

## SOMMARIO

LE CARATTERISTICHE DEL CONTENZIOSO	10
I PROFILI QUANTITATIVI E QUALITATIVI DEL CONTENZIOSO	17
I ricorsi depositati	17
Le principali materie trattate e la tipologia dei ricorsi proposti	18
La definizione dei giudizi	19
I provvedimenti emessi	19
Lo smaltimento dell'arretrato	20
Gli esiti	20
Gli appelli	21
Considerazioni sui dati forniti	21
IL PERSONALE DI MAGISTRATURA E AMMINISTRATIVO	22
CONCLUSIONI	26
APPENDICE	
RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA	29
DATI STATISTICI	123



Desidero, in primo luogo, esprimere il mio più sentito ringraziamento a quanti – Autorità, Colleghi della Magistratura amministrativa e delle altre Magistrature, Componenti del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, Esponenti del mondo accademico, Avvocati – sono oggi in sala e in collegamento da remoto per assistere all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2023 del Tar del Lazio.

L'odierna cerimonia costituisce una preziosa occasione per illustrare l'attività, sia organizzativa che precipuamente giurisdizionale, e i risultati conseguiti dal Tribunale nel corso del 2022, nonché le linee programmatiche che si seguiranno nell'anno appena iniziato.

Il bilancio complessivo, riferito alla funzionalità della struttura e alla risposta alle istanze di giustizia ricevute, può considerarsi positivo, grazie al costante apporto di tutti quelli che, a vario titolo, sono impegnati nella risoluzione dei delicati problemi che pone quotidianamente una struttura particolarmente complessa, qual è quella del Tribunale che ho l'onore di presiedere.

L'obiettivo che ci si prefigge è di assicurare l'effettività della tutela giurisdizionale, coniugando adeguatamente tempestività e qualità delle decisioni da assumere.

Per garantire la credibilità stessa della giustizia, occorre anzitutto che la risoluzione delle controversie avvenga quando ancora la situazione di fatto su cui la sentenza è chiamata a pronunciarsi non sia mutata al punto da renderne inutili gli effetti.

In secondo luogo, è indispensabile che le decisioni che si assumono risultino esaustive, vale a dire che, da un lato, assicurino, il più possibile, il bene della vita che tende a ottenere il ricorrente, e, dall'altro, siano in grado di orientare la successiva attività amministrativa, sia in sede di ottemperanza al *dictum* giurisdizionale che nella fase di ulteriore esercizio del potere autoritativo, per gli aspetti non affrontati dalla sentenza.

È questo il tratto essenziale che contraddistingue la “specialità” del giudice amministrativo, che si sostanzia nel garantire la tutela giuridica delle posizioni soggettive incise dall'attività provvedimentale e, nel contempo, nell'essere garante del massimo della legalità dell'esercizio dei pubblici poteri.

Aggiungo come corollario, ma non per questo aspetto meno rilevante, che al giudice si richiede chiarezza espositiva nella redazione dei provvedimenti che assume, così che possano essere agevolmente compresi

anche dai soggetti privati sui quali sono destinati ad incidere.

I principi esposti hanno un valore assoluto, ma non vi è dubbio che essi acquistino un significato ancora più pregnante se riferiti al Tar del Lazio, in quanto sede giudiziaria con cognizione sugli atti amministrativi più rilevanti, nonché su quelli con efficacia sull'intero territorio nazionale, il che comporta un'incidenza particolarmente significativa delle decisioni che si vanno ad assumere sul regolamento degli interessi azionati, sia di natura pubblica che privata.

È sufficiente, in proposito, fare riferimento ai ricorsi che hanno ad oggetto atti che afferiscono alla sfera del diritto pubblico dell'economia (per tutti, in via meramente esemplificativa, quelli proposti avverso i provvedimenti emanati dalle Autorità indipendenti) e alle impugnative concernenti determinazioni adottate da organi di rilievo costituzionale.

Non meno delicate, quanto alla loro definizione, risultano le controversie che hanno un potenziale impatto sistemico o sociale particolarmente significativo, cui spesso si accompagna una vasta eco di stampa: in tali casi spesso accade che l'amministrazione demandi al giudice la ricerca di soluzioni che essa non ha saputo o voluto trovare.

La difficoltà nell'affrontare un siffatto contenzioso – che, mi sentirei di dire, per il Tar del Lazio costituisce quasi la regola – sta proprio nell'individuazione, connaturata al controllo giurisdizionale di legittimità, del punto di equilibrio fra l'effettività della tutela delle posizioni incise dall'attività dei pubblici poteri e il rispetto della sfera insondabile del merito amministrativo.

Siamo ben consapevoli delle aspettative che suscita nella collettività l'attività demandata dall'ordinamento al Tribunale e, a tal proposito, voglio dare atto ai Colleghi dell'equilibrio e dell'attenzione con cui hanno esercitato le loro delicate funzioni, nonché della riservatezza sempre osservata nei propri comportamenti, nella consapevolezza che il giudice si esprime esclusivamente con provvedimenti tipici.

Le considerazioni esposte consentono di dare adeguatamente conto dell'attività espletata nel corso del 2022, caratterizzata dal precipuo obiettivo di risultato imposto dall'Unione europea: realizzare un significativo abbattimento dell'arretrato, garantendo, nel contempo, la velocizzazione dei processi, in attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, che, com'è ben noto, ha imposto al nostro Paese di ridurre consistentemente i tempi di

risoluzione delle controversie.

Si può così affermare, in sintesi, che siamo passati dall'affrontare, nel biennio precedente, l'emergenza da Covid-19, con tutte le ricadute organizzative e decisionali che essa ha comportato, ad una nuova e diversa sfida, anch'essa di primaria importanza, in quanto necessaria per il raggiungimento di uno degli obiettivi richiesti per l'accesso ai fondi stanziati per il rilancio dell'economia, resosi necessario proprio a seguito dell'evento pandemico.

Com'è noto, l'Unione europea ha fissato, come obiettivo finale da raggiungere entro il 2026, un abbattimento, nella misura del 70%, del contenzioso pendente al 31 dicembre 2019 e uno, intermedio, al 30 giugno 2024, stabilito nel 25% dell'anzidetto arretrato.

Il 2022 ha rappresentato perciò l'anno di avvio di uno specifico programma di smaltimento, da attuare utilizzando sia le udienze straordinarie ad esso dedicate, sia quelle ordinarie.

La previsione di un doppio canale ha richiesto ai presidenti di sezione una particolare cura nell'individuare – tra le udienze ordinarie e quelle di smaltimento – la sede più adatta per la trattazione dei ricorsi e, in secondo luogo, con riguardo alle “ordinarie”, nell'operare un adeguato dosaggio con i ricorsi afferenti a controversie che, per natura o per espressa previsione legislativa, richiedono una celere definizione – ci si riferisce, per tutte, alle impugnative riguardanti gli appalti –, che, per giunta, rappresentano una percentuale significativa del contenzioso che annualmente viene proposto al Tar del Lazio.

Un ruolo rilevante dal punto di vista gestionale va riconosciuto agli Uffici per il processo, istituiti presso ciascuna delle sedici sezioni di cui si compone il Tribunale, in particolare per lo studio preliminare dei fascicoli effettuato dai funzionari addetti, sulla base delle direttive impartite dai responsabili dei rispettivi Uffici.

Ritengo particolarmente utile tale attività, in quanto essa permette di avere contezza effettiva, non solo dal punto di vista numerico, ma anche qualitativo, del contenzioso pendente e di quello in entrata, consentendo, in tal modo, la trattazione congiunta delle impugnative fra loro connesse, nonché di quelle che presentano le medesime problematiche di diritto, favorendo così la più celere definizione del contenzioso, garantendo, nel contempo, l'uniformità dell'indirizzo giurisprudenziale del Tribunale, che

rappresenta un fondamentale obiettivo da perseguire.

L'individuazione dei ricorsi da trattare, particolarmente quelli più risalenti, è stata preceduta dall'invio ai difensori delle parti delle cd. comunicazioni di cortesia e dalla predisposizione di ruoli aggiunti, al fine di verificare la persistenza dell'interesse dei ricorrenti a coltivare ancora il giudizio.

Tali indagini preliminari, grazie anche alla collaborazione assicurata dagli avvocati, hanno consentito di definire una significativa quantità di ricorsi con semplici decreti monocratici, riservando conseguentemente alla sede collegiale la trattazione delle sole impugnative che necessitavano di una sentenza di merito.

Gli eccellenti risultati ottenuti sono testimoniati dalla percentuale di smaltimento dell'arretrato raggiunta dal Tribunale nel 2022: essa ammonta a quasi il 42% dei ricorsi non ancora definiti al 31 dicembre 2019, il che equivale a dire che è già stato di gran lunga superato il traguardo intermedio del 25% fissato dall'Unione europea per il 30 giugno 2024.

A tal proposito, mi corre l'obbligo di esprimere il mio apprezzamento al personale - di magistratura e amministrativo - che ha permesso tale risultato, raggiunto grazie anche al proficuo lavoro collettivo effettuato.

Dal punto di vista ordinamentale, molto positiva è risultata l'istituzione, a decorrere dal 1° gennaio 2022, di quattro ulteriori sezioni - due "esterne" e due "interne" -, che ha consentito non solo di incrementare la produttività, ma anche di far luogo ad una più efficace distribuzione del contenzioso fra le sedici sezioni del Tribunale.

Tale potenziamento si è rivelato anche tempestivo, atteso che, come emergerà dai dati che successivamente fornirò, nel 2022 vi è stata una significativa ripresa del flusso di contenzioso, che ha consolidato la tendenza già manifestatasi nell'anno immediatamente precedente, dopo che, nel 2020, vi era stata una radicale contrazione nel deposito dei ricorsi, effetto, evidentemente, della pandemia in atto.

Un'ultima considerazione va riservata alle iniziative assunte per assicurare il coordinamento dell'attività delle singole sezioni, indispensabile per garantirne l'omogeneità dal punto di vista organizzativo e gestionale, ferme restando l'assoluta autonomia e indipendenza di ciascuna di esse per quel che attiene all'attività propriamente giurisdizionale.

A tal fine, nel corso del 2022 sono state effettuate periodiche riunioni

con i presidenti di sezione, sia esterne che interne, per affrontare i temi di interesse comune, nonché per monitorare costantemente l'attività di smaltimento dell'arretrato previa predisposizione, da parte degli Uffici per il processo, di periodici documenti di sintesi in ordine ai risultati conseguiti.

Mi sia consentito di aggiungere, a tal proposito, che, sin dall'insediamento nel delicato ruolo che svolgo oramai da più di tre anni, uno dei miei principali intenti è stato proprio di assicurare l'uniformità di condotta delle singole sezioni, sul presupposto che tutte appartengono ad un plesso giurisdizionale che si presenta e viene giustamente percepito all'esterno come unitario: il Tar del Lazio, appunto.

Passando ad illustrare le prospettive dell'anno appena iniziato, l'obiettivo primario consisterà nel consolidare i risultati raggiunti per quanto riguarda sia la gestione del contenzioso in entrata che quello preesistente.

A quest'ultimo proposito, è evidente che, dopo un anno di attività che potremmo definire massiva, la prosecuzione del programma di smaltimento richiederà un approfondimento maggiormente selettivo del residuo contenzioso pendente, sicché a tal fine l'apporto degli Uffici per il processo risulterà ancora più decisivo.

Sempre dal punto di vista ordinamentale, va evidenziata l'importante novità costituita dall'entrata in funzione, a far tempo dal 1° giugno 2023, di due ulteriori sezioni interne.

Ci si attende altresì l'assegnazione di un consistente numero di magistrati, destinati auspicabilmente, oltre che a consentire l'operatività delle nuove sezioni, a coprire le vacanze esistenti nell'organico di diritto del Tribunale, che prevede 100 unità di personale di magistratura.

È più che probabile che la quasi totalità di essi sarà costituita dai vincitori del concorso per referendario, le cui operazioni si avviano alla conclusione. Risulterà così ulteriormente consolidata la trasformazione del Tar del Lazio da sede di arrivo di magistrati con notevole anzianità di servizio a plesso composto prevalentemente da giudici di prima nomina.

Sarà certamente necessaria una fase di inserimento dei neo assunti, che sarà favorita, come finora è sempre accaduto, dai colleghi più anziani, al termine della quale però sono certo del vantaggio che si ricaverà dall'apporto – di impegno, oltre che di qualità professionale – che finora i giovani hanno sempre dimostrato di saper offrire. Oggi, per la prima volta nella loro carriera, sono presenti in questa sala numerosi neo referendari e a loro va il mio più

affettuoso saluto.

L'incremento del numero delle sezioni ha comportato la necessità di procedere a una ridistribuzione delle materie, che è stata effettuata avendo come obiettivo di assicurare l'omogeneità fra le stesse, sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo.

In tale operazione, atteso che il flusso dei depositi, fra un anno e l'altro, non è mai costante, si è proceduto tenendo conto sia del numero di ricorsi presentati nell'ultimo biennio, sia di quelli specificamente oggetto del programma di smaltimento.

In tal modo si è altresì inteso alleggerire il carico pendente presso quelle sezioni che trattano un contenzioso che non solo è numericamente significativo, ma che è altresì anelastico, in quanto risulta molto raro che per esso, nel corso del giudizio, venga meno l'interesse dell'attore ad ottenere una decisione di merito.

Per far fronte alle evidenti difficoltà di assicurare una rapida definizione dei suddetti giudizi, abbattere l'arretrato esistente ed evitare il formarsene di nuovo, si è provveduto, ove possibile senza pregiudicare l'uniformità della giurisprudenza del Tribunale, ad uno scorporo dei ricorsi che ragionevolmente potevano configurare una frazione omogenea di contenzioso all'interno di una specifica materia.

Tale soluzione, ad esempio, è stata utilizzata per le controversie riguardanti l'edilizia, enucleando da essa i ricorsi concernenti le varie tipologie di condono, attribuendoli ad una sezione diversa da quella ordinariamente competente sulla materia.

È da notare incidentalmente che, nonostante il quasi ventennio trascorso dall'ultima sanatoria disposta dal Legislatore, il suddetto contenzioso continua ad essere alimentato in maniera significativa.

Analogamente si è proceduto per i ricorsi proposti avverso gli atti del Gestore dei servizi elettrici, destinando ad una distinta sezione quelli aventi ad oggetto i cd. "certificati bianchi".

Laddove non è stato possibile effettuare un'operazione del tipo anzidetto, si dovrà attendere la copertura dei posti vacanti in organico per assegnare un adeguato numero di magistrati alle sezioni più oberate.

Un accenno va riservato ai problemi della sede.

Com'è noto, quella attuale è occupata in virtù di un contratto di locazione oramai scaduto.



Per far fronte alle indilazionabili esigenze derivanti dal già descritto potenziamento del Tribunale, si è proceduto ad una razionalizzazione degli spazi a disposizione senza effettuare interventi edilizi.

Si è seguita la stessa linea operativa dell'anno precedente, nel quale si era fatto luogo al raddoppio, anche in questo caso senza opere invasive, delle aule di udienza, il che ha consentito, nel corso del 2022, di celebrarne sei in contemporanea, tenuto anche conto dell'oramai definitivamente acquisito modello di chiamata dei ricorsi per fasce orarie, e di concentrarle il più possibile in sole due giorni della settimana.

Risulta tangibile il risultato positivo che ne è derivato, sia per i magistrati che per gli avvocati, in termini di ottimizzazione dei tempi di celebrazione delle udienze e di un più ordinato afflusso al Tribunale.

Da ultimo, un accenno va riservato alle attività extragiudiziali svolte ordinariamente in sede, ma che l'emergenza pandemica aveva sostanzialmente impedito di effettuare nell'ultimo biennio.

Voglio segnalare anzitutto il rinnovo, per un ulteriore biennio, della convenzione con l'Università degli studi Sapienza, che ha già permesso una proficua collaborazione di studio e di ricerca fra le due istituzioni.

Come evidenziavo anche nella precedente relazione, si tratta di iniziative cui va riconosciuta grande rilevanza, in quanto comportano un'apertura del Tribunale alla società civile, con evidenti effetti positivi derivanti dal confronto e dall'approfondimento dei temi che attengono alla giustizia amministrativa e, più in generale, all'ordinamento giuridico.

È perciò con grande soddisfazione che va segnalata la ripresa degli incontri con gli studenti di giurisprudenza e degli istituti superiori del Lazio.

Gli incontri con gli universitari – rivolti specificamente ai frequentatori dell'insegnamento di “Giustizia amministrativa” - sono stati organizzati prevedendo un'illustrazione delle più rilevanti problematiche processuali, privilegiando comunque un taglio essenzialmente applicativo. Gli studenti hanno anche potuto assistere alla discussione in udienza di una controversia, i cui tratti essenziali erano stati previamente delineati dal docente referente.

Tale iniziativa è stata quest'anno estesa agli studenti delle principali università, pubbliche e private, della Capitale.

Desidero ringraziare i colleghi e i docenti che hanno garantito il buon esito degli incontri, intesi come un'occasione di arricchimento della

formazione universitaria con un'esperienza sul campo, utile anche a favorire una più consapevole scelta da parte degli studenti dello sbocco professionale che maggiormente si avvicina alle loro aspettative.

Un analogo interesse hanno suscitato gli incontri con gli studenti degli istituti superiori, che hanno avuto come obiettivo quello di avvicinare le giovani generazioni ai valori della legalità, ai principi della convivenza civile, inquadrati nell'ambito della Costituzione, e alle fondamentali regole di funzionamento della Giustizia.

L'ottimo risultato raggiunto, anche in termini di interesse manifestato dagli studenti, è stato il frutto della disponibilità e dell'impegno con cui magistrati del Tribunale e avvocati hanno reso possibile l'iniziativa.

## **LE CARATTERISTICHE DEL CONTENZIOSO**

Il tratto saliente dell'anno appena trascorso è costituito dal consolidamento della tendenza, già manifestatasi nel 2021, all'aumento dei ricorsi proposti, nella misura di 16.850, che sfiora il primato assoluto dei depositi (ammontante a 16.855) raggiunto nel 2014.

Tale incremento è da attribuirsi in primo luogo alla ripresa dell'ordinaria attività amministrativa, che aveva registrato una notevole contrazione durante la pandemia; rilevanti sono altresì risultate le iniziative connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, con un dato particolarmente significativo riguardante i ricorsi aventi a oggetto le procedure di assunzione di personale, proprio in funzione del raggiungimento degli obiettivi del Piano.

Per l'importanza strategica che quest'ultimo riveste per la nostra economia è lecito attendersi un ulteriore incremento, nel corso del 2023, dell'attività amministrativa necessaria per attuare le riforme richieste dalla Commissione europea. Esso avrà un'immediata e sicuramente consistente ricaduta sul Tar del Lazio in termini di aumento del contenzioso, cui si aggiungerà la necessità, imposta dal legislatore nazionale, di definire con rito accelerato, nel caso di accoglimento dell'istanza cautelare, le controversie riguardanti opere finanziate con risorse provenienti dal PNRR.

Sarà necessario, pertanto, un particolare sforzo organizzativo, che, sono certo, il Tribunale sarà in grado di assicurare, ben consapevole dell'importanza e delle aspettative che il Paese ripone sull'attuazione del Piano e, quindi, sulla

possibilità di ottenere i benefici che esso prevede.

Risulta quindi quantomai opportuno il disposto incremento del numero delle sezioni e dei magistrati del Tribunale.

Il dato che ho fornito in ordine ai ricorsi depositati rappresenta la migliore dimostrazione del “bisogno di giustizia” che nutre il cittadino, il quale si rivolge al giudice amministrativo per ottenere un controllo di legittimità sui provvedimenti di cui è destinatario.

Un incremento così significativo ed esponenziale del contenzioso instaurato è sicuramente da attribuirsi alla posizione centrale e pervasiva che ha assunto la pubblica amministrazione nell’attuale assetto della società e, in particolare, ai modelli e agli strumenti autoritativi che ne connotano l’attività.

L’ampliamento della sfera di azione dei soggetti pubblici, che oramai va al di là dei settori e delle attribuzioni tradizionalmente di loro competenza, costituisce un fenomeno costante, che comporta la necessità di un adeguamento dei provvedimenti alle nuove realtà da regolare, nonché un affinamento delle modalità di intervento che il vorticoso mutare della società necessariamente impone per garantire un’azione amministrativa al passo con i tempi.

Un esempio emblematico di quanto testé enunciato sono di certo gli atti che riguardano il diritto pubblico dell’economia e, più specificamente, l’attività imprenditoriale, soprattutto digitale, che, negli ultimi anni, ha conosciuto uno sviluppo vertiginoso.

Tali problematiche hanno un’immediata ricaduta sul controllo di legittimità demandato al giudice amministrativo e, in particolare, al Tar del Lazio, in virtù della sua competenza funzionale inderogabile che il codice del processo amministrativo prevede non solo sugli atti di regolazione e di controllo dei mercati emessi dalle Autorità indipendenti, ma anche su tutta una serie di ulteriori provvedimenti, per la rilevanza degli interessi coinvolti, per la loro portata sistemica, anche al fine di assicurare l’uniformità della giurisprudenza.

Prova di quanto affermato risulta essere la recente intenzione di accentrare presso il Tar del Lazio tutte le controversie comunque connesse all’attuazione del PNRR, anche quelle, quindi, che, *ratione loci*, rientrerebbero nella competenza dei singoli tribunali amministrativi territoriali.

Tale proposta, che è poi rientrata, ha subito suscitato molti dubbi in ordine alla sua percorribilità sul piano ordinamentale, oltre che alla

compatibilità con l'art. 125 della Costituzione.

La delicatezza e la complessità delle decisioni da assumere derivano altresì dall'individuazione, oggetto di un vivace dibattito sia in dottrina che in giurisprudenza, dei limiti che incontra il sindacato giurisdizionale di legittimità in ordine alla suddetta tipologia di provvedimenti, atteso che essi si connotano per essere l'espressione di un'amplissima discrezionalità, non solo amministrativa, ma molto spesso anche tecnica.

È evidente che la risoluzione delle controversie anzidette – per essere effettiva - richiede l'esame di problematiche non solo giuridiche, al fine di assicurare la migliore composizione giudiziale delle liti, e, nel caso degli atti incidenti sulle attività economiche, per garantire, nel contempo, la trasparenza e il buon andamento del mercato di riferimento, la libera concorrenza fra gli operatori e la tutela dei consumatori e degli utenti.

Ulteriori implicazioni derivano dalla circostanza che, spesso, il suddetto contenzioso tocca ambiti particolarmente sensibili dell'ordinamento, comportando anche la possibile emersione di profili di rilevanza costituzionale e sovranazionale: valga, per tutti, il riferimento ai provvedimenti che attengono al settore delle comunicazioni.

Non meno delicate risultano le controversie che affrontano problematiche di grande attualità e di forte impatto sull'opinione pubblica, quali i ricorsi in materia di energia, quest'ultima nelle sue più varie forme ed implicazioni.

Infine, in punto di novità del contenzioso trattato, una menzione meritano i numerosi ricorsi riguardanti i provvedimenti con cui il Ministero dell'economia e delle finanze ha proceduto al congelamento, conseguente all'evento bellico ancora in corso, delle risorse economiche riferibili ad investitori russi.

Sarebbe, peraltro, ingiustamente riduttivo riferire la rilevanza del contenzioso trattato ai soli ricorsi caratterizzati da effetti economici particolarmente significativi, senza perciò fare riferimento alcuno a impugnative il cui esame richiede analoga attenzione ed approfondimento per le penetranti ricadute che le decisioni che si vanno ad assumere producono sugli interessi, dei singoli e della collettività, e che solo in via eventuale presentano profili di natura patrimoniale.

È il caso, ad esempio, delle numerose controversie che hanno avuto ad oggetto i provvedimenti emanati per affrontare la recente pandemia, che

spesso hanno comportato anche una compressione di libertà fondamentali, costituzionalmente garantite.

A tal proposito, ritengo opportuno ribadire anche quest'anno l'impegno del Tribunale ad affrontare ogni e qualsivoglia impugnativa tenendo conto primariamente dell'aspettativa e della fiducia con cui il privato si rivolge al giudice per ottenere la risoluzione delle controversie che lo vedono contrapposto alla pubblica amministrazione.

A dimostrazione della rilevanza e della varietà delle decisioni assunte nel corso del 2022, è sufficiente effettuare una breve disamina di alcune fra le più significative sentenze emesse, che consente di dare conto della numerosità e varietà dei settori della vita amministrativa di cui si è occupato il Tribunale.

Vanno anzitutto segnalate due sentenze che riguardano altrettante determinazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che testimoniano lo sforzo del giudice amministrativo di temperare la salvaguardia dei consumatori con il corretto esplicarsi dell'attività imprenditoriale, per giunta in settori e fattispecie estremamente attuali e ancora parzialmente inesplorati.

Ci si riferisce, in primo luogo, alla pronuncia della Sezione Prima, 27 gennaio 2022, n. 982, che ha avuto ad oggetto il provvedimento sanzionatorio di una pratica commerciale scorretta riguardante la promozione e diffusione della criptovaluta *onecoin*.

La decisione ha effettuato una ricostruzione della natura e della funzione delle "criptomonete", quali strumenti di pagamento non regolamentati e non aventi corso legale in Italia (né in altri Stati), ma che possono essere accettati su base volontaria da privati quale corrispettivo di una qualsivoglia prestazione e che si basano su un sistema di scambio privato e diffuso, non intervenendo mai un'autorità pubblica a garantire il valore nominale della moneta scambiata.

Fatta questa premessa, la Sezione ha esaminato la fattispecie concreta, affermando che l'operazione configurava una vendita piramidale, vietata dal codice di consumo, in quanto non diretta alla cessione di un prodotto o di un servizio, bensì a far aderire alla rete di vendita il maggior numero di soggetti, consentendo al promotore di conseguire una percentuale sulle somme corrisposte dai nuovi partecipanti.

Le sentenze della Sezione Prima, 18 novembre 2022, n. 15317 e n. 15326, hanno affrontato il problema della configurabilità di una pratica commerciale

scorretta nel caso di omessa informazione, da parte delle società che consentono l'accesso a determinati servizi sul web previa creazione di “*account*”, dello sfruttamento ai fini commerciali dei dati dell'utenza.

Le decisioni hanno affermato che la “patrimonializzazione” del dato personale, tipica delle nuove economie dei mercati digitali, impone agli operatori di rispettare, nelle relative transazioni commerciali, quegli obblighi di chiarezza, completezza e non ingannevolezza delle informazioni previsti dalla legislazione a protezione del consumatore, il quale deve essere reso edotto dello scambio di prestazioni che è sotteso all'adesione ad un contratto per la fruizione di un servizio.

Altra pronuncia interessante è quella resa dalla Sezione Prima *ter*, 1° luglio 2022, n. 8964, per i principi fissati in ordine alla natura e alla funzione da attribuire al cognome della persona.

In primo luogo, il Collegio ha richiamato la giurisprudenza della Corte costituzionale, che, da un iniziale approccio teso ad assumere il cognome come segno distintivo della famiglia e, quindi, come strumento per individuare l'appartenenza della persona a un determinato gruppo familiare, ha poi valorizzato maggiormente il diritto all'identità personale, sancito dall'art. 2 della Costituzione, in virtù del quale il cognome assurge a espressione dell'identità del singolo. Fatta tale premessa, la sentenza ha stabilito che non può più affermarsi un automatismo attributivo del cognome, non modificabile dall'interessato, nemmeno a fronte dell'accordo di tutte le parti coinvolte (nel caso di specie, adottante e adottato).

La sentenza della Sezione Seconda *bis*, 2 agosto 2022, n. 10886, si segnala per la ricostruzione effettuata in ordine alla posizione che rivestono gli enti e gli organismi del Terzo settore nell'ordinamento generale, anche tenendo conto di quanto stabilito dalla giurisprudenza costituzionale.

In particolare, la pronuncia ha affermato che l'art. 55 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (“Codice del terzo settore”), in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, ha delineato un canale di amministrazione condivisa tra soggetti pubblici ed enti del Terzo settore che si pone al di fuori delle logiche di mercato, in quanto basato sui principi della co-programmazione, della co-progettazione e del partenariato, ai quali è estranea qualsivoglia logica di profitto imprenditoriale.

Fatta tale premessa, il Collegio ha concluso per la legittimità, nell'ambito di una gara riservata ai suddetti enti, del criterio di comparazione fra le offerte che non teneva conto dell'elemento prezzo.

Da ultimo, va segnalata la sentenza della Sezione Quarta *bis*, 15 giugno 2022, n. 6524, che ha ritenuto legittimo il provvedimento sanzionatorio adottato dall'Autorità garante per le comunicazioni nei confronti di una società fornitrice di servizi media audiovisivi, per aver trasmesso una programmazione televisiva consistente in approfondimenti divulgativi su un'ampia gamma di patologie, diretta nella realtà a pubblicizzare prodotti asseritamente necessari per seguire lo stile di vita proposto.

In particolare, il Collegio ha fondato il proprio convincimento sulla potenziale decettività della trasmissione nei confronti di spettatori versanti in stato di debolezza, stante la pervasività del mezzo di comunicazione adoperato, basato su approfondimenti, continui ed insistenti nell'arco dell'intera giornata, in ordine ai presunti benefici, anche in termini di guarigione da gravi malattie, ottenuti in diretta conseguenza dello stile di vita proposto, ingenerando, nel contempo, un forte dubbio sull'efficacia della medicina tradizionale.

È opportuno effettuare qualche ulteriore considerazione sulle cause che determinano una domanda di giustizia quantitativamente, oltre che qualitativamente, così significativa, cause che, peraltro, risultano essere costante oggetto di denuncia da parte della dottrina e della giurisprudenza.

La prima, anche in ordine di importanza, deriva, senza ombra di dubbio, dalla complessità della normativa, sia primaria che secondaria, che risulta di difficile interpretazione anzitutto per gli organi di amministrazione attiva, e che, inevitabilmente, determina incertezze nei destinatari, con ricadute sulle iniziative, in primo luogo di carattere imprenditoriale, che questi ultimi intendono intraprendere.

Fattore non meno rilevante di crescita del contenzioso risultano essere le carenze organizzative delle amministrazioni e le resistenze dei funzionari ad assumere le responsabilità e a esercitare i poteri che l'ordinamento attribuisce loro: l'espressione "paura della firma" è divenuta ormai gergale.

Il Tar del Lazio, peraltro, proprio per l'ampiezza e la capillarità del contenzioso che afferisce ad esso, costituisce un osservatorio privilegiato in ordine al grado di efficienza delle singole amministrazioni.

La dimostrazione più significativa di quanto affermato è data, oltre che

dal consistente aumento dei ricorsi impugnatori proposti nell'anno appena trascorso, dal numero delle azioni giudiziarie dirette a rimuovere l'inerzia degli organi amministrativi, il che dà sufficientemente conto delle difficoltà in cui versano questi ultimi nell'assumere una decisione sulle richieste che vengono loro rivolte.

Per dare un ordine di grandezza, nel 2022 sono stati depositati ben 3.421 ricorsi avverso il silenzio serbato dalla Pubblica amministrazione, con un'incidenza percentuale sul totale dei depositi di poco superiore al 20%.

Se al dato suddetto si aggiungono i 1.430 ricorsi per l'ottemperanza al giudicato, si perviene al risultato che le due forme di inattività della pubblica amministrazione generano un contenzioso pari al 28,8% del totale complessivo.

Non vi è dubbio che il fenomeno descritto finisce con l'alimentare in misura esponenziale una domanda di giustizia che va ben oltre il fisiologico controllo giudiziale di legittimità, per sfociare in una funzione sollecitatoria dell'amministrazione da parte del giudice.

Una criticità nella criticità è rappresentata dall'inerzia degli organi dell'amministrazione scolastica nei confronti degli aspiranti alla nomina ad insegnante di sostegno: tale fenomeno ha comportato la proposizione, nel corso del 2022, di ben 2.199 ricorsi, che, da soli, equivalgono al 13% del totale di tutti quelli presentanti al Tar del Lazio.

Gli effetti negativi di tale fenomeno sono evidenti e vanno al di là del mero appesantimento dei ruoli di udienza: infatti, in caso di soccombenza dell'amministrazione resistente, si determina per essa un'inevitabile lievitazione dei costi derivante dalla condanna alla refusione delle spese di giudizio; inoltre, la frequente sostituzione dell'organo ulteriormente inadempiente con un commissario ad acta rappresenta comunque un sovvertimento dell'ordinario assetto delle competenze dell'ente rimasto inerte.

Qualche specifica notazione va riservata alla fase cautelare.

Anche quest'anno risulta confermato l'uso spesso strumentale che ne viene fatto, finalizzato a ottenere, più che la tutela interinale, una fissazione dell'udienza di merito più ravvicinata di quella che potrebbe derivare dalla proposizione di una mera istanza di prelievo.

A dimostrazione di ciò, pur riservando il dettaglio numerico alla parte della relazione a ciò specificamente dedicata, è sufficiente evidenziare che le



richieste di tutela interinale hanno riguardato il 49% del totale dei ricorsi presentati nel corso del 2022; ancor più rilevante è, in proposito, osservare che, delle istanze anzidette, quelle abbandonate, sommate a quelle decise con esito sfavorevole, incidono per più del 70% del totale.

A tal proposito, si potrebbe ipotizzare una diversa programmazione dell'attività giurisdizionale delle singole sezioni, prevedendo un maggiore utilizzo delle sentenze in forma semplificata per la definizione delle controversie, quantomeno nel caso di accoglimento dell'istanza cautelare, nei giudizi che, per espressa previsione normativa, sono sottoposti ad un rito accelerato, tanto più che spesso le ordinanze emanate recano motivazioni articolate ed esaustive anche in ordine alle questioni di merito portate all'esame del giudice.

## **I PROFILI QUANTITATIVI E QUALITATIVI DEL CONTENZIOSO**

### **I ricorsi depositati**

Considerando i ricorsi pervenuti al T.A.R. del Lazio dal 2013 al 2022 (all.1), si rileva fino al 2019 un sostanziale equilibrio, con un numero di impugnative per anno che si discosta solo marginalmente dalla media, di poco inferiore ai 15.000 ricorsi dell'ultimo decennio.

In particolare, il significativo recupero verificatosi nel 2021, dopo il consistente calo riscontrato nel 2020 a causa della pandemia, risulta confermato e rafforzato nel 2022, durante il quale il numero complessivo dei depositi (16.850) è risultato di poco inferiore a quello del 2014, vale a dire il più alto del periodo considerato.

Il dato dell'ultimo anno, espresso in percentuale, fa registrare un aumento del 20,8% dei ricorsi proposti (16.850 del 2022 rispetto ai 13.953 del 2021).

L'incremento è viepiù significativo se raffrontato con quello riferito al totale dei ricorsi proposti dinanzi a tutti i Tribunali amministrativi: in questo caso, l'aumento su base annua è stato pari a circa il 7% (all. 2).

È interessante altresì rilevare che nel 2022 risulta accresciuta l'incidenza, sul totale nazionale, dei ricorsi depositati presso il Tar del Lazio, pari al 32,3%, a fronte del 28,7% registrato nel 2021 (all. 3).

Lo stesso dato appare ancor più significativo se raffrontato con l'incidenza percentuale registrata nel 2013, in cui i depositi rappresentavano “soltanto” il 24% del totale nazionale.

Un incremento consistente del numero dei depositi, riferito alle materie trattate dal Tribunale, ha riguardato un settore caratterizzato tradizionalmente da un volume sempre particolarmente elevato di contenzioso, vale a dire quello scolastico e universitario, i cui ricorsi sono passati dai 3.816 del 2021 ai 5.719 del 2022 (+ 49,8%).

Da ultimo, anche quest'anno dalla distribuzione tra le singole sezioni interne del carico complessivo dei ricorsi pervenuti al Tar del Lazio, emerge che due di esse (IV *bis* e III *bis*) hanno ricevuto, da sole, nel corso del 2022, più ricorsi di quelli presentati nella maggior parte degli altri tribunali; ulteriore considerazione, che ogni anno viene evidenziata proprio per la sua particolare significatività, è che, in un'ipotetica graduatoria di tutti i Tribunali amministrativi regionali, in ordine al numero dei ricorsi rispettivamente depositati presso ciascuna sede, quattro delle cinque sezioni esterne del Tribunale si collocherebbero al secondo, terzo, quinto e sesto posto.

## **Le principali materie trattate e la tipologia dei ricorsi proposti**

I 5.719 ricorsi in materia scolastica e universitaria, oltre a far segnare, come già evidenziato, il più elevato incremento percentuale dei depositi nel corso del 2022, incidono sul totale di quelli proposti al Tribunale nella misura di circa il 34%; di questi, le impugnative riguardanti il settore universitario ammontano a 567, mentre 5.152 (di cui ben 2.725 riguardano il “sostegno”) sono quelle attinenti all'ambito scolastico.

Incidono altresì in misura rilevante sul volume del contenzioso trattato i ricorsi in materia di immigrazione e di cittadinanza (1.501, pari circa al 9% del totale) e di sanità, nella sua più lata accezione (731, vale a dire il 4% del totale).

In controtendenza, rispetto al 2021, è il numero delle impugnative riguardanti la materia degli appalti: esse ammontano a 411, a fronte delle 590 del 2021, con un calo di circa il 30% e con un'incidenza del 2,4% sul totale del contenzioso generato nel 2022.

Quanto alla tipologia dei ricorsi depositati, richiamando quanto già esposto in precedenza a proposito delle disfunzioni riscontrate nell'azione

amministrativa, vanno evidenziati i dati di incremento - in assoluto e in percentuale - delle impugnative avverso il silenzio della pubblica amministrazione: nel 2022 ne sono state depositate ben 3.421, a fronte delle 1.013 del 2021, con un aumento, su base annua, del 237,7% e con un'incidenza del 20,3% sul totale di quelli proposti al Tar del Lazio.

I ricorsi instaurati con il rito dell'ottemperanza al giudicato sono stati 1.430, di cui 812 *ex lege* Pinto, con un'incidenza percentuale dell'8,5% sul totale.

## **La definizione dei giudizi**

Nel corso del 2022 sono stati chiusi 22.166 contenziosi, a fronte dei 14.775 del 2021, con un incremento di circa il 50%.

Il rapporto tra i ricorsi definiti e quelli pervenuti nell'anno ha fatto registrare un risultato positivo (1,31). Conseguentemente, al 31 dicembre 2022 si è verificata una consistente diminuzione delle pendenze, nella misura del 12,7% (all. 4): in particolare, si è passati dalle 46.213 al 31 dicembre 2021 alle 41.000 al 31 dicembre 2022.

È stato definito circa il 28% dei ricorsi proposti nel corso del 2022, mentre le pendenze relative a quelli presentati nel biennio 2020/2021 sono passate da 16.047, rilevate al 31 dicembre 2021, a 11.339 al 31 dicembre 2022, con un decremento del 29,34%. È un dato che risulta doppiamente significativo, se valutato in rapporto al registrato incremento dei depositi nell'anno appena trascorso.

Il tempo medio di durata dei giudizi definiti con sentenza o sentenza breve - che comprendono sia gli appalti, che godono di una corsia preferenziale, che i riti abbreviati e quelli ordinari - si è attestato nel 2022 su poco meno di due anni, con un'ulteriore contrazione dei tempi rispetto al 2021.

## **I provvedimenti emessi**

Venendo ai dati sui provvedimenti emessi nel corso del 2022:

- le sentenze pubblicate (incluso quelle "brevi") sono state 13.871, rispetto alle 10.485 del 2021, segnando un consistente aumento percentuale, nella misura del 32,3%; di queste, le decisioni rese in forma semplificata ammontano a 2.063, pari al 14,9% del totale di quelle emesse;

- i decreti decisori sono stati 7.325 (di cui 5.966 dichiarativi della perenzione ai sensi dell'art. 82 cod.proc.amm.), a fronte dei 3.736 del 2021, con un incremento del 96%.

Dei ricorsi pervenuti nel 2022, poco meno della metà (8.291, pari al 49,2%) recava la richiesta di tutela cautelare, a fronte del 58% del 2021, in calo quindi e in controtendenza rispetto all'aumento registrato nell'anno precedente.

Le ordinanze cautelari emesse sono state 5.726, con esito di rigetto per il 60,3% del totale, di accoglimento nella misura del 23,9%, il rimanente 15,8% ha riguardato pronunce in rito.

Nel corso del 2022, infine, sono stati emessi 2.272 decreti cautelari monocratici, con un aumento del 14,8% rispetto al 2021 (1.978).

## **Lo smaltimento dell'arretrato**

In attuazione del programma straordinario di smaltimento dell'arretrato, che ha riguardato i ricorsi presentati anteriormente al 31 dicembre 2019 e ancora pendenti a tale data, sono stati complessivamente definiti 12.650 giudizi, con un abbattimento percentuale sul totale nella misura del 41,93%. In termini assoluti, si è passati dalle 30.166 pendenze al 31 dicembre 2021 alle 17.516 al 31 dicembre 2022.

A esito delle udienze straordinarie, calendarizzate per il 2022, sono state emesse 2.550 sentenze (oltre a 89 ordinanze interlocutorie).

## **Gli esiti**

Nel 2022 i ricorsi definiti con sentenza sono stati 11.836. Di questi, 4.046 (34,2%) si sono conclusi con sentenza di accoglimento, 4.035 (34,1%) con decisione di rigetto e 3.755 (31,7%) in rito.

In materia di appalti, i ricorsi definiti con sentenza nel 2022 sono stati 494, di cui 84 di accoglimento, 225 di rigetto e 185 in rito.

Avverso il silenzio della pubblica amministrazione sono stati decisi 1.557 ricorsi, di cui 971 accolti, 52 respinti e 534 definiti in rito.

Per quanto riguarda i ricorsi in materia di accesso, quelli che si sono

conclusi con sentenza sono stati 327, di cui 119 accolti, 60 respinti e 148 con decisioni in rito.

Infine, le sentenze aventi ad oggetto i ricorsi per l'esecuzione del giudicato sono state 1.515, di cui 1.114 di accoglimento, 54 di rigetto e 347 in rito.

## **Gli appelli**

Il dato sugli appelli avverso le sentenze del Tribunale va necessariamente riferito al 2021.

Le sentenze di primo grado non impugnate sono state 9.922, pari al 94,63% del totale (10.485); di contro, quelle appellate ammontano a 563. Al momento, risultano definiti 176 appelli, di cui 46 accolti (pari al 26,1% del totale), 108 respinti (pari al 61,4%) e 22 con esiti in rito (pari al 12,5%). Se ne ricava che le sentenze di primo grado emesse nel 2021, che sono divenute definitive, rappresentano il 95,66% del totale.

## **Considerazioni sui dati forniti**

A conclusione della precedente esposizione è opportuno effettuare qualche notazione di sintesi.

Come più volte evidenziato, il fenomeno più rilevante verificatosi nel corso del 2022 è sicuramente costituito dalla consistente ripresa dei ricorsi proposti, con un consolidamento ulteriore di tale tendenza nell'anno appena iniziato, come dimostrano le cifre relative ai depositi effettuati nei primi due mesi del 2023.

I dati del 2022 e, presumibilmente anche quelli dell'anno successivo, confermano la rilevante incidenza percentuale del numero dei ricorsi presentati al Tribunale sul totale di quelli complessivamente proposti ai Tribunali amministrativi regionali.

Un altro dato significativo, già indicato in precedenza come una delle cause generatrici del contenzioso amministrativo, è quello che riguarda i ricorsi avverso l'inerzia, nelle sue varie forme, della pubblica amministrazione, anche per la decisiva incidenza, pari quasi ad un terzo, sul totale di quelli presentati al Tar del Lazio.

Va altresì segnalato in proposito l'incremento dei ricorsi per

l'ottemperanza *ex lege* Pinto, passati dai 678 del 2021 agli 812 del 2022.

Degno di nota è il consistente incremento del numero di sentenze emesse.

Tale risultato è stato sicuramente il frutto dell'entrata in funzione delle quattro sezioni di nuova istituzione e dell'aumento del numero dei magistrati in servizio presso il Tribunale.

Ultimo dato, particolarmente significativo in ordine alla qualità del lavoro svolto, è costituita dalla bassissima percentuale sia degli appelli presentati, che della riforma delle sentenze emesse dal Tribunale.

## **IL PERSONALE DI MAGISTRATURA E AMMINISTRATIVO**

Qualche notazione va effettuata in ordine all'attuale situazione dei ruoli, rispettivamente, del personale di magistratura e di quello amministrativo.

Quanto al primo, a fronte della previsione teorica di 100 magistrati, cui vanno aggiunti i 5 presidenti di sezione esterna, al 31 dicembre 2022 ne risultavano in servizio 70, di cui 11 con funzioni semidirettive e 3 con carico di lavoro ridotto in ragione degli incarichi dagli stessi rivestiti all'interno dell'Organo di autogoverno. In termini percentuali, la scopertura del 30% risulta lievemente inferiore a quella dell'anno precedente.

Va aggiunto che, nel corso del 2022, la presenza media in servizio dei magistrati, tenendo cioè conto dei flussi in entrata e in uscita dal Tribunale, si è attestata sulle 61 unità, di cui 11 con funzioni presidenziali e 6 in posizione di fuori ruolo.

Ciò comporta che, considerando il numero dei ricorsi presentati, ciascun giudice in servizio (al netto degli incaricati di funzioni semidirettive), nel corso dell'anno, avrebbe dovuto concorrere ad esaminarne e deciderne (come relatore/estensore) 285.

Tale dato risulta ancor più significativo se raffrontato con quello nazionale, che tiene conto, cioè, dei ricorsi proposti dinanzi a tutti i Tribunali amministrativi regionali e dell'organico complessivo di diritto dei magistrati di primo grado (375 unità, anche qui al netto degli incaricati di funzioni semidirettive): in questo caso, ciascuno di essi avrebbe dovuto concorrere ad esaminare e a decidere annualmente 137 ricorsi.

Quanto alla situazione del personale amministrativo, le scoperture risultano ancora consistenti: esse ammontano a 32, distribuite fra le varie qualifiche, a fronte delle 138 unità previste in organico.

Le vacanze più significative riguardano:

- il ruolo dei funzionari, che presenta 11 vacanze rispetto a un organico di 56 unità (in termini percentuali: 25% di scopertura);

- il ruolo degli assistenti, nel quale le vacanze ammontano a 19, rispetto a un organico di 63 unità (in termini percentuali: 28% di scopertura).

Un discorso a parte va effettuato per il ruolo dirigenziale, per il quale, a seguito dell'assegnazione, a decorrere dal 1° gennaio 2023, di un'ulteriore unità, è stata parzialmente colmata la scopertura del ruolo evidenziata nella precedente relazione. È comunque auspicabile che si proceda all'assegnazione dell'ulteriore dirigente e, in prospettiva, tenendo conto della circostanza che, a far tempo dal 1° gennaio 2024, anche la IV e la V sezione esterna del Tribunale saranno strutturate su quattro sezioni interne ciascuna, si provveda ad un potenziamento dell'organico di diritto, in ragione di un'ulteriore unità, in modo da assicurare a ciascuna sezione esterna un proprio dirigente.

Quanto alle vacanze nei ruoli dei funzionari e degli assistenti, risulta quasi superfluo rimarcare che esse incidono pesantemente sulla piena funzionalità degli uffici del Tribunale, tanto più se si tiene conto delle assenze del personale per congedo ordinario e straordinario.

È evidente, poi, la necessità che anche per il personale non dirigenziale, oltre alla copertura delle vacanze attualmente esistenti, che si auspica possano essere rapidamente colmate a esito dei concorsi in avanzata fase di conclusione, si faccia luogo a una rideterminazione in aumento degli organici, tenendo conto, da un lato, dell'implementazione delle nuove sezioni e della più volte evidenziata previsione di un aumento del contenzioso e della necessità, imposta anche dall'attuazione degli obiettivi del PNRR, di decidere rapidamente i ricorsi presentati.

### **Le iniziative in campo internazionale**

Nel corso del 2022, una rappresentanza del Tribunale ha preso parte agli incontri tenuti nell'ambito della Rete europea di formazione giudiziaria (EJTN) dal gruppo di lavoro di *administrative law*, nel corso dei quali si effettua

la programmazione e si predispone l'organizzazione scientifica dei seminari di diritto amministrativo che si terranno durante l'anno e si pianifica quella dell'anno successivo. Le attività sono state organizzate in collaborazione con l'Ufficio studi.

In uno degli eventi formativi promossi dal menzionato gruppo di lavoro, tenutosi a Roma il 2 e 3 marzo 2022 sul tema “*Basic notions on Antitrust Law*”, un magistrato del Tribunale è intervenuto in qualità di expert, presentando una relazione dal titolo “*Public antitrust enforcement: ECHR perspective – a case study*”.

L'evento, che si è svolto in lingua inglese, ha visto la presenza, in qualità di relatori, di accademici di alto profilo provenienti da varie università europee e, come partecipanti, di giudici nazionali di numerosi Paesi dell'Unione europea. Il dibattito suscitato dagli interventi ha reso vivace e proficuo lo scambio di esperienze e il confronto tra i giudici presenti, anche attraverso la discussione di casi pratici.

Sempre in tema di diritto della concorrenza, significativa è stata la partecipazione di un magistrato del Tribunale, in veste di relatore, ad un'iniziativa formativa per giudici nazionali organizzata dalla Commissione europea e dall'Istituto Universitario Europeo di Fiesole presso la Corte di Giustizia dell'Unione Europea nei giorni 28 e 29 settembre 2022. All'evento, anch'esso svolto in lingua inglese, hanno partecipato giudici nazionali, non solo amministrativi ma anche ordinari, provenienti da numerosi Paesi dell'Unione europea, il cui incontro, e il dibattito che ne è scaturito, hanno favorito un proficuo scambio di conoscenze e di best practices.

L'attività internazionale del TAR del Lazio non si è tuttavia limitata alle relazioni con i Paesi europei.

Nell'anno in rassegna un rappresentante del Tribunale ha partecipato alle udienze, in qualità di componente, del Tribunale amministrativo istituito presso un'importante Organizzazione internazionale molto attiva in Europa, per decidere le controversie di lavoro instaurate dai dipendenti nei confronti dell'Organizzazione medesima.

Inoltre, come negli anni precedenti, nel corso del 2022 vari magistrati del Tribunale hanno preso parte a iniziative della rete di formazione giudiziaria europea, ancorché svoltesi con modalità da remoto, come i seminari internazionali di approfondimento su temi di diritto amministrativo, alla cui organizzazione da qualche anno contribuisce anche l'Italia, per il tramite



dell'Ufficio studi, grazie alla Convenzione stipulata nel 2016 dalla Giustizia amministrativa con la Scuola Superiore della Magistratura.

Assidua è stata poi la partecipazione di molti magistrati del Tribunale agli incontri di studio in materia di ambiente, diritto tributario, immigrazione e diritti fondamentali, organizzati dall'Associazione dei giudici amministrativi europei (AEAJ – *Association of European administrative judges*), con un significativo apporto, anche come relatori, in detti contesti internazionali.

Nell'anno appena trascorso molto vivace e partecipata dai colleghi è stata l'attività dell'Associazione dei giudici amministrativi tedeschi, italiani, francesi (AGATIF), nel cui consiglio direttivo siede un magistrato del Tribunale, attività diretta ad un mutuo scambio di esperienze e best practices tra i giudici dei tre ordinamenti nazionali nelle materie di interesse comune.

Di rilievo è stata altresì la partecipazione di taluni colleghi a seminari presso la Commissione europea a fini di approfondimento e confronto dei giudici nazionali in materie specialistiche di derivazione europea, quali il diritto della concorrenza e il diritto delle comunicazioni elettroniche; le loro relazioni, che hanno illustrato gli orientamenti della nostra giurisprudenza, hanno suscitato un grande interesse tra i partecipanti.

È continuata in modo proficuo la partecipazione di un rappresentante del Tribunale alle attività dell'Associazione dei giudici del diritto europeo della concorrenza (AECLJ - *Association of European Competition Law Judges*), che, interfacciandosi con la Commissione europea, promuove la conoscenza e la comprensione delle policy in materia antitrust e delle connesse problematiche giuridiche per il tramite delle rispettive magistrature nazionali, ordinarie e amministrative.

Una menzione a parte merita, infine, la partecipazione dei colleghi alle iniziative promosse dalle istituzioni UE tese a comparare i dati relativi ai sistemi giuridici e giudiziari dei Paesi membri; fra tutte, la proficua collaborazione prestata, nell'ambito dell'Ufficio Studi, su invito della Commissione Europea, nell'attività di consultazione per il rapporto sul *new Rule of Law* e la ponderosa attività di risposta a “EU Justice scoreboard 2022”, sull'indipendenza della magistratura.

## CONCLUSIONI

La precedente illustrazione dà sufficientemente conto della posizione di primazia, sempre più marcata, del Tar del Lazio nell'ambito della Giustizia amministrativa di primo grado.

I soddisfacenti risultati conseguiti possono e dovranno sicuramente essere migliorati, attraverso, in primo luogo, la razionalizzazione e il potenziamento degli Uffici per il processo, in grado di assicurare un efficace lavoro preparatorio di cui può giovare la successiva attività giurisdizionale.

Mi corre l'obbligo di rivolgere il mio più sincero e affettuoso ringraziamento ai magistrati del Tribunale, che, proprio per fronteggiare una mole di contenzioso così rilevante come quella che ho descritto, svolgono il loro lavoro con dedizione e impegno, oltre che con grande professionalità. Manifesto la mia gratitudine ai presidenti di sezione per il prezioso apporto collaborativo che mi hanno sempre garantito.

Voglio ricordare in questa sede, come esempio di magistrato che si è sempre contraddistinto per preparazione giuridica ed equilibrio, Giampiero Lo Presti, recentemente scomparso. È stato non solo un collega, ma anche e soprattutto un amico, che, fino agli ultimi giorni di vita, ha continuato a svolgere le funzioni presidenziali, dando un esempio di attaccamento all'Istituzione di cui così degnamente ha fatto parte: le dimostrazioni di affetto di tutti, colleghi e personale, nei suoi confronti mi rendono certo che l'eredità che ci ha lasciato, morale, prima ancora che professionale, non andrà dispersa.

Il mio apprezzamento va anche al personale amministrativo, sia a quello organico che a quello assunto per lo svolgimento dell'attività connessa all'attuazione del PNRR: tutti hanno assicurato una collaborazione leale ed estremamente proficua.

Una menzione particolare voglio riservare al dott. Venditti e alla dottoressa Grassucci, che si sono avvicendati nell'espletamento delle delicate funzioni di segretario generale, interpretando il proprio ruolo con grande competenza e dedizione.

Anche quest'anno manifesto la gratitudine mia e di tutto il personale agli appartenenti all'Arma dei carabinieri, per avere garantito lo svolgimento dell'attività del Tribunale in assoluta sicurezza.

Da ultimo, ma, sicuramente, non in ordine d'importanza, il ringraziamento va agli Avvocati dello Stato, degli Enti pubblici e del libero

Foro, per aver svolto l'attività professionale sempre con senso istituzionale e nel rispetto dei reciproci ruoli.

Credo fermamente che la collaborazione istituzionale fra tutti coloro, che, a vario titolo, partecipano all'esercizio della funzione giurisdizionale amministrativa costituisca un valore aggiunto, dal quale, peraltro, non si può prescindere se si intende garantire al cittadino una risposta di giustizia realmente efficace.

Da parte mia, non mancherò di assicurare il massimo impegno per raggiungere tale risultato e per favorire l'inserimento e la valorizzazione dei giovani, che costituiscono il futuro della Giustizia amministrativa.

Desidero ringraziare ancora una volta tutti gli intervenuti, anche per l'attenzione che hanno dedicato all'ascolto di questa mia relazione.

## **APPENDICE**

## **RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA**

a cura

dei magistrati Lucia Brancatelli, Roberta Cicchese, Paola Patatini, Francesca Petrucciani, Francesca Santoro Cayro, Dalila Satullo, Ida Tascone, Raffaele Tuccillo e del Gruppo di lavoro coordinato dalla dott.ssa Mariagabriella Tarsia

**SOMMARIO:** 1) Diritti fondamentali; 2) Atto amministrativo; 3) Procedimento amministrativo; 4) Giurisdizione e competenza; 5) Processo amministrativo; 6) Diritto di accesso; 7) Regioni ed enti locali; 8) Ambiente; 9) Appalti e contratti pubblici; 10) Autorità amministrative indipendenti; 11) Beni culturali e ambientali; 12) Cittadinanza; 13) Concessioni e autorizzazioni; 14) Concorsi pubblici; 15) Energia; 16) Impiego pubblico; 17) Istruzione pubblica; 18) Professioni; 19) Sanità pubblica; 20) Sport; 21) Stranieri; 22) Trasporti; 23) Urbanistica ed edilizia; 24) Ordinanze di rimessione alla Corte Costituzionale; 25) Ordinanze di rimessione alla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

## **1) DIRITTI FONDAMENTALI**

### **Modifica del cognome della persona adottata**

Con la sentenza 1 luglio 2022, n. 8964, la Sezione I *ter* si è pronunciata sull'ammissibilità della richiesta di cambio del nome proposta da persona adottata.

Preliminarmente la Sezione ha ribadito la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo in materia, rilevando che, nel caso di specie, era stata attivata la procedura prevista dall'art. 89 del d.P.R. 3 novembre 2000 n. 396, che disciplina le modalità di modificazione del nome o del cognome rimesse alla valutazione discrezionale del Prefetto, il quale è tenuto a verificare che non sussistano ragioni di pubblico interesse che ostino ad una tale richiesta, quali quelle indicate al comma 3 della norma citata.

Nel merito, il Collegio ha richiamato la giurisprudenza della Corte costituzionale che, da un iniziale approccio teso ad assumere il cognome come segno distintivo della famiglia e, quindi, come strumento per individuare l'appartenenza della persona a un determinato gruppo familiare (Corte Cost., ordinanze n. 176 del 11 febbraio 1988 e n. 586 del 19 maggio 1988), ha poi valorizzato maggiormente il diritto all'identità personale, principio sancito dall'art. 2 della Costituzione, in virtù del quale il cognome assurge ad espressione dell'identità del singolo, dichiarando illegittime, dapprima, le norme che non consentivano ai coniugi di trasmettere, di comune accordo, il cognome materno (Corte Cost. n. 286/2016), e, più di recente, con la sentenza n. 131/2022, le norme che prevedevano l'automatica attribuzione del cognome del padre con riferimento ai figli nati "dentro e fuori dal matrimonio" e a quelli adottivi.

Partendo da tali premesse il Collegio ha ritenuto che non possa più affermarsi un automatismo attributivo del cognome, non modificabile dall'interessato, nemmeno a fronte dell'accordo di tutte le parti coinvolte (nel caso di specie, adottante e adottato). La sentenza ha quindi optato per un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 299, primo comma, c.c., che ritenga la norma derogabile laddove vi sia, come nel caso di specie, l'esigenza di preservare la sfera di identità personale dell'adottato e sussista l'accordo dello stesso adottante ad eliminare il proprio cognome da quello dell'erede. Nella fattispecie sono stati, perciò, ritenuti sussistenti i presupposti previsti dal citato art. 89 d.P.R. n. 396/2000, che costituisce lo "strumento" tipico per procedere alla modifica del cognome, finalizzato a garantire la sua funzione di segno distintivo dell'identità personale, nel rispetto dell'art. 2 Cost., non avendo la Prefettura addotto un interesse pubblico tale da giustificare il sacrificio dell'istanza della ricorrente di cambiamento del proprio cognome al fine di tornare a quello originario, che costituisce segno distintivo della propria identità personale.

## **2) ATTO AMMINISTRATIVO**

### **Atti di alta amministrazione – Criteri di individuazione**

Con la sentenza 31 marzo 2022, n. 3740, la Sezione IV si è pronunciata sulla domanda, proposta dal Comitato italiani all'estero di San Gallo, di annullamento del provvedimento con cui il Ministero degli affari esteri ha soppresso il Consolato di San Gallo.

Il Collegio, preliminarmente, ha dichiarato sussistente la legittimazione al ricorso del Comitato, atteso che il provvedimento era idoneo ad incidere sui rapporti tra gli italiani presenti nel territorio svizzero e le rappresentanze diplomatiche ed ineriva, quindi, in modo diretto, alle funzioni essenziali del Comitato ricorrente.

Il Collegio ha quindi ascritto il provvedimento impugnato tra gli atti di alta amministrazione, che rappresentano il primo grado di attuazione dell'indirizzo politico nel campo amministrativo, segnando il raccordo tra la funzione di governo, espressione dello Stato comunità, e la funzione amministrativa, espressione dello Stato soggetto.

Ha inoltre precisato che l'attività di alta amministrazione, attenendo alle scelte di fondo dell'azione amministrativa ed essendo affidata ai supremi organi di direzione della pubblica amministrazione, si connota per un elevatissimo tasso di discrezionalità che ne riduce la sindacabilità in sede giurisdizionale al riscontro dell'osservanza delle disposizioni che attribuiscono, disciplinano e conformano il relativo potere

discrezionale, con riferimento, quindi, al rispetto dei canoni di ragionevolezza, coerenza e adeguatezza motivazionale.

In applicazione di tali principi, il Collegio ha rigettato il ricorso, ritenendo legittimo il provvedimento impugnato, atteso che il Ministero, aveva inteso ottenere un risparmio di spesa, imposto dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nei limiti di un tendenziale mantenimento dei servizi essenziali erogati ai cittadini residenti nella circoscrizione; l'amministrazione ha quindi effettuato un legittimo contemperamento tra le molteplici esigenze sottoposte alle sue cure, ripartendo nella maniera più equa possibile le risorse pubbliche, nell'ottica di bilanciare l'esigenza di assicurare la maggiore copertura possibile del territorio con la necessità di conseguire dei risparmi di spesa.

### **3) PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO**

#### **Limiti all'esercizio dell'autotutela ai sensi dell'art. 21-*nonies* l. n. 241/1990**

Con la sentenza 21 marzo 2022, n. 3209, la Sezione I *ter* ha affrontato la questione dell'esercitabilità del potere di autotutela una volta decorso il termine di diciotto mesi previsto dall'art. 21-*nonies* della legge 7 agosto 1990 n. 241.

La fattispecie concerneva l'impugnazione del provvedimento con il quale la Prefettura aveva annullato in autotutela la propria precedente autorizzazione al cambio del cognome, rilevando la non veridicità della documentazione allegata all'istanza.

La sentenza ha osservato che i casi definiti dalla normativa di autotutela doverosa, tra cui quello della decadenza *ex tunc* dal beneficio quale conseguenza del generale principio contenuto nell'art. 75 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 (in base al quale, ove emerga la non veridicità del contenuto della dichiarazione secondo una valutazione autonoma della P.A., il dichiarante decade dai benefici conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera), non sono affatto "eccezioni" alla regola "generale" ex art. 21-*nonies* l. n. 241/1990, ma costituiscono forme ben definite di autotutela doverosa poste a garanzia di supremi valori ed interessi dell'ordinamento contro la consolidazione degli effetti di un atto illegittimo ed ingiusto e non tempestivamente revocato o annullato, tant'è che l'art. 21-*nonies*, comma 2 *bis*, recato dalla novella ex art. 6, comma 1, lett. d), n. 2) della legge 7 agosto 2015, n. 124, ha fatto salve, tra le altre, le sanzioni previste dal capo VI del d.P.R. n. 445/2000, tra cui, appunto, quelle dettate dall'art. 75.



In relazione alla corretta interpretazione da fornire all'art. 21-*nonies* cit., la pronuncia ha richiamato la giurisprudenza secondo cui la norma si interpreta nel senso che il superamento del rigido termine di diciotto mesi – entro il quale il provvedimento amministrativo illegittimo può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico –, è consentito: a) sia nel caso in cui la falsa attestazione, riguardante i presupposti per il rilascio del provvedimento ampliativo, abbia costituito il frutto di una condotta di falsificazione penalmente rilevante (indipendentemente dal fatto che siano state all'uopo rese dichiarazioni sostitutive), nel qual caso sarà necessario l'accertamento definitivo in sede penale; b) sia nel caso in cui l'(acclarata) erroneità dei ridetti presupposti risulti comunque non imputabile (neanche a titolo di colpa concorrente) all'amministrazione, ma esclusivamente al dolo (equiparabile, per solito, alla colpa grave e corrispondente, nella specie, alla mala fede oggettiva) della parte.

In tal caso, non essendo parimenti ragionevole pretendere dall'incolpevole amministrazione il rispetto di una stringente tempistica, si dovrà esclusivamente far capo al canone di ragionevolezza per apprezzare gli opposti interessi in gioco.

### **Perfezionamento della notifica mediante pec in caso di pienezza della casella di posta**

Con la sentenza 21 aprile 2022, n. 4900, la Sezione I *quater* ha affrontato la questione del perfezionamento della notifica dell'atto via pec in caso di ricevuta di consegna attestante che la casella del destinatario è risultata piena.

La Sezione ha richiamato, preliminarmente, gli orientamenti maturati sull'idoneità della ricevuta di “casella piena” a dimostrare il perfezionamento di una notifica/comunicazione trasmessa a mezzo PEC: al riguardo, una parte della giurisprudenza sostiene che tale circostanza sia idonea a dimostrare in ogni caso la ricezione del messaggio, sul presupposto che «il titolare dell'account di posta elettronica certificata ha il dovere di assicurarsi il corretto funzionamento della propria casella postale» (Cassazione Civile, sez. Lavoro, 21 maggio 2018, n. 12451 e 21 novembre 2016, n. 23650).

Un differente orientamento giurisprudenziale ha affermato che la ricevuta di ritorno attestante la condizione di “casella piena” della PEC del destinatario non comprovi il perfezionamento della comunicazione/notificazione nei confronti di quest'ultimo, valorizzando ora le esigenze di tutela del diritto di difesa connesse all'effettiva conoscibilità degli atti, ora la sussistenza di uno specifico obbligo di diligenza in capo al

mittente (che – con la ricezione della comunicazione di “casella piena” – ben potrebbe, e anzi dovrebbe, attivarsi per provvedere a inviare l’atto presso altro indirizzo, ove conosciuto) (Cassazione civile, sez. III, 20 dicembre 2021, n. 40758).

Ciò premesso, il Collegio ha ritenuto che i principi (e le esigenze di tutela) sottesi ai due orientamenti appena richiamati possano essere contemperati mediante una soluzione ermeneutica che, muovendo da un assunto valido in assoluto, ovvero quello del perfezionamento della notifica, possa essere modulata in considerazione della natura del destinatario della comunicazione e della valutazione in concreto, ai fini dell’applicabilità dell’istituto della rimessione in termini, della condotta tenuta dalle parti del giudizio (e in particolare dell’indipendenza della saturazione della PEC da un comportamento negligente del destinatario).

La sentenza ha così affermato che la trasmissione di un provvedimento, da parte della pubblica amministrazione a un soggetto a mezzo PEC presso il domicilio digitale o comunque all’indirizzo PEC espressamente fornito nell’ambito di un determinato procedimento amministrativo, si perfeziona con la ricevuta con cui l’operatore attesta di avere rinvenuto la casella del destinatario “piena”, che deve considerarsi equiparata alla ricevuta di avvenuta consegna, atteso che la saturazione della capienza è un evento imputabile esclusivamente al destinatario, e che quest’ultimo ha lo specifico onere non solo di procedere alla periodica verifica di quanto inviatogli a tale indirizzo, ma anche di attivarsi affinché i messaggi possano essere regolarmente recapitati.

In considerazione, tuttavia, della rilevanza dei valori in gioco (su tutti, la garanzia del diritto di difesa), non può escludersi in radice l’applicabilità della rimessione in termini, dovendosene ritenere sussistenti i presupposti ogniqualvolta il destinatario della comunicazione dimostri in concreto che la saturazione della casella PEC è dipesa da cause non ascrivibili alla sua volontà o comunque non dipendenti da una sua inescusabile negligenza.

### **Salvezza degli atti infraprocedimentali anteriori al provvedimento conclusivo, annullato in sede giurisdizionale**

La sentenza della Sezione V, 23 agosto 2022, n. 11230, ha ritenuto legittima la scelta della Regione Lazio di sanare un vizio procedimentale facendo salva tutta l’attività precedentemente svolta, anziché riavviare *ab initio* l’intero procedimento amministrativo, con conseguente sacrificio delle esigenze di celerità e speditezza dell’azione dei pubblici poteri.

La complessa vicenda esaminata dal Collegio ha avuto come anafatto la richiesta di un privato di autorizzazione all'ampliamento di una discarica di rifiuti non pericolosi.

In sede di conferenza di servizi, il rappresentante del Ministero per i beni e le attività culturali aveva manifestato il proprio dissenso e la Regione Lazio aveva ritenuto di poter superare il suddetto parere contrario operando direttamente un bilanciamento fra gli opposti interessi, risultato favorevole alla richiesta del privato, anziché rimettere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la decisione in ordine al conflitto insorto fra le amministrazioni presenti in seno alla conferenza di servizi.

In seguito al pronunciamento del TAR Lazio, sede Latina, che aveva annullato il suddetto provvedimento della Regione Lazio, quest'ultima inoltrava una nota alla Presidenza del Consiglio dei Ministri al fine di acquisirne le determinazioni.

Il Collegio ha ritenuto legittima la condotta tenuta dall'Ente territoriale, stabilendo che l'annullamento giurisdizionale del provvedimento impugnato *ab initio* aveva esaurito i suoi effetti con l'estromissione dalla realtà giuridica dello stesso con decorrenza *ex tunc*, ma non poteva travolgere diversi e precedenti atti, espressione di un potere legittimamente esercitato.

#### **4) GIURISDIZIONE E COMPETENZA**

##### **Riparto di giurisdizione fra gli organi della giustizia sportiva e quella amministrativa**

Con la sentenza 4 gennaio 2022, n. 49, la Sezione I *ter* si è pronunciata sulla decisione del Collegio di Garanzia dello Sport che ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso proposto dall'associazione sportiva Fight 1 avverso la deliberazione della Giunta Nazionale del CONI 18 luglio 2017, n. 307, di approvazione dello Statuto della Federazione Italiana Kickboxing, Muay Thai, Savate e Shoot Boxe.

La sentenza ha ritenuto che la controversia involgesse materia interna all'ordinamento sportivo, ai sensi dell'art. 2 del decreto legge 19 agosto 2003, n. 220 (Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva), convertito dalla legge 17 ottobre 2003, n. 280, secondo il quale: "è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto: a) l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive".

L'atto impugnato riguardava, infatti, aspetti relativi a previsioni statutarie di articolazioni dell'ordinamento sportivo nazionale, in particolare l'attribuzione ad una Federazione dell'autorizzazione a disciplinare e gestire in Italia e nei rapporti internazionali determinate discipline sportive.

La pronuncia ha richiamato, sul punto, la giurisprudenza amministrativa, la quale ha affermato che “in caso di applicazione di norme che attengono alla vita interna della Federazione e ai rapporti tra società sportive e tra le società stesse e gli sportivi professionisti, le Federazioni operano come associazioni di diritto privato; ove, di contro, l'attività sia finalizzata alla realizzazione di interessi fondamentali e istituzionali dell'attività sportiva, le stesse devono essere considerate organi del CONI (e) solo gli atti di quest'ultimo tipo, che sono posti in essere dalle Federazioni in qualità di organi del CONI, sono esplicazione di poteri pubblici e partecipano della natura pubblicistica (per le quali) può affermarsi la giurisdizione del g.a. allorché incidano su posizioni di interesse legittimo” (in tal senso, cfr. Tar Lazio, Roma, sez. I ter, 12 aprile 2017, n. 4500 e Cons. Stato, sez. VI, 10 settembre 2007, n. 4743).

Nel caso esaminato, la previsione gravata atteneva all'atto con cui il CONI aveva conferito a una determinata Federazione compiti specifici, così organizzando la rete delle federazioni, non demandando ad essa anche l'esercizio di poteri pubblicistici nell'ambito della disciplina sportiva, di tal che non poteva ravvisarsi in detta previsione statutaria un'obiettivo rilevante per l'ordinamento statale.

### **Limiti alla giurisdizione amministrativa in tema di *status* dei giudici onorari**

Con la sentenza 26 ottobre 2022, n. 13786, la Sezione I ha affermato la non equiparabilità della magistratura onoraria a quella ordinaria.

La decisione, in primo luogo, ha riassunto le pretese di parte ricorrente, concernenti il risarcimento dei danni derivanti dall'asserita inosservanza della disciplina, anche eurounitaria, riguardante il divieto di abusiva reiterazione del rapporto di lavoro a tempo determinato e del divieto di discriminazione tra lavoratori a tempo pieno e parziale. Conseguentemente, era stata avanzata anche la richiesta di corresponsione delle differenze retributive dovute, sino al raggiungimento del corrispettivo riconosciuto ai lavoratori “analoghi” (magistrati togati) per lo svolgimento dell'attività lavorativa.

Il Collegio ha premesso, in punto di giurisdizione, che l'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'elencare il personale in regime di diritto pubblico le cui controversie di lavoro rientrano nella giurisdizione del giudice amministrativo, fa esplicito riferimento, quanto alla categoria magistratuale, ai soli “magistrati ordinari,

amministrativi e contabili”. Tuttavia, qualora le pretese avanzate da magistrati onorari possano essere qualificate nei sensi del riconoscimento di un’equiparazione tra la magistratura ordinaria e quella onoraria, esse sono parimenti di competenza del giudice amministrativo. Non spetta a quest’ultimo, pertanto, decidere su qualsiasi richiesta presentata da magistrati onorari che possa trovare fondamento nell’espletamento di un’attività lavorativa, a tempo determinato ovvero parziale, e nel conseguente riconoscimento dei diritti riconosciuti in via generale ai “lavoratori” dalla normativa nazionale e da quella eurounitaria. Per tale tipologia di domande, infatti, non sussiste alcuna base normativa per escludere la giurisdizione dell’A.g.o., che inerisce tutte le controversie riguardanti i lavoratori, con la sola esclusione, per i profili di interesse nella decisione, della categoria dei “magistrati ordinari”. Fatte queste premesse, il ricorso è stato respinto in ragione delle oggettive, manifeste e rilevanti differenze che impediscono un’assimilazione del magistrato onorario a quello ordinario, fra cui il carattere non esclusivo dell’attività giurisdizionale svolta e il livello di complessità degli affari trattati, tutti elementi che rendono conto dell’eterogeneità dello *status* del giudice di pace, dando fondamento alla qualifica “onoraria” del suo rapporto di servizio.

### **Insussistenza della giurisdizione amministrativa in ordine al contributo straordinario imposto alle imprese operanti nel settore energetico**

La Sezione II *ter*, con la sentenza 16 novembre 2022, n. 15144, ha stabilito che il contributo a titolo di prelievo solidaristico straordinario, imposto alle imprese produttrici o rivenditrici di energie, gas e prodotti petroliferi dall’art. 37 del decreto legge 21 marzo 2022, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 2022, n. 51, ha natura tributaria.

Il suddetto contributo, infatti, si caratterizza per la sussistenza di tutti i presupposti individuati dalla giurisprudenza, sia della Corte costituzionale che della Corte di cassazione, affinché una prestazione patrimoniale possa ritenersi di natura tributaria: previsione con disposizione di legge; idoneità a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; mancanza di un nesso sinallagmatico che giustifichi tale decurtazione; destinazione delle risorse così reperite al sostentamento delle pubbliche spese.

Pertanto, va esclusa la giurisdizione del giudice amministrativo sugli atti con cui l’amministrazione finanziaria ha definito gli adempimenti, anche dichiarativi, e le modalità di versamento del predetto contributo straordinario: tali atti, infatti, non possono essere considerati né di natura regolamentare (mancando di capacità

innovativa), né configurati come atti generali (non costituendo espressione di potestà amministrativa di natura gestionale e non essendo rivolti alla cura concreta di interessi pubblici).

Non sussiste, tuttavia, neanche la giurisdizione del giudice tributario a conoscere degli atti suddetti, sia perché essi non rientrano nell'elenco di cui all'art. 19 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, sia perché non comportano una diretta incidenza sul patrimonio di coloro che sono individuati dalla norma come soggetti d'imposta, essendo puramente ripetitivi (e solo in parte esplicativi) della norma primaria di riferimento.

La giurisdizione tributaria, per converso, si radicherà – alla luce dell'art. 19 d.lgs. n. 546/92 e dei principi su richiamati –, così come anche l'indispensabile interesse processuale dei soggetti passivi dell'imposta, qualora dovesse essere emanato l'eventuale avviso di accertamento per omesso o parziale versamento oppure l'eventuale diniego di rimborso di quanto versato.

### **Riparto di competenza fra giudice nazionale e Corte di Giustizia UE in ordine alle modifiche a un disciplinare assunto con Regolamento UE**

La Sezione V, con la sentenza 30 novembre 2022, n. 16000, ha ricostruito il complesso quadro normativo sotteso alle modifiche apportate al disciplinare del Raschera DOP e del Raschera d'Alpeggio DOP, con particolare riferimento all'esame dell'art. 53 del Regolamento (CE) n. 1151/2012. Dispone tale norma: *“Le modifiche del disciplinare sono classificate in due categorie in base alla loro rilevanza: modifiche dell'Unione, che richiedono una procedura di opposizione a livello di Unione, e modifiche ordinarie che sono gestite a livello di Stato membro o di paese terzo”*.

Ha innanzi tutto precisato che le modifiche del suddetto disciplinare non costituivano una modifica ordinaria, in quanto rientravano nell'ambito di un procedimento complesso che coinvolge sia lo Stato membro (per la fase istruttoria) che la Commissione UE (per l'adozione dell'atto definitivo).

In ordine al riparto di giurisdizione sugli atti del procedimento anzidetto, la Corte di Giustizia UE, Sez. IV, con la decisione 29 gennaio 2020, in causa C-785/18 – Vilaras, ha chiarito che spetta ai giudici nazionali conoscere delle illegittimità che possono eventualmente viziare un atto nazionale, quali quelli infraprocedimentali, i quali costituiscono meri atti di impulso, istruttori, preparatori e determinativi del contenuto del provvedimento finale adottato con atto formale dell'Unione.

Una volta chiariti i differenti ambiti di giurisdizione, unionale e nazionale, il Collegio, accertata la propria competenza sulla valutazione dell'attività istruttoria condotta a livello

nazionale, ha concluso per l'inammissibilità del gravame spiegato, stante la carenza di legittimazione attiva in capo ai Comuni ricorrenti.

Ha stabilito il Collegio che questi ultimi versano in una situazione differenziata – atteso che il loro territorio è quello che, fino all'avversata modifica, concorreva a formare l'area geografica tipica del suddetto prodotto alimentare – ma non anche qualificata, in quanto non costituiscono i destinatari in via diretta dei pregiudizi scaturenti dalla contestata modifica che incide sui soli produttori.

### **Giurisdizione del giudice ordinario nelle controversie riguardanti le graduatorie provinciali per le supplenze**

Con la sentenza 7 dicembre 2022, n. 16316, la Sezione III *bis* ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, in favore del giudice ordinario, in ordine all'impugnazione delle graduatorie provinciali e di istituto per le supplenze (GPS), in relazione ai punteggi nelle stesse attribuiti ai singoli insegnanti.

La questione, oggetto di contrasti giurisprudenziali, muove dalla recente affermazione che la formazione di tali graduatorie non presuppone alcuna procedura concorsuale, scaturendo direttamente dalla normazione primaria e da quella regolamentare, attuativa della prima, nonché da specifiche ordinanze ministeriali. Inoltre, a tali graduatorie non fa seguito alcun provvedimento di nomina, essendo la formazione determinata dall'attribuzione di punteggi sulla base di regolamenti (normazione sub primaria attuativa di quella generale) ovvero anche di ordinanze ministeriali. Di conseguenza, una volta ottenuti l'inserimento e l'attribuzione di un determinato punteggio, ogni intervento modificativo non è espressivo di alcuna potestà discrezionale, essendo ascrivibile al potere datoriale privatistico.

Pertanto, in presenza di un atto con cui il dirigente scolastico abbia rettificato un punteggio già attribuito ovvero abbia depennato un insegnante dalle graduatorie di istituto, atti inerenti a vicende del rapporto di impiego privatizzato, si verte in tema di accertamento di un diritto soggettivo in capo ai docenti già iscritti nelle graduatorie, in assenza di una procedura concorsuale in senso stretto, ossia strumentale alla costituzione ex novo di un rapporto di pubblico impiego.

Sulla base di tali argomenti, si è ritenuto che anche le controversie riguardanti il punteggio da attribuire alla parte nelle GPS rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario.

## **5) PROCESSO AMMINISTRATIVO**

### **Inapplicabilità del rito elettorale al procedimento di rinnovo dei Comitati degli italiani all'estero**

La Sezione II *bis*, con la sentenza 25 gennaio 2022, n. 825, si è pronunciata sulla questione del rito applicabile alle controversie afferenti alla competizione elettorale diretta al rinnovo dei Comitati degli italiani all'estero ("*Com.it.es.*"), ossia gli organi di rappresentanza degli italiani residenti all'estero nei rapporti con le rappresentanze diplomatico-consolari, concludendo per l'applicabilità del rito ordinario in luogo di quello c.d. elettorale "speciale", di cui all'art. 129 cod. proc. amm.

La pronuncia ha richiamato il consolidato indirizzo giurisprudenziale secondo cui la norma di cui trattasi, costituente il riferimento per definire, all'interno del sistema di diritto processuale amministrativo, la nozione di "materia elettorale", ha carattere eccezionale e non è estensivamente applicabile al di fuori delle consultazioni in essa espressamente individuate (*i.e.*, procedimento elettorale preparatorio per le elezioni comunali, provinciali e regionali e per il rinnovo dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia).

Ne consegue che il ricorso promosso avverso l'atto preparatorio del procedimento elettorale dei "*Com.it.es.*" (che, nel caso di specie, era stato esperito nelle forme del suddetto rito speciale) non afferisce alla materia elettorale "in senso stretto", così come definita dalla medesima disposizione, ferma comunque la riconducibilità della controversia in questione alla giurisdizione del giudice amministrativo, venendo incontestabilmente in rilievo, ai sensi dell'art. 7 cod. proc. amm., l'interesse dei partecipanti ad una competizione elettorale ad opporsi al provvedimento con cui un organo della pubblica amministrazione, nell'esercizio di un potere unilaterale ed autoritativo, ha ammesso alla consultazione elettorale una lista avversaria.

### **Insussistenza della legittimazione attiva in capo ai dipendenti a sindacare il mancato avvio della contrattazione collettiva**

La Sezione IV, con la sentenza 12 aprile 2022, n. 4426, si è pronunciata sulla domanda con cui alcuni militari della Guardia di Finanza hanno chiesto l'accertamento del diritto al riconoscimento delle somme corrispondenti alle differenze retributive spettanti e non



corrisposte in conseguenza del cd. “blocco” dei meccanismi di adeguamento retributivo previsto dall’art. 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, e il risarcimento del danno non patrimoniale subito per effetto della violazione della Carta europea dei diritti fondamentali e del mancato recepimento da parte del legislatore di quanto stabilito dalla sentenza della Corte costituzionale 23 luglio 2015, n. 178.

Il Collegio ha ritenuto il ricorso inammissibile per difetto di legittimazione attiva.

È stato preliminarmente evidenziato che i singoli dipendenti non prendono direttamente parte al procedimento di contrattazione collettiva e sono vincolati al rispetto della disciplina collettiva solo in quanto accettano e sottoscrivono il contratto di lavoro che ad essa rinvia.

Nel caso in esame, i ricorrenti avevano contestato il mancato avvio della contrattazione collettiva per lo sblocco degli stipendi e l’omesso recepimento, da parte del legislatore, delle statuizioni contenute nella citata sentenza della Corte costituzionale in ordine al blocco della contrattazione.

Rispetto a tali contestazioni essi sono stati ritenuti carenti di legittimazione, non potendo censurare il merito di un’attività (la contrattazione o, meglio, la concertazione) estranea al proprio ambito di azione.

### **Ricorso collettivo – Ammissibilità – Limiti**

Con la sentenza 24 giugno 2022, n. 8618, la Sezione III *bis* ha affrontato la questione relativa ai requisiti di ammissibilità del ricorso collettivo in relazione agli atti plurimi.

Questi ultimi, a differenza degli atti collettivi, i cui effetti sono inscindibili nei confronti dei destinatari, si caratterizzano perché, nonostante la veste unitaria dal punto di vista formale, risultano scindibili in distinte e autonome determinazioni autonomamente lesive delle posizioni di ciascun destinatario e si pongono a conclusione di distinti procedimenti amministrativi attivati su istanza di ciascun interessato.

Il ricorso collettivo, che costituisce una deroga al principio secondo il quale di regola non sono cumulabili domande proposte da più persone, soggiace al rispetto di due rigorosi requisiti, uno di carattere positivo e uno di carattere negativo. Il primo consiste nella necessaria identità delle situazioni sostanziali e processuali dei ricorrenti che dovranno essere considerati come un’unica parte processuale, ancorché complessa; di converso, il secondo va rinvenuto nella necessaria assenza di un conflitto di interessi, anche potenziale.

Nel caso degli atti plurimi, il ricorso collettivo risulta inammissibile in virtù della carenza del primo dei due requisiti indicati, atteso che gli stessi producono, nei confronti dei destinatari, effetti scindibili e autonomi.

Una tale ricostruzione risulta altresì avvalorata dagli effetti prodotti dalla sentenza di annullamento adottata dal giudice amministrativo, atteso che solo nel caso di atto collettivo l'effetto demolitorio riguarderà tutti i destinatari.

Nel caso di atto plurimo, la caducazione del provvedimento avrà efficacia esclusivamente nei confronti dei soggetti che abbiano vittoriosamente esperito l'azione giurisdizionale, restando pienamente valido ed efficace per i restanti soggetti, in ossequio alla regola generale dell'efficacia *inter partes* del giudicato.

### **Poteri del commissario ad acta nel rito del silenzio**

La Sezione II *ter*, con la sentenza 12 settembre 2022, n. 11790, nel dettare modalità per l'esecuzione di un giudicato formatosi su un ricorso avverso il silenzio, ha evidenziato come, in tale rito, la nomina del commissario ad acta assume contenuti logici e funzionali peculiari, in quanto l'organo commissariale è chiamato a pronunciarsi sull'istanza rimasta inevasa, sulla base di un comando giudiziario finalizzato a superare l'inerzia, con una pronuncia non elusiva, che, quindi, dia attuazione al giudicato amministrativo mediante il pieno utilizzo dei poteri che allo stesso sono attribuiti, connotati, peraltro, di una particolare latitudine decisionale.

In conformità alla costante giurisprudenza del Consiglio di Stato, la sentenza ha dunque affermato che il commissario ad acta è legittimato ad adottare ogni misura conforme al giudicato che si appalesi, in concreto, idonea a garantirne l'attuazione effettiva, grazie al riconoscimento di una particolare autonomia che gli consente di sostituirsi all'amministrazione inerte nella valutazione e nell'attività di scelta tra i vari interessi coinvolti in uno specifico procedimento e che si riverbera nel contenuto degli atti da esso adottati, valorizzandone l'ampia discrezionalità (nella fattispecie si trattava di concludere un procedimento relativo all'individuazione e concessione, da parte dell'amministrazione, di due aree idonee all'esercizio di attività di distribuzione di carburante, in permuta rispetto ad altra di proprietà della ricorrente e già oggetto di procedimento espropriativo per la realizzazione di un parcheggio di scambio).

## **Inutilizzabilità del rito del silenzio in caso di richiesta di parere all'amministrazione**

Con la sentenza 6 ottobre 2022, n. 12686, la Sezione II *ter* – nel respingere il ricorso proposto da una società operante nel settore della locazione, pulizia e spurgo di bagni mobili ecologici avverso il silenzio tenuto dal Ministero della transizione ecologica in ordine a una richiesta volta ad ottenere un’“interpretazione conforme alla normativa vigente” del nuovo testo del comma 5 dell’art. 230 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, oltre a chiarimenti in merito al contenuto di una deliberazione del Comitato nazionale dei gestori ambientali – ha ribadito che l’azione disciplinata dall’art. 117 cod. proc. amm. ha lo scopo di attribuire al privato un potere strumentale, di natura procedimentale, volto a rendere effettivo l’obbligo giuridico dell’amministrazione di provvedere mediante l’adozione di un provvedimento espresso, sancito dall’art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

La decisione ha, quindi, puntualizzato che tale strumento processuale non può essere considerato compatibile con ogni pretesa avanzata dal privato che solo apparentemente abbia ad oggetto una situazione di inerzia, rilevando come quest’ultima non sia configurabile quando il privato solleciti l’esercizio di poteri consultivi per l’interpretazione conforme delle norme, non oggetto di specifica attribuzione del Ministero resistente.

## **6) DIRITTO DI ACCESSO**

### **Peculiarità del diritto di accesso nell’ambito della contrattualistica pubblica**

Con la sentenza 15 febbraio 2022, n.1872, la Sezione V ha accolto il ricorso avente ad oggetto un provvedimento di diniego di accesso alla relazione tecnica prodotta in sede di gara dal controinteressato, atteso che l’esemplare messo a disposizione dalla stazione appaltante risultava in gran parte oscurato, sicché si assumeva che non fosse in alcun modo possibile ricostruire l’iter logico seguito dalla commissione giudicatrice nell’attribuzione dei punteggi relativi alle offerte.

La decisione ha premesso che l’art. 53 del codice dei contratti pubblici fissa un criterio più stringente in tema di accesso rispetto a quanto previsto dalla disciplina contenuta nella legge generale sul procedimento amministrativo, perché ammette di visionare la documentazione richiesta, nel caso in cui siano in essa contenute informazioni

riguardanti segreti tecnici o commerciali, nei soli limiti della stretta indispensabilità per garantire il diritto di difesa.

Il Collegio ha affermato che tale disposizione trova applicazione per tutte le procedure competitive ad evidenza pubblica, per le quali il bilanciamento tra accesso e riservatezza viene a porsi nella fase di valutazione dell'offerta tecnica che caratterizza l'attribuzione dei punteggi da parte della commissione esaminatrice, sulla base di criteri predeterminati, al fine di selezionare, tra le diverse proposte avanzate, quelle giudicate migliori.

Nella sentenza è stato tracciato in modo diretto ed inequivoco il collegamento tra l'esigenza difensiva, la situazione soggettiva finale e il documento di cui è chiesta l'ostensione, che la giurisprudenza ha individuato come necessario al fine dell'esercizio dell'accesso difensivo, il quale trova il suo fondamento nel diritto di difesa tutelato dall'art. 24 della Costituzione ed è destinato a prevalere su eventuali segreti di carattere industriale o commerciale, secondo la definizione normativa contenuta nel codice della proprietà industriale.

In tal senso, all'amministrazione è precluso di formulare un giudizio *ex ante* sulla fondatezza dell'azione giurisdizionale che potrebbe scaturire dall'ostensione degli atti richiesti e, in particolare, sulle censure concernenti l'erroneità o la manifesta illogicità nell'attribuzione dei giudizi dei commissari.

### **Accesso agli atti in materia ambientale**

Con la sentenza 23 febbraio 2022, n. 2121, la Sezione I *quater* ha esaminato la richiesta di accesso presentata da un privato, in qualità di residente in Roma e utente del Servizio Idrico Integrato, agli atti del procedimento concluso con la determinazione regionale con cui era stata rilasciata una concessione di grande derivazione d'acqua pubblica, ai sensi del regio decreto 11 dicembre 1933 n. 1775, sul fiume Tevere.

Preliminarmente la Sezione ha rilevato che, in materia ambientale, la disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi è specificamente disciplinata dal decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, contenente norme di derivazione comunitaria, il quale prevede un regime di pubblicità tendenzialmente integrale dell'informativa ambientale, sia per ciò che concerne la legittimazione attiva, ampliando notevolmente il novero dei soggetti legittimati all'accesso in materia ambientale, sia per quello che riguarda il profilo oggettivo, prevedendosi un'area di accessibilità alle informazioni ambientali svincolata dai rispettivi presupposti di cui all'art. 22 e ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241.

La sentenza ha poi precisato che gli atti relativi alla concessione di derivazione e al progetto di cui si è chiesta la visione sono da considerare "informazione ambientale" alla

luce della nozione definita dall'art. 2 d.lgs. n. 195/2005, che comprende "qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale..." concernente lo stato degli elementi dell'ambiente, i fattori che incidono sull'ambiente, le emissioni, le misure adottate e finalizzate a proteggere i suddetti elementi, le relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale, le analisi costi - benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche, lo stato della salute e della sicurezza umana.

Laddove, quindi, venga proposta istanza di accesso al fine di tutelare il proprio diritto alla salute e alla tutela dell'ambiente, deve ritenersi che il regime facilitato di accesso, di cui al d.lgs. n. 195/2005, prevalga rispetto alla situazione di chi ha invece interesse a che i dati aziendali o personali non siano rivelati.

### **Accesso agli atti relativi al servizio di igiene urbana**

La Sezione II *ter*, con la sentenza 30 marzo 2022, n. 3655, ha accolto la richiesta di un condominio di accedere al piano di posizionamento dei cassonetti dell'AMA relativo alla strada posta nelle immediate vicinanze dello stabile condominiale.

La sentenza ha premesso che la legittimazione all'accesso va riconosciuta a chi è in grado di dimostrare che gli atti richiesti hanno prodotto o possono produrre effetti diretti o indiretti nei suoi confronti, dimostrazione da cui deriva il bisogno di prenderne visione, anche a prescindere dall'intervenuta lesione di una posizione giuridica o dalla compiuta percezione della stessa.

La decisione ha quindi riconosciuto la legittimazione del condominio a richiedere l'accesso al Piano dei cassonetti in ragione del peculiare posizionamento degli stessi rispetto allo stabile condominiale e della titolarità, in capo al ricorrente, di un interesse diretto, attuale e concreto, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata ai documenti di cui ha chiesto l'ostensione, derivante dalle richieste di rimozione dei cassonetti che il condominio aveva più volte inoltrato all'AMA.

### **L'accesso civico e il controllo generalizzato sull'operato dell'amministrazione**

Con la sentenza 24 ottobre 2022, n. 13624, la Sezione V ha respinto il ricorso proposto da un'associazione per l'annullamento del diniego espresso dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza dell'INPS con riferimento ad una richiesta di accesso generalizzato agli elenchi dei soggetti sottoposti a visita medica per cecità, che aveva fatto seguito al rigetto di una precedente istanza di accesso documentale, proposta ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241.

La sentenza ha chiarito che l'istituto dell'accesso civico generalizzato non è un surrogato dell'accesso documentale disciplinato dalla legge n. 241/1990, in ragione delle differenti esigenze e finalità sottese ai due istituti. Come affermato dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato 2 aprile 2020 n. 10, qualora l'istanza di accesso generalizzato sia riferita agli stessi dati, documenti e informazioni oggetto di una precedente istanza di accesso documentale, già denegato per la tutela di un interesse pubblico o privato prevalente, per ragioni di coerenza sistematica e a garanzia di posizioni individuali riconosciute dall'ordinamento, le stesse esigenze di tutela sussistono anche per una richiesta di accesso generalizzato, sia pur presentata da diversi soggetti istanti.

In particolare, l'accesso generalizzato, quale declinazione del più ampio diritto alla c.d. *disclosure*, ossia di ricevere informazioni sull'operato della pubblica amministrazione, consente ai cittadini di accedere a dati e documenti, detenuti dalle amministrazioni, “ulteriori” rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati individuati dall'art. 5-*bis*; concorre a garantire il buon andamento dell'amministrazione e, perciò, non può essere esercitato in modo disfunzionale, tale da essere causa di intralcio al funzionamento della pubblica amministrazione, ma secondo buona fede, evitando ogni forma di abuso del diritto.

Inoltre, l'esclusione della possibilità di accesso generalizzato è giustificata da diverse tecniche di bilanciamento degli interessi in gioco rispetto all'accesso ai documenti amministrativi. Il legislatore, nel caso di accesso documentale, ha individuato previamente, in modo preciso, gli atti esclusi; al contrario, per l'accesso civico generalizzato non sussistono specifiche disposizioni per circoscrivere i limiti e le esclusioni, ma solo quelle necessarie per individuare le categorie di interessi, pubblici e privati, che ostano alla diffusione delle informazioni.

Sulla base di tali presupposti, il Collegio ha affermato che il vigente quadro normativo, valutata la rilevanza degli interessi collettivi perseguiti dalle associazioni costituite *ex lege* per la rappresentanza delle categorie di appartenenza, sancisce a priori quale siano gli enti morali particolarmente qualificati e deputati non solo a ricevere i già menzionati elenchi, ma anche a partecipare alle sedute della commissione con un proprio medico. Si tratta di una scelta legislativa che trova giustificazione nella circostanza che detti enti costituiscono associazioni di categoria sorte per volontà del legislatore, avendo ciascuna di esse la propria fonte istitutiva in una legge, una specifica vigilanza ministeriale e finanziamenti pubblici.

## 7) REGIONI ED ENTI LOCALI

### **Legittimità della delibera del Consiglio comunale con il voto del vicesindaco non facente parte dell'Organo**

Con la sentenza 17 marzo 2022, n. 3080, la Sezione II *bis* ha esaminato la questione della legittimità della delibera consiliare assunta con la partecipazione e il voto determinante del vicesindaco di un Comune con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, laddove questi sostituiva il Sindaco sospeso dall'esercizio della funzione ai sensi dell'art. 11 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235.

La pronuncia ha stabilito che, con riferimento a tale fattispecie, i poteri vicariali non incontrano alcuna esclusione o limitazione a particolari categorie di atti, ivi incluse le funzioni, spettanti al sindaco, di componente, con diritto di voto, del consiglio comunale, e ciò anche nell'ipotesi in cui il vicesindaco non faccia parte dell'organo elettivo.

A tale conclusione la pronuncia è pervenuta alla luce del vigente quadro normativo, e in particolare del disposto di cui all'art. 53, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (“Testo unico degli enti locali”), a mente del quale *“il vicesindaco ed il vicepresidente sostituiscono il sindaco e il presidente della provincia in caso di assenza o di impedimento temporaneo, nonché nel caso di sospensione dall'esercizio della funzione ai sensi dell'articolo 59”* (rinvio ora da intendersi operato al citato art. 11 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, giusta l'intervenuta abrogazione dell'art. 59, da ultimo richiamato).

La norma di cui trattasi, infatti, nell'individuare il vicesindaco come sostituto del sindaco ove quest'ultimo venga attinto dalla misura della sospensione dalla carica, comporta che il primo sia investito *ex lege* di tutti i compiti e le funzioni ordinariamente spettanti al secondo: ne consegue che, in assenza di altra disposizione di legge che limiti l'esercizio dei poteri vicariali, il vicesindaco ha titolo a partecipare in modo pieno ai lavori dell'organo assembleare, anche laddove non ne sia componente, non rilevando la presenza di previsioni statutarie che riconoscono agli assessori non consiglieri la sola possibilità di partecipare ai lavori del consiglio senza diritto di voto (c.d. “diritto di tribuna”).

La conclusione cui è giunta la Sezione è corroborata dal Consiglio di Stato in sede consultiva (pareri n. 94 del 1996 e n. 501 del 2001), il quale ha riconosciuto al vicario pienezza di poteri, allo scopo di evitare un pregiudizio alla funzionalità complessiva dell'Ente, a fronte della sospensione del sindaco dalle proprie funzioni (trattandosi di situazione destinata a protrarsi per un tempo più o meno lungo e comunque indeterminato).

## **Obbligo di Roma Capitale a provvedere alla manutenzione delle strade**

Con la sentenza 27 giugno 2002, n. 8763, la Sezione II ha accolto una domanda, proposta ai sensi dell'art. 3 decreto legislativo 20 dicembre 2009 n. 198 (recante "Attuazione dell'articolo 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici") per l'accertamento della violazione dell'obbligo di provvedere di cui al precedente art. 1, comma 1, e volta ad ottenere il rispetto degli standard qualitativi ed economici stabiliti da Roma Capitale con il Piano della performance 2018-2020 per il servizio di manutenzione stradale.

La sentenza ha osservato che Roma Capitale, dopo aver stabilito gli standard qualitativi ed economici di manutenzione stradale, approvando, in ossequio all'art. 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, il Piano della performance 2018-2020 e, in seguito, il Documento unico di programmazione 2018-2020, che ha declinato i detti standard sotto forma di obiettivi strategici generali, non ha poi realizzato gli obiettivi che essa stessa si era data.

In accoglimento della richiesta di parte ricorrente, pertanto, si è ordinato a Roma Capitale di adottare ogni atto eventualmente necessario per la realizzazione degli specifici obiettivi strategici ed operativi del DUP 2018-2020, con particolare riferimento sia all'obiettivo strategico denominato "Migliorare la mobilità per i disabili", integrato dal corrispondente obiettivo operativo, sia a quello, parimenti strategico, denominato "Migliorare la sicurezza stradale intervenendo su infrastrutture, veicoli ed utenti, anche sulla base del lavoro svolto dalla consulta cittadina della sicurezza stradale. Messa in sicurezza di intersezioni stradali e punti a più alto rischio di incidentalità", assegnando conseguentemente all'Amministrazione un termine per adempiere.

## **Finanziamento, ex l. n. 160/2019, di interventi di ristrutturazione di edifici non destinati originariamente a fini pubblici**

Con la sentenza 18 luglio 2022, n. 10163, la Sezione III *bis* ha fornito chiarimenti in ordine ad alcuni profili problematici relativi al finanziamento di opere per mezzo delle risorse previste dal PNRR.

La pronuncia ha sostanzialmente affrontato due questioni: la prima, di natura strettamente processuale, la seconda di carattere sostanziale e, precisamente, interpretativo.



In primo luogo, il Collegio ha affermato che alla controversia in esame si applicava la disciplina di cui all'art. 3, commi 4 e 5, del decreto legge 7 luglio 2022, n. 85 trattandosi di una questione relativa a interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR.

In virtù della *ratio* acceleratoria del rito, i termini processuali risultavano dimezzati e, inoltre, trovavano applicazione le ulteriori misure previste nella medesima disposizione. In secondo luogo, il Tribunale ha risolto i dubbi interpretativi relativi all'avviso pubblico adottato con decreto interministeriale 22 marzo 2021, che conferiva agli enti pubblici la possibilità di presentare richieste di contributo per la realizzazione di progetti relativi ad opere pubbliche di messa in sicurezza, ristrutturazione, riqualificazione o costruzione di edifici di proprietà dei Comuni destinati ad asili nido, scuole dell'infanzia, e a centri polifunzionali per i servizi della famiglia, in esecuzione di quanto previsto dalla legge 27 dicembre 2019, n. 160 e dal d.P.C.M. 30 dicembre 2020.

La questione interpretativa atteneva al disposto degli artt. 2 e 3 del suddetto Avviso, i quali, a parere del Ministero, conferivano la possibilità ai Comuni di ottenere i fondi solo qualora l'opera di demolizione e ricostruzione avesse ad oggetto edifici già originariamente destinati alle finalità individuate dalla norma (asili nido, scuole per l'infanzia ecc.).

Il Collegio non ha accolto una siffatta interpretazione, valorizzando quanto disposto sia dall'art. 2, che prevede accanto al concetto di "costruzione" la precisazione "da destinare", che dall'art. 3, il quale sancisce chiaramente che sono ammissibili (anche) interventi di costruzione.

### **Revoca degli assessori comunali – Presupposti e motivazione**

Con la sentenza 10 agosto 2022, n. 11143, la Sezione II ha ritenuto che, poiché la nomina e la revoca degli assessori comunali dipendono esclusivamente dall'esistenza di un rapporto fiduciario con il Sindaco, detti provvedimenti possono sorreggersi sulle più ampie valutazioni di opportunità politico-amministrativa, tra cui l'affievolirsi del rapporto fiduciario; tuttavia, ai fini della legittimità del provvedimento di revoca, occorre specificare le ragioni e i fatti che in concreto hanno determinato tale affievolimento del rapporto di fiducia.

## **Cause di inconferibilità, da parte di un ente locale, dell'incarico di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico**

Con la sentenza 12 ottobre 2022, n. 12999, la Sezione I *quater* si è pronunciata sull'ambito di applicabilità dell'art. 7, comma 2, lett. d), del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39.

Tale disposizione prevede due ipotesi di inconferibilità degli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di un ente locale: la prima, oggetto del giudizio, è relativa «a coloro che nei due anni precedenti siano stati componenti della giunta o del consiglio della provincia, del comune o della forma associativa tra comuni che conferisce l'incarico» (v. art. 7, comma 2, prima parte); la seconda, invece, ha riguardo «a coloro che nell'anno precedente abbiano fatto parte della giunta o del consiglio di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione, nella stessa regione dell'amministrazione locale che conferisce l'incarico, nonché a coloro che siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione» (art. 7, comma 2, seconda parte).

Tali fattispecie – che rispondono entrambe all'esigenza di evitare che l'affidamento di determinati incarichi a soggetti provenienti da precedenti esperienze in organi di indirizzo politico pregiudichi la selezione meritocratica per gli stessi e comprometta l'imparzialità (reale e percepita) della p.a. – si differenziano tra loro solo in relazione al fatto che l'una (che impone un periodo di raffreddamento più esteso, pari a due anni) si applica ai casi in cui l'incarico sia conferito, direttamente o indirettamente, dalla stessa amministrazione locale in cui il nominato ha avuto incarichi politici, mentre la seconda riguarda incarichi conferiti da altre amministrazioni locali situate nella medesima regione in cui si trova l'ente di provenienza.

In nessuno dei due casi, comunque, è necessario che vi sia un'identità di popolazione tra l'ente locale in cui è stato svolto l'incarico negli organi di indirizzo politico e l'ambito di operatività dell'ente pubblico di destinazione, come era stato prospettato con il gravame. La sentenza ha poi stabilito che non può ritenersi che gli unici incarichi inconferibili ai sensi dell'art. 7, comma 2, lett. d) d.lgs. n. 39/2013 siano quelli di «amministratore di ente di diritto privato» sottoposto a controllo pubblico da parte di una sola amministrazione, e non anche quelli controllati da enti locali in associazione fra di loro, atteso che la *ratio* dell'istituto è quella di prevenire che la nomina degli amministratori di enti di diritto privato controllati da (uno o più) enti locali sia determinata da esigenze di (ri)collocazione di “personale politico” da parte di chi amministra gli enti locali (e, in ultimo, dei partiti)

e non invece dalla necessità di indicare persone in possesso delle competenze richieste per lo svolgimento delle specifiche funzioni che vengono in rilievo in tali enti.

## **8) AMBIENTE**

### **Valutazione di impatto ambientale riguardante un impianto di recupero di rifiuti non pericolosi con produzione di biometano**

Con la sentenza 7 aprile 2022, n. 4040, la Sezione I *quater* ha esaminato il ricorso proposto avverso il provvedimento con cui la Regione Lazio ha espresso il parere negativo di valutazione di impatto ambientale sul progetto “*Realizzazione e gestione di un impianto di recupero di rifiuti non pericolosi con produzione di biometano*”.

Il Collegio ha osservato che in materia di rifiuti la distribuzione delle competenze è delineata dagli artt. 195 e ss. del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 che attribuiscono allo Stato il potere di determinare i criteri generali per l’elaborazione dei piani regionali ed il coordinamento dei piani stessi, riservando alle Regioni il potere di definire i criteri per l’individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti (art. 196, comma 1, lett. n), e alle Province (e, oggi, agli enti di governo d’area vasta così come ridisegnati dalla l. n. 56/2014) la concreta individuazione delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti.

Nell’ambito dei poteri ad essi attribuiti dalla legge, il Consiglio regionale del Lazio aveva adottato nel 2012 il proprio Piano regionale dei rifiuti (PRR).

Il punto 16.4.1 di quest’ultimo ha individuato tra i “fattori escludenti”, relativi agli aspetti territoriali, la «presenza di edifici sensibili quali scuole, ospedali, centri turistici, impianti sportivi a distanza minima», di tal che l’amministrazione regionale ha adottato – in relazione all’istanza proposta dalla ricorrente – il parere negativo di valutazione di impatto ambientale, evidenziando che la presenza di una scuola situata a circa 300 m dall’area di progetto costituisce fattore escludente ai sensi del vigente Piano dei Rifiuti.

Il Collegio ha rilevato che la disposizione di cui al punto 16.4.1. del PRR, che esclude la realizzazione degli impianti in caso di «presenza di edifici sensibili quali scuole, ospedali, centri turistici, impianti sportivi a distanza minima» è finalizzato a proteggere una pluralità di interessi, anche di rilievo costituzionale (artt. 9, 32, 34 Cost.), che coincidono con la fissazione di una distanza minima inderogabile, la cui misura va individuata

mediante la lettura congiunta di tutte le disposizioni del piano che rispondono alla medesima finalità di tutela.

Tra queste vi è l'art. 16.4.2. che stabilisce – ai fini dell'operatività del “fattore di attenzione” derivante dalla vicinanza con i centri abitati – una soglia di distanza minima di 1000 metri (nell'ipotesi di centro edificato urbano) e di 500 metri (nell'ipotesi di case sparse).

Tale ultima soglia costituisce, pertanto, anche parametro utile a integrare, nelle more della concreta individuazione dei siti a livello provinciale, la distanza minima che, ai sensi del PRR, deve essere garantita tra gli impianti e i siti sensibili, salva, naturalmente, la possibilità che a livello provinciale/metropolitano sia determinato un aumento della soglia di tutela, ovvero siano previste distanze maggiore dai siti sensibili.

La sentenza ha altresì precisato che, nelle more dell'approvazione dei siti idonei da parte della Città metropolitana di Roma, il vincolo escludente di cui al punto 16.4.1. è pienamente operativo, atteso che costituisce principio generale dell'ordinamento quello secondo cui, in caso di competenza concorrente di più livelli di governo nella disciplina di una determinata materia, l'inerzia di un determinato livello nell'adozione degli atti di propria competenza ha come inevitabile conseguenza l'immediata applicabilità delle disposizioni adottate dai livelli di governo superiori nel legittimo esercizio delle proprie competenze.

### **Valutazione di impatto ambientale sul progetto di una discarica per rifiuti speciali non pericolosi**

Con la sentenza 5 ottobre 2022, n. 12639, la Sezione V, in riferimento alla discarica di Magliano Romano, premessa l'individuazione dell'effettiva tipologia di progetto presentato (di modifica sostanziale) e, quindi, la non operatività dei fattori immediatamente escludenti la localizzazione dei “nuovi” impianti in applicazione del par. 1.2.1 dell'Allegato A del Piano anzidetto, ha sostanzialmente ritenuto insufficiente il giudizio di compatibilità ambientale sotteso al provvedimento di VIA impugnato.

Posta la pretermissione della fase di consultazione del pubblico prevista dall'art. 24, comma 1, e 27 *bis*, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sono infatti, stati individuati i deficit della VIA con riferimento:

- all'omessa Valutazione di Incidenza Ambientale (VINCA) che la legge prevede integrata nei procedimenti di VIA e VAS, ai sensi dell'art. 10, comma 3, d.lgs. n. 152/2006, in considerazione delle potenziali incidenze significative di un progetto ancorché posto all'esterno della rete Natura 2000;

- alla mancata valutazione del vincolo paesaggistico, avendo la Regione sul piano materiale comunque accertato la presenza del bosco e della macchia mediterranea (che il legislatore include nella nozione di bosco);

- alla mancata attualizzazione della valutazione dell'effettivo impatto del nuovo progetto sulla falda acquifera nonostante le precise indicazioni contenute sul punto nelle precedenti decisioni rese dal Tribunale adito (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I ter, 5 maggio 2016, n. 5274 e Sez. I quater, 28 agosto 2017, n. 9442), tenuto conto che il giudizio di compatibilità è stato basato, per lo più, su uno studio sulla falda risalente al 2012, commissionato dalla Regione e condotto dall'IRSA- CNR, senza avere effettuato approfondite valutazioni sulla barriera geologica naturale e in considerazione della natura del sito già oggetto di attività estrattiva del tufo, materiale permeabile.

Il Collegio ha concluso, quindi, nel senso che le prescrizioni imposte in relazione agli aspetti geologici ed idrogeologici, con rinvio per il relativo accertamento al successivo procedimento di AIA, ledono il principio di autosufficienza della VIA come declinato all'art. 5, lett. o) d.lgs. n. 152/2006.

La sostanziale pretermissione del giudizio di compatibilità ambientale ha comportato l'annullamento degli atti impugnati, fatti salvi i provvedimenti dell'Amministrazione in sede di riesercizio del potere.

## **9) APPALTI E CONTRATTI PUBBLICI**

### **Cauzione provvisoria irregolare e soccorso istruttorio**

La sentenza della Sezione I 19 gennaio 2022, n. 589, ha ritenuto legittima la decisione di una stazione appaltante di consentire la regolarizzazione formale della polizza fideiussoria presentata dall'aggiudicatario di una gara, già efficace per essere stata sottoscritta dal garante prima del termine di scadenza di presentazione delle offerte.

Al di là dei recenti approdi giurisprudenziali, secondo cui, nel vigente regime, la cauzione provvisoria non assumerebbe la configurazione di un requisito di ammissione alla gara, che deve essere già posseduto entro il termine di presentazione delle offerte, ma di una garanzia di serietà dell'offerta e di liquidazione preventiva e forfettaria del danno (il che avrebbe portato al sicuro rigetto del ricorso), la decisione ha osservato che, nel caso di specie, la firma digitale della compagnia assicurativa garante era stata apposta in anticipo rispetto alla scadenza del termine di presentazione delle offerte.

Pertanto, il negozio fideiussorio doveva ritenersi già pienamente perfezionato ed efficace, non essendo necessaria anche la firma del soggetto garantito, che costituisce il terzo che beneficia degli effetti diretti favorevoli del contratto, il quale, com'è noto, può anche concludersi secondo il meccanismo previsto dall'art. 1333 c.c.

### **Rapporto fra quote di qualificazione e quote di lavori da effettuare**

Con la sentenza 31 gennaio 2022, n. 1134, la Sezione IV si è pronunciata sulla domanda di annullamento dell'aggiudicazione relativo ad una procedura aperta indetta da Anas S.p.a. per l'affidamento di un accordo quadro quadriennale per l'esecuzione di lavori di manutenzione straordinaria del corpo stradale.

Parte ricorrente ha dedotto, in primo luogo, la violazione della disciplina di gara, in quanto la mandataria del sub raggruppamento orizzontale chiamato ad eseguire i lavori relativi alla categoria scorporabile OS21, non soddisfaceva, nella misura del 40%, il requisito minimo di qualificazione previsto dal bando.

Il Collegio ha rigettato questo motivo di ricorso evidenziando che la qualità di mandataria del sub raggruppamento orizzontale va riconosciuta all'impresa che assume una quota percentuale di lavori superiore a quella delle altre componenti del sub-raggruppamento, a nulla rilevando che essa non sia espressamente qualificata come mandataria nel sub raggruppamento da parte del concorrente, dovendosi dare prevalenza al dato sostanziale. Nel caso in esame, la società mandataria, individuata in base al citato criterio sostanziale e non in base al criterio formale addotto dalla ricorrente, era certamente in possesso del requisito di qualificazione nella misura minima del 40%.

La ricorrente aveva altresì dedotto la violazione dell'art. 92, comma 2, del Codice dei contratti pubblici, in quanto la mandataria non aveva assunto una quota di partecipazione ed esecuzione coincidente con la quota di qualificazione.

Il Collegio ha rigettato anche questa doglianza, ritenendo non condivisibile la tesi secondo cui l'art. 92, comma 2, del Codice imporrebbe la corrispondenza tra requisiti di qualificazione e quota di partecipazione dell'impresa al raggruppamento. Ha affermato, in particolare, che tale disposizione tutela l'interesse pubblico all'esatta e tempestiva esecuzione dell'appalto a regola d'arte, garantendo la capacità e l'affidabilità delle imprese che assumono il ruolo di capogruppo mandataria non solo sotto il profilo economico-finanziario, ma anche sotto il profilo tecnico-organizzativo, in funzione dell'eventuale esecuzione diretta delle opere in caso di inadempimento di una delle imprese mandanti. A tal fine è quindi necessario che i requisiti di qualificazione siano uguali o superiori e mai in difetto rispetto alla quota dichiarata, ma non che ci sia una identità tra le due entità.

Nel caso in esame, la disposizione predetta non è stata violata, atteso che la quota di qualificazione posseduta è risultata addirittura superiore alla quota di lavori dichiarati in offerta.

### **Limiti alla discrezionalità della stazione appaltante nel disporre la suddivisione in lotti dell'appalto**

La sentenza della Sezione I *bis* 15 febbraio 2022, n. 1843, ha stabilito che, sebbene sia indubbio che la suddivisione in lotti rappresenti uno strumento posto a tutela della concorrenza sotto il profilo della massima partecipazione alle gare, è altrettanto indubbio che tale principio non costituisca un precetto inviolabile, né possa comprimere eccessivamente la discrezionalità di cui godono le stazioni appaltanti nella predisposizione degli atti di gara in funzione degli interessi sottesi alla domanda pubblica, assumendo, piuttosto, la natura di principio generale adattabile alle peculiarità del caso di specie.

Il concreto esercizio di tale potere discrezionale dell'Amministrazione deve essere funzionalmente coerente con il bilanciamento complessivo degli interessi pubblici e privati coinvolti dal procedimento di gara, sicché, correlativamente, non può ritenersi preclusa la possibilità di suddividere l'appalto in lotti di importo elevato, qualora tale scelta risponda all'esigenza di tutela dell'interesse pubblico sotteso alla specifica procedura di gara. In ogni caso, ha rilevato la pronuncia, in tema di contratti pubblici l'ordinamento è ispirato, non già alla "massimizzazione del profitto" delle imprese partecipanti ad una gara e nemmeno al supporto economico delle imprese in difficoltà economiche, bensì all'acquisizione, in regime di concorrenza, dell'offerta più conveniente per l'Amministrazione, il che sottende un calcolo dei costi e dei ricavi che tende a contenere il margine di utile in termini competitivi.

Pertanto, risulta del tutto fisiologico che da tale circostanza possa derivare una minore "appetibilità" economica dell'appalto, che, perciò stesso, non rappresenta una generalizzata e oggettiva "barriera" all'ingresso del micro-mercato costituito dalla singola gara, tenuto altresì conto che la P.A. si autodetermina in relazione al proprio fabbisogno di approvvigionarsi ad un prezzo dei beni e servizi che stima ragionevole.

## **Revoca dell'aggiudicazione per sopravvenuta interdittiva antimafia – Irrilevanza dell'ammissione a controllo giudiziario**

Con la sentenza 16 marzo 2022, n. 3054, la Sezione IV si è pronunciata sulla domanda di annullamento del provvedimento di revoca dell'aggiudicazione, disposta in ragione della sopravvenuta adozione di un'interdittiva antimafia a carico dell'aggiudicataria, e del successivo provvedimento con cui l'amministrazione ha confermato la revoca dell'aggiudicazione, nonostante l'intervenuta ammissione dell'impresa al controllo giudiziario.

Il Collegio, dopo aver ribadito che la sottoposizione dell'impresa ad interdittiva antimafia costituisce causa di esclusione ai sensi dell'art. 80, comma 5, lett. f), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, ha ritenuto decisivo, ai fini della soluzione della controversia, verificare se l'ammissione dell'impresa al controllo giudiziale, di cui all'art. 34-*bis* del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, determini un effetto sanante, con efficacia retroattiva, riguardante la perdita in corso di gara dei requisiti di ordine generale e il conseguente obbligo dell'amministrazione di riammettere in gara il concorrente, *medio tempore* escluso a causa dell'interdittiva.

A tali quesiti il Collegio ha fornito risposta negativa.

Ha, infatti, evidenziato che il provvedimento di ammissione a controllo giudiziario ha natura costitutiva, in quanto attribuisce all'operatore economico una capacità giuridica più ampia rispetto a quella di cui lo stesso fruiva in regime di interdittiva, e, conseguentemente, in mancanza di una disposizione che ne sancisce espressamente la retroattività, produce effetti solo per il futuro, ovvero dal momento in cui l'impresa, grazie al controllo cui è sottoposta, è in grado di resistere ai rischi di infiltrazione mafiosa. Tale soluzione, per un verso, è coerente con la conformazione e la finalità dell'istituto del controllo giudiziario, il quale non ha effetto caducante sull'interdittiva antimafia, ma determina solo la sospensione delle conseguenze inibitorie per tutto il periodo dell'amministrazione controllata; per altro verso, non contrasta con l'art. 80, comma 2, d.lgs. n. 50/2016, come modificato dal decreto legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55, che, nel richiamare l'art. 34-*bis* d.lgs. n. 159/2011, non ha inteso attribuire valenza retroattiva al provvedimento di ammissione a controllo giudiziario, ma solo consentire la partecipazione alle gare, successivamente all'adozione del provvedimento medesimo.

Infine, secondo il Collegio, una diversa soluzione contrasterebbe anche con il principio generale della necessaria continuità nel possesso dei requisiti di partecipazione e con i principi di certezza e speditezza delle procedure di gara, rendendo precari gli atti adottati dopo l'esclusione disposta per effetto dell'adozione del provvedimento interdittivo e obbligando la stazione appaltante, nel caso in cui l'impresa esclusa sia poi ammessa al



controllo giudiziario, a riattivare il procedimento selettivo a partire dalla fase in cui esso si trovava al momento della disposta esclusione.

### **Appalto di servizio – Affidamento “ponte” nelle more della stipula del contratto. Legittimità – Condizione**

In tema di proroga dei contratti pubblici, la Sezione III, con la sentenza 24 marzo 2022, n. 3344, ha esaminato il ricorso avverso l'affidamento “ponte” del servizio di pulizia, piccola manutenzione, fornitura materiali, disinfezione, sanificazione e deodorazione dei locali e dei servizi igienici pubblici e privati dell'aeroporto Leonardo da Vinci di Fiumicino, disposto per il periodo intercorrente tra la scadenza del pregresso affidamento e la stipula del contratto con il nuovo aggiudicatario.

Dopo aver evidenziato alcune peculiarità fattuali della vicenda (avvio nel dicembre del 2018 della procedura volta ad individuare per un arco temporale triennale l'appaltatore per l'erogazione del servizio in questione, con aggiudicazione in favore della controinteressata solo a gennaio 2020; nelle more, gestione del servizio da parte della società ricorrente in reiterato regime di proroga, con scadenza prevista per il successivo febbraio 2020), il Collegio ha ritenuto che l'affidamento “ponte” disposto dalla stazione appaltante non concretasse un illegittimo affidamento diretto, bensì una sostanziale consegna anticipata all'appaltatore in pectore, nelle more della stipula del contratto, del servizio che di lì a poche settimane questi avrebbe svolto in forza della gara che si era aggiudicato.

Con riguardo poi alla doglianza circa la mancata proroga tecnica, la Sezione, richiamata la giurisprudenza consolidata al riguardo, ha ribadito che tale istituto è ipotizzabile solo in via del tutto eccezionale, poiché costituisce una violazione dei principi comunitari di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza, sicché è configurabile solo per esigenze di continuità dell'azione amministrativa, qualora, per ragioni obiettivamente non dipendenti dall'amministrazione, vi sia l'effettiva necessità di assicurare provvisoriamente il servizio nelle more del reperimento di un nuovo contraente. Nel caso esaminato, per converso, quest'ultimo era stato nei fatti individuato, stante l'esigenza di attendere unicamente il completamento delle verifiche di legge, sicché, una volta scaduto il contratto con la ricorrente, precedente affidataria del servizio, la stazione appaltante non era in alcun modo vincolata a procedere alla proroga tecnica con quest'ultima.

## **Raggruppamenti di imprese e requisiti di qualificazione nei raggruppamenti misti**

Con la sentenza 26 marzo 2022, n. 3423, la Sezione IV si è pronunciata sulla legittimità di un provvedimento con cui la stazione appaltante ha revocato l'aggiudicazione disposta in favore di un raggruppamento temporaneo di imprese, in quanto la mandante non era in possesso dei requisiti tecnici minimi prescritti dall'art. 92, comma 2, del d.P.R. 5 ottobre 2010 n. 207, pari al 10% dei requisiti richiesti dal bando per l'impresa singola.

Il Collegio, dopo aver qualificato il raggruppamento ricorrente come raggruppamento misto, al quale deve applicarsi l'art. 92, comma 2, d.P.R. n. 207/2010, ha affrontato la questione se la mandante di un raggruppamento (o sub raggruppamento) orizzontale possa far valere i propri requisiti di qualificazione nella categoria prevalente, ove sufficientemente capienti, per colmare il proprio deficit di qualificazione in una categoria a qualificazione obbligatoria.

A tale quesito il Collegio ha fornito una soluzione negativa, alla luce dell'art. 12, comma 2, del decreto legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80, secondo cui, se le lavorazioni sono riconducibili a categorie a qualificazione obbligatoria, l'affidatario in possesso della qualificazione per la sola categoria prevalente non le può eseguire direttamente, ma le può subappaltare ad un'impresa che sia munita delle relative qualificazioni.

È stato peraltro affermato che la ricorrente ben avrebbe potuto partecipare validamente alla gara utilizzando, oltre che il subappalto, anche altri moduli organizzativi alternativi (RTI verticale e avvalimento), senza dovere in tal caso rispettare i limiti previsti dall'art. 92, comma 2, d.P.R. n. 207/2010.

Il Collegio, infine, ha ritenuto non appropriato il richiamo operato dalla ricorrente all'art. 92, comma 1, d.P.R. n. 207/2010, secondo cui è sufficiente la qualifica nella sola categoria prevalente, ove capiente per l'importo totale dei lavori, per colmare il deficit di qualificazione nelle categorie scorporabili. Tale disposizione, infatti, si riferisce al concorrente singolo e non si occupa della disciplina delle categorie a qualificazione obbligatoria, per cui vi è l'esigenza di garantire un livello minimo di qualificazione tecnica, ai fini della partecipazione alla gara e della conseguente esecuzione dei lavori.

## **Illegittimità dell'esclusione dalla gara a causa dell'identità delle offerte presentate dal medesimo concorrente in lotti distinti**

Con la sentenza 30 marzo 2022, n. 3164, la Sezione II ha annullato il provvedimento di esclusione di una società da uno dei lotti in cui era stata suddivisa una gara Consip. L'esclusione era stata disposta in ragione della ritenuta identità dell'offerta della concorrente con quelle di altri partecipanti alla gara.

La decisione, aderendo all'orientamento maggioritario secondo il quale “un bando di gara pubblica, suddiviso in lotti, costituisce ... un atto ad oggetto plurimo e determina l'indizione non di un'unica gara, ma di tante gare, per ognuna delle quali vi è formalmente un'autonoma procedura che si conclude con un'aggiudicazione”, ha rilevato come il provvedimento di esclusione della ricorrente da un certo lotto per il quale la società aveva partecipato – incentrato su di una serie di profili che avrebbero potuto giustificare l'esclusione dalla gara laddove l'offerta fosse stata comparata con altre riferite alla medesima gara – era invece illegittimo in considerazione del fatto che le offerte ulteriori, con riferimento al contenuto delle quali era stata rilevata la violazione dei principi di correttezza, libera concorrenza e trasparenza, la violazione del Patto di Integrità e dell'art. 95 del d.lgs. n. 50/2016, erano state formulate per altri lotti.

## **Limiti alla discrezionalità dell'amministrazione nel fissare i requisiti di partecipazione alla gara**

La sentenza della Sezione I *bis* 20 aprile 2022, n. 4783, ha stabilito che il criterio di proporzionalità che è alla base della scelta dei requisiti di capacità tecnica per la partecipazione a una gara indetta dal Ministero della difesa per l'affidamento del servizio di trasporto marittimo in ambito nazionale e internazionale di materiali, mezzi e personale, va commisurato, in primo luogo, alle esigenze della stazione appaltante e, qualora esse si rivelino oggettive e concrete, giustificano pienamente una restrizione della platea dei potenziali offerenti, non potendo un interesse pubblico primario, quale è quello della difesa nazionale (nel quale è insita l'esigenza della piena operatività ed efficienza degli strumenti operativi e delle attività che attraverso di essi si svolgono), retrocedere di fronte all'interesse economico concorrenziale di un'impresa, peraltro nel caso sottoposto all'esame del Collegio prospettato dalla parte ricorrente in via astratta. In altri termini, se è vero che l'innalzamento del livello del requisito comporta inevitabilmente una restrizione della platea dei potenziali concorrenti, ciò è da ritenere legittimo ove essa risulti proporzionata, ragionevole e non arbitraria.

## **Tempestività della presentazione delle offerte nelle gare informatiche**

La sentenza della Sezione I 16 giugno 2022, n. 8038, richiamati i consolidati principi in materia di gare informatiche, secondo i quali la presentazione dell'offerta deve avvenire entro il termine posto dalla stazione appaltante, mediante il completo ed integrale caricamento di tutta la documentazione necessaria, ha ritenuto non fondato il ricorso presentato da un'impresa avverso l'esclusione da una procedura di affidamento, a causa della tardiva presentazione dell'offerta.

Il Collegio ha rilevato che non risultava esservi stato un malfunzionamento del sistema e ha aggiunto che, comunque, anche se si ammettesse un rallentamento del sistema che avesse ritardato le operazioni, tale rallentamento, fisiologico nel sistema di trasmissioni che regola le gare telematiche, costituisce un'evenienza che resta a carico del soggetto partecipante, il quale deve premunirsi e porre in essere le dovute attività (strumentali all'adempimento dell'incombente telematico) in tempo utile.

Tale conclusione si basa sulla circostanza che in materia di procedure amministrative telematiche opera il principio dell'equa ripartizione, tra soggetto partecipante e amministrazione procedente, del "rischio tecnico" di inidoneo caricamento e trasmissione di dati su piattaforma informatica ("rischio di rete" dovuto alla presenza di sovraccarichi o cali di performance della rete e "rischio tecnologico" dovuto alle caratteristiche di sistemi operativi software utilizzati dagli operatori), secondo criteri di autoresponsabilità dell'utente, su cui grava l'onere di pronta e tempestiva attivazione delle procedure, sì da capitalizzare il tempo residuo, con la sola esclusione dei malfunzionamenti del sistema imputabili al gestore (quali fermi del sistema ovvero mancato rispetto dei livelli di servizio), per i quali non può che affermarsi la responsabilità del gestore/amministrazione.

## **Gravi illeciti professionali del partecipante alla gara alla luce delle Linee guida ANAC**

La sentenza della Sezione I *bis* 25 luglio 2022, n. 10549, ha affrontato il tema dell'apprezzamento che la stazione appaltante effettua circa l'affidabilità dell'operatore economico partecipante alla gara e richiama la giurisprudenza secondo cui non è indispensabile che i gravi illeciti professionali - da porre a fondamento della sanzione espulsiva del concorrente, ai sensi dell'art. 80, comma 5, lett. c) del decreto legislativo 18

aprile 2016 n. 50 - siano accertati con sentenza, anche se non definitiva, ma è sufficiente, viceversa, che gli stessi siano ricavabili da altri indizi concludenti.

Tale affermazione trae fondamento dalla circostanza che l'elencazione dei gravi illeciti professionali rilevanti, contenuta nella disposizione normativa succitata, è meramente esemplificativa e la stazione appaltante ha la possibilità di fornire la dimostrazione, con mezzi comunque adeguati, dell'inaffidabilità del partecipante.

La pronuncia aggiunge, al riguardo, che le Linee guida ANAC, nella parte in cui stabiliscono che possano essere riferite all'operatore economico (nella specie una società di capitali) condotte personali del suo amministratore unico (carica compresa tra le figure soggettive elencate dal comma 3 dell'art. 80 d.lgs. n. 50/2016 ma non dal comma 5), non operano un'estensione soggettiva della causa di esclusione di cui all'art. 80, comma 5, lett. c) del medesimo d.lgs., bensì specificano, in adesione alla logica dell'immedesimazione organica, che, proprio per il loro ruolo di componenti o titolari di organi sociali, le condotte illecite commesse dalle persone fisiche vanno ad incidere sull'affidabilità complessiva dell'operatore economico concorrente.

### **Natura della clausola di adesione e differenze con l'accordo quadro**

La Sezione III *quater*, con la sentenza 2 agosto 2022, n. 10869, ha esaminato una controversia riguardante una procedura di appalto indetta dall'Azienda Ospedaliero-Universitaria Policlinico Umberto I per la fornitura di dispositivi specialistici per emodinamica della linea Innova HTS.

Il punto nodale della questione era se la delibera impugnata, con la quale l'Azienda Ospedaliera aveva disposto la “*Formalizzazione del rapporto di distribuzione dalla società Cardiotech s.r.l. alla società Violatech s.r.l.*”, dovesse considerarsi quale estensione della procedura di gara indetta dall'Asl il 17 ottobre 2019 o se, al contrario, intendersi quale nuova aggiudicazione con la stipulazione di un diverso contratto. Infatti, la Violatech era diventata la nuova distributrice esclusiva dei prodotti Innova HTS a seguito del recesso operato da quest'ultima dal contratto di distribuzione stipulato con la Cardiotech, e per tali ragioni era subentrata nei lotti aggiudicati dalla stessa Cardiotech.

Il Collegio ha affermato che, nel caso di specie, alla luce della chiarezza del dato normativo, non poteva ritenersi che la delibera impugnata configurasse un nuovo contratto. Infatti, benché in concreto possa accadere che una clausola di adesione sia ascrivibile al paradigma dell'accordo-quadro, in astratto clausola di adesione e accordo-quadro restano fattispecie affini ma distinte. La clausola di adesione è accessoria a un

contratto già produttivo di effetti e, come tale, essenzialmente già completo; il contratto-quadro non obbliga immediatamente a rendere la prestazione, nemmeno nei confronti dell'amministrazione capofila che lo ha sottoscritto, ma necessita di un nuovo contratto a valle per essere eseguito.

### **Criteri di valutazione delle offerte nelle gare riservate agli Enti del Terzo settore**

La Sezione II *bis*, con la sentenza 2 agosto 2022, n. 10886, ha ritenuto legittima, nel quadro di una procedura di evidenza pubblica (avente ad oggetto la gestione di un polo museale locale) riservata agli enti e organismi del c.d. Terzo Settore e disciplinata dal decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (noto per l'appunto come "Codice del terzo settore"), la scelta di adottare criteri di selezione che prescindono dall'elemento prezzo e prevedono una motivazione in forma discorsiva e non meramente numerica.

La pronuncia ha valorizzato, in modo particolare, il disposto di cui all'art. 55 del menzionato Codice, che, secondo le coordinate ermeneutiche tracciate da recente giurisprudenza, anche costituzionale, delinea, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, un canale di amministrazione condivisa tra soggetti pubblici ed enti del Terzo Settore che si pone al di fuori delle mere logiche del mercato, in quanto fondato sui pilastri della co-programmazione, della co-progettazione e del partenariato: si tratta, infatti, di un modello che non si basa sulla mera corresponsione di corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico.

Tale disciplina, dunque, giustifica l'impiego di criteri di comparazione delle proposte avulsi, in tutto o in parte, dall'elemento prezzo (indispensabile, invece, nelle procedure relative ai settori ordinari), in quanto, operando gli Enti del Terzo Settore in un contesto di riferimento connotato dalla mancanza di lucro, non è sempre possibile né opportuno affidare la scelta a forme di ribasso, o comunque a meccanismi di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che si risolverebbero (fermi i costi) in una compressione della qualità delle prestazioni.

Nel caso di specie, tali criteri, nella fase applicativa, si sono poi tradotti in motivazioni discorsive e articolate che la pronuncia ha ritenuto non manifestamente incongrue o contraddittorie, oltretutto offrendo le stesse una maggiore garanzia di trasparenza rispetto al voto numerico.

## **Le FAQ non hanno alcun valore integrativo del bando**

Con la sentenza 3 ottobre 2022, n. 12487, la Sezione III *bis* ha affrontato la questione relativa al valore delle FAQ emanate dall'amministrazione appaltante, in relazione ad un bando dalla stessa pubblicato.

Richiamando alcuni precedenti giurisprudenziali (T.A.R. Lazio, Roma, Sezione III *bis*, sentenza 22 gennaio 2021, n. 904 e, nello stesso senso, Consiglio di Stato, sez. VI, 26 ottobre 2020 n. 6473), la decisione ha affermato come debba pacificamente ritenersi che le FAQ non abbiano alcun valore integrativo del bando, né tantomeno normativo.

Allo stesso modo è da escludersi un onere, in capo agli aspiranti, di consultazione delle stesse.

Pertanto, ferma restando la loro valutabilità, insieme a un'altra molteplicità di fattori, ai fini del consolidamento di un legittimo affidamento del privato, la sentenza ha stabilito come non si possa riconoscere alle FAQ un valore tale da permettere all'interprete di fondare un'operazione disapplicativa di statuizioni contenute nella *lex specialis*, per giunta *in malam partem*.

## **Inammissibilità dei motivi di ricorso “a catena” – Ammissibilità delle modificazioni soggettive del partecipante alla gara nella fase antecedente alla stipula del contratto**

Con la sentenza 4 novembre 2022, n. 14389, la Sezione V ha dichiarato inammissibili i motivi di ricorso definiti “a catena”, profilati, cioè, dal concorrente collocato in posizione più arretrate in graduatoria, per effetto dello scorrimento della stessa, che, sia pure avvenuto a seguito della favorevole definizione di un precedente contenzioso, non costituisce l'esito di una rinnovata ponderazione degli interessi, né di un'acquisizione di nuovi elementi fattuali.

Nell'ambito delle procedure di evidenza pubblica, gli operatori economici (non solo il secondo classificato, ma anche i concorrenti graduati in posizioni ulteriori) sono, infatti, onerati a dedurre eventuali vizi da cui possa derivare loro un “effetto utile”, anche di ordine strumentale alla riedizione dell'intera procedura, entro il termine di 30 giorni, che decorre dal momento in cui essi abbiano avuto conoscenza – o avrebbero potuto avere adoperando l'ordinaria diligenza – dell'atto potenzialmente illegittimo.

Laddove, invece, a proporre ricorso sia un diverso operatore, il quale ottenga l'annullamento dell'aggiudicazione in sede giurisdizionale, l'impresa terza rimasta in gara

può far valere vizi di legittimità propri della sola rinnovata aggiudicazione e non degli atti precedenti, atteso che la nuova aggiudicazione ha quale presupposto provvedimenti di gara divenuti oramai inoppugnabili.

Nel merito, poi, il Collegio ha esaminato una fattispecie successiva tra moduli societari per intervenuta ristrutturazione della compagine associativa, chiarendo che non comportano violazione del principio di immodificabilità dell'operatore economico le vicende modificative di tipo soggettivo intervenute anche nella fase pubblicistica dell'aggiudicazione, antecedente la stipula privatistica contrattuale.

Diversamente opinando, si andrebbe a vulnerare, senza alcuna valida ragione giustificativa, la naturale vocazione imprenditoriale dei soggetti partecipanti alle gare pubbliche nonché l'essenza stessa dell'attività imprenditoriale, in espresso contrasto, peraltro, con il principio di tassatività delle cause di esclusione, normativamente scandite nell'art. 80 del codice dei contratti.

## **10) AUTORITA' AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI**

### **Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM)**

#### **Criptomonete e pratiche commerciali scorrette**

La sentenza della Sezione I 27 gennaio 2022, n. 982, concerne un provvedimento sanzionatorio dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato riguardante una pratica commerciale inerente la promozione e diffusione della criptovaluta *onecoin*.

La decisione premette una ricostruzione della natura e della funzione delle "criptomonete", che sono strumenti di pagamento non regolamentati che non hanno corso legale in Italia (né in altri Stati), ma che possono essere accettati su base volontaria da privati quale corrispettivo di una qualsivoglia prestazione e che si basano su un sistema di scambio privato e diffuso, non intervenendo mai un'autorità pubblica (ad es. una banca centrale) a garantire il valore nominale della moneta scambiata.

La più famosa e diffusa criptomoneta è il *bitcoin*, che si basa su di un'architettura informatica che prende il nome di *blockchain* e che, sostanzialmente, garantisce il buon esito dell'operazione mediante una sorta di «convalida» di tutti i possessori della criptomoneta. L'Autorità era intervenuta nei confronti di una società che agiva promuovendo una distinta criptomoneta denominata *onecoin*, presentata come differente rispetto al ben più celebre *bitcoin*, in quanto di proprietà di un ente (privato) centralizzato



che garantiva la bontà dei trasferimenti ed il valore della moneta scambiata. Per l'ottenimento della criptovaluta *onecoin* era necessario acquistare una certa quantità di moneta grezza (c.d. *token*) abbinata a un *kit formazione* offerti dalla società incaricata di vendere pacchetti formativi; i *token*, poi, a seguito della procedura di *split* (le cui tempistiche non venivano mai chiarite), venivano raddoppiati e, da questo momento, «collocati» nelle c.d. *mining farm* ove l'entità centrale provvedeva alla trasformazione in *onecoin* (procedimento di *mininig*) secondo il rapporto di *difficulty*, fissato anche esso arbitrariamente dall'ente centrale. La pronuncia ha ritenuto corretta la qualificazione operata da AGCM della pratica commerciale come vendita piramidale, in quanto tale vietata ai sensi dell'art. 23, comma 1, lett. p) del Codice del consumo. In proposito, il Collegio ha osservato che la vendita piramidale è caratterizzata per il fatto che il fine ultimo non è quello di vendere il prodotto od il servizio, bensì di far aderire alla rete di vendita il maggior numero di soggetti, guadagnando una percentuale sulle somme corrisposte dai nuovi partecipanti.

### **Sfruttamento a fini commerciali dei dati forniti dall'utenza per l'accesso ai servizi sul web**

Le sentenze della Sezione I 18 novembre 2022, n. 15317 e n. 15326, affrontano il tema della configurabilità di una pratica commerciale scorretta nel caso di omessa informazione, da parte di società che consentono l'accesso a determinati servizi sul web previa creazione di "account", dello sfruttamento ai fini commerciali dei dati dell'utenza. Viene richiamato l'orientamento giurisprudenziale (Tar Lazio, sez. I, 10 gennaio 2020, n. 260 e 261) secondo cui il fenomeno della "patrimonializzazione" del dato personale, tipico delle nuove economie dei mercati digitali, impone agli operatori di rispettare, nelle relative transazioni commerciali, quegli obblighi di chiarezza, completezza e non ingannevolezza delle informazioni previsti dalla legislazione a protezione del consumatore, il quale deve essere reso edotto dello scambio di prestazioni che è sotteso all'adesione ad un contratto per la fruizione di un servizio.

Non sussiste neppure un'incompatibilità o antinomia tra le previsioni del "Regolamento privacy" e quelle in materia di protezione del consumatore, in quanto le stesse si pongono in termini di complementarietà, imponendo, in relazione ai rispettivi fini di tutela, obblighi informativi specifici, in un caso funzionali alla protezione del dato personale, inteso quale diritto fondamentale della personalità, e nell'altro alla corretta informazione da fornire al consumatore al fine di fargli assumere una scelta economica consapevole.

Tanto premesso, la sentenza n. 15317 del 2022 ha accolto il ricorso, annullando il provvedimento sanzionatorio dell'AGCM, in ragione dell'inapplicabilità al caso sottoposto dei richiamati precedenti giurisprudenziali, che presupponevano la raccolta di una mole di dati dell'utenza non strettamente funzionali all'utilizzo del servizio fornito e l'idoneità dei dati stessi a essere sfruttati a fini commerciali. L'Autorità aveva, invece, fatto riferimento a un uso solo indiretto ed eventuale del dato raccolto, che non era immediatamente oggetto di sfruttamento commerciale. La decisione n. 15326 del 2022 ha respinto in gravame, osservando che, come contestato dall'AGCM, parte ricorrente non aveva fornito un'immediata ed esplicita indicazione ai consumatori in merito alla raccolta ed utilizzo dei loro dati personali a fini commerciali. Le informazioni rese sia in sede di creazione dell'*account* che con riferimento all'accesso ai servizi che non richiedono la sottoscrizione di un *account* non erano infatti di immediata evidenza, in quanto posizionate in pagine raggiungibili attraverso *link* di consultazione meramente eventuali, come tali non idonei ad informare adeguatamente il consumatore sulla raccolta e utilizzo a fini commerciali dei suoi dati.

### **Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCom)**

#### **Autorità competente ad emanare il provvedimento attributivo del diritto di uso per la radiodiffusione televisiva terrestre**

La sentenza della Sezione IV *bis* 31 gennaio 2022, n. 1104, si è pronunciata sulla domanda di annullamento del provvedimento con cui il Ministero dello sviluppo economico ha revocato, per mancato utilizzo, il diritto d'uso definitivo per la radiodiffusione televisiva terrestre in tecnica digitale, precedentemente attribuito alla ricorrente.

È stato affermato che, ai sensi dell'art. 52 comma 3 decreto legislativo n. 177/2005 *pro tempore* vigente, la competenza ad adottare il provvedimento impugnato spetta al Ministero e non all'Autorità garante per le comunicazioni, come invece sostenuto in ricorso.

Inoltre il provvedimento è stato ritenuto legittimo atteso che il ricorrente, a fronte del mancato utilizzo delle radiofrequenze assegnate, accertato dall'amministrazione con un'istruttoria completa, non ha provato l'esistenza di una causa di forza maggiore, consistente in un evento idoneo ad impedire oggettivamente la funzionalità dell'impianto.

Ai fini della legittimità del provvedimento di revoca delle radiofrequenze sono stati poi ritenuti irrilevanti sia la mancata comparazione dell'interesse pubblico con gli interessi privati coinvolti sia la condizione di buona fede soggettiva in cui versava il ricorrente: infatti, l'unico presupposto normativamente previsto ai fini della revoca è il mancato utilizzo delle radiofrequenze, lesivo dell'interesse pubblico al migliore uso dello spettro elettromagnetico, qualificato dall'art. 42 d.lgs. n. 177/2005 come risorsa essenziale ai fini dell'attività radiotelevisiva.

Infine, è stato escluso il contrasto con l'art. 1 del primo protocollo addizionale alla CEDU, atteso che la revoca è stata disposta nel rispetto delle puntuali condizioni previste dalla legge e per ragioni di pubblica utilità, consistenti nell'utile impiego delle frequenze radiotelevisive.

### **Illegittimità di un onere economico non parametrato ai ricavi imposto al fornitore del servizio universale**

La sentenza della Sezione IV *bis* 17 febbraio 2022, n. 1963, si è pronunciata sulla domanda di annullamento del provvedimento con cui l'Autorità garante per le comunicazioni ha ritenuto iniquo l'onere economico gravante sul fornitore del servizio universale per gli anni 2002-2007 e 2009, disponendone la ripartizione tra gli operatori del settore ai sensi dell'art. 63 del decreto legislativo 1 agosto 2003 n. 259.

Il Collegio, in accoglimento del ricorso, ha annullato il provvedimento impugnato.

È stata dapprima richiamata la giurisprudenza europea, secondo cui il carattere vessatorio dell'onere va accertato tenendo conto della specifica capacità dell'impresa di sostenere il costo del servizio in relazione al livello delle proprie attrezzature, alla propria situazione economica e finanziaria e alla propria quota di mercato.

Il Collegio, rilevato che nel caso in esame l'Autorità aveva effettuato la valutazione di iniquità sulla base di un indicatore che mette in rapporto i costi del servizio universale e i ricavi della gestione caratteristica, ha ritenuto la predetta valutazione illegittima. Infatti, il criterio adottato, per un verso, non è stato fissato in modo generale ed impersonale, bensì solo successivamente al periodo temporale interessato e dopo che l'autorità ha effettuato una ricognizione della situazione fattuale; per altro verso, ha carattere meramente oggettivo senza tenere conto dell'incidenza dell'onere sulla capacità e sull'organizzazione dell'impresa, in contrasto con la necessaria valutazione soggettiva dell'eccessività dell'onere, imposta dalla richiamata giurisprudenza europea.

## **Provvedimento sanzionatorio per una fuorviante programmazione televisiva in materia di sanità**

La sentenza della Sezione IV *bis* 15 giugno 2022, n. 6524, si è pronunciata sulla domanda di annullamento di un provvedimento con cui l'Autorità garante per le comunicazioni ha sanzionato una società fornitrice di servizi media audiovisivi per avere trasmesso una programmazione televisiva, articolata in approfondimenti divulgativi su un'ampia gamma di malattie, televendite e acquisizione di testimonianze, diretta a promuovere un particolare stile di vita e a pubblicizzare i prodotti necessari per seguire correttamente ed utilmente lo stile di vita proposto.

Secondo l'Autorità, tale programmazione sarebbe lesiva della salute degli utenti, in violazione degli artt. 3, 36 *bis*, comma 1, lett. c), n. 1, e 40, comma 1, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, in quanto indurrebbe nei telespettatori una sfiducia nella medicina e diminuirebbe negli stessi il senso di vigilanza e di responsabilità verso i pericoli connessi al corretto uso dei farmaci.

Il Collegio, premesso che nel sindacare gli atti delle Autorità indipendenti il giudice può verificare il grado di attendibilità delle valutazioni tecniche da esse compiute, senza tuttavia poter sostituire la propria decisione a quella dell'Autorità, ha rigettato il ricorso ritenendo corretto il provvedimento impugnato.

In primo luogo, l'applicazione delle disposizioni in materia di comunicazioni commerciali non solo alle televendite, ma anche agli approfondimenti divulgativi ed all'acquisizione di testimonianze, è giustificata, in modo logico e ragionevole, dalla valutazione unitaria del contenuto del canale, che è anche funzionale, in tutti i programmi in cui è articolato, a pubblicizzare i prodotti necessari per seguire lo stile di vita proposto. Inoltre, la programmazione è apparsa oggettivamente idonea a ledere la salute degli utenti: in considerazione della pervasività del mezzo di comunicazione impiegato e della situazione di debolezza in cui versano alcuni telespettatori, è stato ritenuto non irragionevole che la trasmissione continua ed insistente, nell'arco dell'intera giornata, di approfondimenti e testimonianze in cui si dà atto dei benefici, anche in termini di guarigione da gravi malattie, ottenuti in diretta conseguenza dell'adozione dello stile di vita proposto, ingeneri negli spettatori una sfiducia, o quanto meno un forte dubbio, sull'efficacia della medicina tradizionale, con pregiudizio per la salute pubblica.

## **Illegittimità della norma regolamentare che impone agli operatori radiofonici di rete di cedere parte della capacità trasmissiva ai fornitori indipendenti**

La sentenza della Sezione IV *bis* 23 giugno 2022, n. 8574, si è pronunciata sulla domanda, proposta da Rai S.p.a., di annullamento della delibera n. 455/19/CONS dell'Autorità garante per le comunicazioni, contenente “Modifiche e integrazioni al regolamento recante la nuova disciplina della fase di avvio delle trasmissioni radiofoniche terrestri in tecnica digitale”, la quale impone agli operatori di rete di cedere una parte della capacità trasmissiva loro assegnata in favore dei fornitori indipendenti di contenuti radiofonici.

In accoglimento del ricorso il Collegio ha annullato, per difetto di istruttoria e motivazione, la delibera impugnata, nella parte in cui impone alla Rai S.p.a. la cessione di 216 unità di capacità trasmissiva. In particolare si è ritenuto che l'Autorità garante, nel determinare le dimensioni quantitative dell'obbligo di cessione a carico della ricorrente, avrebbe dovuto accertare, mediante un'adeguata istruttoria tecnica, se la capacità residua fosse sufficiente a consentire alla concessionaria del servizio pubblico l'adempimento degli obblighi ad essa imposti, senza pregiudizio della qualità tecnica dei segnali e senza oneri economici sproporzionati o eccessivi. È stato inoltre precisato che tale accertamento avrebbe dovuto essere condotto senza tenere conto dell'attuale incompleta utilizzazione da parte di Rai S.p.a. di tutte le risorse disponibili, atteso che nell'attuale fase di transizione la radiofonia digitale non è ancora entrata pienamente a regime.

Infine il Collegio, pronunciandosi sui motivi aggiunti proposti, ha affermato che l'Autorità garante per le comunicazioni, in base all'art. 14, comma 4, del proprio regolamento, è obbligata a verificare la quantità di capacità trasmissiva oggetto di cessione in favore dei fornitori di contenuti indipendenti e l'indicazione degli elementi necessari dell'offerta di servizio, mentre non è tenuta a valutare la congruità delle condizioni economiche della medesima offerta, che sono lasciate alla libera negoziazione delle parti.

## **Poteri sanzionatori in ordine all'accertata violazione degli impegni imposti dal Codice di autoregolamentazione TV**

La sentenza della Sezione IV *bis* 26 settembre 2022, n. 12189, si è pronunciata sulla domanda, proposta da Rai S.p.a., di annullamento del provvedimento con cui l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha irrogato una sanzione per la violazione delle disposizioni di cui ai paragrafi 2.2., lett. b) e 2.4. del Codice di autoregolamentazione media e minori, in combinato disposto con l'art. 34, comma 6, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177.

Il Collegio ha preliminarmente ritenuto che, in base al combinato disposto degli artt. 34 e 35 d.lgs. n. 177/2005, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è competente a sanzionare la violazione degli impegni imposti dal Codice di autoregolamentazione TV e minori, tenuto conto che una diversa soluzione risulterebbe incompatibile con il testo e il fine delle disposizioni in commento. Peraltro, a tale interpretazione non osta il dato letterale dell'art. 35 d.lgs. n. 177/2005, nella parte in cui attribuisce all'Autorità la competenza a sanzionare l'inosservanza dei "divieti" di cui all'art. 34, atteso che una norma di divieto è comunque desumibile anche da disposizioni prescrittive di obblighi di *facere*, ponendo tali previsioni il divieto di condotte incompatibili con quelle imposte. Il Collegio, dopo aver richiamato la disciplina contenuta ai par. 2.2., lett. b), e 2.4. del Codice di autoregolamentazione, che impone alle imprese televisive di segnalare con congruo anticipo i programmi prevalentemente destinati ad un pubblico adulto e la cui visione non è adatta ai più piccoli, così da sollecitare la funzione di vigilanza delle famiglie e salvaguardare il minore telespettatore, ha ritenuto il provvedimento illegittimo per difetto di motivazione.

Si è infatti rilevato che il programma recava la segnalazione iconografica (bollino giallo intermittente) in ordine alla preferibile visione del programma da parte di adulti (ed alla visibilità dello stesso anche da parte di minori, purché in presenza di adulti), evidenziata sia all'inizio della trasmissione, che in occasione della ripresa di essa, successivamente alle pause pubblicitarie; nonostante la presenza di tale segnalazione, che costituisce adempimento degli obblighi previsti a carico dell'emittente dal Codice anzidetto, l'Autorità ha irrogato la sanzione senza in alcun modo valutare l'adequatezza della segnalazione medesima.

## **Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB)**

### **Utilizzabilità dello *spoil system* nei confronti degli organi amministrativi di vertice**

La Sezione II *quater*, con la sentenza 5 luglio 2022, n. 9205, ha ritenuto legittima la disposizione del Regolamento CONSOB che prevede la possibilità di revoca *ad nutum* del segretario generale, richiamando sul punto l'elaborazione della giurisprudenza costituzionale in materia di *spoil system*.

Tale espressione, ha osservato la pronuncia, si rivolge, nel suo nucleo originario (o "nocciolo duro"), a riassetti ordinamentali che determinano la decadenza di organi preposti a funzioni amministrative, in ragione del mutamento degli organi di indirizzo

politico: tali previsioni, in linea generale, si pongono in contrasto con il principio di imparzialità della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., essendo questa minata da condizionamenti politici estranei all'obiettivo applicazione della legge.

Inteso in tale accezione, il divieto di *spoils system* non si appalesa del tutto pertinente in relazione alle autorità amministrative indipendenti, essendo esse normativamente strutturate per sottrarsi all'influenza degli organi politici.

L'avvicendamento anzidetto, tuttavia, è stato inteso dalla giurisprudenza della Corte costituzionale anche in un'accezione più lata (*spoils system* "a cascata"), con riferimento, cioè, a previsioni che consentono, in presenza di mutamenti verificatisi al vertice dell'apparato burocratico, la decadenza automatica degli organi amministrativi sottordinati.

Tali disposizioni sono state ritenute generalmente in contrasto con il principio di continuità dell'azione amministrativa, anch'esso presidiato dall'art. 97 Cost., in quanto corollario del principio di buon andamento, fatta eccezione per le ipotesi in cui la figura dirigenziale, di cui è prevista la revoca *ad nutum*, abbia carattere apicale e fiduciario: è infatti intuitivo che, in presenza di un incarico conferito non per selezione concorsuale, ma all'esito di una scelta basata sull'*intuitu personae* per lo svolgimento di compiti di diretta collaborazione con il vertice dell'ente (come nel caso del segretario generale della CONSOB), la rottura del rapporto di fiducia, non necessariamente imputabile a responsabilità del dirigente, sarebbe di intralcio all'efficacia dell'azione amministrativa, così da giustificare temperamenti al divieto di *spoils system*.

In tali ipotesi, infatti, si ritiene che sia maggiormente in linea con il principio di buon andamento, piuttosto che la continuità dell'azione amministrativa, l'avvalersi di una persona di assoluta fiducia, con conseguente possibilità di revocare, senza giusta causa, chi l'abbia preceduta.

## **11) BENI CULTURALI E AMBIENTALI**

### **Autorizzazione alla libera circolazione di un'opera d'arte – Annullamento in autotutela – Presupposti**

La Sezione II *quater*, con la sentenza 19 luglio 2022, n. 10301, ha ritenuto legittimo il provvedimento con cui era stato disposto l'annullamento, ai sensi dell'art. 21-*nonies* della legge 7 agosto 1990, n. 241, di un attestato di libera circolazione rilasciato qualche anno

prima con riferimento ad un dipinto, attualmente ubicato all'estero e concesso in esposizione alla National Gallery di Londra, che, sulla scorta di studi effettuati solo a seguito del conseguimento del titolo di esportazione e dopo un'operazione di restauro, era stato attribuito a Giorgio Vasari, trattandosi del soggetto noto come "Allegoria della Pazienza", di cui un esemplare è attualmente ospitato a Firenze, a Palazzo Pitti.

La Sezione, in primo luogo, ha ritenuto che non ostino all'esercizio dei poteri di tutela del patrimonio culturale italiano né l'attuale collocazione del bene all'estero né la circostanza che il proprietario non goda della cittadinanza italiana. Tale affermazione, secondo la sentenza, trova fondamento nella conforme normativa sovranazionale dedicata al recupero di beni culturali illecitamente esportati.

In secondo luogo, una volta qualificato l'attestato in termini di "autorizzazione", con conseguente applicazione della disciplina dettata dal citato art. 21-*nonies* l. n. 241/90, la pronuncia, ponendosi nel solco di un consolidato indirizzo giurisprudenziale, ha tuttavia argomentato che il limite temporale ivi previsto non opera qualora, in difetto di responsabilità dell'amministrazione, l'illegittimità del provvedimento "ampliativo" sia stata determinata da una falsa o incompleta rappresentazione di circostanze rilevanti ai fini del decidere, imputabile al dolo o alla mala fede oggettiva del richiedente, come avvenuto nel caso di specie: al momento del rilascio del titolo da parte dell'Ufficio Esportazione, infatti, non solo non era visibile l'incisione "*diuturna tolerantia*" (ossia il motto del vescovo di Arezzo, Minerbetti, noto quale committente dell'Allegoria, attualmente a Palazzo Pitti), in quanto rinvenuta solo a seguito del restauro della tela, ma, altresì, perché l'istante aveva colposamente taciuto l'originaria provenienza del dipinto da una collezione privata di una famiglia storicamente imparentata con i Minerbetti.

È stato così riaffermato il principio generale secondo cui l'ordinamento non ravvisa alcuna ragione per tutelare (anche sul piano del consolidamento degli effetti dell'atto per decorso del tempo) chi, con il proprio comportamento, abbia determinato il vizio che inficia il provvedimento di primo grado.

### **Immobili di proprietà di un ente non italiano (S.M.O.M.) – Vincolo di tutela – Presupposti**

Con la sentenza 19 luglio 2022, n. 10302, la Sezione II *quater* si è pronunciata sulla legittimità del vincolo di tutela, imposto dal Ministero della cultura, sul compendio immobiliare denominato "Complesso della precettoria di San Giovanni Battista della



Sugherella”, appartenente al Sovrano Militare Ordine di Malta e dichiarato di “interesse storico-artistico particolarmente importante”.

La pronuncia ha affermato un principio di diritto applicabile all’ipotesi in cui la normativa di tutela dettata dal Codice venga invocata in relazione a beni di proprietà di soggetti di diritto internazionale equiparabili ad uno Stato sovrano, chiarendo che, sul piano del diritto internazionale, è oramai pacifico che i beni di proprietà dello Stato estero sfuggono ai poteri di cognizione e di esecuzione solo se destinati all’esercizio di funzioni sovrane (Corte Cost., sentenza 15 luglio 1992, n. 329)

Nel caso di specie, in disparte la circostanza che la natura giuridica del Sovrano Ordine Militare di Malta è tuttora oggetto di un vivace dibattito, la Sezione ha appurato che il complesso dell’antica precettoria di San Giovanni Battista è destinato ad attività agricola, con conseguente applicazione delle disposizioni di tutela dettate dal Codice dei beni culturali.

Il decreto impositivo del vincolo è stato però ritenuto affetto da illegittimità per difetto di motivazione: in primo luogo, non sono state illustrate compiutamente le ragioni per cui i corpi di fabbrica che compongono detto complesso siano stati considerati, nel loro insieme, quali beni omogenei dotati di un interesse particolarmente importante sotto il duplice profilo (richiamato dal gravato decreto) dell’interesse “storico” e “artistico”, avendo dovuto il Ministero motivare sul perché tali beni siano stati considerati quali incarnazione di una produzione artistica unitaria, ovvero di vicende storiche a propria volta riconducibili ad unità. In secondo luogo, non è stata nemmeno sufficientemente argomentata la “particolare” importanza del complesso immobiliare sotto il medesimo duplice profilo, storico e artistico.

### **Piani territoriali paesaggistici – Vincoli e prescrizioni d’uso – Necessità della valutazione della situazione di fatto del territorio**

Con la sentenza 9 agosto 2022, n. 11119, la Sezione II *quater* ha annullato la deliberazione del Consiglio regionale del Lazio 21 aprile 2021 n. 5, avente ad oggetto l’approvazione del “Piano Territoriale Paesistico Regionale (P.T.P.R.)”, nella parte in cui qualifica come “*Paesaggio Naturale Agrario*” e “*Paesaggio Agrario di Valore*” alcune porzioni del territorio del Comune di Castelnuovo di Porto.

La pronuncia ha ricostruito la disciplina del potere di pianificazione paesaggistica spettante alle Regioni (gerarchicamente sovraordinato rispetto a quello di pianificazione urbanistica di competenza dei Comuni, giusta il disposto dell’art. 145, comma 3, del

Codice dei beni culturali e del paesaggio), puntualizzando che tale pianificazione presuppone, innanzitutto, l'esatto "riconoscimento" delle reali ed effettive caratteristiche paesaggistiche del territorio, quale presupposto indefettibile per la successiva elaborazione delle specifiche "*prescrizioni d'uso*", ai sensi dell'art. 135, commi 2 e ss., del Codice.

Tale conclusione trova conferma nel consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui la legittimità euro-unitaria e costituzionale delle citate prescrizioni d'uso (in quanto determinanti un'evidente "conformazione" delle facoltà dominicali) è condizionata dalla diretta e immediata funzionalità delle stesse alla tutela dei valori paesaggistici, quali concretamente espressi dal territorio di riferimento.

Tanto premesso, nel caso di specie le aree in questione avevano subito una profonda trasformazione nel periodo compreso tra l'adozione del P.T.P.R. (2007) e la sua approvazione (2021), per effetto della realizzazione di un casello autostradale, nonché di impianti produttivi/logistici oltre che edifici di civile abitazione, sì da perdere la loro originaria vocazione agricola.

La qualificazione paesaggistica ad esse impressa dal P.T.P.R. approvato risultava pertanto inficiata da *deficit* istruttorio, non potendosi neppure considerare rilevante la presenza, nell'ambito di siffatte macro-aree, di singole porzioni "coltivate", pena l'avallo di un sistema di pianificazione parcellizzata, cd. "*a macchia di leopardo*", non coerente con le reali caratteristiche dei luoghi.

### **Annullamento d'ufficio di un attestato di libera circolazione – Illegittimità per difetto di istruttoria in relazione al valore artistico del bene**

Con la sentenza 29 agosto 2022, n. 11304, la Sezione II *quater* ha dichiarato illegittimo il provvedimento che disponeva l'annullamento in autotutela dell'attestato di libera circolazione rilasciato in relazione alla coppia di dipinti di Salvador Dalí, denominati "*Couple aux têtes pleines de nuages*", con caducazione della dichiarazione, successivamente adottata, di interesse particolarmente importante ed eccezionale dell'opera pittorica.

La pronuncia ha ricostruito compiutamente la storia del dittico: questo era stato acquistato a Parigi dalla compagna del musicista e compositore Giacinto Scelsi e poi trasportato in Italia, dove, nel 1963, era stato donato al musicista in ricordo della loro relazione. L'opera, rimasta conservata nel caveau di una banca fino al 2004, era passata successivamente nella titolarità della Fondazione Isabella Scelsi (costituita dallo stesso compositore), la quale aveva ottenuto il rilascio dell'attestato (non avendo ravvisato

l'Ufficio Esportazione un interesse culturale "semplice", in ragione dell'assenza di collegamento con il territorio italiano).

Il titolo all'esportazione era stato poi annullato dal Ministero, che aveva ritenuto sussistente un interesse culturale "particolarmente importante" in ragione dell'asserito "legame karmico" instauratosi tra il compositore e il dittico, valorizzando la pretesa comunione di intenti tra *"l'approccio psichico alla creazione artistica"*, tipico degli artisti surrealisti come Dalì, e il modo di comporre *"improvvisativo e medianico"* del compositore Scelsi, nonché il "vincolo pertinenziale" dell'opera con l'abitazione romana del medesimo, costituita in "casa museo", nel cui salotto egli avrebbe conservato una gigantografia del dipinto, avendolo *"ritenuto in qualche modo emblematico della sua persona"*.

La sentenza, dopo avere richiamato la *ratio* e l'ambito applicativo delle disposizioni di tutela del patrimonio culturale dettate dal Codice, nonché ricostruiti i rapporti intercorrenti tra i due procedimenti di "verifica" dell'interesse culturale "semplice" ex artt. 10, comma 1, e 12 e dichiarazione dell'interesse culturale "rafforzato" ex artt. 10, comma 3, e 13 (i quali possono entrambi essere attivati in occasione dell'esame delle istanze tese al rilascio di un attestato di libera circolazione), ha ritenuto che la valutazione compiuta dal Ministero fosse sguarnita di un valido supporto istruttorio e motivazionale: il preteso "legame karmico" tra l'opera di Dalì e il compositore Scelsi, infatti, poggiava su irrilevanti considerazioni personali del redattore del provvedimento, non corrispondenti ad alcuno degli indirizzi di carattere generale ai quali la valutazione del Ministero deve conformarsi (dettati dalla Circolare 13 maggio 1974 del Ministero della Pubblica Istruzione e poi ripresi e meglio articolati nel recente D.M. 6.12.2017, n. 537). Parimenti, era risultato quantomeno indimostrato l'asserito "vincolo pertinenziale" con l'abitazione romana del compositore, dove era rimasta esposta una mera riproduzione del dittico.

## 12) CITTADINANZA

### **Requisito reddituale familiare ai fini della concessione della cittadinanza italiana**

Con la sentenza 10 febbraio 2022, n. 1590, la Sezione V *bis*, confermando un orientamento risalente, ha stabilito che - ai fini dell'accertamento del requisito reddituale - deve essere considerato anche il reddito dei familiari conviventi, purché rientrino tra quelli indicati dall'art. 433 c.c. È stato chiarito, inoltre, che tale norma risulta applicabile,

per effetto dell'art. 45 della legge 2 gennaio 1995, n. 218, del Reg. CE n. 4/2009 e del protocollo dell'Aia del 23 novembre 2007, relativo alla legge applicabile alle obbligazioni alimentari, anche agli stranieri residenti in Italia sulla base del criterio della residenza, ove non abbiano optato per l'applicazione di una legge diversa.

Il Collegio ha osservato che l'Amministrazione aveva legittimamente escluso dal computo del reddito familiare le somme percepite dal cugino del ricorrente, soggetto che l'art. 433 c.c. non prevede tra quelli obbligati a prestare gli alimenti, individuati fra i parenti e gli affini di grado inferiore (cfr. anche Cons. Stato, Sez. I, parere 30 dicembre 2020, n. 2152; Cons. Stato, Sez. III, 25 giugno 2019, n. 4372; Cons. Stato, Sez. III, 5 marzo 2018, n. 1399, che esclude la possibilità di cumulare il reddito *“di un soggetto diverso dal percettore e non legato a quest'ultimo da un rapporto comportante obbligo alimentare bensì da un legame in ogni momento liberamente disponibile”*).

Detta norma, fondata sulla valorizzazione dei legami parentali più stretti, è risultata pienamente applicabile alla fattispecie in esame, indipendentemente da un'espressa previsione in tal senso, in considerazione non solo della necessità di ancorare il parametro dell'estensione del reddito cumulabile del nucleo familiare ad un dato oggettivo, consistente nel vincolo familiare che giustifica un dovere di solidarietà in capo a soggetti individuati dal legislatore, ma anche al fine di evitare facili elusioni della normativa sul reddito minimo per il tramite di strumentali e momentanee costituzioni di nuclei familiari non idonei a giustificare, in caso di legittima separazione, alcun reciproco obbligo giuridico.

### **Effetti della concessione della cittadinanza italiana e differenze con la posizione del lungosoggiornante**

Con la sentenza 15 marzo 2022, n. 2944, la Sezione V *bis* ha stabilito che il principio di proporzionalità trova applicazione anche in materia di cittadinanza, ma opera diversamente a seconda che si tratti di revocare la cittadinanza già concessa (sacrificando un bene della vita che l'interessato ha già acquisito), oppure di concederla per naturalizzazione (ampliando la sfera giuridica del richiedente che ha una mera aspettativa al conseguimento del beneficio). In quest'ultimo caso l'amministrazione deve tener conto di tutte le conseguenze che discendono dall'attribuzione di uno status che comporta l'ammissione di un nuovo membro nell'elemento costitutivo dello Stato (Popolo italiano), consistente nel godimento dei cd diritti pubblici (elettorato attivo e passivo, assunzione di cariche e funzioni implicanti l'esercizio di poteri pubblici) e nella titolarità di doveri specifici.

Tale peculiare posizione che assume il soggetto costituisce il *proprium* della nozione di cittadinanza, perciò non è configurabile, a tale riguardo, una “disparità di trattamento” rispetto allo straniero lungosoggiornante, il quale, comunque, per quanto riguarda i restanti diritti, inclusi quelli civili, e nei rapporti con la pubblica amministrazione (possibilità di usufruire dei servizi pubblici, quali istruzione e sanità, delle prestazioni pubbliche e della concessione di beni pubblici, inclusi reddito di cittadinanza e alloggi popolari) è pienamente equiparato al cittadino, secondo quanto previsto dall’art. 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e dall’art. 1 del d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394.

### **Legittimità del diniego di concessione della cittadinanza per condanna del richiedente per reati in materia di stupefacenti**

Con la sentenza 11 aprile 2022, n. 4236, la Sezione V *bis* ha affermato che la condanna per reati in materia di stupefacenti è automaticamente ostativa al conseguimento della cittadinanza, secondo quanto disposto dall’art. 6, comma 1, lett. b), della legge 5 febbraio 1992, n. 91. Tale disposizione, che preclude l’acquisto della cittadinanza per matrimonio (che costituisce un vero e proprio diritto soggettivo), impedisce, *a fortiori*, l’acquisto della cittadinanza per naturalizzazione (che configura un mero interesse legittimo).

Su tale premessa, il Collegio ha concluso per la legittimità del diniego di concessione della cittadinanza ove il richiedente sia implicato in tali condotte - che mettono a repentaglio beni giuridici fondamentali, quali la salute delle persone e la sicurezza pubblica –, ove si considerino le conseguenze della naturalizzazione, che consente di partecipare alla determinazione delle scelte fondamentali per la vita del Paese mediante l’elezione dei membri del Parlamento, potendo così influenzare il procedimento di formazione delle leggi proprio in materia di sostanze stupefacenti.

### **Illegittimità del diniego di concessione della cittadinanza italiana nel caso di archiviazione di una notizia di reato riguardante il richiedente**

Con la sentenza 20 giugno 2022, n. 8190, la Sezione V *bis* ha chiarito che l’esercizio del potere discrezionale da parte della Amministrazione, sotteso alla valutazione della vicenda penale che costituisce un pregiudizio alla concessione della cittadinanza, comporta un dovere di motivazione puntuale.

Nel provvedimento gravato, in particolare, non emergevano le ragioni atte a giustificare il rigetto dell’istanza avanzata dal ricorrente, in quanto l’amministrazione procedente si era limitata ad indicare le circostanze fattuali e la documentazione da cui era scaturita

l'archiviazione della notizia di reato (2007), peraltro intervenuta prima della proposizione dell'istanza di concessione della cittadinanza (2013).

Ai fini del decidere, inoltre, ha assunto rilievo che la documentazione relativa all'esito del procedimento penale era stata ritualmente depositata dalla parte ricorrente già in sede di riscontro al preavviso di rigetto formulato dall'amministrazione precedente e che, a fronte di siffatto adempimento, quest'ultima si era limitata a ribadire le proprie originarie argomentazioni, senza tenere conto delle osservazioni e dei documenti tempestivamente prodotti dall'istante, in evidente violazione del modello procedimentale disciplinato dall'art. 10-*bis* della legge 7 agosto 1990 n. 241.

### **Effetti della concessione della cittadinanza italiana sul dovere di contribuire al progresso economico-sociale del Paese di accoglienza**

Con la sentenza 11 luglio 2022, n. 9500, la Sezione V *bis* ha affermato che dall'attribuzione della cittadinanza discendono - in capo al soggetto richiedente - non solo diritti, ma anche doveri, tra cui quello di contribuire al progresso del Paese e di assumersi obblighi di solidarietà economica e sociale nei confronti della collettività, in primis quello di non pregiudicare la sicurezza degli altri membri. Nel bilanciamento degli opposti interessi, pubblici e privati, è stato ritenuto recessivo quello del richiedente ad essere ammesso come componente aggiuntivo della comunità italiana, ritenendo inopportuno ampliare la platea dei cittadini mediante l'inserimento di un nuovo componente che risulti privo del requisito della *illesae dignitatis*.

Sotto tale profilo, il Collegio ha ritenuto esaurientemente motivato il provvedimento impugnato nella parte in cui ha affermato che *“la condotta del richiedente è indice di non compiuta integrazione nella comunità nazionale, desumibile da un complesso di situazioni e comportamenti posti in essere nel corso della permanenza nel territorio nazionale – e, in particolare, nel decennio anteriore alla data di presentazione della domanda – idonei a fondare l'opportunità della concessione del nuovo status civitatis”*.

Come ripetutamente chiarito, ai fini dell'espressione del giudizio sull'attitudine del richiedente ad assumersi tutti i doveri connessi alla cittadinanza – che sono la contropartita dei diritti (soprattutto politici) conferiti con il provvedimento di naturalizzazione –, assumono particolare rilevanza sfavorevole quei comportamenti volti a sottrarsi agli obblighi di contribuire al progresso socio-economico e partecipare ai costi delle attività che caratterizzano il nostro modello di Stato sociale, in particolare quelli relativi ai contributi previdenziali e assistenziali, la cui omissione mette a rischio la sicurezza del dipendente, precludendogli di beneficiare dei relativi servizi e prestazioni,

ovvero scaricandone i costi sulla collettività (cfr. Tar Lazio, Sez. I ter, n. 5708/2019, nonché, da ultimo, Tar Lazio, Sez. V bis, n. 3475/2022).

### **Impossibilità di far valere, in caso di diniego di concessione della cittadinanza italiana, vizi attinenti al presupposto procedimento penale**

Con la sentenza 8 agosto 2022, n. 11090, la Sezione V *bis* ha esaminato gli artt. 460 e 461 c.p.p., i quali, con riferimento all'istituto del decreto penale di condanna, dispongono che esso deve essere notificato personalmente al condannato onde consentirgli di proporre opposizione nei termini di legge, atteso che, decorso tale termine, il decreto diventa definitivamente esecutivo. Proprio al fine di garantire l'effettiva conoscenza da parte del suo destinatario, il comma 4 dell'art. 460 c.p.p. prevede che *“se non è possibile eseguire la notificazione per irreperibilità dell'imputato, il giudice revoca il decreto penale di condanna e restituisce gli atti al pubblico ministero”*.

Il Collegio ha chiarito che, alla stregua delle disposizioni processuali innanzi descritte, la parte istante, al fine di contestare la legittimità dei decreti di condanna sul presupposto dell'asserito errore di persona, aveva l'onere di esperire il menzionato rimedio ordinario dell'opposizione a pena di irrevocabilità. Peraltro, nella remota ipotesi in cui i decreti fossero divenuti esecutivi senza essere stati ritualmente notificati al condannato, l'ordinamento prevede anche la possibilità di esperire il rimedio straordinario della revisione ex art. 630 c.p.p.

Si aggiunga, ancora, che la condanna di una persona in luogo di un'altra “per errore di nome” rappresenta uno dei casi per promuovere l'incidente di esecuzione a norma degli artt. 665 e ss. c.p.p.

In ultima analisi, alla luce dell'ampio novero di rimedi esperibili previsti dall'ordinamento, appare evidente come soltanto il giudice penale sia l'autorità naturalmente competente a delibare sulla fondatezza di tali censure.

Ne deriva, pertanto, che l'Amministrazione procedente, anche all'esito del supplemento di istruttoria, ha legittimamente ritenuto, alla stregua di una valutazione priva di vizi logici o di manifesta irragionevolezza, di porre a fondamento del diniego i decreti penali di condanna, i quali, sulla base della documentazione acquisita al procedimento, risultano essere stati emessi a carico della persona dell'istante (come comprovato dalla copia del certificato del casellario giudiziale prodotto in atti), per giunta per reati di non lieve entità.

## 13) CONCESSIONI E AUTORIZZAZIONI

### Concessioni demaniali marittime – Subconcessione – Durata

La Sezione II *quater*, con la sentenza del 27 aprile 2021, n. 5095, si è pronunciata sul tema delle concessioni demaniali marittime, con precipuo riferimento ad un'ipotesi di subconcessione rilasciata ai sensi dell'art. 45-*bis* cod. nav. senza che, nella relativa autorizzazione, fosse stato individuato il termine di durata della concessione.

La decisione ha ricostruito l'evoluzione normativa che, nel tempo, ha interessato la richiamata disposizione, soffermandosi sull'intervenuta eliminazione, ad opera della legge 16 marzo 2001, n. 88, della condizione che impone il rilascio dell'autorizzazione alla gestione in subconcessione “*in casi eccezionali e per periodi determinati*”; si è così stabilito che risulta possibile l'affidamento a terzi delle attività oggetto di concessione in via ordinaria e senza limiti temporali.

Muovendo da tale presupposto, è stato argomentato che, laddove l'autorizzazione *ex* art. 45-*bis* cod. nav. sia stata accordata dall'Amministrazione senza la predeterminazione di un termine di durata, il rapporto subconcessorio mutua la propria scadenza dalla concessione originaria (laddove, come nel caso di specie, questo profilo non trovi una sua specifica regolamentazione nel relativo titolo autorizzatorio).

Tale conclusione è desumibile dalla particolare natura del rapporto subconcessorio, in quanto derivato e dipendente da quello concessorio, sicché le vicende che incidono “a monte” su quest'ultimo (rapporto principale) non possono che riverberarsi, in modo automatico, sul rapporto “a valle”.

L'effetto di automatica postergazione della durata della subconcessione autorizzata è destinato a trovare applicazione anche a fronte della proroga *ex lege* delle concessioni demaniali marittime, di cui, da ultimo, quella disposta con l'art. 1, commi 682 e 683, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (e tenute comunque ferme l'efficacia e la validità di queste fino al 31 dicembre 2023, alla luce dei principi di diritto sanciti dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con le sentenze del 9 novembre 2021, n. 17 e n. 18).

### **Non necessità dell'autorizzazione, di cui all'art. 99, comma 3, d.lgs. 259/2003, per reti di comunicazione elettronica destinate ad uso proprio esclusivo**

La sentenza della Sezione IV *bis* 26 maggio 2022, n. 6857, si è pronunciata sulla domanda, proposta da Anas S.p.a., di annullamento del provvedimento con cui il Ministero dello



sviluppo economico ha affermato l'obbligo per la ricorrente di ottenere l'autorizzazione generale prevista dall'art. 99, comma 3, del decreto legislativo 1 agosto 2003 n. 259, al fine di installare una rete di comunicazione elettronica per il controllo degli impianti autostradali.

Il Collegio, in accoglimento del ricorso, ha annullato il provvedimento impugnato ritenendo che al caso in esame possa applicarsi, in via analogica, l'art. 99, comma 5, d.lgs. n. 259/2003, secondo cui l'autorizzazione generale non è necessaria per l'installazione di reti di comunicazione elettronica per proprio uso esclusivo e nel proprio fondo o in più fondi contigui appartenenti allo stesso soggetto.

Infatti, per un verso, la rete è utilizzata esclusivamente da Anas S.p.a. per la sorveglianza sul corretto funzionamento dei propri impianti; per altro verso, Anas S.p.a., pur non essendo proprietaria del fondo su cui insiste la rete, ne è l'unica utilizzatrice in virtù di un diritto di servitù, circostanza che rende impossibile l'interferenza della medesima rete con altre reti e installazioni appartenenti a terzi, consentendo l'applicazione analogica dell'art. 99, comma 5, d.lgs. n. 259/2003.

### **Concessioni autostradali – Riduzione dei pedaggi riservata ai soli veicoli con targa UE – Illegittimità**

Con la sentenza 28 giugno 2022, n. 8809, la Sezione III ha annullato la deliberazione del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile 10 giugno 2021 n. 4/2021, recante “Disposizioni relative alla riduzione dei pedaggi autostradali per transiti effettuati nell'anno 2020”, nella parte in cui la stessa escludeva dall'agevolazione della riduzione dei pedaggi autostradali gli autotrasportatori con veicoli aventi targa non appartenente all'Unione europea.

Ad avviso del Consorzio ricorrente, che fornisce assistenza nei servizi connessi al pagamento dei pedaggi autostradali in favore delle imprese consorziate attive nel trasporto di merci e/o persone con sedi ubicate nel territorio dell'Unione europea ovvero in Paesi non appartenenti all'UE, la delibera sarebbe stata viziata da carenza assoluta di motivazione, in quanto la previsione, innovativa rispetto alla disciplina riferita alle annualità precedenti, non sarebbe giustificata neppure da esigenze di contenimento della spesa pubblica.

È stata altresì dedotta una duplice, ingiustificata disparità di trattamento, sia tra le imprese aventi veicoli con targa extra UE e quelle con veicoli immatricolati in Paesi europei, sia, all'interno della prima categoria, a causa della deroga prevista in favore dei veicoli con targhe provenienti da due specifici Paesi extra UE, Gran Bretagna e Svizzera. Infine, si

è denunciata l'illogicità manifesta della deliberazione, perché in contrasto con la ratio dell'agevolazione connessa a ragioni di sicurezza per la circolazione stradale e di tutela ambientale.

La Sezione ha ritenuto non solo che il provvedimento impugnato difettesse dell'esternazione delle ragioni alla base dell'esclusione, non potendosi le stesse ricondurre nemmeno per relationem alla direttiva ministeriale n. 148/2020, ma che esso non fosse nemmeno conforme alla disciplina di fonte primaria, riconducibile al decreto legge 28 dicembre 1998, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 40 e all'art. 3 del decreto legislativo 25 gennaio 2010, n. 7, né rispondente alla ratio della misura agevolativa in questione, rinvenibile nella protezione ambientale e nella sicurezza della circolazione relativamente all'utilizzo dell'infrastrutture stradali nell'esercizio dell'attività di autotrasporto.

Ha quindi concluso che il dato inerente al luogo di immatricolazione dell'autoveicolo debba considerarsi estraneo agli elementi individuati quali requisiti di ammissione al beneficio.

### **Cessazione della ragione di revoca della patente di guida – Possibilità per l'interessato di richiedere il rinnovo**

Con la sentenza 28 ottobre 2022, n. 13992, la Sezione III, in accoglimento di un ricorso per ottemperanza, ha ritenuto che, una volta cessati i motivi che hanno determinato l'originaria revoca della patente di guida, l'interessato, sussistendo tutti i requisiti psicofisici richiesti, possa essere ammesso agli esami per il rilascio di una nuova patente della medesima categoria di quella revocata (nella specie, DE), senza dover “ripartire da zero” sostenendo gli esami prescritti per il previo conseguimento della patente di tipo B, secondo il principio di propedeuticità.

Il Collegio ha infatti ritenuto che l'art. 130, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), laddove prevede che “Allorché siano cessati i motivi che hanno determinato il provvedimento di revoca della patente di guida, l'interessato può direttamente conseguire, per esame e con i requisiti psichici e fisici previsti per la conferma di validità, una patente di guida di categoria non superiore a quella della patente revocata, senza che siano operanti i criteri di propedeuticità previsti dall'art. 116 per il conseguimento delle patenti delle categorie C, D ed E”, ricomprenda ogni tipologia di revoca prevista dal codice della strada e quindi anche quella per difetto dei requisiti morali.

La Sezione ha poi respinto la domanda di risarcimento del danno da mero ritardo perché, nel caso in esame, non si faceva questione di ritardo nell'adozione di un atto, bensì si controverteva in ordine all'emissione di un provvedimento, quale l'ammissione a sostenere gli esami di guida, prodromico a un successivo atto del tutto eventuale, quale quello di abilitazione alla guida, la cui emissione è subordinata al superamento da parte dell'interessato di un esame teorico – pratico, al quale il ricorrente in ottemperanza aspirava ad essere ammesso.

#### **14) CONCORSI PUBBLICI**

##### **Condizioni per la legittimità dell'esclusione dal concorso per agente della Polizia penitenziaria per l'esistenza di tatuaggi**

Con la sentenza 21 febbraio 2022, n. 2063, la Sezione V ha esaminato la disciplina contenuta nell'art. 123 del decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 443, recante l'*"ordinamento del personale del Corpo di polizia penitenziaria"*, nella parte in cui, al comma 1, lettera c), disciplinando le cause di non idoneità per l'ammissione ai concorsi, stabilisce che i tatuaggi sono motivo di non idoneità quando, per la loro sede o natura, siano deturpanti o per il loro contenuto siano indice di personalità abnorme.

La pronuncia ha affermato che non è sufficiente la mera visibilità di un tatuaggio per giustificare l'esclusione di un candidato dal concorso, indipendentemente dal fatto che esso risulti deturpante dell'immagine del militare o possa risultare indicativo di personalità abnorme. Sebbene, quindi, la presenza di un tatuaggio su una parte del corpo non coperta dall'uniforme sia rilevante al fine della valutazione di idoneità, si deve escludere l'automatismo tra la visibilità del tatuaggio e l'esclusione dal concorso per l'accesso al Corpo di polizia penitenziaria, essendo necessario che la commissione di concorso, esercitando la propria discrezionalità tecnica, valuti se il tatuaggio, oltre che visibile, risulti effettivamente deturpante o contrario al decoro per le istituzioni ovvero in quanto indicatore di personalità abnorme.

Nel caso esaminato è risultato che la commissione di concorso non aveva effettuato alcuna valutazione sia in ordine all'esistenza di tutti gli elementi costitutivi dell'inidoneità e sia con riguardo alla portata deturpante o alla contrarietà al decoro per le istituzioni del tatuaggio, tanto più considerato che esso risultava in avanzato stato di rimozione chirurgica.

## **Legittimità della richiesta dell'amministrazione al candidato di provare l'esistenza dei titoli posseduti**

In materia di concorsi pubblici, con particolare riguardo alla produzione di documentazione attestante i titoli indicati nella domanda di partecipazione, la Sezione III, con la sentenza 5 settembre 2022, n. 11438, ha ritenuto che dalla prescrizione del bando, secondo cui “La documentazione comprovante i titoli posseduti può essere prodotta in fotocopia, unitamente ad una dichiarazione (allegato A) attestante la conformità della stessa all'originale”, derivasse un obbligo, e non già una facoltà, per ciascun candidato, di allegare alla domanda di partecipazione detta documentazione.

Secondo il Collegio, l'obbligo anzidetto non rappresentava un mero formalismo, considerato che il bando lo richiedeva espressamente, per cui esso costituiva parte integrante ed essenziale della domanda di partecipazione, tanto ai fini dell'ammissione alla procedura selettiva, quanto ai fini della successiva valutazione, con conseguente impossibilità di attivare il soccorso istruttorio, trattandosi di un istituto che consente solo la regolarizzazione o il completamento di certificati, documenti o dichiarazioni già esistenti e non opera laddove sia necessario sopperire alla totale assenza dell'allegazione documentale richiesta dalla *lex specialis*.

In ragione di tale espressa previsione, la Sezione ha inoltre escluso – per la vicenda in esame in cui la controinteressata non aveva allegato alla domanda la predetta documentazione né la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, tanto che l'Ateneo, successivamente alla definizione della procedura selettiva e all'affidamento dell'incarico in questione, aveva provveduto a chiederle di fornirla – l'applicazione dell'art. 18, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, ritenendo che, nel contemperamento dei contrapposti interessi, non risultava eccessivamente oneroso per i candidati la produzione di copie di titoli che erano sicuramente nella loro disponibilità, sollevando l'amministrazione dall'onere, certamente più gravoso, di ricercare *aliunde* ed *ex officio* la documentazione richiesta ai candidati.

## **Cause ostative all'ammissione ai concorsi banditi dalle Forze Armate**

La sentenza della Sezione I *bis* 27 settembre 2022, n. 12230, ha ad oggetto l'esclusione di un candidato da un concorso delle Forze Armate, avvenuta dopo la sua formazione ed immissione in servizio, sul presupposto che già al momento della domanda di

partecipazione al concorso era destinatario di una condanna penale, della quale, tuttavia, egli non era a conoscenza e di cui il certificato dei carichi pendenti, richiesto dal medesimo candidato, non faceva menzione.

Il Collegio ha affermato che, in linea di principio, l'ignoranza dell'esistenza di una causa ostativa all'ammissione alla procedura concorsuale (in ambito militare) e alla successiva immissione nei ruoli non rileva quale causa di giustificazione. La *ratio* delle disposizioni che precludono la partecipazione al concorso a coloro che sono stati imputati o condannati per delitti non colposi risponde all'esigenza di selezionare, come partecipanti al concorso, solo coloro che, secondo un giudizio astrattamente prognostico – fermo restando il principio di non colpevolezza fino alla definizione del giudizio in cui sono coinvolti –, non manifestino, già in una fase antecedente all'iter concorsuale stesso, indizi – da approfondire in sede giudiziale – potenzialmente sintomatici di condotte non incensurabili.

Conseguentemente, quando la norma esaurisce il proprio scopo di protezione, come nel caso di intervenuta definitiva assoluzione del candidato imputato per insussistenza del fatto di reato, è illegittima l'automatica esclusione del candidato medesimo, senza riserve e con carattere di definitività, anche se la sentenza di proscioglimento è intervenuta dopo l'immissione in ruolo del candidato stesso.

### **Delimitazione della discrezionalità in sede valutativa delle commissioni esaminatrici**

La Sezione II *ter*, con la sentenza 14 novembre 2022, n. 14856, ha delineato i limiti della discrezionalità tecnica delle commissioni di concorso nella valutazione dei titoli ai fini dell'attribuzione del punteggio.

In particolare la sentenza, con riferimento a una procedura concorsuale il cui bando stabiliva che la selezione si sarebbe svolta “mediante valutazione dei titoli e verifica dei requisiti e delle attitudini professionali integrata da colloquio”, così da attribuire pari rilevanza alla valutazione dei titoli posseduti dai candidati e alla verifica dei requisiti e delle attitudini professionali integrate da colloquio, ha annullato il verbale con il quale la commissione, nel fissare i valori di punteggio attribuibili per i singoli titoli valutabili, ha assegnato un peso significativamente inferiore alla valutazione degli stessi rispetto alla prova orale.

Si è osservato che, in tal modo, l'operato della commissione si era posto in contrasto sia con la *lex specialis* costituita dal bando, il quale prevedeva che la valutazione dei candidati

dovesse avvenire sulla base di un equilibrato bilanciamento tra i titoli e il colloquio orale, sia con i principi di ragionevolezza e logicità dell'azione amministrativa.

La decisione ha altresì puntualizzato che l'ampia discrezionalità tecnica da riconoscere alle commissioni di concorso, con riferimento al momento valutativo ad esse esclusivamente affidato, risulta delineata da margini più contenuti laddove investa la prodromica attività di fissazione dei punteggi intermedi, atteso che tale attività, connotata da una finalità diversa e strumentale rispetto alla valutazione dei candidati, deve svolgersi nell'ambito dei criteri-guida indicati dalla *lex specialis* e nel rispetto del principio di buon andamento, sancito dall'art. 97 della Costituzione.

### **Illegittimità della richiesta al partecipante a un concorso di documenti già in possesso dell'amministrazione**

La Sezione II *ter*, con la sentenza 15 novembre 2022, n. 15008, ha annullato l'art. 9 del bando per la procedura di selezione pubblica di dirigenti di seconda fascia, indetta con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate n. 146687/2010, nella parte in cui si prevedeva che il candidato avente diritto alla riserva di posti, perché già funzionario di ruolo dell'Agenzia, dovesse consegnare all'amministrazione la documentazione di servizio da rilasciarsi dalla stessa e che il candidato aveva già autocertificato.

La sentenza ha osservato come la previsione si poneva in contrasto con l'art. 18, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, che stabilisce che “I documenti attestanti atti, fatti, qualità e stati soggettivi, necessari per l'istruttoria del procedimento, sono acquisiti d'ufficio quando sono in possesso dell'amministrazione procedente ...”, con l'art. 16, comma 1, del d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487, il quale prevede che nei pubblici concorsi la documentazione relativa ai titoli preferenziali e di riserva nella nomina “non è richiesta nei casi in cui le pubbliche amministrazioni ne siano in possesso o ne possano disporre facendo richiesta ad altre pubbliche amministrazioni”, e con l'art. 43 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, che dispone che “Le amministrazioni pubbliche e i gestori di pubblici servizi sono tenuti ad acquisire d'ufficio le informazioni oggetto delle dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47, nonché tutti i dati e i documenti che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni, previa indicazione, da parte dell'interessato, degli elementi indispensabili per il reperimento delle informazioni o dei dati richiesti, ovvero ad accettare la dichiarazione sostitutiva prodotta dall'interessato”, con conseguente decadenza dai benefici in caso di accertamento della non veridicità del contenuto delle dichiarazioni, ai sensi del successivo art. 75.

## **15) ENERGIA**

### **Onere attenuato di motivazione da parte del GSE del provvedimento di decadenza dal regime incentivante**

Con la sentenza 5 maggio 2022, n. 5602, la Sezione III *ter* ha affermato che, in base ai principi affermati dalla Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 17 ottobre 2017, n. 8, in materia di autotutela, l'onere motivazionale gravante sul Gestore dei Servizi Energetici (GSE), in sede di esercizio del potere a questi spettante, potrà risultare “attenuato” in ragione della rilevanza e autoevidenza degli interessi pubblici tutelati e coinvolti nella vicenda oggetto di riesame, “al punto che, nelle ipotesi di maggior rilievo, esso potrà essere soddisfatto attraverso il richiamo alle pertinenti circostanze di fatto e il rinvio alle disposizioni di tutela che risultano in concreto violate, che normalmente possano integrare, ove necessario, le ragioni di interesse pubblico che depongano nel senso dell'esercizio del ius poenitendi”.

Dopo aver ripercorso la giurisprudenza consolidatasi sul potere esercitato dal GSE, che, pur dopo la novella legislativa introdotta dall'art. 56, comma 7, del decreto legge 16 luglio 2020, n. 76 (“Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale”), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, rimane di decadenza e non è riconducibile all'autotutela (seppur ora a questa accomunato limitatamente ai presupposti per il suo legittimo esercizio), la Sezione ha ritenuto che, nella specie, il rigetto dell'istanza di riesame, impugnato con motivi aggiunti, fosse viziato sotto il profilo della ponderazione degli interessi e del connesso onere motivazionale, in quanto mancante di ogni riferimento alla particolare situazione di fatto incisa dal provvedimento di decadenza in favore di un'aprioristica e automatica prevalenza dell'interesse alla conservazione e corretta gestione delle risorse pubbliche, risultando altresì errato nei riferimenti fatti al tipo di violazione riscontrata in concreto dal GSE.

## **16) IMPIEGO PUBBLICO**

### **Possibilità di azionare, con il rito del silenzio, la pretesa all'indennità di rischio da esposizione a sostanze pericolose**

La controversia decisa dalla sentenza della Sezione I *bis* 7 febbraio 2022, n. 1372, concerne la richiesta di un militare di ottenere il compimento, da parte dell'Amministrazione, dell'attività valutativa necessaria al fine di riscontrare lo svolgimento di mansioni comportanti l'esposizione a sostanze pericolose.

La decisione ha stabilito che la diffida del ricorrente ha la funzione di stigmatizzare l'inerzia già maturata e di sollecitare l'adozione dei previsti provvedimenti, rafforzando l'obbligo di pronuncia da parte dell'Amministrazione, obbligo che preesiste all'istanza stessa, trovando fondamento in una specifica norma dell'ordinamento. A seguito della presentazione della diffida, tuttavia, l'Amministrazione riconosceva esclusivamente *pro futuro* i benefici derivanti dallo svolgimento di mansioni comportanti l'esposizione alle sostanze pericolose in favore del personale attualmente impiegato nel Reggimento presso il quale il militare aveva prestato servizio, senza pronunciarsi in merito alla situazione esistente all'epoca in cui vi era addetto il ricorrente.

Per tale motivo il ricorso avverso il silenzio dell'Amministrazione è stato accolto nei limiti dell'obbligo di adottare una determinazione espressa, non esistendo invece i presupposti per accertare la fondatezza sostanziale della pretesa azionata, in quanto il riconoscimento della sussistenza della situazione di rischio presupponeva adempimenti istruttori riservati all'Amministrazione.

### **Valore probatorio delle *chat* in sede di valutazione dei magistrati ai fini del conferimento di incarichi direttivi**

Le sentenze della Sezione I 17 marzo 2022, n. 3068 e n. 3069, hanno affrontato il tema dell'utilizzabilità, ai fini dell'annullamento in autotutela di una delibera del CSM di conferimento di un incarico direttivo a un magistrato ordinario, del contenuto di "chat" contenenti richieste di appoggio e di aiuto rivolte dai candidati alla procedura selettiva, tra cui i ricorrenti, a uno dei componenti del Consiglio Superiore della Magistratura.

Le pronunce hanno in primo luogo affermato che il contenuto delle *chat* oggetto di sequestro non segue le regole processuali relative alle intercettazioni, ma è equiparabile a un documento informatico (cfr. Cass. pen., sez. VI, 27 aprile 2020, n.12975), la cui copia ha una valenza probatoria analoga a quella del dato originariamente acquisito, salvo che se ne deduca e dimostri la manipolazione, circostanza che non ricorreva nel caso di specie. Non erano significative, poi, le circostanze che al momento dello scambio di messaggi non esistesse una disposizione del codice deontologico dei magistrati che vietasse di contattare, anche telefonicamente, un consigliere del CSM, e che, in base a



una direttiva del Procuratore generale presso la Corte di Cassazione, l'attività di "autopromozione" dell'aspirante non potesse essere considerata violativa dei precetti disciplinari. Ciò in quanto, ai fini dell'esercizio del potere di annullare in autotutela la delibera di conferimento dell'incarico, il contenuto delle *chat* non rilevava ai fini dell'applicazione della sanzione disciplinare ovvero della verifica del rispetto del Codice etico dell'Associazione Nazionale Magistrati, bensì era posto dal CSM a dimostrazione dell'alterazione del processo di formazione della sua volontà. Si trattava, pertanto, di piani di giudizio differenti e non sovrapponibili con quelli relativi alla valutazione di un eventuale disvalore della condotta a fini disciplinari.

### **Possibilità per le associazioni tra militari di natura non sindacale di tutelare i diritti dei propri componenti**

La sentenza della Sezione I *bis* 8 aprile 2022, n. 4151, ha ad oggetto il divieto della costituzione di un'associazione fra militari, espresso dall'Amministrazione e motivato dalla valutazione che essa sarebbe un'associazione sindacale creata "al di fuori dei limiti fissati dalla legge".

La decisione ha richiamato in primo luogo la sentenza della Corte costituzionale 13 giugno 2018, n. 120, a seguito della quale non è più vietata la costituzione di associazioni a carattere sindacale, purché alle condizioni e nei limiti fissati dalla legge. Ritene, quindi, di escludere che l'associazione di cui si controverte costituisca un'associazione di tipo sindacale, così venendo meno il presupposto sulla base del quale era stato adottato il diniego. Dall'esegesi del contenuto complessivo dello statuto dell'associazione si evinceva, infatti, che, benché l'associazione si prefiggesse di adoperarsi per il riconoscimento dei diritti sindacali degli iscritti e di fornire il proprio contributo nell'elaborazione di riforme legislative, era inibita in radice una possibile caratterizzazione della stessa come propriamente sindacale.

Il Collegio ha rilevato in proposito che anche un'associazione che si proclami come non di carattere sindacale ben può prefiggersi l'obiettivo di promuovere l'emanazione di normative in funzione di una maggiore concessione di libertà e diritti ai propri aderenti, senza con ciò mutare la propria natura. Per converso, un soggetto di stampo sindacale sarebbe configurabile nel caso in cui l'associazione si proponesse di intervenire attraverso la contrattazione, per ottenere tali riconoscimenti proprio in virtù di una azione sindacale in senso proprio, l'essenza del sindacato risiedendo in quelle attività dirette a dirimere questioni attinenti il rapporto di lavoro della categoria.

## 17) ISTRUZIONE PUBBLICA

### **Insegnanti universitari – Indennità una tantum ex art. 1, comma 629, l. n. 205/2017 – Misura – Limite**

La Sezione III, con la sentenza 16 marzo 2022, n. 2985, ha respinto il ricorso proposto da alcuni docenti universitari in quiescenza avverso il decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca 2 marzo 2018 n. 197, recante “Criteri e modalità per la ripartizione delle risorse e l'attribuzione dell'importo una tantum ai professori e ricercatori di ruolo previsto dall'articolo 1, comma 629, legge 27 dicembre 2017, n. 205”, nella parte in cui, all'art. 2, comma 3, lettere a) e b), ha previsto una decurtazione della suddetta indennità in ragione dei benefici già fruiti in virtù dell'art. 29, comma 9, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (“Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario”) e ha richiesto una positiva valutazione dell'attività svolta.

Il Collegio, disattendendo le tesi di parte ricorrente, ha in primo luogo ritenuto che la condizione dell'essere “in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge”, richiesta dall'art. 1, comma 629, l. n. 205/2017, debba intendersi in senso letterale; ha poi escluso che l'indennità una tantum prevista dalla norma costituisca un compenso sostitutivo di quello che sarebbe stato dovuto ai professori e ai ricercatori nel quinquennio 2011-2015 in assenza del blocco degli stipendi, a titolo di arretrato, trattandosi piuttosto di una mera “parziale compensazione” del sacrificio che detto personale aveva dovuto sopportare a causa del blocco stipendiale stabilito con il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (“Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

Ha inoltre ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della legge n. 205/2017, prospettata dai ricorrenti con riferimento all'art. 3 Cost, in ragione della non sovrapponibilità della situazione dei docenti e ricercatori ancora in servizio alla data di entrata in vigore della legge a quella dei colleghi cessati e collocati in quiescenza, atteso che i primi forniscono un *'utilitas* all'amministrazione e alla collettività e vantano un credito nei confronti dell'istituzione universitaria presso cui prestano servizio, i secondi hanno solo un diritto di credito verso l'istituto previdenziale.

Per la Sezione, inoltre, la condizione, dettata dalla legge, della positiva valutazione dell'attività svolta è altresì legittima anche alla luce dell'ottica meritocratica che permea il sistema.

Quanto alla lamentata decurtazione, pur avendo ritenuto inammissibile la censura per carenza di interesse attesa l'esclusione dei ricorrenti dal novero dei soggetti beneficiari in ragione del loro status in quiescenza, la sentenza ne ha comunque riconosciuto la coerenza col sistema e la ragionevolezza anche nell'ottica di scongiurare locupletazioni a favore di soggetti che già sono stati in parte ristorati dalla fruizione dei benefici ottenuti ai sensi della Legge Gelmini.

### **Legittimità del provvedimento che impone criteri di accreditamento dei corsi di studio più gravosi per le Università telematiche**

Con la sentenza 12 luglio 2022, n. 9558, e le ulteriori pronunce depositate in pari data, la Sezione III *ter* ha esaminato i ricorsi proposti da diverse Università telematiche avverso il decreto 14 ottobre 2021 n. 1154 del Ministero dell'Università e della Ricerca, recante la disciplina di “autovalutazione, valutazione, accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio”, nella parte in cui si è provveduto all'aggiornamento triennale dei criteri di accreditamento periodico dei corsi di studio, prescrivendo per le università telematiche standard di qualità maggiormente restrittivi rispetto al passato.

Ad avviso dell'istituto ricorrente, le nuove previsioni, in particolare quelle relative al calcolo della numerosità massima degli studenti ai fini del computo del numero minimo di docenti, avrebbero determinato un'illegittima parificazione fra le Università tradizionali e quelle telematiche, provocando a queste ultime un ingiustificato e insostenibile aggravio in termini economici e organizzativi e, in generale, un immotivato stravolgimento dell'assetto precedentemente delineato con il decreto ministeriale n. 6 giugno 2019.

La Sezione, dopo una ricostruzione del quadro normativo di riferimento, ha disatteso le doglianze formulate evidenziando come il nuovo decreto, pur modificando la più favorevole disciplina contenuta nel precedente d.m. n. 6/2019, ha mantenuto elementi di differenziazione fra università tradizionali e telematiche, coerentemente con la normativa primaria che riconosce le peculiarità che caratterizzano l'insegnamento a distanza.

Ha poi osservato come il meccanismo del moltiplicatore e la previsione del numero di docenti a contratto, profili su cui si incentravano le doglianze dell'università, non

facciano parte di un sistema di accreditamento consolidato nel tempo, ma abbiano piuttosto rappresentato un'innovazione rispetto alla precedente disciplina, nei confronti della quale l'ANVUR aveva già da tempo manifestato diverse criticità.

Il Collegio ha infine ritenuto che l'intervento del Ministero trovasse sufficiente giustificazione sia sul piano giuridico, in quanto la revisione periodica degli indicatori è espressamente prevista dalla legge, sia su quello fattuale, atteso che l'applicazione del d.m. n. 6/2019, con il particolare regime di favore riconosciuto alle telematiche, aveva determinato un'espansione dell'offerta formativa caratterizzata da una numerosità effettiva della docenza strutturata non adeguata rispetto al numero degli studenti iscritti presso gli atenei a distanza.

### **Operazioni di rinnovo della rappresentanza degli studenti negli organi delle Università – Criteri di individuazione dell'identità delle liste ai fini della loro ammissibilità**

Con la sentenza 21 ottobre 2022, n. 13605, la Sezione III *ter* ha esaminato il ricorso proposto avverso il provvedimento di esclusione di una lista dal procedimento elettorale indetto dall'Università degli Studi di Roma Sapienza per il rinnovo delle rappresentanze studentesche negli organi collegiali.

L'esclusione era stata disposta in osservanza all'art. 69, comma 7, lettera a), del Regolamento elettorale d'Ateneo, il quale, con riferimento alla sigla o simbolo atto a identificare la lista elettorale, prevede che la commissione elettorale «invit[i] il presentatore di Lista a modificare, nel termine perentorio di due giorni dall'invito, la denominazione o simbolo della Lista qualora risulti identica o confondibile con altra presentata in precedenza».

Il Collegio, dopo aver preliminarmente affermato la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo, ha respinto il ricorso disattendendo l'interpretazione prospettata dalla ricorrente secondo cui la locuzione “in precedenza” avrebbe dovuto essere strettamente intesa come “criterio cronologico”, quale priorità temporale nel caricamento della lista sul portale dedicato, da ciò derivando quindi l'incontestabile precedenza della propria, presentata appena pochi secondi dopo l'apertura del portale e prima della lista della controinteressata.

La Sezione ha invece interpretato la disposizione alla luce dei principi generali che regolano la materia elettorale, ritenendo che nel concetto di “precedenza”, accanto a quello meramente temporale, debba essere logicamente ricompreso anche quello di

“notorietà” ovvero “tradizionalità” di una lista, così da evitare l'utilizzo di contrassegni atti ad indurre in errore l'elettore sull'identità della stessa, in ragione dell'affidamento ingenerato nel tempo, salvaguardando la distinguibilità tra le liste, in nome della libera formazione della propria determinazione di voto da parte di ciascun elettore.

Nel caso in esame, l'Amministrazione ha quindi correttamente applicato la norma, avendo provveduto ad escludere la lista ricorrente in quanto contenente denominazione e logo identici a quelli tradizionalmente usati dall'associazione culturale controinteressata, pertanto confondibili, sebbene quest'ultima avesse presentato la propria lista dieci secondi dopo la ricorrente.

### **Immatricolazione ad un corso di laurea nel caso di richiedente già in possesso di altra laurea conseguita oltre 8 anni prima – Possibilità**

Con la sentenza 11 novembre 2022, n. 14178, la Sezione III ha accolto il ricorso proposto avverso il diniego di immatricolazione al terzo anno di corso della laurea magistrale a ciclo unico in Medicina e Chirurgia in lingua inglese, espresso dall'Ateneo Unicamillus in ragione dell'asserita obsolescenza del titolo universitario pregresso posseduto dal ricorrente (Laurea in odontoiatria) e dei relativi esami sostenuti.

La Sezione ha stabilito come l'art. 149 del regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592 (Approvazione del T.U. delle leggi sull'istruzione superiore), il quale prevede che gli studenti, pur annualmente iscritti all'Università, non sostengano esami per otto anni consecutivi, debbono rinnovare l'iscrizione ai corsi e ripetere le prove già superate, e l'art. 17, comma 2, del Regolamento di Ateneo, per cui “i crediti formativi non sono riconosciuti se acquisiti da più di 8 anni solari”, siano riferibili a fattispecie differenti rispetto a quella riguardante specificamente il ricorrente (laureato in odontoiatria ed esercente la professione sanitaria).

Il Collegio ha affermato che la normativa richiamata dall'Amministrazione si riferisce infatti alla posizione dei soggetti che vantano lo status di studente, non quello di laureato, per i quali una prolungata interruzione del percorso di studi disperde le cognizioni che devono invece connotare il bagaglio formativo sotteso alla completa frequenza del corso universitario.

Per converso, il conseguimento della laurea, come avvenuto per il ricorrente, attesta la conclusione di un organico ciclo formativo che certifica il conseguimento di una posizione che sfugge fisiologicamente al concetto di obsolescenza riferibile alle disposizioni sopra riportate. Un diverso approccio interpretativo si tradurrebbe in un

insufficiente utilizzo della risorsa afferente alla formazione scientifica, determinando un'inutile duplicazione dei percorsi formativi in contrasto con la *ratio* del fluire dinamico della formazione accademica e della correlata crescita professionale, il quale non può che passare attraverso l'adeguata valorizzazione delle competenze pregresse acquisite, consacrate in titoli di studio aventi valore legale e connotati da specifica affinità.

## **18) PROFESSIONI**

### **Procedure di stabilizzazione – Psicologi e criminologi in servizio quali esperti nelle carceri**

La Sezione I *quater*, con la sentenza 22 marzo 2022, n. 3266, ha esaminato il ricorso proposto da alcuni psicologi e criminologi penitenziari, in servizio, quali esperti ex art. 80 della legge 26 luglio 1975, n. 354, presso diverse case circondariali italiane, per l'accertamento dell'obbligo dell'Amministrazione di provvedere sulle istanze di stabilizzazione ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017 n. 75.

La sentenza ha chiarito che la discrezionalità della scelta della pubblica amministrazione in merito alla stabilizzazione non fa venir meno il dovere della stessa di provvedere (anche con un diniego) sulle richieste avanzate, motivando sulle ragioni sottese all'opzione negativa; l'amministrazione è quindi tenuta a fornire risposta agli istanti in ordine alla mancata attivazione di tali procedure attraverso un'adeguata motivazione delle proprie differenti scelte.

Infatti, per un verso, l'istituto di cui all'art. 20, comma 2, d.lgs. n. 75/2017 risponde a una finalità di primario interesse pubblico (ovvero quella di non disperdere il patrimonio di competenze offerto dai lavoratori precari); per altro verso, la Sezione ha accertato che i ricorrenti godevano – tanto in relazione alla loro condizione di precari, quanto in ragione della specifica istanza avanzata – di una posizione giuridica differenziata rispetto alla decisione dell'amministrazione di attivare (o non attivare) la procedura in questione, collegata non solo alla tutela del loro diritto al lavoro, ma più in generale alla garanzia della loro libertà di autodeterminarsi nell'ambito delle proprie scelte esistenziali.

Il Collegio ha ritenuto, infine, che non possa condividersi l'orientamento che ha affermato l'inammissibilità del ricorso ex art. 31 e 117 cod. proc. amm. in caso di mancata adozione di atti amministrativi a contenuto generale, quale un bando di concorso per la stabilizzazione del personale precario, atteso che, così come già evidenziato in altre

occasioni dalla giurisprudenza, non vi è alcuna norma che impedisca in via assoluta l'utilizzo del ricorso ex artt. 31 e 117 cod. proc. amm. avverso il silenzio inadempienza anche con riferimento agli atti amministrativi generali di regolamentazione e pianificazione e/o programmazione, ove il ricorrente risulti titolare di una posizione giuridica differenziata rispetto a quella dell'intera collettività.

Quanto all'ambito di applicazione della stabilizzazione, la decisione ha evidenziato che le procedure di superamento del precariato sono aperte non solo a coloro che abbiano conseguito il requisito esclusivamente in base a contratti a termine, ma anche a coloro che abbiano stipulato contratti di lavoro flessibile (cfr., in tal senso, Tar Lazio, sezione III, 19 ottobre 2018 n. 10158).

### **Conseguimento del titolo di avvocato specialista da parte di un docente universitario**

Con la sentenza 1 agosto 2022, n. 10834, la Sezione I ha dichiarato l'illegittimità del decreto ministeriale del Ministero della giustizia recante il regolamento per il conseguimento ed il mantenimento del titolo di avvocato specialista, nella parte in cui, mentre prevede che il titolo di avvocato specialista può essere conferito dal Consiglio nazionale forense anche in ragione del conseguimento del titolo di dottore di ricerca, ove riconducibile ad uno dei settori di specializzazione di cui all'art. 3 del d.m. 12 agosto 2015, n. 144, non consente al contempo che il titolo di avvocato specialista possa essere conferito a domanda anche a coloro i quali sono o sono stati professori universitari ordinari in uno dei settori di specializzazione di cui al citato art. 3.

Parte ricorrente aveva lamentato, in particolare, l'incoerenza e l'illogicità del decreto gravato, nella parte in cui prevede che il titolo di avvocato specialista possa essere conferito anche ai titolari di dottorato di ricerca senza effettuare per costoro ulteriori verifiche, mentre onera i professori ordinari di dimostrare la propria comprovata esperienza sottoponendoli ad una procedura di valutazione, ovvero a seguire con profitto percorsi formativi almeno biennali. La pronuncia ha ritenuto una simile disposizione illogica in quanto, consentendo il conseguimento del titolo di avvocato specialista al dottore di ricerca (ossia colui che è dotato delle «competenze necessarie per esercitare attività di ricerca di alta qualificazione», così art. 4 del decreto ministeriale 30 aprile 1999, n. 224), nega la medesima possibilità al professore ordinario, che ha raggiunto la «piena maturità scientifica» [v. art. 3, comma 2, lett. a), del decreto ministeriale 7 giugno 2016, n. 120] e che quindi dimostra una maggiore competenza scientifica nel settore.

## **Insussistenza dell'obbligo per gli Ordini professionali di comunicare alla Ragioneria generale dello Stato i dati concernenti il proprio personale**

La Sezione II, con la sentenza 2 novembre 2022 n. 14283, ha annullato la circolare 16 maggio 2019 n. 15, prot. 114271, del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, nella parte in cui sottopone gli Ordini professionali all'obbligo di comunicazione dei dati concernenti la consistenza del personale e il relativo costo.

La decisione ha osservato come nella macrocategoria “enti pubblici sottoposti per legge al controllo sulla spesa” non sono compresi gli Ordini professionali in quanto non finanziati con fondi pubblici. Difatti, non è possibile estendere ad essi tutti gli obblighi riguardanti la pubblica amministrazione di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, poiché è necessario verificare in concreto, di volta in volta, quali “principi” si estendano a loro.

Con riferimento agli Ordini professionali, si è dunque affermata la applicabilità solo dei principi generali della disciplina sul pubblico impiego e non anche delle disposizioni di dettaglio (come l'obbligo di rilevazione dei costi del personale poiché non incidono sulla finanza pubblica).

## **19) SANITA' PUBBLICA**

### **Illegittimità dell'esclusione dei farmaci cd. equivalenti dalla “lista di trasparenza”**

Con la sentenza 4 gennaio 2022, n. 31, la Sezione III *quater* ha affrontato la questione in ordine alla legittimità della determinazione AIFA prot. n. DG/166/2021, nella parte in cui prevede di escludere dalla c.d. “lista di trasparenza”, redatta ai sensi e per gli effetti dell'art. 7 decreto legge 18 settembre 2001 n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2001, n. 405, i gruppi di farmaci c.d. “equivalenti”, ossia “*nel caso in cui, per successive rimozioni di medicinali da un gruppo di farmaci aventi uguale composizione, rimanga nello stesso un unico medicinale (art. 5, comma 3, della determinazione impugnata)*” ovvero “... *non si rilevi un differenziale di prezzo tra i medicinali ivi compresi e il prezzo di riferimento...*” (art. 5, comma 4, della determinazione impugnata). Così facendo, l'amministrazione avrebbe creato due liste parallele a quella di trasparenza: una nella quale aveva inserito i farmaci equivalenti con prezzo uguale a quello di riferimento e un'altra nella quale aveva inserito i farmaci equivalenti unici del raggruppamento.



La rimozione dalla lista di trasparenza, pur non incidendo sul regime di rimborso del prezzo, in quanto “*il medicinale viene rimborsato integralmente dal Servizio sanitario nazionale*”, comportava per la società ricorrente l'impossibilità di continuare a beneficiare dell'esenzione dallo sconto dell'1% sul prezzo *ex factory*, (esenzione) prevista per i farmaci inseriti in lista di trasparenza.

La Sezione ha chiarito che la finalità dell'istituzione della lista di trasparenza è quella di favorire la commercializzazione di medicinali equivalenti aventi il prezzo più basso e, in definitiva, di ridurre la spesa farmaceutica convenzionata. Pertanto, una determinazione dell'amministrazione, come quella impugnata nella specie, risulta non coerente con il quadro normativo di riferimento. Questo comporta altresì un notevole pregiudizio economico per la società ricorrente, in quanto le impedisce di fruire dell'esenzione dallo sconto sul prezzo *ex factory* e delle altre riduzioni di legge, di cui beneficiava in precedenza.

### **Obbligo di fissazione di prove suppletive in caso di impossibilità di partecipazione per le misure restrittive da Covid-19**

La Sezione III *bis*, con le sentenze 20 gennaio 2022, n. 696, 10 marzo 2022, n. 2801, 23 marzo 2022, n. 3303 e 18 luglio 2022, n. 10132, ha affrontato la questione relativa all'obbligo per l'amministrazione di fissare prove suppletive nel caso in cui il candidato non abbia potuto partecipare a quelle ordinariamente calendarizzate a causa di una misura di isolamento, perché affetto o sospettato di essere affetto da Covid-19.

La Sezione ha affermato che, se di regola i meri impedimenti individuali dei candidati non impongono all'amministrazione la predisposizione di prove suppletive, prevalendo l'interesse pubblico al celere svolgimento delle operazioni concorsuali, nel caso della pandemia da Covid-19 un tale principio deve essere derogato, atteso che l'impossibilità di partecipare al concorso discende da disposizioni limitative delle libertà costituzionali necessarie per tutelare la salute della collettività e non relative pertanto alla sfera del singolo.

Nei propri precedenti il Tar aveva invece rigettato la domanda con cui era richiesto lo svolgimento della prova suppletiva ma in relazione a motivi, anche gravi, relativi a motivazioni individuali, prevalendo l'interesse pubblico al celere svolgimento delle operazioni concorsuali, essenziale per la tempestiva copertura del fabbisogno occupazionale dell'amministrazione (Tar Lazio, 7 febbraio 2022, n. 1381).

Il Collegio ha escluso anche una possibile violazione del principio di *par condicio* tra i candidati, dovuto al mancato rispetto della contestualità della prova, atteso che era stato

lo stesso legislatore a prevedere che, al fine di contenere la diffusione della pandemia da Covid-19, le amministrazioni potessero utilizzare sedi decentrate per lo svolgimento delle attività concorsuali, ritenendole comunque idonee ad assicurare la trasparenza e l'omogeneità delle prove somministrate.

### **Presupposti di configurabilità delle residenze sanitarie per anziani e differenze fra questa e il cd. *cohousing***

Con la sentenza 3 febbraio 2022, n. 1286, la Sezione II *bis* ha concluso per la legittimità di un'ordinanza comunale che disponeva la chiusura di una struttura socio-assistenziale ("r.s.a.") in quanto carente, tra l'altro, dell'autorizzazione prescritta dalla disciplina regionale, funzionale alla tutela della salute degli ospiti, rigettando il ricorso proposto dalla titolare della struttura, con cui era stato dedotto che quella oggetto del provvedimento inibitorio non fosse una r.s.a., ma integrasse una fattispecie di c.d. *cohousing*, in cui gli anziani ospiti avevano sottoscritto contratti di messa in uso di una singola stanza e delle parti comuni dell'immobile.

La pronuncia ha ricostruito i tratti tipizzanti del fenomeno sociale noto come *cohousing* (nato all'estero e recentemente approdato in Italia, dove tuttavia resta ancora oggi privo di una disciplina organica): trattasi di un modello di coabitazione, connotato dalla volontaria condivisione di spazi abitativi e servizi, in condizioni di piena autosufficienza e senza l'intermediazione di soggetti terzi, ispirato essenzialmente alle direttrici dell'incoraggiamento della socialità, della collaborazione e dell'aiuto reciproco.

Sulla scorta di tali caratteristiche, la Sezione ha escluso la configurabilità del suddetto modello laddove, come nel caso esaminato, la residenza di persone anziane all'interno di un'unica struttura sia finalizzata, in tutto o in parte, alla fruizione di prestazioni di assistenza e sostegno (rientranti nei servizi alla persona e come tali soggette ai requisiti specificatamente previsti a tutela degli utenti), erogate da soggetti terzi, dai quali dipenda (anche solo parzialmente) l'organizzazione dell'ambiente.

Nella specie, gli ospiti della struttura, infatti, erano tutti anziani, per la quasi totalità affetti da patologie varie e solo parzialmente autosufficienti, i quali usufruivano delle prestazioni assistenziali erogate dal soggetto gestore della struttura (titolare delle relative qualifiche e attestati), servizi alla cui remunerazione era destinata quota parte del corrispettivo mensilmente corrisposto da ciascun ospite (essendo questo complessivamente sproporzionato rispetto all'importo del mero canone di locazione dell'immobile).

### **L'obbligo per gli studenti di indossare la mascherina negli ambienti scolastici non costituisce un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto all'esclusione prevista per i luoghi di lavoro**

La Sezione III *quater*, con la sentenza 8 giugno 2022, n. 7451, è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità dell'ordinanza del Ministero della Salute del 28 aprile 2022, la quale, da un lato, non prevedeva alcun obbligo per i lavoratori di indossare le mascherine sui luoghi di lavoro, raccomandandone solo l'utilizzo, e, dall'altro, obbligava gli studenti ad indossare le mascherine nei locali scolastici.

Il Tribunale ha escluso che nel caso di specie sussistesse un'indebita disparità di trattamento tra le due categorie, atteso che l'Ordinanza ministeriale costituiva un provvedimento che dettava una disciplina transitoria per l'arco temporale che intercorreva tra la data di scadenza delle misure previste dal decreto legge 24 marzo 2022, n. 24, il quale elenca una serie di luoghi in cui è obbligatorio indossare la mascherina FFP2, e l'entrata in vigore della relativa legge di conversione 19 maggio 2022, n. 52.

Pertanto, ha stabilito che dall'Ordinanza ministeriale non discendeva alcun obbligo per gli studenti di utilizzo dei dispositivi di protezione delle vie respiratorie, eccetto quello imposto sui mezzi di trasporto scolastico, peraltro già previsto dal d.l. n. 24/2022.

Una tale affermazione è risultata comprovata dal fatto che l'art. 10-*quater* l. n. 52/2021, nel disciplinare l'uso delle mascherine, aveva fatto espressamente salve le disposizioni di cui al precedente art. 3, relativo al sistema educativo, scolastico e formativo. Il predetto periodo, letto nella sua interezza, non disponeva affatto l'obbligo di indossare la mascherina nei luoghi scolastici, ma si limita a raccomandarne l'utilizzo al loro interno, raccomandazione che, evidentemente, non integra un obbligo giuridicamente vincolante per i destinatari di attenersi a quanto ivi indicato.

### **Limiti all'abbattimento di specie animali alla luce della normativa comunitaria**

Con la sentenza 10 ottobre 2022, n. 12862, la Sezione III *quater* si è pronunciata sulla legittimità del provvedimento emesso dall'ASL RM1 – Dipartimento prevenzione sanità locale, con il quale era stato ingiunto l'abbattimento dei suidi (suini e cinghiali) detenuti presso la struttura denominata "Sfattoria degli ultimi" sita in Roma, località Malborghetto. All'interno della struttura era infatti stato rinvenuto un focolaio di peste suina africana a seguito del ritrovamento della carcassa di un animale infetto. Il Ministero

della Salute aveva limitato a 2 il numero massimo di suini allevabili per affezione, confermando pertanto l'abbattimento degli ulteriori 140 animali ivi detenuti.

La Sezione, nell'accogliere il ricorso, ha chiarito che la "Sfattoria degli ultimi", in qualità di rifugio/santuario indipendente di animali abbandonati e maltrattati, svolge un'elevata funzione formativa e culturale, in quanto educa al valore e al rispetto degli animali. Proprio una tale circostanza, in virtù del riconoscimento costituzionale e comunitario della tutela degli animali, risulta come un elemento tale da giustificare una deroga all'abbattimento preventivo degli animali presenti nella struttura.

Pertanto, l'autorità amministrativa avrebbe dovuto prioritariamente valutare la sussistenza di motivi di deroga all'abbattimento preventivo alla luce della normativa comunitaria, che costituisce la cornice ordinamentale di riferimento in materia e che prevede espressamente la possibilità di concedere motivatamente deroghe agli abbattimenti nella ritenuta sussistenza degli indicatori presupposti e delle condizioni specificamente stabilite.

### **Accesso delle parafarmacie al sistema della tessera sanitaria in relazione alle ricette "bianche"**

La Sezione II, con la sentenza 2 novembre 2022, n. 14273, ha accolto il ricorso proposto per l'annullamento del silenzio rifiuto formatosi sull'atto di diffida formulato nei confronti del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero della salute e della Società generale d'informatica S.p.A. (SOGEI), avente ad oggetto la richiesta di provvedere a tutti gli adempimenti necessari per garantire alle parafarmacie – esercizi commerciali di cui all'art. 5, comma 1, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 – l'accesso al Servizio del sistema tessera sanitaria (STS), per consentire loro la lettura delle ricette elettroniche bianche (REB) e ha nominato un Commissario ad acta per il caso di perdurante inadempimento. La sentenza ha osservato come, in attuazione del principio di libera concorrenza nel mercato e dei principi costituzionali di cui all'art. 97 della Costituzione, che esigono l'imparzialità dell'azione amministrativa, alle cd. parafarmacie deve assicurarsi, a cura dei diversi ministeri competenti, l'accesso al servizio del sistema tessera sanitaria per procedere alla lettura della ricetta elettronica bianca – possibilità ad oggi loro preclusa – per la dispensazione di farmaci Sop (senza obbligo di prescrizione) e *Otc* (*Over the counter*), ossia farmaci e prodotti alla cui vendita esse sono autorizzate, anche se non in via esclusiva.

Ha altresì affermato la decisione che il processo di dematerializzazione delle ricette mediche cartacee deve essere garantito senza discriminazioni nei confronti dei vari operatori economici del particolare mercato, fornendo a tutti la possibilità di avvalersi delle RBE per commercializzare i prodotti che sono autorizzati a vendere.

### **Legittimità della sospensione in via precauzionale dal servizio di un docente universitario**

Con la sentenza 16 dicembre 2022, n. 16989, la Sezione III *ter* ha esaminato il ricorso proposto da un professore universitario avverso il decreto rettorale di sospensione dal servizio e dalla retribuzione per inosservanza dell'obbligo vaccinale di cui all'art. 4-*ter*, comma 1-*bis*, del decreto-legge 1 aprile 2021, n. 44 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da Covid-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 2021, n. 76, introdotto dal decreto-legge 7 gennaio 2022, n. 1 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza Covid-19, in particolare nei luoghi di lavoro, nelle scuole e negli istituti della formazione superiore), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 marzo 2022, n. 18. Col medesimo ricorso, la parte ha altresì contestato il diniego espresso dal proprio medico di medicina generale (MMG) al rilascio del certificato di esenzione e il presupposto parere dell'organo regionale, *Vax Consilium*.

Il Collegio, ravvisato l'interesse del ricorrente, riammesso in servizio a seguito dell'avvenuta contrazione e guarigione dall'infezione Covid-19, a contestare il provvedimento di sospensione rimasto efficace per 22 giorni, ha ritenuto in parte infondato e in parte inammissibile il gravame.

In particolare, richiamando la giurisprudenza maggioritaria già espressasi sul punto, la Sezione ha ritenuto manifestamente infondati i dubbi di legittimità costituzionale prospettati dal ricorrente nei confronti della normativa sopradetta, con riferimento agli artt. 1, 2, 3, 4, 35 e 36 Cost., affermando in particolare che la previsione dell'obbligo vaccinale anche per il personale universitario si colloca razionalmente tra le misure introdotte dal legislatore per assicurare lo svolgimento dell'attività di docenza in condizioni tali da ridurre al massimo il concretizzarsi di situazioni di pericolo per la salute pubblica, in quanto in grado di favorire l'estendersi della pandemia, e non appare sacrificare in maniera illogica, discriminatoria o eccessiva l'interesse del singolo.

Ha inoltre osservato come la mancata corresponsione dell'assegno alimentare durante il periodo di sospensione non abbia natura né rilevanza disciplinare, in quanto derivante

dalla decisione del lavoratore stesso di non sottoporsi a tale obbligo, mettendosi nelle condizioni di non poter fornire la propria prestazione lavorativa.

La Sezione ha infine ritenuto inammissibili per difetto di giurisdizione le censure rivolte nei confronti del diniego di certificazione di esenzione e il presupposto parere negativo, trattandosi della pretesa a vedersi riconosciuto il proprio diritto a non vaccinarsi in ragione delle patologie da cui il medesimo era affetto, a fronte della quale non è ravvisabile alcun potere pubblico in capo al MMG, rientrando piuttosto detto rapporto in quello professionale tra medico e paziente.

## **20) SPORT**

### **Giustiziabilità del provvedimento di non ammissione alle competizioni sportive**

Con la sentenza 30 maggio 2022, n. 7045, la Sezione I *ter* si è pronunciata sul diniego di ammissione al campionato di Serie B del Chievo-Verona.

La Sezione ha preliminarmente osservato che il “Manuale delle licenze”, ovvero l’atto tramite cui la Federazione italiana giuoco calcio (F.I.G.C.) determina annualmente gli adempimenti legali, economico-finanziari, infrastrutturali e sportivi che le società calcistiche sono tenute a rispettare al fine di ottenere la licenza nazionale per l’iscrizione ai campionati professionistici, avendo per oggetto una singola vicenda amministrativa (e cioè l’ammissione al campionato di riferimento) e destinatari determinati, non innova l’ordinamento giuridico, limitandosi a fissare i requisiti di ammissione al campionato medesimo con riguardo ad una prospettiva temporale limitata, ovvero la stagione considerata, e difetta dei requisiti della generalità, astrattezza e novità richiesti per poter essere qualificato come regolamento, così come del requisito della indeterminabilità *a priori* dei destinatari, richiesto per essere qualificato come atto amministrativo generale.

Conseguentemente, esso deve essere qualificato come atto amministrativo collettivo o plurimo, soggetto agli ordinari termini di impugnazione.

Quanto, poi, alla c.d. pregiudiziale sportiva, il Collegio ha stabilito che la regola, secondo cui, in materia sportiva, l’accesso agli organi di giustizia statali è precluso, a pena di inammissibilità del ricorso, in mancanza del previo esaurimento dei rimedi giustiziali interni all’ordinamento sportivo stesso, si applica anche alle controversie, quale quella in esame, che hanno ad oggetto i provvedimenti di ammissione o esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o

che comunque incidono sulla partecipazione a competizioni professionistiche (cd. rito delle ammissioni) di cui all'art. 3 del decreto legge 19 agosto 2003, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 ottobre 2003, n. 280, come modificato dall'art. 1, commi 647-650, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

Infine, il Tribunale ha chiarito che il provvedimento di non ammissione alle competizioni sportive di una società, che non sia in possesso dei requisiti economico-finanziari richiesti dal Manuale delle licenze, ha natura preventiva e non punitiva e, pertanto, non costituisce sanzione sostanzialmente penale, ai sensi della Convenzione EDU.

## **21) STRANIERI**

### **Presupposti della revoca delle misure di accoglienza di un richiedente la protezione internazionale**

La Sezione I *ter*, con la sentenza 10 gennaio 2022, n. 145, ha esaminato il ricorso proposto per l'annullamento del provvedimento di revoca delle misure di accoglienza nei confronti di un soggetto richiedente la protezione internazionale.

Premesso che l'art. 23, comma 1, lett. a) del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 prevede il potere del Prefetto di disporre la revoca delle misure di accoglienza in caso di abbandono della struttura ospitante, la Sezione ha rilevato che, nel caso di specie, l'abbandono per asseriti motivi di cura, non sostenuto da idonei principi di prova atti a dimostrare le ragioni che avevano indotto il beneficiario delle misure a lasciare l'alloggio, non può essere considerato caso di forza maggiore o fortuito e mette in dubbio anche la stessa attendibilità della richiesta di protezione internazionale: la necessità di svolgere accertamenti sanitari all'estero, infatti, avrebbe imposto in ogni caso una preventiva comunicazione, nonché un'espressa autorizzazione da parte della Prefettura, tenuto conto, peraltro, del fatto che è presente sul territorio nazionale un sistema sanitario in grado di assicurare le necessarie cure mediche all'interessato.

L'adempimento degli obblighi di comunicazione e l'autorizzazione degli allontanamenti assumono un rilievo centrale nella disciplina delle misure di accoglienza, tenendo conto delle finalità sottese a tale normativa, in specie il monitoraggio della capienza delle strutture ospitanti e il controllo sugli spostamenti, tali da garantire nell'un caso esigenze di efficienza amministrativa, nell'altro la sicurezza e l'ordine pubblico (cfr. Cons. Stato, sez. III, 25 febbraio 2020, n. 1411) e ciò tenuto conto, tra l'altro, degli obblighi di garanzia

e controllo che comunque incombono sugli Stati che garantiscono l'assistenza dei rifugiati, nei confronti delle altre nazioni che fanno parte dell'Unione Europea.

Il Collegio ha altresì osservato che la norma non prevede che la presenza di una delle condizioni di vulnerabilità di cui all'art. 17 d.lgs. n. 142/2015 sia di per sé ostativa ad un atto di revoca, purché esso sia il frutto del giusto bilanciamento tra le opposte esigenze di cura e assistenza in favore di persone svantaggiate e la necessità di assicurare l'osservanza di minime comuni regole, che garantiscano la pacifica e ordinata convivenza all'interno dei centri di accoglienza.

### **Legittimità del congelamento di beni appartenenti ai responsabili di minacce all'integrità di uno Stato estero**

Con la sentenza 27 giugno 2022, n. 8669, la Sezione II si è pronunciata sull'impugnativa proposta dal proprietario di un *motoryacht* del quale il Direttore generale del Ministero dell'economia e delle finanze, in qualità di Presidente del Comitato di sicurezza finanziaria (istituito ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109), aveva disposto il congelamento, in quanto ritenuto risorsa economica "riconducibile" a persone fisiche o giuridiche responsabili di azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina.

La decisione, ricostruito il quadro normativo di riferimento, europeo e nazionale, in materia di finalità e contenuto delle misure sanzionatorie adottabili in materia di politica estera e sicurezza comune, ha affermato che il criterio di collegamento tra la persona attinta dalla misura e la risorsa interessata dalla stessa è, alla luce dell'art. 2 del Regolamento n. 269/2014, un criterio "aperto", in quanto è rappresentato sia dal concetto di appartenenza formale del bene alla persona nominativamente listata, a titolo principale o come associata a quest'ultima (c.d. criterio dell'appartenenza formale), sia dal concetto di possesso, detenzione, controllo, in via diretta o in via indiretta, del bene per il tramite di "qualsiasi persona fisica o qualsiasi delle persone fisiche o giuridiche" (c.d. appartenenza sostanziale).

Rilevato poi come nell'ordinamento giuridico non esiste una definizione giuridica di "fonte aperta", la pronuncia ha individuato, alla luce del principio di legalità sostanziale, i limiti generali all'utilizzo delle dette fonti in sede istruttoria.

In particolare, la sentenza ha affermato che le fonti aperte sono utilizzabili ricorrendo le seguenti condizioni: a) i dati e gli elementi acquisiti devono provenire da fonti gestite da enti o soggetti qualificati che li detengono e mettono a disposizione del pubblico, in modo libero, nell'esercizio di un'attività professionale; b) deve trattarsi di fonti effettivamente aperte, ossia pubbliche, differenziate, accessibili e verificabili senza



impedimenti oggettivi o soggettivi, in modo da consentirne un controllo critico e diffuso da parte di ogni interessato; c) le fonti devono riportare dati o elementi obiettivamente rilevanti; d) i dati e gli elementi raccolti non devono essere smentiti da altre analoghe fonti aperte oppure da fonti di prova qualificate provenienti da altri enti o soggetti o dalla stessa persona interessata (sull'idoneità probatoria delle "fonti aperte" nell'ambito dei procedimenti sanzionatori dell'UE in sede PESC, la sentenza ha richiamato la decisione del Tribunale dell'UE, Sez. V, 31 maggio 2018, n. 316, causa T-461/16).

## **22) TRASPORTI**

### **Illegittima sottoposizione ad un supplemento di tariffa per l'assegnazione dei posti ai minori e alle persone disabili accanto ai propri accompagnatori**

La sentenza della Sezione III, 18 novembre 2022, n. 15305, ha esaminato il ricorso proposto da Ryanair Dac volto all'annullamento del provvedimento riguardante l'assegnazione dei posti a sedere nei voli aerei, previo pagamento di un supplemento.

In particolare, il Regolamento (UE) n. 965/2012 ha previsto l'obbligatorietà per i passeggeri definiti Special Categories of Passengers (SCPs) di sedere vicino al loro accompagnatore.

In ragione dell'esigenza di dare attuazione al suddetto Regolamento, l'ENAC ha ritenuto di adottare il provvedimento d'urgenza per prevedere l'assegnazione dei posti a sedere dei minori e dei disabili e delle persone a ridotta mobilità vicino ai genitori e/o accompagnatori.

La ricorrente lamentava che la tempistica e i costi di adeguamento dei sistemi informativi e contrattuali sarebbero stati incompatibili ed eccessivamente onerosi e proponeva in alternativa un rimborso ai passeggeri di quanto pagato e non dovuto.

Il Collegio ha affermato la netta distinzione fra le esigenze di sicurezza aeronautica – inclusi i profili di tutela dei diritti dei passeggeri – e gli aspetti di politica commerciale. L'adempimento di un onere derivante da un'espressa previsione di legge non può, infatti, essere oggetto di valutazione alla luce della politica commerciale adottata dalla compagnia di navigazione Ryanair, tant'è che il provvedimento impugnato non menzionava in alcun modo la questione relativa ai prezzi.

La necessità di contiguità dei posti attiene, invero, ad esigenze di safety che, pertanto, non possono essere condizionate al pagamento di un supplemento.

Ne consegue che il fatto che il vettore fornisca tale garanzia a fronte di un supplemento non risulta essere in linea con le esigenze sottese al Regolamento UE e al provvedimento dell'ENAC che dà attuazione a quest'ultimo.

La pretesa di pagamento, infatti, potrebbe disincentivare i passeggeri ad effettuare la richiesta di posti vicini; inoltre, tale pagamento non garantisce che, dopo l'acquisto del biglietto, venga rispettata la vicinanza dei posti sia in sede di effettuazione del check-in sia al momento dell'effettivo imbarco dei passeggeri sull'aereo.

## **23) URBANISTICA ED EDILIZIA**

### **Configurabilità del silenzio assenso su istanza di permesso di costruire in assenza dei requisiti prescritti**

La Sezione II *bis*, con la sentenza 26 novembre 2022, n. 15822, ha affrontato la questione del silenzio assenso in materia edilizia, come disciplinato dall'art. 20, comma 8, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (cd. "Testo unico dell'edilizia").

La pronuncia si segnala in quanto, con un'articolata motivazione, ritiene non condivisibile un recente (e al momento, per quanto risulta, isolato) precedente del Consiglio di Stato (sez. IV, 8 luglio 2022 n. 5746), che, modificando il proprio contrario consolidato e pacifico orientamento, ha ritenuto che, anche in materia edilizia, il silenzio assenso si forma per il mero decorso del termine, anche se l'intervento non è conforme a legge.

La Sezione, ponendosi invece nel solco dell'indirizzo giurisprudenziale maggioritario (secondo cui, per la formazione del silenzio assenso, è necessaria la sussistenza dei presupposti formali e sostanziali richiesti dalla normativa vigente per la realizzazione dell'intervento), ha argomentato che il procedimento previsto dall'art. 20 del Testo unico dell'edilizia per la formazione del silenzio assenso sull'istanza di permesso di costruire ha natura speciale rispetto a quello previsto dall'art. 20 della legge 7 agosto 1990 n. 241.

In particolare: *a)* l'art. 20 del Testo unico dell'edilizia non richiama in alcun modo l'art. 20 l. n. 241/1990; *b)* il medesimo art. 20 del Testo unico dell'edilizia contiene una disciplina speciale e autosufficiente, che prevede la formazione del silenzio assenso sulla base di specifici presupposti formali (cfr. comma 1, sulla dichiarazione asseveratoria del progettista) e sostanziali (l'opzione legislativa è nel senso di applicare l'istituto ai soli beni non vincolati), di un'integrazione istruttoria (cfr. comma 5) produttiva di effetti

interruttivi del termine (e, pertanto, differente dalla disciplina generale di cui all'art. 2, comma 7, l. n. 241/1990, che comporta la mera sospensione del termine stesso), e di termini diversi da quelli previsti, in via generale, dall'art. 2 l. n. 241/1990, rapportati alla complessità del procedimento (cfr. comma 7); c) una conferma dell'eterogeneità delle ipotesi previste, da una parte, dall'art. 20 del Testo unico dell'edilizia e, dall'altra, dall'art. 20 l. n. 241/1990, è fornita dalla diversa disciplina che i decreti legge 16 luglio 2020, n. 76, e 31 maggio 2021, n. 77 (ovvero le stesse norme che hanno modificato l'art. 2 della l. n. 241 del 1990) hanno introdotto in punto di documentazione del silenzio assenso, sicché è inapplicabile alla materia edilizia il neo-introdotto comma 2 *bis* dell'art. 20 l. n. 241/1990, che sancisce l'inefficacia del provvedimento sopravvenuto alla scadenza del termine (nello specifico tale disposizione, laddove richiama l'attestazione che l'amministrazione è tenuta a rilasciare, è norma che, espressamente, ha ad oggetto l'“intervento accoglimento della domanda” per effetto del decorso dei termini, laddove l'attestazione di cui al comma 8 dell'art. 20 del Testo unico dell'edilizia ha ad oggetto il mero decorso del tempo e l'insussistenza di richieste istruttorie inevase e di atti di diniego, senza alcun riferimento all'avvenuta formazione del silenzio assenso).

## **24) ORDINANZE DI RIMESSIONE ALLA CORTE COSTITUZIONALE**

### **Alla Corte costituzionale la disciplina sulla liquidazione differita del trattamento di fine rapporto dei pubblici dipendenti**

Con l'ordinanza 17 maggio 2022, n. 6223, la Sezione III *quater* ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del decreto legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997 n. 140, e dell'art. 12, comma 7, del decreto legge 31 ottobre 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, per contrasto con l'art. 36 della Costituzione, assumendo che la previsione del pagamento rateale delle indennità di fine rapporto comprima in maniera irragionevole e sproporzionata i diritti dei lavoratori pubblici, non essendo sorretta da carattere contingente, bensì strutturale.

La questione è stata proposta in relazione alla funzione retributiva e previdenziale del TFS, perché la disciplina sulla rateizzazione “*rischia di essere compromessa, in contrasto con i principi costituzionali che, nel garantire la giusta retribuzione, anche differita, tutelano la dignità della persona umana*” (cfr., in tal senso, Corte costituzionale, 25 giugno 2019, n. 159).

Il trattamento di fine rapporto sarebbe da considerarsi parte del compenso dovuto al lavoratore per la prestazione svolta e la cui corresponsione è posticipata in funzione previdenziale, al fine di permettere il superamento delle problematiche che possono generarsi per il lavoratore al momento in cui viene meno la retribuzione.

La Sezione, dopo aver ripercorso le modifiche legislative succedutesi nel tempo (in particolare, art. 1, comma 484, lett. b), legge n. 147 del 2013; art. 12, comma 7, del d.l. n. 78/2010; art. 1, comma 484, lett. a) legge n. 147/2013; infine, art. 1, comma 484, legge stabilità 2014), ha rilevato il carattere strutturale delle misure di rateizzazione, ponendo in risalto la più recente che ha penalizzato ulteriormente il beneficiario del TFS, fissando in dodici mesi il termine minimo per la liquidazione del beneficio.

### **Dubbi in ordine alla costituzionalità della sospensione dal servizio del personale della Polizia penitenziaria per mancata osservanza dell'obbligo vaccinale**

Con l'ordinanza 15 luglio 2022, n. 10372, la Sezione V ha dichiarato rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-*ter*, commi 1 e 3, del decreto legge 1 aprile 2021 n. 44 (articolo inserito dall'art. 2, comma 1, del decreto legge 26 novembre 2021, n. 172, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 2022, n. 3), nella parte in cui prevede, per effetto dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale, la sospensione dal servizio e la perdita della retribuzione per il personale della Polizia penitenziaria, per contrasto con gli artt. 2, 3 e 32, comma 2, della Costituzione e, comunque, sotto il profilo della mancata previsione di un assegno alimentare, per violazione del principio di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Carta fondamentale.

La norma esaminata è risultata, *prima facie*, confliggere con l'art. 32, comma 2, della Costituzione, in quanto pone il pubblico dipendente - che voglia esercitare il diritto di liberamente determinarsi in materia sanitaria - di fronte all'alternativa di non potere assicurare a sé e alla sua famiglia neppure gli indispensabili mezzi di sostentamento e di non poter far fronte ai propri impegni economici [...] laddove la norma costituzionale prevede, invece, che nei casi di trattamenti obbligatori disposti per legge, quest'ultima “non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana”.

Le rassegnate conseguenze hanno portata tale da essere suscettibili di vulnerare i diritti fondamentali della persona, anche se correlate a una condotta (il mancato adempimento dell'obbligo vaccinale) non integrante né illecito penale, né illecito disciplinare.

Sulla base di tali presupposti, il Collegio ha ravvisato un'irragionevole disparità di trattamento rispetto a quei lavoratori sospesi perché coinvolti in procedimenti penali e disciplinari per fatti di oggettiva gravità e ai quali, invece, l'ordinamento riconosce l'assegno alimentare per far fronte ai loro bisogni alimentari primari.

### **Questione di costituzionalità dell'art. 32, commi 7 e 10, d.l. n. 90/2014, in materia di accantonamento degli utili di un'impresa destinataria di interdittiva antimafia**

La Sezione I *ter*, con l'ordinanza 25 luglio 2022, n. 10619, ha sollevato la questione di costituzionalità dell'art. 32, commi 7 e 10, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, nella parte in cui dispone la retrocessione degli utili dell'impresa destinataria dell'interdittiva antimafia alle stazioni appaltanti, per contrasto con gli artt. 3, 23, 41 e 42 della Costituzione.

La ricorrente, destinataria di un'informazione antimafia a carattere interdittivo, nei cui confronti era stata disposta, ai sensi dell'art. 32, comma 10, d.l. n. 90/2014, la temporanea e straordinaria gestione per l'esecuzione dei contratti pubblici di appalto in corso, con conseguente accantonamento, in apposito fondo, degli utili maturati nel corso della gestione straordinaria, ha impugnato il provvedimento con cui, a seguito della revoca dell'interdittiva, la Prefettura aveva disposto la retrocessione degli utili accantonati alle stazioni appaltanti.

La Sezione, ritenuta sussistente la giurisdizione del giudice amministrativo in considerazione del carattere autoritativo del provvedimento di retrocessione degli utili, ha rilevato che le disposizioni normative citate nulla dispongono con riferimento alla destinazione degli utili accantonati derivanti dalla prosecuzione dei contratti durante il periodo di sottoposizione all'interdittiva antimafia, nemmeno allorquando, come nel caso di specie, la misura interdittiva riguardante l'impresa sia stata nel frattempo revocata. A fronte di tale lacuna, il Consiglio di Stato, in sede consultiva, nel parere 11 maggio 2018 n. 1567, ha osservato che sussiste in capo all'impresa commissariata l'obbligo di portare comunque ad esecuzione il programma contrattuale, con esclusivo diritto al rimborso dei costi e delle spese sostenute e con (definitiva) ablazione del profitto di impresa, ablazione che può essere inquadrata nell'ambito delle prestazioni propriamente "imposte", in forza di motivata determinazione provvedimento, nella logica dell'art. 23 della Costituzione.

Tale orientamento del Consiglio di Stato è stato integralmente recepito nelle *"Quinte linee guida per la gestione degli utili derivanti dalla esecuzione dei contratti d'appalto o di concessione sottoposti*

*alla misura di straordinaria gestione, ai sensi dell'articolo 32 del decreto-legge n. 90/2014*", adottate congiuntamente dal Ministero dell'Interno e dall'ANAC in data 16 ottobre 2018 (e pubblicate sulla GURI del 31 ottobre 2018).

Il Collegio ha quindi ritenuto che le pronunce (seppure non numerose) e il dibattito dottrinario sulla vicenda della "retrocessione degli utili" derivante dall'interpretazione dell'art. 32, commi 7 e 10, d.l. n. 90/2014 facciano ritenere che si sia formata, in sede interpretativa, quella opinione comune, in termini di "diritto vivente", in ordine al significato da attribuire alla normativa richiamata, che non consente di pronunciarsi in senso difforme da quanto sopra rappresentato.

Pertanto la questione di costituzionalità è stata ritenuta rilevante in quanto il provvedimento prefettizio di retrocessione degli utili del 24 giugno 2021 costituisce diretta applicazione dell'art. 32, commi 7 e 10, d.l. n. 90/2014, siccome interpretato nel c.d. "diritto vivente", tanto che solo una declaratoria di illegittimità costituzionale della normativa citata avrebbe potuto condurre all'accoglimento del ricorso.

Quanto alla non manifesta infondatezza, la Sezione ha osservato che il punto di equilibrio, in caso di esercizio del potere di interdittiva (ambito nel quale si confrontano contrapposti interessi di massimo rilievo, come la prevenzione dei tentativi di infiltrazione mafiosa nelle imprese e la tutela dell'iniziativa economica privata prevista dall'art. 41 Cost.), va individuato nel rigoroso rispetto del principio di legalità, che non ammette soluzioni che non siano direttamente ricavabili dal dettato legislativo e, nel caso di specie, l'art. 32, commi 7 e 10, d.l. n. 90/2014 nulla dispone in ordine al profilo della retrocessione degli utili derivanti dalla prosecuzione dei contratti valutati dall'autorità amministrativa di particolare interesse pubblico.

La Sezione ha quindi ritenuto che l'art. 32, commi 7 e 10, d.l. n. 90/2014, come interpretato nel "diritto vivente", si pone in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto la misura della retrocessione degli utili, quantomeno in una fattispecie come quella in esame (ovvero di un'impresa nel frattempo ritornata *in bonis*) costituisce misura sproporzionata ed irragionevole che, peraltro, disciplina in maniera differente un'ipotesi simile rispetto a quella contemplata dall'art. 94, comma 3, d.lgs n. 159 del 2011, che non prevede una tale misura in caso di prosecuzione di un contratto di rilevante interesse pubblico da parte di un'impresa attinta dal provvedimento interdittivo.

**Dubbi sulla previsione della dispensa per infermità nel caso di assenza per un periodo superiore al semestre**

Con l'ordinanza della Sezione I 6 ottobre 2022, n. 12674, è stata rimessa alla Corte costituzionale la questione di legittimità dell'art. 21, comma 2, del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, in relazione all'art. 76 della Costituzione.

Si è osservato che tale disposizione, evidenziando che la legge 28 aprile 2016, n. 57 (“Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace”), nel dettare i criteri direttivi della delega aveva stabilito che il Governo, disciplinasse i casi di decadenza dall'incarico, revoca e dispensa dal servizio, prevedendo, in particolare, che a tutti i magistrati onorari si applicasse la disciplina della decadenza e della dispensa dal servizio, prevista dall'art. 9 della legge 21 novembre 1991, n. 374 e succ. mod.; tale disposizione stabiliva che “Il giudice di pace è dispensato, su sua domanda o d'ufficio, per infermità che impedisce in modo definitivo l'esercizio delle funzioni o per altri impedimenti di durata superiore a sei mesi”. L'art. 21, comma 2, del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, recante la riforma organica della magistratura onoraria, ha previsto la dispensa, “anche d'ufficio, per impedimenti di durata superiore a sei mesi”, senza distinguere tra infermità e altri impedimenti.

Affermata la rilevanza della questione di costituzionalità, il Collegio ha concluso altresì per la non manifesta infondatezza della stessa, in quanto dal tenore letterale emerge un contrasto tra il criterio imposto dalla legge delega (che fa riferimento all'art. 9 l. n. 374/1991) e il disposto della corrispondente norma del decreto legislativo. Per la prima, infatti, l'infermità costituisce causa di dispensa solo quando impedisca “in modo definitivo” l'esercizio delle funzioni, mentre la durata massima semestrale è prevista solo per gli “altri impedimenti” e, quindi, per impedimenti diversi dall'infermità. Il decreto legislativo, invece, ha previsto la dispensa per qualsiasi impedimento che si protragga oltre sei mesi, senza riportare, in difformità dal criterio posto dalla delega, il trattamento più favorevole previsto dalla legge n. 374/91 per le infermità, non operando alcuna distinzione tra i tipi di impedimento.

### **Questione di legittimità costituzionale in ordine al meccanismo di aggiornamento automatico dell'onere fiscale minimo**

La Sezione II, con l'ordinanza 21 ottobre 2022, n. 13610, ha rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 39-*octies*, commi 1-8, del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (“Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative”), per violazione degli artt. 11 e 117 della Costituzione, integrati dalla

disciplina interposta dettata dagli artt. 7, par. 3 e 4, 14, par. 1 e 15, par. 1, della direttiva 2011/64/UE (relativa alla struttura e alle aliquote dell'accisa applicata al tabacco lavorato) sul cd. "onere fiscale minimo".

In particolare, l'ordinanza ha ritenuto non manifestamente infondata la prospettata necessità di verificare la conformità della disciplina nazionale - di cui al citato art. 39-*octies* - rispetto a quella europea che lo ha istituito, nella parte in cui introduce il meccanismo di aggiornamento automatico dell'onere fiscale minimo che, agganciato all'accisa *ad valorem*, comporterebbe un carico fiscale maggiore sui produttori (c.d. piccole imprese) che commercializzano sigarette a una classe di prezzo più bassa rispetto a quella c.d. di parità, con conseguente violazione degli artt. 1 e 117 della Costituzione per il tramite della disciplina interposta in precedenza citata, diretta a tutelare i principi di libera concorrenza nel mercato interno e della libera determinazione del prezzo di vendita nel settore economico della produzione delle sigarette.

### **Imposta di consumo su bevande contenenti zuccheri (cd. *Sugar Tax*). Dubbi in ordine a una possibile disparità di trattamento con altri prodotti contenenti edulcoranti**

La Sezione II, con l'ordinanza 14 novembre 2022, n. 14918, ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata – in relazione agli articoli 3 e 53 della Costituzione, sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza tributaria – la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 661- 676, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, introdotta al fine di limitare l'apporto ulteriore di zuccheri nella dieta giornaliera degli individui, causa di un aumento potenziale di fenomeni quali l'aumento dell'obesità media della popolazione e la diffusione di malattie come il diabete, nella parte in cui ha assoggettato a imposta sul consumo i succhi di frutta (compresi i mosti di uva) o di ortaggi e legumi, non fermentati, senza aggiunta di alcol, anche addizionati di zuccheri o di altri dolcificanti e le acque, comprese quelle minerali e gassate, con aggiunta di zucchero o di altri dolcificanti o di aromatizzanti, e altre bevande non alcoliche e non anche altri prodotti alimentari diversi dalle bevande, ma parimenti contraddistinti dall'aggiunta di edulcoranti.



## **All'esame della Corte costituzionale la legittimità della risoluzione con legge di una concessione autostradale per grave inadempimento del concessionario**

Con la sentenza non definitiva 29 dicembre 2022, n. 17819, la Sezione IV ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto legge 7 luglio 2022, n. 85 (disciplina trasfusa, poi, nell'art. 7 ter del decreto legge 16 giugno 2022, n. 68, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 agosto 2022, n. 108), in relazione agli artt. 3, 24, 25, 77, 97, 101, 102, 103, 111 e 113 della Costituzione.

La fattispecie riguardava una convenzione stipulata tra la ricorrente e Anas S.p.a., disciplinante il rapporto di concessione per la gestione di un tratto di rete autostradale. In particolare, con i provvedimenti impugnati l'amministrazione aveva risolto la concessione per grave inadempimento del concessionario e, successivamente, il legislatore, con le disposizioni sopra richiamate, aveva ribadito la volontà risolutoria, richiamando la motivazione del provvedimento amministrativo e dichiarando quest'ultimo immediatamente e definitivamente efficace.

Il Collegio, in particolare, ha dubitato della legittimità costituzionale dei sopra citati atti normativi di rango primario, in relazione:

- all'art. 77 Cost., in quanto i decreti legge sarebbero stati emanati in assenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza;
- agli artt. 3 e 97 Cost., atteso che la legificazione dei provvedimenti terminali del procedimento di contestazione, attuata mediante l'emanazione di una legge provvedimento, avrebbe precluso di poter apprezzare e sindacare l'intera attività di accertamento, in esito alla quale era stata disposta la risoluzione del rapporto di concessione;
- agli artt. 3, 24, 25, 101, 102, 103, 111 e 113 Cost., dal momento che la legge provvedimento interferisce con l'esercizio della funzione giurisdizionale, essendo già pendente, alla data della sua emanazione, un giudizio avente ad oggetto la legittimità della risoluzione, con conseguente grave compromissione del diritto di difesa della società ricorrente.

La Sezione ha infine evidenziato la rilevanza della questione di costituzionalità, atteso che le norme, della cui legittimità si dubitava, dovevano essere inderogabilmente applicate nel giudizio *a quo*.

## Alla Corte costituzionale il limite dei tre mandati dei componenti degli organi direttivi delle federazioni sportive

Con le sentenze non definitive 30 dicembre 2022, n. 17923 e n. 17925, la Sezione I *ter* ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, come modificato dall'art. 2, comma 1, della legge 11 gennaio 2018, n. 8, e dell'art. 6, commi 1 e 2, della medesima legge, nella parte in cui escludono per gli associati alla FIT la possibilità di candidarsi nell'ambito degli organi direttivi ove abbiano già svolto tre mandati, per violazione degli artt. 2, 3, 18, 41, 42, 48 e 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 11 CEDU, e dell'art. 12 della Carta di Nizza. Oggetto del giudizio erano le decisioni con cui il Collegio di garanzia dello Sport del CONI aveva escluso i ricorrenti dalla possibilità di candidarsi per la carica di consiglieri dei comitati regionali della Federazione Italiana Tennis (FIT), in ragione del superamento del limite massimo di tre mandati già svolti, previsto dall'art. 54, comma 2, Statuto FIT. La Sezione ha, in primo luogo, rilevato che l'art. 2, comma 1, l. n. 8/2018 ha modificato l'art. 16, comma 2, d.lgs. n.242/1999, che ora così recita: *“Gli statuti delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate prevedono le procedure per l'elezione del presidente e dei membri degli organi direttivi, promuovendo le pari opportunità tra donne e uomini. Il presidente e i membri degli organi direttivi restano in carica quattro anni e non possono svolgere più di tre mandati. (...) Qualora le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate non adeguino i propri statuti alle predette disposizioni, il CONI, previa diffida, nomina un commissario ad acta che vi provvede entro sessanta giorni dalla data della nomina. Gli statuti delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate possono prevedere un numero di mandati inferiore al limite di cui al presente comma, fatti salvi gli effetti delle disposizioni transitorie in vigore. La disciplina di cui al presente comma si applica anche agli enti di promozione sportiva, nonché ai presidenti e ai membri degli organi direttivi delle strutture territoriali delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate”*.

L'art. 6, comma 1 e 2, l. n. 8/2018 ha poi previsto i termini di adeguamento degli statuti del CONI e delle varie Federazioni sportive, rispettivamente in sei e quattro mesi dall'entrata in vigore della legge.

Con riferimento alla modifica dello Statuto della FIT, il CONI, in carenza del suo adeguamento entro i termini previsti, ha nominato, ai sensi del rinnovato art. 16, comma 2, d.lgs. n. 242/1999, un commissario *ad acta*, il quale, con decreto del 20 giugno 2019, ha modificato l'art. 54, comma 2, dello Statuto della FIT nel modo che segue: *“Il presidente federale, i presidenti regionali e provinciali, i componenti del consiglio federale e dei consigli regionali e provinciali della FIT non possono svolgere più di tre mandati”*.

Su tale base sono state adottate le delibere impugnate.

Il Collegio ha rilevato che la previsione dell'art. 16 citato, nella parte in cui esclude per gli associati della FITT la possibilità di candidarsi nell'ambito degli organi direttivi qualora abbiano già svolto tre mandati elettivi, comporta per gli interessati un'interdizione in via definitiva dalla possibilità di far parte degli organi direttivi della Federazione, con la conseguente impossibilità per gli stessi di partecipare attivamente all'attività gestionale e di indirizzo dell'ente.

Tale disposizione è stata ritenuta in contrasto anzitutto con gli artt. 2, 3 e 18 Cost., risultando sproporzionata ed irragionevole rispetto agli obiettivi che il legislatore stesso si era prefissato di raggiungere, soprattutto tenuto conto del fatto che la limitazione incide su un'associazione di diritto privato che contribuisce allo sviluppo della personalità dell'individuo, quale deve essere qualificata la federazione sportiva.

Le decisioni hanno affermato che la *ratio* ispiratrice della già evidenziata modifica legislativa dell'art. 16, comma 2, d.lgs. n. 242/1999 risiede nell'evitare "rendite di posizione" da parte di coloro che fanno parte degli organi direttivi delle Federazioni, in modo da favorire un ricambio all'interno di questi ultimi.

Tuttavia, la definitiva incandidabilità per lo svolgimento di tre mandati non è risultata, almeno *prima facie*, superare il test di proporzionalità che lo stesso giudice delle leggi impone di valutare, con conseguente possibile violazione anche dell'art. 3 Cost., a maggior ragione se rapportata ai richiamati artt. 2 e 18 della Cost. (e, quindi, anche all'art. 117, comma 1, Cost. con riferimento ad art. 11 CEDU, e all'art. 12 Carta di Nizza), in quanto una tale misura restrittiva e definitiva costituisce una rilevante compressione della libertà di associazione dell'individuo, escluso definitivamente dalla vita attiva dell'associazione di riferimento, determinando anche una difficoltà a reperire candidati per ricoprire le cariche associative, con conseguente incidenza sul funzionamento stesso dell'associazione.

## **25) ORDINANZE DI RIMESSIONE ALLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA**

**Assegnazione di quote di emissione di CO<sub>2</sub> a titolo gratuito nell'ambito del sistema UE ETS in caso di impianti connotati da una pluralità di fonti di energia termica**

Con l'ordinanza 25 gennaio 2022, n. 836, la Sezione II *bis* ha rimesso alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, ai sensi dell'art. 267 del TFUE, alcune questioni pregiudiziali concernenti la normativa in materia di scambio di quote di emissione di CO<sub>2</sub> in vigore nell'ambito dell'Unione Europea, di cui alla direttiva 2003/87/CE (cd. "Direttiva ETS" - come modificata dalla direttiva 2009/29/CE e, da ultimo, dalla direttiva 2018/410/UE), recepita nel nostro ordinamento dal decreto legislativo 9 giugno 2020, n. 47.

La pronuncia ha puntualmente ricostruito il cd. sistema ETS, articolato su due modalità di assegnazione delle quote di emissione: *a)* a titolo oneroso, per gli impianti di produzione di energia elettrica e gli impianti che svolgono attività di cattura, trasporto e stoccaggio del carbonio (CCS), i quali devono approvvigionarsi all'asta di quote per l'intero proprio fabbisogno; *b)* a titolo gratuito, per gli impianti afferenti ai settori manifatturieri, sulla base del loro livello di attività e di standard di riferimento (*benchmark*) elaborati dalla Commissione europea e validi a livello europeo.

In Italia, l'Autorità nazionale competente per l'attuazione del sistema ETS è il Comitato Nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per la gestione delle attività di progetto del Protocollo di Kyoto (cd. "Comitato ETS"), cui spetta, tra le altre funzioni, l'invio alla Commissione, secondo le modalità disciplinate con il Regolamento delegato (UE) 2019/331 della Commissione del 19 dicembre 2018, dell'apposito elenco di cui all'art. 11, paragrafo 1, della direttiva 2003/87/CE, contenente una serie di informazioni per ciascun impianto esistente che richiede l'assegnazione gratuita di quote.

In data 20 giugno 2019, è stata poi pronunciata dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea la sentenza C-682/17 (cd. "Sentenza Exxon"), che ha interpretato la nozione di "impianto di produzione di elettricità" ai sensi dell'art. 3, lettera u), della Direttiva ETS.

Nella fattispecie all'esame della Sezione, il Comitato ETS, all'esito dell'istruttoria condotta in accordo con la Commissione europea, non aveva attribuito alcuna quota di emissioni a titolo gratuito all'impianto gestito dalla società ricorrente, qualificandolo come "impianto di produzione di elettricità" (o "*electricity generator*") ai sensi della interpretazione di cui alla citata sentenza Exxon.

La Società ricorrente lamentava che il proprio impianto non fosse assimilabile all'impianto Exxon, dal momento che non immetterebbe in modo continuativo neppure minime quantità di corrente nella rete elettrica pubblica, essendo la vendita episodica e interamente destinata ad essere impiegata per il fabbisogno interno.

L'ordinanza ha rimesso all'esame della Corte di Giustizia quattro quesiti.

Con i primi due, in particolare, è stato chiesto se la deliberazione assunta dal Comitato ETS, in considerazione della procedura di adozione e, in particolare, del meccanismo di interlocuzione con la Commissione europea previsto dal Regolamento delegato (UE) 2019/331 in merito all'inclusione degli impianti all'interno dell'elenco per l'assegnazione di quote CO<sub>2</sub>, possa formare oggetto di autonoma impugnazione innanzi al Tribunale dell'Unione europea ai sensi dell'art. 263, comma 4, TFUE, laddove l'atto impugnato sia produttivo di effetti giuridici vincolanti e riguardi direttamente l'operatore economico ricorrente, oppure se, in caso contrario, il privato direttamente leso possa impugnare innanzi al Tribunale dell'Unione europea la decisione assunta dalla Commissione europea di rifiutare l'inclusione dell'impianto nell'elenco ai sensi dell'art. 14, comma 4, del suddetto Regolamento.

Con il terzo e quarto quesito è stato poi chiesto se la nozione di “impianto di produzione di elettricità” ai sensi dell'Articolo 3(u) della Direttiva 2003/87/CE, come interpretata dalla sentenza Exxon, ricomprenda anche situazioni in cui l'impianto produca energia interamente destinata all'autoconsumo, laddove se ne riversi nella rete pubblica in modo intermittente solo quando gli impianti destinati a ricevere l'energia sono interrotti a garanzia del funzionamento dell'impianto, e se una tale interpretazione della citata definizione sia compatibile con i principi generali di diritto dell'Unione del rispetto delle condizioni concorrenziali tra operatori in caso di concessione di incentivi e di proporzionalità della misura, laddove non incentiva l'autoconsumo di energia elettrica attraverso il riconoscimento di quote di emissione CO<sub>2</sub> gratuite per quegli impianti che ne facciano utilizzo.

### **Limiti alla messa in commercio di sacchetti da asporto in materiale non biodegradabile**

La Sezione II *bis*, con l'ordinanza 7 febbraio 2022, n. 1440, ha rimesso alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea la soluzione di alcune questioni pregiudiziali interpretative concernenti la compatibilità della normativa nazionale che prevede il divieto alla commercializzazione di sacchetti da asporto monouso non biodegradabili con la disciplina dettata dalla direttiva 1994/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 1994 (cd. “Direttiva imballaggi”).

Con tale direttiva il legislatore comunitario ha inteso armonizzare le misure nazionali sulla gestione degli imballaggi al fine di garantire un alto livello di protezione ambientale, vietando l'immissione nel mercato comune degli imballaggi non conformi a tutti i

requisiti essenziali definiti dalla medesima direttiva (cfr. allegato II), e, allo stesso tempo, prevedendo, in capo agli Stati membri, il divieto di ostacolare l'immissione in commercio, nel loro territorio, di imballaggi che risultino invece conformi alle suddette caratteristiche (art. 18).

Il legislatore nazionale ha recepito la Direttiva imballaggi con il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (cd. "Decreto Ronchi"), improntato ad un approccio incentrato sul concetto di "gestione integrata", per poi passare alla progressiva introduzione di misure finalizzate al raggiungimento del definitivo diniego della commercializzazione di sacchi non biodegradabili per l'asporto delle merci.

Da ultimo, con il decreto 18 marzo 2013 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e del Ministero dello Sviluppo Economico, sono state individuate ulteriori e specifiche tecniche, con previsione di un divieto di messa in commercio di sacchi da asporto monouso fabbricati in materiale non biodegradabile non conformi alle stesse.

La Sezione ha sollevato le quattro questioni pregiudiziali.

Con la prima è stato chiesto alla CGUE se le disposizioni dettate dalla Direttiva imballaggi ostino all'applicazione di una disciplina nazionale, quale quella dettata dal decreto interministeriale impugnato, che vieta la commercializzazione di sacchi da asporto monouso fabbricati con materiali non biodegradabili, ma rispondenti agli altri requisiti stabiliti dalla medesima Direttiva, quando tale disciplina nazionale (contenente regole tecniche più restrittive rispetto alla normativa comunitaria) non sia stata previamente notificata dallo Stato membro alla Commissione europea, ma solo comunicata successivamente all'adozione e prima della pubblicazione del provvedimento.

In secondo luogo, la Sezione ha chiesto se le ulteriori norme tecniche dalla medesima stabilite trovino giustificazione nella finalità di assicurare una più alta tutela dell'ambiente, tenuto conto, eventualmente, della particolarità delle problematiche della raccolta dei rifiuti nello Stato membro e della necessità dello Stato stesso di dare attuazione anche agli obblighi comunitari previsti in tale connesso ambito; diversamente, la Sezione pone la questione pregiudiziale se il divieto di commercializzazione, pur quanto siano rispettati i requisiti stabiliti dalla Direttiva imballaggi, possa costituire violazione grave e manifesta dell'art. 18 della Direttiva imballaggi.

Ancora, è stato chiesto se la disciplina comunitaria vada interpretata nel senso di costituire una norma chiara e precisa, atta a vietare qualsiasi ostacolo alla commercializzazione dei sacchetti conformi ai requisiti ivi stabiliti, comportando la

necessaria disapplicazione della normativa nazionale eventualmente difforme ad opera di tutti gli organi dello Stato, ivi incluse le amministrazioni pubbliche.

**Questione pregiudiziale in ordine alla legittimità delle norme nazionali che prevedono la validità del servizio non di ruolo prestato dai candidati presso scuole secondarie nazionali, e non anche presso istituzioni di pari livello appartenenti ad altri Paesi europei**

Con l'ordinanza 24 maggio 2022, n. 6653, la Sezione III *bis* ha sollevato questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione Europea, ai sensi dell'articolo 267 del TFUE, formulando il seguente quesito interpretativo: *“Ferma restando la valutabilità dei servizi maturati dalla parte ricorrente nel Regno Unito ai sensi del diritto comunitario, nonostante l'intervenuto recesso di quest'ultimo dalla sua partecipazione all'Unione Europea, se l'articolo 45, paragrafi 1 e 2, TFUE e l'articolo 3, paragrafo 1, lettera b) del Regolamento europeo n. 492/2011 debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad una norma come quella prevista dall'articolo 1, co. 6 del decreto legge n. 126/2019, convertito con modificazioni dalla legge n. 159/2019, ai sensi della quale, per la partecipazione al concorso straordinario per l'arruolamento a tempo indeterminato di personale docente nella scuola secondaria italiana, sia ritenuto valido esclusivamente il servizio non di ruolo prestato dai candidati presso scuole secondarie statali nazionali, e non anche presso istituzioni di pari livello presenti in altri Paesi europei, considerata la peculiare finalità della procedura in questione di contrastare il fenomeno del precariato nazionale e, ove la normativa italiana non fosse ritenuta dalla Corte adita astrattamente in contrasto con il quadro normativo europeo, se le misure dalla stessa contemplate possano essere ritenute proporzionate, in concreto, rispetto all'anzidetto obiettivo di interesse generale da raggiungere”*.

La controversia in esame aveva ad oggetto l'esclusione della ricorrente dal concorso straordinario per il reclutamento di personale docente, indetto con il decreto dipartimentale 23 aprile 2020 n. 510, per mancanza di uno dei requisiti di partecipazione. L'articolo 2, comma 2, lettera a), del bando di concorso aveva previsto che il servizio pregresso svolto per tre annualità dovesse essere prestato presso le scuole secondarie statali: la norma è risultata conforme al dettato normativo contenuto nel decreto legge 29 ottobre 2019, n. 126, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 2019, n. 159.

La legge n. 159/2019 ha sancito espressamente come lo scopo della procedura straordinaria di cui trattasi sia quello *“di contrastare il fenomeno del ricorso ai contratti a tempo determinato nelle istituzioni scolastiche statali e per favorire l'immissione in ruolo dei relativi precari”*,

vincolando la pubblica amministrazione nell'esercizio del potere e, quindi, nell'adozione del provvedimento.

La Sezione, nel ripercorrere le varie posizioni sulla questione, ha rilevato come l'adozione di misure straordinarie volte a contrastare la disoccupazione in un settore specifico, come quello scolastico, sia coerente con gli obiettivi euro-unitari e con il principio di proporzionalità, non essendo l'unico strumento di assunzione e reclutamento per il pubblico impiego.

Ha affermato, inoltre, la conformità della procedura ai principi costituzionali del diritto all'accesso al pubblico impiego e del pubblico concorso (cfr. Corte Costituzionale, sentenza 2 maggio 2019, n. 106).

Ha tuttavia evidenziato come la procedura debba garantire una piena circolazione dei lavoratori nello spazio europeo, poiché il mancato riconoscimento del servizio prestato presso un'altra Nazione rende meno appetibile lo spostamento tra i vari Stati; inoltre, ha sottolineato la necessità di tenere una leale cooperazione tra gli Stati membri, proprio per arginare l'inoccupazione sul piano europeo e non solo nazionale.

La Corte di giustizia dell'Unione Europea si è pronunciata di recente in senso conforme, rilevando come il principio di proporzionalità debba guidare lo Stato Membro nell'adozione di tali misure.

Il Tribunale, all'esito della disamina sulle varie tesi, ha rimesso la questione pregiudiziale alla Corte di giustizia UE per verificare la conformità delle disposizioni nazionali con l'articolo 45 paragrafi 1 e 2, TFUE e l'articolo 3, paragrafo 1, lettera b) del Regolamento europeo n. 492/2011.

### **Dubbi in ordine alla compatibilità comunitaria dell'obbligo dei fornitori dei servizi di intermediazione *on line* di iscrizione nel registro degli operatori di comunicazioni**

L'ordinanza della Sezione IV *bis* 10 ottobre 2022, n. 12834, ha rimesso alla Corte di giustizia dell'Unione europea alcune questioni pregiudiziali interpretative in ordine alla compatibilità con il diritto europeo dell'art. 1, comma 6, lett. a), n. 5, della legge 31 luglio 1997, n. 249, come modificato dall'art. 1, comma 515, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, che impone ai fornitori di servizi di intermediazione *on line* e di motori di ricerca parimenti *on line*, l'iscrizione nel registro degli operatori di comunicazioni (ROC), comportante la trasmissione di rilevanti informazioni sulla propria organizzazione e la



corresponsione di un contributo economico, oneri la cui mancata osservanza è presidiata da sanzioni amministrative pecuniarie.

In particolare, il Collegio ha dubitato che la disciplina nazionale, pur asseritamente adottata per il perseguimento degli scopi previsti dal regolamento (UE) 2019/1150, sia compatibile con gli artt. 15 e 16 del regolamento medesimo: essa introduce, infatti, a carico dei fornitori oneri sproporzionati, in alcun modo funzionali ad assicurare la promozione dell'equità e della trasparenza in favore degli utenti commerciali.

Analoghi dubbi sono stati sollevati, inoltre, in ordine alla compatibilità della disciplina nazionale con la direttiva (UE) 2015/1535, che impone agli Stati membri di comunicare alla Commissione europea i progetti diretti all'introduzione di una regola tecnica specificamente riguardante i servizi della società dell'informazione. Infatti, le norme relative all'obbligo di iscrizione al ROC sembrano potersi qualificare come regole tecniche, alla luce della definizione contenuta all'art. 1 della direttiva citata, in quanto introducono un requisito generale specificamente richiesto per l'esercizio di servizi della società di informazione.

Il Collegio ha altresì dubitato della compatibilità della disciplina nazionale con il principio di libera prestazione dei servizi di cui all'art. 56 TFUE, come specificato nella direttiva 2000/31/CE ("Direttiva sul Commercio Elettronico") e nella direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno. Infatti, l'obbligo di iscrizione nel registro e i conseguenti oneri amministrativi ed economici sembrano integrare una restrizione della libera circolazione dei servizi della società dell'informazione, non rientrante nei casi consentiti dalle richiamate normative europee.

Infine, il possibile contrasto con la direttiva 2000/31/CE è stato prospettato anche sotto un diverso profilo: il progetto di legge, in quanto idoneo a restringere la libera circolazione dei servizi, avrebbe dovuto essere comunicato preventivamente alla Commissione, ai sensi dell'art. 3, par. 4, lett. b), della citata direttiva.

### **Questione pregiudiziale in ordine alla compatibilità comunitaria delle modifiche apportate al testo di una concessione autostradale senza la previa valutazione della sussistenza dell'obbligo di indire una gara**

La sentenza non definitiva della Sezione IV 29 ottobre 2022, n. 13434, ha rimesso alla Corte di giustizia dell'Unione europea alcune questioni pregiudiziali interpretative in ordine alla compatibilità con il diritto europeo dell'art. 43 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 dicembre 2011, n. 214, che

regola il procedimento riguardante gli aggiornamenti e le revisioni delle convenzioni autostradali.

Il Collegio ha rilevato preliminarmente che la direttiva 2014/23/UE impone l'indizione di una nuova procedura di concessione “quando vengono apportate modifiche sostanziali alla concessione iniziale, in particolare al campo di applicazione e al contenuto dei diritti e degli obblighi reciproci delle parti” (v. considerando n. 75 e, altresì, sentenza CGUE, 18 settembre 2019, in C-526/2017).

L'art. 43 della medesima direttiva consente di derogare ai principi dell'evidenza pubblica solo in presenza di specifici presupposti, tra cui quelli indicati alla lett. d), punto ii), e alla lett. c), punti i), ii) e iii).

Nel caso in esame l'amministrazione non ha in alcun modo valutato, nel procedimento di revisione di cui all'art. 43 d.l. n. 201/2011, se sussistessero o meno i presupposti che escludevano l'obbligo di indire una nuova procedura di gara.

Pertanto, è stato chiesto alla CGUE di stabilire se contrasti, o meno, con il diritto europeo l'interpretazione della normativa nazionale nel senso che l'amministrazione concedente possa istruire un procedimento di modificazione soggettiva ed oggettiva di una concessione autostradale in corso di validità, o di sua rinegoziazione, senza valutare ed esprimersi sull'obbligo di indire una procedura di evidenza pubblica.

Il Collegio ha poi rilevato che la direttiva 2014/23/UE pone la selezione qualitativa dei concessionari sia come fondamento dell'indizione di una procedura di gara per l'affidamento delle concessioni (art. 38), sia quale criterio volto a regolare l'applicazione, o meno, del principio di evidenza pubblica nell'ipotesi in cui si debba modificare il contenuto di rapporti concessori in corso di validità.

Nel caso in esame, si è ritenuto che l'amministrazione non avesse adeguatamente valutato, in sede di revisione della concessione, la sfiducia inevitabilmente determinatasi per effetto del grave inadempimento agli obblighi di manutenzione compiuto dal concessionario (la vicenda riguardava in particolare il crollo del ponte Morandi di Genova).

Infine è stato chiesto alla CGUE di chiarire se, nel caso di rilevata violazione del principio dell'evidenza pubblica e/o di rilevata inaffidabilità del titolare di una concessione autostradale, la normativa comunitaria imponga l'obbligo della risoluzione del rapporto.

## **DATI STATISTICI**

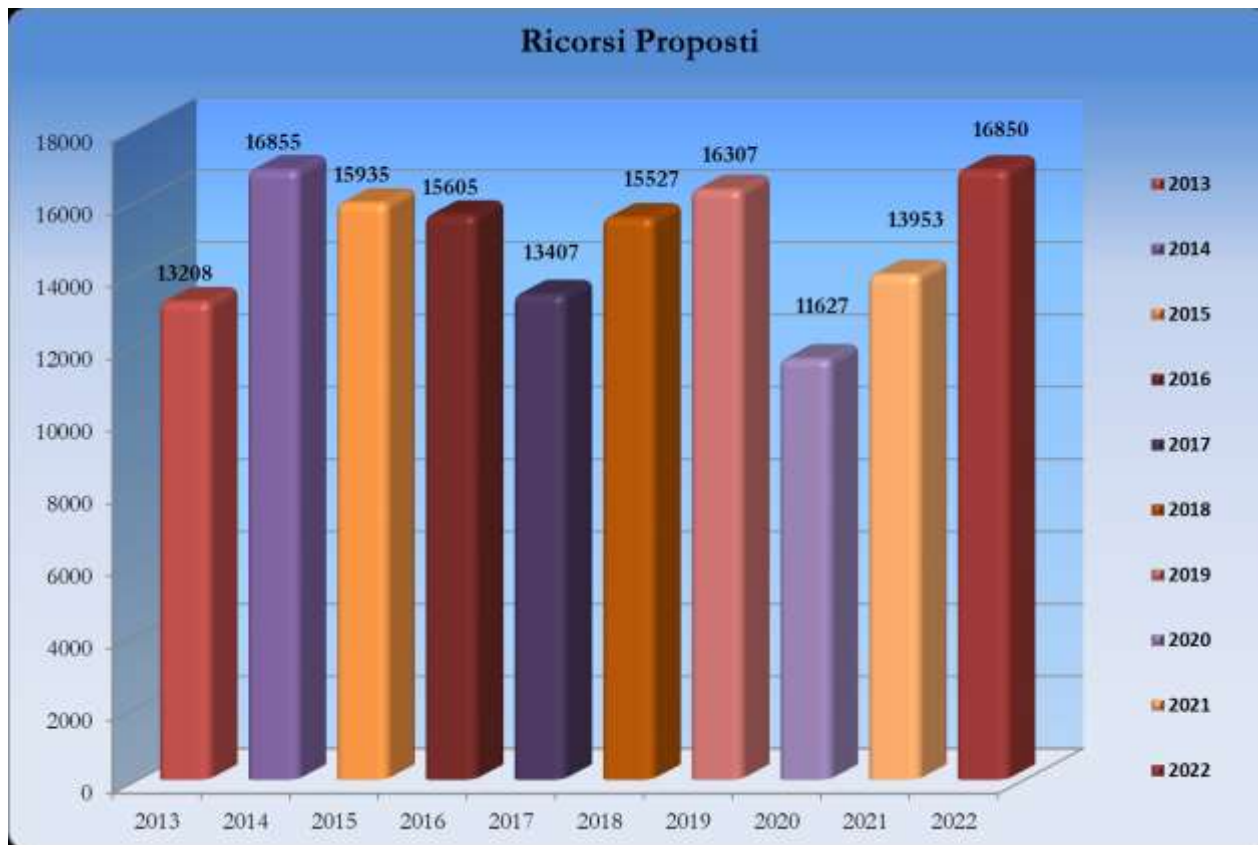
allegato 1

Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio - Roma

**RICORSI PROPOSTI AL T.A.R. LAZIO**

**DAL 2013 AL 2022**

ANNO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ricorsi Proposti	13208	16855	15935	15605*	13407	15527	16307	11627	13953	16850



\* Dato elaborato escludendo i ricorsi il cui deposito è stato duplicato nell'ambito della sperimentazione P.A.T. (dal 10 ottobre 2016 al 30 novembre 2016) o per errore nell'inserimento informatico

Fonte SIGA

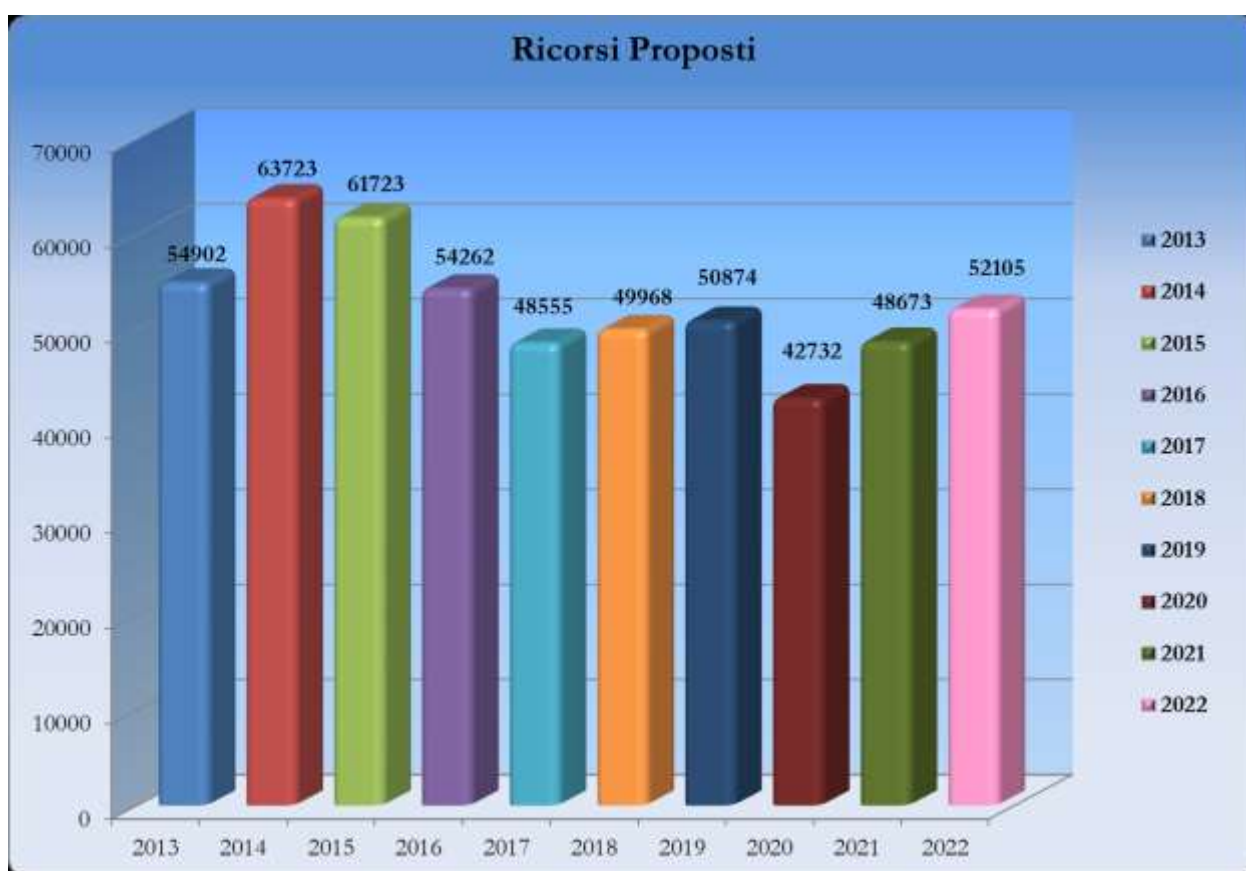
allegato 2

Tribunali Amministrativi Regionali

RICORSI PROPOSTI DAL 2013 AL 2022

INNANZI A TUTTI I TT.AA.RR.

ANNO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Ricorsi Proposti</b>	54902	63723	61723	54262*	48555	49968	50874	42732	48673	52105



\* Dato elaborato escludendo i ricorsi il cui deposito è stato duplicato nell'ambito della sperimentazione P.A.T. (dal 10 ottobre 2016 al 30 novembre 2016) o per errore nell'inserimento informatico

Fonte sito web della Giustizia Amministrativa

allegato 3

**RICORSI PROPOSTI NELL' ANNO 2022 INNANZI A CIASCUN T.A.R.  
E VARIAZIONI PERCENTUALI RISPETTO AL 2021**

Sede	Ricorsi pervenuti 2021	Ricorsi pervenuti 2022	$\Delta(2022/2021)$ (%)	Singolo TAR/Totale (%)
TAR ABRUZZO L'AQUILA	452	443	-1,99	0,85
TAR ABRUZZO PESCARA - sezione staccata	453	348	-23,18	0,67
TAR BASILICATA POTENZA	601	643	6,99	1,23
TAR CALABRIA CATANZARO	1962	1718	-12,44	3,30
TAR CALABRIA REGGIO CALABRIA - sezione staccata	671	651	-2,98	1,25
TAR NAPOLI	5644	6214	10,10	11,93
TAR SALERNO - sezione staccata	1998	2204	10,31	4,23
TAR BOLOGNA	1084	943	-13,01	1,81
TAR PARMA - sezione staccata	360	483	34,17	0,93
TAR FRIULI VENEZIA GIULIA TRIESTE	488	501	2,66	0,96
TAR LAZIO ROMA	13953	16850	20,76	32,34
TAR LAZIO LATINA	927	768	-17,15	1,47
TAR LIGURIA GENOVA	891	803	-9,88	1,54
TAR LOMBARDIA MILANO	2368	3533	49,20	6,78
TAR LOMBARDIA BRESCIA - sezione staccata	1096	1177	7,39	2,26
TAR MARCHE ANCONA	692	718	3,76	1,38
TAR MOLISE CAMPOBASSO	414	367	-11,35	0,70
TAR PIEMONTE TORINO	1322	1255	-5,07	2,41
TAR PUGLIA BARI	1363	1490	9,32	2,86
TAR PUGLIA LECCE - sezione staccata	1776	1435	-19,20	2,75
TAR SARDEGNA CAGLIARI	978	839	-14,21	1,61
TAR SICILIA PALERMO	2347	2146	-8,56	4,12
TAR SICILIA CATANIA - sezione staccata	2138	1998	-6,55	3,83
TAR TOSCANA FIRENZE	1692	1700	0,47	3,26
TAR TRENTINO ALTO ADIGE TRENTO	175	199	13,71	0,38
TAR TRENTINO ALTO ADIGE BOLZANO - Sez. Aut.	259	289	11,58	0,55
TAR UMBRIA PERUGIA	782	764	-2,30	1,47
TAR VALLE D'AOSTA AOSTA	56	64	14,29	0,12
TAR VENETO VENEZIA	1731	1562	-9,76	3,00
<b>Totale</b>	<b>48673</b>	<b>52105</b>	<b>7,05</b>	<b>100</b>

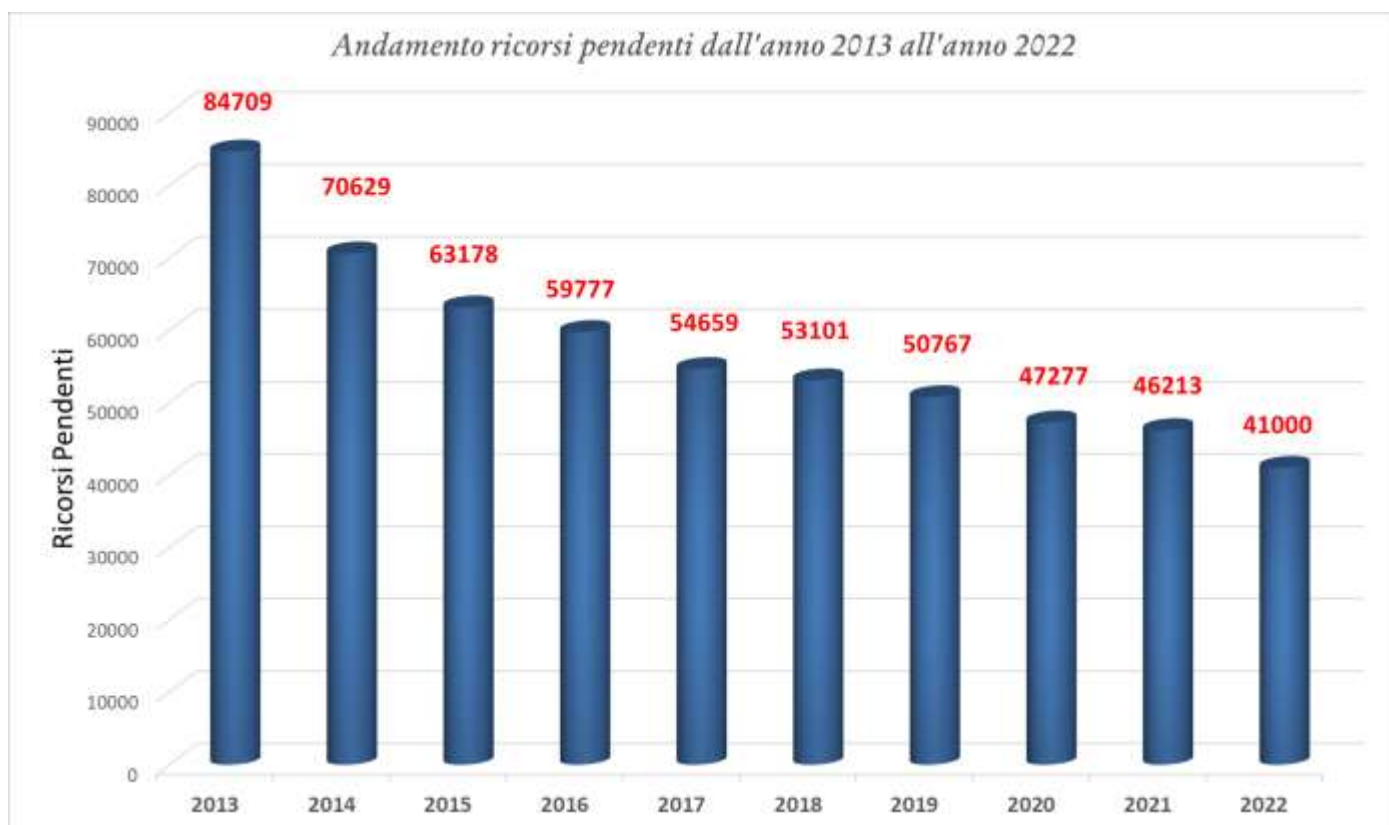
Fonte sito web della Giustizia Amministrativa

allegato 4

Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio - Roma

**RICORSI PENDENTI DAL 2013 AL 2022**

ANNO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ricorsi Pendenti	84709	70629	63178	59777	54659	53101	50767	47277	46213	41000
Variazione percentuale dei ricorsi pendenti	-21,33%	-16,62%	-10,55%	-5,38%	-8,56%	-2,85%	-4,40%	-6,87%	-2,25%	-11,28%



Fonte SIGA

allegato 5

Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio - Roma

**RICORSI PROPOSTI NELL'ANNO 2021 PER CLASSIFICAZIONE**

Classificazione per materia	N. ricorsi
SILENZIO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	3395
CONCORSI	1911
INSEGNANTI	1001
LEGGE PINTO	826
CITTADINANZA	769
SANITÀ PUBBLICA	717
UNIVERSITÀ	596
POLIZIA DI STATO E PENITENZIARIA	554
STRANIERI	549
EDILIZIA ED URBANISTICA	521
APPALTI	481
MILITARI	428
ACCESSO AI DOCUMENTI	425
ENERGIA ELETTRICA	364
GUARDIA DI FINANZA	326
CARABINIERI	307
PUBBLICO IMPIEGO	293
AUTORITÀ AMM.VE INDIPENDENTI ED AUT. EQUIPARATE	291
ISTRUZIONE PUBBLICA	287
PROFESSIONI E MESTIERI	207
COMUNI E PROVINCE	198
MAGISTRATI	188
CINEMATOGRAFIA,TEATRO, SPETTACOLI, SPORT E TURISMO	178
DEMANIO E PATRIMONIO	158
ENTI PUBBLICI	151
COMMERCIO E ARTIGIANATO	142
SICUREZZA PUBBLICA	127
SERVIZI PUBBLICI	108
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI AMMINISTRATIVE	86
INDUSTRIA	80
AMBIENTE	78
QUOTE LATTE	76

./.



allegato 5

Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio - Roma

**RICORSI PROPOSTI NELL'ANNO 2021 PER CLASSIFICAZIONE - segue**

Classificazione per materia	N. ricorsi
BENI CULTURALI E PAESAGGISTICI	74
CREDITO E RISPARMIO	67
AGRICOLTURA	60
RIFIUTI	60
PREVIDENZA E ASSISTENZA	59
ARMI	57
COLLABORATORI DI GIUSTIZIA	55
GIOCHI, LOTTERIE E SCOMMESSE	51
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ	49
PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)	44
MEDICINALI	41
REVISIONE PREZZI	36
ANIMALI	34
ASSOCIAZIONI E FONDAZIONI	33
AVVOCATI LIBERO FORO	31
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	28
FALLIMENTO E ALTRE PROCEDURE CONCORDATARIE	22
ANTICHITÀ E BELLE ARTI	21
PATENTE DI GUIDA	21
AEREOPORTI	20
MONOPOLI E DAZI	14
CONSORZI E COOPERATIVE	12
INFORMATICA ANTIMAFIA	12
REGIONI	12
BANCHE	10
INQUINAMENTO	10
ALTRO	99

Fonte SIGA

allegato 6

Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio - Roma

**RICORSI DEFINITI NELL'ANNO 2022 PER CLASSIFICAZIONE**

Classificazione per materia	con sent.	con sent. breve
STRANIERI	1261	303
SILENZIO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	1101	31
PUBBLICO IMPIEGO	1052	72
EDILIZIA ED URBANISTICA	691	81
LEGGE PINTO	650	0
SERVIZI PUBBLICI	594	20
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	535	9
APPALTI	534	62
POLIZIA DI STATO E PENITENZIARIA	506	53
PROFESSIONI E MESTIERI	499	27
UNIVERSITÀ	455	55
FORZE ARMATE	413	38
COMUNE E PROVINCIA	348	28
ACCESSO AI DOCUMENTI	328	26
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	302	16
AUTORITÀ AMM.VE INDIPENDENTI ED AUT. EQUIPARATE	272	2
SANITÀ PUBBLICA	254	19
COMMERCIO E ARTIGIANATO	234	9
INSEGNANTI	182	115
CONCORSI	170	406
MAGISTRATI	156	7
ENTI PUBBLICI	147	15
CARABINIERI	145	74
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	122	7
AGRICOLTURA E FORESTE	102	1
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	81	22
ISTRUZIONE	79	163
SICUREZZA PUBBLICA	72	17
AMBIENTE	59	1
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ	57	3
REGIONE	55	2
INDUSTRIA	31	9

./.

allegato 5

Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio - Roma

**RICORSI DEFINITI NELL'ANNO 2022 PER CLASSIFICAZIONE - segue**

<b>Classificazione per materia</b>	<b>con sent.</b>	<b>con sent. breve</b>
DEMANIO E PATRIMONIO	30	16
CITTADINANZA	26	39
ENERGIA ELETTRICA	25	12
ARMI	22	6
NOTAI	22	0
ANTICHITÀ E BELLE ARTI	18	0
RIFIUTI	18	4
ELEZIONI	17	2
MILITARI	16	36
GUARDIA DI FINANZA	13	193
BENI CULTURALI E PAESAGGISTICI	12	3
PESCA	12	0
INQUINAMENTO	11	2
FARMACIA	10	1
ALTRO	97	56
Totale	11836	2063

Fonte SIGA

