operanti presso i Tribunali amministrativi (Magistrati, Avvocati e Personale di segreteria amministrativo) dovendosi auspicare e promuovere la massima possibile condivisione degli scopi e degli strumenti da parte di coloro che dovranno realizzarlo e di quanti sono interessati alla sua realizzazione. In proposito appare opportuno richiamare il principio di effettività della tutela giurisdizionale, da realizzarsi attraverso un "giusto processo", e il principio costituzionale della "ragionevole durata" del processo, di cui all'art. 111, comma 2, della Costituzione, entrambi riferiti dall'art. 2 del codice del processo amministrativo quali ingredienti indispensabili per l'attività giurisdizionale dei T.A.R. e del Consiglio di Stato, all'attuazione dei quali sono chiamati a cooperare sia il giudice amministrativo che le parti. Tale specifico richiamo deve, quindi, essere inteso quale costitutivo di un vero e proprio obbligo giuridico, egualmente gravante sul giudice come sulle parti, ciascuno nell'ambito del proprio ruolo. Obbligo al corretto contemperamento di tali principi nel giudizio.

L'obiettivo previsto dal P.N.R.R. per la riduzione dell'arretrato negli Uffici della Giustizia Amministrativa indica una percentuale di abbattimento del contenzioso in tutti i gradi di giudizio entro la prima metà del 2026 nella misura del 70 % dei

ricorsi pendenti al 2019, secondo le indicazioni della Commissione dell'Unione Europea.

Com'è noto sono coinvolti nel raggiungimento dell'obiettivo complessivamente otto Uffici giudiziari, tra i quali la sede di Milano del T.A.R. della Lombardia. È altresì noto che a tal fine il cosiddetto "decreto reclutamento", il decreto legge n. 80 del 2021 (convertito nella legge n. 113 del 2021) ha previsto il rafforzamento degli Uffici del Processo maggiormente impegnati 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 a tempo determinato di 326 unità di personale amministrativo in soprannumero sulla dotazione organica ordinaria. Un primo scaglione di 168 unità è stato assunto in servizio a seguito di concorsi banditi nel 2021 e nel 2022; il contingente prevede 120 funzionari amministrativi, 7 funzionari informatici, 3 funzionari statistici e 44 assistenti informatici. La seconda tranche di reclutamento sarà effettuata a partire dal 2024, previa indizione di un concorso per titoli ed esami.

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.

Per quanto concerne le udienze straordinarie di smaltimento dei ricorsi ultratriennali per l'anno in corso, il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa ne ha autorizzate sia negli otto Uffici giurisdizionali indicati nel

P.N.R.R., sia in altre quindici sedi (per queste ultime limitatamente al primo semestre 2023). Sono interessati i ricorsi pendenti depositati dal 2020 a ritroso, a condizione che tra la data del deposito e la calendarizzazione delle udienze intercorrano più di tre anni. Per la sede di Milano del T.A.R. della Lombardia sono state calendarizzate diciotto udienze straordinarie di smaltimento dell'arretrato, tra il 22 febbraio e il 15 dicembre 2023, le quali, ai sensi dell'art. 17, comma 6, del decreto legge n. 80 del 2021, saranno svolte da remoto. Vi prenderanno parte 21 giudici, dei quali 13 esterni al Tribunale; saranno interessati i ricorsi depositati da più di tre anni.

L'esigenza di smaltimento dei ricorsi pendenti non è certo limitata alla riduzione del contenzioso ultratriennale nelle udienze straordinarie all'uopo prefissate, ma altresì investe i ricorsi di più recente deposito. Essa, tuttavia, non può non tener conto dell'esistenza di carichi di lavoro prefissati sia dalla regolamentazione delle udienze straordinarie, sia, per le udienze ordinarie, dalle regole della delibera assunta in data 18 gennaio 2013 dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, recante "Disposizioni per assicurare la qualità, la tempestività e l'efficientamento della Giustizia Amministrativa", e della connessa esigenza di garantire il dovuto approfondimento di tutte le tematiche dedotte in ciascun ricorso (esigenza a tutela della quale i carichi di lavoro sono predeterminati).

Le diverse e apparentemente contrapposte esigenze di garantire un'adeguata riduzione del contenzioso, sia nelle udienze straordinarie di smaltimento per i ricorsi più datati che nelle udienze ordinarie per il contenzioso recente, e al contempo di rispettare le regole sui limiti di carico individuali dei relatori possono essere tra loro contemperate con diverse misure. Come la già accennata possibilità di far ricorso allo strumento del decreto monocratico, potenziandone il relativo sistema di definizione dei giudizi, tanto nelle ipotesi di cui agli articoli 35 e da 80 a 85 del codice del processo amministrativo (perenzione ed altre cause di estinzione quali rinunzia e improcedibilità),

quanto per la perenzione ultraquinquennale di cui all'art. 1 delle Norme transitorie al codice. L'individuazione dei ricorsi suscettibili di definizione per decreto monocratico potrà derivare tanto dalla ordinaria attività di Segreteria, quanto dalle segnalazioni degli Avvocati, nonché dalla revisione d'archivio cui è chiamato il personale di segreteria e amministrativo nell'ambito degli istituti contrattuali finalizzati al miglioramento della produttività.

Utile può altresì risultare l'anticipato svolgimento di attività istruttoria ai sensi dell'art. 65 del codice, attraverso l'adozione dei provvedimenti istruttori monocratici su istanza motivata di parte.

Per quanto riguarda, invece, l'attività decisoria collegiale, particolare cura potrà essere apprestata nella formazione dei ruoli ai fini della individuazione e trattazione di ricorsi connessi o collegati, cosi come di ricorsi analoghi suscettibili di definizione uniforme. In particolare, per i ricorsi che presentano profili giuridici omogenei può risultare particolarmente utile la predisposizione di "sentenze pilota" per uno o due ricorsi, sulla cui scia poter definire gli altri ricorsi analoghi con un più razionale impegno, eventualmente anche in udienze "tematiche". Altrettanto utile è lo strumento della camera di consiglio per la rapida definizione dei ricorsi di non elevata complessità o suscettibili di mera pronuncia in rito, di cui all'art. 72 bis del codice, introdotto dal decreto legge n. 80 del 2021, per l'individuazione dei quali è importante e richiesto dall'assunto normativo l'ausilio dell'Ufficio per il processo.

Per quanto attiene ai criteri di individuazione dei ricorsi da iscrivere a ruolo, gioverà ricordare che ai sensi dell'art. 8 delle norme di attuazione del codice "la fissazione del giorno dell'udienza per la trattazione dei ricorsi è effettuata secondo l'ordine di iscrizione delle istanze di fissazione d'udienza nell'apposito registro, salvi i casi di fissazione prioritaria previsti dal codice" e le possibilità di deroga previste dal successivo secondo comma.

Il criterio cronologico sembra trovare riscontro per lo smaltimento straordinario nelle previsioni di cui all'art. 37 del decreto legge n. 98 del 2011, convertito in legge dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011 n. 111, secondo il quale il programma di smaltimento deve prevedere "gli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti concretamente raggiungibili". L'applicazione assoluta di detto principio potrebbe tuttavia comportare la fissazione in udienza di un prevalente numero di ricorsi molto risalenti nel tempo; circostanza che però determinerebbe il mancato tempestivo esame di ricorsi più recenti che, per il rito accelerato che li contraddistingue, quali appalti pubblici, provvedimenti delle Autorità amministrative indipendenti, provvedimenti delle pubbliche amministrazioni in materia d'impianti per la produzione di energia e altri, ovvero per il loro rilievo economico e sociale o per il loro valore di indirizzo, sicuramente devono avere, o meritano, una immediata attenzione. Conseguentemente appare opportuno che si continui a utilizzare un prudente apprezzamento nella formazione dei ruoli, osservando le norme sui c.d. "riti accelerati", e valutando l'opportunità della fissazione di ricorsi più recenti in funzione della loro rilevanza socio-economica o del loro valore di indirizzo, come illustrati in motivate e documentate istanze di prelievo.

Particolare attenzione potrà essere riposta anche nella fissazione e definizione, il più possibile tempestiva, dei ricorsi camerali, quali silenzi, accessi e ottemperanze, anch'essi assistiti da un rito accelerato e sovente caratterizzati da problematiche ripetitive o già definite. A tal fine risulta di notevole utilità la modifica introdotta ai criteri sul computo dei carichi di lavoro dei magistrati con delibera del 10 novembre 2017 del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, diretta ad attribuire un minore valore ponderale ai giudizi di ottemperanza volti a conseguire il mero pagamento di somme di denaro. Detta misura può trovare piena applicazione in sinergia con l'attività

dell'Ufficio del processo, anche a seguito dell'ingresso dei nuovi funzionari e dei tirocinanti, nella ricerca e nella definizione dei differenti valori dei ricorsi per ottemperanza.

Ai fini di una maggiormente produttiva formazione dei ruoli di udienza pubblica potrà, inoltre, risultare utile una anticipazione, rispetto ai termini di legge, della spedizione degli avvisi di fissazione dell'udienza pubblica, onde conseguire dai difensori la comunicazione con congruo anticipo di eventuali istanze istruttorie o di rinvio, nonché di rinunce, istanze di declaratoria di sopravvenuta carenza di interesse o cessata materia del contendere, al fine di consentire la tempestiva integrazione del ruolo d'udienza con altre cause per le quali l'esigenza di tutela sia attuale ed effettiva.

Ulteriore contributo al raggiungimento degli obiettivi di riduzione del contenzioso e di accelerazione dei processi può sicuramente derivare dalla definizione dei giudizi con sentenza in forma abbreviata adottata all'esito della camera di consiglio cautelare ai sensi dell'art. 60 del codice del processo amministrativo, tutte le volte che ne ricorrano i presupposti. È opportuno rammentare che i principi di chiarezza e sinteticità di cui all'art. 3 del codice devono trovare attuazione anche nei provvedimenti giurisdizionali, come ricordato a tutti i magistrati amministrativi dal Presidente del Consiglio di Stato.

Finalizzata al conseguimento della "ragionevole durata" del processo appare la prescrizione dettata in via generale dal secondo comma dell'art. 3 del codice del processo amministrativo secondo la quale "Il giudice e le parti redigono gli atti in maniera chiara e sintetica". Prescrizione già introdotta nel "contenzioso appalti" dal sesto comma dell'art. 120 del codice, modificato dall'art. 40 del decreto legge n. 90 del 2014, come convertito dalla legge n. 114 del 2014, e che in seguito ha trovato generalizzata applicazione con l'art. 13 ter delle Norme di attuazione al codice, introdotto dall'art. 7 bis del

decreto legge n. 168 del 2016 come aggiunto dalla legge di conversione. Quindi regolamentata con le prescrizioni di cui al Decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 167 del 22 dicembre 2016, modificato con Decreto 16 ottobre 2017 n. 127, con le quali è stato introdotto nel sistema processuale un metodo generalizzato di determinazione della "giusta lunghezza" degli atti difensivi, superandosi così le previsioni del Decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 40 del 2015, in precedenza riferite al solo rito dei pubblici appalti.

Il rispetto dei principi codicistici della ragionevole durata del processo e di chiarezza e sinteticità degli atti sono elementi dei quali occorre tenere conto anche ai fini della pronunzia sulle spese di giudizio. Non soltanto, infatti, il primo comma dell'art. 26 del codice del processo amministrativo prevede espressamente che nella liquidazione delle spese di giudizio si tenga anche conto del rispetto dei principi di chiarezza e sinteticità di cui all'articolo 3, comma 2, - cosi invitando ad evitare inutili prolissità - ma il secondo comma dello stesso articolo consente la condanna d'ufficio al pagamento di una sanzione pecuniaria della parte soccombente che abbia agito o resistito temerariamente in giudizio. Si tratta, all'evidenza, di facoltà rimessa al prudente e attento apprezzamento del Giudice che potrebbe trovare applicazione anche a fronte di condotte processuali dilatorie.

Per quanto riguarda il contributo che gli Avvocati potranno dare al conseguimento dell'obiettivo assunto, appare opportuno richiedere ai difensori, in via generale, anzitutto il rispetto dei principi di chiarezza e sinteticità degli scritti difensivi, come precisati, quindi il rispetto degli obblighi cooperativi previsti dal secondo comma dell'art. 2 del codice del processo amministrativo per la realizzazione dell'obiettivo della ragionevole durata del processo, evitando condotte processuali dilatorie o, comunque, destinate ad incidere negativamente sulla sollecita trattazione dei propri, o altrui, ricorsi, nonché il rispetto della disciplina del processo amministrativo

telematico ai fini sia della validità degli adempimenti che della agevole consultazione del fascicolo.

In particolare, appare opportuno richiedere ai difensori la cooperazione processuale ai fini dell'accelerazione dei giudizi cui sono interessati, con tempestive segnalazioni della ricorrenza di eventuali cause di definizione per decreto monocratico, anche per i giudizi per i quali sia già stato adottato il decreto di fissazione dell'udienza pubblica, in modo da potere trattare in udienza solo ricorsi per i quali il provvedimento collegiale sia indispensabile e utile alla definizione del giudizio, nonché con la tempestiva segnalazione di giudizi connessi, da trattare unitariamente, o di giudizi analoghi, che possano essere eventualmente trattati alla medesima udienza o in udienze pross1me, e provvedendo alla verifica della completezza istruttoria dei propri ricorsi. Appare altresì utile invitare gli Avvocati a motivare adeguatamente e a documentare le istanze di prelievo e a curare la correttezza, anche informatica, degli adempimenti processuali secondo la disciplina del processo amministrativo telematico, in modo da garantire la regolarità degli adempimenti e consentire anche una corretta, completa e non defatigante consultazione del fascicolo informatico attraverso una analitica, puntuale e agevolmente comprensibile indicizzazione degli atti depositati.

Anche il contributo collaborativo del personale di Segreteria e amministrativo può risultare decisivo al conseguimento dell'obiettivo di smaltimento del contenzioso. In via generale, curando la qualità del lavoro prestato che, nella specie, può concretizzarsi nella assunzione di tutte le iniziative atte a collaborare con il Presidente del Tribunale e con i Presidenti delle sezioni interne per la proficua formazione dei ruoli e l'individuazione d'ufficio di fascicoli definibili con decreto. In particolare, attraverso la fattiva adesione agli strumenti contrattuali di accrescimento della produttività incentrati

sull'obiettivo della riduzione delle pendenze, secondo le modalità determinate dal Segretario Generale della Giustizia Amministrativa.

#### 5 - La Giustizia amministrativa nella prospettiva eurounitaria.

La stringente affermazione del diritto comunitario in amalgama, non in contrapposizione, agli ordinamenti degli Stati membri dell'Unione induce, in questa sede, a qualche riflessione sul ruolo della giustizia amministrativa non in un'ottica di comparazione tra i diversi sistemi nazionali, bensì nell'integrazione con il diritto comunitario, in un ruolo di supporto e applicazione. Vanno dunque considerati il grado e le forme dell'influenza europea sui sistemi nazionali processuali alla luce dell'originale configurazione sovranazionale assunta dalla giustizia amministrativa.

Sotto quest'aspetto va dato atto che ormai non è più regola generale l'esecuzione indiretta del diritto europeo, per il tramite delle amministrazioni nazionali, essendo resa possibile la tutela diretta avanti i giudici comunitari senza alcuna preliminare istanza del giudice interno; così come la riserva alla Corte di Giustizia europea del potere di interpretazione del diritto comunitario pone dei confini alla giurisdizione nazionale.

La cautela delle istituzioni comunitarie in campo giurisdizionale deriva sul piano giuridico dal principio di autonomia processuale degli Stati membri, anch'esso elaborato dalla Corte di giustizia dapprima in modo generale, poi in termini assai più pragmatici. Sul piano politico-istituzionale, poi, dalla decisione di non forzare il processo di integrazione attraverso un'armonizzazione della disciplina delle garanzie in misura corrispondente alla rilevante armonizzazione del diritto

sostanziale in molteplici materie a rilevanza comunitaria.

L'atteggiamento di *self restraint* delle istituzioni comunitarie è ben evidente nello sviluppo storico della giurisprudenza della Corte di giustizia, dopo che negli ultimi decenni, premesso il principio di autonomia processuale, ha condotto costanti verifiche sulle norme processuali nazionali e sulla misura nella quale queste si possano frapporre ad ostacolo per la piena tutela delle situazioni giuridiche soggettive a base comunitaria, rendendola impossibile o molto difficile. In tal modo, la Corte è riuscita nel tempo a svolgere un costante potere di controllo sulle norme nazionali e, allo stesso tempo, a introdurre nuovi standard di tutela per tutto lo spazio giuridico europeo.

Su tali basi si sono create aspettative per ulteriori sviluppi che avrebbero potuto determinare direttamente, per la forza vincolante delle statuizioni giurisprudenziali europee e dei principi generali di diritto comunitario, quelle riforme che non erano state realizzate nei singoli ordinamenti nazionali. Allo stesso tempo, è stato ritenuto possibile ipotizzare il sorgere di una nuova categoria di invalidità degli atti della pubblica amministrazione per violazione del parametro comunitario, con effetti diversi dalle tradizionali forme di invalidità. Negli ambiti dottrinari alcuni hanno ritenuto plausibile l'estensione agli atti amministrativi in contrasto con il diritto comunitario del potere di disapplicazione esercitabile, secondo i principi posti dalla Corte di Giustizia sin dalla sentenza Simmenthal del 1978, nei confronti delle norme di legge che violano le disposizioni europee direttamente applicabili nell'ordinamento nazionale. E si è arrivati a considerare maturo, sulla base del diritto comunitario, anche il superamento del principio dispositivo nel processo amministrativo e degli altri limiti ai poteri del giudice.

Probabilmente anche per il concomitante difficile cammino del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, i giudici comunitari hanno da ultimo

scelto la via della massima cautela, come emerge da una coerente serie di decisioni, significativamente supportate anche dagli Avvocati generali (cfr. in particolare le sentenze della Corte di giustizia 27.2.2003, C-327/00, in tema di bandi di gara; 13.1.2004, C-2004, in tema di autotutela; 16.3.2006, C-234/00, sull'efficacia del giudicato).

Malgrado l'incerto cammino delle istituzioni comunitarie, l'influenza del diritto europeo sul diritto processuale nazionale è stata già assai significativa; per non dire degli sviluppi di diritto sostanziale, ma a diretto rilievo anche processuale, come la risarcibilità degli interessi legittimi ingiustamente lesi (tra le motivazioni della notissima sentenza n. 500 del 1999 delle Sezioni Unite della Cassazione vi sono proprio argomentazioni di diritto comunitario).

Fatte queste premesse sui moduli e sui limiti autoimposti dalle Istituzioni europee all'influenza comunitaria sul diritto processuale nazionale, nella specifica prospettiva della giustizia amministrativa possiamo osservare come per il diritto comunitario sia irrilevante il modello organizzativo. L'interesse europeo, infatti, non è per un particolare modello di giurisdizione, monistico o dualistico, o varianti di questi, bensì per la garanzia di taluni principi generali, considerati essenziali per assicurare livelli minimi di tutela, e per il concreto funzionamento del sistema processuale nella prospettiva della effettività della tutela. Dal diritto comunitario, che più di ogni altro sistema aveva dato rilievo all'interesse pubblico, specialmente all'interesse sviluppo per 10 dell'integrazione europea, emerge la progressiva centralità della tutela dei singoli, anche se le garanzie all'uopo necessarie possano rendere difficoltoso il funzionamento del sistema europeo in punti cruciali; è il caso ad esempio delle opportunità di tutela cautelare avverso atti delle istituzioni e degli organi comunitari. Anche nel diritto processuale propriamente comunitario, applicabile nei giudizi avanti al giudice europeo, è mostrato un preciso indirizzo di garanzia

dei profili di pubblico interesse, nonché dei pubblici soggetti coinvolti. Ne fanno fede i termini per il ricorso, simili a quelli nazionali, i criteri della legittimazione al ricorso – assai restrittivi - e i limiti al potere del giudice.

Le indicazioni scaturenti dall'integrazione europea sono rilevanti anche per quanto attiene a sviluppi non ancora perfezionati. Si tratta delle previsioni contenute nella Carta dei diritti fondamentali per l'Europa, proclamata a Nizza nel dicembre 2000, e nel Trattato firmato il 13 dicembre 2007 a Lisbona, che, oltre ad una sistemazione generale dell'assetto costituzionale dell'Unione europea, recepisce con marginali modifiche il contenuto della Carta. Tali atti prevedono nuovi diritti nei confronti della pubblica amministrazione e l'impegno degli Stati membri a definire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nel settore del diritto dell'Unione. La Carta dei diritti fondamentali è considerata dagli Avvocati generali e dai giudici comunitari una fonte di ispirazione da cui trarre utili indicazioni nei casi in cui siano in gioco le maggiori problematiche, tra cui ovviamente il diritto di difesa.

#### 6 - I numeri del Tribunale

Il 2022 è stato l'anno di svolta nel quale sono state progressivamente ridotte le misure dettate per l'emergenza sanitaria e sono state riprese le udienze in presenza. Presso la sede di Milano del T.A.R. per la Lombardia sono stati depositati, nel corso dell'anno, 3.533 nuovi ricorsi, in aumento del 33% rispetto ai depositi del 2021. Va segnalata la mole notevole dei depositi relativi ai ricorsi avverso la determinazione dell'Autorità di Regolazione dell'Energia, Reti e Ambienti (ARERA) del prelievo straordinario sugli extraprofitti da fonti di energia rinnovabile, disposto con la già richiamata delibera n. 266 del giugno scorso. L'eccezionalità del prelievo, comprensivo anche dei costi di gestione degli impianti, ha indotto numerose imprese ad avviare contenziosi tradotti in un

notevole numero di depositi (1.077 al 31 dicembre 2022, per la precisione) che hanno pressoché raddoppiato il carico della Prima Sezione interna del T.A.R., competente all'esame. I primi quattro ricorsi sono stati definiti tra novembre e dicembre del 2022, con decisioni che hanno condotto all'annullamento della delibera e che dovrebbero in linea di massima fungere da sentenze pilota.

In genere le determinazioni delle Autorità amministrative indipendenti e delle Autorità ad esse equiparate hanno dato luogo ai maggiori aumenti del contenzioso, con il deposito di ben 1.242 ricorsi rispetto ai 64 depositati nel 2021, con una differenza di 1.178 in più. Il fenomeno appare in larga misura riconducibile al deposito dei numerosi ricorsi avverso la delibera di giugno dell'ARERA sul prelievo straordinario degli extraprofitti da fonti rinnovabili. Significativo aumento dei depositi è registrato anche nel settore della sanità, con 184 ricorsi presentati nel 2022 (oltre 50 rispetto all'anno precedente), in parte riferibili ai ricorsi avverso alcune delle misure di emergenza pandemica da covid-19. Altri aumenti da rilevare si riscontrano nei campi dell'istruzione pubblica e dell'insegnamento, con complessivi 104 ricorsi depositati nel 2022 (34 in più rispetto all'anno precedente), della gestione dei beni pubblici e delle concessioni demaniali, con 39 ricorsi in più rispetto al 2021, della sicurezza pubblica, con il deposito di 74 ricorsi rispetto ai 41 del 2021, con una differenza di 33 in più.

In controtendenza è registrata la diminuzione del contenzioso nell'edilizia e nell'urbanistica (compresa l'edilizia residenziale pubblica), con 325 ricorsi depositati nel 2022 rispetto ai 387 dell'anno precedente, con una riduzione di meno 62, nella materia degli enti locali (- 48), dei contratti pubblici (- 42), dell'agricoltura (- 37) e minori flessioni in altre materie.

Nel 2022 sono state pubblicate 2.404 sentenze, delle quali 312 sentenze in forma abbreviata. Sono stati pubblicati altresì 577 decreti decisori, 1.170 ordinanze cautelari e 344 decreti cautelari monocratici, 390 tra ordinanze collegiali e decreti

ingiuntivi, 92 decreti collegiali, 141 tra decreti e ordinanze presidenziali. Sono stati definiti 3.148 ricorsi.

La Commissione per il gratuito patrocinio ha esaminato 230 richieste, 146 delle quali accolte. L'ammontare del contributo unificato incassato è di 4.415.976,97 euro; sono stati emessi 1.847 inviti al pagamento e sono state effettuate 267 iscrizioni a ruolo.

Sono state tenute 88 camere di consiglio e 83 udienze pubbliche. Nelle prime sono stati iscritti a ruolo 2.553 ricorsi, dei quali 2.055 per rito cautelare, 132 per giudizi di ottemperanza e 366 per altri camerali. Nelle udienze pubbliche sono stati iscritti 2.097 ricorsi. Si aggiungono 28 udienze straordinarie volontarie per lo smaltimento dell'arretrato, 22 delle quali in attuazione della disciplina del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza; vi hanno preso parte 22 giudici, 8 dei quali esterni alla sede di Milano, e vi sono stati iscritti a ruolo 883 ricorsi, dei quali 738 conclusi da decisione definitiva. Il programma di smaltimento previsto dal P.N.R.R. proseguirà nel 2023; rimando a quanto detto in precedenza circa il numero di udienze che vi saranno dedicate e i giudici che vi prenderanno parte. Come ricordato, il Tribunale amministrativo di Milano è compreso tra gli otto Uffici della Giustizia Amministrativa per i quali la normativa di attuazione del P.N.R.R. ha previsto il rafforzamento organico degli Uffici interni per il processo, in via temporanea ai fini dell'abbattimento del contenzioso pendente, in un programma di lunga durata che avrà termine alla fine del primo semestre del 2026.

Per la sede di Milano del T.A.R della Lombardia è stato disposto un aumento di organico che ha portato a 25 le unità di magistratura. È stata istituita una nuova sezione interna, la Quinta, la cui operatività è prevista dal mese di giugno di quest'anno. Il 2022 ha assistito a cambiamenti di vertice nelle presidenze di alcune sezioni. Oltre al nuovo Presidente del Tribunale e della Prima Sezione, sono

entrati nell'organico del T.A.R. i Consiglieri Maria Ada Russo, Marco Bignami e Daniele Dongiovanni, in qualità di Presidenti rispettivamente della Seconda, della Terza e della Quinta Sezione del Tribunale, i primi due in sostituzione dei Presidenti Ugo Di Benedetto e Italo Caso, chiamati ad altri incarichi così come il Consigliere Lorenzo Cordì. Ai nuovi Presidenti di Sezione incaricati che arrivano un cordiale benvenuto, ai colleghi che vanno un ringraziamento per l'attività svolta e l'impegno profuso.

### 7 - Attualità del ruolo della Giustizia Amministrativa

La relazione inaugurale dell'anno giudiziario è, come da tradizione, conclusa da un'appendice delle più significative decisioni pubblicate nell'anno trascorso. Esigenze di sintesi giustificano un rimando alla lettura senza che siano commentate in questa sede, benché tutte meritino l'adeguata riflessione.

In chiusura, mi sia consentita una riflessione sull'attualità del ruolo della Giustizia amministrativa a fronte delle nuove e più moderne forme di partecipazione dei soggetti amministrati, non più in attesa passiva dell'agire amministrativo a seguito delle istanze rivolte ai gestori della Cosa pubblica, ma dialoganti e cooperanti alla definizione dell'interesse amministrato.

Tuttavia la questione dei modi organizzativi e degli istituti processuali per la tutela dei singoli nei confronti della pubblica amministrazione è tuttora controversa. Pur nell'evoluzione delle forme di Stato, del ruolo della pubblica amministrazione e del suo diritto, le tematiche della Giustizia amministrativa sono costantemente riproposte da duplice posizione. Da un lato in modo critico, ponendo l'accento sulla contraddizione, ritengo apparente, con il principio dell'unità della giurisdizione, altresì sottolineando la contiguità del giudice amministrativo a quei soggetti pubblici sulla legittimità del cui operato dovrebbe

presiedere. Dall'altro lato, invece, in termini positivi motivati dall'evoluzione processuale verso forme di soggettivizzazione, garanzia e trasparenza, con meccanismi simili al processo civile, ma più celeri e snelli. È una controversia di lunga data, ancora oggi caratterizzata da toni molto accesi. In alcune sentenze, principalmente la sentenza n. 204 del 2004, la Corte Costituzionale ha ripreso e fatto proprie le tesi, già autorevolmente espresse all'Assemblea costituente, sulla unità non organica, ma funzionale della giurisdizione, che nella visione di Costantino Mortati non esclude, anzi implica una divisione dei vari ordini di magistratura in sistemi distinti e caratterizzati da autonomia reciproca, dove l'ordinamento processuale amministrativo è guardato non come rottura dell'unità giurisdizionale, ma come conquista di una tutela giurisdizionale peculiare e specifica da parte del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione.

Ma sebbene oggi quasi nessuno mette in discussione la necessità di una specializzazione del Giudice amministrativo, alla luce delle specificità processuali delineate dal codice del 2010, il dibattito resta tracciato nelle due tradizionali posizioni opposte. La prima che, in coerenza con l'assunto dell'unicità della funzione giurisdizionale, ritiene che le cause in cui è parte la pubblica amministrazione debbano essere trattate dal medesimo ordine giudiziario, al massimo riconoscendo alcune particolarità processuali e l'opportunità di una specializzazione dei giudici. La seconda, sostenitrice della peculiarità dell'ordinamento giurisdizionale istituzionalmente dedito alla gestione delle cause amministrative ed operante secondo regole processuali specifiche. La prima posizione è connotata da un'affermazione di principio, da un'idea unitaria e coesa di giurisdizione e di processo. L'altra posizione è attenta all'effettività della tutela e muove dalla convinzione che un distinto sistema di giustizia amministrativa possa assicurare una gamma di garanzie assai maggiori rispetto a quelle ottenibili nel giudizio ordinario, corrispondendo così

all'esigenza di una piena garanzia nei confronti dell'amministrazione.

Una diatriba che resta confinata nella teoria generale, dato che a partire dall'ordinamento costituzionale è stato nettamente definito un sistema giurisdizionale distinto di tutela. Pertanto oggi l'attenzione, più che sui modelli, merita di essere focalizzata sui nuovi dati che caratterizzano l'agire della pubblica amministrazione nella prospettiva delle specifiche esigenze di tutela che nei suoi confronti si manifestano, nonché del nuovo pluralismo giuridico conseguente alla dimensione sovranazionale, già da tempo definita nell'ambito dell'Unione europea.

Già in uno studio di oltre quindici anni fa Mario Pilade Chiti osservava come nella pubblica amministrazione, accanto al tradizionale agire imperativo, siano emerse nuove funzioni, come la regolazione, e si sia dilatato lo spazio dell'agire prestazionale, si siano create forme di "amministrazione bilaterale" con autoresponsabilizzazione dei privati e nuovi modelli negoziali assai distanti dalla tradizionale unilateralità. Un esempio assai importante di queste novità è il complesso di rapporti che si usa definire come partenariato pubblico privato, contrattuale e istituzionalizzato, ove l'elemento dell'autoritarietà praticamente scompare, ma rimane decisivo il rilievo del pubblico interesse, con deroghe al diritto comune. Il dibattito, dunque, deve tener conto nell'agire amministrativo dello spostamento dall'*imperium* pubblico verso la posizione di libertà dei privati e di cooperazione alla formazione del procedimento e del sotteso interesse pubblico gestito.

Sul piano sovranazionale, e riprendendo l'argomento prima accennato, occorre considerare come lo sviluppo del diritto europeo abbia determinato, da un lato, relazioni amministrative dirette tra i singoli e le istituzioni comunitarie, dall'altro, procedimenti composti (ovvero svolgentisi in parte in sede nazionale

e per altra parte in sede europea) ove le amministrazioni dei diversi ordinamenti operano congiuntamente nell'ambito del medesimo contesto giuridico, con il sovrapporsi di parametri normativi diversi che accentuano criticità nella tutela. È poi divenuta rilevante – specie per le imprese economiche, ma in certi casi anche per gli individui – l'azione di organismi internazionali, quale l'Organizzazione mondiale del commercio, che possono avere anche dirette relazioni con i singoli e non solo con gli Stati.

Pertanto, se la discussione sulla giustizia amministrativa non può prescindere dal dato di fondo dei principi costituzionali sulla giurisdizione, occorre oggi tener conto anche dei nuovi dati che attualmente caratterizzano i rapporti tra i singoli e la pubblica amministrazione, vuoi per le caratteristiche composite dell'agire amministrativo, vuoi anche per il nuovo quadro sovranazionale e internazionale ove i singoli entrano in rapporti diretti con istituzioni diverse dallo Stato. Oggi il ruolo della comparazione giuridica, meccanismo di analisi che consente di verificare l'evoluzione dei diversi ordinamenti nazionali a fronte di analoghe esigenze e problematiche, appare ridimensionato nel quadro dell'Unione europea, Ciò accade per la piena comunitarizzazione di certe materie e il conseguente diritto comune agli Stati membri, ma anche per tendenze più generali, quali l'ibridazione tra i diversi ordinamenti che ne attenua le differenze, il passaggio da un sistema composito di Stati ad un sistema giuridico unitario a catena, ove ciò che rileva sono le relazioni e le sinergie tra i soggetti che ne fanno parte. Tuttavia, per il tema della giustizia amministrativa il diritto comparato offre ancora utili indicazioni, dato che i sistemi dei diversi Stati mantengono notevoli peculiarità quali conseguenze di autonome evoluzioni dovute a fattori nazionali.

È riduttivo, peraltro, limitare la riflessione al tradizionale contenzioso giurisdizionale e trascurare di volgere lo sguardo allo sviluppo di forme di tutela diverse dalla giurisdizione. Forme di tutela di tipo amministrativo, preliminari

alla giurisdizione, ovvero ad essa alternative, in quanto spiegate in funzione preventiva del contenzioso giurisdizionale o per il suo superamento. Istituti in parte di antica origine, in altra parte recentissimi. Istituti che hanno la funzione, come detto, di prevenzione del contenzioso giurisdizionale o di superamento del contenzioso già insorto, sempre nella specifica prospettiva della tutela dei singoli e solo indirettamente della legalità amministrativa. Ove ben funzionanti, alla riduzione delle controversie giurisdizionali, contribuiscono procedimenti più rapidi e meno costosi dei processi. Pensiamo ai ricorsi amministrativi, anzitutto, presenti e importanti in diversi ordinamenti. Nell'ordinamento italiano, ove i ricorsi sono presentati alla stessa autorità che ha emesso l'atto lesivo oppure ad altra autorità dello stesso plesso amministrativo, comunque senza alcuna specializzazione contenziosa; nell'ordinamento inglese, ove i ricorsi sono presentati ad autorità specializzate che seguono procedure di tipo quasi processuale, con Administrative Tribunals, composti di solito non da funzionari amministrativi, ma da esperti del settore in posizione di indipendenza rispetto all'autorità coinvolta. In particolare, nel sistema inglese i "tribunali dell'amministrazione" trattano ogni anno un vastissimo contenzioso largamente superiore per numero al contenzioso giurisdizionale italiano – con esiti normalmente satisfattivi per le parti, talché i ricorsi giurisdizionali (le applications) sono in bassa percentuale. Si consideri che buona parte delle controversie amministrative implicano questioni tecniche o comunque non di carattere eminentemente giuridico, che possono essere meglio apprezzate nel loro merito da organismi specializzati.

In funzione preventiva sul contenzioso va considerato l'istituto del difensore civico, *ombudsman* secondo la denominazione scandinava, che vari ordinamenti hanno configurato in modi diversi, ma che in tutti è preposto alla verifica, di regola su esposto delle parti, ma talora anche d'ufficio, dei casi di cattiva amministrazione, ovvero quando non si contesta tanto l'illegittimità dell'azione

amministrativa, bensì la sua qualità. L'Unione europea ha dato un rilevante contributo alla definizione di "cattiva amministrazione", altrimenti nozione dall'incerta portata, con il Codice della buona amministrazione, approvato dal Parlamento europeo con risoluzione del 6 settembre 2001 e con la previsione del diritto alla buona amministrazione nell'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali. Nei casi in cui il difensore civico accerta trattarsi effettivamente di cattiva amministrazione, di regola non può intervenire direttamente per porre rimedio alla situazione ingiusta, ma segnala la questione all'attenzione della competente amministrazione, indicando anche gli appropriati provvedimenti da assumere. Ancorché la segnalazione non abbia carattere vincolante, come accade nella maggior parte dei casi negli ordinamenti considerati, difficilmente l'amministrazione si sottrae alla richiesta di intervento, almeno in diretta correlazione al prestigio istituzionale del difensore negli ordinamenti considerati. Nei paesi di origine, il Nord Europa, ed in altri – come la Spagna – ove ha con successo attecchito, la figura del difensore civico riscuote un largo apprezzamento quale completamento della tutela del cittadino verso l'agire amministrativo. Non sono chiare le ragioni per le quali in altri ordinamenti, come l'Italia, il difensore civico è poco utilizzato, quasi sempre in relazione a questioni amministrative oggettivamente marginali, e con conseguenze poco efficaci, così come a livello sovranazionale la figura del Mediatore europeo. La debole esperienza sinora avutasi nel nostro ordinamento sembra più espressiva di una resistente centralità della cultura del processo che di lacune normative.

Ma per quanto i ricorsi amministrativi e i difensori civici riescano a garantire l'interesse alla legalità a coloro che si ritengono lesi da cattiva o illegittima amministrazione, tuttavia gli ultimi decenni hanno registrato un notevole aumento del contenzioso giurisdizionale. A tal punto da far parlare di inflazione del contenzioso, con effetto paradossale di ineffettività della tutela per eccessiva domanda giurisdizionale. Non è irragionevole ipotizzare che l'affinamento e il

completamento delle forme di tutela e di garanzia giurisdizionale che hanno caratterizzato il recente periodo, non solo nel nostro Paese, ma anche in altri ordinamenti e nell'ordine sovranazionale, abbiano paradossalmente determinato un effetto moltiplicatore del contenzioso. Da qui la ricerca in diversi ordinamenti europei di strumenti di tutela destinati a incidere sul contenzioso, causandone la riduzione. Come quelle istituzioni originariamente sviluppatesi negli Stati Uniti e note come ADR (Alternative dispute resolutions), il cui lessico ne lascia intendere la funzione di strumenti alternativi alla soddisfazione degli interessi qualificati, assunti come lesi dall'agire amministrativo, i quali altrimenti dovrebbero essere tutelati dal Giudice. Ne fanno parte tanto procedure finalizzate ad evitare l'insorgere del contenzioso, quanto procedure alternative alle ordinarie forme di tutela giurisdizionale. Si tratta dunque di istituti di diversa natura e con diversa efficacia, che si collocano non sempre in modo appropriato rispetto ai sistemi amministrativi ed ai diritti amministrativi nazionali. Tuttavia, la loro diffusione trova un consenso pressoché unanime, anche da organi di giustizia amministrativa di maggiore tradizione, come il Conseil d'Etat che vi dedicò nel 1993 uno studio propositivo con larga eco anche fuori dalla Francia. Nella pratica, peraltro, più che alternative alla giurisdizione o risolutive dei conflitti, le ADR risultano un ulteriore completamento della tutela dei singoli, utilizzabile specialmente a fronte di particolari problematiche, come le questioni trattate dalle Autorità amministrative indipendenti (comunicazioni e telecomunicazioni, concorrenza e mercato, energia, ecc.)

Al termine di questa breve riflessione sul suo ruolo attuale, ritengo possibile affermare che la Giustizia amministrativa (in un'accezione comprensiva di diversi istituti e discipline), non si è tradotta in un'area di privilegio giurisdizionale per le pubbliche amministrazioni, come temuto dai più radicali sostenitori dell'unità dell'ordine giurisdizionale, bensì ha ampliato le forme di tutela dei soggetti amministrati. Fondata sul principio dell'effettività della tutela,

la giustizia amministrativa risponde all'esigenza di un pieno scrutinio della pubblica amministrazione e completa nei confronti di questa il diritto alla difesa dei singoli. La giurisdizione amministrativa, implicante un corpo giudiziario distinto o separato da quello ordinario e regole processuali in parte diverse da quelle generali, potrebbe essere considerata asimmetrica rispetto alla funzione giurisdizionale generale. Non si tratta, però, a mio giudizio, di una prospettiva convincente né dal punto di vista costituzionale, né da quello pragmatico che identifica nel principio dell'effettività della tutela il criterio generale che deve presiedere alla funzione giurisdizionale nella sua accezione unitaria pur nella diversità degli ordini di magistratura. In questo senso, i vari sistemi di giustizia amministrativa hanno trovato il costante supporto dei giudici costituzionali, compresa la nostra Corte costituzionale che ha fatto propria la tesi della unità funzionale di giurisdizione. Nella prospettiva poi non organica, ma dell'effettività della tutela, la concezione moderna dello Stato di diritto non può essere ricondotta al semplice rispetto di un modello formale di giurisdizione, ma deve garantire sistemi di tutela nei confronti della pubblica amministrazione capaci di adeguarsi al continuo mutare dei rapporti tra autorità e cittadini, e di conseguenza deve garantire l'integrazione della tutela giurisdizionale con gli strumenti di tutela amministrativa più adatti, anche riconoscendo la "denazionalizzazione" della giurisdizione a seguito dell'integrazione processuale con sistemi giuridici ultrastatali, come il diritto europeo e il diritto delle nuove organizzazioni internazionali. È inconfutabile il deperimento del modello monistico del giudice ordinario, per la prevalenza di organi e procedure specifiche per le questioni amministrative. Più in generale, nell'odierno assetto giuridico, nazionale ed europeo, e nelle relazioni tra gli ordinamenti, la questione dei modelli viene ricondotta ad un approccio sostanzialistico attento ad assicurare concretamente la effettività della tutela. Emerge, quindi, l'interesse ordinamentale a calibrare la disciplina della giustizia amministrativa per garantire la piena ed effettiva tutela degli interessati nella specificità del

contenzioso con la pubblica amministrazione. Opportunamente l'Unione Europea ha scelto di assecondare questo tipo di sviluppo spontaneo da parte degli Stati membri, senza forzare l'integrazione armonizzatrice. Di conseguenza sono limitati gli interventi normativi – che si svolgono per lo più nella forma delle direttive non dettagliate e non autoapplicative, in conformità al modello di direttiva previsto dai Trattati – e l'influenza maggiore avviene attraverso il rilievo dei principi generali del diritto comunitario.

Con queste riflessioni e concludendo con un generale ringraziamento a tutti i presenti per l'attenzione, dichiaro aperto l'anno giudiziario 2023 per il Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia.

Rassegna di giurisprudenza

# RASSEGNA DEI PROVVEDIMENTI MAGGIORMENTE SIGNIFICATIVI PRONUNCIATI DAL TAR LOMBARDIA-MILANO NELL'ANNO 2022

### **ACCESSO AGLI ATTI**

### Sez. III, sentenza 21 febbraio 2022, n. 417 – Pres. Cozzi, Est. Plantamura

È illegittima la limitazione dell'accesso alla sola visione dei documenti nei confronti del soggetto che abbia interesse a conoscere e ad ottenere copia della documentazione amministrativa per la tutela in sede giurisdizionale dei propri interessi, specie quando la limitazione è disposta in assenza di motivazione atta a disvelare le ragioni di tale scelta.

Ove si tratti di diritto di accesso agli atti di una procedura concorsuale va esclusa l'esigenza di riservatezza a tutela dei terzi, posto che i concorrenti, prendendo parte alla selezione, hanno acconsentito a misurarsi in una competizione di cui la comparazione dei valori di ciascuno costituisce l'essenza. Tali atti, una volta acquisiti alla procedura, escono dalla sfera personale dei partecipanti che, pertanto, non assumono la veste di controinteressati in senso tecnico.

### Sez. II, sentenza 12 ottobre 2022, n. 2244 – Pres. Zucchini, Est. Patelli

Su un piano generale, la pubblica amministrazione destinataria di un'istanza di accesso a documenti amministrativi che sia formulata in modo generico (ossia senza riferimento all'accesso cd. tradizionale oppure all'accesso generalizzato) ovvero che contempli il richiamo di entrambi i due istituti (con istanza cumulativa) ha il potere-dovere di esaminarla nella sua interezza e, dunque, anche con riferimento alla disciplina dell'accesso civico generalizzato. Tale regola non deve essere seguita allorché l'interessato abbia fatto univoco riferimento alla disciplina dell'accesso oggetto della l. n. 241 del 1990; l'istanza del richiedente cristallizza peraltro, anche nei confronti del giudice a cui è preclusa ogni *mutatio libelli*, il perimetro dell'*actio ad exhibendum*.

L'art. 25, commi 5 e 4 della l. n. 241 del 90 - 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 ritenersi necessariamente decadenziale per esigenze di certezza. Il carattere decadenziale del termine reca in sé - 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.

# Sez. I, sentenza 24 ottobre 2022, n. 2316 – Pres. Vinciguerra, Est. Mameli

Non costituisce adeguata dimostrazione del nesso di strumentalità tra la documentazione oggetto dell'istanza di accesso e la difesa in giudizio, ed è indicativo dell'assenza di concretezza e strumentalità, che l'interesse all'ostensione sia rappresentato dalle società ricorrenti in termini ipotetici (con espressioni quali "ove così non fosse, e si tratta di un aspetto che codesta spett.le Amministrazione era tenuta a verificare..."; "qualora dovesse risultare che un appalto è stato aggiudicato ad un'impresa che non ha versato i contributi previdenziali...vi sarebbero molteplici iniziative esperibili"). È stato infatti chiarito che ai fini dell'accesso occorre che l'interesse dell'istante, pur in astratto legittimato, possa considerarsi concreto, attuale e diretto

e, in particolare, che preesista all'istanza di accesso e non ne sia invece conseguenza, ovvero che l'esistenza di detto interesse "sia anteriore all'istanza di accesso documentale che quindi non deve essere impiegata e piegata a costruire ad hoc, con una finalità esplorativa le premesse affinchè sorga ex post" (Ad. Plen. n. 10/2020).

L'art. 5 del D.lgs. 33/2013 pone quale limite all'accesso civico "la tutela di interessi giuridicamente rilevanti".

Va osservato in proposito che il rapporto tra la disciplina generale dell'accesso documentale e quella dell'accesso civico generalizzato deve essere letto secondo un canone di integrazione dei diversi regimi (cfr. Ad. Plen. n. 10/2020). La qualificazione con cui un soggetto pretende l'ostensione in relazione ad una disciplina non può essere vista diversamente se quella richiesta viene vagliata secondo il cono prospettico di una disciplina differente, dovendo il sistema complessivo essere coordinato ed integrato. L'accesso civico, detto altrimenti, non può costituire una sorta di lascia passare attribuito al soggetto che, in base alla generale disciplina ex L. 241/1990, non sia titolare di una posizione giuridica tutelabile in relazione alla domanda di accesso.

L'interesse alla trasparenza, di tipo conoscitivo, sotteso all'istituto dell'accesso civico generalizzato, deve manifestarsi non in modo generico e privo di elementi di concretezza, "pena rappresentare un inutile intralcio all'esercizio delle funzioni amministrative e un appesantimento immotivato delle procedure di espletamento dei servizi" (cfr. in tal senso Cons. Stato 2022 sez. III 25 gennaio 2022 n. 495). Consegue che non è accoglibile

la domanda di accesso formulata sulla base dell'ipotetica eventualità che, in una gara per l'affidamento di appalto pubblico, l'aggiudicataria abbia perso un requisito, giacché così come proposta la domanda di ostensione non appare ancorata ad una concreta esigenza di trasparenza.

### AMBIENTE E INQUINAMENTO

### Sez. III, sentenza 24 gennaio 2022, n. 137 – Pres. Di Benedetto, Est. Plantamura

Il ricorso avverso il silenzio-inadempimento è volto a sollecitare l'esercizio di un pubblico potere e risulta, pertanto, esperibile soltanto in presenza di un obbligo di provvedere e della violazione di quest'ultimo, testimoniata dalla inerzia serbata dalla p.a.

È inammissibile il ricorso avverso il silenzio-inadempimento proposto dopo l'adozione di un provvedimento espresso da parte della p.a., benché quest'ultimo non risulti satisfattivo dell'interesse fatto valere.

La contestazione avente ad oggetto la non corretta dislocazione delle stazioni di misurazione degli inquinanti atmosferici rispetto ai criteri localizzativi contenuti nell'Allegato III del D.lgs. n. 155/2010, denotando comunque la spendita di potere autoritativo, va, se del caso, veicolata nelle forme e nei termini prescritti per l'azione annullatoria e non, invece, attraverso l'azione contro il silenzio.

L'attività amministrativa dispiegata per determinare il numero, la collocazione e la tipologia delle stazioni di misurazione va valutata, in base all'art. 5 e all'Allegato III del D.lgs. n. 155/2010, avendo come riferimento l'ambito (coincidente con l'Agglomerato di Milano) stabilito dalla Regione Lombardia in sede di zonizzazione territoriale (e comprensivo di 107

comuni, fra cui il Comune di Milano, con un territorio di 1.144 kmq circa e con una popolazione di oltre 3 milioni e mezzo di residenti) e non invece assumendo come riferimento il solo Comune di Milano.

Ai sensi dell'art. 5, comma 8 del D.lgs. n. 155/2010, il numero delle stazioni di misurazione previste dal Programma di valutazione deve essere individuato nel rispetto dei canoni di efficienza, efficacia ed economicità e, solo nel caso in cui risultino variati il contesto territoriale, le attività e le altre circostanze da cui dipendono (ai sensi degli allegati III, IV, VIII e X dello stesso Decreto) la classificazione e l'ubicazione di una o più stazioni della Rete di misura, le regioni e le province autonome provvedono al conseguente adeguamento del Programma, nei limiti delle risorse finanziarie destinate a tali finalità, in base alla legislazione vigente.

È dirimente, ai fini della corretta ubicazione delle stazioni di misurazione, il periodo di mediazione del valore limite/obiettivo. In base all'Allegato III, § 3, p. 1.1 del D.lgs. n. 155/2010, i siti fissi di campionamento devono essere individuati in modo da fornire dati sui livelli degli inquinanti presso le aree nelle quali la popolazione può essere esposta «per un periodo significativo in relazione al periodo di mediazione del valore limite o del valore obiettivo» alle concentrazioni più elevate. Ne consegue che, la scelta dei siti non deve essere il punto peggiore in assoluto, in cui solo per pochi minuti la popolazione è presente (e che, pertanto, non rappresenterebbe la reale esposizione della popolazione rispetto ai tempi di mediazione dei limiti), ma il punto più alto a cui la popolazione è esposta per un periodo significativo rispetto a quello del limite [che, per il PM10, è pari alla media giornaliera e alla media annua, mentre, per il PM2,5, l'arsenico, il cadmio, il nickel, il piombo ed il benzo(a)pirene è pari alla media annua].

È legittima la dislocazione dei punti di misura per PM10 e PM2,5 nell'Agglomerato di Milano - così come suddivisa tra "stazioni di traffico" e "stazioni di fondo" e riportata nelle tabelle redatte dall'ARPA - con la presenza dei predetti punti anche in "siti di traffico" esterni all'Area C.

È legittima la collocazione delle stazioni di misurazione «di traffico» di «Milano Senato» e «Milano Verziere» all'interno di «Area C», poiché, in base agli artt. 6 e 8 del D.lgs. n. 155/2010, al D.M. 29/11/2012 e ai dati presenti sul sito INEMAR (che assurge a riferimento di carattere istituzionale in quanto rappresenta la banca dati relativa all'inventario delle emissioni in aria della Regione Lombardia), non risulta affatto dimostrato, da un lato, che, quanto al Particolato, il traffico sia la principale sorgente di emissione, e, dall'altro, che la misurazione ad esso relativa debba fornire nelle stazioni «di traffico» dati necessariamente superiori rispetto a quelli rilevabili nelle stazioni «di fondo».

### Sez. III, sentenza 23 maggio 2022, n. 1186 – Pres. Cozzi, Est. Corrado

La sentenza ha ad oggetto la contestazione di una serie di provvedimenti, adottati, in particolare, dalla Città Metropolitana di Milano e dalla Regione Lombardia, per la realizzazione di un progetto di gestione dei rifiuti.

Il Tribunale ribadisce che, in seguito all'annullamento giurisdizionale di una autorizzazione per difetto motivazionale, si ha violazione o elusione del giudicato solo se il riesercizio del potere amministrativo sia volto a sviare e a raggirare le prescrizioni, puntuali, contenute nel giudicato. Si aggiunge inoltre che, quando un atto viene annullato dal giudice amministrativo, l'Autorità che decida di riprovvedere può ben riesercitare il potere a partire dal segmento procedimentale

nel cui ambito è stato accertato il vizio di legittimità fonte dell'annullamento, con salvezza, quindi, di tutte le fasi e dei segmenti procedimentali precedenti.

La sentenza si sofferma altresì sul c.d. *effetto variante* previsto dall'art. 208 c. 6 del d.lgs. 152/2006, richiamando una precedente decisione del Tar Milano sul punto (la n. 1031 del 22 aprile 2022).

La Sezione riafferma che l'effetto variante prodotto dall'Autorizzazione accordata dalla Regione, si produce automaticamente, *ex lege*, ossia a prescindere dall'eventuale assenso o dissenso manifestato dall'Ente locale in sede di conferenza di servizi.

L'esigenza sottesa alla previsione normativa in esame è infatti quella di allocare le scelte definitive relative alla individuazione dei siti da destinare all'insediamento di tali tipologie di impianto (discarica e trattamento di rifiuti) a un livello di governo diverso e superiore rispetto a quello dell'ente comunale nel cui territorio dovrebbe essere collocato l'impianto sottoposto ad autorizzazione, per sottrarle al noto effetto NiMBY (not in my back yard)".

Ciononostante, il dissenso espresso dal Comune in sede di conferenza di servizi, pur non blindando la decisione finale – come invece ritiene l'orientamento opposto – deve essere oggetto di una attenta e puntuale motivazione da parte dell'Amministrazione procedente.

Da ultimo, la decisione in commento si sofferma sulla possibilità che la portata derogatoria dell'art. 208 c. 6 del T.U. Ambiente, incidendo, con il proprio *effetto variante*, sulla pianificazione locale, possa travolgere anche le previsioni del P.R.G.R. che a essa rimandino.

Il Tribunale riafferma quanto già esposto dalla sentenza del Tar Milano n. 1533/2021, concludendo che tale dinamica è preclusa perché *comporterebbe, di fatto, la deroga alla normativa regionale,* oltre a una illegittima estensione dell'ambito di applicazione dell'art. 208 c. 6 in esame, con conseguente degradazione delle previsioni del P.R.G.R. che rimandino alla pianificazione locale da "escludenti" a "penalizzanti".

# Sez. III, sentenza 10 giugno 2022, n. 1352 – Pres. Caso, Est. Plantamura

Nelle valutazioni sottese ai provvedimenti in materia di MISE, caratterizzazione e bonifica, l'Amministrazione dispone - nell'individuare le soluzioni applicabili - di una discrezionalità molto ampia, sindacabile in sede giurisdizionale solo nel caso di risultati abnormi o, comunque, manifestamente illogici.

L'individuazione della responsabilità per la contaminazione di un sito si basa sul criterio causale del "più probabile che non" (e non, invece, su quello del "superamento di ogni ragionevole dubbio"), stante, tra l'altro, la finalità riparatoria e non sanzionatoria della disciplina stessa. È pertanto sufficiente – affinché s'intenda legittimamente accertato il responsabile - che il nesso eziologico ipotizzato dall'Amministrazione sia più probabile della sua negazione, potendosi, a tali fini, accedere anche alla prova per presunzioni.

Nel valutare la sussistenza della responsabilità per inquinamento ambientale l'Amministrazione può legittimamente basarsi su elementi indiziari e sulla prova per presunzione, di cui all'articolo 2727 cod. civ, spettando al soggetto su cui si appuntano gli indizi fornire la 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, essendo necessario provare – con pari analiticità – la reale dinamica degli avvenimenti e indicare lo specifico fattore cui debba addebitarsi la causazione dell'inquinamento.

L'articolo 311 comma 3 del d. lgs. n. 152/2006 non deve essere inteso nel senso di sancire, in deroga all'art. 2055 cod. civ., il regime della responsabilità parziaria pur a fronte di un medesimo evento inquinante, bensì nel senso di riaffermare – secondo quanto già evincibile

dalla disciplina generale della responsabilità aquiliana – la diversità degli obblighi ripristinatori e risarcitori per distinti e separatamente individuabili danni-conseguenza.

È legittimo il provvedimento che fa gravare in modo solidale l'azione di bonifica su tutti i responsabili dell'inquinamento, qualora non sia stata dimostrata né la presenza di plurime condotte causative della medesima contaminazione né la presenza di danni- conseguenza ontologicamente distinti.

Non è integrata la fattispecie dell'"inquinamento diffuso" ex art.240, comma 1, lett. r) del d.lgs. n. 152/2006 qualora la concentrazione degli inquinanti si addensi in specifici punti e non interessi, invece, una più ampia area in maniera indistinta, diffusa ed omogenea.

Ai sensi dell'articolo 242, comma 1, del codice dell'ambiente, la condotta inquinante, anche se risalente nel tempo, non esclude il sorgere di obblighi di bonifica in capo a colui che ha inquinato il sito, ove il pericolo di "aggravamento della situazione" sia ancora attuale.

# Sez. III, sentenza 26 luglio 2022, n. 1798 – Pres. Caso, Est. Cozzi

Qualora in precedenza sia già stata esclusa la necessità di sottoposizione a VIA vera e propria, la sottoposizione di un progetto a nuova verifica di assoggettabilità a Valutazione di Impatto Ambientale deve essere effettuata solo nel caso in cui tale progetto sia stato oggetto di modifiche sostanziali, tali da incidere in maniera significativa e negativa sull'ambiente o sulla salute umana.

Non si può ammettere che l'autorizzazione unica (AU), di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, venga rilasciata sulla base di un progetto redatto e sottoscritto da un professionista non abilitato – nel caso di specie un architetto - dovendosi ritenere che la sottoscrizione da parte di un professionista abilitato che si assume le relative responsabilità costituisca imprescindibile garanzia a tutela della serietà e sostenibilità delle soluzioni tecniche proposte con il progetto relativo all'impianto per il quale è proposta istanza di autorizzazione.

L'esigenza di assicurare la serietà e la sostenibilità delle soluzioni tecniche proposte dal privato, ai fini dell'aggiudicazione di appalto pubblico, deve essere soddisfatta anche per il rilascio delle autorizzazioni amministrative, non essendo ammissibile che la pubblica amministrazione si esprima su un'istanza di rilascio di un'autorizzazione valutando un progetto che non offra le suddette garanzie.

### Sez. III, sentenza 2 novembre 2022, n. 2436 – Pres. Bignami, Est. Lombardi

Ai fini dell'applicabilità dell'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006, è idoneo a escludere la responsabilità del proprietario del suolo (sia a titolo di dolo, sia a titolo di colpa) il riconoscimento dell'autonomia contrattuale da costui esercitata mediante conferimento di un contratto d'appalto a soggetti intervenuti in situ, i quali abbiano individuato nel direttore dei lavori il titolare di tutti gli obblighi e responsabilità del custode.

L'accumulo nel tempo di materiale classificabile come "rifiuto" non può essere considerato un evento (singolo) da cui deriva una potenziale contaminazione, trattandosi, nel secondo caso, di una situazione contingente e unitaria, cui consegue una diversa e straordinaria misura di natura precauzionale.

In tema di procedure per gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale, se è vero che esse possono essere attivate anche su iniziativa degli interessati non responsabili, e dunque non solo d'ufficio, è altresì pacifico, secondo una piana lettura della norma, che la caratterizzazione del sito e l'analisi di rischio specifica sono sempre subordinate al superamento dei valori soglia di livelli di contaminazione delle matrici ambientali, ovvero "al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito", derogando l'art. 245, comma 1, soltanto all'art. 242, comma 1, e dunque esclusivamente in punto di "iniziativa".

### AUTORITÀ INDIPENDENTI

# Sez. I, sentenza 19 ottobre 2022, n. 2474 – Pres. Vinciguerra, Est. Perilli

La domanda di restituzione di una sanzione annullata dal Giudice avanzata nei confronti dell'ARERA è inammissibile, poiché, ai sensi dell'articolo 22, comma 11, della legge 30 ottobre 2014, n. 161, i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'ARERA affluiscono su un apposito fondo istituito nello stato di previsione del Ministero per lo sviluppo economico, il quale deve essere individuato come il soggetto competente alla restituzione delle somme versate per il pagamento delle sanzioni amministrative annullate dal giudice amministrativo.

# Sez. I, sentenza 12 dicembre 2022, n. 2793 – Pres. Vinciguerra, Est. Fornataro

L'art. 17 della Direttiva 2003/96/CE del 27 ottobre 2003, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità" ha previsto la possibilità per gli Stati membri di introdurre degli sgravi fiscali sul consumo di prodotti energetici, utilizzati per il riscaldamento o per i fini di cui all'art. 8, paragrafo 2, lettere b) e c) della medesima Direttiva, e di elettricità a favore, tra l'altro, delle imprese a forte consumo di energia "a condizione che i livelli minimi di tassazione previsti nella presente direttiva siano rispettati in media per ciascuna impresa". Nell'ordinamento interno e in applicazione dell'art. 17 della Direttiva 2003/96/CE del Consiglio del 27 ottobre 2003, il regime delle agevolazioni in favore delle imprese a forte consumo di energia ha trovato attuazione tramite l'art. 39 del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 134 ed è stato disciplinato dal DM 5 aprile 2013. La spettanza dell'agevolazione è legata a specifici presupposti e rappresenta una deroga nell'ambito della disciplina del divieto degli aiuti di Stato, sicché la relativa applicazione deve avvenire sulla base di un'interpretazione strettamente aderente alla ratio dell'agevolazione stessa e della clausola di salvaguardia, che ne consente la conservazione solo in capo alle imprese che, pur avendone fruito in passato, non rivestono più i requisiti previsti dalla sopravvenuta disciplina eurounitaria.

L'agevolazione è stata riconosciuta a partire dal II semestre 2013 (1° luglio - 31 dicembre 2013) alle imprese a forte consumo di energia elettrica, che rispettino determinati requisiti. A seguito della comunicazione della Commissione Europea 2014/C 200/01, recante la "Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020" (c.d. linee guida CE), l'ordinamento eurounitario ha previsto la possibilità per gli Stati membri di riconoscere aiuti alle imprese sotto forma di riduzione del solo onere di finanziamento a sostegno della produzione di energia da fonti rinnovabili. Gli aiuti di Stato possono essere concessi ad un'impresa solo se opera nei settori indicati nell'allegato 3 delle linee guida CE ovvero nell'allegato 5, in tal caso dimostrando di avere un indice di intensità elettrica rispetto al valore aggiunto lordo (VAL) pari almeno al 20% in un periodo di riferimento triennale. La disciplina

europea ha introdotto una clausola di salvaguardia per i soggetti che abbiano ottenuto agevolazioni fino al 2014 (anno di entrata in vigore delle linee guida CE) e che operino in settori non contemplati dai richiamati allegati 3 e 5 alle stesse linee guida. La *ratio*, dell'art. 3.7.3, punto 197, delle Linee guida, quanto dell'art. 3, comma 1 lett. c), del DM 21 dicembre 2017, consiste nel tutelare l'affidamento delle imprese che, già ammesse al beneficio per gli anni 2013 e 2014, si trovano, per effetto della sopravvenienza normativa, a non rivestire più le condizioni per accedere al beneficio in base alla nuova disciplina.

l'agevolazione trova applicazione sulla base di dati rilevanti sul piano fiscale, come il fatturato riferito all'impresa complessivamente intesa. Consegue che l'affidamento da tutelare è riferito all'impresa e quindi al complesso aziendale che, in base alla disciplina vigente nel 2013-2014, ha beneficiato dell'agevolazione. Non è perciò coerente con il quadro normativo ipotizzare che l'agevolazione possa essere conservata in capo ad un diverso soggetto per il solo fatto che abbia acquistato uno stabilimento compreso *ab origine* nel più ampio complesso aziendale ammesso al beneficio

#### **BENI CULTURALI**

### Sez. III, sentenza 30 maggio 2022, n. 1263 – Pres. Caso, Est. Cozzi

Nel caso in cui la P.A. abbia affidato ad un privato che si accinge a realizzare un'opera interferente con reperti di interesse storico, artistico od archeologico, il compito di porre in essere tutti gli accorgimenti necessari alla salvaguardia dell'interesse archeologico, tale affidamento non trasforma il privato stesso in concessionario dell'attività di ricerca, ai sensi dell'art. 89 del d.lgs. n. 42 del 2004.

### Sez. III, sentenza 21 ottobre 2022, n. 2301 – Pres. Cozzi, Est. Plantamura

Come chiarito dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con l'ordinanza del 20 novembre 2013 n.29, «(...) spetta alla competenza (territoriale) del giudice previamente adito di conoscere la controversia, articolata su un ricorso "introduttivo" e su successivi (uno o più) ricorsi recanti motivi aggiunti, laddove: a) risultino palesi i profili di connessione delle diverse impugnative, tenuto conto del carattere sostanzialmente unitario della vicenda che le riguarda, in cui le ragioni del provvedimento gravato successivamente (rispetto alla proposizione del ricorso "introduttivo") con il ricorso recante motivi aggiunti trovano corpo negli effetti delle pregresse statuizioni fatte oggetto del ricorso introduttivo (nel caso di specie, essendo stato il secondo procedimento – ministeriale – avviato proprio in occasione dell'adozione da parte della Soprintendenza territoriale del provvedimento con il quale è stato negato il rilascio dell'attestato di libera circolazione per l'opera d'arte in questione); b) in tale contesto il contenuto del provvedimento impugnato con il ricorso recante motivi aggiunti si pone quale causa ostativa al soddisfacimento pieno dell'interesse del ricorrente, già minato dal provvedimento impugnato con il ricorso introduttivo; c) in siffatte ipotesi, in termini unitari, si sostanzia lo stesso petitum mediato del giudizio, complessivamente inteso a garantire l'identico bene della vita; d) in tale contesto, il vero e proprio rapporto di pregiudizialità giuridica, oltre che logica, che lega tra loro le due serie di impugnative in esame, è testimoniato dal fatto che la verifica della permanenza dell'interesse a ricorrere in ciascuna di esse è condizionato dalla decisione dell'altra; (...)».

La mera affermazione della "pregevolezza esecutiva", non allegata né dimostrata nel provvedimento sulla base del "magistero esecutivo" e della "capacità espressiva" dell'opera,

non fornisce una valutazione rispettosa dell'elemento della «*Qualità artistica*» dell'opera stessa, in violazione di quanto previsto nell'Allegato al DM 6/12/2017, n. 537/1997, adottato in attuazione dell'articolo 68 comma 4, del D.lgs. 22/01/2004, n. 42.

Affinché la difformità tra la relazione storico-artistica e il diniego dell'attestato di cui all'articolo 68 C.B.C. non si traduca in vizio istruttorio, è necessario che l'Amministrazione dia conto, nel provvedimento, degli approfondimenti istruttori svolti al fine del superamento delle iniziali incertezze.

Va annullato il diniego al rilascio dell'attestato di libera circolazione laddove, dalla relativa motivazione, non emerga il rispetto degli indirizzi di carattere generale fissati nel decreto ministeriale n. 537/1997, a cui è sottesa l'esigenza di evitare giudizi apodittici, non sostenuti da adeguata motivazione critica da parte degli uffici di esportazione.

#### **COMMERCIO**

### Sez. IV, sentenza 5 gennaio 2022, n. 16 – Pres. Nunziata, Est. Di Mario

Poiché l'articolo 3, comma 1, lett. e) del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160, stabilisce che il portale "impresainungiorno" costituisce punto di contatto a livello nazionale per le attività di cui al decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, e assicura il collegamento con le autorità competenti ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera i), del medesimo decreto legislativo, non è possibile presentare una SCIA per l'avvio di un'attività d'impresa mediante pec inviata al protocollo generale del Comune o di un singolo ufficio, in quanto le imprese devono conformarsi alle modalità di comunicazione telematica scelte dalle amministrazioni interessate e, nel caso di attivazione dei portali, non possono liberamente optare neanche per una trasmissione tramite pec, in quanto essa non dà luogo ad una gestione telematica del procedimento.

#### **CONCORSI ED ESAMI**

### Sez. III, sentenza 10 marzo 2022, n. 579 – Pres. Cozzi, Est. Plantamura

La predisposizione dei criteri di valutazione delle prove scritte dopo lo svolgimento delle stesse ma prima dell'inizio della correzione degli elaborati, non contrasta né con l'art. 12, comma 1, del D.P.R. 09.05.1994 n. 487, né con i principi di imparzialità e trasparenza cui è finalizzata tale norma.

Risulta immune da censure l'operato della Commissione allorquando, nell'attribuzione del giudizio di insufficienza, la stessa applichi i criteri di massima predeterminati dal complesso degli atti di concorso (Regolamento comunale, Bando, verbale della commissione), sicché, pur in assenza di una griglia valutativa, il giudizio espresso rende sufficientemente intellegibile il percorso logico seguito nella valutazione delle prove.

I criteri valutativi risultano sufficientemente predeterminati quando, nonostante l'assenza di specifiche annotazioni sull'elaborato, essi rendono intellegibile, in chiave retrospettiva, le ragioni della valutazione espressa dalla Commissione.

Il giudizio di insufficienza della Commissione esaminatrice è espressione di una valutazione tecnico-discrezionale, rimessa all'organo preposto ad accertare l'idoneità tecnica e/o culturale ovvero attitudinale dei candidati, insuscettibile come tale di sindacato da parte del giudice

amministrativo, a cui è sottratto l'esame nel merito del giudizio predetto, salvi i casi in cui sussistano elementi idonei a evidenziarne uno sviamento logico, un errore di fatto o una contraddittorietà *rilevabile ictu oculi*.

### Sez. III, sentenza 6 aprile 2022, n. 778 – Pres. Cozzi, Est. Corrado

- 1. E' illegittima l'esclusione di un candidato da un concorso pubblico con domanda di partecipazione esclusivamente tramite procedura telematica, disposta perché l'interessato ha inviato all'ufficio concorsi la domanda non già utilizzando il modulo predisposto dalla P.A., bensì quello nella versione "fac-simile", peraltro privo delle dichiarazioni di chiusura contenenti l'autorizzazione al trattamento dati, l'attestazione della veridicità delle dichiarazioni rese, l'accettazione delle clausole del bando, nel caso in cui il medesimo candidato, come previsto dalla *lex specialis*, abbia comunque ricevuto la mail di conferma, con apposito identificativo, sulla correttezza delle modalità di presentazione della domanda; in tal caso, il ricevimento della predetta mail ha creato il ragionevole convincimento sul corretto invio della domanda, con la conseguenza che la P.A avrebbe dovuto accordare il c.d. soccorso istruttorio. Inoltre le dichiarazioni mancanti, tenuto conto della formulazione del bando e della modalità di presentazione della domanda, erano già presenti nell'ambito della procedura delineata, potendosi ricorrere al soccorso istruttorio per la loro acquisizione.
- 2. In materia di concorsi pubblici, l'istituto del soccorso istruttorio è finalizzato a garantire la massima collaborazione possibile tra privato ed amministrazione pubblica, essendo lo stesso finalizzato a soddisfare la comune esigenza alla compiuta definizione del procedimento amministrativo, oggi annoverabile quale regola generale del diritto amministrativo a fronte della disposizione di cui all'art. 6, comma 1, lett. b) della legge n. 241/1990, che ne costituisce il naturale sostrato normativo.

### Sez. III, sentenza 13 dicembre 2022, n. 2753 – Pres. Cozzi, Est. Corrado

La sezione ribadisce il principio di diritto già espresso dalla Corte di Giustizia UE (sentenza del 7/3/2013, in C-393/11) e dal Consiglio di Stato (sentenza n. 1029/2021), secondo cui, ai fini dell'applicazione della clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999 e allegato alla Direttiva 1999/70/CE, contrasta con l'ordinamento comunitario l'integrale disconoscimento della carriera pregressa svolta nell'ambito di un rapporto di lavoro a tempo determinato, laddove, in seguito all'espletamento di un concorso pubblico o con qualsiasi altra modalità, la relazione lavorativa, prima precaria, si trasforma in rapporto a tempo indeterminato.

La circostanza che la stabilizzazione del rapporto sia avvenuta all'esito di un concorso pubblico non preclude di per sé sola il riconoscimento della pregressa anzianità di servizio. Ciò che conta è solo che le mansioni esercitate dal lavoratore prima dell'assunzione a tempo indeterminato coincidano con quelle svolte da un dipendente di ruolo rientrante nella medesima categoria retributiva.

Ciononostante, spetta al legislatore determinare, nei limiti della discrezionalità che gli è riconosciuta dall'ordinamento nell'organizzazione dell'apparato amministrativo, i criteri e le modalità in base ai quali prendere in considerazione i periodi di servizio svolti in ragione di contratti a tempo determinato.

Deve, pertanto, ritenersi compatibile con il diritto dell'Unione una normativa nazionale che valorizzi solo parzialmente i detti periodi di anzianità, ma la disparità di trattamento tra i lavoratori precari e quelli di ruolo deve essere giustificata dalla sussistenza di elementi precisi e concreti, che contraddistinguono la condizione di impiego di cui trattasi, nel particolare

contesto in cui essa di inscrive e in base a criteri oggettivi e trasparenti, al fine di verificare se tale disparità risponda a una reale necessità.

Tali ragioni oggettive possono consistere tanto nella particolare natura delle mansioni per l'espletamento delle quali sono stati conclusi contratti a tempo determinato, quanto nella sussistenza di una legittima finalità di politica sociale, al cui perseguimento tali contratti sono finalizzati.

#### CONTRATTI DELLA PA

### Sez. I, sentenza 4 gennaio 2022, n. 8 – Pres. Giordano, Est. Perilli

- 1. La motivazione delle ragioni preferenziali dell'affidamento *in house* dei servizi di igiene ambientale, rispetto ad altre modalità di affidamento, risulta logica e ragionevole, ove esaminata nel suo complesso. La motivazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato e della valutazione dei benefici per la collettività può essere resa in forma unitaria, sintetica ed osmotica; inoltre la motivazione del fallimento del mercato può ritenersi sufficientemente integrata con il riferimento alla mera possibilità di ricorrere al mercato tutte le volte che i benefici per la collettività siano di per sé tali da giustificare il mancato ricorso al mercato. La preferenza per il modello organizzativo dell'*in house providing*, rispetto a quello della esternalizzazione del servizio, deve tenere conto delle peculiarità del caso concreto ed essere esposta in modo ragionevole e plausibile, ma non è richiesto, quale adempimento necessario, lo svolgimento di specifiche indagini di mercato o la comparazione tra la soluzione organizzativa e gestionale praticabile attraverso il *soggetto in house* e la capacità del mercato di offrirne una equivalente.
- 2. È fondata la censura relativa alla carenza del requisito del controllo analogo congiunto esercitabile dal Comune di Bareggio, congiuntamente agli altri Comuni che detengono una partecipazione minoritaria, sulla società in house. L'effettiva possibilità, per i soci pubblici affidanti che partecipano ad una società interamente pubblica, di incidere sulle decisioni strategiche della stessa deve ritenersi, in astratto, direttamente proporzionale alla loro quota di partecipazione. Una partecipazione c.d. pulviscolare, quale quella detenuta dal Comune di Bareggio, è infatti certamente sintomatica della difficoltà dell'Ente di interferire in maniera decisiva sul conseguimento del fine pubblico che intende perseguire con l'attività di impresa. Proprio per far fronte a tale deficit rappresentativo degli Enti pubblici di minoranza, sono previsti degli strumenti per assicurare l'effettività del controllo analogo congiunto degli stessi sulle scelte gestorie, quali la designazione di un proprio rappresentante nell'organo direttivo e l'attribuzione del potere di veto sulle decisioni che riguardino direttamente il proprio territorio, i quali devono essere contenuti in primo luogo nelle clausole statutarie della società in house. Ove tali clausole si dimostrino insufficienti ad assicurare l'effettiva partecipazione alle decisioni strategiche per la realizzazione del fine pubblico, i soci pubblici di minoranza possono perseguire il medesimo risultato mediante la stipulazione di accordi o di patti parasociali che consentano loro di coordinarsi per esercitare congiuntamente il controllo sulle decisioni più rilevanti riguardanti la vita e l'attività della società partecipata.

# Sez. I, sentenza 4 gennaio 2022, n. 9 – Pres. Giordano, Est. Fornataro

La verifica di anomalia è finalizzata ad accertare l'attendibilità e la serietà dell'offerta sulla base di una valutazione globale e sintetica.

Pertanto, è ammissibile una variazione delle giustificazioni delle singole voci di costo, non solo in correlazione a sopravvenienze di fatto o di diritto, ma anche al fine di porre rimedio ad

originari e comprovati errori di calcolo, sempre che resti ferma l'entità originaria dell'offerta, nel rispetto del principio dell'immodificabilità dell'offerta stessa, che presiede la logica della par condicio tra i competitori.

Viceversa, è vietata una modificazione della composizione dell'offerta che ne alteri l'equilibrio economico, ciò in quanto, diversamente opinando, si perverrebbe all'inaccettabile conseguenza di consentire un'elusiva modificazione a posteriori della stessa, snaturando la funzione propria del subprocedimento di verifica dell'anomalia, che è volto ad un apprezzamento globale dell'attendibilità dell'offerta.

Pertanto, qualora in sede di verifica dell'anomalia dell'offerta, l'aggiudicataria elimini del tutto una categoria di dipendenti, con ciò incidendo sensibilmente sul costo del personale in modo da eliminare la discrasia fra suddetto costo ed il contenuto dell'offerta, si realizza una inammissibile modifica sostanziale dell'offerta tecnica.

Con riferimento ai criteri di parametrazione del valore delle concessioni, la rilevanza del PEF (Piano economico e finanziario) è legittimamente rapportato all'intera durata della concessione, compresi gli eventuali periodi di proroga e tarato sul valore stimato della concessione stessa, secondo le previsioni degli artt. 35, 167 e 168 del d.l.vo 2016 n. 50.

La calibrazione degli ammortamenti rispetto alla durata massima possibile dell'affidamento appare funzionale a mantenere l'equilibrio economico e finanziario della concessione per tutta la sua durata.

In particolare, in base all'art. 167 del d.l.vo 2016 n. 50, il valore di una concessione, ai fini di cui all'articolo 35, è costituito dal fatturato totale del concessionario, generato per tutta la durata del contratto, al netto dell'IVA, stimato dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore, quale corrispettivo dei lavori e dei servizi oggetto della concessione, nonché per le forniture accessorie a tali lavori e servizi.

Alla luce di ciò, ne consegue che il valore della concessione deve essere parametrato alla durata complessiva di essa, comprensiva delle forme comunque denominate di protrazione nel tempo degli effetti del rapporto concessorio, sicché sono rilevanti sia il periodo di rinnovo, sia quello di eventuale proroga tecnica.

Il Pef ha la funzione di dimostrare la concreta capacità del concorrente di eseguire 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, consentendo all'amministrazione concedente di valutare l'adeguatezza dell'offerta e l'effettiva realizzabilità dell'oggetto della concessione stessa.

Ciò in quanto, tale documento rappresenta un supporto per la valutazione di congruità, al fine di provare che l'impresa trae utili tali da consentire la gestione proficua dell'attività e rappresenta un elemento significativo della proposta contrattuale, perché dà modo all'amministrazione di apprezzare la congruenza e dunque l'affidabilità della sintesi finanziaria contenuta nell'offerta in senso stretto anche in relazione al riferimento temporale stabilito.

Pertanto, è del tutto coerente che – a fronte di un valore a base di gara parametrato all'intera durata possibile del rapporto – il Piano economico e finanziario presenti la medesima ampiezza temporale, comprendendo eventuali proroghe comunque denominate.

### Sez. I, sentenza 24 gennaio 2022, n. 150 – Pres. Giordano, Est. Perilli

Nelle procedure che si svolgono secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la scelta concreta dei criteri di valutazione e di attribuzione dei punteggi deve svolgersi in modo da rispettare lo spazio valutativo del giudizio tecnico riservato alla stazione

appaltante, senza neutralizzarlo con il ricorso a parametri esclusivamente tabellari. A tal fine, è consentito l'utilizzo dei criteri valutativi di tipo on/off, i quali - escludendo la graduazione del punteggio tra un minimo ed un massimo - attribuiscono un punteggio fisso ed automatico ad aspetti qualitativi ritenuti di particolare importanza e la cui assenza giustifica pertanto l'attribuzione di un punteggio pari a zero. Pur non essendo di per sé illegittima, la previsione di codesti criteri può però diventarlo ove il loro utilizzo massivo sia idoneo a neutralizzare gli aspetti qualitativi dell'offerta e a dirottare la valutazione esclusivamente sugli aspetti quantitativi, sostanzialmente dissimulando l'utilizzo del criterio del prezzo più basso.

### Sez. IV, sentenza 7 marzo 2022, n. 534 – Pres. Nunziata, Est. Papi

In una procedura ad evidenza pubblica, l'offerta non può ritenersi condizionata per il sol fatto che essa sia basata su rapporti negoziali, astrattamente risolubili, sussistenti a monte tra l'aggiudicataria e i propri fornitori. È evidente, infatti, che ogni offerta è basata su rapporti commerciali e negoziali intrattenuti dalla ditta concorrente con i propri fornitori e non per tale ragione essa può dirsi condizionata, certamente difettando tale connotazione laddove l'impresa si obbliga in modo univoco, diretto e attuale nei confronti della stazione appaltante.

Con riferimento all'interesse ad agire, risulta ammissibile la domanda di aggiudicazione e subentro nel contratto svolta dalla ricorrente, qualora, se alcuni dei motivi di ricorso venissero accolti, determinerebbero l'annullamento dell'aggiudicazione per l'illegittima ammissione alla gara della controinteressata. Infatti, nel caso le doglianze fossero fondate, il primo classificato dovrebbe essere escluso dalla procedura, con conseguente possibile aggiudicazione alla ricorrente.

Con riferimento alla valutazione dell'offerta da parte della stazione appaltante, l'ipotetica familiarità con l'istituto *del funding Cloud* – in quanto prassi commerciale consolidata – non esime il RUP dalla necessità di rendere palesi, ai sensi dell'art.3 della Legge n. 241/1990, le ragioni giuridiche e i presupposti di fatto da cui scaturisce la valutazione positiva dell'affidabilità dell'offerta.

### Sez. I, sentenza 31 marzo 2022, n. 724 – Pres. Giordano, Est. Mameli

- 1. L'omissione di informazioni dovute ai fini del corretto svolgimento della procedura di selezione, costituisce una ipotesi di grave illecito professionale.
- 2. L'operatore è tenuto a fornire una rappresentazione quanto più dettagliata possibile delle proprie pregresse vicende professionali in cui, per varie ragioni, gli è stata contestata una condotta contraria a norma o, comunque, si è verificata la rottura del rapporto di fiducia con altre stazioni appaltanti.
- 3. L'obbligo dichiarativo attiene, in ultima analisi, ai principi di lealtà e affidabilità contrattuale e professionale che presiedono agli appalti ed ai rapporti con l'Amministrazione affidante, "né si rilevano validi motivi per non effettuare tale dichiarazione, posto che spetta comunque all'amministrazione la valutazione dell'errore grave che può essere accertato con qualunque mezzo di prova".
- 4. Nella prospettiva dell'art. 80 comma 5 del D.lgs. 50/2016, l'operatore economico non può valutare autonomamente la rilevanza dei fatti o dei precedenti penali da comunicare alla stazione appaltante, poiché questa deve essere libera di ponderare discrezionalmente la sua idoneità come causa di esclusione, dovendosi ritenere mendace e rilevante anche la

dichiarazione omessa. Se è vero che l'omissione di informazioni non ha attitudine espulsiva automatica, come invece l'ipotesi di falso dichiarativo, è altrettanto vero che l'omessa dichiarazione va valutata dalla stazione appaltante in sé, verificando se le informazioni non rese avrebbero potuto astrattamente incidere sulla ammissione del concorrente.

### Sez. IV, sentenza 19 aprile 2022, n. 879 – Pres. Nunziata, Est. Cattaneo

La procedura di project financing individua due serie procedimentali strutturalmente autonome, ma biunivocamente interdipendenti sotto il profilo funzionale, la prima di selezione del progetto di pubblico interesse, la seconda di gara di evidenza pubblica sulla base del progetto dichiarato di pubblica utilità, quest'ultima a sua volta distinta nelle subfasi di individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa e di eventuale esercizio da parte del promotore del diritto di prelazione.

La fase preliminare di individuazione del promotore, ancorché procedimentalizzata, è connotata da amplissima discrezionalità amministrativa, tale da non potere essere resa coercibile nel giudizio amministrativo di legittimità, essendo intesa non già alla scelta della migliore fra una pluralità di offerte sulla base di criteri tecnici ed economici preordinati, ma alla valutazione di un interesse pubblico che giustifichi, alla stregua della programmazione delle opere pubbliche, l'accoglimento della proposta formulata dall'aspirante promotore.

### Sez. I, sentenza 21 aprile 2022, n. 897 – Pres. Giordano, Est. Mameli

Nel caso in cui nell'oggetto del servizio di un appalto pubblico, non possa ravvisarsi un'attività di carattere intellettuale, neppure in termini di prevalenza, non risulta giustificata l'omissione, da parte dell'aggiudicatario, dei costi della manodopera, in violazione dell'art. 95 comma 10 del codice dei contratti. L'omessa indicazione dei costi della manodopera non è neppure giustificabile alla luce della mancanza nella documentazione di gara della specifica previsione. Ed invero la mancata indicazione separata dei costi della manodopera, in un'offerta economica presentata nell'ambito di una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico, comporta l'esclusione della medesima offerta senza possibilità di soccorso istruttorio, anche nell'ipotesi in cui l'obbligo di indicare i suddetti costi separatamente non sia specificato nella documentazione della gara d'appalto, sempreché tale condizione e tale possibilità di esclusione siano chiaramente previste dalla normativa nazionale relativa alle procedure di appalti pubblici espressamente richiamata in detta documentazione. Né, nel caso di specie, risultava non editabile l'indicazione del costo della manodopera, inserito dalla controinteressata nella propria offerta. La mancata indicazione del costo della manodopera da parte della ditta risultata vittoriosa non è in alcun modo giustificabile, con la conseguenza che la relativa offerta deve essere esclusa.

# Sez. I, sentenza 19 maggio 2022, n. 1158 – Pres. Giordano, Est. Mameli

In linea di principio non è inibito alle commissioni di gara di avvalersi di consulenti esterni per meglio valutare elementi di possibile criticità, purché nei limiti di un mero supporto tecnico e non per supplire all'attività valutativa che compete ai commissari in via esclusiva; non può pertanto essere accolto un motivo di ricorso con il quale è stata censurata l'attività del seggio di gara per il solo fatto di aver operato la scelta di avvalersi di esperti esterni, per la valutazione del requisito di capacità economico finanziaria dei concorrenti.

### Sez. IV, sentenza 25 maggio 2022, n. 1197 – Pres. Nunziata, Est. De Vita

- 1. In ordine al requisito teleologico richiesto dall'art. 3, comma 1, lett. d), D.Lgs. 50 del 2016, esso non ricorre laddove il servizio che l'ente è chiamato ad espletare non è strettamente connesso alla finalità pubblica del soggetto pubblico che l'ha costituito. Nel caso di specie, l'esercizio del gioco d'azzardo rientra nell'insieme delle attività commerciali svolte nel mercato concorrenziale, non già in quelle di pubblico interesse. Tale conclusione non può essere messa in discussione in ragione dello stretto legame che intercorre tra le attività svolte dall'Ente proprietario e gli introiti della casa da gioco, funzionali a garantire l'erogazione delle prime, poiché le risorse incamerate dagli Enti pubblici non provengono soltanto dallo svolgimento di attività connotate dai caratteri pubblicistici, ma ben possono derivare da altre fonti, che non trasformano i loro "produttori" in soggetti sottoposti alle regole del diritto amministrativo.
- 2. È inammissibile la domanda relativa al parziale diniego di accesso agli atti scaturito dall'istanza formulata dalla ricorrente, in quanto il diritto di accesso non può estendersi anche alle società partecipate da Enti pubblici, quando tali società non svolgano attività di gestione di servizi pubblici.

# Sez. IV, sentenza 26 maggio 2022, n. 1223 – Pres. Nunziata, Est. Cattaneo

L'art. 181 comma 4 bis, d.l. n. 34/2020, con cui le concessioni di posteggio per il commercio su aree pubbliche in scadenza sono state prorogate sino al 2032 si pone in palese contrasto con il diritto europeo e, in particolare, con l'art. 49 TFUE e con la direttiva 2006/123/CE. In sede di riesercizio del potere conseguente all'annullamento di provvedimento di diniego di

In sede di riesercizio del potere conseguente all'annullamento di provvedimento di diniego di rinnovo di concessione, l'amministrazione comunale dovrà disapplicare la norma e procedere all'assegnazione delle concessioni solo dopo avere esperito una procedura di evidenza pubblica, nel rispetto dell'effetto conformativo derivante dalla sentenza e dell'obbligo che già grava in capo a "tutti gli organi dell'amministrazione, compresi quelli degli enti territoriali", di applicare le disposizioni UE self-executing, "disapplicando le norme nazionali ad esse non conformi" (Corte di Giustizia UE, sent. 22 giugno 1989, C-103/88).

### Sez. I, sentenza 16 giugno 2022, n. 1394 – Pres. Giordano, Est. Mameli

Le irregolarità della garanzia provvisoria sono emendabili mediante il potere di soccorso istruttorio, e non danno luogo a una legittima causa d'esclusione dalla gara.

### Sez. I, sentenza 1 agosto 2022, n. 1833 – Pres. Fornataro, Est. Perilli

Posto che nel diritto pubblico la clausola di prelazione, in quanto derogatoria del principio di concorrenza, deve avere necessariamente una base legale, non può applicarsi analogicamente alla fattispecie relativa alla concessione d'uso di beni pubblici la disciplina della prelazione legale dettata in materia di affidamento di una concessione mediante il ricorso alla finanza di progetto ad iniziativa di privati.

Con riferimento a una procedura di evidenza pubblica a struttura bifasica per la concessione d'uso di beni oggetto di manifestazioni d'interesse, introdurre una clausola di prelazione in favore del promotore significa consentire al solo prelazionario di modificare la propria offerta economica al rialzo e dunque introdurre un vantaggio competitivo sproporzionato rispetto all'impegno richiesto per la formulazione della manifestazione di interesse (nella specie consistito nella descrizione della destinazione del bene e nell'elencazione di interventi di ristrutturazione e allestimento). In un simile contesto, la clausola in parola si pone evidentemente in contrasto con il principio di parità di trattamento dei partecipanti alla gara.

Con riferimento a una procedura di evidenza pubblica a struttura bifasica per la concessione d'uso di beni oggetto di manifestazioni d'interesse, l'introduzione - nella *lex specialis* - di una clausola di prelazione in favore del promotore in contrasto con il principio di parità di trattamento dei partecipanti alla gara non può ritenersi giustificata da un motivo imperativo d'interesse generale che poggi sulla tutela del profilo storico-identitario delle attività commerciali svolte nei locali oggetto di concessione d'uso.

Con riferimento a una procedura di evidenza pubblica a struttura bifasica per la concessione d'uso di beni oggetto di manifestazioni d'interesse, il promotore-concessionario uscente – non potendo avvalersi di una tutela reale derivante da una clausola di prelazione a suo favore, considerata l'inammissibilità del vantaggio competitivo che ne scaturirebbe – potrà giovarsi di una tutela indennitaria da ingiustificato arricchimento del concessionario subentrante.

### Sez. IV, sentenza 4 ottobre 2022, n. 2178 – Pres. Nunziata, Est. De Vita

Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, non deve essere immediatamente impugnato un bando di gara che non contenga clausole impeditive della partecipazione alla gara, sorgendo tale onere soltanto alla conclusione della procedura in capo ai concorrenti non aggiudicatari; l'impugnazione immediata del bando rappresenta pertanto l'eccezione, visto che al momento dell'avvio della procedura, di regola, la lesione per il soggetto concorrente è potenziale, assumendo la stessa i caratteri della concretezza e dell'attualità, di norma, soltanto a conclusione della gara; pur essendo stata fornita dalla giurisprudenza una nozione alquanto ampia di clausola di natura escludente - ovvero, (i) clausole impositive, ai fini della partecipazione, di oneri manifestamente incomprensibili o del tutto sproporzionati, (ii) regole che rendano la partecipazione incongruamente difficoltosa o addirittura impossibile, (iii) disposizioni abnormi o irragionevoli che rendano impossibile il calcolo di convenienza tecnica ed economica, (iv) condizioni negoziali che rendano il rapporto contrattuale eccessivamente oneroso e obiettivamente non conveniente -, nondimeno ne è stata ribadita la portata tassativa, al fine di non snaturare i presupposti necessari per poter avviare un'azione giudiziale, caratterizzata, in linea generale, dalla personalità e dal principio dispositivo, nonché dall'attualità e dalla concretezza dell'interesse azionato.

Con riferimento all'interesse ad agire, in materia di gare pubbliche di appalto, per la consolidata giurisprudenza ai fini dell'ammissibilità dell'impugnativa nel processo amministrativo è in genere sufficiente l'interesse strumentale del partecipante ad ottenere la riedizione della gara.

Con riferimento al disposto di cui all'art. 40 c.p.a., i motivi di ricorso non devono essere necessariamente rubricati in modo puntuale, né devono essere espressi con formulazione giuridica assolutamente rigorosa, bastando che siano esposti con specificità sufficiente a fornire almeno un principio di prova utile alla identificazione delle tesi sostenute a supporto della domanda finale.

Pertanto, devono considerarsi specifici, ai sensi dell'art. 40 co. 2 c.p.a., i motivi consistenti in un'unica censura in diritto, articolata descrivendo dapprima il quadro normativo ritenuto pertinente rispetto alla fattispecie – ossia richiamando le prescrizioni del Decreto C.A.M. – cui ha fatto seguito il riferimento ai precedenti giurisprudenziali e concludendo con le specifiche contestazioni riferite alla gara oggetto di controversia.

Si deve respingere una applicazione formalistica ed eccessivamente rigida della richiamata disposizione codicistica, tale da imporre un unico modello nella redazione degli atti processuali, la cui inosservanza ne determinerebbe l'inammissibilità.

Ciò in quanto, una interpretazione maggiormente rispettosa degli aspetti sostanziali, garantisce un'effettiva ottemperanza all'art. 24 Cost., senza sacrificare eccessivamente il diritto di difesa delle parti resistenti.

Tale interpretazione, inoltre non rende più incerta la perimetrazione del *thema decidendum*, risultando altresì più coerente con i principi generali dell'ordinamento processuale, all'interno del quale, salve le peculiarità dei vari plessi giurisdizionali, deve essere garantita una comunanza di regole in grado di permettere una comunicabilità e un coordinamento tra di essi, anche per rendere effettivo l'istituto della *translatio iudicii*.

L'art. 34 comma 1 c.p.a. impone alle stazioni appaltanti l'obbligo di perseguire "gli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione", indicando quale strumento giuridico adeguato a tale fine "... l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi adottati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare".

Il "*Piano d'azione*" di cui all'art. 34 del Codice dei contratti pubblici è stato previsto dai commi 1126 e 1127 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria per il 2007).

I criteri ambientali minimi, individuati nel Decreto C.A.M. – D.M. 7 marzo 2012 – rappresentano gli strumenti per il perseguimento degli obiettivi ambientali di cui al Piano di azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione e devono essere tenuti in considerazione anche ai fini della stesura dei documenti di gara per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Tali disposizioni, infatti, non hanno natura meramente programmatica, ma costituiscono obblighi immediatamente cogenti per le Stazioni appaltanti, come emerge dall'art. 34, comma 3, Codice dei contratti pubblici.

Ci si trova al cospetto di un appalto relativo a "illuminazione e riscaldamento", contemplato dall'art. 1, comma 1127, lett. e, della legge n. 296 del 2006 anche quando il contratto di servizio di energia non è del tutto conforme al modello delineato dalla normativa, tenuto conto che le prestazioni richieste all'appaltatore non si riferiscono al solo servizio di "gestione calore", ma riguardano interventi di natura strutturale sia sugli edifici che sugli impianti e perseguono finalità di risparmio energetico, come previsto dal Decreto C.A.M.

Pertanto, quando l'obiettivo della Stazione appaltante è (anche) il perseguimento del risparmio energetico, la lex specialis deve porsi nel "rispetto dei criteri ambientali minimi (c.d. CAM) come descritti ed indicati ai punti 5.3 e 5.4 del DM 7 Marzo 2012 in particolare la riduzione dell'impatto ambientale e dei consumi energetici nonché del DM 11 Ottobre 2017". Ne deriva che, è precluso all'Amministrazione ricorrere a una procedura per l'affidamento del servizio energia contenente elementi spuri rispetto a una delle due fattispecie disciplinate dal Decreto C.A.M., oppure dar luogo a una combinazione tra le stesse, creando in tal modo un tertium genus. La scelta tra l'una e l'altra tipologia è legata alla presenza o meno della diagnosi energetica degli edifici oggetto del servizio, definita – dalla Direttiva 2006/32/CE ("ESD", Energy Services Directive) – come "procedura sistematica volta a fornire un'adeguata conoscenza del profilo di consumo energetico di un edificio o gruppo di edifici, di una attività e/o impianto industriale o di servizi pubblici o privati, ad individuare e quantificare le opportunità di risparmio energetico sotto il profilo costi-benefici e riferire in merito ai risultati" (cfr. lett. l delle "definizioni").

Soltanto in presenza di una valida e aggiornata diagnosi energetica è possibile dar corso a una gara ai sensi del caso B del Decreto C.A.M., secondo il quale il contratto d'appalto deve avere una durata tale da consentire la realizzazione delle attività di riqualificazione energetico-

ambientale degli impianti e degli edifici, e in ogni caso è opportuno che tale durata non sia inferiore a tre anni. In assenza delle diagnosi energetiche, invece, la durata non dovrebbe essere superiore a tre anni. Pertanto, sebbene le Amministrazioni pubbliche non abbiano, in via generale, l'obbligo di dotarsi di diagnosi energetiche per i propri immobili, a differenza delle imprese private energivore, laddove le citate Amministrazioni intendano dar corso a una gara ai sensi del caso B dell'indicato Decreto C.A.M., le stesse devono essere in possesso di una valida diagnosi energetica, come previsto dall'art. 8 del D. Lgs. n. 102 del 2014.

### Sez. II, sentenza 10 ottobre 2022, n. 2212 – Pres. Zucchini, Est. Patelli

La regola generale prevista nel rito appalti è quella dell'impugnazione del bando unitamente al provvedimento che rende attuale la lesione. Tuttavia, vi sono delle eccezioni che impongono l'onere di immediata impugnazione, riconducibili alle ipotesi in cui (i) si contesti in radice l'indizione della gara, o (ii) si contesti che una gara sia mancata, oppure ancora (iii) si impugnino direttamente le clausole del bando assumendo che le stesse siano immediatamente escludenti.

In tema di criteri di interpretazione dei bandi di gara, deve farsi applicazione del principio per il quale l'interpretazione degli atti amministrativi soggiace alle stesse regole dettate dall'art. 1362 e ss. c.c. per l'interpretazione dei contratti, tra le quali assume carattere preminente quella collegata all'interpretazione letterale, in quanto compatibile con il provvedimento amministrativo.

La determinazione del contenuto del bando di gara costituisce espressione del potere discrezionale in base al quale l'Amministrazione può effettuare scelte riguardanti gli strumenti e le misure più adeguati, opportuni, congrui, efficienti ed efficaci ai fini del corretto ed effettivo perseguimento dell'interesse pubblico concreto, oggetto dell'appalto da affidare; le scelte così operate, ampiamente discrezionali, impingono nel merito dell'azione amministrativa e si sottraggono, pertanto, al sindacato del giudice amministrativo, salvo che non siano *ictu oculi* manifestamente irragionevoli, irrazionali, arbitrarie o sproporzionate, specie avuto riguardo alla specificità dell'oggetto e all'esigenza di non restringere la platea dei potenziali concorrenti e di non precostituire situazioni di privilegi.

La rilevanza della tutela della salute, che può eventualmente essere sottesa alla previsione di livelli di competenza tecnica e standard qualitativi elevati contenuti nella *lex specialis* di gara, può giustificare l'introduzione di un requisito proporzionato alla prestazione che si intende acquisire, nonché al perseguimento dell'interesse pubblico ad essa sotteso. A tale scopo, all'Amministrazione è garantita un'ampia discrezionalità nell'individuazione dei requisiti tecnici, ancorché più severi rispetto a quelli normativamente stabiliti, purché la loro previsione sia correlata a circostanze giustificate e risulti funzionale rispetto all'interesse pubblico perseguito. Infine, se tale *ratio* è già logicamente intuibile, non necessita di specifica motivazione nel bando di gara (fattispecie in tema di fornitura di test rapidi per il covid-19 con sensibilità superiore al 95%).

Le caratteristiche essenziali e indefettibili (ossia i requisiti minimi) delle prestazioni o del bene, previste dalla *lex specialis* di gara, costituiscono una condizione di partecipazione alla procedura selettiva, non essendo ammissibile che il contratto venga aggiudicato a un concorrente che non garantisca il minimo prestabilito che vale a individuare l'essenza stessa della *res* richiesta. Al difetto di un requisito essenziale deve corrispondere l'esclusione dalla gara.

### Sez. II, sentenza 11 ottobre 2022, n. 2225 – Pres. Est. Zucchini

Alla *lex specialis* di gara deve essere data prevalentemente interpretazione letterale, come disposto dagli artt. 1362 c.c. e ss.

I casi di automatica esclusione dell'operatore economico dalla procedura di gara, di cui all'art. 80 D.Lgs. 50/2016, sono da considerarsi residuali; è invece di norma rimessa alla discrezionalità dell'Amministrazione la scelta di ammissione o di esclusione dei partecipanti; quest'ultima in particolare sarà disposta qualora i fatti riferibili all'operatore siano tali da minare definitivamente il necessario rapporto di fiducia che deve intercorrere fra la stazione appaltante ed il suo contraente.

Nel caso in cui l'Amministrazione non ammetta alla procedura di gara un operatore economico per assenza dei requisiti di moralità di cui all'art. 80 D.Lgs. 50/2016, ha l'onere fornire una motivazione specifica, non è invece richiesto alcun analitico onere motivazionale in caso di valutazione positiva e di ammissione del concorrente.

### Sez. I, sentenza 11 ottobre 2022, n. 2228 – Pres. Est. Fornataro

Circa l'ordine d'esame delle impugnazioni, va rammentato che il ricorso incidentale, in linea di massima, non deve essere esaminato necessariamente in via preliminare qualora anche il ricorso principale tenda all'esclusione del ricorrente incidentale, emergendo, in tal caso, un interesse equivalente all'esclusione dell'offerta degli altri, che può portare alla constatazione dell'impossibilità, per l'amministrazione aggiudicatrice, di procedere alla scelta di un'offerta regolare. Qualora, invece, con il ricorso incidentale si contesti la legittimazione ad agire del ricorrente che, dal proprio canto, si limiti alla contestazione nel merito dell'esito della gara, riemerge la regola della necessaria trattazione preliminare del ricorso incidentale.

In tema di cause d'esclusione in materia d'appalto, per effetto della diretta applicazione dell'art. 57, § 7, della direttiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'U.E., del 26 febbraio 2014, il fatto astrattamente idoneo a integrare la causa di esclusione di cui all'art. 80, comma 5, lett. c), cessa di avere rilevanza, ai fini del giudizio di affidabilità e integrità dell'operatore, una volta decorsi tre anni dalla data della sua commissione.

In ordine alla compatibilità comunitaria dell'art. 80, comma 11, d.l.vo 2016 n. 50, va premesso che la disposizione si riferisce alla particolare situazione in cui l'azienda di un operatore sia stata sottoposta a sequestro e affidata ad un amministratore giudiziario, investito della funzione di assicurare la continuità d'azione dell'impresa allo scopo di evitarne il fallimento. Sulla base di tale considerazione, la scelta operata dal legislatore nazionale di limitare il potere valutativo della stazione appaltante in ragione delle peculiarità della situazione in cui versa l'operatore sottoposto a tale misura s'inserisce in uno specifico sistema normativo nazionale teso a salvaguardare la permanenza di un operatore sul mercato. Inoltre, la disposizione dimostra di tener conto del principio di proporzionalità, che sottende la disciplina e l'applicazione delle cause di esclusione; non sarebbe, invero, rispondente a proporzionalità consentire all'amministrazione di disporre discrezionalmente l'esclusione un operatore nonostante la sua sottoposizione ad amministrazione giudiziaria.

La verifica del rispetto dei minimi salariali, demandata alla stazione appaltante in forza del combinato disposto degli artt. 95, comma 10, e 97, comma 5, lettera d), del d.lgs. n. 50/2016, non ha ad oggetto la congruità complessiva del costo del personale, sicché di per sé non dà

luogo ad un sub procedimento di verifica di anomalia dell'offerta, ma attiene esclusivamente al confronto tra i costi orari esposti e i minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle ministeriali di cui all'art. 23, comma 16, del Codice. Le tabelle, seppure espongono dati non inderogabili, assolvono, tuttavia, ad una funzione di parametro di riferimento, dal quale è possibile discostarsi, in sede di verifica, solo sulla scorta di una dimostrazione puntuale e rigorosa in ordine alle ragioni che giustificano lo scostamento.

In materia di criteri di calcolo del costo orario della manodopera, occorre fare riferimento al costo orario effettivo del lavoro e non al costo teorico o contrattuale, in quanto solo il primo tiene conto del tasso di assenteismo e, quindi, dei costi correlati al personale assente per ferie, festività, malattia, infortunio, gravidanza ecc. Tali evenienze comportano un costo aggiuntivo, derivante dall'esigenza di sostituire il personale assente per giusta causa per garantire comunque l'espletamento del servizio, ferma rimanendo la necessità di retribuire anche il personale legittimamente assente.

In tal senso, non è corretto sostenere – in virtù della necessaria autonomia di ciascuna offerta e di ciascun appalto - la tesi per cui le sostituzioni non comporterebbero costi aggiuntivi da imputare a un determinato lotto, in quanto i dipendenti da utilizzare sarebbero già integralmente retribuiti nell'ambito di diverse commesse. Per tale via, infatti, si ridurrebbe illegittimamente il costo orario e complessivo della manodopera, con conseguenti effetti distorsivi della concorrenza, potenzialmente idonei a compromettere l'equilibrio interno e complessivo dell'offerta, oltre che pregiudizievoli dell'interesse pubblico alla puntuale erogazione del servizio.

# Sez. IV, sentenza 13 ottobre n. 2246 – Pres. Nunziata, Est. Di Mario

Nell'ambito delle procedure di finanza di progetto previste dall'art. 183 del D.Lgs. n. 50/2016, il PEF è un documento che giustifica la sostenibilità dell'offerta e non si sostituisce a questa ma ne rappresenta un supporto per la valutazione di congruità, per provare che l'impresa va a trarre utili tali da consentire la gestione proficua dell'attività (Cons. Stato, V, 10.02.2010, n. 653). Sicché il PEF non può essere tenuto separato dall'offerta in senso stretto quasi fosse un mero supporto dimostrativo della semplice fondatezza dell'offerta stessa (sì che un'eventuale sua imprecisione non inficerebbe quella e sarebbe sanabile con il soccorso istruttorio). In realtà, invece, il PEF rappresenta un elemento significativo della proposta contrattuale perché dà modo all'amministrazione, che ha invitato ad offrire, di apprezzare la congruenza e dunque l'affidabilità della sintesi finanziaria contenuta nell'offerta in senso stretto. Ne consegue che nel caso in cui il canone dovuto al Comune per la gestione dei servizi di illuminazione e Smart Cities indicato nel PEF sia diverso da quello indicato nell'offerta, questa è inammissibile e va esclusa.

# Sez. I, sentenza 24 ottobre 2022, n. 2326 – Pres. Vinciguerra, Est. Mameli

Ai fini della verifica dell'esistenza di un collegamento sostanziale tra due o più imprese partecipanti a una medesima procedura di gara, le relazioni esistenti tra dette società devono configurare un indizio dotato di gravità, nel senso di elevata valenza probabilistica o attendibilità idonea a dimostrare il fatto ignoto (la riconducibilità delle offerte delle due società a un unico centro decisionale) quale sicura conseguenza del fatto noto (ossia, la titolarità di quote sociali comportanti il controllo o una notevole influenza sulle due società).

In coerenza con le pronunce della Corte di Giustizia, che richiede la dimostrazione in concreto dell'influenza nell'ambito della gara del rapporto di controllo o di collegamento tra due imprese

concorrenti nella procedura, la stazione appaltante deve svolgere per la verifica della esistenza di un unico centro decisionale un percorso istruttorio che comprenda la verifica della sussistenza di situazione di controllo sostanziale ai sensi dell'art. 2359 Cod. civ. e subordinatamente, esclusa tale forma di controllo, la verifica dell'esistenza di una relazione tra le imprese, anche di fatto, che possa in astratto aprire la strada ad un reciproco condizionamento nella formulazione delle offerte. Ove tale relazione sia accertata, occorre poi verificare l'esistenza di un unico centro decisionale da effettuare *ab externo* e cioè sulla base di elementi strutturali o funzionali ricavati dagli assetti societari e personali delle società, ovvero, ove per tale via non si pervenga a conclusione positiva, mediante un attento esame del contenuto delle offerte dal quale si possa evincere l'esistenza dell'unicità soggettiva sostanziale (Cons. Stato, V, 3 gennaio 2019, n. 69, che richiama Cons. Stato, V, 10 gennaio 2017, n. 39).

### Sez. I, sentenza 2 novembre 2022, n. 2417 - Pres. Fornataro, Est. Corrado

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

- il ricorso incidentale c.d. escludente, in linea di massima, non deve essere esaminato necessariamente in via preliminare qualora anche il ricorso principale tenda all'esclusione del ricorrente incidentale, emergendo, in tal caso, un interesse "equivalente all'esclusione dell'offerta degli altri, che può portare alla constatazione dell'impossibilità, per l'amministrazione aggiudicatrice, di procedere alla scelta di un'offerta regolare". Diverso, invece, il caso in cui con il ricorso incidentale si contesti la legittimazione ad agire del ricorrente che, dal proprio canto, si limita alla contestazione nel merito dell'esito della gara. In tal caso, secondo il Collegio riemerge la regola della necessaria trattazione preliminare del ricorso incidentale. In applicazione di tali principi, il Collegio nel caso de quo ha ritenuto di dover esaminare in via prioritaria il ricorso principale con cui il ricorrente contestava tra l'altro l'ammissione alla gara del ricorrente incidentale;
- in caso di dubbi interpretativi sulla portata applicativa del disciplinare di gara nella parte in cui individua i requisiti tecnico-professionali di partecipazione previsti per soggetti plurimi, deve essere privilegiata l'interpretazione più coerente con il principio del favor partecipationis (cfr. ex multis, Cons. Stato, sez. V, 15 gennaio 2018, n. 187). Il legislatore eurounitario, nel limitare ciò che può essere imposto a un singolo operatore economico facente parte di un raggruppamento di imprese, ha seguito un approccio di tipo qualitativo e non meramente quantitativo, al fine di incoraggiare la partecipazione di raggruppamenti come le associazioni temporanee di piccole e medie imprese alle gare di appalto pubbliche. Nel caso di specie, il Collegio a fronte di una contraddizione tra clausole del disciplinare di gara in ordine alla corretta ripartizione all'interno di un RTP dei requisiti di qualificazione, ha applicato tali principi. In particolare, ha risolto la contraddizione sussistente nel bando nel considerare, da una parte, che i requisiti devono essere posseduti dal RTP nel suo complesso e, dall'altra, che ogni componente il soggetto concorrente deve possedere i requisiti corrispondenti alla quota dell'appalto della quale assume l'esecuzione ritenendo che qualora un disciplinare di gara preveda che "ciascun soggetto concorrente deve possedere i requisiti corrispondenti alla quota d'appalto della quale si assume l'esecuzione", lo stesso faccia riferimento alla specifica attività demandata a ciascun componente dell'associazione e non alla percentuale di tutti i requisiti da possedere, espressamente indicati come di pertinenza di tutto il raggruppamento;
- qualora il bando di gara preveda come requisito specifico lo svolgimento pregresso di "servizi analoghi", tale nozione non è assimilata a quella di servizi identici. Invero, tale espressione comprende una nozione più ampia che rende necessario per l'appaltante non

accertare l'identità delle attività svolte, bensì ricercare elementi di similitudine tra i servizi presi in considerazione, che possono scaturire solo dal confronto tra le prestazioni oggetto dell'appalto da affidare e le prestazioni oggetto dei servizi indicati dai concorrenti con l'intento di dimostrare il possesso dei requisiti richiesti dalla *lex specialis*. Il confronto deve essere condotto con criteri di logica e di proporzionalità allo scopo di evitare eccessive restrizioni della concorrenza fra le imprese partecipanti. Nel caso in esame, il Collegio, superando le censura del ricorrente in ordine all'omessa indicazione da parte del RTP aggiudicatario di aver prestato servizi sovrapponibili a quelli oggetto dell'appalto, ha ritenuto il vizio infondato;

• nell'ambito di una procedura ad evidenza pubblica, la valutazione delle offerte tecniche costituisce espressione di un'ampia discrezionalità tecnica della Stazione Appaltante, con conseguente insindacabilità nel merito delle valutazioni e dei punteggi attribuiti dalla commissione - non potendo il Giudice Amministrativo sostituire la propria opinabile valutazione a quella altrettanto opinabile dell'Amministrazione - salvo che gli stessi siano inficiati da macroscopici errori di fatto, da illogicità o da irragionevolezza manifesta.

### Sez. IV, sentenza 3 novembre 2022, n. 2437 – Pres. Nunziata, Est. Papi

L'istituto dell'affidamento *in house* dei servizi pubblici da parte di pubbliche amministrazioni è definibile come una modalità di gestione alternativa all'esternalizzazione, nella quale i servizi pubblici vengono affidati a un soggetto che, sia pur formalmente distinto dall'amministrazione agente e avente di regola forma societaria, è nella sostanza a essa riconducibile, poiché la P.A. vi esercita un controllo analogo a quello posto in essere sui propri servizi interni. E proprio in virtù di questa sostanziale coincidenza soggettiva, l'affidamento prescinde dall'espletamento di procedure concorsuali di selezione del contraente.

In ordine alla natura (eccezionale o meno) della gestione del servizio *in house*, nell'ordinamento italiano, a differenza di quanto riscontrabile in quello comunitario, il principio generale della libertà di scelta viene temperato dall'introduzione di un onere motivazionale aggravato, col quale si impone all'Amministrazione di evidenziare le ragioni che hanno reso impossibile il ricorso al mercato (quanto ai profili di universalità, socialità, efficienza, economicità e qualità del servizio), e i benefici per la collettività derivanti dalla determinazione della P.A. Detto aggravamento imposto dal legislatore domestico è stato ritenuto legittimo e compatibile con l'ordinamento comunitario e con l'impianto costituzionale.

Ai fini dell'integrazione del requisito di cui all'art. 5, comma 5, lett. a), D.Lgs. 50/2016, la partecipazione negli organi decisionali della controllata da parte di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori può essere riconosciuta anche laddove non tutti i soci con partecipazione pulviscolare presenzino direttamente, ma essi siano rappresentati da componenti elettive alla cui designazione costoro abbiano partecipato. Che tali componenti dell'organo decisionale siano espressione di tutto il corpo elettorale non è soltanto conforme alla logica di ogni designazione elettiva, ma può essere desunto altresì da disposizioni statutarie della società *in house* che attribuiscano al socio minore il diritto di recesso laddove - in sede di designazione della componente elettiva – ritenga lesa la propria prerogativa afferente al controllo analogo, ovvero che prevedano, in caso di decadenza dalla carica di un componente elettivo dell'organo decisionale, un meccanismo di designazione in sostituzione basato su una nuova espressione della volontà del corpo elettorale costituito dalla totalità dei soci.

In ordine a quanto richiesto dall'art. 5, comma 5, lett. b), D.Lgs. 50/2016, la sussistenza del requisito dell'esercizio dell'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della società *in house* da parte del socio con partecipazione pulviscolare può essere

desunta dalla presenza di disposizioni dello statuto societario che consegnano ad ogni singolo socio: il diritto di veto sulle determinazioni che riguardano la complessiva gestione di servizi da esso direttamente affidati; il potere di domandare informazioni sulla gestione di tali servizi; poteri propulsivi nei confronti del Consiglio di amministrazione con riguardo all'esecuzione del contratto di servizio e conseguenti poteri di veto per decisioni che si discostino da simili proposte; nonché il diritto di recesso al ricorrere di scostamenti dagli indirizzi impartiti dall'assemblea o da prescrizioni vincolanti proprie del contratto di servizio.

Ai fini dell'indagine relativa alla sussistenza del requisito di cui all'art. 5, comma 5, lett. b), D.Lgs. 50/2016, la presenza - all'interno della società *in house* - di un Comitato per l'esercizio del controllo analogo (composto dai rappresentanti degli enti pubblici controllanti) a cui è rimesso il compito di fornire obbligatoriamente indirizzi vincolanti per l'organo di amministrazione e per l'assemblea dei soci, nonché la prerogativa di formulare indirizzi per la nomina del direttore generale della società, costituisce un sicuro indice per ritenere sussistente l'influenza determinante – da parte dei soci pubblici minoritari complessivamente considerati – sulle scelte strategiche della persona giuridica.

Con riguardo alla peculiare motivazione imposta all'Amministrazione affidante dall'art. 192, comma 2, D.Lgs. 50/2016, essa risulta sindacabile dal Giudice Amministrativo soltanto nei limiti propri dello scrutinio di legittimità sul potere discrezionale, consistente in un vaglio di ragionevolezza e logicità complessiva, oltre che di assenza di travisamento dei fatti, che non può scendere nella disamina parcellizzata dei singoli elementi considerati nella relazione. Può, peraltro, ritenersi soddisfatto l'onere in parola laddove la P.A. ponga in essere un'attenta e circostanziata analisi comparativa tra il progetto presentato dalla società affidataria e le condizioni indicate nel contratto stipulato con il precedente gestore del medesimo servizio, selezionato mediante procedura di evidenza pubblica, risultando – all'esito di una simile ricostruzione – che il ricorso all'*in house* comporterebbe un contenimento dei costi, un conseguente decremento della tariffa per gli utenti e un contestuale aumento dei servizi offerti.

### Sez. IV, sentenza 17 novembre 2022, n. 2552 – Pres. Nunziata, Est. Di Mario

È illegittimo il provvedimento con il quale la P.A. ha disposto la proroga tecnica di un contratto (nella specie, si trattava del contratto di servizio di guardia medica pediatrica) nel caso in cui sia stato adottato prima dell'avvio, da parte dell'Amministrazione, della nuova gara per l'affidamento del medesimo servizio.

In base all'interpretazione della norma fornita dall'Anac e dalla giurisprudenza amministrativa, affinché la proroga tecnica sia legittima, devono ricorrere i seguenti presupposti: la proroga deve rivestire carattere eccezionale, utilizzabile solo quando non sia possibile attivare i necessari meccanismi concorrenziali, nei soli e limitati casi in cui vi sia l'effettiva necessità di assicurare precariamente il servizio nelle more del reperimento di un nuovo contraente; la nuova gara deve essere già stata avviata al momento della proroga.

#### EDILIZIA E URBANISTICA

### Sez. II, sentenza 17 gennaio 2022, n. 91 – Pres. Caso, Est. Patelli

1. In relazione alla disposta acquisizione dei beni al patrimonio comunale, correlata all'inottemperanza all'ordine di demolizione, il proprietario nonché detentore del bene, anche se non autore materiale dell'opera, una volta venuto a conoscenza dell'attività illecita svolta da terzi, deve attivarsi contro il responsabile per obbligarlo a rimuovere l'opera abusiva, e se ha la

disponibilità del manufatto e dell'area – come nel caso di specie – deve provvedere in proprio all'eliminazione dell'intervento edilizio *sine titulo*; in mancanza di ciò subisce certamente l'acquisizione del bene alla proprietà dell'ente locale (cfr., *ex plurimis*, T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 13 ottobre 2020, n. 1889; *id.*, 4 luglio 2019, n. 1528; *id.*, 21 gennaio 2019, n. 112; id., 3 novembre 2016, n. 2014; *id.*, 16 marzo 2015, n. 728) (fattispecie in cui si è ritenuto che il proprietario, rimasto inottemperante, non avesse allegato alcuna circostanza oggettivamente impeditiva della demolizione e del ripristino dello *status quo ante*.

2. Per costante giurisprudenza, l'individuazione dell'area da acquisire al patrimonio comunale, per la porzione ulteriore a quella di sedime delle opere abusive, va motivata, volta per volta, con l'esplicitazione delle modalità di delimitazione della stessa, proprio perché il legislatore non ha predeterminato, se non nel massimo, l'ulteriore area acquisibile, indicando un criterio per determinarla rapportato alla normativa urbanistica rilevante nel singolo caso; viene, dunque, delineato un procedimento di determinazione della cd. pertinenza urbanistica da condurre di volta in volta sulla base di criteri di individuazione che tengano conto di quanto previsto dalle vigenti disposizioni urbanistiche per la realizzazione di opere analoghe a quelle abusive (Consiglio di Stato, V, 17 giugno 2014, n. 3097; VI, 5 aprile 2013, n. 1881; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 3 maggio 2018, n. 1198). (Fattispecie in cui si è ritenuto che il Comune non avesse motivato in ordine alla misura dell'acquisizione dell'intero mappale, con conseguente annullamento dell'atto).

### Sez. II, sentenza 1 febbraio 2022, n. 223 – Pres. Di Benedetto, Est. Patelli

- 1. La controversia attinente alla spettanza e liquidazione del contributo per gli oneri di urbanizzazione e costo di costruzione è riservata alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. f), c.p.a.; essa ha ad oggetto l'accertamento di un rapporto di credito a prescindere dall'esistenza di atti della pubblica amministrazione e non è soggetta alle regole delle azioni impugnatorie annullatorie degli atti amministrativi e ai rispettivi termini di decadenza.
- 2. Nelle fattispecie caratterizzate dal mero rilascio del titolo edilizio abilitativo, l'indirizzo esegetico è consolidato nel senso di ammettere l'accertamento della non debenza delle somme legate al rilascio del titolo edilizio, ovvero la loro ripetizione nell'eventualità che le stesse siano state già corrisposte (es. costi di costruzione, oneri di urbanizzazione, monetizzazione degli standard), nel caso in cui l'intervento edilizio programmato non venga di fatto realizzato (ad esempio, perché il titolo non viene ritirato o perché viene rinunciato o perché decade o perché viene per qualsivoglia motivo fatto scadere) o venga realizzato in modo diverso (ad esempio, con variante che comporti una diminuzione del carico urbanistico). In siffatte ipotesi, mancando la trasformazione del territorio e l'aumento del carico urbanistico, viene meno il presupposto di fatto utilizzato dalla norma urbanistica come elemento materiale per individuare l'*an* della pretesa e come parametro per determinare il *quantum debeatur*.
- 3. In relazione al *genus* della convenzione di diritto pubblico, di cui quella urbanistica rappresenta una *species*, i principi civilistici sono applicabili nei limiti della compatibilità. La *ratio iuris* dell'indebito oggettivo (art. 2033 c.c.) è quella della restituzione di quanto è stato indebitamente percepito, perché oggettivamente non dovuto. L'istituto trova applicazione, dunque, nei soli limiti in cui venga accertata la mancanza del titolo dell'obbligazione, il che tipicamente accade quando il titolo non è mai venuto ad esistenza nel mondo giuridico, quando il titolo è affetto da nullità o quando l'efficacia del titolo è venuta retroattivamente meno. La giurisprudenza amministrativa ha chiarito che quando il titolo convenzionale esista e sia

efficace e non sia dichiarato nullo, né sia annullato o risolto o rescisso, l'istituto dell'indebito oggettivo non può trovare applicazione in relazione alla fattispecie della convenzione urbanistica, perché la prestazione patrimoniale rinviene la causa dell'obbligazione nell'accordo. Ciò vale sia nelle ipotesi in cui la convenzione è ancora in tutto o in parte attuabile, anche in modo diverso rispetto all'intervento originariamente programmato, sia in quella in cui l'intervento non sarà mai attuato, e dunque indipendentemente dall'effettiva trasformazione del territorio.

### Sez. II, sentenza 11 aprile 2022, n. 818 – Pres. Gatti, Est. Di Mario

La domanda proposta al giudice amministrativo di annotazione dei diritti edificatori nel Registro delle Cessioni dei Diritti Edificatori è ammissibile, in quanto rientra tra le pronunce atipiche che possono essere richieste al giudice amministrativo ai sensi dell'art. 34 c. 1 lett. c) del c.p.a., trattandosi di attività vincolata.

L'art. 11 c. 4 della L.R. 12/05, secondo il quale "I comuni istituiscono il registro delle cessioni dei diritti edificatori, aggiornato e reso pubblico secondo modalità stabilite dagli stessi comuni" dev'essere letto nel senso che sono iscrivibili tutti gli atti con i quali il Comune ed il privato hanno concordato la cessione di aree pubbliche in cambio di volumetria edificabile, anche se la volumetria non è stata attribuita a titolo perequativo o compensativo.

### Sez. II, sentenza 9 settembre 2022, n. 1985 – Pres. Di Benedetto, Est. Bini

In presenza di una convenzione urbanistica la richiesta di restituzione degli oneri, in caso di mancata realizzazione di parte dell'intervento il diritto alla restituzione dei contributi di costruzione non sussiste, perché la partecipazione agli oneri costituisce oggetto di un'obbligazione non già imposta dalla legge, ma assunta con un accordo nell'ambito di un rapporto di natura pubblicistica correlato alla pianificazione territoriale.

Nel caso di rilascio del singolo titolo edilizio gli oneri di urbanizzazione e di costruzione a carico del destinatario sono collegati alla specifica trasformazione del territorio oggetto del titolo, con la conseguenza che ove, in tutto o in parte, l'edificazione non ha luogo, può venire in essere un pagamento indebito fonte di un obbligo restitutorio.

Nel caso di convenzione urbanistica invece gli obblighi assunti non vanno riguardati isolatamente, ma vanno rapportati alla complessiva remuneratività dell'operazione, che costituisce il reale parametro per valutare l'equilibrio del sinallagma contrattuale e, quindi, la sostanziale liceità degli impegni assunti (Cons. Stato, Sez. IV, 15 febbraio 2019, n. 1069).

La causa della convenzione urbanistica, e cioè l'interesse che l'operazione contrattuale è diretta a soddisfare, quindi, va valutata non con riferimento ai singoli impegni assunti, ma con riguardo alla oggettiva funzione economico-sociale del negozio, in cui devono trovare equilibrata soddisfazione sia gli interessi del privato sia quelli della pubblica amministrazione (Cons. Stato, Sez. V, 26 novembre 2013, n. 5603).

Pertanto il principio generale, secondo cui l'obbligo di contribuzione è indissolubilmente correlato all'effettivo esercizio dello ius aedificandi, non vale rispetto ai casi in cui la partecipazione agli oneri di urbanizzazione costituisce oggetto di un'obbligazione non già imposta ex lege, ma assunta contrattualmente nell'ambito di un rapporto di natura pubblicistica correlato alla pianificazione territoriale (Cons. Stato, Sez. IV, 12 novembre 2018, n. 6339).

Tuttavia ha affermato il Giudice di primo grado che nel caso esaminato non è stata sottoscritta una convenzione urbanistica, ma un atto unilaterale d'obbligo, che costituisce pur sempre condizione di efficacia del permesso di costruire, ma ha un contenuto differente da una convenzione urbanistica, in quanto si limita a regolamentare la funzione insediativa e contiene la disciplina della futura destinazione degli immobili.

I realizzatori assumono l'obbligo di rispettare la destinazione di zona "aree per servizi" e quindi di locale o comunque concedere in godimento le unità immobiliari a docenti, ricercatori, dipendenti dell'Università, ovvero studenti della stessa.

Non possono estendersi a questo atto unilaterale i principi elaborati dalla giurisprudenza per le convenzioni urbanistiche, perché manca nell'atto unilaterale il peculiare contenuto eterogeneo della convenzione urbanistica, che contiene la disciplina dell'assetto del territorio, la quantificazione degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, con la previsione delle opere a scomputo, le reciproche obbligazioni, che fanno ricondurre la convenzione ad un contratto di scambio e ne fanno assumere un carattere negoziale.

La restituzione degli oneri è conseguenza della mancata realizzazione delle opere, indipendentemente dalla causa, per cui non osta all'accoglimento della domanda la circostanza che in sede penale sia stata accertata la lottizzazione abusiva, cui è conseguita la confisca del bene.

### Sez. II, sentenza 22 settembre 2022, n. 2044 – Pres. Di Benedetto, Est. Bini

1. L'art. 58 comma 2 del D.L. n. 112/2008, convertito nella L. 133/2008 stabilisce, per gli immobili inclusi nel Piano delle Alienazioni e Valorizzazione Immobiliari (PAVI) che "La deliberazione del consiglio comunale di approvazione, ovvero di ratifica dell'atto di deliberazione se trattasi di società o Ente a totale partecipazione pubblica, del piano delle alienazioni e valorizzazioni determina le destinazioni d'uso urbanistiche degli immobili".

In base a detta disposizione la delibera consiliare determina la destinazione d'uso ed effettua una ricognizione della disciplina urbanistica applicabile.

Nell'ipotesi in cui subentri una nuova disciplina urbanistica, trovano applicazione le previsioni del nuovo Piano Urbanistico generale, in virtù del principio della successione nel tempo delle norme.

Anche per gli immobili inclusi nel PAVI le disposizioni del nuovo PGT sostituiscono integralmente le precedenti prescrizioni del vecchio Piano riguardanti la zona medesima, che vengono meno per la fondamentale ragione che la pianificazione urbanistica, che ha per sua natura carattere dinamico, ha proprio la finalità di adeguare la disciplina del territorio alle sopravvenute esigenze, salvo che lo stesso nuovo strumento urbanistico non preveda espressamente la ultrattività della disciplina previgente.

2. Il PGRA – piano di gestione dei rischi di alluvione – al pari del PAI – piano di assetto idrogeologico – ha carattere di piano sovraordinato rispetto alla pianificazione comunale, in quanto finalizzato alla verifica e protezione di interessi generali, quali la tutela dell'assetto idrogeologico del territorio, a sua volta connessa alla necessità di evitare i rischi per la sicurezza pubblica.

Il Piano di Gestione del Rischio di Alluvioni, ai sensi dell'art. 3, comma 1 del DPCM 27 ottobre 2016, costituisce stralcio funzionale del Piano di Bacino del distretto idrografico padano e ha valore di Piano territoriale di settore. Ai sensi dell'art. 3 comma 3 del DPCM 27 ottobre 2016, le amministrazioni e gli enti pubblici si conformano alle disposizioni del Piano di gestione del rischio di alluvioni in conformità con l'art. 65, commi 4, 5 e 6 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni.

3. Tale obbligo di conformazione esclude sia la necessità di ripubblicazione del piano sia una nuova valutazione ambientale strategica.

Quanto al primo profilo, si tratta infatti di una modifica introdotta ai fini specifici della tutela idrogeologica che, al pari di quelle introdotte per la tutela del paesaggio e dell'ambiente, non comportano la necessità per il Comune interessato di riavviare il procedimento di approvazione dello strumento, con conseguente ripubblicazione dello stesso, inserendosi tali modifiche nell'ambito di un unico procedimento di formazione progressiva del disegno relativo alla programmazione generale del territorio.

Viene altresì esclusa la necessità di sottoporre il piano ad una nuova Vas, in quanto la nuova disciplina introdotta in sede di approvazione rafforza la tutela ambientale idrogeologica e introduce nuove aree a rischio.

Pertanto se già il Piano adottato è stato ritenuto compatibile con i valori ambientali e le esigenze di protezione dei suddetti valori, il piano approvato, con l'introduzione di una disciplina rafforzata in termini di prevenzione, non richiede un ulteriore esame.

4. Non risulta viziato sotto il profilo della illogicità il Piano di gestione dei rischi di alluvione in cui per individuare le aree potenzialmente esposte a pericolosità per alluvioni, stimare il grado di rischio al quale sono esposti gli elementi che ricadono entro le aree "allagabili" e impostare le misure per ridurre il rischio medesimo suddivise in misure di prevenzione, protezione, preparazione, viene utilizzato il modello idrologico piogge-portate, riportando non le piene storiche ma i valori di colmi di piena, dell'andamento dell'onda di piena e dei tempi di ritorno di 10, 100 e 500 anni.

Nel PGRA possono essere presi in considerazione anche eventi di piena più recenti e maggiormente gravosi, che non sono ricompresi in statistiche, ma che giustificano la perimetrazione della pericolosità idraulica.

### Sez. II, sentenza 26 settembre 2022, n. 2053 – Pres. Di Benedetto, Est. Patelli

- 1. Nell'ambito del procedimento di adozione e approvazione del Piano di Governo del Territorio, disciplinato all'art. 13 della L.R. n. 12/2005, non può essere rinvenuto un rapporto di rigida correlazione tra le osservazioni recepite e i pareri acquisiti, da un lato, e la possibilità di modificare il piano di governo adottato, dall'altro lato, perché questo significherebbe privare il pianificatore della discrezionalità che gli appartiene sino all'esito del procedimento e anteporre o quantomeno equiparare l'interesse privato al godimento lucrativo della propria area con quello pubblico della pianificazione. L'interesse principale nell'esercizio del potere di pianificazione sia in sede di adozione sia in sede di approvazione resta quello, pubblico, di garantire la funzionalità complessiva delle scelte di governo del territorio.
- 2. L'obbligo di ripubblicazione del piano adottato, nell'ambito del procedimento ex all'art. 13 della L.R. n. 12/2005, sorge solo a fronte di modifiche che comportano una rielaborazione complessiva dello strumento di pianificazione territoriale, vale a dire in caso di mutamenti tali da determinare un cambiamento radicale delle caratteristiche essenziali del piano e dei criteri che presiedono alla sua impostazione.
- 3. Con riferimento al procedimento disciplinato all'art. 13 della L.R. n. 12/2005, sono pienamente ammissibili modifiche d'ufficio al Pgt in sede di approvazione. Esistono infatti modifiche "obbligatorie" (in quanto indispensabili per assicurare il rispetto delle previsioni del piano territoriale di coordinamento, la razionale sistemazione delle opere e degli impianti di interesse dello Stato, la tutela del paesaggio e dei complessi storici, monumentali, ambientali e archeologici, l'adozione di standard urbanistici minimi), modifiche "facoltative" (consistenti in innovazioni non sostanziali) e modifiche "concordate" (conseguenti all'accoglimento di osservazioni presentate al piano ed accettate dal Comune). Le modifiche facoltative sono quelle

a cui l'amministrazione si determina d'ufficio, al fine di mantenere – anche per l'effetto di ulteriori modifiche apportate al piano – l'equilibrio complessivo del medesimo e, tra l'altro, il consumo di suolo nei limiti di legge.

- 4. Ai sensi della L.R. n. 31/2004, il Comune può attribuire una destinazione a verde ad un'area occupata da inerti e necessitante una bonifica, non considerandola dunque come "suolo già consumato".
- 5. La pianificazione serve a realizzare lo sviluppo complessivo ed armonico del territorio nel rispetto dei valori costituzionali tra i quali vi sono certamente, in linea generale, le esigenze di tutela di valori ambientali e anche di contrasto ai cambiamenti climatici. All'interno della pianificazione urbanistica devono dunque trovare spazio anche esigenze di tutela ambientale ed ecologica, tra le quali spicca la necessità di evitare l'ulteriore edificazione e di mantenere un equilibrato rapporto tra aree edificate e spazi liberi. In riferimento alle previsioni contenute nella L.R. n. 31/2014, le esigenze ambientali non sono preservate solo mediante il riuso del patrimonio esistente ma anche (se non *a fortiori*) mediante la restituzione a superficie libera di una superficie già consumata.

### Sez. II, sentenza 29 settembre 2022, n. 2126 – Pres. Di Bendetto, Est. Patelli

Dottrina e giurisprudenza distinguono due categorie di atti confermativi, contrapponendo la conferma propria all'atto meramente confermativo (o conferma impropria). La distinzione si basa sul fatto che l'adozione dell'atto sia preceduta o meno da una rinnovata valutazione istruttoria ad opera dell'amministrazione. Solo l'atto di conferma propria, adottato all'esito di una nuova istruttoria e di una riponderazione, anche nel merito, dei presupposti di fatto e di diritto sottesi all'emanazione del provvedimento originario può essere considerato un provvedimento di secondo grado, interamente sostitutivo del precedente. Ciò comporta, sul versante processuale, che solo il provvedimento di conferma proprio è idoneo a far decorrere un nuovo termine di impugnazione (e deve anzi essere impugnato poiché ha travolto e assorbito l'atto confermato).

Non può ammettersi la legittimità di una richiesta di permesso di costruire in sanatoria per il tramite della quale la parte pretenda di raggiungere lo stato di conformità dei luoghi realizzando ulteriori opere edilizie, poiché il presupposto dell'accertamento di conformità è che la situazione di fatto attualmente abusiva sia già conforme alla disciplina urbanistica dell'epoca di realizzazione e di quella della domanda, mentre non è ammesso che divenga conforme attraverso ulteriori opere edili.

### Sez. II, sentenza 13 ottobre 2022, n. 2253 – Pres. Est. Zucchini

Il legislatore statale, nell'inserire le infrastrutture per le reti di comunicazione fra le opere di urbanizzazione primaria (art. 86, comma 3, del D.Lgs. 1/8/2003, n. 259), ha espresso un principio fondamentale della normativa urbanistica, a fronte del quale la potestà regolamentare, attribuita ai Comuni dall'articolo 8, comma 6, della L. 22/2/2001, n. 36, non può essere esercitata prevedendo divieti generalizzati "di installazione in aree urbanistiche predefinite, al di là della loro ubicazione o connotazione o di concrete (e, come tali, differenziate) esigenze di armonioso governo del territorio", posto che tali limitazioni generalizzate si pongono in contrasto con l'interesse pubblico alla diffusione ed alla capillarità del servizio.

Laddove un Comune consentisse l'installazione di impianti di telefonia e di telecomunicazioni soltanto in taluni punti del territorio, si realizzerebbe l'introduzione di un limite generale alla localizzazione non ammesso dall'ordinamento.

L'installazione di impianti di telefonia e di telecomunicazioni è consentita anche in zone aventi destinazione agricola.

Una norma di pianificazione generale, la quale subordini l'istallazione di impianti per telefonia mobile (s.r.b.) a pianificazione attuativa, è da considerarsi il contrasto con il D. Lgs. n. 259/2003.

### Sez. II, sentenza 13 ottobre 2022, n. 2254 – Pres. Est. Zucchini

La disciplina delle distanze dai confini applicabile ai fabbricati situati in una determinata zona omogenea va individuata nella disciplina dettata dagli strumenti urbanistici per i fabbricati insistenti in tale zona.

### Sez. II, sentenza 14 ottobre 2022, n. 2261 – Pres. Est. Zucchini

- 1. L'art. 72 del RD n. 267/1942, che attribuisce al curatore il potere di liberare il Fallimento da eventuali vincoli contrattuali in atto attraverso lo scioglimento del contratto, non trova applicazione nei confronti delle convenzioni urbanistiche, poiché in caso contrario verrebbe attribuita una posizione poziore agli interessi privati della massa creditoria rispetto a quelli sottesi all'esecuzione di una prestazione dettata dall'interesse pubblico, come tale ascrivibile alla più ampia collettività degli amministrati.
- 2. Le obbligazioni nascenti dalle convenzioni urbanistiche hanno carattere di obbligazioni *propter rem* (o "ambulatorie") sicché le stesse vincolano gli aventi causa degli operatori che hanno sottoscritto la convenzione.
- 3. La prescrizione dei diritti di parte pubblica derivanti dalle convenzioni urbanistiche ha durata decennale ex art. 2946 c.c. e decorre dalla scadenza di efficacia della convenzione o da altro momento indicato dalla stessa.
- 4. L'art. 2932 c.c. non è applicabile qualora venga richiesta nei confronti della parte pubblica di una convenzione urbanistica una sentenza che tenga luogo del contratto di cessione/trasferimento dei fondi di cui è causa e non venga allegata alla domanda la dichiarazione sulla regolarità edilizia del bene di cui all'art. 46 del DPR n. 380/2001 (già art. 17 della legge n. 47/1985).

# Sez. II, sentenza 29 novembre 2022, n. 2649 – Pres. Russo, Est. Patelli

Quando si versa in una fattispecie in cui sia stato utilizzato un titolo inidoneo per l'esecuzione di un intervento edilizio che richiede un altro tipo di titolo (vale a dire la Scia in luogo del permesso di costruire), le opere realizzate a seguito della presentazione di un titolo inidoneo sono abusive. Considerato che, a fronte della realizzazione di un organismo edilizio nuovo e alla realizzazione di una sala giochi era necessario munirsi di un permesso di costruire, l'utilizzo del titolo inidoneo (Scia) rende abusivo l'intervento e impone al Comune di intervenire attraverso i suoi poteri generali di vigilanza in ambito edilizio. Pur in presenza di sempre maggiori spazi di semplificazione procedimentale anche in ambito edilizio esistono tuttavia dei

limiti insormontabili che non consentono di derubricare gli interventi "maggiori" al titolo "minore". Se pertanto il privato ha sempre la possibilità di optare per il permesso di costruire, laddove gli sarebbe possibile agire tramite semplice Scia non vale il reciproco, per cui nei casi in cui è ritenuto necessario l'avallo esplicito dell'intervento, l'utilizzo di qualsivoglia altra forma di comunicazione, ivi comprese quelle nuove introdotte nel tempo (si pensi alla c.d. comunicazione inizio lavori - C.I.L. - o comunicazione inizio lavori asseverata - C.I.L.A.) è sostanzialmente inutile. Pertanto, la reazione comunale – di dichiarazione di inidoneità della Scia per l'intervento in programma – è legittima, fatti salvi gli ulteriori poteri sanzionatori che dovranno essere attivati in considerazione della natura abusiva delle opere né era necessario che il Comune intervenisse invece con i poteri inibitori e di "autotutela" previsti dall'art. 19 L. n. 241/1990.

#### **ELEZIONI**

### Sez. III, sentenza 30 marzo 2022, n. 719 – Pres. Caso, Est. Plantamura

1) Per consolidato orientamento giurisprudenziale, nel giudizio amministrativo per l'annullamento dei verbali di proclamazione degli eletti e delle operazioni di ripartizione dei seggi, la legittimazione passiva è attribuita alla pubblica amministrazione a cui vanno giuridicamente imputati i risultati della consultazione elettorale oggetto di lite e non all'amministrazione statale o agli organi che, pur avendo svolto taluni compiti nel procedimento elettorale, sono destinati a sciogliersi subito dopo la proclamazione degli eletti e non sono, quindi, portatori di un interesse giuridicamente apprezzabile al mantenimento dei propri atti.

Pertanto, nel caso di contestazione delle operazioni elettorali per l'elezione del consiglio e del Presidente della provincia, deve dichiararsi inammissibile, per difetto di legittimazione passiva, il ricorso proposto avverso la Prefettura della provincia in cui si sono svolte suddette operazioni.

- 2) In materia elettorale, la regola fondamentale è quella del rispetto della volontà dell'elettore e dell'attribuzione, fin tanto che si possa, di significato alla consultazione elettorale. Pertanto, si deve ritenere che le regole formali contenute nella normativa e nelle istruzioni ministeriali sono strumentali e la loro violazione è significativa soltanto se dimostra una sostanziale inattendibilità del risultato finale.
- 3) Il principio di conservazione delle operazioni elettorali porta con sé il principio della strumentalità delle forme, sicché, in mancanza di una comminatoria espressa di nullità, tra tutte le possibili irregolarità sono rilevanti solo quelle sostanziali, che impediscono il raggiungimento dello scopo al quale l'atto è prefigurato e, dunque, quelle idonee ad influire sulla sincerità e sulla libertà di voto, mentre non comportano l'annullamento delle operazioni elettorali le irregolarità formali, che non incidono negativamente sulla finalità che il procedimento persegue, id est l'autenticità, la genuinità e la correttezza delle operazioni e del loro risultato.

#### **ISTRUZIONE**

### Sez. III, sentenza 6 ottobre 2022, n. 2190 – Pres. Cozzi, Est. Plantamura

Ai sensi dell'art. 8 del D.lgs. 13/04/2017, n. 61, i passaggi tra i percorsi di istruzione professionale e i percorsi di istruzione e formazione professionale, e viceversa, «costituiscono una delle opportunità che garantiscono alla studentessa e allo studente la realizzazione di un

percorso personale di crescita e di apprendimento, in rapporto alle proprie potenzialità, attitudini ed interessi, anche attraverso la ridefinizione delle scelte, senza disperdere il proprio bagaglio di acquisizioni» (così, il comma 1); detti passaggi, inoltre, sono effettuati, ai sensi del successivo comma 4, «esclusivamente a domanda della studentessa e dello studente nei limiti delle disponibilità di posti nelle classi di riferimento delle istituzioni scolastiche e formative».

Stando ai criteri generali dettati dal Ministero dell'istruzione nel D.M. 17/05/2018, in attuazione di quanto disposto dall'art. 7, comma 1 del d.lgs. n. 61 del 2017, lo Stato, le regioni e le province autonome devono promuovere e sostenere il raccordo tra il sistema dell'istruzione professionale e il sistema di istruzione e formazione professionale, anche per «rendere effettiva per la studentessa e lo studente la possibilità dei passaggi tra i percorsi dei sistemi di I.P. e di IeFP» [nello stesso senso depone anche l'Accordo, adottato ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del citato decreto legislativo, ove si ribadisce come debba essere assicurata «in ogni caso» la reversibilità delle scelte e la possibilità dei passaggi (cfr. l'art. 1 dell'Accordo), di cui vengono poi declinate fasi e condizioni].

Come chiarito nelle "Linee guida" adottate con il D.M. n. 83, del 10-10-2008: "Per le classi terminali della scuola secondaria superiore il gestore può chiedere, con adeguata motivazione, entro l'avvio dell'anno scolastico, l'autorizzazione al Direttore scolastico regionale per una sola classe collaterale qualora gli studenti neo iscritti non possano essere inseriti nelle classi esistenti".

È illegittimo il diniego di autorizzazione per l'attivazione di una classe 5<sup>^</sup> collaterale per l'a.s. 2021/2022 basato su un'interpretazione dell'art. 8, comma 4 del D.lgs. 13/04/2017, n. 61, non supportata dai noti canoni di interpretazione letterale e logico-sistematica, ritraibili dall'art. 12 delle Disposizioni sulla legge in generale. L'applicazione combinata dei suindicati criteri ermeneutici non conduce alla conclusione, fatta propria dall'Amministrazione, per la quale le «classi di riferimento», di cui all'art. 8, comma 4 del D.lgs. n. 61/2017, devono intendersi come limitate a «quelle già definite in organico di diritto», senza possibilità di includervi la classe «collaterale», benché quest'ultima sia stata prevista proprio per l'inserimento degli studenti neoiscritti (ferme le restanti condizioni prescritte per l'attivazione, nella specie non poste in discussione). Detta interpretazione si risolve in una illegittima compressione della possibilità del passaggio degli studenti dai percorsi di istruzione e formazione professionale (IeFP) ai percorsi di istruzione professionale (IP), contrastante con la finalità, perseguita dal legislatore con le soprarichiamate norme, di promuovere l'effettiva possibilità dei passaggi tra i percorsi dei sistemi di IP e di IeFP.

Va accolta la domanda di condanna al rilascio dell'autorizzazione richiesta, così come formulata da parte ricorrente, ai sensi degli artt. 34, comma 1, lett. c) e 31, comma 3 del c.p.a., tenuto conto dei due provvedimenti sfavorevoli sin qui adottati dalla p.a. sulla medesima richiesta di autorizzazione, già oggetto sia delle statuizioni rese in fase cautelare che della presente pronuncia, atteso che – in applicazione del principio del c.d. *one shot* temperato, vigente nel nostro ordinamento (cfr., tra le altre, Consiglio di Stato, III, 02-02-2021, n. 946; id., IV, 15-05-2020, n. 3095; T.A.R. Sicilia, Catania, IV, 08-03-2021, n. 713; T.A.R. Veneto, I, 08-04-2021, n. 450; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 28-05-2021, nn. 1322, 1323; id., III, 12-05-2020, n. 802) – l'Amministrazione, a seguito dell'annullamento di un proprio atto, anche a mezzo di pronuncia di natura cautelare, è tenuta a riesaminare l'affare nella sua interezza, con definitiva preclusione per l'avvenire di decisioni sfavorevoli per il privato, ancorché riguardanti aspetti o profili della questione non valutati in precedenza, come ribadito anche in sede positiva, con la modifica dell'art. 10-bis della legge n. 241 del 1990, da parte dell'art. 12 del decreto-

legge n. 76 del 2020, convertito dalla legge n. 120 del 2020 (per cui: "in caso di annullamento in giudizio del provvedimento così adottato, nell'esercitare nuovamente il suo potere l'amministrazione non può addurre per la prima volta motivi ostativi già emergenti dall'istruttoria del provvedimento annullato").

#### **PNRR**

### Sez. III, sentenza 1 agosto 2022, n. 1852 – Pres. Caso, Est. Plantamura

In materia di assegnazione delle risorse per l'attuazione del PNRR - di cui al Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 – è legittima l'esclusione del Comune ricorrente dalla "rosa" dei borghi da candidare per la selezione del "progetto-pilota" per la Lombardia dei borghi a rischio abbandono o abbandonati, di cui alla DGR Lombardia n. XI/5763, del 21 dicembre 2021, discendendo la stessa dall'applicazione della lex specialis, a cui si richiama il «Modello di analisi territoriale per l'individuazione del Borgo Pilota – Bando PNRR» predisposto dall'Autorità competente al fine di procedere in modo uniforme nei confronti di tutti i candidati.

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.

Nell'ambito delle procedure telematiche di evidenza pubblica non sono necessarie sedute pubbliche per l'apertura delle offerte, tenuto conto che la piattaforma elettronica che supporta le varie fasi di gara assicura l'intangibilità del contenuto delle offerte stesse (indipendentemente dalla presenza o meno del pubblico).

#### PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

### Sez. I, sentenza 27 settembre 2022, n. 2087 – Pres. Vinciguerra, Est. Perilli

Nei procedimenti amministrativi l'urgenza nel provvedere non può considerarsi *in re ipsa*, e l'amministrazione, in applicazione della regola generale dettata dall'articolo 7, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, ha l'onere di indicare le particolari ragioni di urgenza per cui ritiene di omettere la primaria garanzia partecipativa, costituita dalla comunicazione di avvio del procedimento (Tribunale amministrativo regionale per la Campania, Sezione V, 30 maggio 2013, n. 2824; Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sede di Salerno, 8 maggio 2014, n. 882; Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria, 18 febbraio 2013, n. 84).

La tutela avanzata degli interessi dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza non rappresenta una ragione sufficiente per escludere *a priori* la garanzia della partecipazione procedimentale, la quale è volta non solo ad assicurare il diritto di difesa del privato ma anche a consentire la formazione di un quadro istruttorio il più completo possibile, in base al quale il Questore è tenuto ad effettuare il bilanciamento dei rilevanti interessi coinvolti, tutti di rango costituzionale.

L'omissione della comunicazione di avvio del procedimento non è pertanto coerente con i principi generali del buon andamento e di trasparenza dell'azione amministrativa e non si giustifica neppure alla luce della specifica disciplina di settore, nella quale - a differenza di altre fattispecie appartenenti al diritto amministrativo della prevenzione - non è prevista una norma eccezionale che sancisca la non obbligatorietà della comunicazione di avvio del procedimento, a tutela di un interesse di rango superiore (così come era previsto, ad esempio, in materia di

informazioni antimafia, dall'articolo 93, comma 7, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nella versione vigente anteriormente alla riforma di cui al decreto legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito nella legge 29 dicembre 2021, n. 233).

Nei procedimenti volti all'adozione di un provvedimento di D.A.SPO. la comunicazione di avvio del procedimento è dunque disciplinata dalla regola generale contenuta nell'articolo 7, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, la quale ne consente l'omissione solo ove l'amministrazione individui particolari esigenze di celerità del procedimento (pronuncia in distacco dalla giurisprudenza maggioritaria secondo cui la mancata comunicazione di avvio del procedimento amministrativo, volto all'adozione di un provvedimento di D.A.SPO., non è idonea a condurre alla sua caducazione, in considerazione delle intrinseche ragioni di urgenza nel provvedere ad esso sottese, determinate dalla sua natura di rimedio volto ad evitare che le manifestazioni sportive costituiscano occasione di scontri e di violenze sulle persone e sulle cose)

## Sez. I, sentenza 27 settembre 2022, n. 2088 – Pres. Vinciguerra, Est. Perilli

Alla stregua del principio di economia procedimentale e del fondamentale canone di buona fede procedimentale nonché della connotazione unitaria del procedimento amministrativo, l'accertamento dei presupposti per l'esercizio di un potere di natura vincolata, nei procedimenti ad istanza di parte, deve essere effettuato non solo con riferimento al momento in cui sorge per l'amministrazione il dovere di procedere ma anche con riferimento al momento in cui la stessa provvede.

# Sez. I, sentenza 24 ottobre 2022, n. 2326 – Pres. Vinciguerra, Est. Mameli

L'istituto della convalida è riconducibile al più generale potere di autotutela di cui è titolare l'Amministrazione. si può quindi ritenere, in mancanza di espresse limitazioni normative, che la convalida sia uno strumento "onnicomprensivo" suscettibile di sanare qualsiasi vizio determinante l'annullabilità del provvedimento, sempreché ovviamente si tratti di vizi che lasciano salvo l'eventuale successivo esercizio della funzione amministrativa (cfr. Cons. Stato, sez. V, 27 marzo 2013, n. 1775; v. anche T.A.R. Toscana, sez. III, 30 giugno 2015, n. 1002; diversamente, nel senso che il potere di convalida sia esercitabile soltanto per emendare un provvedimento amministrativo da vizi formali, o comunque non afferenti al suo contenuto sostanziale cfr. Cons. Stato, sez. IV, 18 maggio 2017, n. 2351; id., sez. VI, 20 aprile 2016, n. 2198)

#### PROCESSO AMMINISTRATIVO

#### Sez. IV, sentenza 23 febbraio 2022, n. 452 – Pres. Nunziata, Est. De Vita

Una mera piattaforma telematica per la gestione del servizio di telemedicina non deve essere provvista della certificazione di conformità CE relativa ai dispositivi medici, specie qualora la lex specialis non abbia specificamente richiesto tale requisito e non sia in alcun modo ricavabile lo svolgimento per mezzo della piattaforma di alcuna attività medica in senso stretto, ossia di diagnosi, di prevenzione, di controllo, di terapia o di attenuazione di una malattia, prevedendosi per il suo tramite l'esecuzione di compiti assolutamente accessori e di supporto all'attività di telemedicina vera e propria, essendo quest'ultima effettuata soltanto per mezzo degli apparecchi (device) destinati all'acquisizione dei parametri clinici del paziente (ovvero i saturimetri e gli elettrocardiografi). Sicché la piattaforma deve essere necessariamente intesa come un sistema telematico avente una funzione di mera aggregazione e gestione di dati,

attraverso il quale non si possono porre in essere attività di diagnosi o terapeutiche ma solo riportare i dati, monitorati ed elaborati esclusivamente tramite i dispositivi medici operanti sul paziente a domicilio.

Il sindacato del giudice amministrativo sull'esercizio della propria attività valutativa da parte della Commissione giudicatrice di gara non può sostituirsi a quello della pubblica amministrazione, in quanto la valutazione delle offerte nonché l'attribuzione dei punteggi da parte della Commissione giudicatrice rientrano nell'ampia discrezionalità tecnica riconosciuta a tale organo. Le censure che attingono il merito di tale valutazione (opinabile) sono inammissibili, perché sollecitano il giudice amministrativo ad esercitare un sindacato sostitutivo, al di fuori dei tassativi casi sanciti dall'art. 134 c.p.a., fatto salvo il limite della abnormità della scelta tecnica. Ne deriva che, come da consolidato indirizzo giurisprudenziale, per sconfessare il giudizio della Commissione giudicatrice non è sufficiente evidenziarne la mera non condivisibilità, dovendosi piuttosto dimostrare la palese inattendibilità e l'evidente insostenibilità del giudizio tecnico compiuto.

### Sez. I, sentenza 9 agosto 2022, n. 1902 – Pres. Fornataro, Est. Mameli

Rientra nella giurisdizione del giudice ordinario e non in quella del giudice amministrativo, una controversia avente ad oggetto l'impugnazione in s.g. del provvedimento con il quale il Comune ha ordinato lo sgombero immediato e il ripristino di un'area demaniale illecitamente occupata da terzi (nella specie, da una comunità sinti), nel caso in cui si tratti di un'area demaniale comunale appartenente al patrimonio disponibile dell'Ente locale. Le controversie relative all'ordine di sgombero esulano dalla giurisdizione del giudice amministrativo laddove le aree contestate rientrino nel patrimonio disponibile del comune, esercitando in tal caso l'Amministrazione, con i provvedimenti di sgombero, un'azione inquadrabile nella tipica tutela possessoria di stampo civilistico quale attività privata di autotutela del proprio patrimonio immobiliare.

### Sez. III, sentenza 28 ottobre 2022, n. 2376 – Pres. Bignami, Est. Cozzi

Ai sensi dell'art. 143, primo comma, lett. a), del r.d. n. 1775 del 1933 (*Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici*), appartengono alla giurisdizione del Tribunale Superiore delle acque pubbliche le controversie che hanno ad oggetto i provvedimenti amministrativi in materia di acque pubbliche.

Come chiarito dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione, l'art. 143 del r.d. n. 1775 del 1933 (*Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici*) devolve ad un giudice specializzato (nel caso di specie il Tribunale superiore delle acque pubbliche) tutte le controversie che riguardino l'utilizzazione del demanio idrico, così incidendo in maniera diretta ed immediata sull'uso delle acque pubbliche.

Rientrano nella giurisdizione del Tribunale Superiore delle acque pubbliche le controversie in cui si discuta della validità di un atto amministrativo che incide direttamente sul modo di utilizzazione delle acque pubbliche, anche nel caso in cui tale provvedimento sia stato adottato nell'esercizio di poteri che, inerendo ad interessi più generali e diversi, non siano strettamente attinenti alla materia delle acque (cfr. Cassazione civ., sez. un., ordinanza 5 febbraio 2020, n. 2710; id. sent. 25 ottobre 2013, n. 24154; in questo senso si veda anche Consiglio di Stato, sez. IV, 4 luglio 2022, n. 5552).

I provvedimenti adottati dalle Province e dalla Città Metropolitana di Milano nell'esercizio dei poteri contemplati dell'articolo 43, primo comma, lett. a), b) e b-bis) della legge regionale n. 26 del 2003 (*Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche*), oltre ad essere emanati da un'amministrazione preposta alla tutela delle acque e nell'esercizio di poteri che hanno specificamente lo scopo di assicurare tale tutela, incidono direttamente sull'utilizzo del demanio idrico, posto che, con essi, si intende disciplinare le modalità di resa al suolo di acque emunte dalla falda acquifera.

Vi è difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in favore del Tribunale Superiore delle acque pubbliche per le controversie aventi per oggetto l'annullamento del diniego di autorizzazione per la resa in falda di acque a uso geotermico (pompa di calore) e per la variante alla concessione di piccola derivazione d'acqua pubblica sotterranea, trattandosi di atti che, nel disciplinare le modalità di resa al suolo di acque emunte dalla falda acquifera, incidono direttamente sull'utilizzo del demanio idrico.

Nelle suindicate evenienze, non è decisivo, per radicare la giurisdizione del giudice amministrativi, il fatto che l'interesse che si intende preservare è anche di carattere ambientale, posto che, in ogni caso, non può negarsi che gli atti impugnati incidono direttamente sul regime di utilizzo delle acque.

# Sez. III, sentenza 7 novembre 2022, n. 2472 – Pres. Bignami, Est. Lombardi

La posizione giuridica soggettiva tipica della relazione tra vigilante e vigilato è d'interesse legittimo, per la cui tutela il ricorrente non deve attivare, in presenza di note pianamente interlocutorie o ricognitive delle norme esistenti, lo strumento processuale dell'azione di annullamento, bensì la richiesta di una pronuncia che accerti l'eventuale inerzia qualificata dell'Amministrazione vigilante ai sensi dell'art. 31 c.p.a., dovendo – a tal fine - sussistere, in via alternativa, o un procedimento amministrativo i cui termini si siano conclusi e su cui si innesti l'obbligo di provvedere, o una disposizione di legge ad hoc.

### Sez. III, sentenza 20 dicembre 2022, n. 2800 – Pres. Bignami, Est. Lombardi

In materia di presupposti processuali, dev'essere distinto l'interesse di mero fatto – non giuridicamente qualificato – a interagire con le scelte dell'amministrazione in punto di collocazione di un plesso scolastico motivato da ragioni di risparmio di spesa, dall'interesse, suscettibile di tutela giurisdizionale, alla conservazione di determinati standards nell'istruzione scolastica, a cui concorre la corretta individuazione degli spazi in cui si svolge l'attività didattica.

#### **PUBBLICO IMPIEGO**

### Sez. III, sentenza breve 12 maggio 2022, n. 1106 – Pres. Caso, Est. Cozzi

Rientra nella giurisdizione del G.O. in funzione di giudice del lavoro, una controversia avente ad oggetto l'impugnazione in s.g. del provvedimento con il quale la P.A. ha disposto la revoca in autotutela della proposta di stipulare un contratto di lavoro a tempo determinato ex art. 59, comma 4 e ss., del d.l. n. 73/2021 (nella specie, contratto per docente scolastico); si tratta all'evidenza di atto che esula dall'ambito concorsuale e che può tutt'al più ascriversi all'ambito

delle procedure di assunzione, per le quali, in base all'art. 63, primo comma, del d.lgs. n. 165 del 2001, sussiste comunque la giurisdizione del giudice ordinario.

## **SANITÀ**

## Sez. III, sentenza 27 maggio 2022, n. 1229 – Pres. Caso, Est. Plantamura

In base agli artt. 8-bis comma 3 e 8-quinques del d.lgs. 30/12/1992, n. 502, le regioni sono tenute a stipulare, con le strutture private che intendono erogare prestazioni sanitarie e sociosanitarie a carico del servizio sanitario nazionale, appositi accordi contrattuali, in cui è definito il volume massimo di prestazioni che tali strutture si impegnano ad assicurare, allo scopo sia di circoscrivere l'obbligo dell'operatore sia di predeterminare la spesa massima che il servizio sanitario si impegna a sostenere per ogni singola struttura.

Ai sensi del combinato disposto dei commi 5-bis e 5-ter dell'art. 4 del DL 19 maggio 2020, n. 34, la possibilità delle regioni di "riconoscere alle strutture private accreditate" una remunerazione aggiuntiva, va ancorata alla presenza e alla consistenza del budget e, dunque, alla contrattualizzazione della struttura.

## Sez. III, sentenza 13 dicembre 2022, n. 2746 – Pres. Bignami, Est. Plantamura

In base al principio della presa in carico personalizzata, desumibile dagli artt. 6 e 14 della L. n. 328 del 2000, nonché dagli artt. 2 e 7 della L.R. Lombardia n. 3 del 2008 e, comunque, in base principi informatori del sistema integrato di interventi e servizi sociali (di cui all'art. 1, comma 3, della L. n. 328 del 2000), spetta al Comune garantire al cittadino l'erogazione delle prestazioni sociosanitarie, salva l'azione nei confronti degli altri soggetti onerati per l'eventuale recupero delle somme necessarie al pagamento del servizio, che non possono essere scaricate sull'utente o sulla famiglia.

Tenuto conto di quanto espressamente disposto dagli artt. 24 e 43 comma 1 c.p.a., 1 e ss. della legge L. 09/01/2004, n. 6, e della ratio della disciplina dell'amministrazione di sostegno (che impone di valutare l'interesse del beneficiario ai fini dell'inizio «*ex novo*» del giudizio e non anche per proseguire, mediante la proposizione di motivi aggiunti, il giudizio già incardinato sulla base di una preesistente autorizzazione del giudice tutelare), non è necessaria l'autorizzazione del Giudice tutelare per la proposizione dei motivi aggiunti.

In base agli artt. 25 della legge n. 328 del 2000 e 8 comma secondo della legge regionale Lombardia n. 3 del 2008, l'accesso agevolato alle prestazioni sociosanitarie e sociali e il relativo livello di compartecipazione al costo delle medesime è stabilito dai comuni nel rispetto della disciplina statale sull'indicatore della situazione economica equivalente, contenuta nel d.p.c.m. n. 159 del 2013.

È precluso ai Comuni di modificare i criteri previsti dalla disciplina statale, potendosi altrimenti pervenire ad uno stravolgimento dei criteri dettati con il suddetto d.p.c.m., che, in quanto funzionali alla determinazione del livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, devono trovare uniforme applicazione su tutto il territorio nazionale.

I Comuni devono determinare la quota di compartecipazione dell'assistito valutandone la capacità economica esclusivamente in base ai criteri ISEE contenuti negli artt. 2 e 5 del decreto ministeriale n. 159/2013; nell'esercizio di tale potestà è in ogni caso preclusa la determinazione

di una compartecipazione in misura superiore a quella determinata in base ai criteri ISEE, vanificandosi altrimenti lo scopo assistenziale prefigurato dal legislatore.

È illegittimo il provvedimento con il quale il comune, invocando generici limiti di bilancio, ha negativamente inciso sul diritto alla compartecipazione, dovendo il bilancio comunale adeguarsi ai bisogni dell'utenza, salve le situazioni-limite di assoluta impossibilità di reperimento delle necessarie risorse finanziarie.

È in contrasto con il principio di libera scelta dell'assistito nella individuazione della struttura socio-sanitaria la delibera che, nel prevedere che l'istante sia obbligato ad inoltrare contestuale domanda di inserimento in altre strutture meno onerose, stabilisca che, qualora una di queste dovesse comunicare la disponibilità del posto, si debba procedere al relativo collocamento a pena di decadenza dal contributo in caso di rifiuto.

È illegittima la pretesa comunale di computare nella voce «reddito netto mensile», da sottrarre alla «retta mensile» per ottenere la «compartecipazione massima», l'indennità di accompagnamento, esulando quest'ultima dalla nozione di reddito ai fini del calcolo ISEE e non costituendo incremento di ricchezza ma importo riconosciuto a titolo meramente compensativo o risarcitorio a favore delle situazioni di "disabilità".

#### SICUREZZA PUBBLICA

### Sez. I, sentenza 2 marzo 2022, n. 497 – Pres. Giordano, Est. Perilli

In materia di misure di prevenzione personale, la formulazione di un negativo giudizio prognostico di pericolosità a carico di un soggetto non può basarsi – in presenza di una grave situazione di agitazione collettiva – su una condotta reattiva dello stesso, ancorché connotata da oggettiva aggressività. Ciò in quanto non è predicabile – secondo la logica causale del "più probabile che non" sottesa alle misure di prevenzione – che tale condotta abbia – in via esclusiva - dato luogo al tumulto, presumibilmente scaturito dalla incontrollata progressione di una condizione ambientale di disagio sociale, nella quale il ricorrente, al pari di molti altri soggetti, è rimasto coinvolto.

### Sez. I, sentenza 10 giugno 2022, n. 1350 – Pres. Fornataro, Est. Perilli

In materia di requisiti morali ai fini del rilascio dei titoli abilitativi per la guida dei veicoli a motore, l'art. 120, comma 3, del decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285 – non essendo qualificabile come disposizione speciale per aggiunta rispetto al comma 1 - costituisce, insieme al comma 2, una fattispecie unitaria, distinta ed autonoma rispetto a quella descritta nel primo comma, per cui il destinatario del provvedimento di revoca può conseguire una nuova patente dopo il mero decorso di un triennio dal verificarsi della causa ostativa della revoca, senza che si realizzi anche l'ulteriore condizione dell'ottenimento del provvedimento riabilitativo.

La ratio del divieto di disporre la revoca della patente, una volta decorso il termine triennale dal giudicato di condanna, deve essere rinvenuta nella tutela dell'affidamento del titolare, che la Corte costituzionale (sentenza del 12 luglio 2021, n. 152) ha ravvisato nella fattispecie della revoca del titolo abilitativo ma non anche nella fattispecie del diniego di rilascio. La condizione del destinatario della revoca della patente non può essere pertanto equiparata a quella di colui che aspira a conseguire il titolo per la prima volta, al quale può essere ragionevolmente imposto il più gravoso onere della riabilitazione.

## Sez. I, sentenza 27 settembre 2022, n. 2071 – Pres. Vinciguerra, Est. Mameli

in caso di revoca del titolo di guida in ragione dell'applicazione di misure di prevenzione, l'unica condizione per il conseguimento del nulla osta al rilascio di un nuovo titolo è rappresentata dal decorso del termine triennale decorrente dalla data di cessazione della misura, mentre non è in tale fattispecie necessario l'ottenimento della riabilitazione, richiesta nella differente fattispecie di cui al comma 1 della disposizione in commento (ovvero per coloro che richiedono la patente di guida per la prima volta)

## Sez. I, sentenza 27 settembre 2022, n. 2084 – Pres. Vinciguerra, Est. Perilli

Il D.A.SPO. disposto dal questore è una misura di prevenzione della violenza sportiva che limita in maniera significativa la libertà di locomozione e la libertà personale.

La natura cautelare e preventiva di detta misura implica che essa deve fondarsi su plurimi elementi fattuali gravi, precisi e concordanti, non necessariamente identificabili con fatti tipici di reato, i quali devono essere valutati, secondo un giudizio prognostico - elaborato sul paradigma causale del <<pre>epiù probabile che non>> proprio del diritto amministrativo della prevenzione - di pericolosità della condotta del destinatario della misura, in relazione al potenziale pericolo di lesione per i beni della sicurezza pubblica e dell'ordine pubblico.

Data l'esigenza di prevenire il turbamento dell'ordine pubblico e di garantire il sereno e sicuro svolgimento delle manifestazioni sportive, il legislatore ha arretrato la soglia della prevenzione del pericolo per i beni giuridici tutelati al mero verificarsi della condizione di procedibilità della denuncia per aver partecipato ad episodi di violenza, a prescindere dall'accertamento della responsabilità penale del destinatario della misura di prevenzione.

Il provvedimento interdittivo può infatti essere adottato dal questore in un momento successivo alla denuncia di reato ma prima che venga definito il procedimento penale, anche con una sentenza non definitiva a condizione che venga condotto un sommario accertamento sulla consistenza degli elementi fattuali contenuti nella denuncia. Tale previsione mira ad evitare che l'adozione di un provvedimento particolarmente limitativo della libertà di circolazione (e sottoposto, ai sensi dell'articolo 15 della Costituzione, a convalida del giudice penale per quanto attiene alla limitazione della libertà personale, prevista dall'articolo 6, comma 2) consegua automaticamente alla mera presentazione di una denuncia, in applicazione del principio generale per cui, ove vengano in rilievo diritti fondamentali, non è possibile operare automatismi di sorta.

Le crescenti esigenti di tutela della sicurezza pubblica e dell'ordine pubblico hanno indotto il legislatore ad intervenire con la novella contenuta nel decreto legge 22 agosto 2014, n. 119, convertito nella legge 17 ottobre 2014, n. 146, e ad arretrare la soglia della prevenzione anche ai comportamenti individuali che si inseriscano in azioni di gruppo, purché emerga, anche in via presuntiva, uno specifico contributo attivo del singolo, il quale può consistere sia in una partecipazione materiale agli episodi di violenza, minaccia o intimidazione che nel rafforzamento morale, al fine di infondersi reciproco coraggio o di rendere più difficoltosa l'identificazione degli autori di tali episodi accrescendo, in tal modo, le aspettative di impunità.

Sussistono le esigenze cautelari sottese al provvedimento di D.A.SPO nel caso in cui il soggetto fornisca una consapevole partecipazione ad un comportamento di incitazione, inneggiamento ed induzione alla violenza, riconducibile ad un gruppo e sfociato, in un graduale incremento della situazione di pericolosità per l'ordine pubblico, in un episodio certamente violento, quale

il lancio di fuochi artificiali in una folla, che sono stati successivamente abbandonati sulla sede stradale senza curarsi delle potenziali conseguenze pericolose per l'incolumità dei presenti. Tale comportamento è oggettivamente idoneo a creare una situazione di allarme o di pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza collettiva, senza che sia richiesto anche il verificarsi di eventi di lesioni personali o di danneggiamento.

La funzione cautelare e preventiva del D.A.SPO. non richiede la commissione dell'intera condotta materiale o di un segmento di essa da parte del suo destinatario, poiché la partecipazione del singolo alla condotta pericolosa del gruppo si realizza anche con il contributo psicologico apportato in funzione agevolatrice delle condotte violente altrui e dunque anche con la mera presenza attiva ad una manifestazione.

L'appartenenza del destinatario del provvedimento cautelare alla fascia violenta di una tifoseria, depone, con un alto grado di verosimiglianza, per la sua consapevole partecipazione, nella forma del rafforzamento dell'altrui proposito di porre in essere atti di violenza, ai comportamenti realizzati da altri partecipanti e difficilmente imputabili agli autori materiali, per via della numerosità dei tifosi presenti e della situazione di allarme venutasi a creare in occasione del raduno non autorizzato.

## Sez. I, sentenza 27 settembre 2022, n. 2086 – Pres. Vinciguerra, Est. Perilli

L'istituto della sospensione del procedimento penale con messa alla prova dell'imputato, di cui all'articolo 168-bis del codice penale, introdotto con la legge 28 aprile 2014, n. 67, al pari dell'istituto dell'estinzione del reato per l'esito positivo della prova, di cui all'articolo 168-ter del codice penale, incidono, il primo in via temporanea, il secondo in via definitiva, esclusivamente sulla punibilità del reato. Essi devono perciò considerarsi irrilevanti ai fini della formulazione del giudizio prognostico di inaffidabilità nell'uso delle armi, il quale presuppone che i fatti tipici di reato siano stati materialmente realizzati dal soggetto interessato e che gli stessi siano potenzialmente pericolosi per i beni giuridici dell'ordine pubblico e della sicurezza collettiva.

#### **VARIE**

## Sez. IV, ordinanza 25 marzo 2022, n. 673 – Pres. Nunziata, Est. De Vita

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma 3, della legge regionale della Lombardia n. 26 del 1993, per violazione dell'art. 21, comma 3, della legge n. 157 del 1992, quale norma interposta ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s, della Costituzione.

Sotto il profilo della non manifesta infondatezza, si evidenzia come la norma interposta andrebbe correttamente ritenuta espressiva della potestà statale in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, con la conseguenza che, ove la normativa regionale fosse in contrasto con le richiamate disposizioni statali, risulterebbe invasiva della sfera di competenza legislativa dello Stato. Invero, la materia della caccia, non più contemplata all'art. 117, comma secondo, Cost., andrebbe ricondotta alla competenza residuale regionale, che deve rispettare la normativa statale adottata in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ove essa esprima regole minime uniformi.

La riduzione della tutela e della protezione garantite agli uccelli migratori discendente dall'art. 43, comma 3, della legge regionale della Lombardia n. 26 del 1993, rispetto allo standard più elevato previsto dall'art. 21, comma 3, della legge statale n. 157 del 1992, quale parametro interposto, rende sospetta di incostituzionalità la normativa regionale per contrasto con l'art.

117, secondo comma, lett. s, della Costituzione; difatti, la normativa statale vieta la caccia su tutti i valichi montani interessati dalle rotte di migrazione dell'avifauna, per una distanza di mille metri dagli stessi, mentre la legge regionale pone il divieto esclusivamente nel comparto di maggior tutela della zona faunistica delle Alpi, escludendo quindi sia le zone montane alpine che non sono ricomprese nel comparto di maggior tutela, sia le zone montane che non si trovano nelle Alpi, come le fasce appenniniche.

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge 157 del 1992, e di conseguenza dell'art. 13, comma 3, lett. a, della legge regionale della Lombardia n. 26 del 1993, per violazione degli artt. 3, 9, 32 e 117, primo comma, della Costituzione. Segnatamente, il limite di territorio assoggettabile a tutela in favore della fauna selvatica ivi indicato risulta in (potenziale) contrasto con gli obiettivi di protezione della fauna selvatica (compresa l'avifauna), poiché si fonda su un dato meramente quantitativo che opera a prescindere dalle peculiarità del territorio e dalle eventuali ulteriori esigenze di tutela per le citate specie selvatiche che dovessero manifestarsi nel corso del tempo. Dovendo procedere a un bilanciamento dei diversi interessi in rilievo, non si potrebbe correttamente ammettere un sacrificio totale in danno delle specie da proteggere in ragione dell'esistenza di un limite quantitativo massimo di territorio tutelabile, altrimenti si affermerebbe la recessività del bene ambiente rispetto agli altri valori con lo stesso confliggenti, disattendendo le chiare indicazioni della giurisprudenza costituzionale.

## Sez. IV, sentenza 21 settembre 2022, n. 2033 – Pres. Nunziata, Est. De Vita

Il regolamento comunale pubblicato ai sensi dell'articolo 124 del D.Lgs. 267 del 2000, all'Albo pretorio comunale per quindici giorni deve essere impugnato entro il termine di legge che decorre dall'ultimo dei quindici giorni di pubblicazione.

Sussistono sia la legittimazione che l'interesse ad agire, in capo ad un soggetto allorquando si tratti di un operatore del settore avente un interesse qualificato e differenziato rispetto al quisque de populo, essendo destinatario degli effetti della norma impugnata e direttamente leso dalla stessa. Tali presupposti sussistono anche laddove gli effetti della norma non ledono direttamente l'operatore del settore inibendone l'attività, ma proibiscono l'utilizzo dei prodotti dallo stesso commercializzati, arrecando un danno diretto e concreto secondo l'*id quod plerumque accidit* 

La potestà regolamentare è attribuita al Comune per la disciplina della propria organizzazione e per lo svolgimento delle funzioni proprie o allo stesso conferite (dalla legge statale o regionale). Tale assetto - direttamente correlato alla circostanza che il Comune è Ente a competenza generale, rappresentativo della collettività presente sul proprio territorio- deve essere coordinato con l'applicazione nell'ambito pubblicistico- almeno in via generale e salvo eccezioni- del principio di legalità (ex articolo 97 Costituzione), che presuppone la sussistenza di una norma primaria attributiva, anche in via implicita, del potere o della funzione ad un determinato organo o Ente, in modo da legittimare l'intervento in sede normativa e quindi anche regolamentare.

Premessa la differenza tra materie, intese come ambiti omogenei dell'ordinamento complessivo, e funzioni, intese come attività volte ad attuare lo svolgimento dei poteri; la potestà regolamentare di matrice comunale è indirizzata a regolare lo svolgimento dei compiti e delle potestà affidate, mentre la disciplina sostanziale delle materie spetta di regola agli Enti

sovraordinati, in tal modo inibendosi la possibilità di regolamentazione diretta delle stesse da parte del Comune.

Un divieto di utilizzo di fuochi d'artificio regolamentato con norma comunale si pone in netto contrasto con la normativa sovraordinata ed eccede l'ambito di competenza dell'Ente locale. Sia la disciplina europea che quella statale, sul presupposto della generale libertà di circolazione da garantire agli articoli pirotecnici, ne hanno, in via preventiva, perimetrato in maniera puntuale i limiti di utilizzo, considerando espressamente anche le finalità di tutela ambientale. Ciò sta a significare che già il legislatore ha provveduto a contemperare i diversi interessi in conflitto.

Il regolamento comunale laddove vieta in maniera assoluta nel periodo di sei mesi l'utilizzo di materiale pirotecnico si pone in contrasto anche con il principio di proporzionalità, poiché laddove l'utilizzo del materiale pirotecnico fosse stato ritenuto concausa rilevante dell'inquinamento atmosferico avrebbero dovuto essere individuati i presupposti temporali, qualitativi e quantitativi rispetto ai quali riferire l'eventuale divieto.

**Tavole statistiche** 

## **ANNO 2022**

RICORSI PERVENUTI	3533

PROVVEDIMENTI PUBBLICATI	
SENTENZE	2123
ORDINANZE PRESIDENZIALI	14
ORDINANZE CAUTELARI	1174
DECRETI CAUTELARI	344
DECRETI DECISORI	581
ORDINANZE COLLEGIALI	389
DECRETI INGIUNTIVI	2
SENTENZE BREVI	312
DECRETI PRESIDENZIALI	135
DECRETI COLLEGIALI	93
GRATUITO PATROCINIO	230

RICORSI PENDENTI	6417

ACCESSO AI DOCUMENTI		Totale	Totale	
ACCESSO AI DOCUMENTI	RICORSI DEPOSITATI PER CLASSIFICAZIONE	Anno	Anno	
AGRICOLTURA  AGRICOLTURA  AGRICOLTURA 14 0  AGRICOLTURA FORESTE  AIUTI DI STATO  0 1  AMBIENTE  27 40  ANIMALI  0 0 0  ANTICHITÀ E BELLE ARTI  0 10  APPALTI MISTI  APPALTI MISTI  APPALTI PUBBLICI DI FORNITURE  48 29  APPALTI PUBBLICI DI LAVORI  APPALTI SULATIVI A BENI CULTURALI  0 0 0  APPALTI SCALITIVI A BENI CULTURALI  0 0 0  APPALTI SCUOLA  2 2 2  ARCHIVI DI STATO  0 0 0  ARRIM  71 51  ASSOCIAZIONI E FONDAZIONI  1 1 1  AUTORITÀ AMMI-VE INDIPENDENTI ED AUT. EQUIPARATE  1242 64 11  AUTORITÀ PORTUALI  AUTORITÀ PORTUALI  0 0 0  AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI AMMINISTRATIVE  9 48  AVVOCATI LIBERO FORO  AVVOCATI LIBERO FORO  AVVOCATI LIBERO FORO  BANCHE  BENI PAESAGGISTICI  0 0  BENI PAESAGGISTICI  2 0  BENI PAESAGGISTICI  2 0  CINCALTURALI  BENI PAESAGGISTICI  2 0  CINCALTURALI  CALAMITÀ NATURALI  CONMERCIO E ARTIGIANATO  0 0  CILASS ACTION  COLLABORATORI DI GIUSTIZIA  COMMERCI DE ARTIGIANATO  35 38  COMUNE E PROVINCIA  0 68				Variazione
AGRICOLTURA E FORESTE	ACCESSO AI DOCUMENTI	81	87	-6
AGRICOLTURA E FORESTE AIUTI DI STATO O 1 AMBIENTE ANIMALI O 0 ANTICHITÀ E BELLE ARTI O 10 APPALTI MISTI 13 0 APPALTI NISTI 13 0 APPALTI PUBBLICI DI FORNITURE 48 29 APPALTI PUBBLICI DI LAVORI APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI 12 23 APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI 12 37 APPALTI RELATIVI A BENI CULTURALI 0 0 0 APPALTI SCUOLA 2 2 2 2 ARCHIVI DI STATO 0 0 ARMI 71 51 ASSOCIAZIONI E FONDAZIONI 1 1 1 AUTORITÀ AMM VE INDIPENDENTI ED AUT. EQUIPARATE 1242 64 13 AUTORIZAZIONI E CONCESSIONI AMMINISTRATIVE 9 48 AVVOCATI LIBERO FORO AVUCATI LIBERO FORO AVUCATURA DELLO STATO 0 0 0 AZIENDA SANITARIA LOCALE BANCHE 0 BENI CULTURALI 9 0 0 0 CARABINIERI 0 0 0 0 CARABINIERI 0 0 0 0 0 CARABA 0 0 0 0 0 CACCIA E PESCA 5 3 CALAMITÀ NATURALI 0 0 0 0 0 CARRAB DI COMMERCIO, INDUSTRIA E ARTIGIANATO 1 0 0 0 1 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0	AEREOPORTI	2	0	2
AIUTI DI STATO  AMBIENTE  AMBIENTE  27 40  ANIMALI  0 0 0  ANTICHITÀ E BELLE ARTI  0 10  APPALTI MISTI  APPALTI MISTI  APPALTI PUBBLICI DI FORNITURE  APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE  APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE  APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE  APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI  APPALTI RELATIVI A BENI CULTURALI  0 0  APPALTI SANITÀ  20 29  APPALTI SCUOLA  ARCHIVI DI STATO  0 0  ARMI  ARMI  71 51  ASSOCIAZIONI E FONDAZIONI  1 1  AUTORITÀ AMM.VE INDIPENDENTI ED AUT. EQUIPARATE  1242 64  AUTORITÀ PORTUALI  AUTORITÀ PORTUALI  AUTORITÀ PORTUALI  AVVOCATU ILBERO FORO  AVVOCATURA DELLO STATO  0 0  AVVOCATURA DELLO STATO  0 0  AZIENDA SANITARIA LOCALE  0 0  BENI CULTURALI  9 0  CARBINIERI  10 0  CARABINIERI  20 0  CACCIA E PESCA  5 3  CALIMITÀ NATURALI  CONMERCA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E ARTIGIANATO  1 0  CARABINIERI  2 0  CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO  0 0  CARABINIERI  2 0  CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO  0 0  CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO  0 0  CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO  0 0  CILASS ACTION  0 0  COLLABORATORI DI GIUSTIZIA  COMMERCIO E ARTIGIANATO  3 3 38  COMUNE E PROVINCIA  0 0 68	AGRICOLTURA	14	0	14
AMBIENTE 27 40 ANIMALI 0 0 0 ANTICHITÀ E BELLE ARTI 0 10 ANTICHITÀ E BELLE ARTI 1 13 0 APPALTI MISTI 13 0 APPALTI MISTI 13 0 APPALTI PUBBLICI DI FORNITURE 48 29 APPALTI PUBBLICI DI LAVORI 12 23 APPALTI PUBBLICI DI LAVORI 12 23 APPALTI PUBBLICI DI LAVORI 12 23 APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI 5 FORNITURE 0 77 APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI 122 97 APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI 122 97 APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI 122 97 APPALTI RELATIVI A BENI CULTURALI 0 0 0 APPALTI SAUNITÀ 20 29 APPALTI SAUNITÀ 20 29 ARCHIVI DI STATO 0 0 0 ARMI 71 51 ASSOCIAZIONI E FONDAZIONI 71 51 ASSOCIAZIONI E FONDAZIONI 1 1 1 AUTORITÀ PORTUALI 0 0 0 AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI AMMINISTRATIVE 94 AVVOCATI LIBERO FORO 7 0 0 AVVOCATI LIBERO FORO 7 0 0 AVVOCATURA DELLO STATO 0 0 0 BENI CULTURALI 9 0 0 BENI PAESAGGISTICI 9 0 0 BENI PAESAGGISTICI 2 0 0 BORSA 0 0 0 CACCIA E PESCA 5 3 CALAMITÀ NATURALI 0 0 0 CARABINIERI 25 42 CIMITERI 22 1 CIMITERI 22 1 1 0 CINEMATOGRAFIA E TEATRO 1 0 0 CINEMATOGRAFIA E TEATRO 1 0 0 CINEMATOGRAFIA E TEATRO 1 0 0 CINEMATOGRAFIA E TEATRO 1 1 0 CINEMATOGRAFIA E TEATRO 1 1 0 CINEMATOGRAFIA TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO 0 8 CIRCOLAZIONE STRADALE 11 0 0 CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO 0 8 CIRCOLAZIONE STRADALE 11 0 0 CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO 0 0 CILCAD SACION 0 0 0 COMMERCIO E ARTIGIANATO 2 2 1 CITTÀ METROPOLITANE 0 0 0 COLLABORATORI DI GIUSTIZIA 0 0 0 COMMERCIO E ARTIGIANATO 3 35 38 COMUNE E PROVINCIA 0 0 68	AGRICOLTURA E FORESTE	0	51	-51
ANIMALI ANIMAL	AIUTI DI STATO	0	1	-1
ANTICHITÀ E BELLE ARTI APPALTI MISTI 13 0 APPALTI MISTI 13 0 APPALTI NEL SETTORE DELLA DIFESA APPALTI PUBBLICI DI FORNITURE 48 29 APPALTI PUBBLICI DI LAVORI 12 23 APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE 0 77 APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI 121 97 APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI 121 97 APPALTI RELATIVI A BENI CULTURALI 0 0 APPALTI SANITÀ 20 29 APPALTI SANITÀ 20 29 APPALTI SCUOLA 2 2 ARCHIVI DI STATO 0 0 0 ARMII 71 51 AUTORITÀ AMMI VE INDIPENDENTI ED AUT. EQUIPARATE 1242 64 11 AUTORITÀ PORTUALI 0 0 0 AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI AMMINISTRATIVE 9 48 AVVOCATI LIBERO FORO 7 0 AZIENDA SANITARIA LOCALE BANCHE 0 0 0 BENI CULTURALI 9 0 CACCIA E PESCA 5 3 CACCIA E PESCA 5 3 CALAMITÀ NATURALI CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E ARTIGIANATO 1 0 CARABINIERI 2 0 CINEMATOGRAFIA E TEATRO 1 0 CINEMATOGRAFIA E TEATRO 1 1 OCINEMATOGRAFIA E TEATRO 1 0 CINEMATOGRAFIA E TEATRO 1 0 CINEMATOGRAFIA E TEATRO 1 0 CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO 0 0 CICCOLAZIONE STRADALE 11 0 CITTÀ METROPOLITANE 11 0 COLLABORATORI DI GUSTIZIA 0 0 0 0 CACCIA E PESCA 2 1 CITTÀ METROPOLITANE 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0	AMBIENTE	27	40	-13
APPALTI MISTI APPALTI NEL SETTORE DELLA DIFESA APPALTI PUBBLICI DI FORNITURE APPALTI PUBBLICI DI FORNITURE APPALTI PUBBLICI DI LAVORI APPALTI PUBBLICI DI LAVORI APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE O APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI 121 97 APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI 121 97 APPALTI RELATIVI A BENI CULTURALI O O O APPALTI SANITÀ 20 29 APPALTI SCUOLA 2 2 APPALTI SCUOLA ARCHIVI DI STATO O O O ARMI 71 ASSOCIAZIONI E FONDAZIONI 1 1 AUTORITÀ AMMI VE INDIPENDENTI ED AUT. EQUIPARATE 1242 64 11 AUTORITÀ PORTUALI O O O AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI AMMINISTRATIVE 9 48 AVVOCATURA DELLO STATO 0 O AZIENDA SANITARIA LOCALE 0 O BENI CULTURALI 9 O O BENI CULTURALI 9 O O BENI CULTURALI 9 O O CACCIA E PESCA CALAMITÀ NATURALI CONMINERI CINTITERI 2 0 CONMINERI CINTITERI 2 0 CONMINERI CINTITERI 2 0 CONMINERI CINTITERI 3 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0	ANIMALI	0	0	0
APPALTI NEL SETTORE DELLA DIFESA 0 1 APPALTI PUBBLICI DI FORNITURE 48 29 APPALTI PUBBLICI DI LAVORI 12 23 APPALTI PUBBLICI DI LAVORI 12 23 APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE 0 77 APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI 121 97 APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI 121 97 APPALTI RELATIVI A BENI CULTURALI 0 0 0 APPALTI SCUOLA 2 2 29 APPALTI SCUOLA 2 2 2 APPALTI SCUOLA 2 2 2 APPALTI SCUOLA 2 2 1 ARCHIVI DI STATO 0 0 0 ARRII 71 51 ASSOCIAZIONI E FONDAZIONI 1 1 1 AUTORITÀ AMMIVE INDIPENDENTI ED AUT. EQUIPARATE 1242 64 11 AUTORITÀ PORTUALI 0 0 0 AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI AMMINISTRATIVE 9 48 AVVOCATI LIBERO FORO 7 0 AVVOCATURA DELLO STATO 0 0 0 AZIENDA SANITARIA LOCALE 0 0 0 BANCHE 0 0 0 BENI CULTURALI 9 0 0 BENI CULTURALI 9 0 0 BENI CULTURALI 9 0 0 CACCIA E PESCA 5 3 CALAMITÀ NATURALI 0 0 0 CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E ARTIGIANATO 1 0 0 CARABINIERI 25 42 CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO 0 8 CIRCOLAZIONE STRADALE 11 0 0 CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO 0 8 CIRCOLAZIONE STRADALE 11 0 0 CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO 0 8 CIRCOLAZIONE STRADALE 11 0 0 CILASORATORI DI GIUSTIZIA 0 0 0 0 CULLABORATORI DI GIUSTIZIA 0 0 0 0 CULLABORATORI DI GIUSTIZIA 0 0 0 0 COLLABORATORI DI GIUSTIZIA 0 0 0 0 CULLABORATORI DI GIUSTIZIA 0 0 0 0 CULLABORATORI DI GIUSTIZIA 0 0 0 0 CULABORATORI DI GIUSTIZIA 0 0 0 0 COMMERCIO E ARTIGIANATO 35 38 COMUNE E PROVINCIA	ANTICHITÀ E BELLE ARTI	0	10	-10
APPALTI PUBBLICI DI FORNITURE  APPALTI PUBBLICI DI LAVORI  APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE  O 77  APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI  121  97  APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI  121  97  APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI  121  97  APPALTI RELATIVI A BENI CULTURALI  O 0  APPALTI SANITÀ  20  29  APPALTI SCUOLA  2 2  ARCHIVI DI STATO  O 0  ARMI  71  51  ASSOCIAZIONI E FONDAZIONI  1 1  AUTORITÀ AMM. VE INDIPENDENTI ED AUT. EQUIPARATE  1242  64  13  AUTORITÀ PORTUALI  O 0  AVVOCATI LIBERO FORO  7 0  AVVOCATI LIBERO FORO  7 0  AVVOCATURA DELLO STATO  0 0  BANCHE  BENI CULTURALI  BENI PAESAGGISTICI  BENI CULTURALI  BENI PAESAGGISTICI  BORSA  0 0  CACCIA E PESCA  CALAMITÀ NATURALI  CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E ARTIGIANATO  1 0  CARABINIERI  CACCIA E PESCA  CALAMITÀ NATURALI  CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E ARTIGIANATO  1 0  CARABINIERI  CITTADINANZA  22  1 CIMITENI  CITTADINANZA  CIRCOLAZIONE STRADALE  LITTA METROPOLITANE  CICASS ACTION  0 0  COLLAS BORTICIA  COMMERCIO E ARTIGIANATO  35  38  COMUNE E PROVINCIA  0 68	APPALTI MISTI	13	0	13
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI   12   23	APPALTI NEL SETTORE DELLA DIFESA	0	1	-1
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE  APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI  APPALTI RELATIVI A BENI CULTURALI  O O O  APPALTI SCUOLA  APPALTI SCUOLA  APPALTI SCUOLA  ARCHIVI DI STATO  O O O  ARMI  T1 51  ASSOCIAZIONI E FONDAZIONI  AUTORITÀ AMM.VE INDIPENDENTI ED AUT. EQUIPARATE  AUTORITÀ PORTUALI  AUTORITÀ PORTUALI  AUTORITÀ PORTUALI  AVVOCATU ILIBERO FORO  AVVOCATURA DELLO STATO  O O  AZIENDA SANITARIA LOCALE  BANICHE  BENI CULTURALI  BENI CULTURALI  BENI PAESAGGISTICI  BORSA  O O  CACCIA E PESCA  CALAMITÀ NATURALI  CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E ARTIGIANATO  CARABINIERI  CARRABINIERI  CIMEMATOGRAFIA E TEATRO  CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO  O CILABORATARIO O O  CILABORATARIO O O  CILABORATARIO O O O  CILASORATIONO  COLLABORATORI DI GIUSTIZIA  O O O  CILASORATIONO  COLLABORATORI DI GIUSTIZIA  O O O  CASSA CION  O O  CIASSA CTION  O O  COLLABORATORI DI GIUSTIZIA  O O O  COMMERCIO E ARTIGIANATO  35 38  COMUNE E PROVINCIA	APPALTI PUBBLICI DI FORNITURE	48	29	19
APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI	APPALTI PUBBLICI DI LAVORI	12	23	-11
APPALTI RELATIVI A BENI CULTURALI  APPALTI SANITÀ  20 29  APPALTI SCUOLA  2 2 2  ARCHIVI DI STATO  0 0  ARMI  71 51  ASSOCIAZIONI E FONDAZIONI  1 1 1  AUTORITÀ AMM. VE INDIPENDENTI ED AUT. EQUIPARATE  AUTORITÀ PORTUALI  0 0  AVVOCATI LIBERO FORO  AVVOCATURA DELLO STATO  0 0  BENI CULTURALI  BENI PAESAGGISTICI  BENI PAESAGGISTICI  CACCIA E PESCA  CALAMITÀ NATURALI  CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E ARTIGIANATO  CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO  CIRCOLAZIONE STRADALE  CITTÀ METROPOLITANE  CLASS ACTION  COLLABORATORI DI GIUSTIZIA  COMMERCIO E ARTIGIANATO  35 38  COMUNE E PROVINCIA	APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	0	77	-77
APPALTI SANITÀ         20         29           APPALTI SCUOLA         2         2           ARCHIVI DI STATO         0         0           ARMI         71         51           ASSOCIAZIONI E FONDAZIONI         1         1           AUTORITÀ AMM.VE INDIPENDENTI ED AUT. EQUIPARATE         1242         64         13           AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI AMMINISTRATIVE         9         48         -           AVVOCATI LIBERO FORO         7         0         0           AVVOCATURA DELLO STATO         0         0         0           AZIENDA SANITARIA LOCALE         0         0         0           BANCHE         0         0         0         0           BENI PAESAGGISTICI         9         0         0         0           BENI PAESAGGISTICI         2         0         0         0           BORSA         0         0         0         0         0           CACCIA E PESCA         5         3         3         0         0           CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E ARTIGIANATO         1         0         0         0         0         0           CINEMATOGRAFIA E TEATRO         1         0         0	APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI	121	97	24
APPALTI SCUOLA  ARCHIVI DI STATO  ARMI  ARMI  71  51  ASSOCIAZIONI E FONDAZIONI  AUTORITÀ AMM.VE INDIPENDENTI ED AUT. EQUIPARATE  AUTORITÀ PORTUALI  AUTORIZAZIONI E CONCESSIONI AMMINISTRATIVE  AVVOCATI LIBERO FORO  AVVOCATI LIBERO FORO  AVVOCATURA DELLO STATO  BENI CULTURALI  BENI PAESAGGISTICI  BORSA  CACCIA E PESCA  CALAMITÀ NATURALI  CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E ARTIGIANATO  CINEMATOGRAFIA E TEATRO  CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO  CIRCOLAZIONE STRADALE  CITTÀ METROPOLITANE  CIASS ACTION  COMMERCIO E ARTIGIANATO  C	APPALTI RELATIVI A BENI CULTURALI	0	0	0
ARCHIVI DI STATO 0 0 0  ARMI 71 51  ASSOCIAZIONI E FONDAZIONI 1 1 1  AUTORITÀ AMM.VE INDIPENDENTI ED AUT. EQUIPARATE 1242 64 11  AUTORITÀ PORTUALI 0 0 0  AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI AMMINISTRATIVE 9 48  AVVOCATI LIBERO FORO 7 0  AVVOCATURA DELLO STATO 0 0  AZIENDA SANITARIA LOCALE 0 0 0  BENI CULTURALI 9 0 0  BENI CULTURALI 9 0 0  BENI PAESAGGISTICI 2 0  BORSA 0 0 0  CACCIA E PESCA 5 3  CALAMITÀ NATURALI 0 0 0  CARABINIERI 25 42  CIMITERI 2 0  CINEMATOGRAFIA E TEATRO 1 0  CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO 0 8  CIRCOLAZIONE STRADALE 11 0  CITTÀ METROPOLITANE 0 0 0  CALASS ACTION 0 0 0  COLLABORATORI DI GIUSTIZIA 0 0 0  COMMERCIO E ARTIGIANATO 35 38  COMUNE E PROVINCIA 0 68	APPALTI SANITÀ	20	29	-9
ARMI 71 51  ASSOCIAZIONI E FONDAZIONI 1 1 1  AUTORITÀ AMIM.VE INDIPENDENTI ED AUT. EQUIPARATE 1242 64 11  AUTORITÀ PORTUALI 0 0 0  AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI AMMINISTRATIVE 9 48  AVVOCATI LIBERO FORO 7 0  AVVOCATURA DELLO STATO 0 0 0  AZIENDA SANITARIA LOCALE 0 0 0  BANCHE 0 0 0  BENI CULTURALI 9 0 0  BENI CULTURALI 9 0 0  BENI PAESAGGISTICI 2 0  BORSA 0 0 0  CACCIA E PESCA 5 3  CALAMITÀ NATURALI 0 0 0  CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E ARTIGIANATO 1 0  CARABINIERI 25 42 0  CIMITERI 25 42 0  CIMITERI 25 42 0  CINEMATOGRAFIA E TEATRO 1 0 0  CIRCOLAZIONE STRADALE 11 0  CITTADINANZA 22 1  CITTÀ METROPOLITANE 0 0 0  CLASS ACTION 0 0 0  COLLABORATORI DI GIUSTIZIA 0 0 0  COMMERCIO E ARTIGIANATO 35 38  COMUNE E PROVINCIA 0 68	APPALTI SCUOLA	2	2	0
ASSOCIAZIONI E FONDAZIONI  AUTORITÀ AMM.VE INDIPENDENTI ED AUT. EQUIPARATE  AUTORITÀ PORTUALI  O  AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI AMMINISTRATIVE  AVVOCATI LIBERO FORO  AVVOCATURA DELLO STATO  AZIENDA SANITARIA LOCALE  BANCHE  BANCHE  BENI CULTURALI  BENI CULTURALI  BENI PAESAGGISTICI  BORSA  CACLA E PESCA  CALAMITÀ NATURALI  CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E ARTIGIANATO  CARABINIERI  CINIEMATOGRAFIA E TEATRO  CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO  CIRCOLAZIONE STRADALE  CITTÀ METROPOLITANE  CICASS ACTION  COMMERCIO E ARTIGIANATO  COMMERCIO E ARTIGIANATO  COMMERCIO E ARTIGIANATO  COLLABORATORI DI GIUSTIZIA  COMMERCIO E ARTIGIANATO  COMMUNE E PROVINCIA	ARCHIVI DI STATO	0	0	0
AUTORITÀ AMM.VE INDIPENDENTI ED AUT. EQUIPARATE  AUTORITÀ PORTUALI  O  AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI AMMINISTRATIVE  AVVOCATI LIBERO FORO  AVVOCATURA DELLO STATO  AZIENDA SANITARIA LOCALE  BANCHE  BANCHE  BO  BENI CULTURALI  BENI PAESAGGISTICI  BORSA  CACCIA E PESCA  CALAMITÀ NATURALI  CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E ARTIGIANATO  CINEMATOGRAFIA E TEATRO  CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO  CIRCOLAZIONE STRADALE  CITTÀ METROPOLITANE  CLASS ACTION  COMMERCIO E ARTIGIANATO  COLLABORATORI DI GIUSTIZIA  COMMERCIO E ARTIGIANATO  COLLABORATORI DI GIUSTIZIA  COMMERCIO E ARTIGIANATO  COLLABORATORI DI GIUSTIZIA  COMMERCIO E ARTIGIANATO  COMMERCIO E ARTIGIANATO  COMMERCIO E ARTIGIANATO  COLLABORATORI DI GIUSTIZIA  COMMERCIO E ARTIGIANATO  COMUNE E PROVINCIA  O  COLLABORATORI DI GIUSTIZIA  COMMERCIO E ARTIGIANATO  COMUNE E PROVINCIA  O  COLLABORATORI DI GIUSTIZIA  COMMERCIO E ARTIGIANATO  COMUNE E PROVINCIA  O  COLLABORATORI DI GIUSTIZIA  COMMERCIO E ARTIGIANATO  COMUNE E PROVINCIA  O  COLLABORATORI DI GIUSTIZIA  COMMERCIO E ARTIGIANATO  COMMERCIO E ARTIGIAME  COMMERCIO E ARTIGIAME  COMMERCIO E CAMBERTO E CO	ARMI	71	51	20
AUTORITÀ PORTUALI  AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI AMMINISTRATIVE  9 48  AVVOCATI LIBERO FORO  7 0  AVVOCATURA DELLO STATO  0 0  AZIENDA SANITARIA LOCALE  BANCHE  0 0  BENI CULTURALI  9 0  BENI PAESAGGISTICI  2 0  BORSA  0 0  CACCIA E PESCA  5 3  CALAMITÀ NATURALI  0 0 0  CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E ARTIGIANATO  1 0  CARABINIERI  2 0  CINEMATOGRAFIA E TEATRO  CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO  0 CLASS ACTION  0 COLLABORATORI DI GIUSTIZIA  0 COMMERCIO E ARTIGIANATO  1 CLASS ACTION  0 COMMERCIO E ARTIGIANATO  1 COMMERCIO E ARTIGIANATO  0 COLLABORATORI DI GIUSTIZIA  0 OCCULABORATORI DI GIUSTIZIA	ASSOCIAZIONI E FONDAZIONI	1	1	0
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI AMMINISTRATIVE 9 48  AVVOCATI LIBERO FORO 7 0  AVVOCATURA DELLO STATO 0 0 0  AZIENDA SANITARIA LOCALE 0 0 0  BANCHE 0 0 0  BENI CULTURALI 9 0 0  BENI PAESAGGISTICI 2 0 0  BORSA 0 0 0  CACCIA E PESCA 5 3  CALAMITÀ NATURALI 0 0 0  CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E ARTIGIANATO 1 0  CARABINIERI 25 42  CIMITERI 2 0  CINEMATOGRAFIA E TEATRO 1 0  CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO 0 8  CIRCOLAZIONE STRADALE 11 0  CITTÀ METROPOLITANE 0 0 0  CLASS ACTION 0 0 0  COLLABORATORI DI GIUSTIZIA 0 0 0  COLLABORATORI DI GIUSTIZIA 0 0 0  COLLABORATORI DI GIUSTIZIA 0 0 0  COMMERCIO E ARTIGIANATO 35 38  COMUNE E PROVINCIA 0 68	AUTORITÀ AMM. VE INDIPENDENTI ED AUT. EQUIPARATE	1242	64	1178
AVVOCATI LIBERO FORO       7       0         AVVOCATURA DELLO STATO       0       0         AZIENDA SANITARIA LOCALE       0       0         BANCHE       0       0         BENI CULTURALI       9       0         BENI PAESAGGISTICI       2       0         BORSA       0       0         CACCIA E PESCA       5       3         CALAMITÀ NATURALI       0       0         CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E ARTIGIANATO       1       0         CARABINIERI       25       42         CIMITERI       2       0         CINEMATOGRAFIA E TEATRO       1       0         CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO       0       8         CIRCOLAZIONE STRADALE       11       0         CITTADINANZA       22       1         CITTÀ METROPOLITANE       0       0         CLASS ACTION       0       0         COLLABORATORI DI GIUSTIZIA       0       0         COMMERCIO E ARTIGIANATO       35       38         COMUNE E PROVINCIA       0       68	AUTORITÀ PORTUALI	0	0	0
AVVOCATURA DELLO STATO  AZIENDA SANITARIA LOCALE  BANCHE  BANCHE  BENI CULTURALI  BENI PAESAGGISTICI  BORSA  CACCIA E PESCA  CALAMITÀ NATURALI  CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E ARTIGIANATO  CARABINIERI  CIMITERI  CINEMATOGRAFIA E TEATRO  CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO  CIRCOLAZIONE STRADALE  CITTÀ METROPOLITANE  CLASS ACTION  COMMERCIO E ARTIGIANATO  COMMERCIO E PROVINCIA  COMMERCIO E PR	AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI AMMINISTRATIVE	9	48	-39
AZIENDA SANITARIA LOCALE       0       0         BANCHE       0       0         BENI CULTURALI       9       0         BENI PAESAGGISTICI       2       0         BORSA       0       0         CACCIA E PESCA       5       3         CALAMITÀ NATURALI       0       0         CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E ARTIGIANATO       1       0         CARABINIERI       25       42         CIMITERI       2       0         CINEMATOGRAFIA E TEATRO       1       0         CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO       0       8         CIRCOLAZIONE STRADALE       11       0         CITTADINANZA       22       1         CITTÀ METROPOLITANE       0       0         CLASS ACTION       0       0         COLLABORATORI DI GIUSTIZIA       0       0         COMMERCIO E ARTIGIANATO       35       38         COMUNE E PROVINCIA       0       68	AVVOCATI LIBERO FORO	7	0	7
BANCHE       0       0         BENI CULTURALI       9       0         BENI PAESAGGISTICI       2       0         BORSA       0       0         CACCIA E PESCA       5       3         CALAMITÀ NATURALI       0       0         CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E ARTIGIANATO       1       0         CARABINIERI       25       42         CIMITERI       2       0         CINEMATOGRAFIA E TEATRO       1       0         CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO       0       8         CIRCOLAZIONE STRADALE       11       0         CITTADINANZA       22       1         CITTÀ METROPOLITANE       0       0         CLASS ACTION       0       0         COLLABORATORI DI GIUSTIZIA       0       0         COMMERCIO E ARTIGIANATO       35       38         COMUNE E PROVINCIA       0       68	AVVOCATURA DELLO STATO	0	0	0
BENI CULTURALI         9         0           BENI PAESAGGISTICI         2         0           BORSA         0         0           CACCIA E PESCA         5         3           CALAMITÀ NATURALI         0         0           CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E ARTIGIANATO         1         0           CARABINIERI         25         42         -           CIMITERI         2         0         0           CINEMATOGRAFIA E TEATRO         1         0         0           CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO         0         8           CIRCOLAZIONE STRADALE         11         0         0           CITTADINANZA         22         1         0           CITTÀ METROPOLITANE         0         0         0           CLASS ACTION         0         0         0           COLLABORATORI DI GIUSTIZIA         0         0           COMMERCIO E ARTIGIANATO         35         38           COMUNE E PROVINCIA         0         68	AZIENDA SANITARIA LOCALE	0	0	0
BENI PAESAGGISTICI         2         0           BORSA         0         0           CACCIA E PESCA         5         3           CALAMITÀ NATURALI         0         0           CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E ARTIGIANATO         1         0           CARABINIERI         25         42           CIMITERI         2         0           CINEMATOGRAFIA E TEATRO         1         0           CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO         0         8           CIRCOLAZIONE STRADALE         11         0           CITTADINANZA         22         1           CITTÀ METROPOLITANE         0         0           CLASS ACTION         0         0           COLLABORATORI DI GIUSTIZIA         0         0           COMMERCIO E ARTIGIANATO         35         38           COMUNE E PROVINCIA         0         68	BANCHE	0	0	0
BENI PAESAGGISTICI         2         0           BORSA         0         0           CACCIA E PESCA         5         3           CALAMITÀ NATURALI         0         0           CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E ARTIGIANATO         1         0           CARABINIERI         25         42         -           CIMITERI         2         0         0           CINEMATOGRAFIA E TEATRO         1         0         0           CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO         0         8         0           CIRCOLAZIONE STRADALE         11         0         0         0           CITTADINANZA         22         1         0         0         0         0           CITTÀ METROPOLITANE         0 </td <td>BENI CULTURALI</td> <td>9</td> <td>0</td> <td>9</td>	BENI CULTURALI	9	0	9
CACCIA E PESCA       5       3         CALAMITÀ NATURALI       0       0         CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E ARTIGIANATO       1       0         CARABINIERI       25       42         CIMITERI       2       0         CINEMATOGRAFIA E TEATRO       1       0         CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO       0       8         CIRCOLAZIONE STRADALE       11       0         CITTADINANZA       22       1         CITTÀ METROPOLITANE       0       0         CLASS ACTION       0       0         COLLABORATORI DI GIUSTIZIA       0       0         COMMERCIO E ARTIGIANATO       35       38         COMUNE E PROVINCIA       0       68	BENI PAESAGGISTICI		0	2
CACCIA E PESCA       5       3         CALAMITÀ NATURALI       0       0         CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E ARTIGIANATO       1       0         CARABINIERI       25       42         CIMITERI       2       0         CINEMATOGRAFIA E TEATRO       1       0         CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO       0       8         CIRCOLAZIONE STRADALE       11       0         CITTADINANZA       22       1         CITTÀ METROPOLITANE       0       0         CLASS ACTION       0       0         COLLABORATORI DI GIUSTIZIA       0       0         COMMERCIO E ARTIGIANATO       35       38         COMUNE E PROVINCIA       0       68	BORSA	0	0	0
CALAMITÀ NATURALI  CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E ARTIGIANATO  CARABINIERI  CIMITERI  CINEMATOGRAFIA E TEATRO  CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO  CIRCOLAZIONE STRADALE  CITTADINANZA  CITTÀ METROPOLITANE  CLASS ACTION  COLLABORATORI DI GIUSTIZIA  COMMERCIO E ARTIGIANATO  COMMERCIO E ARTIGIANATO  COMMERCIO E ARTIGIANATO  COMUNE E PROVINCIA  O  O  O  O  O  O  O  O  O  O  O  O  O		5	3	
CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E ARTIGIANATO  CARABINIERI  CIMITERI  CINEMATOGRAFIA E TEATRO  CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO  CIRCOLAZIONE STRADALE  CITTADINANZA  CITTÀ METROPOLITANE  CLASS ACTION  COLLABORATORI DI GIUSTIZIA  COMMERCIO E ARTIGIANATO  COMMERCIO E ARTIGIANATO  COMUNE E PROVINCIA  1  0  0  1  0  0  0  0  0  0  0  0  0		0		0
CARABINIERI         25         42         -           CIMITERI         2         0           CINEMATOGRAFIA E TEATRO         1         0           CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO         0         8           CIRCOLAZIONE STRADALE         11         0           CITTADINANZA         22         1           CITTÀ METROPOLITANE         0         0           CLASS ACTION         0         0           COLLABORATORI DI GIUSTIZIA         0         0           COMMERCIO E ARTIGIANATO         35         38           COMUNE E PROVINCIA         0         68	CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E ARTIGIANATO	1		1
CIMITERI 2 0  CINEMATOGRAFIA E TEATRO 1 0  CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO 0 8  CIRCOLAZIONE STRADALE 11 0  CITTADINANZA 22 1  CITTÀ METROPOLITANE 0 0  CLASS ACTION 0 0  COLLABORATORI DI GIUSTIZIA 0 0  COMMERCIO E ARTIGIANATO 35 38  COMUNE E PROVINCIA 0 68		25		-17
CINEMATOGRAFIA E TEATRO  CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO  CIRCOLAZIONE STRADALE  CITTADINANZA  CITTÀ METROPOLITANE  CLASS ACTION  COLLABORATORI DI GIUSTIZIA  COMMERCIO E ARTIGIANATO  COMUNE E PROVINCIA  1 0 8 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0				2
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO  CIRCOLAZIONE STRADALE  CITTADINANZA  CITTÀ METROPOLITANE  CLASS ACTION  COLLABORATORI DI GIUSTIZIA  COMMERCIO E ARTIGIANATO  COMUNE E PROVINCIA  0  8  0  0  0  0  0  0  0  0  0  0  0	CINEMATOGRAFIA E TEATRO	1		1
CIRCOLAZIONE STRADALE         11         0           CITTADINANZA         22         1           CITTÀ METROPOLITANE         0         0           CLASS ACTION         0         0           COLLABORATORI DI GIUSTIZIA         0         0           COMMERCIO E ARTIGIANATO         35         38           COMUNE E PROVINCIA         0         68		0		
CITTADINANZA         22         1           CITTÀ METROPOLITANE         0         0           CLASS ACTION         0         0           COLLABORATORI DI GIUSTIZIA         0         0           COMMERCIO E ARTIGIANATO         35         38           COMUNE E PROVINCIA         0         68				11
CITTÀ METROPOLITANE         0         0           CLASS ACTION         0         0           COLLABORATORI DI GIUSTIZIA         0         0           COMMERCIO E ARTIGIANATO         35         38           COMUNE E PROVINCIA         0         68         -				21
CLASS ACTION         0         0           COLLABORATORI DI GIUSTIZIA         0         0           COMMERCIO E ARTIGIANATO         35         38           COMUNE E PROVINCIA         0         68				0
COLLABORATORI DI GIUSTIZIA 0 0  COMMERCIO E ARTIGIANATO 35 38  COMUNE E PROVINCIA 0 68 -				0
COMMERCIO E ARTIGIANATO 35 38 COMUNE E PROVINCIA 0 68 -				0
COMUNE E PROVINCIA 0 68 -				
ICOMUNI I 201 OI	COMUNI	20	08	20

CONCORSI	37	2	35
CONSOLI	0	0	0
CONSORZI E COOPERATIVE	0	0	0
CREDITO E RISPARMIO	0	0	0
DEMANIO E PATRIMONIO	46	1	45
DEMANIO STATALE, REGIONALE	0	6	-6
DENUNCIA DI INIZIO ATTIVITÀ (ESCLUSA DIA IN EDILIZIA)	0	0	0
DIPLOMATICI	0	0	0
EDILIZIA	215	2	213
EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE (O RESIDENZIALE PUBBLICA)	51	1	50
EDILIZIA ED URBANISTICA	0	384	-384
ELEZIONI	5	7	-2
ENERGIA ELETTRICA	4	0	4
ENTI PUBBLICI	9	4	5
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	0	138	-138
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ	12	12	0
FALLIMENTO E ALTRE PROCEDURE CONCORSUALI	0	0	0
FARMACIA	2	3	-1
FERMO AMMINISTRATIVO	0	0	0
FERROVIE, TRANVIE, FILOVIE	0	0	0
FORESTE	2	0	2
FORZE ARMATE	0	57	-57
FUNZIONARIO ONORARIO	0	0	0
GIOCHI, LOTTERIE E SCOMMESSE	7	0	7
GUARDIA DI FINANZA	15	0	15
INDUSTRIA	48	19	29
INFORMATIVA ANTIMAFIA	7	23	-16
INQUINAMENTO	24	25	-1
INSEGNANTI	34	0	34
ISTITUTI DI VIGILANZA	0	1	-1
ISTRUZIONE PUBBLICA	71	70	1
LEGGE PINTO	0	0	0
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	4	0	4
MAGISTRATI TRIBUTARI	0	0	0
MARINA MERCANTILE	0	0	0
MEDICINALI	0	0	0
MILITARI	29	0	29
MONOPOLI E DAZI	6	0	6
NON CLASSIFICABILE/NON RICLASSIFICATO	0	0	0
NOTAI	0	0	0
ORDINAMENTO GIUDIZIARIO	0	0	0
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	14	14	0
ONDINANZE CONTINGIBLE E ONGLINII	14	14	

TOTALI	3533	2368	1165
Classificazione non indicata	17	1	16
VITTIME DEL DOVERE	1	0	1
USI CIVICI	0	0	0
URBANISTICA	59	0	59
UNIVERSITÀ	29	39	-10
UFFICIALE GIUDIZIARIO	0	0	0
TURISMO	2	0	2
TESTIMONI DI GIUSTIZIA	0	0	0
TELEVISIONE E RADIO	0	0	0
STRANIERI	401	390	11
SPORT	1	0	1
SPETTACOLO	4	0	4
SILENZIO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	90	0	90
SICUREZZA PUBBLICA	74	41	33
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	0	130	-130
SERVIZI PUBBLICI	45	29	16
SEGRETO DI STATO	0	0	0
SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI INIZIO ATTIVITÀ (ESCLUSA EDILIZIA)	1	0	1
SCIOPERO	0	0	0
SANITÀ PUBBLICA	184	1	183
RIFIUTI	36	12	24
REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	0	0	0
REVISIONE PREZZI	0	0	0
RELIGIONE	0	0	0
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	0	0	0
REGIONI	5	4	1
QUOTE LATTE	31	5	26
PUBBLICO IMPIEGO	14	83	-69
PROVINCE	3	0	3
PROTEZIONE CIVILE	0	0	0
PROFESSIONI E MESTIERI	14	21	-7
PRIVACY	0	0	0
PREVIDENZA E ASSISTENZA	2	2	0
POSTE ITALIANE	0	0	0
PORTI	0	0	0
POLIZIA PENITENZIARIA	33	0	33
POLIZIA DI STATO	30	35	-5
PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)	0	0	0
PENSIONI	0	0	0
PATENTE DI GUIDA	12	35	-23
PARTITI POLITICI	0	0	0
PARTECIPAZIONI STATALI ED IMPRESE PUBBLICHE	0	0	0

## Ricorsi istanza cautelare (per materia)

	Τ	
Classifications		Numero
Classificazione	ricorsi	_
ACCESSO AI DOCUMENTI	81	1
AEREOPORTI	2	2
AGRICOLTURA	14	
AGRICOLTURA E FORESTE	0	0
AIUTI DI STATO	0	0
AMBIENTE	27	5
ANIMALI	0	0
ANTICHITÀ E BELLE ARTI	0	0
APPALTI MISTI	13	8
APPALTI NEL SETTORE DELLA DIFESA	0	0
APPALTI PUBBLICI DI FORNITURE	48	
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI	12	9
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	0	
APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI	121	102
APPALTI RELATIVI A BENI CULTURALI	0	0
APPALTI SANITÀ	20	17
APPALTI SCUOLA	2	2
ARCHIVI DI STATO	0	0
ARMI	71	44
ASSOCIAZIONI E FONDAZIONI	1	1
AUTORITÀ AMM.VE INDIPENDENTI ED AUT. EQUIPARATE	1237	962
AUTORITÀ PORTUALI	0	0
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI AMMINISTRATIVE	9	3
AVVOCATI LIBERO FORO	7	1
AVVOCATURA DELLO STATO	0	0
AZIENDA SANITARIA LOCALE	0	0
BANCHE	0	0
BENI CULTURALI	9	5
BENI PAESAGGISTICI	2	
BORSA	0	0
CACCIA E PESCA	5	5
CALAMITÀ NATURALI	0	0
CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E ARTIGIANATO	1	0
CARABINIERI	25	13
CIMITERI	2	1
CINEMATOGRAFIA E TEATRO	1	0
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	0	0
CIRCOLAZIONE STRADALE	11	6
CITTADINANZA	22	13
CITTÀ METROPOLITANE	0	0
CLASS ACTION	0	0
COLLABORATORI DI GIUSTIZIA	0	0
COMMERCIO E ARTIGIANATO	35	23

0 8
8
35
0
0
0
32
0
0
0
152
45
0
0
0
1
0
3
0
2
0
0
1
0
0
6
8
12
5
12
5
0
66
0
0
0
0
0
0
0
2
0
0
0
13
5
0
0

TOTALI	3510	2433
VITTIME DEL DOVERE	1	0
USI CIVICI	0	0
URBANISTICA	59	9
UNIVERSITÀ	29	19
UFFICIALE GIUDIZIARIO	0	0
TURISMO	2	1
TESTIMONI DI GIUSTIZIA	0	0
TELEVISIONE E RADIO	0	0
STRANIERI	401	395
SPORT	1	0
SPETTACOLO	4	2
SILENZIO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	90	22
SICUREZZA PUBBLICA	73	53
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	0	0
SERVIZI PUBBLICI	45	37
SEGRETO DI STATO	0	0
SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI INIZIO ATTIVITÀ (ESCLUSA EDILIZIA)	1	1
SCIOPERO	0	0
SANITÀ PUBBLICA	184	85
RIFIUTI	36	21
REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	0	0
REVISIONE PREZZI	0	0
RELIGIONE	0	0
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	0	0
REGIONI	5	4
QUOTE LATTE	31	<u>5</u> 19
PUBBLICO IMPIEGO	14	5
PROVINCE	3	0
PROTEZIONE CIVILE	0	0
PROFESSIONI E MESTIERI	14	12
PRIVACY	0	0
PREVIDENZA E ASSISTENZA	2	2
POSTE ITALIANE	0	0
PORTI	0	0
POLIZIA DI STATO  POLIZIA PENITENZIARIA	33	25
POLIZIA DI STATO	30	
PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)	0	0
PENSIONI	0	0
PATENTE DI GUIDA	12	10
PARTECIPAZIONI STATALI ED IMPRESE PUBBLICHE PARTITI POLITICI	0	0
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI		8 0
ORDINANZE CONTINCIPIL E LIBCENTI	0 14	0
OPDINAMENTO CILIDIZIADIO	0	^

## Esito delle istanze cautelari

Ricorsi pervenuti nel 2022	3533
Ricorsi con domanda cautelare	2433
Domande cautelari proposte autonomamente	24
Motivi aggiunti con domanda cautelare	179
Domanda cautelare (riesame- revoca- esecuzione d'ufficio)	9
TOTALE	2645
Provvedimenti emessi	
Ordinanze di accoglimento	290
Ordinanze di rigetto	595
Ordinanze ex art. 55, co. 10	100
Ordinanze di esito diverso	185
Ordinanze collegiali	251
Sentenze brevi (anche relative a riti speciali)	312
TOTALE	1733

## Provvedimenti pubblicati

Riepilogo per tipo provvedimento				Riepilog	o ricorsi
Mephogo per tipo provvedimento		Non		Mephog	Non
Tipo Provvedimento	Definiscono	definiscono	Totale	Definiti	definiti
SENTENZA	2081	11	2092	2112	11
DISPOSITIVO DI SENTENZA	5	0	5	5	0
ORDINANZA PRESIDENZIALE	5	9	14	5	9
ORDINANZA CAUTELARE	0	1170	1170	0	1095
DECRETO CAUTELARE	0	344	344	0	317
DECRETO DECISORIO	577	0	577	581	0
ORDINANZA COLLEGIALE	29	359	388	29	311
DECRETO INGIUNTIVO	2	0	2	2	0
SENTENZA BREVE	312	0	312	312	0
DECRETO PRESIDENZIALE	15	112	127	15	115
DISPOSITIVO DI ORDINANZA	0	1	1	0	1
DECRETO COLLEGIALE	86	6	92	87	6
GRATUITO PATROCINIO	0	222	222	0	194
TOTALE	3112	2234	5346	3148	2059

## Ricorsi definiti per tipologia di provvedimento

SEZIONE	SENTENZA	SENTENZA BREVE	ORDINANZA COLLEGIALE	DECRETO COLLEGIALE	DECRETO DECISORIO	DECRETO PRESIDENZIALE	DECRETO INGIUNTIVO	ORDINANZA PRESIDENZIAI	TOTALE
1	578	64	1	0	83	7	0	0	733
П	467	27	1	0	204	16	1	3	719
Ш	352	137	15	0	266	9	1	0	780
IV	719	83	3	0	28	5	0	1	839
TOTALE	2116	312	20	0	581	37	2	4	3072

	Totale	Totale	
RICORSI DEFINITI CON SENTENZA PER CLASSIFICAZIONE	Anno	Anno	
	2022	2021	Variazione
ACCESSO AI DOCUMENTI	78	85	-7
AEREOPORTI	0	0	0
AGRICOLTURA	3	0	3
AGRICOLTURA E FORESTE	19	23	-4
AIUTI DI STATO	1	0	1
AMBIENTE	55	65	-10
ANIMALI	0	1	-1
ANTICHITA' E BELLE ARTI	5	6	-1
APPALTI MISTI	1	0	1
APPALTI NEL SETTORE DELLA DIFESA	0	1	-1
APPALTI PUBBLICI DI FORNITURE	25	38	-13
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI	24	33	-9
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	41	58	-17
APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI	79	100	-21
APPALTI RELATIVI A BENI CULTURALI	0	0	0
APPALTI SANITÀ	26	21	5
APPALTI SCUOLA	4	1	3
ARCHIVI DI STATO	0	0	0
ARMI	66	123	-57
ASSOCIAZIONI E FONDAZIONI	0	0	0
AUTORITÀ AMM. VE INDIPENDENTI ED AUT. EQUIPARATE	85	52	33
AUTORITÀ PORTUALI	0	0	0
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI AMMINISTRATIVE	40	66	-26
AVVOCATI LIBERO FORO	3	0	3
AVVOCATURA DELLO STATO	0	0	0
AZIENDA SANITARIA LOCALE	0	0	0
BANCHE	0	0	0
BENI CULTURALI	1	0	1
BENI PAESAGGISTICI	1	0	1
BORSA	0	0	0
CACCIA E PESCA	5	6	-1
CALAMITÀ NATURALI	0	0	0
CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E ARTIGIANATO	0	0	0
CARABINIERI	25	19	6
CIMITERI	1	0	1
CINEMATOGRAFIA E TEATRO	1	0	1
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	4	3	1
CIRCOLAZIONE STRADALE	1	0	1
CITTADINANZA	6	0	6
CITTÀ METROPOLITANE	0	0	0
CLASS ACTION	0	0	0
COLLABORATORI DI GIUSTIZIA	0	0	0
COMMERCIO E ARTIGIANATO	92	39	53
COMUNE E PROVINCIA	32	49	-17
COMUNI	5	0	5

CONCORSI	5	0	
CONSOLI	0	0	5 0
CONSORZI E COOPERATIVE	0	0	0
CREDITO E RISPARMIO	0	0	0
DEMANIO E PATRIMONIO	5	1	4
DEMANIO STATALE, REGIONALE	4	25	-21
DENUNCIA DI INIZIO ATTIVITÀ (ESCLUSA DIA IN EDILIZIA)	0	0	0
DIPLOMATICI	0	0	0
EDILIZIA	17	0	17
EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE (O RESIDENZIALE PUBBLICA)	17	0	17
EDILIZIA ED URBANISTICA	445	455	-10
ELEZIONI	6	7	-1
ENERGIA ELETTRICA	4	0	4
ENTI PUBBLICI	10	15	-5
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	37	151	-114
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ	15	36	-21
FALLIMENTO E ALTRE PROCEDURE CONCORSUALI	0	0	0
FARMACIA	1	3	-2
FERMO AMMINISTRATIVO	0	0	0
FERROVIE, TRANVIE, FILOVIE	0	0	0
FORESTE	0	0	0
FORZE ARMATE	51	61	-10
FUNZIONARIO ONORARIO	0	0	0
GIOCHI, LOTTERIE E SCOMMESSE	1	0	1
GUARDIA DI FINANZA	3	0	3
INDUSTRIA	21	7	14
INFORMATIVA ANTIMAFIA	12	26	-14
INQUINAMENTO	11	17	-6
INSEGNANTI	20	0	20
ISTITUTI DI VIGILANZA	4	5	-1
ISTRUZIONE PUBBLICA	38	20	18
LEGGE PINTO	0	0	0
LEVA MILITARE	0	0	0
LEVA MILITARE E SERVIZIO CIVILE	0	0	0
MAGISTRATI	0	1	-1
MAGISTRATI AMMINISTRATIVI	0	0	0
MAGISTRATI DELLA CORTE DEI CONTI	0	0	0
MAGISTRATI MILITARI	0	0	0
MAGISTRATI ORDINARI	0	0	0
MAGISTRATI TRIBUTARI	0	0	0
MARINA MERCANTILE	0	0	0
MEDICINALI	0		0
	_	0	5
MILITARI	5	0	
MONOPOLI E DAZI	1	0	1
NON CLASSIFICABILE/NON RICLASSIFICATO	0	0	0
NOTAI	0	0	0
ORDINAMENTO GIUDIZIARIO	0	0	0
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	17	20	-3

PARTECIPAZIONI STATALI ED IMPRESE PUBBLICHE	0	0	0
PARTITI POLITICI	0	0	0
PATENTE DI GUIDA	15	17	-2
PENSIONI	0	0	0
PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)	0	0	0
POLIZIA DI STATO	30	36	-6
POLIZIA PENITENZIARIA	3	0	3
PORTI	0	0	0
POSTE ITALIANE	0	0	0
PREVIDENZA E ASSISTENZA	1	0	1
PRIVACY	0	0	0
PROFESSIONI E MESTIERI	17	10	7
PROTEZIONE CIVILE	0	0	0
PROVINCE	3	0	3
PUBBLICO IMPIEGO	30	65	-35
QUOTE LATTE	10	2	8
REGIONI	7	6	1
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	0	0	0
RELIGIONE	0	0	0
REVISIONE PREZZI	0	0	0
REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	0	1	-1
RIFIUTI	7	5	2
SANITÀ PUBBLICA	29	0	29
SCIOPERO	0	0	0
SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI INIZIO ATTIVITÀ (ESCLUSA EDILIZIA)	1	0	1
SEGRETO DI STATO	0	0	0
SERVIZI PUBBLICI	33	31	2
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	120	83	37
SICUREZZA PUBBLICA	53	33	20
SILENZIO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	56	0	56
SPETTACOLO	0	0	0
SPORT	0	0	0
STRANIERI	492	414	78
TELEVISIONE E RADIO	0	0	0
TESTIMONI DI GIUSTIZIA	0	0	0
TURISMO	0	0	0
UFFICIALE GIUDIZIARIO	0	0	0
UNIVERSITÀ	23	37	-14
URBANISTICA	3	0	3
USI CIVICI	0	0	0
VITTIME DEL DOVERE	0	0	0
TOTALI	2412	2379	33

# Anno di presentazione dei ricorsi definiti con provvedimenti collegiali e monocratici nell'anno 2022

Anno ricorso	n. sentenze ( e altri provvedimenti collegiali)	n. decreti decisori (e altri
2005		monocratici)
2005	1	
2012		1
2013	21	1
2014	88	3
2015	77	4
2016	106	271
2017	382	153
2018	195	19
2019	120	13
2020	205	23
2021	668	72
2022	553	65
TOTALE	2416	625

## Appelli su sentenze e ordinanze cautelari

	anno 2021	anno 2022
Appelli su sentenze	375 <i>(15%)</i>	337(14%)
Esiti appelli		
Accolto	20	30
Respinto	33	
Inammissibile - Improcedibile- Estinto	0	2
Appelli pendenti	322	270

	anno 2021	anno 2022	
Appelli su ordinanze	125 (11%)	64 (5%)	
Esiti appelli			
Accolto	50	27	
Respinto	62	29	
Altri esiti	3	2	
Appelli pendenti	10	6	

## Ricorsi pendenti al 31.12.2021 e al 31.12.2022 (per anno di presentazione)

Anno di presentazione	Pendenti al 31.12.2021	Pendenti al 31.12.2022	Variazione
2005	1	0	-1
2006	0	0	0
2007	0	0	0
2008	0	0	0
2009	0	0	0
2010	0	0	0
2011	0	0	0
2012	1	1	0
2013	24	0	-24
2014	103	13	-90
2015	167	87	-80
2016	575	198	-377
2017	845	306	-539
2018	773	554	-219
2019	832	693	-139
2020	952	727	-225
2021	1.650	914	-736
2022		2924	2924
TOTALE	5.923	6417	494

## Domande di ammissione al gratuito patrocinio

## Istanze pervenute

	2021	2022
Cittadini extracomunitari	115	140
Assegnazione alloggi	64	62
Varie	23	28
Totale	202	230

## Esiti istanze

	Accolte		Respinte		Altro esito	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Cittadini extracomunitari	64	101	51	36	0	3
Assegnazione alloggi	24	32	40	28	0	2
Varie	7	13	16	14	0	1

## Contributo unificato dovuto e versato nell'anno 2022

Ammontare del contributo unificato dovuto nell'anno 2022	5.709.331,00€
Ammontare del contributo unificato versato nell'anno 2022	4.415.976,97€

# Camere di consiglio e udienze pubbliche tenute dalle quattro sezioni nell'anno 2022 suddivise per tipologia e numero

Camera di consiglio: n. 88 Udienza di merito: n. 80 Udienza elettorali: n.3

Udienza di smaltimento: n. 6 (ordinario) e 22 (PNRR) da remoto

CAMERA DI CONSIGLIO		
Tipologia ruolo	Totale	
Giudizio Cautelare	2046	
Giudizio Cautelare art. 12 bis L.	2	
Revoca o Modifica Ordinanza	3	
Esecuzione Ordinanza	4	
Ottemperanza	132	
Accesso	124	
Silenzio	78	
Liquidazione Compenso o Onorario	93	
Camera di Consiglio	26	
Camera di consiglio ex art. 72 bis	1	
Artt.71 e 71bis	1	
Verificazione	14	
Correzione Errore Materiale	7	
Opposizione a Decreto Decisorio	7	
Interruzione Processo	1	
Istruttoria	4	
Nomina di commissario ad acta	7	
Remissione in termini	3	

UDIENZA PUBBLICA	
Tipologia ruolo	Totale
Merito	1285
Merito Straordinario	808
Ricorso Elettorale	3
Artt. 71 e 71 bis	1

## Motivi aggiunti, ricorsi incidentali, domande cautelari ante causam presentati nel 2022

Tipologia atto

Motivi aggiunti	1283
Ricorsi incidentali	20
Domande cautelari ante causam	3

## Depositi telematici PAT trasmessi

Anno 2021

Atti elaborati	30193
Atti respinti	1679 (5,2%)
Totale	31872

Anno 2021

Atti elaborati	32.894
Atti respinti	1720 (4,9%)
Totale	34614

## Ricorsi pendenti (triennio 2020-2021-2022): rito abbreviato e appalti – ordinari

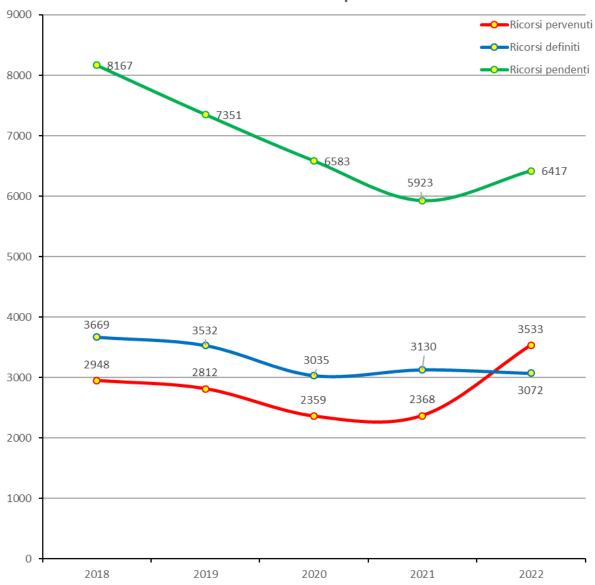
Rito abbreviato e appalti

Depositati	2049
Definiti	653(31,86%)
Pendenti	1396(68,45%)

## Ordinari

Depositati	3389
Definiti	2043 (60,28%)
Pendenti	1346 (39,72%)

# Andamento del contenzioso - periodo 2018 - 2022



# Andamento del contenzioso - periodo 2018-2022

