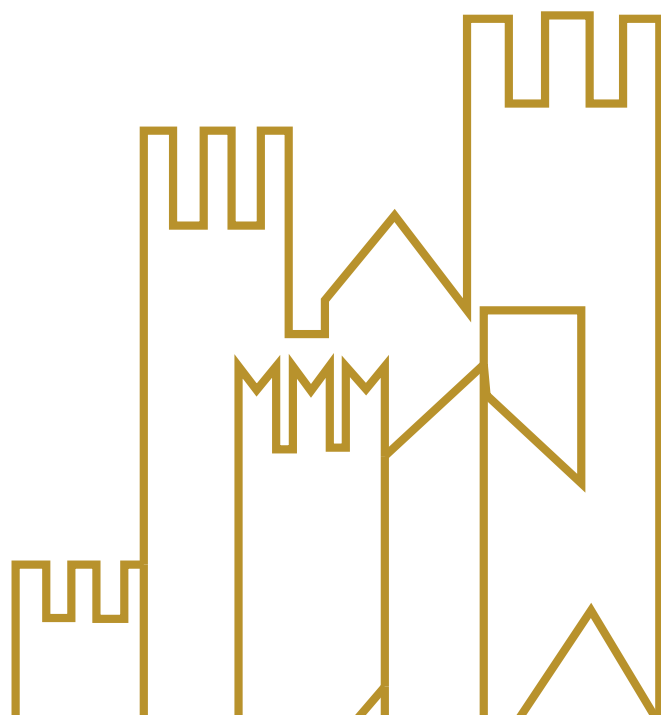


quadrimestrale di diritto ed economia

---

# Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni

---



**1/2025**

Gennaio-Aprile



Rivista  
di Diritto  
ed Economia  
dei Comuni



## Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni

Registrazione al Tribunale di Roma n. 136/2022 del 30.11.2022  
Registro degli Operatori di Comunicazione n. 39826  
Inserita nell'elenco ANVUR delle riviste scientifiche - Area 12

Gennaio-Aprile n. 1/2025

*Direttore Scientifico:* **Harald Bonura**

*Direzione Scientifica:* **Luigi Caso, Marcello Clarich,  
Michele Corradino, Margherita Interlandi, Bernardo Giorgio Mattarella,  
Guido Meloni, Veronica Nicotra**

*Comitato Scientifico:* **Vincenzo Antonelli, Gaetano Armao, Antonio Barone,  
Daniela Bolognino, Carlo Buonauro, Elisa D'Alterio, Fabrizio Dall'Acqua, Davide Di Russo,  
Daniele Donati, Marco Dugato, Giuliano Fonderico, Felice Giuffrè, Tommaso Giupponi,  
Stefano Glinianski, Mario Gorlani, Carlo Iannello, Nicola Lupo, Luciano Monti, Ida Nicotra,  
Pasquale Passalacqua, Aldo Sandulli, Fabrizio Tigano, Giovanni Valotti, Antonio Viscomi**

*Comitato di redazione:* **Gianpiero Madeo e Massimiliano Maitino (Coordinamento  
Responsabilità e Controllo); Gianluca Briganti, Pierfrancesco Miele,  
Alessandro Popolato, Anna Laura Rum, Federica Zaccarelli**

*Coordinamento di redazione:* **Annalisa D'Amato, Maria Rosaria Di Cecca**

*Direttore Responsabile:* **Stefania Dota**

*Editore:* **Comunicare - ANCI comunicazione ed eventi srl unipersonale  
Via dei Prefetti, 46 - 00186 Roma**

*Progetto grafico e impaginazione:* **Francesco Botteri**

*Stampa:* **Varigrafica Alto Lazio srl  
Via Cassia Km. 36,300 - Zona Ind. Settevene  
01036 Nepi (VT)**

**Finito di stampare nel mese di Giugno 2025**

**[www.rivistagiuridicadeicomuni.eu](http://www.rivistagiuridicadeicomuni.eu)**



<https://www.linkedin.com/company/93206826/admin/>



<https://twitter.com/RivistaCOMUNI>



## Saggi

1. Le fondazioni di diritto privato e le amministrazioni pubbliche ..... 17  
DI HARALD BONURA - DAVIDE DI RUSSO - BERNARDO GIORGIO MATTARELLA
2. La programmazione 2014-2027: i Comuni nella politica di Coesione europea.  
La sfida delle territorializzate in Sicilia ..... 39  
DI GIACOMO D'ARRIGO - PIERO DAVID
3. Il “Decreto integrativo e correttivo” in materia di contratti pubblici ..... 59  
DI LUCA DI DONATO
4. Sicurezza (urbana) e libertà di circolazione: la Consulta “salva” il daspo urbano ..... 81  
DI VITTORIA DROSI
5. La valorizzazione dei «borghi»: alcune considerazioni critiche a margine del Piano  
Nazionale Borghi ..... 97  
DI ANDREA MAGLIARI
6. Concessioni balneari: un coro di voci, in cerca di un “accordo” ..... 113  
DI ANDREA NARDONE
7. I paradossi della specialità: le norme di attuazione dello Statuto siciliano per il  
trasferimento ai comuni dell'Isola dell'esercizio delle funzioni di polizia ammini-  
strativa in materia di pubblici spettacoli ..... 131  
DI FABIO FRANCESCO PAGANO

## Note

1. Interventi edilizi assoggettati a CILA: come interpretare la mancata previsione di  
limiti temporali per l'esercizio di poteri di vigilanza e repressivi da parte del Comu-  
ne (Note a Tar Sicilia, Catania, sez. III, 21 gennaio 2025, n. 243 e sez. II, 23 gennaio  
2025, n. 260) ..... 145  
DI ANNA LAURA RUM

## INDICE GIURISPRUDENZA E CONTROLLO

|                                                                                       |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Provincia autonoma di Trento</b>                                                   |     |
| Corte costituzionale, 3 gennaio 2025 n. 1.....                                        | 161 |
| <b>Trasporto pubblico</b>                                                             |     |
| Corte costituzionale, 19 dicembre 2024 n. 206 .....                                   | 161 |
| <b>Provincia autonoma di Bolzano</b>                                                  |     |
| Corte costituzionale, 19 dicembre 2024 n. 210 .....                                   | 162 |
| <b>Procedimento elettorale</b>                                                        |     |
| Corte costituzionale, 23 gennaio 2025 n. 3.....                                       | 162 |
| <b>Autonomie speciali</b>                                                             |     |
| Corte costituzionale, 6 marzo 2025 n. 22.....                                         | 163 |
| <b>Cittadinanza</b>                                                                   |     |
| Corte costituzionale, 7 marzo 2025 n. 25.....                                         | 163 |
| <b>Energia</b>                                                                        |     |
| Corte costituzionale, 12 marzo 2025 n. 28.....                                        | 164 |
| <b>Reddito di cittadinanza</b>                                                        |     |
| Corte costituzionale, 20 marzo 2025 n. 31.....                                        | 164 |
| <b>Provincia autonoma di Bolzano</b>                                                  |     |
| Corte costituzionale, 20 marzo 2025 n. 37.....                                        | 165 |
| <b>Istruzione</b>                                                                     |     |
| Corte costituzionale, 17 aprile 2025 n. 48.....                                       | 166 |
| <b>Enti locali</b>                                                                    |     |
| Corte costituzionale, 17 aprile 2025 n. 49.....                                       | 166 |
| <b>Enti locali</b>                                                                    |     |
| Corte costituzionale, 18 aprile 2025 n. 51.....                                       | 166 |
| <b>Servizi pubblici</b>                                                               |     |
| Corte costituzionale, 29 aprile 2025 n. 62.....                                       | 167 |
| <b>Enti locali</b>                                                                    |     |
| Corte Suprema di Cassazione, Civile, Sez. II, 19 novembre 2024, n. 29748.....         | 167 |
| <b>Enti locali</b>                                                                    |     |
| Corte Suprema di Cassazione, Penale, Sez. III, 27 novembre 2024, n. 45425.....        | 168 |
| <b>Impiego pubblico</b>                                                               |     |
| Corte Suprema di Cassazione, Sez. Lavoro, 8 dicembre 2024, n. 31518.....              | 168 |
| <b>Enti locali</b>                                                                    |     |
| Corte Suprema di Cassazione, Civile, Sez. Tributaria, 16 dicembre 2024, n. 32690..... | 169 |
| <b>Enti locali</b>                                                                    |     |
| Corte Suprema di Cassazione, Civile, Sez. Tributaria, 24 dicembre 2024, n. 34267..... | 169 |

|                                                                              |     |
|------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Enti locali</b>                                                           |     |
| Corte Suprema di Cassazione, Sez. Tributaria, 19 febbraio 2025, n. 4303..... | 170 |
| <b>Enti locali</b>                                                           |     |
| Corte Suprema di Cassazione, Sez. Tributaria, 19 febbraio 2025, n. 4305..... | 170 |
| <b>Enti locali</b>                                                           |     |
| Corte Suprema di Cassazione, Sez. Lavoro, 20 febbraio 2025, n. 4433.....     | 170 |
| <b>Enti locali</b>                                                           |     |
| Corte Suprema di Cassazione, Sez. Tributaria, 20 febbraio 2025, n. 4445..... | 171 |
| <b>Enti locali</b>                                                           |     |
| Corte Suprema di Cassazione, Sez. Lavoro, 20 febbraio 2025, n. 4574.....     | 171 |
| <b>Enti locali</b>                                                           |     |
| Corte Suprema di Cassazione, Sez. Lavoro, 24 febbraio 2025, n. 4797.....     | 171 |
| <b>Enti locali</b>                                                           |     |
| Corte Suprema di Cassazione, Sez. Lavoro, 26 febbraio 2025, n. 4984.....     | 172 |
| <b>Enti locali</b>                                                           |     |
| Corte Suprema di Cassazione, Sez. Lavoro, 7 marzo 2025, n. 6135.....         | 172 |
| <b>Enti locali</b>                                                           |     |
| Corte Suprema di Cassazione, Sez. Lavoro, 7 marzo 2025, n. 7849.....         | 172 |
| <b>Enti locali</b>                                                           |     |
| Corte Suprema di Cassazione, Sez. Lavoro, 25 marzo 2025, n. 7887.....        | 173 |
| <b>Danni</b>                                                                 |     |
| Corte Suprema di Cassazione, Civile, Sez. III, 16 aprile 2025, n. 9964.....  | 173 |
| <b>Enti locali</b>                                                           |     |
| Corte Suprema di Cassazione, Sez. Tributaria, 21 aprile 2025, n. 10394.....  | 173 |
| <b>Enti locali</b>                                                           |     |
| Corte Suprema di Cassazione, Sez. Tributaria, 28 aprile 2025, n. 11095.....  | 173 |
| <b>Enti locali</b>                                                           |     |
| Corte Suprema di Cassazione, Sez. Tributaria, 28 aprile 2025, n. 11097.....  | 174 |
| <b>Abuso edilizio</b>                                                        |     |
| Consiglio di Stato, sez. II, 28 ottobre 2024, n. 8591.....                   | 174 |
| <b>Titolo edilizio</b>                                                       |     |
| Consiglio di Stato, sez. IV, 6 novembre 2024, n. 8885.....                   | 174 |
| <b>Espropriazione per pubblico interesse</b>                                 |     |
| Consiglio di Stato, sez. IV, 13 novembre 2024, n. 9120.....                  | 175 |
| <b>Titolo edilizio</b>                                                       |     |
| Consiglio di Stato, sez. VI, 9 dicembre 2024, n. 9877.....                   | 176 |
| <b>Beni culturali, paesaggistici e ambientali</b>                            |     |
| Consiglio di Stato, sez. VII, 17 dicembre 2024, n. 10140.....                | 176 |
| <b>Ordinanza di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi</b>          |     |
| Consiglio di Stato, sez. II, 18 dicembre 2024, n. 10180.....                 | 176 |

|                                                                                                                                                                                                  |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Sale da gioco</b>                                                                                                                                                                             |     |
| Consiglio di Stato, sez. V, 20 dicembre 2024, n. 10252.....                                                                                                                                      | 177 |
| <b>Intervento di “ripristino di edificio crollato”</b>                                                                                                                                           |     |
| Consiglio di Stato, sez. VII, 23 dicembre 2024, n. 10307.....                                                                                                                                    | 177 |
| <b>Procedimento amministrativo</b>                                                                                                                                                               |     |
| Consiglio di Stato, sez. VI, 30 dicembre 2024, n. 10468.....                                                                                                                                     | 178 |
| <b>Titolo edilizio</b>                                                                                                                                                                           |     |
| Consiglio di Stato, sez. IV, 13 gennaio 2025, n. 181.....                                                                                                                                        | 178 |
| <b>AIA</b>                                                                                                                                                                                       |     |
| Consiglio di Stato, sez. VI, 13 gennaio 2025, n. 215.....                                                                                                                                        | 178 |
| <b>Assistenza scolastica</b>                                                                                                                                                                     |     |
| Consiglio di Stato, sez. VI, 15 gennaio 2025, n. 306.....                                                                                                                                        | 179 |
| <b>Servizi pubblici</b>                                                                                                                                                                          |     |
| Consiglio di Stato, sez. IV, 21 gennaio 2025, n. 416.....                                                                                                                                        | 179 |
| <b>Abuso edilizio</b>                                                                                                                                                                            |     |
| Consiglio di Stato, sez. VII, 29 gennaio 2025, n. 711.....                                                                                                                                       | 180 |
| <b>Pianificazione urbanistica</b>                                                                                                                                                                |     |
| Consiglio di Stato, sez. VII, 29 gennaio 2025, n. 714.....                                                                                                                                       | 181 |
| <b>Concessioni di beni del demanio della navigazione interna, del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia</b> |     |
| Consiglio di Stato, sez. VII, 31 gennaio 2025, n. 794.....                                                                                                                                       | 181 |
| <b>Disavanzo comunale e rilancio degli investimenti</b>                                                                                                                                          |     |
| Consiglio di Stato, sez. V, 3 febbraio 2025, n. 802.....                                                                                                                                         | 182 |
| <b>Pianificazione urbanistica</b>                                                                                                                                                                |     |
| Consiglio di Stato, sez. VI, 3 febbraio 2025, n. 846.....                                                                                                                                        | 182 |
| <b>Sale da gioco e scommesse</b>                                                                                                                                                                 |     |
| Consiglio di Stato, sez. V, 4 febbraio 2025, n. 868.....                                                                                                                                         | 182 |
| <b>Installazione di impianti di telecomunicazione</b>                                                                                                                                            |     |
| Consiglio di Stato, sez. VI, 5 febbraio 2025, n. 898.....                                                                                                                                        | 183 |
| <b>Titolo edilizio</b>                                                                                                                                                                           |     |
| Consiglio di Stato, sez. II, 7 febbraio 2025, n. 970.....                                                                                                                                        | 183 |
| <b>RSU</b>                                                                                                                                                                                       |     |
| Consiglio di Stato, sez. IV, 10 febbraio 2025, n. 1064.....                                                                                                                                      | 183 |
| <b>Sale da gioco o scommessa</b>                                                                                                                                                                 |     |
| Consiglio di Stato, sez. IV, 10 febbraio 2025, n. 1066.....                                                                                                                                      | 184 |
| <b>Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (P.A.U.R.)</b>                                                                                                                                   |     |
| Consiglio di Stato, sez. IV, 10 febbraio 2025, n. 1071.....                                                                                                                                      | 185 |



|                                                                                                                        |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Pianificazione urbanistica</b>                                                                                      |     |
| Consiglio di Stato, sez. IV, 12 febbraio 2025, n. 1158.....                                                            | 185 |
| <b>Procedimento amministrativo</b>                                                                                     |     |
| Consiglio di Stato, sez. V, 14 febbraio 2025, n. 1236.....                                                             | 186 |
| <b>Titolo edilizio</b>                                                                                                 |     |
| Consiglio di Stato, sez. II, 17 febbraio 2025, n. 1256.....                                                            | 186 |
| <b>Pianificazione urbanistica</b>                                                                                      |     |
| Consiglio di Stato, sez. II, 17 febbraio 2025, n. 1260.....                                                            | 186 |
| <b>Titolo edilizio</b>                                                                                                 |     |
| Consiglio di Stato, sez. II, 17 febbraio 2025, n. 1256.....                                                            | 187 |
| <b>Titolo edilizio</b>                                                                                                 |     |
| Consiglio di Stato, sez. VII, 18 febbraio 2025, n. 1382.....                                                           | 187 |
| <b>Beni culturali paesaggistici e ambientali</b>                                                                       |     |
| Consiglio di Stato, sez. IV, 18 febbraio 2025, n. 1341.....                                                            | 187 |
| <b>Titolo edilizio</b>                                                                                                 |     |
| Consiglio di Stato, sez. II, 19 febbraio 2025, n. 1394.....                                                            | 188 |
| <b>Servizi pubblici</b>                                                                                                |     |
| Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana. sez. giurisdizionale,<br>24 febbraio 2025, n. 108..... | 188 |
| <b>Titolo edilizio</b>                                                                                                 |     |
| Consiglio di Stato, sez. II, 25 febbraio 2025, n. 1648.....                                                            | 189 |
| <b>Pianificazione urbanistica</b>                                                                                      |     |
| Consiglio di Stato, sez. IV, 24 febbraio 2025, n. 1563.....                                                            | 190 |
| <b>Titolo edilizio</b>                                                                                                 |     |
| Consiglio di Stato, sez. II, 25 febbraio 2025, n. 1651.....                                                            | 190 |
| <b>Istanza di permesso di costruire</b>                                                                                |     |
| Consiglio di Stato, sez. VI, 26 febbraio 2025, n. 1702.....                                                            | 191 |
| <b>Pianificazione urbanistica</b>                                                                                      |     |
| Consiglio di Stato, sez. VII, 27 febbraio 2025, n. 1710.....                                                           | 191 |
| <b>Realizzazione ed esercizio di un impianto eolico</b>                                                                |     |
| Consiglio di Stato, sezione IV, 5 marzo 2025, n. 1877.....                                                             | 192 |
| <b>Doveri in materia ambientale contro il rischio di inquinamento</b>                                                  |     |
| Consiglio di Stato, sez. IV, 5 marzo 2025, n. 1882.....                                                                | 192 |
| <b>Abuso edilizio</b>                                                                                                  |     |
| Consiglio di Stato, sez. VI, 7 marzo 2025, n. 1924.....                                                                | 194 |
| <b>Circolazione stradale</b>                                                                                           |     |
| Consiglio di Stato, sez. V, 10 marzo 2025, n. 1957.....                                                                | 194 |
| <b>Convenzioni urbanistiche</b>                                                                                        |     |
| Consiglio di Stato, sez. IV, 10 marzo 2025, n. 1962.....                                                               | 195 |
| <b>Ordinanze sindacali</b>                                                                                             |     |
| Consiglio di Stato, sez. V, 11 marzo 2025, n. 1991.....                                                                | 196 |

|                                                                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Istruzione pubblica</b>                                                                                           |     |
| Consiglio di Stato, sez. VII, 17 marzo 2025, n. 2202.....                                                            | 196 |
| <b>Disciplina degli esplosivi e dell'ambiente</b>                                                                    |     |
| Consiglio di Stato, sez. IV, 18 marzo 2025, n. 2232.....                                                             | 197 |
| <b>Valutazione di impatto ambientale</b>                                                                             |     |
| Consiglio di Stato, sez. IV, 21 marzo 2025, n. 2358.....                                                             | 197 |
| <b>Titolo edilizio</b>                                                                                               |     |
| Consiglio di Stato, sez. VI, 28 marzo 2025, n. 2603.....                                                             | 198 |
| <b>Autorizzazione paesaggistica</b>                                                                                  |     |
| Consiglio di Stato, sez. IV, 2 aprile 2025, n. 2808.....                                                             | 198 |
| <b>Titoli edilizi</b>                                                                                                |     |
| Consiglio di Stato, sez. II, 2 aprile 2025, n. 2822.....                                                             | 198 |
| <b>Pianificazione urbanistica</b>                                                                                    |     |
| Consiglio di Stato, sez. II, 2 aprile 2025, n. 2823.....                                                             | 199 |
| <b>Intervento edilizio</b>                                                                                           |     |
| Consiglio di Stato, sez. IV, 3 aprile 2025, n. 2857.....                                                             | 199 |
| <b>Attività di locazione turistica esercitata in forma non imprenditoriale</b>                                       |     |
| Consiglio di Stato, sez. V, 7 aprile 2025, n. 2928.....                                                              | 200 |
| <b>Attività produttive</b>                                                                                           |     |
| Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sez. giurisdizionale,<br>23 aprile 2025, n. 338..... | 200 |
| <b>Energia elettrica ed energia in genere</b>                                                                        |     |
| Consiglio di Stato, sez. II, 23 aprile 2025, n. 3497.....                                                            | 200 |
| <b>Autorizzazione amministrativa</b>                                                                                 |     |
| Tar Campania, Salerno, sez. III, 7 novembre 2024, n. 2094.....                                                       | 201 |
| <b>Istruzione pubblica</b>                                                                                           |     |
| Tar Emilia Romagna, Bologna, sez. I, 10 dicembre 2024, n. 925.....                                                   | 201 |
| <b>Procedimento elettorale</b>                                                                                       |     |
| Tar Lombardia, Brescia, sez. II, 20 dicembre 2024, n. 1023.....                                                      | 201 |
| <b>Abuso edilizio</b>                                                                                                |     |
| Tar Sicilia, Catania, sez. I, 20 dicembre 2024, n. 4182.....                                                         | 202 |
| <b>Abuso edilizio</b>                                                                                                |     |
| Tar Sicilia, Catania, sez. I, 20 dicembre 2024, n. 4183.....                                                         | 202 |
| <b>Servizio pubblico</b>                                                                                             |     |
| Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 23 dicembre 2024, n. 3768.....                                                       | 203 |
| <b>Servizi pubblici</b>                                                                                              |     |
| Tar Lazio, Roma, sez. I, 27 dicembre 2024, n. 23479.....                                                             | 203 |
| <b>Pianificazione urbanistica</b>                                                                                    |     |
| Tar Lazio, Roma, sez. II bis, 2 gennaio 2025, n. 47.....                                                             | 203 |
| <b>Abuso edilizio</b>                                                                                                |     |
| Tar Puglia, Bari, sez. III, 7 gennaio 2025, n. 9.....                                                                | 204 |

|                                                                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Concessioni demaniali con finalità turistico-ricreative</b>                                                          |     |
| Tar Campania, Napoli, sez. VII, 14 gennaio 2025, n. 365.....                                                            | 204 |
| <b>Deliberazioni comunali</b>                                                                                           |     |
| Tar Veneto, Venezia, sez. II, 17 gennaio 2025, n. 70.....                                                               | 205 |
| <b>Attività di propaganda pubblicitaria</b>                                                                             |     |
| Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Lombardia, 6 dicembre 2024, n. 190.....                                 | 206 |
| <b>Abuso edilizio</b>                                                                                                   |     |
| Tar Campania, Napoli, sez. II, 20 gennaio 2025, n. 497.....                                                             | 207 |
| <b>Contratti pubblici</b>                                                                                               |     |
| Tar Campania, Napoli, sez. I, 20 gennaio 2025, n. 506.....                                                              | 208 |
| <b>Titolo edilizio</b>                                                                                                  |     |
| Tar Sicilia, Catania, sez. III, 21 gennaio 2025, n. 243.....                                                            | 208 |
| <b>Pianificazione urbanistica</b>                                                                                       |     |
| Tar Liguria, Genova, sez. II, ordinanza 23 gennaio 2025, n. 78.....                                                     | 209 |
| <b>Titoli edilizi</b>                                                                                                   |     |
| Tar Sicilia, Catania, sez. II, 23 gennaio 2025, n. 260.....                                                             | 209 |
| <b>Attività di propaganda pubblicitaria</b>                                                                             |     |
| Consiglio di Stato, sez. V, 17 gennaio 2025, n. 362.....                                                                | 210 |
| <b>Abuso edilizio</b>                                                                                                   |     |
| Tar Campania, Napoli, sez. II, 20 gennaio 2025, n. 497.....                                                             | 211 |
| <b>Contratti pubblici</b>                                                                                               |     |
| Tar Campania, Napoli, sez. I, 20 gennaio 2025, n. 506.....                                                              | 212 |
| <b>Titolo edilizio</b>                                                                                                  |     |
| Tar Sicilia, Catania, sez. III, 21 gennaio 2025, n. 243.....                                                            | 212 |
| <b>Pianificazione urbanistica</b>                                                                                       |     |
| Tar Liguria, Genova, sez. II, ordinanza 23 gennaio 2025, n. 78.....                                                     | 213 |
| <b>Titoli edilizi</b>                                                                                                   |     |
| Tar Sicilia, Catania, sez. II, 23 gennaio 2025, n. 260.....                                                             | 213 |
| <b>Titolo edilizio</b>                                                                                                  |     |
| Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 25 gennaio 2025, n. 227.....                                                            | 214 |
| <b>RSU</b>                                                                                                              |     |
| Tar Campania, Napoli, sez. V, 30 gennaio 2025, n. 812.....                                                              | 215 |
| <b>Procedimento amministrativo</b>                                                                                      |     |
| Tar Sardegna, Cagliari, sez. II, 30 gennaio 2025, n. 54.....                                                            | 215 |
| <b>Installazione di impianti a fonti rinnovabili</b>                                                                    |     |
| Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 31 gennaio 2025, n. 351.....                                                            | 215 |
| <b>Procedimenti autorizzatori relativi alle infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici</b> |     |
| Tar Veneto, Venezia, sez. III, 3 febbraio 2025, n. 160.....                                                             | 216 |
| <b>Abuso edilizio</b>                                                                                                   |     |
| Tar Sicilia, Palermo, sez. IV, 3 febbraio 2025, n. 288.....                                                             | 218 |

|                                                                                                                                      |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>RSU</b>                                                                                                                           |     |
| Tar Calabria, Catanzaro, sez. I, 10 febbraio 2025, n. 293.....                                                                       | 218 |
| <b>Giunta comunale</b>                                                                                                               |     |
| Tar Campania, Napoli, sez. I, 10 febbraio 2025, n. 1087.....                                                                         | 219 |
| <b>Poteri amministrativi e potere regolamentare comunale di tipo organizzativo</b>                                                   |     |
| Tar Lazio, Roma, sez. II bis, 12 febbraio 2025, n. 3093.....                                                                         | 219 |
| <b>Titolo edilizio</b>                                                                                                               |     |
| Tar Sicilia, Catania, sez. III, 13 febbraio 2025, n. 574.....                                                                        | 220 |
| <b>RSU</b>                                                                                                                           |     |
| Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 18 febbraio 2025, n. 140.....                                                                        | 221 |
| <b>Demanio marittimo</b>                                                                                                             |     |
| Tar Liguria, Genova, sez. I, 19 febbraio 2025, n. 183.....                                                                           | 221 |
| <b>Pianificazione urbanistica</b>                                                                                                    |     |
| Tar Sicilia, Catania, sez. V, 20 febbraio 2025, n. 671.....                                                                          | 222 |
| <b>Scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso</b> |     |
| Tar Lazio, Roma, sez. I, 25 febbraio 2025, n. 4128.....                                                                              | 222 |
| <b>Consiglio comunale</b>                                                                                                            |     |
| Tar Campania, Napoli, sez. I, 7 marzo 2025, n. 1867.....                                                                             | 223 |
| <b>RSU</b>                                                                                                                           |     |
| Tar Campania, Napoli, sez. V, 24 marzo 2025, n. 2502.....                                                                            | 223 |
| <b>Realizzazione di stazioni radio base di telefonia mobile</b>                                                                      |     |
| Tar Lombardia, Brescia, sez. II, ordinanza 25 marzo 2025, n. 111.....                                                                | 224 |
| <b>Intervento di nuova costruzione</b>                                                                                               |     |
| Tar Liguria, Genova, sez. II, 25 marzo 2025, n. 331.....                                                                             | 224 |
| <b>Intervento edilizio</b>                                                                                                           |     |
| Tar Valle d'Aosta, Aosta, sez. unica, 27 marzo 2025, n. 9.....                                                                       | 224 |
| <b>Affidamento diretto</b>                                                                                                           |     |
| Tar Marche, Ancona, sez. I, 28 marzo 2025, n. 230.....                                                                               | 225 |
| <b>Titoli edilizi</b>                                                                                                                |     |
| Tar Sicilia, Palermo, sez. I, 28 marzo 2025, n. 703.....                                                                             | 226 |
| <b>Intervento di ristrutturazione “demoricostruttiva”</b>                                                                            |     |
| Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 1° aprile 2025, n. 1133.....                                                                         | 226 |
| <b>Edifici adibiti ad attività commerciali o produttive</b>                                                                          |     |
| Tar Sicilia, Catania, sez. I, 1° aprile 2025, n. 1097.....                                                                           | 226 |
| <b>Servizi pubblici</b>                                                                                                              |     |
| Tar Toscana, Firenze, sez. I, 2 aprile 2025, n. 633.....                                                                             | 226 |
| <b>Ambiente</b>                                                                                                                      |     |
| Tar Campania, Napoli, sez. V, 7 aprile 2025, n. 2861.....                                                                            | 227 |
| <b>Contratti pubblici</b>                                                                                                            |     |
| Tar Calabria, Catanzaro, sez. II, 8 aprile 2025, n. 659.....                                                                         | 227 |

|                                                                                                           |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Servizi pubblici</b>                                                                                   |     |
| Tar Marche, Ancona, sez. I, 11 aprile 2025, n. 264.....                                                   | 228 |
| <b>Servizi pubblici locali</b>                                                                            |     |
| Tar Lazio, Roma, sez. I quater, 16 aprile 2025, n. 7595.....                                              | 229 |
| <b>Abuso edilizio</b>                                                                                     |     |
| Tar Molise, Campobasso, sez. I, 24 aprile 2025, n. 120.....                                               | 230 |
| <b>Procedimento amministrativo</b>                                                                        |     |
| Tar Emilia Romagna, Bologna, sez. II, 2 maggio 2025, n. 447.....                                          | 231 |
| <b>Procedimento amministrativo</b>                                                                        |     |
| Tar Toscana, Firenze, sez. I, 9 maggio 2025, n. 836.....                                                  | 231 |
| <b>Contratti pubblici</b>                                                                                 |     |
| Tar Sardegna, Cagliari, sez. II, 12 maggio 2025, n. 432.....                                              | 232 |
| <b>Abuso edilizio</b>                                                                                     |     |
| Tar Liguria, Genova, sez. II, 13 maggio 2025, n. 542.....                                                 | 232 |
| <b>Esclusività del pubblico dipendente</b>                                                                |     |
| Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede Giurisdizionale, 22 gennaio 2025, n. 1.....                      | 234 |
| <b>Comune</b>                                                                                             |     |
| Corte dei conti, prima sezione giurisdizionale centrale di appello, 24 marzo 2025, n. 41..                | 234 |
| <b>Danno erariale indiretto</b>                                                                           |     |
| Corte dei conti, seconda sezione giurisdizionale centrale di appello, 7 marzo 2025, n. 49...              | 234 |
| <b>Danno erariale</b>                                                                                     |     |
| Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Calabria, 4 febbraio 2025, n. 29.....                     | 234 |
| <b>Responsabilità amministrativa</b>                                                                      |     |
| Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Sardegna, 12 febbraio 2025, n. 23.....                    | 234 |
| <b>Dirigente Area Tecnica</b>                                                                             |     |
| Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Campania, 17 febbraio 2025, n. 59.....                    | 235 |
| <b>Danno erariale indiretto</b>                                                                           |     |
| Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Puglia, 23 gennaio 2025, n. 16.....                       | 235 |
| <b>Danno erariale</b>                                                                                     |     |
| Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Basilicata, 20 marzo 2025, n. 11.....                     | 235 |
| <b>Danno erariale</b>                                                                                     |     |
| Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Molise, 31 marzo 2025, n. 16.....                         | 235 |
| <b>Danno erariale</b>                                                                                     |     |
| Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Lombardia, 7 aprile 2025, n. 50.....                      | 236 |
| <b>Comune</b>                                                                                             |     |
| Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Toscana, n. 11 aprile 2025, n. 48.....                    | 236 |
| <b>Organi Istituzionali</b>                                                                               |     |
| Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, 23 gennaio 2025, n. 3/SEZAUT/2025/QMIG.....                     | 236 |
| <b>Società pubbliche</b>                                                                                  |     |
| Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, 13 gennaio 2025, n. 4/2025/PAR..... | 236 |

|                                                                                                              |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Bilancio</b>                                                                                              |     |
| Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione Siciliana, 16 gennaio 2025,<br>n. 3/2025/PRSP.....      | 237 |
| <b>Organi istituzionali</b>                                                                                  |     |
| Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, 16 gennaio<br>2025, n. 7/2025/PAR..... | 237 |
| <b>Bilancio</b>                                                                                              |     |
| Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Lazio, 13 febbraio 2025,<br>n. 11/2025/PAR.....       | 238 |
| <b>Bilancio</b>                                                                                              |     |
| Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Lazio, 13 febbraio 2025,<br>n. 12/2025/PAR.....       | 238 |
| <b>Personale</b>                                                                                             |     |
| Corte dei conti, Sezione del controllo per la Regione Sardegna, 24 febbraio 2025,<br>n. 31/2025/PAR.....     | 239 |
| <b>Società partecipate</b>                                                                                   |     |
| Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna,<br>11 marzo 2025, n. 35/2025/PASP..... | 239 |
| <b>Fondazioni</b>                                                                                            |     |
| Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, 27 marzo 2025,<br>n. 68/2025/PAR.....      | 240 |
| <b>Bilancio</b>                                                                                              |     |
| Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, 17 aprile 2025,<br>n. 85/2025/PAR.....     | 240 |



**HARALD BONURA** - Docente a contratto di Diritto dei Servizi e dei Contratti Pubblici presso l'Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale

**GIACOMO D'ARRIGO** - Dottorando di ricerca in Scienze politiche e giuridiche presso l'Università di Messina. È stato Direttore Generale di Agenzia Nazionale per i Giovani Erasmus+ della Presidenza del Consiglio dei Ministri e ha fondato e presieduto Anci Giovane

**PIERO DAVID** - Ricercatore in Economia Applicata presso l'ISMED-CNR e Ph.D in Economia ed Istituzioni presso l'Università degli Studi di Messina, è specializzato in pianificazione territoriale e politiche regionali

**LUCA DI DONATO** - Dottore di ricerca in Diritto e Impresa e culture della materia in Contabilità Pubblica presso l'Università LUISS Guido Carli

**DAVIDE DI RUSSO** - Coordinatore scientifico dell'Osservatorio "Enti pubblici e Società Partecipate" del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili-CNDCEC, è Docente a contratto di Amministrazione e Controllo Aziendale presso l'Università degli Studi di Torino

**VITTORIA DROSI** - Dottoressa di Ricerca in Diritto e Impresa presso l'Università Luiss Guido Carli e attualmente Assegnista di Ricerca presso l'Università Ca' Foscari di Venezia

**ANDREA MAGLIARI** - Professore associato di diritto amministrativo presso l'Università degli studi di Trento

**BERNARDO GIORGIO MATTARELLA** - Professore ordinario di Diritto Amministrativo presso l'Università LUISS Guido Carli, è Direttore del Centro Studi sulle Amministrazioni Pubbliche "Vittorio Bachelet"

**ANDREA NARDONE** - Dottorando di ricerca in Pubblica Amministrazione e Imprese per l'Innovazione del Territorio presso l'Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale

**FABIO FRANCESCO PAGANO** - Consigliere parlamentare dell'Assemblea Regionale Siciliana-ARS, è abilitato all'esercizio delle funzioni di professore di seconda fascia per il SSD Diritto Costituzionale





## LE FONDAZIONI PUBBLICHE

# Le fondazioni a partecipazione pubblica

**SOMMARIO:** 1. Premessa. 2. Vincoli impliciti di scopo e di attività. 3. Fondazioni in house. 4. Fondazioni pubbliche e Terzo settore. 5. I segmenti di normativa pubblicistica potenzialmente applicabili alle 'fondazioni pubbliche'. 5.1 Contabilità pubblica. 5.2 Pubblico impiego. 5.3 Norme in materia di società a partecipazione pubblica. 5.4 Contratti pubblici. 5.5 Prevenzione della corruzione e trasparenza. 5.5.1 Applicabilità delle misure di prevenzione della corruzione. 5.5.2 Obblighi in materia di trasparenza di cui al d.lgs. 33/2013. 5.5.3 Inconferibilità e incompatibilità. 5.6 Prorogatio degli Organi. 5.7 Divieto di conferimento di incarichi a soggetti in quiescenza. 5.8 I vincoli dell'art. 6, d.l. 78/2010. 6. Limiti al sostegno finanziario delle 'fondazioni pubbliche'. 7. La responsabilità per danni nelle 'fondazioni pubbliche' (brevi cenni). 8. Fondazioni pubbliche e trasformazioni.

DI HARALD BONURA, DAVIDE DI RUSSO E BERNARDO GIORGIO MATTARELLA

**ABSTRACT:** Il contributo analizza le caratteristiche e le peculiarità della disciplina delle fondazioni di diritto privato quando, sempre più frequentemente, vengono costituite o "partecipate" dalle amministrazioni pubbliche, anche come valida alternativa al modello societario per l'esternalizzazione o la produzione delle proprie attività. In particolare, da tale esame, anche alla luce delle norme del nuovo Codice dei contratti pubblici, emerge una natura "ibrida" di tali organismi di natura privata, i cui innesti di segmenti normativi pubblicistici dipendono dal rapporto, volta per volta ispirato da diverse ragioni, con l'amministrazione pubblica.

**ABSTRACT:** *The contribution analyses the characteristics and regulatory peculiarities inherent in private law foundations, which are increasingly chosen by public administrations as a valid alternative to the corporate model for outsourcing their activities. In this regard, the discipline is addressed, also in the light of the amendments to the public contracts code, which highlights a hybrid matrix of such private-law bodies, whose public-law segments are grafted on the basis of the relationship, from time to time different, with the public administration. The authors provide an overview of the foundations' involvement with respect to public law provisions and note, in an evolutionary key, the processes of practice creation with respect to art. 5, para. 1 of the TUSP.*

## 1. Premessa.

Sempre più spesso si registra il ricorso, da parte di amministrazioni pubbliche, al modulo della fondazione quale figura organizzativa per l'esternalizzazione di proprie attività, soprattutto ricorrendo allo schema della fondazione c.d. di partecipazione, quale luogo in grado di agevolare la collaborazione tra diverse amministrazioni, o tra amministrazione e privati, favorendo l'afflusso di capitali da parte di questi ultimi.

Non si può nascondere, peraltro, che tale tendenza è incoraggiata dal fatto che la fondazione rappresenta un'allettante alternativa rispetto al modello societario, in ragione dell'ormai decennale positivizzazione e sistematizzazione di vincoli alla partecipazione societaria da parte delle amministrazioni pubbliche dovuta al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (TUSP).

Come avvertito dal giudice contabile, infatti, dal punto di vista normativo – vale a dire sotto il profilo dei vincoli di finanza pubblica – allo stato, almeno di primo acchito, non sono ravvisabili ostacoli espliciti alla partecipazione delle amministrazioni pubbliche a fondazioni, a prescindere dal fatto che queste siano il frutto della trasformazione di preesistenti organismi, anche associativi, o la conseguenza della costituzione *ex novo* di tali soggetti giuridici<sup>(1)</sup>.

Anzi, ancor di recente, l'art. 8 del Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36), nel ribadire che alle pubbliche amministrazioni è riconosciuta una generale capacità negoziale (del resto storicamente indiscussa<sup>(2)</sup>), salvi i divieti espressamente previsti dallo stesso Codice e da altre disposizioni di legge, aggiunge che le pubbliche amministrazioni sono dotate di autonomia contrattuale “*nel perseguire le proprie finalità istituzionali*”<sup>(3)</sup>. Di modo che, stante il principio di tassatività della limitazione della capacità negoziale<sup>(4)</sup>, trova conferma che, anche con riferimento alle fondazioni, in tanto un'amministrazione pubblica può promuoverne la costituzione o determinarsi alla relativa partecipazione, in quanto tale costituzione e/o partecipazione risulti funzionale al perseguimento delle finalità istituzionali proprie dell'amministrazione procedente.

Indiscutibile che tali fondazioni siano inquadrabili tra le forme privatistiche<sup>(5)</sup>, non può però automaticamente escludersi che, in virtù del rapporto con l'amministrazione pubblica che le connota, sulla generale disciplina comune (dettata dal Codice civile e dalle leggi di diritto privato) si possano innestare segmenti pubblicistici.

Il contesto normativo, quindi, è simile - lasciando in disparte le fondazioni legali o di diritto singolare, per le quali è il legislatore a preoccuparsi di dettare direttamente una disciplina di dettaglio - a quello che caratterizzava le società a partecipazione pubblica prima del TUSP: trattandosi di organismi ibridi (la forma privata è contaminata da elementi sostanzialmente pubblici) occorre di volta in volta verificare se il rapporto con l'amministrazione pubblica implichi, ai sensi e per gli effetti di una determinata disciplina, che la fondazione debba essere considerata (e regolata) alla stregua di un'amministrazione pubblica, pur rimanendo ente privato sotto altre prospettive e ad altri fini.

In tale quadro di incertezza, molti spunti offre il documento che il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili – per il tramite dello “Osservatorio Enti Pubblici e Società partecipate” istituito presso l'Ufficio di Presidenza – ha pubblicato a gennaio 2025 sul tema delle “Fondazioni pubbliche”, designando convenzionalmente con tale espressione l'insieme eterogeneo delle fondazioni di diritto privato che – a diverso titolo e con diversa intensità – entrano in “contatto qualificato” con amministrazioni pubbliche (a loro volta, da intendersi in senso ampio e, cioè, tendenzialmente, con quelle di cui all'art. 1, co. 2, della Legge di finanza e contabilità

1 Corte conti, sez. controllo Veneto, 28/5/2014 n. 345, la quale fa discendere tale presa d'atto dall'abrogazione – ex art. 562 della legge di stabilità per il 2014 (Legge 27 dicembre 2013, n. 147) - dell'art. 9, co. 6, decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (conv., con mod., dalla Legge 7 agosto 2012, n. 135), che sanciva il divieto per gli enti locali di istituire organismi comunque denominati e di qualsivoglia natura giuridica, destinati a esercitare una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative conferite ai sensi dell'art. 118 Cost..

2 Cass., SS.UU., 12 maggio 2008, n. 11656.

3 L'art. 8 del CCP è collocato in un testo normativo chiamato a disciplinare la materia contrattuale; ma non paiono potersi rinvenire ragioni ostative a trarne un principio valido, in via generale, per l'intero ambito negoziale, sì da includere anche l'atto unilaterale di fondazione (similmente all'art. 1322 Cod. civ., che, pur rubricato “autonomia contrattuale”, è unanimemente considerato il referente normativo del generale principio di autonomia negoziale).

4 Richiamato dalla Relazione illustrativa al Codice *sub* art. 8.

5 Cfr. Cons. Stato, sez. V, 22 marzo 2022, n. 2080.

pubblica, del 31 dicembre 2009, n. 196)<sup>(6)</sup>.

Tale “contatto qualificato” (nozione che implica un *quid aliud* rispetto all’esercizio dei poteri di vigilanza riconosciuti all’autorità governativa, ai sensi dell’art. 25, Cod. civ.) può aversi, in sintesi:

- quando la fondazione rappresenta l’esito della trasformazione di un ente pubblico o, comunque, di un soggetto (anche di diritto privato) in controllo pubblico o a partecipazione pubblica;
- oppure nel caso in cui l’amministrazione pubblica assuma il ruolo di soggetto promotore della costituzione della fondazione (in via esclusiva o con altri soggetti) e/o di “aderente” (con ciò intendendosi, a-tecnicamente, il soggetto che acquista uno *status* analogo a quello derivante dalla partecipazione a strutture associative o societarie), insieme ad altri soggetti (pubblici e non);
- oppure qualora, per volontà del fondatore, siano attribuiti specifici poteri (ad es., di nomina degli amministratori) in capo a una o più amministrazioni pubbliche;
- ancora, qualora l’amministrazione pubblica mantenga un ruolo esterno, di mero soggetto erogatore di risorse;
- infine, in virtù di un rapporto contrattuale, laddove la fondazione rappresenta il modulo per lo svolgimento in forma esternalizzata di attività che l’amministrazione potrebbe svolgere (o ha in precedenza svolto) direttamente o, ancora, per l’assolvimento di una missione di interesse generale o, comunque, per lo sviluppo di forme di partenariato pubblico-pubblico o pubblico-privato.

## 2. Vincoli impliciti di scopo e di attività.

Le predette declinazioni del “contatto qualificato” e, di riflesso, le “fondazioni pubbliche” che ne costituiscono il precipitato, configurano forme di cooperazione in linea di principio legittime, e che tuttavia, pur nella riscontrata assenza di limitazioni, richiedono all’amministrazione pubblica un’attenta valutazione: il ricorso a una fondazione da parte di un’amministrazione pubblica, infatti, pur assente una norma che contempra espressamente un “vincolo di scopo” (analogo all’art. 4, co. 1 del TUSP per le società a partecipazione pubblica) deve essere solidamente giustificato quanto all’idoneità di tale forma organizzativa al perseguimento dei fini istituzionali; e tale giustificazione deve emergere nell’ambito della motivazione resa comunque ineludibile dall’art. 3 della Legge 7 agosto 1990, n. 241<sup>(7)</sup>. Ciò in quanto, nell’esercizio della propria capacità di diritto privato, l’amministrazione pubblica deve sempre perseguire finalità di pubblico

6 Restano espressamente escluse dal perimetro di studio del documento dell’Osservatorio del CNDCEC le fondazioni legali e quelle di diritto singolare proprio perché, come avvertito nel testo, l’incertezza in ordine alla disciplina applicabile (e quindi l’esigenza di un approfondimento della materia) è attenuata in ragione del trattamento normativo *ad hoc* di cui sono destinatarie.

7 La scelta dell’amministrazione pubblica di costituire una fondazione si traduce infatti nell’immobilizzazione di componenti patrimoniali e/o nella destinazione di componenti finanziarie pubbliche a un determinato scopo, e quindi deve essere coerente con i principi cui è improntata l’azione amministrativa, dovendosi tener conto di tutte le implicazioni dell’operazione, non da ultimo sul piano economico-finanziario, anche in prospettiva futura; di modo che – sottolinea Corte conti, sez. contr. Basilicata, del. n. 52/2017/PAR - l’amministrazione pubblica deve considerare “tutte le implicazioni dell’operazione prospettata sul piano finanziario, anche in prospettiva futura, in ossequio ai principi di sana gestione e delle regole della contabilità pubblica, cui sempre deve conformarsi la concreta attività [dell’amministrazione pubblica] anche laddove si concretizzi nell’esercizio dell’autonomia negoziale. Utilizzo di risorse pubbliche, anche attraverso l’adozione di moduli privatistici, impone particolari cautele e obblighi”; e che “l’inevitabile immobilizzazione di risorse che consegue all’assunzione di partecipazioni in enti di natura privatistica, con sottrazione delle stesse ad altri impieghi, infatti, implica un’attenta valutazione da parte dell’ente, che potrà formare oggetto di verifica, da parte della Sezione, in sede di controllo finanziario sul bilancio e sul rendiconto annuale di gestione”.

interesse<sup>(8)</sup>, col che lo scopo di utilità sociale che è carattere della fondazione “comune” finisce per essere declinato in termini di “finalità di pubblica utilità” in conseguenza del contatto qualificato con l’amministrazione.

Allo stesso modo, non c’è alcuna norma che fissa un “vincolo di attività” (assimilabile all’art. 4, co. 2 del TUSP); non di meno, non può essere trascurato che la disciplina della fondazione è collocata nel libro I del Codice civile, a marcare una separazione dagli enti societari concepiti come strumenti per la partecipazione alla vita economica e al mercato, e a evidenziare la natura della fondazione quale ente caratterizzato da fini di interesse sociale e dall’assenza di lucro in senso soggettivo. Il che induce a ritenere che per l’amministrazione pubblica che miri a esercitare una attività di rilevanza economica la fondazione non può considerarsi modulo privatistico privilegiato, dovendo la scelta tendenzialmente cadere sul modello societario (sempreché ciò sia consentito alla luce dei vincoli dettati dal TUSP).

Il perimetro entro il quale coniugare “fondazione pubblica” e attività a rilevanza economica può essere ricostruito alla luce della normativa ETS: alle fondazioni ETS (art. 4, co. 1, decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117– Codice del Terzo settore), che possono senz’altro avere un contatto qualificato con le PA, purché questo non si traduca in controllo o direzione e coordinamento (diversamente rimanendo fuori dall’ambito del Terzo settore - art. 4, co. 2), è consentito svolgere le “attività di interesse generale” elencate all’art. 5 in via “esclusiva o principale”, purché “senza scopo di lucro”, anche “in forma di impresa commerciale” (art. 13, co. 4); ed è consentito svolgere “attività diverse” (quindi non di interesse generale) purché “secondarie e strumentali rispetto alle attività di interesse generale” (artt. 6 e 13, co. 3).

Se quindi una fondazione ETS in contatto (ma non in controllo della p.a.) può svolgere in forma di impresa attività di interesse generale, non si vede perché questo non possa essere consentito a tutte le fondazioni pubbliche, quale che sia l’intensità del contatto qualificato con la p.a.: il limite, anche per queste, starà nel fatto che l’attività a rilevanza economica (senza lucro soggettivo) può essere svolta solo se “di interesse generale” vale a dire, *mutatis mutandis*, se orientata allo scopo di pubblica utilità che è la cifra della fondazione pubblica; se invece è priva di interesse generale, potrà essere svolta solo in via secondaria o strumentale all’attività di interesse generale (*id est*, di pubblica utilità) che sia svolta in via principale (abbia o meno quest’ultima rilevanza economica).

### 3. Fondazioni *in house*.

Uno dei temi su cui si registra maggiore incertezza è se una “fondazione pubblica” possa ricevere affidamenti diretti.

Sul piano normativo, in via generale la risposta è positiva, alla luce dell’art. 7, co. 2 Codice dei contratti pubblici che sancisce il principio di auto-organizzazione amministrativa<sup>(9)</sup>.

Tale conclusione però deve essere modulata con riferimento alla natura dei servizi

8 Cons. Stato, AP, 18 febbraio 2020, n. 5: “l’attività della pubblica amministrazione risulta costantemente funzionalizzata alla cura, tutela, perseguimento dell’interesse pubblico, sia che a tali fini vengano esercitati poteri pubblicistici ad essa conferiti – e dei quali l’interesse pubblico costituisce, al tempo stesso, la causa dell’attribuzione e la giustificazione dell’esercizio in concreto – sia che vengano utilizzati strumenti propri del diritto privato, in un contesto generale già delineato attraverso l’esercizio di potestà pubbliche. [...] tale affermazione, che può essere ritenuta ormai principio acquisito dall’ordinamento, trova il suo riscontro nell’art. 1 della legge 7 agosto 1990 n. 241, che, nell’enunciare i “principi generali dell’attività amministrativa”, prevede che la stessa si effettui sia mediante l’esercizio di poteri autoritativi, sia ricorrendo ad istituti di diritto privato (“salvo che la legge non disponga diversamente”).

9 L’art. 7, co. 2, pur facendo testuale riferimento alle sole società *in house* («Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società *in house* lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3»), non può che essere interpretato estensivamente, in modo da ricomprendere anche le fondazioni, altrimenti sarebbe in contrasto con le indicazioni fornite dalle Direttive UE.

potenzialmente oggetto di affidamento diretto.

Per i servizi pubblici locali (SPL) di rilevanza economica, come definiti dalla lett. c) dell'art. 2, co. 1, decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201<sup>(10)</sup> (avente a oggetto il rioridino della materia ed espressamente fatto salvo dal co. 3 dello stesso art. 7 del Codice dei contratti pubblici), l'affidamento diretto in favore di fondazioni pubbliche è infatti implicitamente precluso dall'art. 14 dello stesso d.lgs. 201/2022, il quale limita la possibilità di affidamento *in house* alle sole società pubbliche, come disciplinate dal TUSP; così che l'eventuale esercizio di SPL a rilevanza economica da parte di una fondazione non potrebbe che costituire l'eventuale esito di una procedura a evidenza pubblica<sup>(11)</sup>.

In materia di servizi strumentali, l'affidamento diretto a "fondazioni pubbliche" da parte di amministrazioni pubbliche è, normativamente, solo limitato ma non interdetto: l'art. 4, co. 6 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (conv., con mod., dalla Legge 7 agosto 2012, n. 135) ne stabilisce infatti l'incompatibilità con la fruizione, da parte del soggetto affidatario, di contributi a carico di finanze pubbliche<sup>(12)</sup>, salve le esclusioni espressamente previste dallo stesso art. 4, co. 6<sup>(13)</sup>.

A *contrario*, nessuna preclusione normativa si frappone tra fondazioni pubbliche e affidamento diretto di servizi pubblici privi di rilevanza economica e di servizi pubblici di rilevanza economica non locali.

Spostando il ragionamento sul piano ontologico, occorre avvertire che, per risalente Cassazione, evocata di recente da parte della giurisprudenza contabile, vi sarebbe una sorta di incompatibilità a priori tra fondazione e modello *in house*, per il fatto che l'ente fondazione non persegue fine di lucro "*mentre l'affidamento in house trova la sua precipua collocazione nell'ambito di attività economiche da svolgersi con criteri imprenditoriali*"<sup>(14)</sup>.

Si tratta peraltro, di un ostacolo che sicuramente non può valere, per definizione, con riferimento ai servizi privi di rilevanza economica; ma che, a ben vedere, può oggi considerarsi rimosso anche al di là di detto angusto ambito.

Quanto ai SPL a rilevanza economica, si è visto che l'attuale legislazione nazionale

10 L'art. 2, co. 1, lett. c) del d.lgs. 201/2022 definisce «servizi di interesse economico generale di livello locale» o «servizi pubblici locali di rilevanza economica»: i servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale.

11 A mente del citato art. 14, infatti, gli enti locali e gli altri enti competenti provvedono all'organizzazione externalizzata del servizio mediante una delle seguenti modalità di gestione:

a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dall'art. 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;  
b) affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall'articolo 16, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;  
c) affidamento a società *in house*, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17;  
d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.

12 La nozione di "*contributi a carico delle finanze pubbliche*" non comprende il conferimento della dotazione iniziale, né i corrispettivi previsti da contratti di servizio, identificando esclusivamente erogazioni finanziarie prive del carattere di sinallagmaticità, ancorché condizionate al verificarsi di determinati eventi nella sfera giuridica del beneficiario, e/o benefici in risorse pubbliche, in grado di incrementare le componenti attive o diminuire le componenti passive di bilancio (cfr. Corte conti Autonomie, del. 9/SEZAUT/2019/QMIG, con riferimento alla medesima locuzione contenuta nell'art. 6, co. 2 del citato 78/2010, seppur in relazione alla fattispecie di azienda speciale; nonché Corte conti, sez. Lazio, del. 73/2020/PAR).

13 Tali esclusioni sono riferite a: fondazioni istituite con lo scopo di promuovere lo sviluppo tecnologico e l'alta formazione tecnologica; fondazioni operanti nel campo dei servizi socio-assistenziali e dei beni ed attività culturali, dell'istruzione e della formazione; enti di volontariato di cui alla Legge 11 agosto 1991, n. 266; organizzazioni non governative di cui alla Legge 26 febbraio 1987, n. 49.

14 Cass. n. 2584/2018, richiamata da Corte dei conti, sez. giur. Lombardia, sent. 166/2024; cui pare affiancarsi, seppur con accenti meno drastici, Corte dei conti, sez. giur. Lombardia, sent. 221/2024.

ne ammette apertamente l'affidamento a fondazioni<sup>(15)</sup>. Mentre per quel che concerne i servizi pubblici di livello sovra-locale e per i servizi strumentali va considerato che l'ente fondazione rientra nella definizione di «operatore economico» di cui all'art. 1, lett. l) dell'Allegato I.1 al Codice dei contratti pubblici; il quale costituisce recepimento della definizione – adottata dal legislatore europeo – di impresa (e quindi di attività imprenditoriale) imperniata sul concetto di “economicità” (e di “attività economica”), che prescinde dalla ricorrenza di un fine di lucro e assume il principio di neutralità della forma giuridica volta per volta assunta dall'operatore economico<sup>(16)</sup>.

Il quadro legislativo, insomma, non supporta la ricostruzione concettuale secondo cui vi sarebbe un diaframma tra fondazione e imprenditorialità, e dunque smentisce l'argomento addotto a prospettare l'inconciliabilità tra fondazione e *in house*; inconciliabilità che, pertanto, a legislazione vigente, può considerarsi superata.

L'indagine circa la configurabilità di un affidamento diretto in favore di una fondazione, pertanto, si riduce alla verifica dell'idoneità di tale ente a realizzare, sul piano strutturale e organizzativo, la compresenza delle condizioni fissate dalla Direttiva 2014/24/UE<sup>(17)</sup>.

Al riguardo, l'Anac e parte della giurisprudenza contabile esprimono una posizione di apertura, tant'è che nei relativi interventi la legittimità dell'affidamento *in house* alla fondazione viene subordinato alla verifica in concreto del fatto (da appurarsi alla luce dello statuto) che l'amministrazione affidante eserciti sulla fondazione affidataria il controllo analogo, la cui configurabilità è quindi tutt'altro che esclusa a priori (essendo anzi implicitamente ritenuta ipotizzabile)<sup>(18)</sup>.

Tali posizioni hanno ricevuto nuova linfa dalla più recente Cassazione, che ha elaborato un concetto di controllo analogo meno rigoroso, che non postula più una soggezione assoluta e totalmente riproduttiva dei modelli di comando interni alla p.a., ma più semplicemente il potere dell'amministrazione pubblica di dettare le decisioni

15 Vero è che il citato art. 14 del d.lgs. 201/2022 ammette che l'affidamento di tali servizi in favore di fondazioni a condizione che questo avvenga mediante procedura a evidenza pubblica; ma è altrettanto vero che, ragionando sul piano ontologico (e non normativo) non si vede perché la gestione di servizi a rilevanza economica dovrebbe essere incompatibile con la natura dell'ente fondazione solo se l'affidamento è *in house*, mentre smetterebbe di esserlo in caso di affidamento mediante gara.

16 L'Allegato I al Regolamento (UE) n. 651/2014, all'art. 1 (Impresa) precisa che “*Si considera impresa qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, indipendentemente dalla sua forma giuridica. In particolare, sono considerate tali le entità che esercitano un'attività artigianale o altre attività a titolo individuale o familiare, le società di persone o le associazioni che esercitano regolarmente un'attività economica*”.

17 Occorre cioè che:

- a) l'amministrazione aggiudicatrice eserciti sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi;
- b) oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata siano effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi;
- c) nella persona giuridica controllata non vi sia alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

18 L'Anac, con atto pubblicato il 5/7/2022, ha sì escluso che la fondazione possa ritenersi *in house* se tra i fondatori e cofondatori ci siano soggetti privati; ma nel contempo non ha ritenuto concettualmente preclusa a una fondazione l'iscrizione nell'elenco degli organismi *in house* di cui all'art. 192 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 a fronte di modifiche statutarie in grado di accogliere i rilievi sollevati dalla stessa Anac (tant'è che l'elenco - oggi abrogato - conteneva diverse “fondazioni *in house*”). La Corte dei conti, pur consapevole che “sono state formulate riserve sulla possibilità che una fondazione possa configurarsi come soggetto “*in house*”, affermando che la “dualità soggettiva tra Comune e Fondazione” renderebbe incompatibile tale forma organizzativa con il controllo analogo, essendo quest'ultima caratterizzata da un carattere prettamente patrimoniale ed essendo munita di una spiccata autonomia funzionale, garanzia proprio dall'esistenza di un patrimonio (*ex multis*, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 350/2012/PAR), ha invitato “l'amministrazione comunale [...] a verificare l'effettiva sussistenza, nel caso di specie, dei requisiti del controllo analogo sulla Fondazione [...], ai fini della corretta gestione del servizio pubblico locale alla stessa affidato in via diretta” (Corte conti, sez. contr. Veneto, n. 244/2017).



fondamentali del soggetto controllato, ovvero quelle riconducibili alle linee strategiche e alle più importanti scelte operative, in modo tale quindi da incidere sulla complessiva *governance* dell'attività<sup>19</sup>.

Anche muovendo da tali premesse, risulta difficile ipotizzare che una fondazione di tipo tradizionale (cioè rigorosamente modellata sullo schema del codice civile) possa soddisfare il requisito del controllo analogo, vista la tendenziale non ingerenza del fondatore nell'amministrazione dell'ente<sup>20</sup>, mentre è senz'altro ipotizzabile una fondazione "di partecipazione" sottoposta a controllo analogo delle amministrazioni pubbliche partecipanti, considerato che il tratto peculiare di tale forma atipica risiede nel fatto che il fondatore (o i fondatori) partecipa(no) attivamente alla vita della fondazione.

Restando all'elemento "personale", la riconducibilità della fondazione all'*in house* resta pure subordinato – ex Direttiva 2014/24/UE – all'assenza di partecipazione diretta di capitali privati (ad eccezione di quelle forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, che siano prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, e che non esercitano un'influenza determinante sulla fondazione).

Allo stato, dunque, giurisprudenza e prassi inducono a escludere la possibilità di affidamento diretto in favore di una fondazione partecipata anche da soggetti privati. A una diversa conclusione potrebbe pervenirsi soltanto ove si valorizzassero (i) una diversa lettura dell'art. 12 della Direttiva 2014/24/UE, che considera incompatibile con l'*in house* la partecipazione diretta di "capitali", ma non anche di "soggetti" privati (che si siano obbligati a erogare forme periodiche di contribuzione); (ii) la considerazione che, nella fondazione di partecipazione "mista", mediante appositi accorgimenti a livello statutario, si potrebbe riservare ai partecipanti pubblici, in via esclusiva, il potere di incidere sulle decisioni fondamentali della fondazione e di indirizzarne l'attività<sup>21</sup>,

19 Si veda, al riguardo, Cass. (ord.), 8 gennaio 2024, n. 567: "non può essere accolta una nozione di controllo analogo esercitata dall'ente pubblico sulla società in house tale da declassare la società di capitali a mera articolazione interna dell'ente pubblico, del tutto priva di autonomia e sottoposta all' identico potere gerarchico esercitato dall'amministrazione sugli uffici dipendenti. Osta a tale interpretazione la previsione come analogo del controllo, con ciò intendendosi propriamente affermare che tale controllo non è uguale ma semplicemente simile a quello esercitato dall'ente pubblico sui propri servizi gestiti direttamente. Inoltre, una interpretazione del controllo analogo tale per cui la società in house risulti assoggettata ad un potere di direzione gerarchica, indistinguibile da quello esercitato dall'ente pubblico sulle proprie articolazioni interne, appare incompatibile con i principi di autonomia patrimoniale e attribuzione della personalità giuridica che il codice civile riconosce alla società di capitali (Cass., Sez. Un., 8 luglio 2020, n. 14236; Cass., Sez. Un., 8 febbraio 2023, n. 3869). In altri termini, il controllo analogo non è un controllo assoluto come su un pubblico ufficio né un controllo gerarchico, trattandosi del controllo di un soggetto esterno e rimasto distinto, a ben guardare, da quello controllato. Ne consegue ontologicamente la limitazione dell'obiettivo del controllo alle decisioni fondamentali del soggetto così controllato, ovvero a quelle riconducibili alle linee strategiche e alle più importanti scelte operative, in modo tale quindi da incidere sulla complessiva governance dell'attività della società in house, per tenere in conto e preservare le finalità pubbliche che comunque la permeano (Cass., Sez. Un., 28 giugno 2022, n. 20632). In questa prospettiva si muove anche Cass., Sez. Un., 26 maggio 2023, n. 14776, la quale ha ritenuto sussistente il requisito del controllo analogo in una fattispecie nella quale il Comune era l'unico socio della società di capitali gestore del servizio di trasporto pubblico locale: condizione, questa, ha precisato la Corte, che consentiva di per sé il totale controllo dell'attività sociale, posto che in quanto unico socio il Comune poteva, ad esempio, convocare l'assemblea, revocare gli amministratori e approvare o non approvare i bilanci. Resta, dunque, fermo il carattere istituzionalmente servente della società in house quale articolazione della P.A. da cui promana, in contrapposizione alla natura di soggetto giuridico esterno ed autonomo da questa. E tuttavia il punto di equilibrio - rilevabile nel tipo di condizionamento indotto sulle linee strategiche e le scelte operative fondamentali della società - va posto tra un controllo che, da un lato, non si esaurisca in quello ordinario e che, dall'altro, neppure si identifichi necessariamente in una soggezione assoluta e totalmente riproduttiva dei modelli di comando interni alla P.A. (il che priverebbe di rilievo, in pratica, la stessa autonomia e personalità giuridica di diritto privato della società)".

20 Di modo che risulta arduo individuare le modalità mediante le quali il fondatore potrebbe indirizzare la fondazione o controllarne sia i singoli atti che la gestione complessiva (sempreché il fondatore non abbia a sé riservato il ruolo di amministratore, nel qual caso la ricorrenza del controllo analogo non può dirsi del tutto preclusa).

21 Per esempio, stabilendo che solo i partecipanti pubblici determinano l'indirizzo della fondazione, approvano il piano delle attività, il bilancio, e altri atti sui quali si esercita il controllo funzionale all'interesse pubblico e si ha cura che sia rispettato il vincolo di scopo; il che è senz'altro consentito dalla peculiarità propria della fondazione di partecipazione, che permette di diversificare la competenza e il peso decisionale dei partecipanti.



così da assicurare, per tale via, l'effettivo esercizio di un controllo analogo nell'accezione accolta dalla Cassazione<sup>(22)</sup> (ma l'Osservatorio del CNDCEC è, al riguardo, di diverso avviso, ritenendo che la presenza di privati nella compagine della fondazione sia sempre e comunque incompatibile con la legittimità di un affidamento diretto).

#### 4. Fondazioni pubbliche e Terzo settore.

Se le fondazioni in genere – ai sensi art. art. 4, co. 1 del d.lgs. 117/2017 – sono senz'altro suscettibili di rientrare nel novero degli ETS, lo stesso non vale automaticamente per le 'fondazioni pubbliche', posto che, alla luce del successivo co. 2, non sono ETS *“gli enti sottoposti a direzione e coordinamento o controllati [dalle] amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”*.

Considerato che, secondo la prassi, per i concetti in questione occorre rifarsi alla definizione di direzione e coordinamento elaborata in relazione agli artt. 2497 e segg. del Cod. civ. e alla definizione di controllo societario di cui all'art. 2359, Cod. civ.<sup>(23)</sup>, la qualifica di ETS sembra potersi agevolmente attribuire alle 'fondazioni pubbliche' di tipo tradizionale<sup>(24)</sup> mentre per quelle di partecipazione si tratta di ipotesi residuale, connessa all'eventualità che la partecipazione dell'amministrazione pubblica non concretizzi forme di controllo e/o di direzione e coordinamento nel senso precisato.

Ad ogni modo, le 'fondazioni pubbliche' che siano ETS si prestano a essere parte di accordi di co-progettazione e/o di co-programmazione all'art. 55, co. 1 del d.lgs. 117/2017, che, appunto, consente alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co. 2, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, di coinvolgere attivamente gli ETS, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione, nell'ambito degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'art. 5 dello stesso d.lgs. 117/2017<sup>(25)</sup>.

Il citato art. 55 va letto alla luce dell'art. 18 del d.lgs. 201/2022, il quale prevede che – in attuazione di principi di solidarietà e sussidiarietà orizzontale – gli enti locali possono attivare con gli ETS rapporti di partenariato, regolati dal Codice del Terzo settore, per la realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento *“funzionalmente riconducibili al servizio pubblico locale di rilevanza economica”*.

Di conseguenza, una 'fondazione pubblica' ETS potrà essere parte di detti accordi di co-progettazione e co-programmazione (inquadabili nello schema del PPP) non solo per quel che concerne specifici progetti riconducibili a servizi e attività di interesse generale (dirette dal perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, ovviamente senza scopo di lucro) di cui all'art. 5 del Codice del Terzo settore, ma anche in relazione a specifici progetti di servizio o di intervento funzionalmente riconducibili a SPL di rilevanza economica non a rete<sup>(26)</sup> (in ragione dell'art. 18 cit.) e quindi ricavando in tale ambito un ulteriore spazio per 'fondazioni pubbliche' (altri-

22 Ferma ovviamente la necessaria ricorrenza, ai fini della legittimità dell'affidamento diretto, del requisito della prevalenza dell'attività svolta dalla FP in favore dei partecipanti pubblici controllanti.

23 Sia pur da applicarsi con gli adattamenti richiesti dalla natura non societaria degli enti potenzialmente idonei a qualificarsi come ETS (cfr. nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, pubblicata in data 4 marzo 2020 sul sito ministeriale).

24 Nelle 'fondazioni pubbliche' di tipo tradizionale, non essendo configurabile l'elemento della partecipazione pubblica, e tendenzialmente escluse anche ipotesi di controllo in senso stretto del fondatore sull'organo amministrativo della fondazione, pare difficilmente integrabile il controllo ai sensi dei nn. 1 e 2 dell'art. 2359 Cod. civ., potendo al più risultare integrato il controllo ai sensi del n. 3. Così come non è agevolmente ipotizzabile la soggezione di una fondazione tradizionale all'attività di direzione e coordinamento di un'amministrazione pubblica.

25 Ai sensi del co. 2 dell'art. 55 del CTS, *“La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili”*; in base al successivo co. 3, *“la co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di cui al comma 2”*.

26 Cfr. Dossier di Camera e Senato A.G. 3 del 22 novembre 2022.

menti interdetto, di regola, dall'art. 14, co. 1, lett. a), che – si è visto sopra – esclude la gestione di SPL a rilevanza economica da parte di una fondazione a meno che l'affidamento avvenga mediante procedura a evidenza pubblica).

## 5. I segmenti di normativa pubblicistica potenzialmente applicabili alle 'fondazioni pubbliche'.

Come si è accennato in premessa, il contatto qualificato con l'amministrazione pubblica può attrarre la fondazione nell'orbita di discipline o singole norme di stampo pubblicistico. Si tratta quindi di verificare, di volta in volta, se *ratio* (e, prima ancora, l'apparato definitorio) di tali discipline e norme ne giustifichi l'applicazione alla specifica 'fondazione', in rapporto ai tratti "amministrativistici" che ne caratterizzano la finalità, la struttura, il funzionamento (al pari di quel che accade per altri enti c.d. "a geometria variabile").

Segue quindi un rapido *excursus* delle disposizioni potenzialmente suscettibili di venire in rilievo, sulla falsariga delle considerazioni svolte, al riguardo, dall'Osservatorio del CNDCEC.

### 5.1 Contabilità pubblica.

La personalità giuridica di diritto privato non esclude che una 'fondazione pubblica' possa essere inserita dall'Istat nell'elenco delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle amministrazioni pubbliche (Settore S.13) di cui al Sistema europeo dei conti (SEC 2010<sup>(27)</sup>): i criteri utilizzati per la classificazione delle unità all'interno del perimetro del Settore S.13 hanno infatti natura statistico-economica, mentre la forma giuridica dell'unità non è determinante ai fini classificatori<sup>(28)</sup>.

L'eventuale inclusione nell'elenco Istat determina, sul piano del trattamento normativo, la sostanziale assimilazione della fondazione alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co. 2, L. 196/2009, conseguente assoggettamento alle disposizioni in materia di finanza pubblica<sup>(29)</sup> così come a tutte le normative che nell'individuare i propri destinatari e/o il proprio oggetto, fanno riferimento appunto alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co. 2, L. 196/2009<sup>(30)</sup>.

27 Come definito dal Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio, n. 549/2013.

28 L'inclusione di una FP nel Settore S.13 presuppone che essa rientri nella tipologia prevista al paragrafo 2.112, lett. c), e che quindi integri la fattispecie di "istituzioni senza scopo di lucro riconosciute come entità giuridiche indipendenti che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita e che sono controllate da amministrazioni pubbliche". In ordine ai criteri valutativi che presidono a detta inclusione si veda Corte conti, sez. riun., 10 ottobre 2017, n. 31 e 32/SR/RIS.

29 Ai sensi dell'art. 1, co. 2 della L. 196/2009, "Ai fini della applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, per amministrazioni pubbliche si intendono, per l'anno 2011, gli enti e i soggetti indicati a fini statistici nell'elenco oggetto del comunicato dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) in data 24 luglio 2010, pubblicato in pari data nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 171, nonché a decorrere dall'anno 2012 gli enti e i soggetti indicati a fini statistici dal predetto Istituto nell'elenco oggetto del comunicato del medesimo Istituto in data 30 settembre 2011, pubblicato in pari data nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 228, e successivi aggiornamenti ai sensi del comma 3 del presente articolo, effettuati sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione europea, le Autorità indipendenti e, comunque, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni".

30 A titolo di esempio, si vedano: l'art. 1, co. 1, 1-bis e 1-ter del Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 che fissa vincoli per le operazioni di acquisto e vendita di immobili, effettuate sia in forma diretta sia indiretta; l'art. 5, co. 2 del d.l. 95/2012, che fissa vincoli di spesa per l'acquisto, manutenzione, noleggio e esercizio di autovetture e per l'acquisto di buoni taxi; l'art. 1, co. 146, l. 228/2012 che detta vincoli in materia di conferimento di incarichi di consulenza in materia informatica; l'art. 14, co. 1, 2, 3, 4, 4-bis e 4-ter del Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, che dettano vincoli in materia di conferimento di incarichi di consulenza, studi e ricerca.

## 5.2 Pubblico impiego.

La portata applicativa del d.lgs. 165/2001 (recante “Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”) è segnata dall’elenco delle amministrazioni pubbliche di cui al relativo art. 1, co. 2, nel quale non sono considerate le fondazioni (gli unici soggetti di natura privata ivi considerati sono infatti “i consorzi e le associazioni” delle Regioni, Province, Comuni e Comunità montane).

Ne consegue che il rapporto di lavoro del personale delle ‘fondazioni pubbliche’ è di tipo privatistico (con operatività delle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del Cod. civ., e delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell’impresa), e non trova applicazione il regime pubblicistico delle assunzioni mediante pubblico concorso<sup>(31)</sup>.

## 5.3 Norme in materia di società a partecipazione pubblica.

Le fondazioni non sono né destinatarie né oggetto delle disposizioni del TUSP, in quanto estranee sia alla definizione di amministrazione pubblica di cui all’art. 2, co. 1, lett. a (coincidente con l’elenco di cui all’art. 1, co. 2, d.lgs. 165/2001) che alla nozione di società di cui alla successiva lett. l).

Valgono però due eccezioni.

Le fondazioni, pur non formando oggetto delle misure di razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche imposte dall’art. 20 del TUSP (riferite alle sole società), devono comunque essere considerate nei relativi piani, in quanto il co. 2, lett. c) del citato art. 20 richiede all’amministrazione pubblica, in sede di ricognizione delle partecipazioni societarie, di adottare il piano di razionalizzazione nel caso in cui rilevi “*partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte [...] da enti pubblici strumentali*”. Vero è che tale nozione, restando al dato letterale, non varrebbe a identificare le fondazioni di cui si discute, in quanto enti di diritto privato; ma non può essere ignorato l’indirizzo contabile che invece ritiene rilevanti - ai fini della valutazione *ex art. 20, co. 2, lett. c)* del TUSP - tutti gli organismi partecipati che compongono il gruppo “amministrazione pubblica territoriale”<sup>(32)</sup>.

Sempre nell’ottica TUSP assume rilievo anche la fondazione che detenga una partecipazione societaria, qualora la fondazione sia controllata da amministrazioni pubbliche<sup>(33)</sup>; detta partecipazione, infatti, integra la definizione di “partecipazione indiretta” ai sensi dell’art. 2, co. 1, lett. g) del TUSP<sup>(34)</sup> che, in quanto tale, può essere oggetto razionalizzazione da parte dell’amministrazione pubblica controllante, ai sensi del citato art. 20 TUSP<sup>(35)</sup>.

31 Peraltro, l’Osservatorio del CNDCEC, nel documento pubblicato nel gennaio 2025, raccomanda comunque che le amministrazioni pubbliche in grado di esercitare un controllo sulla fondazione e/o di determinarne le scelte, promuovano, a tutela del principio di buon andamento di cui all’art. 97, Cost., l’adozione da parte della fondazione di provvedimenti che stabiliscano criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi di cui all’art. 35 del d.lgs. 165/2001 (mutuando quanto previsto dall’art. 19, co. 2 del TUSP per le società a controllo pubblico); senza tuttavia che, in difetto, possa ritenersi operante il meccanismo di salvaguardia approntato dal secondo periodo del predetto co. 2 (in forza del quale, in caso di mancata adozione di detti provvedimenti, trova diretta applicazione il citato art. 35, co. 3), posto che il d.lgs. 165/2001 non può considerarsi cogente nei riguardi di soggetti estranei a tale elenco di cui all’art. 1, co. 2 in assenza di espressa previsione normativa di segno contrario (come attesta, per l’appunto, l’art. 19, co. 2 del TUSP, che il legislatore ha ritenuto di dover introdurre al fine di riferire l’art. 35, co. 3 anche alle società).

32 Corte conti, sez. Autonomie, del. n. 10/SEAUT/2024/FRG.

33 Secondo la nozione di controllo pubblico adottata dal TUSP al relativo art. 2, co. 1, lett. m).

34 A mente del quale per «partecipazione indiretta» si intende, appunto, “*la partecipazione in una società detenuta da un’amministrazione pubblica per il tramite di società o altri organismi soggetti a controllo da parte della medesima amministrazione pubblica*”.

35 Ai sensi dell’art. 20, co. 1 del TUSP, infatti, “*le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, un’analisi dell’assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al comma 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione [...]*”.

#### 5.4 Contratti pubblici.

Le ‘fondazioni pubbliche’ si espongono senz’altro alle regole dettate dal d.lgs. 36/2023, ben potendo rientrare nella nozione di “organismo di diritto pubblico” di cui all’art. 1, co. 1, lett. e) dell’Allegato I.1. del Codice<sup>(36)</sup>.

Come è ormai acquisito, del resto, la nozione di organismo di diritto pubblico è funzionale alla riconduzione, nel perimetro della disciplina dei contratti pubblici, di quegli organismi che, a prescindere dalla loro formale qualificazione, operano secondo logiche diverse da quelle di un imprenditore privato; l’organismo di diritto pubblico, pertanto, si configura proprio come “un soggetto cangiante” perché “è equiparato a una pubblica amministrazione quando fa una gara d’appalto, tornando ad essere privato negli altri casi”<sup>(37)</sup>.

*In re ipsa* il possesso della personalità giuridica, con riferimento al requisito teleologico può osservarsi che la ‘fondazione pubblica’, in quanto tale, non può che perseguire finalità di pubblica utilità (non potendo giustificarsi il “contatto qualificato” da parte dell’amministrazione pubblica se non in ragione della funzionalizzazione della fondazione al perseguimento di un pubblico interesse); e pertanto, sarà difficile non riscontrare in concreto la tendenza di una ‘fondazione pubblica’ a “soddisfare specificamente esigenze di interesse generale”.

Il che, secondo la giurisprudenza prevalente, varrebbe senz’altro a far ritenere integrato il requisito teleologico<sup>(38)</sup>, che quindi risulterebbe anch’esso intrinseco alla ‘fondazione pubblica’.

Tale automatismo interpretativo, però, non è vidimato da parte della giurisprudenza, soprattutto eurounitaria, più incline a condurre la verifica del requisito teleologico su due piani, così che, appurato che la fondazione mira a soddisfare finalità di interesse generale, occorrerebbe pure valutare se tali finalità siano perseguite “attraverso lo svolgimento di attività priva di carattere industriale o commerciale” (e quindi compiere un’analisi anche sulle modalità con le quali la fondazione agisce).

Si tratterà quindi di analizzare, sulla scorta dell’orientamento in questione, se la fondazione “opera in normali condizioni di mercato, persegue lo scopo di lucro e subisce le perdite connesse all’esercizio della sua attività”, nel qual caso “è poco probabile che i

36 Rileva in particolare che, in base al predetto Allegato I.1 del Codice dei contratti pubblici:

- “Nel codice si intende per “contratti”, i contratti, anche diversi da appalti e concessioni, conclusi da una stazione appaltante o da un ente concedente” (art. 2, co. 1, lett. a);
- è “ente concedente qualsiasi amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore, ovvero altro soggetto, pubblico o privato, che affida contratti di concessione di lavori o di servizi e che è comunque tenuto, nella scelta del contraente, al rispetto del codice” (art. 1, co. 1, lett. b);
- tra le “amministrazioni aggiudicatrici” sono compresi, tra l’altro, “gli organismi di diritto pubblico” (art. 1, co. 1, lett. q);
- per “organismo di diritto pubblico” si intende (art. 1, co. 1, lett. e) “qualsiasi soggetto, anche avente forma societaria:

1) dotato di capacità giuridica;

2) istituito per soddisfare specificamente esigenze di interesse generale, attraverso lo svolgimento di un’attività priva di carattere industriale o commerciale;

3) la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico, oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi, oppure il cui organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico”.

I tre requisiti dettati dal citato art. 1, co. 1, lett. e) devono ricorrere cumulativamente (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 19 novembre 2018, n. 6534).

37 R. CHIEPPA, Nuova ediz. R. GAROFOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2018, 361.

38 Essendo riconosciuta portata assorbente all’elemento delle finalità rispetto a quello delle modalità dell’azione dell’organismo. Cfr. Cons. Stato, sez. V, 7 febbraio 2020, n. 964; Cons. Stato, sez. V, 10 maggio 2021, n. 3621; Cons. Stato, sez. V, 13 settembre 2021, n. 6272; Cass. SS.UU., ord. 16 gennaio 2023, n. 947.

bisogni che esso mira a soddisfare abbiano carattere non industriale o commerciale”<sup>(39)</sup>; e quindi considerare i diversi aspetti del rischio di impresa, dello svolgimento dell’attività in regime di concorrenza, della sottrazione dell’attività stessa al mercato, della presenza di finanziamenti pubblici, dello scopo di lucro e della produzione di utili.

Quanto, infine, al requisito della ‘dominanza pubblica’, è sufficiente che la fondazione presenti anche uno solo dei presupposti indicati dalla norma<sup>(40)</sup> e quindi, alternativamente, sia connotata dalla prevalenza del finanziamento di fonte pubblica (tenuto conto dell’origine del patrimonio, della composizione del fondo di dotazione, e di ogni altra fonte di finanziamento<sup>(41)</sup>), o abbia un organo amministrativo i cui componenti sono, per la maggioranza, di nomina o designazione pubblica ovvero sia comunque sottoposta, quanto alla gestione, al controllo dello Stato, enti pubblici o organismi di diritto pubblico<sup>(42)</sup>.

### 5.5. Prevenzione della corruzione e trasparenza.

Sicuramente rilevante per le ‘fondazioni pubbliche’ è la disciplina in materia di anticorruzione di cui alla Legge 6 novembre 2012, n. 190 (recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”) e ai suoi decreti attuativi, vale a dire, per quel che qui interessa, il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, (recante “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”) e il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 (recante “Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico”).

#### 5.5.1 Applicabilità delle misure di prevenzione della corruzione.

Per quanto riguarda le disposizioni in materia di trasparenza amministrativa, il co. 34 estende l’applicazione delle disposizioni dei co. da 15 a 33 solo agli enti pubblici nazionali nonché alle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche e dalle loro controllate, ai sensi dell’art. 2359 Cod. Civ., limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell’Unione europea; dunque, a soggetti ai quali le ‘fondazioni pubbliche’ non sono all’evidenza riconducibili.

Nel contempo, però, lo stesso art. 1 della L. 190/2012 prevede – al co. 2-bis – che “*Il Piano nazionale anticorruzione [...] costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai fini dell’adozione dei propri piani triennali di prevenzione della corruzione, e per gli altri soggetti di cui all’articolo 2-bis, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai fini dell’adozione di misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, anche per assicurare l’attuazione dei compiti di cui al comma 4, lettera a)*”.

Tra i soggetti di cui all’art. 2-bis, co. 2 del d.lgs. 33/2013 sono comprese, *sub lett. c)*,

39 Corte Giust. CE, 22 maggio 2003, *Taitotalo*, C-18/01; nello stesso senso, Corte Giust. CE, 10 maggio 2001, *Agorà c. Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano*, C-223/99; Corte Giust. CE, 10 aprile 2008, *Fernwärme Wien*, in C-393/06; cfr. anche la Direttiva 2014/24, al Considerando 10.

40 Cons. Stato, sez. V, 19 novembre 2018, n. 6534.

41 Secondo Corte giust. CE, 3 ottobre 2000, *University of Cambridge*, in C-380/98, “*Non tutti i finanziamenti erogati da un’amministrazione aggiudicatrice hanno per effetto di creare o rafforzare uno specifico legame di subordinazione o dipendenza. Soltanto le prestazioni che, mediante un aiuto finanziario versato senza specifica controprestazione, finanzino o sostengano le attività dell’ente interessato possono essere qualificate come “finanziamento pubblico”*”.

42 È necessario a tal fine che sia riscontrato in concreto, in capo all’amministrazione pubblica, un insieme di poteri di direzione e controllo tali da imporre alla fondazione regole di gestione dettagliate e pervasive. Cfr. Corte di Giustizia UE, 03 febbraio 2021, *Federazione Italiana Giuoco Calcio*, in C- 155/19 e C156/19, e Cons. Stato, sent. 15 luglio 2021, n. 5438.

le fondazioni che presentino congiuntamente i seguenti requisiti<sup>(43)</sup>:

- 1) bilancio superiore a 500.000 euro<sup>(44)</sup>;
- 2) finanziamento maggioritario per almeno due esercizi consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni<sup>(45)</sup>;
- 3) designazione da parte delle pubbliche amministrazioni della totalità dei titolari o componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo<sup>(46)</sup>.

Di conseguenza, le 'fondazioni pubbliche' che soddisfino tutte e tre insieme le predette condizioni saranno tenute ad adottare misure integrative del "modello 231" (da inserire in apposita sezione del medesimo, o in sua assenza in apposito documento) idonee a prevenire fenomeni di corruzione e illegalità in coerenza con le finalità della L. 190/2012<sup>(47)</sup>, e a nominare il soggetto responsabile della prevenzione della corruzione<sup>(48)</sup>; diversamente, non saranno direttamente tenute ad applicare misure organizzative per la prevenzione della corruzione.

Va però aggiunto che le 'fondazioni pubbliche' possono, in via residuale, ricadere tra gli enti considerati dal successivo co. 3 (dell'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013), a condizione che presentino un bilancio superiore a 500mila euro e, nel contempo, esercitino funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici o, comunque, secondo quanto ritenuto dall'Anac, attività di pubblico interesse<sup>(49)</sup>.

In tali casi – ritiene l'Anac – ricorre comunque l'interesse generale alla prevenzione della corruzione e quindi, sempre secondo l'Anac, le amministrazioni pubbliche coin-

43 La necessità che i tre requisiti debbano ricorrere cumulativamente è confermata dall'Anac (delibera 8 novembre 2017, n. 1134).

44 Il requisito va valutato prendendo in esame il maggior valore tra il totale attivo dello stato patrimoniale e il totale del valore della produzione (così Anac, FAQ in materia di trasparenza (sull'applicazione del d.lgs. n. 33/2013 come modificato dal Decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97; nonché det. 1134/2017: "Con riferimento al requisito del bilancio superiore a 500.000 euro, tale parametro va calcolato [...] prendendo in considerazione tutte le poste del conto economico, sia quelle che si proiettano sullo stato patrimoniale che quelle aventi rilevanza soltanto economica. Infatti, gli enti di diritto privato, per l'esercizio delle proprie attività, possono ricevere contributi a vario titolo, anche non pubblici e che potrebbero essere qualificati come contributi in conto esercizio, con rilevanza esclusivamente economica e non patrimoniale. Pertanto, deve ritenersi che il requisito del bilancio superiore a 500.000 euro sia da considerarsi integrato laddove uno dei due valori tra il totale attivo dello stato patrimoniale e il totale del valore della produzione ove presente si rivelino superiori a detto importo").

45 Occorre a tal fine considerare il rapporto contributi pubblici/valore della produzione. I contributi pubblici ricomprendono sia i trasferimenti di natura corrente e in conto capitale, sia i corrispettivi per forniture di beni e servizi alla pubblica amministrazione. Nel valore della produzione sono calcolati anche i ricavi derivanti dallo svolgimento dell'attività commerciale (vendita di beni o fornitura di servizi). A tale scopo, va evidenziata un'apposita sezione della nota integrativa al bilancio l'incidenza dei trasferimenti pubblici sul valore della produzione nell'ultimo triennio (così Anac, FAQ in materia di trasparenza sull'applicazione del d.lgs. n. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016).

46 La fonte principale da tenere in considerazione per la valutazione in ordine all'integrazione del requisito è lo statuto/atto costitutivo della fondazione; come chiarito sempre dall'Anac, con FAQ in materia di trasparenza sull'applicazione del d.lgs. n. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016. Ancora Anac, con del. 1134/2017, precisa che il requisito va interpretato nel senso che è necessario che tutti i componenti dell'organo di indirizzo o tutti i componenti dell'organo di amministrazione dell'ente siano nominati o designati da pubbliche amministrazioni. Affinché il requisito sia integrato, deve quindi ritenersi che sia sufficiente l'attribuzione alla pubblica amministrazione del potere di designazione di tutti i componenti di uno dei due organi. La dizione letterale ("da parte di pubbliche amministrazioni" al plurale) fa ritenere che la fattispecie sia integrata anche nel caso in cui la designazione competa a più di un'amministrazione pubblica. Per organi di indirizzo devono intendersi gli organi che, pur non espressione di rappresentanza politica, sono titolari di poteri di indirizzo generale con riferimento all'organizzazione e all'attività dell'ente cui sono preposti, della quale definiscono gli obiettivi e i programmi da attuare, verificando la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. Per organi di amministrazione deve intendersi quello deputato all'amministrazione dell'ente, competente ad adottare i principali atti di gestione.

47 Si tratta delle misure indicate dalla del. Anac 1134/2017, ai §§ 3.1.1. e 3.1.2. (in quanto richiamati, per le fondazioni, dai successivi §§ 3.2.1. e 3.2.2.).

48 Il quale cumulerà anche le funzioni di responsabile trasparenza, assumendo il ruolo di Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza.

49 Nozione nella quale, secondo l'Anac (cfr. 1134/2017, § 2.4.) vanno ricomprese, a titolo esemplificativo, oltre alle attività elencate al co. 3 dell'art. 2-bis, d.lgs. 33/2013, quelle che consentono alle pubbliche amministrazioni di mantenere e acquistare partecipazioni societarie elencate all'art. 4 del TUSP.



volte in tali fondazioni devono comunque promuovere l'adozione del modello di organizzazione e gestione ex d.lgs. 231/2001 e, con specifico riguardo all'attività di pubblico interesse, l'adozione di protocolli di legalità contenenti misure di prevenzione della corruzione necessarie ad assicurare la correttezza dell'attività svolta<sup>(50)</sup>.

### 5.5.2 Obblighi in materia di trasparenza di cui al d.lgs. 33/2013.

Anche in tal caso, infatti, si tratta di distinguere tra:

- 'fondazioni pubbliche' che soddisfano tutti e tre i requisiti di cui al co. 2 dell'art. 2-bis (bilancio superiore a 500.000 euro; finanziamento maggioritario per almeno due esercizi consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni; designazione da parte delle pubbliche amministrazioni della totalità dei titolari o componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo), le quali andranno soggette alla medesima disciplina dettata in materia per le pubbliche amministrazioni, *"in quanto compatibile"*: la trasparenza, quanto agli obblighi di pubblicazione e di accesso generalizzato, deve quindi essere assicurata sia sull'attività che sull'organizzazione; tali fondazioni dovranno adottare - in apposita sezione del documento integrativo del "modello 231" o, in assenza di questo, del documento contenente le misure di prevenzione della corruzione - le misure di trasparenza, attribuendo al Responsabile della prevenzione della corruzione anche le funzioni di responsabile della trasparenza, e assicurare l'esercizio dell'accesso civico generalizzato, oltre a istituire nel proprio sito web una sezione denominata amministrazione trasparente<sup>(51)</sup>;
- 'fondazioni pubbliche' che invece ricadono nell'insieme definito dal successivo co. 3 (quindi, con bilancio superiore a 500mila euro, esercenti attività di pubblico interesse), per le quali *"la medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica, in quanto compatibile, limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinate dal diritto nazionale o dell'Unione europea"* (quindi non anche ai dati relativi all'organizzazione): si tratta dei più delimitati obblighi che l'Allegato 1 delle Linee guida Anac adottate con delibera 8 novembre 2017, n. 1134<sup>(52)</sup> riferisce espressamente agli *"Enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co. 3, d.lgs. n. 33/2013"*.

Sempre in materia di trasparenza, tutte le 'fondazioni pubbliche', in aggiunta a quanto previsto dal d.lgs. 33/2013 sono tenute - ai sensi dell'art. 1, co. 125 della Legge 4 agosto 2017, n. 124 (in quanto espressamente destinato, tra l'altro, alle fondazioni) - a pubblicare sul proprio sito internet (o in analogo portale digitale) entro il 30 giugno di ogni anno, le informazioni relative a sovvenzioni, sussidi, vantaggi, contributi o aiuti, in denaro o altra natura, non aventi carattere generale e privi di natura corrispettiva, retributiva o risarcitoria, che siano stati effettivamente erogati nell'esercizio finanziario precedente da amministrazioni pubbliche di cui al d.lgs. 165/2001 e dai soggetti di cui all'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013.

### 5.5.3 Inconferibilità e incompatibilità.

In relazione alla prima delle due fattispecie (al cui *genus* appartengono - ex art. 1, co. 2, lett. c) del d.lgs. 39/2013 - *"le società e gli altri enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle"*

50 Cfr. ancora la del. Anac 1134/2017 (§ 3.4.1.).

51 Cfr. del. Anac n. 1134/2017, § 3.2.3., che per la specifica indicazione degli obblighi di trasparenza rinvia ai §§ 3.1.3. e 3.1.4.

52 Con specifico riferimento alle ex Ipab che abbiano deliberato la propria trasformazione in enti privati, l'Anac ritiene che formi oggetto degli obblighi di trasparenza l'attività svolta in regime di accreditamento (in quanto svolta nel quadro della programmazione sanitaria nazionale) ma non anche l'attività in regime di autorizzazione, perché solo "regolata" (cfr. del. Anac n. 1134/2017, § 3.4.3.).

amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, sottoposti a controllo ai sensi dell'articolo 2359 c.c. da parte di amministrazioni pubbliche, oppure gli enti nei quali siano riconosciuti alle pubbliche amministrazioni, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi<sup>53)</sup>, può ritenersi che:

- verosimilmente, qualunque 'fondazione pubblica', in quanto tale da soddisfare il requisito funzionale richiesto dalla norma (stante la già rilevata necessaria riconducibilità dell'attività svolta ai fini istituzionali della pubblica amministrazione);
- quanto al requisito attinente il sistema di *governance*, nelle fondazioni di tipo tradizionale, non caratterizzate dall'elemento partecipativo, sarà necessario riscontrare il potere di nomina (o designazione) degli organi, in capo all'amministrazione pubblica, in misura tale da consentire "di esercitare un potere di ingerenza sull'attività con carattere di continuità ovvero un'influenza dominante sulle decisioni dell'ente"<sup>54)</sup>; mentre nelle fondazioni di partecipazione, anche a prescindere dal potere di nomina (o designazione) degli organi, potrà affermarsi l'integrazione della fattispecie anche al ricorrere di elementi (ricavabili dalla legge, dallo statuto o da eventuali accordi tra partecipanti) che implichino il controllo di cui all'art. 2359 Cod. civ..

In relazione alla seconda fattispecie (enti di diritto privato regolati o finanziati<sup>55)</sup>) andrà appurato se, in via residuale, la fondazione integri almeno uno degli elementi richiesti a tal fine dalla legge (in via alternativa<sup>56)</sup>); il che è scontato quantomeno per le 'fondazioni pubbliche' di partecipazione, essendo sempre in esse riscontrabile una partecipazione pubblica quantomeno minoritaria<sup>57)</sup>.

### 5.6 Prorogatio degli organi.

Il Decreto-legge 16 maggio 1994, n. 293 (conv., con mod., dalla Legge 15 luglio

53 Come precisato nella Relazione illustrativa al d.lgs. 39/2013, la "definizione [di ente di diritto privato in controllo pubblico] è estesa a tutte le tipologie di soggetti privati che si debbono considerare in controllo pubblico: le società di capitali ma anche le fondazioni e associazioni nelle quali le amministrazioni pubbliche abbiano un controllo effettivo, per titolarità della maggioranza delle azioni o per il riconoscimento, anche in caso di posizioni di minoranza, di poteri di influire fortemente sull'attività dell'ente, quali soprattutto i poteri di nomina degli amministratori. Una definizione ampia riporta nell'ambito delle limitazioni alla conferibilità e alla compatibilità degli incarichi una serie di soggetti formalmente privati ma sostanzialmente pubblici, la cui azione deve, quando svolgono funzioni pubbliche o attività di interesse pubblico, essere ispirata agli stessi principi di imparzialità che si applicano alle amministrazioni e agli enti pubblici".

54 In questi termini la determina dell'Anac n. 8/2015, pubblicata il 17 giugno 2015.

55 Per enti di diritto privato regolati o finanziati, il d.lgs. 39/2013 intende le società e gli altri enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, nei confronti dei quali l'amministrazione che conferisce l'incarico:

- svolga funzioni di regolazione dell'attività principale che comportino, anche attraverso il rilascio di autorizzazioni o concessioni, l'esercizio continuativo di poteri di vigilanza, di controllo o di certificazione;
- abbia una partecipazione anche solo minoritaria nel capitale;
- finanzia le attività attraverso rapporti convenzionali, quali contratti pubblici, contratti di servizio pubblico e di concessione di beni pubblici.

56 Secondo l'Anac, infatti, ai fini dell'integrazione della nozione di "enti di diritto privato regolati o finanziati", è sufficiente la presenza di uno solo dei tre requisiti previsti dall'art. 1 co. 2 lett. d) del d.lgs. 39/2013: regolazione o partecipazione azionaria o finanziamento da parte della pubblica amministrazione conferente.

57 Anche se l'Anac, con delibera 1054/2020, del 25 novembre 2020, (recante, tra l'altro, "Interpretazione della locuzione "enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione"), ha evidenziato che "non può affermarsi che la sussistenza di una partecipazione minoritaria o di un finanziamento di attività escluda tout court la possibilità di approfondire l'esame della fattispecie concreta in termini di rapporto tra soggetto finanziato e soggetto finanziatore, dal momento che un rapporto di finanziamento, sia anche minoritario o di attività, per essere rilevante deve essere tale da costituire un vincolo di parzialità e di dipendenza tra il soggetto finanziato e quello finanziatore, anche nel senso di capacità del secondo di influenzare le scelte del primo"; e, con riferimento al rapporto di finanziamento, primaria è "la necessità di identificare una capacità del soggetto pubblico finanziatore di influenzare l'autonomia del soggetto privato finanziato; capacità che non sembra possa ritenersi svincolata da un rapporto di finanziamento che abbia le caratteristiche della rilevanza economica e della stabilità/continuità temporale. Infatti, anche in relazione a detto rapporto di finanziamento, la ratio della disposizione in esame resta sempre quella di evitare che il soggetto al quale viene conferito l'incarico possa piegare l'interesse perseguito dall'amministrazione o dall'ente pubblico che quell'incarico gli ha conferito ad interessi propri (nel caso di attività professionale svolta in proprio) o agli interessi dell'ente di diritto privato dal quale proviene".



1994, n. 444) regola in modo peculiare la scadenza, la *prorogatio* e la ricostituzione degli “*organi di amministrazione attiva, consultiva e di controllo dello Stato e degli enti pubblici, nonché delle persone giuridiche a prevalente partecipazione pubblica, quando alla nomina dei componenti di tali organi concorrono lo Stato o gli enti pubblici*”<sup>(58)</sup>.

La lettera della disposizione pare circoscriverne la portata ai soli casi di “*prevalente partecipazione pubblica*”, il che induce a escludere dal novero dei destinatari le ‘fondazioni pubbliche’ di tipo tradizionale, rispetto alle quali il requisito in questione non è evidentemente ipotizzabile.

Risulta però decisivo, in senso opposto, il rilievo secondo cui la finalità della disciplina in questione è quella di scongiurare il protrarsi di un periodo di vacanza delle cariche amministrative (tanto che l’art. 6, co. 2 stabilisce, in caso di mancata ricostituzione entro il termine massimo, la responsabilità, anche penale, dei “*titolari della competenza alla ricostituzione*” e, nei casi in cui la nomina sia di competenza di un organo collegiale, dei relativi presidenti).

Sotto tale angolazione, quindi, il perno della fattispecie sembra doversi rinvenire non tanto o non solo nella dimensione della partecipazione (al capitale o nell’eventuale organo deliberativo) quanto nella preponderante incidenza pubblica nel potere di nomina; con la conseguenza che la disciplina in discorso dovrebbe poter trovare applicazione anche nei casi in cui la prevalente partecipazione (di Stato o enti pubblici) riguardi la *nomina* (o designazione) dei componenti degli organi.

### 5.7 Divieto di conferimento di incarichi a soggetti in quiescenza.

L’art. 5, co. 9 del Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (conv., con mod., dalla Legge 7 agosto 2012, n. 135) vieta alle amministrazioni pubbliche di cui all’art. 1, co. 2, d.lgs. 165/2001, nonché a quelle inserite nell’elenco Istat ai sensi dell’art. 1, co. 2, L. 196/2009, di conferire a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza “*incarichi*

58 Il d.l. 293/1994 prevede in particolare che:

- all’art. 2, che gli organi amministrativi delle persone giuridiche in questione svolgono le funzioni loro attribuite sino alla scadenza del termine di durata per ciascuno di essi previsto ed entro tale termine debbono essere ricostituiti;
- all’art. 3 che gli organi amministrativi non ricostituiti nel termine di cui all’art. 2 sono prorogati per non più di 45 giorni, decorrenti dal giorno della scadenza del termine medesimo (co. 1); che nel periodo in cui sono prorogati, gli organi scaduti possono adottare esclusivamente gli atti di ordinaria amministrazione, nonché gli atti urgenti e indifferibili con indicazione specifica dei motivi di urgenza e indifferibilità (co. 2); che gli atti non rientranti tra quelli indicati nel co. 2 adottati nel periodo di proroga sono nulli (co. 3);
- all’art. 4 che entro il periodo di proroga gli organi amministrativi scaduti debbono essere ricostituiti (co. 1); e che nei casi in cui i titolari della competenza alla ricostituzione siano organi collegiali e questi non procedano alle nomine o alle designazioni ad essi spettanti almeno tre giorni prima della scadenza del termine di proroga, la relativa competenza è trasferita ai relativi presidenti, i quali debbono comunque esercitarla entro la scadenza del termine medesimo;
- all’art. 6 che, decorso il termine massimo di proroga senza che si sia provveduto alla loro ricostituzione, gli organi amministrativi decadono (co. 1); che tutti gli atti adottati dagli organi decaduti sono nulli (co. 2); che i titolari della competenza alla ricostituzione e nei casi di cui all’art. 4, co. 2, i presidenti degli organi collegiali sono responsabili dei danni conseguenti alla decadenza determinata dalla loro condotta, fatta in ogni caso salva la responsabilità penale individuale nella condotta omissiva.

*dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo degli enti [...] da esse controllati*<sup>59)</sup>.

Se le ‘fondazioni pubbliche’ rientrano senz’altro nella generica nozione di “enti”<sup>60)</sup>, meno immediata è la ricostruzione del concetto di controllo da parte della p.a. la cui ricorrenza fa scattare il divieto.

Anche in tal caso, infatti, tale presupposto risulta *prima facie* difficilmente configurabile per le fondazioni a struttura tradizionale, civilisticamente non soggette a influenze esterne (tantomeno di intensità dominante); e tuttavia, anche in tal caso, il controllo pubblico considerato dalla disposizione non pare essere ritenuto rilevante quale elemento in sé, bensì soltanto nella misura in cui assicuri all’amministrazione pubblica la capacità di imporre o determinare la nomina.

Il che induce a concludere che il divieto di cui all’art. 5, co. 9 debba operare sia in caso di controllo imperniato sulla partecipazione, sia in caso di controllo, da parte di una o più amministrazioni pubbliche, sulla nomina o sulla designazione della maggioranza dei componenti dell’organo amministrativo (in forza di un’espressa attribuzione statutaria o di altra previsione normativa), vale a dire allorché la fondazione, sostanzialmente, ricalchi la definizione di “ente di diritto privato in controllo pubblico” di cui al d.lgs. 39/2013 (*sub* art. 1, co. 2, lett. c).

### 5.8 I vincoli dell’art. 6, d.l. 78/2010.

Ai sensi dell’art. 6, co. 2 del Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (conv., con mod., dalla Legge 30 luglio 2010, n. 122), “*A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto la partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti, che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, nonché la titolarità di organi dei predetti enti è onorifica; essa può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente; qualora siano già previsti i gettoni di presenza non possono superare l’importo di 30 euro a seduta giornaliera*”<sup>61)</sup>.

La norma è potenzialmente applicabile alle fondazioni, come riconosciuto dalla giurisprudenza contabile<sup>62)</sup>, salve ovviamente le esclusioni dalla stessa espressamente previste, che investono, per quel che qui interessa, le fondazioni di ricerca e, deve ritenersi, quelle rientranti nel perimetro degli ETS (considerato che l’art. 6, co. 2, esclude

59 Questo il testo integrale dell’art. 5, co. 9: “È fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2011, nonché alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall’Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell’articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 [...] di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. Alle suddette amministrazioni è altresì fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni di cui al primo periodo e degli enti e società da esse controllati, ad eccezione dei componenti delle giunte degli enti territoriali e dei componenti o titolari degli organi elettivi degli enti di cui all’articolo 2, comma 2-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125. Gli incarichi, le cariche e le collaborazioni di cui ai periodi precedenti sono comunque consentiti a titolo gratuito. Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, la durata non può essere superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione. [...] Per le fondazioni lirico-sinfoniche di cui al decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367, e di cui alla legge 11 novembre 2003, n. 310, il divieto di conferimento di incarichi si applica ai soggetti di cui al presente comma al raggiungimento del settantesimo anno di età”.

60 Tant’è che l’ultimo periodo dell’art. 5, co. 9 fa espresso riferimento alle fondazioni lirico-sinfoniche.

61 L’art. 35, co. 2-bis del Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (conv. con mod. dalla Legge 4 aprile 2012, n.35), con norma di interpretazione autentica, ha disposto che il co. 2 dell’art. 6, d.l. 78/2010 si interpreta nel senso che il carattere onorifico della partecipazione agli organi collegiali e della titolarità di organi degli enti che comunque ricevono contributi a carico della finanza pubblica è previsto per gli organi diversi dai collegi dei revisori dei conti e sindacali e dai revisori dei conti.

62 Cfr. Corte conti, sez. contr. Veneto, 321/2016/PAR.

anche “le ONLUS”)<sup>(63)</sup>.

La condizione che attiva il vincolo è il percepimento di “contributi a carico delle finanze pubbliche”; nozione che va intesa in senso restrittivo, nella quale non rientrano le erogazioni a fronte di rapporto obbligatorio a prestazioni corrispettive e neppure la dotazione iniziale conferita alla fondazione<sup>(64)</sup>.

Sempre l'art. 6 del d.l. 78/2010, al successivo co. 5, dispone che “tutti gli enti pubblici, anche economici, e gli organismi pubblici, anche con personalità giuridica di diritto privato, provvedono all'adeguamento dei rispettivi statuti al fine di assicurare che, a decorrere dal primo rinnovo successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto, gli organi di amministrazione e quelli di controllo, ove non già costituiti in forma monocratica, nonché il collegio dei revisori, siano costituiti da un numero non superiore, rispettivamente, a cinque e a tre componenti”.

L'applicazione della disposizione alle fondazioni dipende dalla portata della generica locuzione “organismi pubblici, anche con personalità giuridica di diritto privato”. Al riguardo, pare ragionevole ritenere che l'integrazione della fattispecie postuli la possibilità di affermare in concreto, con riferimento all'organismo (fondazione), la prevalenza della sostanza pubblica, in ragione di una qualche forma controllo da parte di una o più amministrazioni pubbliche. Ciò in quanto, in assenza di controllo pubblico, l'amministrazione non avrebbe il potere di imporre alla fondazione l'adeguamento statutario prescritto dalla norma (che quindi rimarrebbe inattuata)<sup>(65)</sup>.

Il vincolo di cui al co. 5, comunque, non si applica, sempreché si tratti di incarichi gratuiti, alle ‘fondazioni pubbliche’ costituite con finalità di gestione di beni del patrimonio Unesco che ricadono nel territorio di più province e, più in generale, a quelle riconducibili alle coordinate delle “istituzioni culturali”<sup>(66)</sup>; nozione, quest'ultima, che – in assenza di definizione di carattere generale e onnicomprensivo che ne connoti in modo univoco requisiti soggettivi e ambito di attività – può ritenersi comprensiva (secondo quanto può essere ricavato dagli indici ricorrenti rinvenibili nelle norme concernenti la materia<sup>(67)</sup>) di centri di studio, sedi di approfondimento scientifico e di promozione culturale, di conservazione e di valorizzazione di beni culturali (dotazioni librerie, artistiche e museali), nonché di centri erogatori di servizi culturali che svolgono attività senza finalità di lucro (non di rado sostenuti con risorse pubbliche, al

63 Sono estranee anche le fondazioni appositamente costituite ai sensi dell'art. 27, co. 1 del Decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13 (conv. in Legge 21 aprile 2023, n. 41), “Al fine di promuovere il miglior coordinamento nella realizzazione degli interventi di competenza del Ministero dell'università e della ricerca relativi alla Missione 4, Componente 2, del PNRR, nonché del relativo PNC”. Per dette fondazioni, infatti, la corresponsione di un compenso ai relativi organi è implicitamente ammesso dall'ultimo periodo dell'art. 27 cit. (a mente del quale “I relativi compensi sono integralmente a carico dei soggetti di cui al primo periodo e non comportano nuovi o ulteriori oneri per la finanza pubblica”) e dal decreto del Ministro dell'Università e della ricerca emanato in data 12 ottobre 2023 (prot. n. 1426/2023) in attuazione della predetta disposizione legislativa.

64 Si veda sopra alla nota 12.

65 Tanto più che, in tal caso, non vi sarebbe neppure ragione di addebitare alla amministrazione pubblica la sanzione prevista in caso di inadempimento (il secondo periodo del co. 5 prevede che la mancata adozione dei provvedimenti di adeguamento statutario o di organizzazione nei termini indicati determina responsabilità erariale e tutti gli atti adottati dagli organi degli enti e degli organismi pubblici interessati sono nulli).

66 Così dispone infatti l'art. 1, co. 420, L. 147/2013, come modificato dall'art. 24, co. 3-*quinquies*, d.l. 113/2016 (conv., con mod. dalla L. 160/2016).

67 A titolo di esempio, l'art. 10, co. 1, Decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460 (“Organizzazioni non lucrative di utilità sociale”); il DPCM 28 luglio 2016 (concernente i criteri di riparto della quota del cinque per mille dell'Irpef destinata al sostegno dei beni culturali); l'art. 1, decreto Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo 7 maggio 2002 (“Individuazione dei casi in cui il riconoscimento delle persone giuridiche che operano nelle materie di competenza del Ministero per i beni e le attività culturali è subordinato a preventivo parere, ai sensi dell'art. 1, comma 10, del decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361”); l'art. 101 del Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 - Codice dei beni culturali e del paesaggio (“Istituti e luoghi della cultura”), la Legge 17 ottobre 1996, n. 534 (“Nuove norme per l'erogazione di contributi statali alle istituzioni culturali”), le lett. d), f) e i) dell'art. 5, co. 1 del d.lgs. 117/2017.

fine di assicurare loro la possibilità di operare secondo i principi, costituzionalmente riconosciuti, di autonomia e libertà scientifica).

## 6. Limiti al sostegno finanziario delle 'fondazioni pubbliche'.

Sebbene l'estraneità rispetto al TUSP sottragga automaticamente dal vincolo fissato al relativo art. 14, co. 5<sup>(68)</sup> le 'fondazioni pubbliche', anche rispetto a queste è possibile ricostruire, a carico delle amministrazioni pubbliche, un divieto di soccorso finanziario, tanto più allorché questo pretenda di configurarsi come un intervento di ripianamento delle perdite.

Secondo la giurisprudenza contabile, infatti, nella prospettiva in discorso, la forma giuridica del soggetto destinatario dell'intervento di soccorso ha carattere neutro, perché inidoneo a incidere sul disvalore economico e finanziario del sostegno pubblico a fondo perduto<sup>(69)</sup>.

Ciò non significa che le amministrazioni fondatrici e/o partecipanti non possano procedere a erogazioni finalizzate alla conservazione o all'incremento del patrimonio destinato allo svolgimento dell'attività istituzionale della fondazione<sup>(70)</sup>; o corrispondere – in una cornice convenzionale – corrispettivi per i servizi ricevuti e/o contributi a destinazione vincolata<sup>(71)</sup>; o accollarsi specifiche spese sostenute dalla fondazione a fronte di una particolare attività rientrante fra le competenze delle amministrazioni fondatrici e/o partecipanti, purché finalizzate allo svolgimento di un particolare servizio, direttamente riconducibile agli interessi delle amministrazioni stesse.

Occorre però che il rapporto sia regolato in via preventiva, ante svolgimento del servizio, in relazione ai costi preventivati risultanti dal piano finanziario, che necessariamente deve essere adottato al fine di calibrare le possibilità operative della fondazione e preservarne il patrimonio<sup>(72)</sup>.

Mentre non può ritenersi consentito un intervento *ex post*, inteso a colmare le perdite della fondazione e a garantirne l'equilibrio economico-finanziario, mediante un generico contributo annuale, inammissibile quand'anche occasionale.

Ciò anche perché il concetto di perdita gestionale da ripianare è estraneo all'ente

68 L'art. 14, co. 5, TUSP prevede che "Le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dagli articoli 2447 e 2482-ter del codice civile, sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate, con esclusione delle società quotate e degli istituti di credito, che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti straordinari alle società di cui al primo periodo, a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti, purché le misure indicate siano contemplate in un piano di risanamento, approvato dall'Autorità di regolazione di settore ove esistente e comunicato alla Corte dei conti con le modalità di cui all'articolo 5, che contempli il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni. Al fine di salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse, a fronte di gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità, su richiesta dell'amministrazione interessata, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con gli altri Ministri competenti e soggetto a registrazione della Corte dei conti, possono essere autorizzati gli interventi di cui al primo periodo del presente comma". Ovviamente, nel caso in cui la fondazione sia compresa nel comparto delle amministrazioni pubbliche di cui al Settore S13 del SEC, e quindi inclusa dall'Istat nell'elenco di cui all'art. 1, co. 3, L. 196/2009, sarà – in quanto tale – tenuta a osservare il vincolo stabilito all'art. 14, co. 5 TUSP rispetto a società in cui detenga partecipazioni.

69 Cfr. Corte conti, sez. contr. Piemonte, 24/2022/PRSE.

70 In tal senso, Corte conti, sez. contr. Lombardia, 28 gennaio 2009, n. 10.

71 I corrispettivi per l'erogazione dei servizi, così come i contributi, entrano nel patrimonio della FP e devono essere utilizzati nell'ambito dell'ordinaria attività della stessa; cfr. Corte conti, sez. contr. Piemonte, 24/PAR/2012.

72 Cfr., ancora, Corte conti, sez. contr. Piemonte, 24/PAR/2012, ove si osserva doversi considerare che, nel caso in cui l'amministrazione pubblica erogasse direttamente quel particolare servizio, allora dovrebbe sostenerne i costi; e si precisa che la determinazione dell'ammontare del contributo riferito alle spese di gestione spetta all'amministrazione pubblica e alla fondazione, deve essere stabilito nella convenzione che disciplina i rapporti fra le parti e deve essere commisurato al servizio reso in concreto.

fondazione<sup>(73)</sup>, la cui struttura è ontologicamente diversa da quella societaria (trattandosi di ente il cui elemento costitutivo essenziale è l'esistenza di un patrimonio destinato alla soddisfazione dello scopo per il quale la fondazione è stata costituita) con conseguente impossibilità di concepirne la ricapitalizzazione<sup>(74)</sup>.

Il che vale anche per le fondazioni di partecipazione, essendo le modalità di partecipazione ancorate all'originaria previsione dell'atto costitutivo o dello statuto e non sulla partecipazione al patrimonio dell'ente, che è non suddiviso come quello delle strutture societarie<sup>(75)</sup>.

Le 'fondazioni pubbliche', quindi, devono essere dotate di un patrimonio sufficiente al suo scopo, in grado di assorbire eventuali perdite; e il patrimonio risulta insufficiente (ossia, se le risorse proprie non permettono di sostenere le spese ordinarie) la fondazione, ai sensi delle norme civilistiche, si estingue e il patrimonio residuo è trasferito a enti con analoga finalità, salvo l'autorità competente provveda alla trasformazione in altro ente.

## 7. La responsabilità per danni nelle 'fondazioni pubbliche' (brevi cenni).

Gli amministratori di una 'fondazione pubblica' tradizionale (in quanto fondazione di diritto privato) rispondono ai sensi dell'art. 18, Cod. civ. (in combinato disposto con il successivo art. 25), a mente del quale gli amministratori sono responsabili verso la fondazione secondo le regole del mandato; mentre, in caso di 'fondazione pubblica' di partecipazione, dovrebbe operare l'art. 22 Cod. civ. (che detta l'azione di responsabilità contro gli amministratori delle associazioni, e per il quale è predicabile l'applicazione in via analogica in ragione dell'elemento personale che caratterizza la fattispecie).

Il contatto qualificato con un'amministrazione pubblica, però, implica la potenziale attivazione di una concorrente responsabilità erariale, in caso di violazione delle disposizioni vincolistiche sopra passate in rassegna nonché, solo per le fondazioni *in house*, per i danni arrecati al patrimonio della fondazione medesima da amministratori e dipendenti<sup>(76)</sup>.

Anche nelle 'fondazioni pubbliche' è poi prospettabile la responsabilità per il danno erariale subito dalle amministrazioni pubbliche (fondatrici e/o partecipanti), nei limiti della quota di partecipazione pubblica (similmente a quanto previsto, per le società a partecipazione pubblica dall'art. 12, co. 2 del TUSP).

Tale conclusione non è tanto l'esito di un'interpretazione analogica volta ad estendere alle 'fondazioni pubbliche' regole consacrate legislativamente per le società *in house*; quanto il riflesso di quell'elaborazione giurisprudenziale (maturata *ante* TUSP, in materia di società partecipate, ma da ritenersi valida in generale, per tutti i casi in cui l'amministrazione pubblica ricorra a moduli privatistici) secondo la quale va preso atto di una giurisdizione contabile immanente nell'ordinamento, non solo nazionale ma anche europeo, con riferimento ai soggetti *in house*, proprio in considerazione della natura sostanzialmente pubblica di tali soggetti; giurisdizione che si dispiega allorché l'azione di responsabilità trovi fondamento, per l'appunto, nel comportamento di chi, quale rappresentante dell'amministrazione partecipante o comunque titolare del

73 Corte conti, sez. contr. Lombardia, del. 121/2015; Corte conti, sez. contr. Piemonte, 378/2013/PAR.

74 Corte conti, sez. contr. Abruzzo, del. 5/2017/PAR.

75 *Idem*.

76 Tenuto conto che rispetto all'organismo *in house* non può configurarsi un rapporto di alterità rispetto all'amministrazione pubblica controllante, di modo che la distinzione tra patrimonio dell'amministrazione e patrimonio dell'organismo *in house* si può porre in termini di separazione patrimoniale, ma non anche di distinta titolarità (Cass., SS.UU., n. 26283/2013) e, nel contempo, sussiste un rapporto di servizio qualificato con l'amministrazione pubblica (Cass., SS.UU., n. 567/2024). Si veda anche Corte conti, sez. giur. Lombardia, sent. n. 166/20204, la quale afferma la giurisdizione della Corte dei conti con riguardo alla fondazione che graviti nell'orbita del settore pubblico, perché "ente strumentale controllato" ai sensi dell'art. 11-ter del Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

potere di decidere per essa, abbia colpevolmente trascurato di esercitare i propri diritti, pregiudicando in tal modo il valore della partecipazione, ovvero in comportamenti tali da compromettere la ragione stessa della partecipazione dell'amministrazione pubblica, strumentale al perseguimento di finalità pubbliche e implicante l'impiego di risorse pubbliche, o da arrecare direttamente pregiudizio al suo patrimonio<sup>(77)</sup>.

## 8. Fondazioni pubbliche e trasformazioni.

Ricorrente, nella prassi recente, è la trasformazione di una società a partecipazione pubblica (dunque spa o srl, ex art. 3, co. 1, TUSP) in fondazione di partecipazione.

Sul piano normativo, l'operazione non pone problemi, stante l'espresso disposto dell'art. 2500-septies, Cod. civ., che contempla, per l'appunto, la trasformazione (eterogenea) di società di capitali in (tra l'altro) fondazioni.

Ci si domanda però se, in tale fattispecie, debba trovare applicazione l'art. 7, co. 7, lett. b) del TUSP che, per il caso di "*trasformazione della società*", rinvia alle modalità di cui al co. 2 dello stesso art. 7 e, di conseguenza, alle previsioni dell'art. 5, co. 1 (in ordine agli oneri motivazionali<sup>(78)</sup>).

Il dato normativo non è univoco, sussistendo, sul piano letterale, lo spazio interpretativo per ritenere l'art. 7, co. 7, lett. b) riferito ai soli casi di trasformazione *in* società (e quindi non anche di trasformazione eterogenea di società in fondazione) ovvero a tutte le trasformazioni di società (quindi purché l'ente oggetto di trasformazione abbia forma societaria).

Pur nel dubbio, pare preferibile la prima soluzione, in quanto gli oneri fissati dall'art. 5, nel sistema del TUSP sono richiesti in caso di acquisto di costituzione di una società ma non anche in caso di alienazione di partecipazione pubblica<sup>(79)</sup>, a conferma

77 Di conseguenza, può prospettarsi la responsabilità erariale dei rappresentanti dell'amministrazione pubblica coinvolta in una fondazione, in caso di:

- omesso esercizio dell'azione ex art. 18, cod. civ. o ex art. 22 cod. civ. nei confronti degli amministratori della FP (Cfr. Cass., SS.UU., n. 13702/2004; Cass., SS.UU., n. 3692/2012; Corte conti, sez. giur. Lazio, sent. n. 1015/1999; Corte conti, sez. giur. Toscana, sent. n. 372/2008);
- mancato esercizio del potere di revoca degli amministratori della FP (Corte conti, sez. giur. Valle d'Aosta, sent. n. 2/2009; Corte conti, sez. giur. Marche, sent. n. 22/2009);
- macroscopico abuso dello schema legale, ossia nel caso in cui la costituzione o partecipazione alla FP risulti manifestamente inutile o comunque non coerente con le finalità istituzionali dell'amministrazione o la cui attività sia estranea a quelle il cui esercizio sia consentito per il tramite della FP (Corte conti, sez. giur. Valle d'Aosta, sent. n. 2/2009, riferita al caso in cui la FP si risolve nello schermo volto ad eludere inderogabili principi di diritto pubblico, domestico ed europeo, con conseguente censurabilità dinanzi alla Corte dei conti di tutti quei comportamenti manifestamente devianti che, contravvenendo a basilari norme giuridiche ovvero di buon senso, siano causa di un inaccettabile «sperpero» di pubbliche risorse o di altre voci di danno patrimonialmente valutabili; si vedano anche Corte conti, sez. giur. Friuli Venezia Giulia, sent. n. 98/2009, nonché Corte conti, sez. giur. Umbria, sent. n. 354/2006);
- omessa pianificazione e controllo dell'attività della FP (Ipotesi che ben può essere integrata dal caso di FP che registra perdite reiterate e/o di amministrazione pubblica che provvedere all'inammissibile sostegno finanziario);
- nomina di amministratori privi di competenze (Corte conti, sez. giur. Toscana, sent. n. 267/2009);
- cessione della partecipazione nella FP o sua estinzione, ove la scelta risulti manifestamente irragionevole.

78 A norma dell'art. 5, co. 1 del TUSP, "*A eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espressa previsioni legislative, l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o externalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa*".

79 Tant'è che mentre l'atto deliberativo di partecipazione di un'amministrazione pubblica alla costituzione di società deve essere redatto in conformità a quanto previsto dall'art. 5, co. 1 (art. 7, co. 2), gli atti deliberativi aventi a oggetto l'alienazione di partecipazioni sociali richiedono l'adozione delle sole modalità di cui all'art. 7, co. 1 (art. 10, co. 1), riferite all'individuazione, nell'ambito dell'amministrazione pubblica, dell'organo competente ad adottare l'atto deliberativo.

del fatto che il TUSP mira a razionalizzare le partecipazioni societarie pubbliche e non, in enti di altra natura<sup>(80)</sup>, quali appunto le fondazioni.

Si tratta, ad ogni modo, di questione che scolora sul piano concreto, poiché le amministrazioni pubbliche coinvolte nell'operazione (implicante la transizione a un ente diverso sotto il profilo causale, connotato da assenza di lucro), sono comunque tenute a verificare se l'esercizio di una determinata attività a mezzo di una fondazione, così come la costituzione e/o la partecipazione della medesima da parte di dette amministrazioni pubbliche (quale approdo della trasformazione), possano considerarsi consentiti con riguardo, anzitutto, alla coerenza del modulo organizzativo fondazionale rispetto alle loro finalità istituzionali, alla compatibilità dell'attività sintetizzata nello scopo della fondazione rispetto alla (in parte diversa) cornice normativa, alla idoneità della struttura del nuovo ente a legittimare il mantenimento dell'eventuale affidamento già in capo alla società *trasformanda*.

Questioni che, per complessità e dettaglio, finiscono per richiedere alle amministrazioni pubbliche socie della società *trasformanda* una motivazione che, sostanzialmente, ben difficilmente potrà ignorare i profili indicati dall'art. 5, co. 1 del TUSP.

---

80 Arg. ex art. 18, co. 1, lett. b) della Legge 7 agosto 2015, n. 124 (contenente la delega al Governo in attuazione della quale è stato adottato il TUSP).



## POLITICHE DI COESIONE

# La programmazione 2014-2027: i Comuni nella politica di Coesione europea. La sfida delle territorializzate in Sicilia

**SOMMARIO:** 1. Cos'è, come nasce e sviluppa la politica di Coesione. 2. Approccio place-based e governance multilivello nella programmazione dei fondi strutturali 2014/2020. 3. Le strategie territoriali nella politica di Coesione 2021/2027: il caso della Sicilia. 4. Conclusioni.

DI GIACOMO D'ARRIGO E PIERO DAVID\*

**ABSTRACT:** Il contributo analizza il concetto, nella sua evoluzione storica, di Coesione, richiamando i punti salienti delle normative che ne sono derivate. Con una puntuale analisi dell'applicazione a livello europeo della politica di Coesione, lo scritto approfondisce l'innovativo tema della territorializzazione delle risorse, ovvero l'approccio *place-based*, introdotto nella programmazione finanziaria delle politiche di sviluppo comunitarie. Un focus viene attuato sull'Obiettivo Strategico dedicato, che ha caratterizzato le recenti programmazioni 2021/2027: l'OS5 – «Un'Europa più vicina ai cittadini» e la declinazione dello stesso conferito da parte della Regione Siciliana nella propria programmazione.

**ABSTRACT:** *The contribution analyses the concept, in its historical evolution, of Cohesion, recalling the salient points of the regulations that have resulted from it. With a precise analysis of the application of Cohesion policy at European level, the paper delves into the innovative theme of the territorialisation of resources, i.e. the place-based approach, introduced in the financial programming of Community development policies. A focus is implemented on the dedicated Strategic Objective, which has characterised the recent 2021/2027 programming: SO5 - 'A Europe closer to the citizens' and the declination of the same conferred by the Sicilian Region in its own programming.*

## 1. Cos'è, come nasce e sviluppa la politica di Coesione.

Dopo quasi 30 anni dalla sua prima apparizione nel contesto dei Trattati<sup>(1)</sup> e della sua acquisizione tra le competenze dell'allora Comunità europea, la politica di Coesione<sup>(2)</sup> è ancora oggi, la principale politica pubblica di investimento dell'Unione Eu-

\* L'articolo è frutto di una riflessione comune dei due autori, per motivi accademici sono da attribuire a G. D'ARRIGO i paragrafi 1 e 4 mentre sono da assegnare a P. DAVID i paragrafi 2 e 3.

1 Il Titolo V del Trattato di Roma intestato *Coesione Economica e Sociale* è stato introdotto nel 1986. Per approfondimenti sul tema si veda G. VIESTI, F. PROTA, *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2007.

2 Per una analisi completa su evoluzione e caratteristiche della politica di Coesione nella dimensione europea, si vedano: L. SIMONETTI, *Dal riequilibrio alla coesione: l'evoluzione delle politiche territoriali dell'Unione Europea*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2-3/2006, 415-434; S. PROFETI, *La politica di coesione in Europa. Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, Bologna, Il Mulino, 2006, 63-92; A. GIANNOLA, *Lo sviluppo e la politica di Coesione: l'empty box delle agende dell'Unione Europea*, in *L'Italia in Europa: idee per uno sviluppo sostenibile*, Roma, Eurilink University Press, 2018, 149-180.



ropea, sia in ordine temporale<sup>(3)</sup> che per volume di risorse che impiega. La prima e la principale politica dell'UE, finalizzata a sostenere la crescita economica, la creazione di posti di lavoro e la competitività tra le imprese, lo sviluppo sostenibile e la protezione dell'ambiente. Più in generale a supportare regioni e comunità e gruppi sociali deboli con l'obiettivo di allinearli verso l'alto in una dimensione di ricchezza ed omogeneizzazione al fine di ridurre il divario tra i diversi livelli di sviluppo dei territori.

Una politica, quella della Coesione, che nel tempo non è restata immutata ma che è cambiata man mano che contesto, percorso e quadro complessivo dentro e fuori l'Unione, si sono evoluti<sup>(4)</sup>, passando da una incidenza del 6,2 per cento nel 1975 ad avere oggi valore per circa 1/3 del bilancio europeo<sup>(5)</sup> per una somma di risorse che nella programmazione in corso 2021/2027, in termini assoluti è pari a 392 miliardi di euro. Accanto alle quantità economiche, a cambiare ed aggiornarsi in un'ottica di «espansione» sono stati anche il quadro normativo, le finalità ed i soggetti coinvolti, in un rinforzo costante di questo tipo di intervento con una crescita costante.

Oggi la politica di Coesione si articola in cicli di programmazione strategica pluriennale che hanno la propria durata formale corrispondente ai sette anni del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) ed agisce sulle regioni europee che, a seconda della distanza rispetto alla media del PIL pro capite dell'UE<sup>(6)</sup> sono suddivise nelle seguenti categorie: Regioni meno sviluppate, Regioni in transizione, Regioni più sviluppate<sup>(7)</sup> e tale suddivisione con i parametri che definisce, è utilizzata per la distribuzione delle risorse tra i vari territori dei 27 Paesi membri.

Forza, modernità ed attualità di tale politica e del concetto di Coesione che cuba e implementa, sono rintracciabili non solo guardando il percorso storico con il rinforzo che nel tempo questa ha sviluppato, ma anche solo analizzando gli ultimi 4 anni. Sono stati infatti i richiami a questa politica – ed ai suoi fondamenti – che hanno caratterizzato la risposta europea alle fasi emergenziali e di programmazione dal 2020 in poi davanti agli avvenimenti più drammatici. È infatti riferendosi alla politica di Coesione che si sono affrontate, messe in campo ed articolate le risposte alla pandemia da Covid-19 ed alla guerra in Ucraina causata dalla Russia, con l'adozione di atti normativi quali i Regolamenti UE: «Sure»<sup>(8)</sup>, «Next Generation EU»<sup>(9)</sup>, «Strumento per l'Ucraina»<sup>(10)</sup> e «ReArm Europe»<sup>(11)</sup>, che hanno non solo affrontato il tema specifico per cui sono stati immaginati, ma anche definito e rinforzato il profilo dell'Unione Europea e

3 Il primo riferimento ad un fondo destinato a progetti «per regioni meno sviluppate degli Stati partecipanti» è nella Risoluzione finale della Conferenza di Messina del 1-3 giugno 1955.

4 Per una ricostruzione approfondita dell'evoluzione storica, economica e normativa della Politica di Coesione, si veda G.P. MANZELLA, *Europa e sviluppo armonioso. La strada della Coesione europea: dal Trattato di Roma al Next Generation EU*, Bologna, Il Mulino, 2022.

5 J. BARHTLER, *Cohesion Policy: Where Has it Come from? Where Is it Going?*, in *Journal of the European Court of Auditors*, 2022, 7.

6 A parità di potere d'acquisto.

7 Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. *Un'agenda per le competenze per l'Europa per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza*, COM(2022) 34 final, Bruxelles, 4 febbraio 2020. Per una analisi critica dei criteri di riparto basati esclusivamente sul PIL si veda: M. ARMENISE, L. DE IACO, M. MANTUARO, R. MOSCA, F. TERIBILE, *Il PIL, unico strumento per la ripartizione delle risorse finanziarie alle regioni? Sessione: Domanda e offerta di statistiche territoriali per le politiche di sviluppo*, in *Statistiche per le politiche di sviluppo a supporto dei decisori politici*, Roma, atti convegno del 7 luglio 2015, 81-92.

8 Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19, Bruxelles, 19 maggio 2020.

9 Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19, Bruxelles, 14 dicembre 2020.

10 Regolamento (UE) 2024/792 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce lo strumento per l'Ucraina, Bruxelles 29 febbraio 2024.

11 Piano proposto dalla Commissione europea ed approvato dal Consiglio europeo il 6 marzo 2025.

la sua dimensione futura<sup>(12)</sup>, seppure non sono mancate voci critiche su tale impostazione<sup>(13)</sup>. Tutti provvedimenti che hanno tra loro diversi punti di contatto e, tra questi, uno dei più rilevanti è dato dalla base giuridica individuata – non sempre in via esclusiva – in particolare nell'articolo 175<sup>(14)</sup> del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea<sup>(15)</sup> che esprime un ruolo potenziale come base giuridica per l'evoluzione della *governance* economica dell'UE, considerato<sup>(16)</sup> lo strumento per il perseguimento di obiettivi politici per i quali cui non vi sia chiara attribuzione nei Trattati attraverso l'adozione di misure molto ampie al di fuori dei fondi strutturali. Una crescente funzione quindi della politica di coesione rimanendo dentro i confini nel principio di attribuzione<sup>(17)</sup>, a Trattati invariati.

Certamente sono diversi i motivi della longevità e della forza attuale della politica pubblica europea della Coesione, due aspetti questi che le assegnano centralità proprio considerando robustezza, flessibilità e nuova attualità delle sue basi giuridiche. Il riferimento cioè che ne è a fondamento nei Trattati dell'UE e che ne giustificano, spiegano e indicano la validità legale delle attività che ne scaturiscono, legittimandone i diversi atti e le iniziative.

Quattro diversi recenti provvedimenti in altrettanti ambiti anche differenti tra loro, ma che hanno contribuito a definire il (nuovo) profilo dell'Unione in modo significativo e che trovano appunto nella politica di Coesione UE uno dei riferimenti di azione e perimetro a cui attingere. È quindi importante anche solo un richiamo agli articoli del TFUE che ne definiscono tale base giuridica che sembra essere caratterizzata da adattabilità e prospettiva che ne spiegano l'attualità pur a Trattati invariati.

La politica di Coesione poggia su precise e definite basi costituzionali europee che sono rintracciabili in tre blocchi di riferimenti: a) i Preamboli dei Trattati (TUE e TFUE); b) l'art. 3 del TUE ed il Titolo XVIII del TFUE (artt. 174-178) con l'aggiunta degli artt. 308 e 309 della stessa carta; c) il protocollo n. 28 al Trattato.

Innanzitutto, per quel che riguarda i Preamboli, vi è un riferimento esplicito al

12 Per un'analisi approfondita sui provvedimenti indicati ed i loro effetti, si veda: A. PITRONE, *Covid-19. Uno strumento di diritto dell'Unione europea per l'occupazione (SURE)*, in *Aisdue*, Bari, 8/2020, 1-10; B. DE WITTE, *The European Union's covid-19 recovery plan: the legal engineering of an economic policy shift*, in *Common Market Law Review*, 58/2021, 635-682; F. FABBRINI, *Next Generation EU: Legal Structure and Constitutional Consequences*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 24/2022, 45-66; C. FASONE, N. LUPO, *Learning from the Euro-crisis. A new method of government for the EU economic policy coordination after the pandemic?*, in *STALS*, Pisa, 4/2023, 1-24; F. FABBRINI, *EU Fiscal Capacity. Legal Integration after Covid-19 and the War in Ukraine*, Oxford, 2023, 1-192; F. FABBRINI, *The Recovery and resilience facility as a new legal technology of European governance*, in *Journal of European Integration*, 3 giugno 2024; G. D'ARRIGO, *NGEU e PNRR: Il rafforzamento della governance europea e delle amministrazioni centrali dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4/2024, 1199-1229; European Parliamentary Research Service, *Performance-based delivery of the Recovery and Resilience Facility. Blueprint for future EU spending instruments?*, Bruxelles, novembre 2024. F. FABBRINI, *The EU Constitution in Time of War. Legal Responses to Russia's Aggression Against Ukraine*, Oxford, Febbraio 2025, 1-192.

13 P. LEINO-SAMDBERG, *Next Generation EU. A Constitutional Change without Constitutional Change*, in *Reconnect Europe*, pubblicato il 13 gennaio 2021.

14 R. SAPIENZA, *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Bologna, Il Mulino, 2000; I. OTTAVIANO, *Politica di coesione e governance economica europea: prospettive giuridiche di un'interazione in evoluzione*, in *EU-ROJUS*, 4/2023, 104-127.

15 F.A. CANCELLA, *Art. 175*, in *Codice dell'Unione Europea*, (a cura di) C. CURTI GIALDINO, Napoli, Gruppo Editoriale Simone, 2012, 1406-1411.

16 In particolare il paragrafo 3 dell'articolo 175 TFUE.

17 Tale principio è regolato dall'art. 5, par. 1, TUE e dall'art. 4, par. 1, TUE e regola sia il riparto verticale delle competenze tra Stati membri ed Unione sia il rapporto orizzontale tra le istituzioni (art. 13, par. 2, TUE). La portata del principio ha comunque trovato interventi di attenuazione elaborati dalla giurisprudenza o previsti dal Trattato (ad es. la clausola di flessibilità: art. 352 TFUE). Per quanto riguarda i tipi di competenze, i Trattati prevedono tre diverse categorie: competenze esclusive dell'Unione europea, competenze concorrenti ed azioni di sostegno, coordinamento e completamento (art. 2 TFUE). L'esercizio delle competenze è governato dai principi di proporzionalità e di sussidiarietà, il cui controllo a livello politico coinvolge anche i parlamenti nazionali (Protocollo n. 2). Per una analisi complessiva, si guardi J. ZILLER, *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2013; O. PORCHIA, *Competenze dell'Unione europea*, in *Treccani-Diritto on line*, Treccani, 2017.

termine «Coesione» nel TUE li dove si legano il «rafforzamento della Coesione» al «progresso economico e sociale» dei popoli dei Paesi firmatari<sup>(18)</sup>. Nel TFUE invece, pur in assenza di un riferimento diretto, nel preambolo vi è un richiamo indiretto a tale impostazione li dove i Paesi siano «solleciti a rafforzare l'unità delle loro economie e di assicurarne lo sviluppo armonioso riducendo la disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite»<sup>(19)</sup>.

Molto più consistente è il blocco di norme inserite nel corpo dei Trattati: con un articolo, il 3, del TUE, seguito poi dall'intero blocco del Titolo XVIII del TFUE, comprensivo degli articoli tra il 174 ed il 178 e infine gli articoli 308 e 309 sempre del TFUE. L'art. 3 del TUE è tra le «disposizioni comuni» in apertura del Titolo I del Trattato ed è di primaria rilevanza essendo unanimamente considerato come il dispositivo che indica obiettivi e finalità dell'Unione Europea<sup>(20)</sup>. Per quanto qua di nostro interesse, è utile sottolineare come l'articolo richiamato è quello che inserisce tra gli obiettivi dell'Unione proprio quello di «promuovere la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri», comprendendo tale orizzonte tra le attività di carattere generale che si assegna l'UE. Con gli articoli compresi tra il 174 e il 178, si entra invece nel raggruppamento di disposizioni proprie della Coesione a cui il Trattato dedica uno specifico Titolo<sup>(21)</sup> che definisce gli elementi identitari di tale politica<sup>(22)</sup>. A questi si aggiungono gli articoli 308 e 309<sup>(23)</sup> che pur avendo un richiamo esplicito al tema della politica di Coesione, assegnano alla Banca Europea per gli Investimenti (BEI) un ruolo primario finalizzato a contribuire al raggiungimento di uno «sviluppo equilibrato e senza scosse»<sup>(24)</sup> ed a facilitare «il finanziamento di programmi di investimento con gli interventi dei Fondi strutturali»<sup>(25)</sup>, attraverso competenze e compiti di investimento che le sono attribuite<sup>(26)</sup> e, per quanto qua di rilievo, il linea quindi con gli orientamenti della Coesione<sup>(27)</sup>. Infine, lo specifico protocollo n. 28 sulla «coesione economica, sociale e territoriale» che chiude sul tema<sup>(28)</sup>, con cui i sottoscrittori dei Trattati richiamando gli articoli appena citati, dettagliano, indicano, ribadiscono e si impegnano a definire attuazioni e direzione di marcia operative di tale politica. Insomma, una pluralità di norme e riferimenti che confermano centralità e valore della Coesione sia nelle politiche pubbliche che nel diritto europeo ed oggi, alla

18 L. FUMAGALLI, *Commento al preambolo TUE*, (a cura di) A. Tizzano, in *Trattati dell'Unione Europea*, Milano Giuffrè Editore 2014, 29-31; F. CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea e governance economica europea*, Milano, Giappichelli editore, 51-67.

19 Per una analisi del Preambolo del TFUE anche in relazione al Trattato, si veda M. FRAGOLA, *Il trattato di Lisbona: che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato della Comunità europea; versione ragionata e sistematica per una consultazione coordinata degli articoli alla luce dei Protocolli e delle Dichiarazioni*, Milano, Giuffrè Editore, 2010.

20 G. CAGGIANO, *L'evoluzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia di un'unione basata sul diritto*, in *Studi sull'Integrazione Europea*, Bari, 2007, 335-374.

21 Il XVIII, intitolato: «Coesione economica, sociale e territoriale».

22 G.P. MANZELLA, *La nuova coesione europea tra processo di Lisbona ed allargamento*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 3-4/2006; O. PORCHIA, *Titolo XVIII-Coesione economica, sociale e territoriale*, artt. 174-178 TFUE, in *Trattati dell'Unione Europea*, (a cura di) A. TIZZANO, Milano, Giuffrè editore, 2014, 1572-1597.

23 Che insieme costituiscono la Parte VI, Titolo I, Capo 4 del TFUE.

24 Art. 308, TFUE.

25 Art. 309, TFUE.

26 E. PISTOIA, *The EIB as the investment arm of the Union. Legal challenges from the big financial crisis?*, in *Deciphering the European Investment Bank. History, Politics and Economics*, (a cura di) L. COPPOLARO, H. KAVVADIA, Londra, Routledge, 2022.

27 A. BRUGOLI (a cura di), *Gli strumenti di ingegneria finanziaria nelle politiche di sviluppo dell'Unione Europea: casi e modelli di intervento*, in *La finanza territoriale. Rapporto 2013: Rapporto 2013, 2014*, 223 ss; G. ASARO, *Rassegna di documentazione in tema di politiche di coesione e sostegno allo sviluppo e dell'innovazione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4/2016, 1095-1100; V.M. SBRESCIA, *Verso l'avvio del nuovo ciclo 2021-2027: l'impegno dell'Europa per lo sviluppo e la coesione delle Regioni più deboli e la sfida del Mezzogiorno*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3/2019, 681-694.

28 A. MORELLI, *Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello stato sociale*, in *Consulta online*, 3/2018, 533-547.

luce «dell'utilizzo» degli strumenti della Coesione, anche nel discorso pubblico continentale e nazionale. Tanto che, recentemente, uno dei più autorevoli studiosi dell'Unione e della sua architettura e diritto, l'ha indicata come la politica in grado di giocare un ruolo da «jolly» nell'UE<sup>(29)</sup>.

Una centralità che ha avuto ruolo rilevante in occasione di gravi momenti emergenziali<sup>(30)</sup>, e poi ancora una funzione certificata con una serie di riscontri concreti con relazioni, rapporti e documenti di differenti istituzioni e soggetti europei e nazionali<sup>(31)</sup>, tra questi è interessante l'analisi che realizza la stima della «non coesione» in cui si quantifica come la spesa per investimenti in conto capitale sia di circa il 50% nei Paesi c.d. «Coesione», rispetto al 6% di quelli della «non Coesione»<sup>(32)</sup>.

## 2. Approccio *placed-based* e *governance* multilivello nella programmazione dei fondi strutturali 2014/2020.

Nelle ultime due programmazioni, e soprattutto nel ciclo 2021/2027, ha assunto un ruolo sempre più importante nella Politica di Coesione la territorializzazione delle risorse, in altre parole l'approccio *place-based*. Teorizzato e promosso in ambito europeo a partire dal lavoro di Fabrizio Barca<sup>(33)</sup> redatto per conto della Commissione Europea, rappresenta uno dei principali paradigmi di riferimento per la programmazione dei fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE). Nel documento dell'economista italiano, vengono poste le basi teoriche dell'approccio *place-based*. Secondo Barca, le politiche di sviluppo devono tener conto della diversità dei territori e delle conoscenze contestuali, evitando strategie standardizzate e uniformi. Il punto di partenza è quindi il riconoscimento che le disparità territoriali non rappresentano un'anomalia da correggere, ma una condizione strutturale del sistema economico e sociale, che richiede risposte differenziate e costruite con la partecipazione attiva degli attori locali. Tale impostazione si contrappone al metodo *place-neutral*, che si fonda sull'assunto che le politiche pubbliche debbano essere universalistiche, cioè progettate e implementate indipendentemente dal contesto territoriale, nella convinzione che il mercato e le istituzioni centrali siano sufficienti a generare sviluppo uniforme. Tale visione privilegia interventi standardizzati e centralizzati, finalizzati a garantire condizioni uguali in tutto il territorio di riferimento (europeo o nazionale che sia). Al contrario, l'approccio *place-based* pone al centro delle politiche di sviluppo il territorio, come luogo carico di un significato identitario, storico e relazionale<sup>(34)</sup>, riconoscendo che le disparità regionali derivano da condizioni strutturali e che le risposte devono essere personalizzate e differenziate, costruite sulla base delle peculiarità locali. L'approccio *place-based* si fonda in particolare su due pilastri:

- l'informazione contestuale: la conoscenza delle specificità territoriali costituisce il fondamento su cui costruire strategie di sviluppo efficaci. Questa implica la raccolta e l'elaborazione di dati qualitativi e quantitativi relativi alle caratteristiche socio-e-

29 B. DE WITTE, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan: the Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in *Common Market Law Review*, 2021, 635 ss..

30 I. OTTAVIANO, *Il ruolo della politica di coesione sociale, economica e territoriale dell'Unione europea nella risposta alla COVID-19*, in *EUROJUS*, 3/2020, 123-147.

31 COMMISSIONE EUROPEA, *Nono rapporto sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Bruxelles, 27 marzo 2024; IFEL, *Le strategie territoriali nella politica di coesione 2021-2027*, Roma, ottobre 2024; SVIMEZ, *Rapporto 2024 - L'economia e la società del Mezzogiorno. Competitività e coesione: il tempo delle politiche*, Bologna, Il Mulino, novembre 2024.

32 COMMISSIONE EUROPEA, *Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Bruxelles, 22 febbraio 2022.

33 F. BARCA, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. Independent Report, Prepared at the Request of the European Commissioner for Regional Policy, Danuta Hübner, European Commission, Bruxelles, 30 aprile 2009.

34 M. AUGÉ, *Non-lieux: introduction à une anthropologie de la surmodernité*, Parigi, Éditions du Seuil, 1992.

conomiche, culturali, ambientali e infrastrutturali di ciascun territorio. Tale conoscenza non deve limitarsi a un esercizio tecnico, ma deve scaturire da processi partecipativi, che coinvolgano istituzioni locali, attori socio-economici e cittadini, allo scopo di definire una visione condivisa dei bisogni e delle potenzialità locali. Solo partendo da questa base conoscitiva si possono delineare interventi pertinenti, mirati e sostenibili, in grado di affrontare le specifiche sfide territoriali e di valorizzare le risorse endogene;

- la capacità istituzionale: il rafforzamento degli attori locali è una condizione imprescindibile per attuare strategie efficaci e partecipative. Essa si riferisce alla disponibilità di competenze tecniche, risorse umane, strumenti organizzativi e capacità di leadership all'interno delle amministrazioni locali. Una solida capacità istituzionale consente agli enti locali di gestire in autonomia i processi decisionali, di progettare interventi coerenti con le strategie di sviluppo, di attrarre risorse esterne e di attuare politiche integrate e orientate ai risultati. Inoltre, essa include la capacità di costruire partenariati stabili e inclusivi, di promuovere l'innovazione amministrativa e di garantire la trasparenza e la rendicontazione verso i cittadini. Rafforzare la capacità istituzionale significa quindi investire nella formazione del personale, nella digitalizzazione dei processi, nella semplificazione normativa e nella stabilità organizzativa degli enti locali.

Questo modello è particolarmente rilevante nella politica di Coesione, dove la responsabilità della programmazione e attuazione è distribuita tra più livelli di governo. L'approccio *place-based* esige infatti una *governance* policentrica, in cui i territori non siano meri esecutori di politiche decise altrove, ma co-protagonisti della definizione delle strategie territoriali. La legittimità, l'efficacia e la sostenibilità delle politiche dipendono dalla capacità di coinvolgere attivamente gli attori locali, favorendo meccanismi di partenariato, co-decisione e *accountability*. Proprio per tale impostazione, il partenariato si concretizza attraverso tavoli di concertazione, forum territoriali e reti collaborative tra istituzioni, società civile, imprese e cittadini. La co-decisione implica il coinvolgimento diretto degli attori locali nella esplicitazione delle priorità, degli obiettivi e delle modalità attuative delle politiche, attraverso processi di deliberazione condivisa e strumenti di programmazione partecipata. L'*accountability* infine, si traduce nella trasparenza delle decisioni, nella tracciabilità delle risorse impiegate e nella valutazione pubblica dei risultati ottenuti, promuovendo la responsabilizzazione degli attori coinvolti e la fiducia della cittadinanza nelle istituzioni.

Questo paradigma punta a promuovere soluzioni «su misura», frutto di processi partecipativi e di una lettura attenta delle dinamiche locali. Possibile solo moltiplicando i livelli decisionali in termini di costruzione delle strategie territoriali e di allocazione delle risorse. Pertanto, la relazione tra questo approccio e la *governance* multilivello è cruciale, in quanto richiede una stretta cooperazione tra i diversi livelli di governo: europeo, nazionale, regionale e locale. L'approccio *place-based* non è solo un'opzione metodologica, ma una scelta politica: implica il superamento delle logiche *top-down* e una piena valorizzazione della *governance* multilivello, definita come l'insieme delle relazioni orizzontali e verticali tra istituzioni europee, Stati membri, Regioni e enti locali, finalizzate alla gestione condivisa delle politiche pubbliche. Liesbet Hooghe e Gary Marks sono tra i pionieri del concetto di *governance* multilivello, sviluppato inizialmente per analizzare la politica di Coesione dell'UE e definiscono la MLG come un sistema in cui le competenze e le responsabilità sono condivise tra più livelli di governo, dal locale al sovranazionale, coinvolgendo anche attori non governativi<sup>(35)</sup>. I

35 L. HOOGHE, G. MARKS, *Governance multilivello e integrazione europea*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2001.

due studiosi inoltre mostrano come l'integrazione europea abbia trasformato le dinamiche politiche tradizionali, spostando l'autorità non solo verso l'Unione, ma anche verso le autorità regionali e locali. Questo processo ha portato alla formazione di una «*governance* multilivello», caratterizzata da una rete di attori e istituzioni che operano su più livelli territoriali, ciascuno con proprie competenze e responsabilità. Gli autori identificano diversi meccanismi attraverso cui questa *governance* multilivello si manifesta, tra cui:

- Decentralizzazione delle politiche: trasferimento di competenze e responsabilità dalle autorità centrali a quelle regionali e locali.
- Partecipazione delle regioni alla politica europea: coinvolgimento delle autorità regionali nei processi decisionali dell'UE, sia direttamente che tramite rappresentanze.
- Creazione di reti transnazionali: formazione di alleanze tra regioni e città di diversi Stati membri per influenzare le politiche europee.

Una impostazione questa che impatta anche sulle implicazioni rispetto a democrazia e legittimità dell'Unione Europea, sottolineando come la partecipazione attiva di diversi livelli di governo possa rafforzare la responsabilità e la trasparenza nelle decisioni politiche. Questa analisi ha avuto un impatto significativo nella scienza politica, offrendo un quadro teorico per comprendere le complesse interazioni tra diversi livelli di governo nell'UE. Il concetto di *governance* multilivello proposto è stato applicato in numerosi studi successivi, contribuendo a modellare le politiche di Coesione ed influenzare la progettazione di strategie di sviluppo regionale.

Nella politica di Coesione dell'UE, l'approccio *place-based* è stato formalmente accolto nei Regolamenti dei fondi strutturali a partire dal ciclo di programmazione 2014/2020. Si è affermata la necessità di strategie territoriali integrate, basate sull'identificazione di aree funzionali (zone urbane, rurali, montane, insulari, transfrontaliere) e sulla partecipazione attiva delle comunità locali. In tal senso, la Commissione Europea ha promosso strumenti come lo Sviluppo Locale di Tipo Partecipativo (CLLD)<sup>(36)</sup> e gli Investimenti Territoriali Integrati (ITI)<sup>(37)</sup>, che assegnano agli enti locali un ruolo centrale nella progettazione e gestione dei fondi. I risultati conseguiti nel ciclo 2014/2020 confermano l'efficacia di tale approccio seppure con alcune criticità<sup>(38)</sup>. In generale, in molte regioni soprattutto nel Mezzogiorno, sono stati avviati percorsi di progettazione integrata che hanno favorito il rafforzamento della capacità amministrativa locale, il dialogo tra istituzioni e cittadini, e l'attuazione di progetti in grado di rispondere ai bisogni concreti dei territori. Tuttavia, l'efficacia è risultata variabile in funzione del contesto istituzionale e del livello di maturità amministrativa dei territori coinvolti. In diversi casi, le debolezze strutturali degli enti locali, la frammentazione delle competenze e la complessità procedurale hanno limitato la portata degli inter-

36 In particolare, nel Regolamento «Disposizioni Comuni» - Reg. (UE) 2021/1060, per il periodo di programmazione 2021/2027, il titolo III, capo II è stato dedicato allo sviluppo territoriale, in considerazione della sua fondamentale importanza nell'architettura della politica di Coesione. Gli articoli da 28 a 34 del RDC prevedono che la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato di tutti i territori avvenga mediante strumenti territoriali, in particolare ITI, CLLD o «qualsiasi altro strumento territoriale integrato concepito nell'ambito di una strategia nazionale».

37 In particolare è l'art. 30 a disciplinare gli investimenti territoriali integrati: «Se una strategia territoriale di cui all'articolo 29 comprende investimenti che ricevono sostegno da uno o più fondi, da più di un programma o da più di una priorità dello stesso programma, le azioni possono essere attuate sotto forma di investimento territoriale integrato». Gli ITI e il CLLD hanno lo scopo di facilitare un approccio dal basso verso l'alto nell'ottica dello sviluppo territoriale, coinvolgendo i governi locali e regionali, facilitando il dialogo tra i vari portatori d'interessi e aumentando la cooperazione tra il settore pubblico e quello privato, nonché promuovendo la cooperazione e il passaggio di informazioni tra i livelli superiori e inferiori di governo.

38 Per una sintesi dell'andamento del ciclo di programmazione 2014/2020, si vedano i dossier: CAMERA DEI DEPUTATI, Servizio Studi, *Lo stato di attuazione dei fondi strutturali del ciclo 2014-2020 a dicembre 2024*, Roma, 24 marzo 2025; MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, *Monitoraggio politiche di coesione. Programmazione 2021-2027. Programmazione 2014-2020. Situazione al 31 dicembre 2024*, Roma, 31 dicembre 2024.



venti. Tali debolezze si manifestano sotto forma di carenze di personale qualificato, frequenti avvicendamenti politici e amministrativi, difficoltà nella progettazione integrata e nell'accesso ai finanziamenti, oltre a una limitata propensione alla cooperazione interistituzionale. La frammentazione delle competenze tra diversi livelli di governo e tra strutture interne agli stessi enti locali ostacola l'efficienza operativa e la visione strategica di lungo periodo. Inoltre, la rigidità e la farraginosità dei processi amministrativi e delle regole procedurali, imposte anche dalla normativa europea, generano rallentamenti e una gestione subottimale delle risorse. Questi fattori, se non adeguatamente affrontati, compromettono proprio la funzionalità *place-based* e ne limitano la capacità trasformativa sui territori<sup>(39)</sup>. Nonostante ciò, il ciclo 2014/2020 ha rappresentato un importante banco di prova, dimostrando che tale nuovo approccio *place-based* può generare valore aggiunto nei processi di sviluppo se accompagnato da adeguato supporto tecnico, flessibilità gestionale e una forte cultura della collaborazione interistituzionale.

Numerosi studi scientifici hanno analizzato l'efficacia di tale approccio nella programmazione dei fondi strutturali europei durante il ciclo 2014/2020. Questi studi forniscono valutazioni dettagliate sui risultati ottenuti e sulle criticità emerse, offrendo una prospettiva più ampia e approfondita sulle dinamiche territoriali e istituzionali coinvolte. Ad esempio, il lavoro di Angelini e Bruno esplora lo sviluppo locale ed il ciclo di programmazione presa in considerazione, evidenziando con riscontri positivi come il modello *place-based* si contrapponga a quello centralista, promuovendo un maggiore coinvolgimento del partenariato istituzionale<sup>(40)</sup>. Inoltre, uno studio pubblicato su *Regional Studies* valuta l'impatto macroeconomico degli investimenti della politica di Coesione dell'UE nel periodo 2014/2020, evidenziando effetti positivi sulle economie degli Stati membri e delle regioni. La ricerca utilizza un approccio economico basato su modelli di equilibrio generale e stime controfattuali, dimostrando come le risorse della politica di Coesione abbiano contribuito significativamente alla crescita del PIL, all'aumento dell'occupazione e alla riduzione delle disuguaglianze regionali. In particolare, l'analisi mette in evidenza che i territori più deboli hanno beneficiato maggiormente degli investimenti, in linea con gli obiettivi di convergenza della politica europea. Lo studio sottolinea inoltre che gli effetti sono risultati più pronunciati laddove vi è stata una buona capacità amministrativa e una *governance* multilivello efficace<sup>(41)</sup>. Un altro rapporto dell'OCSE esamina le politiche di Coesione e *place-based* nell'UE post-emergenza, sottolineando l'importanza del monitoraggio per il successo delle politiche territoriali, evidenziando come la pandemia abbia accentuato le disuguaglianze territoriali, rendendo ancora più cruciale l'adozione di politiche *place-based* che tengano conto delle specificità locali. Inoltre, sottolinea la necessità di rafforzare i sistemi di monitoraggio e valutazione per garantire che le risorse siano allocate efficacemente e che gli interventi producano risultati tangibili. Il rapporto propone anche l'adozione di indicatori più granulari e tempestivi per monitorare l'impatto delle politiche a livello locale, nonché il coinvolgimento attivo delle comunità locali nel processo decisionale. Infine, raccomanda una maggiore flessibilità nella programmazione e nell'attuazione

39 P. DAVID, M. LIMOSANI, F. OFRIA, *Perché non riusciamo a spendere i fondi europei?*, in *Economia e Politica Rivista di critica della politica economica*, pubblicato il 29 Giugno 2019.

40 A. ANGELINI, A. BRUNO, *Place-based. Sviluppo locale e programmazione 2014-2020*, 2016, Milano, Franco Angeli.

41 F. CRUCITTI, N.J. LAZAROU, P. MONFORT, S. SALOTTI, *The impact of the 2014-2020 European Structural Funds on territorial cohesion*, in *Regional Studies*, 8/2024.

delle politiche, per adattarsi rapidamente alle esigenze emergenti dei territori<sup>(42)</sup>.

Nel ciclo 2014/2020 si sono affermate numerose esperienze virtuose che mostrano l'efficacia dell'approccio *place-based* attuato dai Comuni. Tra queste si possono richiamare:

- i progetti di rigenerazione urbana finanziati nell'ambito del PON Metro nelle città metropolitane. Ad esempio, a Torino sono stati attuati interventi significativi nei quartieri periferici come Barriera di Milano e Mirafiori Sud, con il recupero di spazi pubblici, l'apertura di hub civici e la promozione di servizi digitali di prossimità. A Palermo, il PON Metro ha supportato la riqualificazione di beni confiscati alla criminalità organizzata, trasformati in centri per l'innovazione sociale e culturale. A Bari, invece, l'approccio *place-based* si è tradotto nella rigenerazione di interi assi urbani mediante interventi coordinati di mobilità sostenibile, edilizia pubblica, servizi per l'inclusione e spazi verdi;
- le strategie territoriali promosse dai Gruppi di Azione Locale (GAL) attraverso il LEADER/CLLD;
- i programmi integrati per le aree interne, con il coinvolgimento diretto delle municipalità nella definizione e attuazione degli interventi;
- le Agende Urbane Regionali, che hanno permesso a molti Comuni medi di co-progettare interventi mirati sulla base dei bisogni locali. Ad esempio, la Regione Toscana ha sviluppato Agende Urbane focalizzate su città medie come Prato, Pisa e Livorno, concentrandosi su progetti di rigenerazione urbana, mobilità sostenibile e innovazione sociale; la Regione Emilia-Romagna ha promosso strategie urbane integrate in città come Modena e Reggio Emilia, con interventi mirati alla riqualificazione di aree degradate e al miglioramento dei servizi pubblici locali; la Regione Puglia ha implementato Agende Urbane in città come Lecce e Taranto, puntando su progetti di inclusione sociale, valorizzazione del patrimonio culturale e sviluppo economico locale. Questi esempi dimostrano come le Agende Urbane Regionali abbiano facilitato il criterio *place-based*, permettendo ai Comuni di identificare e affrontare le sfide specifiche dei loro territori attraverso una pianificazione partecipata e integrata. Tuttavia, è emerso che il successo di tali agende è dipeso fortemente dalla capacità amministrativa e dalla collaborazione tra i diversi livelli di governo.

Questi esempi dimostrano che, se dotati delle adeguate risorse e competenze, i Comuni sono in grado di generare progettualità di qualità, coerenti con le priorità europee e con le esigenze dei cittadini e che l'approccio *place-based* rappresenta una delle principali innovazioni delle politiche di Coesione europee degli ultimi decenni. Esso consente di valorizzare le specificità territoriali, promuovendo uno sviluppo più equo, inclusivo e sostenibile. La sua piena applicazione richiede una *governance* multilivello autentica, fondata sul partenariato, sul dialogo interistituzionale e sull'*empowerment* degli enti locali.

In tale quadro, il ruolo dei Comuni risulta fondamentale, sia nella fase di programmazione che in quella attuativa delle politiche di Coesione. I Comuni, in quanto enti di prossimità, hanno una conoscenza capillare dei bisogni dei cittadini e delle potenzialità del territorio. Essi sono dunque attori privilegiati nell'applicazione dell'approccio *place-based*. Il loro ruolo può esplicarsi in diverse fasi:

- partecipazione alla definizione delle strategie regionali e nazionali, tramite consultazioni e tavoli di partenariato;
- elaborazione di strategie di sviluppo locale (ad es. Agenda Urbana, strategie CLLD);

42 A. FAGGIAN, G. URSO, *Cohesion and place-based policies post-emergency in the EU: Why monitoring is more important than ever*, in OECD-EC High-Level Workshop Series: *Place-Based Policies for the Future*, Paper presentato al Workshop 4 *Measuring progress better: Cutting-edge approaches to monitoring and evaluating place-based policies*, Parigi, 7 giugno 2023.



- attuazione di progetti finanziati dai fondi europei, in settori chiave come rigenerazione urbana, transizione ecologica, inclusione sociale, digitalizzazione;
- monitoraggio e valutazione degli impatti territoriali delle politiche.

Tuttavia, la piena valorizzazione del ruolo comunale richiede un rafforzamento delle capacità amministrative, tecniche e finanziarie degli enti locali, soprattutto quelli di piccole dimensioni o collocati in aree interne. Questo significa investire sistematicamente nella formazione del personale, nella digitalizzazione degli uffici e nella capacità di pianificazione strategica locale. Occorre inoltre assicurare stabilità organizzativa, facilitare l'accesso a servizi di supporto tecnico e promuovere forme di cooperazione tra enti, al fine di superare la frammentazione e raggiungere economie di scala. Il rafforzamento deve riguardare anche la capacità di intercettare bandi e di gestire le fasi complesse della progettazione e rendicontazione dei fondi. Solo in presenza di tali condizioni strutturali, i Comuni possono esercitare un ruolo effettivo nella *governance place-based*, contribuendo attivamente allo sviluppo territoriale integrato e sostenibile.

I Comuni, pertanto, si sono confermati attori centrali: essi interpretano e traducono sul campo le grandi strategie europee, adattandole alle esigenze reali delle comunità. Perché possano assolvere a questo ruolo, è necessario un deciso investimento sulla loro capacità istituzionale, sulla semplificazione normativa e sulla certezza delle risorse. Solo così l'approccio *place-based* potrà esprimere appieno il suo potenziale trasformativo, contribuendo alla Coesione e alla resilienza dei territori europei.

### 3. Le strategie territoriali nella politica di Coesione 2021/2027: il caso della Sicilia.

Nel ciclo di programmazione 2021/2027, l'approccio *place-based* è stato ulteriormente rafforzato con l'introduzione di un Obiettivo Strategico dedicato: l'OS5 – «Un'Europa più vicina ai cittadini»<sup>(43)</sup>, frutto delle linee guida di Agenda Territoriale 2030<sup>(44)</sup>. L'OS5 rappresenta un'evoluzione importante nella politica di Coesione dell'Unione Europea poiché è stato concepito per sostenere politiche territoriali mirate che prendano in considerazione le diversità e le peculiarità dei vari contesti locali. Inoltre, il concetto di «vicinanza» ai cittadini implica che l'UE intenda non solo garantire lo sviluppo economico, ma anche migliorare i servizi pubblici (come la sanità, l'istruzione, la mobilità) attraverso politiche che rispondano alle specifiche esigenze locali. La presenza di questi servizi nei territori è la condizione necessaria per contrastare il fenomeno dello spopolamento delle zone collinari e montane. L'OS5 è principalmente attuato attraverso due sotto-obiettivi principali:

- OS5.1 – Sviluppo urbano sostenibile. Questo obiettivo riguarda la rigenerazione urbana, la mobilità sostenibile e l'inclusione sociale nelle aree urbane. Sono previsti interventi per migliorare l'accesso ai servizi di base, promuovere la qualità dell'ambiente urbano e incentivare l'innovazione nei centri urbani, con un forte focus sulle città medie e grandi.

- OS5.2 – Sviluppo locale nelle aree interne e rurali. Questo sotto-obiettivo ha l'intento di sostenere aree meno sviluppate e marginali, attraverso l'attivazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) e altre politiche mirate al contrastare lo spopolamento e promuovere una maggiore accessibilità ai servizi. Per tale obiettivo si fa un uso rilevante degli strumenti Investimenti Territoriali Integrati (ITI) e dello

43 Art. 5, Regolamento (UE) 2021/1060.

44 Nel dicembre 2020, i ministri responsabili della pianificazione territoriale e dello sviluppo, insieme alla Commissione Europea e altre istituzioni, hanno aggiornato l'Agenda Territoriale Europea per rispondere alle sfide future, tra cui la Coesione territoriale, la sostenibilità e la transizione giusta. L'Agenda, che parte da un aggiornamento dei documenti precedenti del 2007 e 2011, mira a promuovere uno sviluppo equilibrato, inclusivo e sostenibile in tutta Europa, tenendo conto della diversità territoriale. L'Agenda Territoriale Europea 2030 promuove un futuro inclusivo e sostenibile, affrontando le disuguaglianze territoriali e sostenendo la transizione verde e digitale. Essa rappresenta un'opportunità per liberare il potenziale dei territori, rafforzando la cooperazione tra le regioni, le città e le comunità.

### Sviluppo Locale di Tipo Partecipativo (CLLD).

La realizzazione dell'OS5 si fonda sulla *governance* multilivello e sulla stretta collaborazione tra i diversi livelli di governo (UE, Stati membri, Regioni e Comuni). Ogni livello ha un ruolo specifico: a livello sovranazionale (UE), la Commissione Europea fornisce le risorse e le linee guida strategiche; a livello nazionale e regionale, le autorità competenti definiscono le priorità specifiche e gestiscono direttamente le risorse; a livello locale, i Comuni e le comunità locali sono protagonisti nel processo decisionale e nell'attuazione dei progetti.

L'implementazione dell'OS5 dovrebbe portare: ad una maggiore equità territoriale, garantendo che tutte le aree, incluse quelle periferiche, abbiano accesso a opportunità di sviluppo; ad un miglioramento della qualità della vita per i cittadini, soprattutto in aree svantaggiate, con un accesso più facile e diretto ai servizi e infrastrutture; ad un'Europa più inclusiva e coesa, in grado di rispondere ai bisogni locali e di ridurre le disuguaglianze tra i territori. Nonostante il forte impegno, ci sono diverse sfide legate all'attuazione dell'OS5, tra cui, da una parte, la complessità burocratica e la frammentazione tra i vari livelli di governo, e dall'altra la capacità amministrativa variabile tra i Comuni, che potrebbe impedire una gestione efficace dei fondi. Tuttavia, l'OS5 rappresenta anche una grande opportunità per incentivare un cambiamento positivo nei territori più svantaggiati, favorendo lo sviluppo sostenibile, la coesione sociale e la partecipazione dei cittadini nella definizione delle politiche locali, dando piena continuità all'impianto metodologico della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI). Quest'ultima si fonda su un modello innovativo di sviluppo territoriale *place-based*, volto a contrastare i fenomeni di marginalizzazione e spopolamento. La SNAI si articola attraverso una fase di selezione dei territori eleggibili (basata su indicatori oggettivi di accessibilità ai servizi), una fase di animazione e co-progettazione locale, e infine la stipula di un accordo di programma quadro tra i diversi livelli istituzionali. Le strategie territoriali che ne derivano integrano interventi su sanità, istruzione, mobilità e sviluppo locale, e si basano su una forte partecipazione della comunità locale, promuovendo soluzioni endogene e sostenibili. La *governance* multilivello e il coordinamento tra ministeri, regioni, enti locali e cittadini sono tratti distintivi di questo impianto metodologico, che punta a valorizzare le potenzialità di ciascun territorio attraverso un'azione pubblica mirata e condivisa.

Le strategie territoriali vengono attuate principalmente tramite strumenti come gli Investimenti Territoriali Integrati (ITI), progettati per favorire interventi integrati e multidimensionali in aree urbane e rurali, che coinvolgono più settori di sviluppo come la cultura, l'ambiente, l'economia, e la mobilità, ed utilizzati per lo più nelle città medie e metropolitane, e il Community-Led Local Development (CLLD), diffuso in ambito rurale, che mette al centro la partecipazione attiva delle comunità locali, permettendo loro di sviluppare strategie basate sulle necessità locali, tramite un processo *bottom-up*. In alcune Regioni si sperimentano anche strumenti alternativi, come accordi territoriali e patti di sviluppo locale. Al 31 ottobre 2024, secondo i dati di IFEL<sup>(45)</sup>, l'attuazione dell'OS5 era ancora in fase iniziale, con una spesa pari all'11% della dotazione. Tutte le strategie urbane (OS5.1) erano state approvate, mentre quelle per le aree interne (OS5.2) erano in fase avanzata di selezione. Le Regioni più sviluppate mostravano un avanzamento più deciso. Il dossier IFEL richiamato evidenzia inoltre come le strategie territoriali 2021/2027 non debbano essere interpretate come meri strumenti procedurali, bensì come leve di trasformazione strutturale dei territori. Affinché tale potenziale si realizzi, è indispensabile investire nella capacità amministrativa locale, semplificare i processi, orientarsi ai risultati e promuovere un'integrazione efficace con altri strumenti (tra i principali, vanno richiamati: *Next Generation EU* e *Just Transition Fund*).

45 IFEL, *Le strategie territoriali nella politica di coesione...* cit..

Nel contesto della programmazione 2021/2027, la Regione Siciliana ha adottato un impianto pienamente coerente con l'approccio *place-based*<sup>(46)</sup>, sviluppando una architettura multilivello innovativa rispetto al panorama nazionale e che – se dovesse dimostrare la sua funzionalità realizzativa – potrebbe diventare un modello da applicare anche in altri contesti. Nel dettaglio si può richiamare come il territorio regionale sia stato articolato, secondo una logica funzionale, in 29 coalizioni territoriali basate non solo su confini amministrativi ma su dinamiche socio-economiche e relazionali. Ne risulta una distinzione tra nove aree urbane funzionali (FUA), 11 aree interne (in continuità con la SNAI) finanziate nell'ambito dell'OP5 ed 8 Sistemi Intercomunali di Rango Urbano (SIRU) e una coalizione territoriale di Isole Minori. Tutte coalizioni queste, finanziate nel PR Sicilia FESR 2021/2027 attraverso uno specifico approccio territoriale al di fuori dell'Obiettivo Strategico 5. Questa strutturazione consente una *governance* differenziata e multilivello, con i Comuni e le coalizioni locali chiamate a co-progettare e attuare gli interventi finanziati. In particolare, il Documento Strategico Regionale sottolinea il dualismo tra le aree costiere più sviluppate e un entroterra ancora fragile e spopolato, su cui si concentrano gli sforzi di riequilibrio territoriale.

L'aspetto di rilievo importante, oltre lo sforzo di territorializzare tutta la Regione, è la quota di risorse investite nel progetto pari a 1.716.328.979 euro<sup>(47)</sup>, di cui 926.361.736 per le Aree Funzionali Urbane, 445.524.527 per le Aree Interne e 344.442.716 per i Sistemi Intercomunali di Rango Urbano.

Le 29 coalizioni territoriali, per progettare ed attuare gli interventi delle proprie Strategie Territoriali si sono associati in 8 nuove Unioni di Comuni e 19 nuove Convenzioni<sup>(48)</sup>. Solo 2 Aree, la FUA di Agrigento ed il SIRU Centro Orientale, non hanno sottoscritto Convenzione o costituito Unione di Comuni. Al netto degli esiti legati alla funzionalità delle strategie e delle risorse che saranno investire, le procedure associative stanno generando già impatti positivi di apprendimento e organizzazione delle strutture amministrative di aree e territori interessati, in particolare con riferimento a:

- Incremento della connessione tra politiche di Coesione e obiettivi di sviluppo locale;
- Maggiore governo e conoscenza delle politiche di Coesione a livello locale;
- Rafforzamento delle funzioni condivise dalle Autorità Territoriali;
- Maggiori livelli di efficienza dell'azione amministrativa e di adeguatezza dei servizi erogati in un'ottica di economicità;
- Rafforzamento strutturale dell'insieme delle Unioni dei comuni (maggior numero medio di Comuni e maggiore popolazione);
- Razionalizzazione delle Unioni dei Comuni esistenti (e riduzione delle Unioni inattive).

L'elemento peculiare e innovativo delle politiche territoriali previste dal PR Sicilia FESR 2021/2027 è dato senza dubbio dai Sistemi Intercomunali di Rango Urbano - SIRU (non previsti in altri programmi regionali). Il Documento Strategico Regionale (DSR) FESR 2021-2027 della Regione Siciliana li definisce con particolare riferimento alla loro valenza turistico-culturale e naturalistica. Le analisi condotte sulla restante parte del territorio regionale (escludendo le Aree Urbane e le Aree Interne riconosciute SNAI) hanno portato all'individuazione di tali ambiti territoriali con un elevato potenziale strategico per la valorizzazione turistica e culturale. L'adozione della dimensione intercomunale si fonda sulla necessità di evitare la dispersione progettuale che ha caratterizzato esperienze passate. La frammentazione delle iniziative comporta una

<sup>46</sup> Come evidenziato nel *Documento Strategico per la programmazione Regionale (DSR) FESR 2021-2027 della Regione Siciliana*, 28 marzo 2022.

<sup>47</sup> Il 29,3% dell'intera dotazione del PR Sicilia FESR 2021/2027 che ammonta a 5.858.950.301,00 euro.

<sup>48</sup> Ex art. 30 del TUEL.

perdita di impatto, rendendo marginale la competitività dei territori a livello globale. Per contro, la costituzione dei SIRU consente di aggregare risorse, capacità progettuali e potenzialità, costruendo una massa critica in grado di sostenere interventi efficaci e coordinati per la promozione e la valorizzazione dei territori.

L'individuazione dei sistemi è avvenuta attraverso l'analisi di dati strutturali e funzionali, con un focus sulla capacità attrattiva dei territori in termini turistici, culturali e naturalistici. L'approccio metodologico si basa su una valutazione multi culturale che considera la presenza di Comuni con forte attrattività, infrastrutture legate alla fruizione turistica (porti turistici, centri storici, numero di visitatori, ecc.), e l'integrazione con destinazioni turistiche mature e la connessione con percorsi tematici e museali. In tale direzione, tra gli esempi principali sono da richiamare il Sistema Locale del Lavoro di Taormina, di Cefalù e Termini Imerese, della val di Noto, identificati come nodi prioritari per l'alta densità di attrattori turistici e culturali. Per la costruzione di tali aggregazioni, la Regione ha fatto riferimento a documenti di analisi, tra cui l'Allegato 4 del programma «Sistema attrattori del PO FESR 2014/2020»; il Documento Strategico del Turismo (DGR n. 81/2015); il PON Cultura per l'identificazione delle aree contigue agli attrattori di rilevanza nazionale. Fonti che hanno fornito la base conoscitiva per perimetrare i nuovi SIRU e verificarne la coerenza con le strategie regionali.

La strategia proposta punta a rafforzare la programmazione territoriale *bottom-up*, attraverso l'aggregazione tra Comuni che condividono *asset* di sviluppo simili. Il DSR evidenzia che una simile configurazione territoriale consentirà di massimizzare l'efficacia delle politiche di Coesione, rendere operativa la sussidiarietà orizzontale e verticale, ed integrare i fondi europei con altre fonti di finanziamento nazionali e locali. L'obiettivo è fare un passo definitivo per superare l'approccio «a pioggia» e concentrare le risorse in sistemi territoriali funzionali e coerenti con le finalità strategiche dell'UE e della Regione. L'esperienza siciliana rappresenta quindi un caso esemplare di declinazione dell'approccio *place-based* in chiave operativa e istituzionale, rafforzando il legame tra lettura del territorio, partecipazione locale e politiche pubbliche integrate. Tale esperienza introduce elementi di novità che andranno verificati nell'attuazione pratica in fase di implementazione con un rigido cronoprogramma da rispettare in linea con l'impostazione basata su verifica e riscontro dei risultati assegnati, resta comunque l'approccio di innovazione in linea con l'impostazione che mette al centro la *performance* ed il rapporto con i territori e che potrebbe essere replicata in caso di affermazione positiva.

#### 4. Conclusioni.

L'evoluzione e lo spazio dell'approccio *performance-based* e le innovazioni introdotte in Sicilia, danno evidenza della forza della politica di Coesione, capace di trasformarsi in base ai contesti ed al tempo stesso di rimanere fedele a se stessa. Ad inizio percepita come alla stregua di un rimborso finanziario per gli Stati, oggi invece pilastro solido nel sistema della politica economica dell'UE e adesso alle soglie di un nuovo capitolo che può far fare un salto in avanti a tale politica. Un nuovo capitolo che svela problemi ed apre opportunità e che deve innanzitutto partire da carenze, limiti e ritardi proprio della Coesione. Non evidenziarli sarebbe un errore<sup>(49)</sup> in un contesto in cui emergono<sup>(50)</sup> anche ritardi nella programmazione e nell'attuazione dei programmi della politica di Coesione (ad esempio il ritardo nell'attuazione finanziaria,

49 Per una analisi approfondita nel merito della sua attuazione, si guardi; ISTAT, *La politica di Coesione e di Mezzogiorno vent'anni di mancata convergenza*, Roma, 13 giugno 2023; G. COPPOLA, S. DESTEFANIS, G. MARINUZZI, W. TORTORELLA, *Fondi strutturali europei e capacità di governance. Un'analisi per le regioni europee*, in *Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni*, 3/2023, 125-138.

50 COMMISSIONE EUROPEA, *Nono rapporto sulla coesione...* cit..

insieme alle carenze amministrative in alcuni Stati membri e regioni) dimostrano che la modalità di erogazione della politica di Coesione richiede un miglioramento. Come anche evidenziato dalla Corte dei Conti europea che in un proprio recente rapporto sul tema<sup>(51)</sup>, ha affermato come il quadro di garanzia per la politica di Coesione, pur contribuendo a ridurre il livello complessivo di errore dal 2007, non è stato efficace nel portarlo al di sotto del livello di rilevanza del 2% stabilito dalle norme ed indica pertanto la necessità di ulteriori miglioramenti nelle modalità di attuazione del quadro sia dalle autorità degli Stati membri che dalla Commissione. Oggi la realtà europea racconta che è vero che disparità regionali e territoriali sono state sostanzialmente ridotte anche grazie alle politiche di Coesione dell'UE, il 29% dei cittadini dell'Unione vive ancora in regioni con un PIL pro capite inferiore al 75% della media UE e circa 135 milioni di persone vivono in luoghi che, negli ultimi due decenni, sono lentamente rimasti indietro<sup>(52)</sup>. Un dibattito questo che non è solo confinato alle questioni tecniche, ma tocca anche altri aspetti con contenuto politico. Per citarne alcuni a grande impatto diffuso: scenari negativi per il bilancio di Coesione; allocazioni tematiche prioritarie in competizione; una possibile ricentralizzazione dei fondi; il futuro rapporto con il *Recovery and Resilience Facility*, sono tutti terreni di potenziali attriti politici. L'UE deve infatti affrontare nuove sfide strutturali, come un declino della competitività, la polarizzazione economica e territoriale e l'esclusione sociale. La quota economica globale dell'Unione è diminuita e molti cittadini vivono in regioni meno sviluppate o regioni con una crescita stagnante del PIL. Il ruolo della politica di Coesione può tornare essenziale per affrontare questi problemi, puntando al pieno potenziale di regioni e cittadini europei, (ri)promuovendo la convergenza economica e l'uguaglianza delle opportunità. La divisione tra Stati membri beneficiari netti del bilancio e i contribuenti netti potrebbe essere un terreno di contestazione per la politica di Coesione, soprattutto alla luce delle nuove priorità emergenti per l'UE che devono trovare una risposta nel bilancio pluriennale europeo (ad esempio in materia di immigrazione, sicurezza e difesa o allargamento)<sup>(53)</sup>. Tenendo a mente che certamente il contributo della politica di Coesione come risposta europea alle ricadute socioeconomiche di pandemia e guerra in Ucraina è stato cruciale<sup>(54)</sup>, ma che il suo obiettivo principale deve rimanere il raggiungimento degli obiettivi strutturali a lungo termine dell'UE. Su diversi profili è utile un richiamo al già citato ultimo (in ordine cronologico) dei rapporti europei sulla politica di Coesione<sup>(55)</sup>, che evidenzia come serva rimuovere gli ostacoli allo sviluppo regionale, che siano barriere agli investimenti, problemi normativi o interventi per migliorare il funzionamento del mercato del lavoro ed ambiente imprenditoriale. Il rapporto sottolinea inoltre, tra le altre cose, la necessità di rispetto dello stato di diritto e di capacità amministrativa per massimizzare il ritorno sugli investimenti pubblici e privati mettendo in evidenza come una buona *governance* e la semplificazione per amministrazioni e beneficiari sono precondizioni per l'implementazione efficace di qualsiasi strategia di sviluppo. A questo proposito il *Recovery and Resilience Facili-*

51 CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Una panoramica del regime di affidabilità e dei fattori fondamentali che hanno contribuito agli errori nella spesa per la coesione nel periodo 2014-2020*, Bruxelles, 2024.

52 E. LETTA, *Much more than a market. Speed, security, solidarity. Empowering the single market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU citizens*. Rapporto per il Consiglio Europeo e presentato a Bruxelles in occasione della riunione del 18 aprile 2024.

53 G. D'ARRIGO, P. DAVID, *Dal bilancio 2028/2034 l'occasione per costruire un'Europa più forte*, su *Lavoce.info* del 13 marzo 2025.

54 La guerra della Russia contro l'Ucraina insieme a quella in Siria, hanno visto un certo numero di regioni di confine esposte a ondate considerevoli di immigrazione, con regioni periferiche esposte a particolare pressione migratoria e l'utilizzo dei fondi Coesione si è rilevato un utile supporto mirato e continuo.

55 COMMISSIONE EUROPEA, *Nono rapporto sulla coesione...* cit..

ty<sup>(56)</sup> ha anche fornito lezioni di assoluto vantaggio per la futura progettazione degli strumenti di finanziamento dell'UE. In questa direzione, la valutazione intermedia dell'RRF ha fornito utili input e riferimenti alla connessione tra *Next Generation EU* e Coesione<sup>(57)</sup>. Gli Stati membri dell'UE hanno dovuto predisporre Piani di ripresa e resilienza (PNRR) con risultati chiari, affrontando sia le priorità politiche dell'UE che le sfide specifiche per Paese. Ed è questo un modello, un «nuovo metodo di governo»<sup>(58)</sup> guardato con molto interesse per il futuro da istituzioni ed esperti<sup>(59)</sup>.

La nomina di Raffaele Fitto come Vicepresidente esecutivo per la Coesione e le Riforme aiuta a dare alcune indicazioni per il futuro. La sua lettera di missione<sup>(60)</sup> ne individua le principali priorità per la nuova legislatura, tra cui quella di definire una politica di Coesione e crescita più forte e moderna (in collaborazione con le autorità nazionali e regionali) allineata alle priorità dell'UE, e realizzare riforme e investimenti più mirati, semplici e di maggiore impatto. Le disparità regionali perenni dovrebbero essere affrontate fornendo soluzioni su misura alle sfide regionali e locali, aiutando i territori che sono indietro a recuperare terreno. Inoltre, attraverso strumenti di politica di Coesione che coprono i Paesi extra-UE, il vicepresidente avrà anche un ruolo da svolgere nel futuro processo di allargamento. Insieme alle indicazioni istituzionali della nuova Commissione, in questa prospettiva è utile guardare anche altre avvertenze individuate da altri soggetti, istituzionali e *stakeholder*. Innanzitutto il Comitato europeo delle Regioni<sup>(61)</sup> che nella sua risoluzione del 2024<sup>(62)</sup> accoglie con favore il riconoscimento di una politica di Coesione rafforzata e migliorata nell'agenda strategica 2024/2029 del Consiglio europeo<sup>(63)</sup>, e gli orientamenti politici della Commissione per il 2024/2029<sup>(64)</sup>. In sostanza il CdR chiede che la politica di Coesione post-2027 includa un orientamento regionale a livello UE, un'assegnazione specifica di fondi per le regioni con territori di cui all'articolo 174 e che l'intensità degli aiuti raggiunga una soglia minima negli accordi di associazione. Ritiene che sia necessaria una risposta di bilancio completa alla sfida demografica e sottolinea i principi fondamentali che hanno sostenuto la politica di coesione sin dal suo inizio: il modello di gestione condivisa a livello subnazionale insieme ai principi di addizionalità, solidarietà tra territori dell'Unione, partenariato e *governance* multilivello e il suo sostegno a soluzioni basate sul territorio. Viene inoltre sottolineato il ruolo chiave della politica di Coesione nel supportare comunità e regioni nello sviluppo di soluzioni locali per le transizioni

56 Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Per una analisi dell'iniziativa, si veda S. BARONCELLI, *Recovery and Resilience Facility*, in F. FABBRINI, C.A. PETIT, (a cura di), *Research Handbook on Post-Pandemic EU Economic Governance and NGEU Law*, Cheltenham, Edward Elgar editore, 2024, 110-127.

57 COMMISSIONE EUROPEA, documento del gruppo di lavoro *Valutazione di metà termine del Recovery and Resilience Facility*, SWD(2024) 70 final, Bruxelles, 21 febbraio 2024.

58 N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto Pubblico*, 3/2022, 729-755; N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale in Federalismi.it*, paper del 15 febbraio 2023, 1-23; N. LUPO, *Il nuovo "metodo di governo" delineato dal PNRR e i suoi incoraggianti primi passi, in L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, a cura di P. BILANCIA, Bologna, 2024, 27-54.

59 È importante notare come le autorità locali e regionali – centrali per l'attuazione della politica di Coesione – hanno sollevato la questione del loro insufficiente coinvolgimento nell'RRF.

60 COMMISSIONE EUROPEA, *Mission Letter Ursula von der Leyen to Raffaele Fitto Executive Vice-President-Designate for Cohesion and Reforms*, Bruxelles, 17 settembre 2024.

61 A. MIGNOLLI, *Il Comitato delle regioni-Art. 305 TFUE*, In *Trattati dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2014, 2356-2360.

62 COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI, *Risoluzione del Comitato europeo delle regioni una politica di coesione rinnovata dopo il 2027 che non lasci indietro nessuno Risposte del CdR alla relazione del gruppo ad alto livello sul futuro della politica di coesione e alla 9a relazione sulla coesione*, (C/2024/3661), Bruxelles, 18 aprile 2024.

63 CONSIGLIO EUROPEO, *Strategic Agenda 2024-2029*, adottata al Consiglio Europeo del 27 giugno 2024.

64 Gli orientamenti politici 2024/2029 della Commissione UE sono consultabili al seguente dossier: <https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/AT030.pdf>



verde, digitale e demografica, necessarie per superare una «geografia del malcontento»<sup>(65)</sup> e mantenere il sostegno pubblico all'UE, lavorando per gli Obiettivi di sviluppo sostenibile<sup>(66)</sup> e affrontare le sfide demografiche per combattere lo spopolamento nelle aree rurali e garantire una giusta transizione per tutte le regioni. Il Comitato infine accoglie con favore l'introduzione di una «regola d'oro sul cofinanziamento» nel quadro di *governance* economica riformato del 2024, in base alla quale il cofinanziamento dei fondi UE è escluso dai calcoli della spesa netta, e chiede una riforma completa della politica di coesione per accelerare l'esecuzione finanziaria della politica. Da ultimo il CdR afferma che la futura politica di Coesione dovrebbe operare sotto l'egida di un unico quadro strategico per evitare la frammentazione dei fondi e delle norme finanziarie e insiste sul fatto che dovrebbe comprendere il Fondo sociale per il clima, i finanziamenti per lo sviluppo rurale e altri strumenti dell'UE, suggerendo che questi aspetti della Coesione dovrebbero essere valutati sullo sfondo di quanto appreso con l'attuazione del RRF. Vi è poi la posizione della #CohesionAlliance<sup>(67)</sup>, movimento creato nell'ottobre 2017 dal CdR e dalle principali associazioni europee di città e regioni, che ha lanciato un appello<sup>(68)</sup> per una politica di Coesione rinnovata dopo il 2027. Sempre sul *cotè* istituzionale è da segnalare che Commissione uscente<sup>(69)</sup> abbia «lasciato in eredità» alla nuova Commissione, un documento di lavoro<sup>(70)</sup> realizzato da un gruppo di esperti ad alto livello che prospetta attività e futuro della Coesione, ritenendo che il ruolo fondamentale della politica di Coesione dovrebbe essere quello di mobilitare il potenziale economico inutilizzato nell'UE, in particolare investendo nelle sue aree meno sviluppate e nelle regioni in trappole di sviluppo o a rischio di caderci. Sul versante italiano, da segnalare la posizione della Conferenza delle Regioni e province autonome che ad inizio 2025 hanno definito un documento<sup>(71)</sup> in cui, confermando tale politica come «presidio fondamentale», si chiede che continui ad essere declinata «come strumento a livello regionale, confermandone l'approccio *place-based*, la gestione concorrente, il partenariato e la *governance* multilivello a partire dalla sua fase programmatica, in una prospettiva realmente sussidiaria, per garantire una reale coerenza delle sue priorità con le caratteristiche dei territori interessati e degli strumenti finanziari a disposizione». Anche la realtà dei Comuni ha realizzato una piattaforma conoscitiva con l'intento di per mettere in fila ed illustrare i temi del dibattito in corso dall'angolatura degli enti territoriali: con un *working paper* di marzo 2025<sup>(72)</sup>, a disposizione di *policy makers*, sindaci, amministratori locali ed esperti per motivare decisioni che, ai diversi livelli di competenza, dovranno essere adottate sui temi trattati e con l'obiettivo di stimolare un'ampia discussione fra gli operatori della Coesione (autorità di programmazione e gestione, organismi intermedi, soggetti attuatori e/o

65 P. BILANCIA, *Riflessioni sulla geografia del potere: poteri, diritti e sistema finanziario*, in *Rivista AIC*, 3/2019, 231-247; A. RODRIGUEZ-POSE, *La geografia del malcontento nell'Unione Europea e la vendetta dei luoghi che non contano*, in *Economia Marche-Journal of Applied Economics*, 1/2019, 1-16.

66 Conosciuti anche come «Agenda 2030» dal nome della risoluzione 70/1 dell'ONU, dal titolo «Trasformare il nostro mondo, l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile» adottata dall'Assemblea Generale il 15 ottobre 2015.

67 Movimento partecipato da oltre 12.000 rappresentanti di città e regioni e delle loro associazioni, partner sociali, rappresentanti della società civile, che sostengono la politica di Coesione come valore fondamentale dell'UE.

68 Joint Call A *renewed Cohesion Policy post-2027 that leaves no one behind*, in occasione del X vertice europeo delle Regioni e delle città, 18 e 19 marzo 2024, Mons (Belgio).

69 La I Commissione presieduta da Ursula von der Leyen, in carica dal dicembre 2019 al novembre 2024.

70 COMMISSIONE EUROPEA Direzione generale della politica regionale e urbana, *Forging a sustainable future together – Cohesion for a competitive and inclusive Europe – Report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, febbraio 2024.

71 CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Position paper delle Regioni e delle Province autonome italiane sul futuro della politica di Coesione post 2027*, Roma, 27 febbraio 2025.

72 IFEL FONDAZIONE ANCI, *Nuovo bilancio UE e riforma della politica di Coesione*, presentato a Firenze il 17 marzo 2025.

beneficiari). Per quanto riguarda la platea degli *stakeholder* a livello continentale, sono da segnalare il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa che ha pubblicato un documento sul futuro della politica di Coesione post-2027<sup>(73)</sup> che sostiene un'ambiziosa allocazione di bilancio alla politica di Coesione di almeno un terzo del bilancio dell'UE. Vi è poi la dichiarazione<sup>(74)</sup> di Eurocities<sup>(75)</sup> che invita i leader UE a lavorare in partnership con i leader delle città per sviluppare la prossima politica di Coesione. La dichiarazione evidenzia quattro pilastri essenziali da mantenere e migliorare per garantire un cambiamento reale e duraturo: rafforzare la *governance* multilivello, promuovere partnership basate sulla fiducia, garantire il ruolo delle autorità urbane nei programmi di Coesione e semplificare il bilancio UE per un impatto locale più diretto. Da segnalare infine la lettera<sup>(76)</sup> alla Commissione inviata dai rappresentanti di 120 regioni di 15 Stati membri europei che chiedono che una futura politica di Coesione sia accessibile a tutte le regioni e rispetti un approccio territoriale basato sui principi di partenariato e sussidiarietà assegnando alle regioni europee un ruolo fondamentale nel processo di programmazione e attuazione, attraverso una gestione con *governance* multilivello, segnalando infine la necessità di dialogo rafforzato tra Commissione e regioni per migliorare le future prestazioni della politica di Coesione. Una tendenza ricorrente ad adottare approcci più «locali» (con politiche mirate alle regioni rurali, di confine, insulari, ultraperiferiche e montuose) emerge con forza anche in molte richieste dei tanti *stakeholder* regionali.

Resta anche da vedere come la politica di Coesione si collegherà alle future priorità dell'UE, come immigrazione, allargamento, sicurezza e difesa, e quanta parte delle risorse a questa assegnata dovrà coprire per sostenere tali priorità<sup>(77)</sup>. Consentendo trasferimenti di fondi, la politica di Coesione potrebbe essere vista come un contenitore flessibile di denaro che può essere facilmente reindirizzato a nuove questioni ogni volta che le priorità politiche vengono modificate, perdendo così il suo obiettivo principale. Ciò in un contesto che vede un ostacolo alla capacità di espandersi delle società private europee a causa di un ormai radicato divario nei finanziamenti privati per gli investimenti in crescita in fase avanzata<sup>(78)</sup> ed a una carenza, in tutta Europa, di carenze di competenze nell'economia oltre che dal calo crescente di forza lavoro<sup>(79)</sup>. È indubbio che, in generale, la futura competitività dell'Europa dipenderà dalla capacità di avviare una nuova era di invenzione e ingegnosità, ponendo ricerca e innovazione, scienza e tecnologia al centro della nostra economia ed anche su questi terreni la politica di Coesione ha molto da dire/fare.

Più in generale, il perimetro di tale politica incrocia il tema più largo del bilancio dell'Unione ed è evidente come siano necessari sforzi per realizzare un vero bilancio che abbia complessivamente un impianto *policy-based*, per garantire sinergie tra le politiche pubbliche europee e l'azione finanziaria dell'Unione. Il bilancio dell'UE rimane infatti ancora troppo guidato dalle strutture dei programmi di spesa piuttosto

73 Council of European Municipalities and Regions (CEMR), *Future of UE Cohesion Policy post-2027. Placing local and regional public services at the core of economic, social and territorial cohesion*, Bruxelles, 6-7 dicembre 2023.

74 EUROCITIES, *A strong cohesion policy promoting urban transformation*, Bruxelles, ottobre 2024.

75 Organizzazione fondata nel 1986 dai sindaci di sei grandi città europee e comprende oggi oltre 200 città in 38 Paesi europei. Eurocities si occupa di portare all'attenzione dell'Unione europea le necessità delle città in ambito economico, politico, sociale e culturale.

76 *Joint letter of European Regions on the future of cohesion policy*, Bruxelles, 31 maggio 2024.

77 Rispetto al tema di difesa e sicurezza si guardi, A. BONETTI, *Proposta di modernizzazione della politica di coesione, autonomia militare dell'UE e Competitiveness Compass*, in [www.bonetti4reforms.com](http://www.bonetti4reforms.com) pubblicato il 10 aprile 2025.

78 BANCA EUROPEA DEGLI INVESTIMENTI, *The scale-up gap: Financial market constraints holding back innovative firms in the European Union*, Lussemburgo, giugno 2024.

79 E. LETTA, *Much more than a market. Speed, security, solidarity... cit.*



che dalle politiche<sup>(80)</sup>. Di conseguenza, il finanziamento delle attuali priorità politiche dell'Unione è spesso sparso tra programmi a volte sovrapposti. Probabilmente serve sviluppare un collegamento tra il coordinamento generale delle politiche e il bilancio dell'UE, attraverso un nuovo meccanismo di orientamento che colleghi le priorità e bilancio<sup>(81)</sup>. In questa intercapedine vi è uno spazio rilevante per il futuro delle politiche di Coesione.

Tradizionalmente l'Italia ha adottato un'impostazione regionalista nella *governance* dei fondi europei, ma si rileva un'inversione di tendenza recente, testimoniata dalla soppressione dell'Agenzia per la Coesione e dal rafforzamento del ruolo centrale del Dipartimento per le Politiche di Coesione. Inoltre tra le novità che vanno in questa direzione vi è la recente riforma della politica di Coesione che ricentralizza aspetti rilevanti della gestione di tale politica e della sua *governance* con l'introduzione nella legislazione nazionale di novità incisive quali: l'Accordo di Coesione, strumento patto tra Regioni e Governo che definisce contenuti e tempi di spesa dei fondi europei e FSC; la strutturazione di una Cabina di regia nazionale a guida di Palazzo Chigi specifica per tale politica; l'individuazione di settori strategici su cui investire su scala nazionale; le disposizioni in materia di monitoraggio rafforzato degli interventi prioritari<sup>(82)</sup>. Questa centralizzazione contrasta con la visione europea della Coesione come processo *place-based*, costruito sulla cooperazione tra livelli istituzionali e sul partenariato multilivello: la Commissione e il Consiglio europeo, finora, hanno infatti sempre sottolineato la necessità di strategie co-progettate, sinergiche, flessibili e attente alle specificità locali.

Il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza ha innovato il metodo di spesa, spostando l'attenzione dagli input (costi) agli output (risultati) e sul suolo di controllo e monitoraggio finalizzato alla realizzazione di spesa e attività<sup>(83)</sup>. I *target* e *milestones* del PNRR rappresentano un paradigma che la politica di Coesione sta iniziando ad assimilare. Tale logica premiale, basata sulla misurazione delle *performance*, mira a migliorare efficacia, efficienza e trasparenza, ma pone nuove sfide amministrative, specialmente per gli enti territoriali meno strutturati. La politica di Coesione è chiamata ad abbandonare logiche omologanti per abbracciare approcci differenziati, centrati sui bisogni delle persone e dei luoghi. Ma per realizzare programmi complessi è necessario rafforzare le capacità istituzionali, investire in assistenza tecnica e nella partecipazione degli *stakeholder* territoriali, incluse le società civili. Gli enti locali devono diventare co-decisor e co-attuatori delle politiche di sviluppo in un contesto in cui l'Italia sconta un cronico disallineamento tra programmazione e attuazione: a fronte di un impianto normativo conforme ai principi europei, si registra una difficoltà strutturale nella spesa efficace e tempestiva. In particolare, il Sud è penalizzato da debolezze amministrative, discontinuità politica, carenze di co-finanziamento e fragilità dei partenariati locali. Le performance regionali, sia nella gestione diretta che in quella nazionale, rimangono insoddisfacenti<sup>(84)</sup>.

Bisogna superare il dualismo tra approccio *top-down* e *bottom-up*, puntando su

80 G. D'ARRIGO, P. DAVID, *Dal bilancio 2028-2034 l'occasione per costruire un'Europa più forte*, su *Lavoce.info* del 13 marzo 2025.

81 Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *La Strada verso il prossimo quadro finanziario pluriennale*, COM(2025) 46 final, Strasburgo, 11 febbraio 2025.

82 Decreto legge n. 60 del 7 maggio 2024, *Ulteriori disposizioni urgenti in materia di politiche di Coesione*.

83 E. TATI, *I controlli amministrativi alla luce del Piano nazionale di ripresa e resilienza: problemi e prospettive tra efficienza e condizionalità*, in *Federalismi.it*, 33/2022.

84 G. VETRITTO, S. VASARRI, *Decentramento-centralizzazione e nuovo ruolo per Stato e Regioni nel futuro della Politica di Coesione: nuovi scenari per le Autonomie e gli Enti Locali?*, in *La Cittadinanza Europea online*, *Rivista di studi e documentazione sull'integrazione europea*, 2/2024, 33-44.

un autentico sistema policentrico e multilivello, che veda gli enti locali come soggetti strategici. La *governance* della Coesione dovrebbe farsi incubatrice di innovazione amministrativa, di dialogo interistituzionale e di pianificazione integrata<sup>(85)</sup>. In un'epoca di transizioni sistemiche (verde, digitale, demografica), la politica di Coesione è leva fondamentale per uno sviluppo equilibrato. Essa va potenziata, finanziata adeguatamente, inserita in un disegno europeo chiaro e orientata a risultati misurabili. In tale contesto, il rilancio del ruolo dei Comuni e delle Regioni è non solo auspicabile, ma necessario per la riuscita del progetto europeo nel suo complesso.

La lettura integrata dell'evoluzione storica della politica di Coesione, dell'affermazione dell'approccio *place-based* e della sperimentazione avanzata nella programmazione territoriale 2021/2027 (con il caso Sicilia come esempio paradigmatico) consente di cogliere un messaggio chiaro: investire nei territori non è solo una scelta tecnica, ma una decisione profondamente politica, che riguarda la direzione che l'Europa vuole imprimere al proprio progetto di sviluppo. Fin dalla sua origine, la politica di Coesione è stata concepita per ridurre i divari territoriali all'interno dell'Unione, sostenendo le regioni e le comunità più svantaggiate. Ma oggi, in un contesto di transizioni complesse – ecologica, digitale, demografica – e di crisi globali ricorrenti, essa si configura sempre più come una politica strutturale e trasformativa, capace di orientare l'intero modello di crescita verso obiettivi di equità, resilienza e sostenibilità.

L'introduzione dell'approccio *place-based* rappresenta una svolta epistemologica e operativa: non si tratta più di «distribuire risorse» per compensare ritardi, ma di valorizzare le specificità di ciascun territorio, attivando processi di sviluppo endogeno attraverso la conoscenza contestuale e il rafforzamento delle capacità locali. Questo paradigma implica la consapevolezza che non esistono soluzioni uniche valide per tutti, ma che le risposte più efficaci sono quelle co-costruite con i territori, in base alle loro vocazioni, potenzialità e bisogni reali.

In questo quadro, la *governance* multilivello non è un semplice modello organizzativo, ma il presupposto fondamentale per garantire efficacia, legittimità e sostenibilità alle politiche pubbliche. Essa impone un nuovo equilibrio tra i livelli europeo, nazionale, regionale e locale, fondato sulla cooperazione, sulla corresponsabilità e sulla fiducia reciproca. Ma ciò richiede una condizione imprescindibile: investire stabilmente nella capacità amministrativa dei territori, dotandoli di risorse umane qualificate, strumenti digitali, supporto tecnico e meccanismi di accompagnamento.

L'esperienza siciliana, con l'articolazione in coalizioni territoriali e l'introduzione dei SIRU, dimostra che è possibile territorializzare le politiche in modo innovativo, costruendo sistemi locali cooperativi che superano la frammentazione amministrativa e danno corpo a strategie integrate e partecipate. Tuttavia, perché queste intuizioni si traducano in risultati concreti, occorre garantire continuità istituzionale, stabilità normativa, certezza di risorse e capacità di visione strategica a livello locale.

In definitiva, investire nei territori non significa solo erogare fondi, ma costruire infrastrutture immateriali: capitale sociale, competenze, reti, istituzioni efficienti. È questo il terreno su cui si gioca la sfida della Coesione europea: non una solidarietà di facciata, ma una solidarietà intelligente e generativa, capace di trasformare le differenze territoriali in risorse per l'innovazione e la giustizia sociale.

Nel tempo in cui l'Europa è chiamata a reinventarsi, anche a fronte delle crisi geopolitiche e ambientali che ne mettono alla prova la tenuta, puntare sui territori e sulle comunità locali è forse la più concreta e lungimirante delle strategie. È nei territori che si costruisce il futuro dell'Europa, ed è lì che va portata – in modo intelligente, strutturato e partecipato – l'energia della politica di Coesione.

85 PARLAMENTO EUROPEO, *Briefing. The future of the cohesion policy*, Strasburgo, gennaio 2025.



# Il “Decreto integrativo e correttivo” in materia di contratti pubblici

**SOMMARIO:** 1. Riforma dei contratti pubblici e PNRR: breve analisi del contesto istituzionale. 2. Il decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209. 2.1. Il principio dell'equo compenso. 2.2. Il principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore. 2.3. I termini di conclusione delle procedure di appalto. 2.4. I livelli e i contenuti della progettazione. 2.5. La qualificazione delle stazioni appaltanti. 2.6. La fase esecutiva del contratto. 2.7. La digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici. 2.8. Il principio di revisione dei prezzi. 3. Riflessioni conclusive: un bilancio di luci e ombre.

DI LUCA DI DONATO

**ABSTRACT:** Il contributo si focalizza sul decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209, che ha l'obiettivo di semplificare nonché migliorare l'efficienza del quadro normativo del Codice degli appalti, con riguardo a omogeneità, chiarezza e adeguatezza. Ciò al fine di dare piena attuazione ai principi fondamentali del Codice, tra cui quello del risultato e della fiducia. La prima parte illustra il contesto istituzionale nel quale il decreto si inserisce, intendendo descrivere il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che ha identificato la “Riforma del quadro legislativo in materia di appalti pubblici”, come una delle riforme strategiche del Piano e il cui obiettivo è quello di semplificare le regole degli appalti pubblici. La seconda parte illustra le principali aree tematiche oggetto di revisione; ad esempio, l'equo compenso; le tutele lavoristiche; la piena digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti; il sistema di incentivi (premi e sanzioni) per rispettare i tempi della fase esecutiva; il meccanismo della revisione dei prezzi e così via. Infine, la terza parte cerca di mettere in luce i punti di forza e di debolezza del decreto.

**ABSTRACT:** *This contribution focuses on legislative decree n. 209 of 31 December 2024, which aims to simplify and enhance the efficiency of public procurement system, with attention to adequacy, clarity, and homogeneity. These improvements are essential to ensuring the proper implementation of the fundamental principles of the procurement code, particularly those related to results and trust. The first part of the contribution provides an overview of the institutional context in which the decree was enacted. It specifically aims to describe the National Recovery and Resilience Plan, which has identified the “Reform of the Public Procurement Legislative Framework” as one of its strategic reforms. The primary objective of this reform is to streamline the rules governing public procurement. The second part explores the key aspects of the decree. Notable provisions include the principle of fair compensation, collective agreements, the digitization of the procurement lifecycle, the introduction of a system of penalties and rewards designed to encourage the timely execution of public contracts. Additionally, the decree includes measures on price revision. Finally, the third part addresses both the positive and negative aspects related to the implementation of the decree, offering insight into the potential challenges and benefits that may arise during its enforcement.*

## 1. Riforma dei contratti pubblici e PNRR: breve analisi del contesto istituzionale.

Il Governo, ai sensi dell'art. 1, c. 4, della legge 21 giugno 2022, n. 78, ha esercitato la delega in materia di contratti pubblici, emanando il decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209<sup>(1)</sup> che ha recato disposizioni integrative e correttive all'attuale Codice dei contratti di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (di seguito: "codice"), con il quale si è cercato di procedere ad un'ulteriore opera di razionalizzazione e semplificazione della disciplina vigente, di tenere conto degli orientamenti giurisprudenziali intervenuti, delle istanze degli *stakeholders* del settore, nonché di prevenire nuove procedure di infrazione da parte della Commissione europea e risolvere quelle ancora aperte.

Prima di illustrare le novità introdotte dal decreto correttivo – in particolare quelle considerate più rilevanti e che costituiscono lo scopo principale del presente contributo – si ritiene opportuno svolgere una breve analisi del contesto istituzionale nel quale si inserisce il provvedimento in esame.

Innanzitutto, sembra utile ricordare che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano ha indicato, tra le "riforme abilitanti"<sup>(2)</sup>, anche la "semplificazione in materia di contratti pubblici"<sup>(3)</sup>. Peraltro, la semplificazione è un'esigenza avvertita da tempo nel nostro ordinamento (ben prima del Pnrr)<sup>(4)</sup> che, proprio per la nota difficoltà a raggiungerla<sup>(5)</sup>, è stata metaforicamente rappresentata come la tela di Penelope<sup>(6)</sup> o

1 Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 305 del 31 dicembre 2024.

2 Vedi il Dossier: *La Governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – La riforma dei contratti pubblici nel PNRR*, 1, in cui si afferma che "la revisione della disciplina dei contratti pubblici appartenga al gruppo di riforme che il PNRR definisce abilitanti, in quanto mira a garantire procedimenti amministrativi di aggiudicazione delle gare razionali, agili e con tempi definiti".

3 Vedi la Quarta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 22 febbraio 2024, 61. "Nella prospettiva del PNRR, il principale obiettivo della riforma del quadro legislativo in materia di contratti pubblici consiste nel semplificare il sistema e aumentarne l'efficienza, rafforzare la certezza giuridica per le imprese e accelerare il processo di aggiudicazione dei contratti". Vedi anche E. CARLONI, *L'anticorruzione e la trasparenza nel sistema di procurement pubblico: tendenze e prospettive ai tempi del pnrr*, in *Diritto amministrativo*, 2022, n. 3, 660. "L'orientamento prioritario alla semplificazione è chiaro a partire dal tentativo di proporre una regolazione caratterizzata dal rifiuto del c.d. "gold plating": si chiede infatti al legislatore delegato di garantire la stretta aderenza alle direttive europee (questo "attraverso l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione corrispondenti a quelli minimi richiesti dalle direttive [...]").

4 Così già ben evidenziato nella Prefazione in D. BOLOGNINO, H. BONURA, A. STORTO, in *I contratti pubblici dopo il decreto semplificazioni-bis*, Piacenza, La Tribuna, 2021. Vedi anche M. OCCHIANA, *Il coraggio di semplificare*, in *Il diritto dell'economia*, n. 2, 2020, secondo il quale "Nel settore degli appalti la semplificazione richiede, a parere di chi scrive, uno sforzo di semplificazione sub specie di delegificazione, che vada a porre rimedio radicale all'eccesso di regolamentazione che lo caratterizza [...]".

5 L'attualità della questione è indubbia. A partire da M. S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione*, Tipografia del Senato, 1979, 9, indicava la necessità di "individuare le possibili semplificazioni di procedimenti esterni e interni [...]". Così anche G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna, Il Mulino, 1996, 72, il quale ha rimarcato come "Si intraveda già, per quanto ancora pallidamente in quegli anni sessanta e settanta, quello che poi avrebbe costituito uno dei limiti più gravi della burocrazia italiana: specie dopo la legge di contabilità, l'amministrazione dei controlli avrebbe preso il sopravvento sulle funzioni immediatamente operative". Sulla persistente difficoltà di semplificare con riguardo alla materia dei contratti vedi più recente L. R. PERFETTI, *Derogare non è semplificare. Riflessioni sulle norme introdotte dai decreti semplificazioni ed in ragione del PNRR nella disciplina dei contratti pubblici*, in *Urbanistica e appalti*, 2022, n. 4, 442. "La disciplina che si intende osservare, per la gran parte, presenta difetti consueti, non semplifica ma deroga, non riorganizza ma altera. Si tratta, in altri termini, di tutt'altro che semplificare[...]. Quel che sembra doversi osservare è che non ci si trova in altro luogo che in uno dei due poli di oscillazione di una normativa schizofrenica, incapace di trovare un ragionevole equilibrio". Per un esame più complessivo vedi M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2021, 416, il quale traccia un bilancio con riguardo agli interventi di semplificazione adottati nel nostro ordinamento. "Ne risulta una legislazione alluvionale, formata per accumuli successivi di materiali e di detriti, difficili da interpretare e da sistematizzare".

6 F. CUSANO, *La complicata semplificazione della contrattualistica pubblica: poveri fiori, gemme de' prati, pur ieri nati, oggi morenti*, in *Federlismi.it*, n. 13, 2021, 64.

identificata nel “mito di Sisifo”<sup>(7)</sup>.

La semplificazione è considerata obiettivo essenziale per l'efficiente realizzazione delle infrastrutture e per il rilancio dell'attività edilizia (colpita duramente nel periodo pandemico)<sup>(8)</sup> e che si deve estendere a tutte le fasi del ciclo di vita dei contratti pubblici: dalla fase di programmazione fino a quella dell'esecuzione<sup>(9)</sup>.

Come è stato ribadito dalla Corte dei conti, “[l]’intervento sul mercato dei contratti pubblici costituisce [...] una delle cosiddette riforme abilitanti, cioè una misura volta a garantire l’attuazione del PNRR e a migliorare la competitività del Paese. In altri termini, la semplificazione normativa è perseguita in chiave strumentale rispetto all’attuazione del PNRR, sul presupposto che l’intervento codicistico possa consentire un’accelerazione dell’attività di realizzazione delle opere pubbliche previste dal Piano nazionale”<sup>(10)</sup>.

La semplificazione e il miglioramento della qualità della regolazione non costituiscono soltanto degli obiettivi a sé stanti, dedicati ad un singolo settore o attività (dunque non solo funzionali alla riforma dei contratti pubblici), ma hanno assunto una valenza trasversale, intervenendo su tutte le missioni del Piano<sup>(11)</sup>. Con ciò richiedendo l’istituzione di una Unità *ad hoc* dedicata a tale scopo<sup>(12)</sup>.

Oltre a fissare gli obiettivi, la disciplina del Pnrr ha delineato un vero e proprio

7 R. SCARCIGLIA, *Il “mito di Sisifo” e la semplificazione amministrativa. Alla ricerca di nuovi modelli di regolazione*, in DPCE online, n. 2, 2021, 1921, il riferimento a tale mito rinvia alla considerazione che “la semplificazione rappresenta un oggetto utopico, un mito, particolarmente difficile (e complicato) da raggiungere, che può trasformarsi, per il legislatore e per l’operatore del diritto, in un vero e proprio incubo”.

8 Vedi M. DRAGHI, *The future of European competitiveness – A competitiveness strategy for Europe*, Bruxelles, 9 settembre 2024, 26. Il recente rapporto di Mario Draghi sulla competitività dell’Unione europea, presentato il 9 settembre 2024, ha rilevato che la disciplina europea degli appalti pubblici è caratterizzata da “multiple different national rules in public procurement generate high ongoing costs for cloud providers”. Più in generale, si rileva che la potenziale capacità dello strumento contrattuale di stimolare l’innovazione sia gravemente sottoutilizzata, richiedendo con ciò la necessità di ridisegnare le regole che disciplinano gli appalti.

9 La necessità di tenere conto di tutte le fasi della procedura è stata avvertita in dottrina, vedi sul punto H. SIMONETTI, *Il nuovo quadro normativo dei contratti pubblici. La dialettica tra diritto euro-unitario e nazionale, linee generali e singole tipologie*, in *giustizia-amministrativa.it*, 2018, 1-33, in cui si evidenzia che la fase dell’affidamento dei contratti pubblici è stata da sempre posta al centro dell’attenzione mentre quella dell’esecuzione è stata il più delle volte posta ai margini del dibattito (scientifico e non solo). L’Autore ha dunque affermato che si tratta di un “errore ottico” in cui spesso cade l’amministrazione.

10 CORTE DEI CONTI, *Memoria della Corte dei conti su “Iniziativa normativa volte ad apportare modifiche al codice dei contratti pubblici, concernenti lo svolgimento delle procedure di affidamento, la revisione dei prezzi e l’esecuzione degli appalti” nell’ambito della discussione congiunta delle risoluzioni 7-00220 Mazzetti, 7-00229 Manes, 7-00234 Santillo e 7-00247 Milani*, VII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei deputati, 2024, 4.

11 Vedi A. MAGLIARI, *I contratti pubblici per le infrastrutture nel prisma del PNRR: alcune considerazioni critiche su una “semplificazione difficile a farsi”*, in *Federalismi.it*, 2024, n. 16, 89-107. Per un approfondimento sul punto si rinvia a R. CARIDÀ, *Il Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza: la semplificazione normativa nella prospettiva della realizzazione degli investimenti previsti nel Piano, le forme di raccordo con le regioni*, in *Italian papers on Federalism*, n. 2, 2022, 54. Il Pnrr ha introdotto misure volte al “miglioramento della regolazione con riferimento all’intero ordinamento giuridico”. Sul punto anche N. PERNICIAIO, *Le tendenze del drafting normativo statale: la fatica di programmare e la tentazione di derogare*, in V. DI PORTO e E. ESPA (a cura di), *L’analisi di impatto e gli strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2022*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, 71-88.

12 M. RUBECHI, *PNRR: le nuove sfide per migliorare la qualità della regolazione*, in *Studi urbinati*, n. 3-4, 2022, 127-142. Ai fini di una corretta ed efficace attuazione del Piano, l’ordinamento nazionale ha individuato un nuovo modello di *governance*, prevedendo la partecipazione di diversi soggetti. In particolare, all’art. 5 del decreto-legge n. 77 del 2021 è stata istituita, presso il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, una “Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione”, il cui operato si concluderà entro dicembre 2026 (al completamento del Piano). A tale organo sono stati affidati alcuni dei seguenti compiti: il superamento degli ostacoli all’attuazione del Piano, il coordinamento delle proposte volte a superare le disfunzioni derivanti dalla normativa vigente e dalle relative misure attuative, la promozione di iniziative di sperimentazione normativa, anche provenienti da soggetti pubblici e privati e, tramite relazioni internazionali, con analoghe strutture istituite in Paesi stranieri, sulla base delle migliori pratiche internazionali.

“metodo di governo”<sup>(13)</sup>, stabilendo strumenti e vincoli programmatici di lunga durata, destinato a essere impiegato a regime “dalle istituzioni politiche e amministrative italiane, le quali possono così riacquistare capacità di programmazione pluriennale e di disegno e implementazione degli investimenti strategici”<sup>(14)</sup>.

Il Pnrr ha imposto una forte discontinuità – nei metodi e nei contenuti dell’attività legislativa<sup>(15)</sup> – ed è contraddistinto da una programmazione quinquennale (almeno fino al 2026, se non oltre)<sup>(16)</sup> che prevede il raggiungimento di traguardi e obiettivi (i noti *milestone* e *target*) non rinviabili, né facilmente modificabili<sup>(17)</sup>, specie se si considera che il mancato rispetto degli impegni e delle tempistiche indicate avrebbe come conseguenza “una sospensione o una riduzione (parziale) dei pagamenti dalle rate concordate”<sup>(18)</sup>.

In questa prospettiva, il percorso di riforma e semplificazione della disciplina dei contratti pubblici può essere diviso in due fasi: la prima, attuata in via d’urgenza con il decreto legge 31 maggio 2021, n. 77 e volta ad assicurare la “tempestività” necessaria per rispondere agli impegni assunti da parte del Governo italiano e rispettare il *timing* a cui la normativa europea ha subordinato l’erogazione delle risorse previste dal *Next*

13 Così N. LUPO, *I fondamenti europei del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. DE LUNGO e F. S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Torino, Giappichelli, 2023, 20; N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 23, 3-4, in cui l’Autore sostiene che “il PNRR configura, a ben vedere, un nuovo metodo di governo, che incide su tutti i poteri dello Stato, chiamati in qualche modo a ridefinire sé stessi, nelle regole e nelle prassi che li hanno a lungo caratterizzati quanto ai tempi e alle modalità di lavoro [...]”.

14 N. LUPO, *PNRR e cicli politico-elettorali, tra Unione europea e Stati membri*, in *Federalismi.it*, 2023, n. 28, 14.

15 Sul punto vedi N. LUPO, *Ciclo di audizioni su qualità della legislazione ed emergenza del Comitato per la legislazione della Camera, Rapporto sull’attività svolta dal Comitato per la legislazione. Quinto turno di presidenza*, Camera dei deputati, XVIII legislatura, 13 settembre 2022, 168-169. Secondo l’Autore, il Piano ha posto numerose premesse per favorire l’adozione di metodi di normazione nettamente migliori, di cui si possono individuare tre elementi-chiave: il primo, riferito agli strumenti adottati (leggi annuali, leggi quadro); il secondo, che rinvia alla presenza di vincoli temporali inderogabili (programmazione quinquennale con scadenze tassative), ovvero si prevede un negoziato vincolante che non consente rinvii; il terzo, connesso ai vincoli sostanziali, la disciplina del Piano ha stabilito dei vincoli di risultato e ciò suggerisce di attribuire particolare attenzione all’analisi di impatto *ex-ante* ed *ex-post*.

16 Autorevole dottrina ha evidenziato che “il PNRR, quindi, va oltre il PNRR”, così M. D’ALBERTI, *Il PNRR nel contesto delle pianificazioni*, in *Federalismi.it*, 15 febbraio 2023, 4.

17 Sul punto N. LUPO, *Il divieto di invertire la marcia (c.d. reversal) nelle riforme PNRR già adottate: si chiarisce un altro elemento essenziale del nuovo “metodo di governo”*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2023, n. 4, 22. Come viene ricordato, infatti, per poter venir meno degli impegni assunti, “senza rinunciare alle risorse finanziarie già versate, sarà infatti necessario o ottenere una modifica del PNRR (ipotesi sempre percorribile, ma che richiede il consenso della Commissione e del Consiglio); oppure convincere la Commissione, nell’ambito dei procedimenti dialogici che si sono prima richiamati, che i cambiamenti apportati non vanificano il rispetto degli impegni, in termini di risultati, contenuti nel Piano e già positivamente attestati dalla Commissione; o che comunque non sono in alcun modo imputabili a condotte, attive o omissive, poste in essere dai pubblici poteri”.

18 N. LUPO, *La delega legislativa come strumento di coordinamento dell’attività normativa di Governo e Parlamento: le lezioni che si possono trarre dalla legge n. 421 del 1992 (anche ai fini dell’attuazione del PNRR)*, in *Amministrazioneincammino.luiss.it*, 2022, 12. Per una attenta analisi si rinvia a N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 1, 7, in cui si rileva il vincolo stringente del Pnrr e il mancato raggiungimento degli obiettivi ivi previsti rischierebbe di determinare il ritardo o omesso versamento della rata. Vedi D. BOLOGNINO e G. D’ARRIGO, *PNRR e pubbliche amministrazioni: riforme, capacità amministrativa e risultati attesi su organizzazione e risorse umane*, in *LUIS Law Review (LLR)*, 2023, n. 2, 267, in cui il meccanismo alla base del PNRR è illustrato chiaramente. “Tale novità sta nel fatto che la programmazione/pianificazione degli investimenti, il cronoprogramma della spesa, il monitoraggio sull’attuazione e l’approvazione di riforme di sistema, sono legati tra loro da un’unica impostazione operativa vincolata al raggiungimento di traguardi e obiettivi con un timing di concretizzazione estremamente breve (inteso come arco temporale entro cui raggiungerli) e rigido (il cui sfioramento non è permesso salvo esserne penalizzati) fissato in semestri, per cui il conseguimento di milestone e target di un semestre è condizione necessaria per ottenere l’erogazione dei fondi per le attività del semestre successivo”. Vedi anche F. ZACCARELLI, *Politiche di Formazione dei dipendenti pubblici. La nuova fase della P.A. italiana: alla ricerca di strumenti attrattivi per il consolidamento del senso di appartenenza*, in *Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni*, n. 1, 2024, 111. “La previsione del modello normativo dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza fonda il suo funzionamento su un modello rigido di programmazione e pianificazione degli strumenti, con la previsione di cronoprogrammi di spesa e raggiungimento degli obiettivi fissati”.



*Generation Ue*<sup>(19)</sup>; la seconda, da attuare attraverso una riforma complessiva della materia da predisporre tramite lo strumento della delega legislativa<sup>(20)</sup>.

Se non è questa la sede per illustrare l'esito che ci consegna la prassi applicativa e l'evoluzione della delega legislativa, e in particolare di quella cd. "correttiva"<sup>(21)</sup>, appare forse utile verificare l'esistenza di un adeguato contesto istituzionale (qual è il Piano e il procedimento cd. "euro-nazionale" da cui deriva)<sup>(22)</sup> che consenta il compiuto ed equilibrato funzionamento del "nuovo modello" di delega<sup>(23)</sup>, nonché i risultati ottenuti in termini di raggiungimento degli obiettivi indicati nel Pnrr italiano. Posto che solo in caso di raggiungimento dei traguardi, gli Stati membri avrebbero diritto alla contro-prestazione di natura finanziaria da parte della Commissione europea che, come è noto, assume un ruolo centrale anche nella fase di monitoraggio<sup>(24)</sup>.

19 In particolare, la *milestone* M1C1-69 prevedeva l'approvazione di un decreto-legge per la semplificazione degli appalti pubblici entro il 30 giugno 2021 e la *milestone* M1C1-71 prevedeva l'adozione dei relativi atti attuativi entro il 31 dicembre 2021. Per un'analisi dettagliata della prima fase si rinvia al Dossier su *La Governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – La riforma dei contratti pubblici nel PNRR*. In breve, nella prima fase, al fine di dare attuazione alle *milestone* di cui sopra, si prevede di: snellire e digitalizzare le procedure dei centri di committenza; registrare i contratti nel database dell'Anac; istituire uffici dedicati alle procedure di appalto presso ministeri, regioni e città metropolitane; ridurre i tempi tra pubblicazione del bando e aggiudicazione e tra aggiudicazione dell'appalto e realizzazione dell'infrastruttura; incentivare meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie in fase di esecuzione del contratto. In aggiunta a ciò, entro la fine del 2021 era previsto che la Cabina di regia per il coordinamento della contrattualistica pubblica disponesse di un organo adeguato attraverso cui adottare una strategia professionalizzante con sistema di formazione a diversi livelli. Sono stati previsti, infine, la disponibilità di sistemi dinamici di acquisto, in linea con le direttive sugli appalti pubblici; e il completamento dell'esercizio di qualificazione delle stazioni appaltanti da parte dell'Anac. La descrizione della seconda fase e dei gli istituti introdotti costituisce l'oggetto del presente contributo.

20 N. LUPO, *La delega legislativa come strumento di coordinamento dell'attività normativa di governo e parlamento: le lezioni che si possono trarre dalla legge n. 421 del 1992 (anche ai fini dell'attuazione del PNRR)*, in *amministratio-neincammino*.luiss.it, cit., 15. "Come si è rilevato, quello di delega legislativa è un procedimento che, se ben concepito, è in grado di innalzare il livello di razionalità del processo decisionale e di offrire i giusti incentivi per compiere riforme organiche e stabili, almeno nei loro principi di fondo". Vedi anche S. MICOSSI (a cura di), *Quale assetto istituzionale per l'impiego dei fondi Next Generation EU*, Rapporto Assonime, in Astrid-online, 24 novembre 2020, 27, in cui si afferma che "In alcuni casi, misure di semplificazione ad applicazione immediata potrebbero essere previste direttamente dalla legge; in altri casi, la legge potrà contenere una delega legislativa ad ampio raggio, con indicazione dei criteri di semplificazione, da attuare con successivi decreti legislativi o con regolamenti di delegificazione. Parallelamente, in tempi ragionevoli e con scansione temporale predefinita andrebbero approvate leggi di delega per avviare le riforme strutturali richieste dalle raccomandazioni indirizzate al nostro Paese nell'ambito del Semestre europeo nel 2019 e nel 2020".

21 Sul punto si rinvia A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, 353. "L'esigenza della modificazione in corso d'opera delle norme è indubbiamente giustificata dalla necessità oggettiva di sperimentare l'attuazione pratica della nuova disciplina di materie complesse e di garantire un agile strumento di correzione "fisiologica" delle imperfezioni o delle lacune normative che emergono alla luce della prima applicazione. Il rischio è quello di accentuare così la precarietà della disciplina adottata "in prima battuta"; N. LUPO, *Lo sviluppo delle deleghe e dei decreti legislativi «correttivi»*, in Osservatorio sulle fonti, 1996, 54. "La norma che attribuisce al Governo, in aggiunta alla delega «principale», una delega «correttiva» è in genere introdotta nella legge di delegazione allo scopo di consentire al Governo – e allo stesso parlamento che, come si è visto, è sempre chiamato ad esprimersi con un parere sullo schema di decreto legislativo correttivo – di controllare l'impatto della disciplina adottata «in prima battuta» e, conseguentemente, di adeguarla alle esigenze emerse nelle sue prime esperienze applicative".

22 In particolare, sulla qualificazione del procedimento cd. "euro-nazionale", all'interno del quale si colloca anche il PNRR, vedi N. LUPO, *I fondamenti europei del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., 3-4; N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *Federalismi*.it, 15 febbraio 2023, 6; Analogamente anche A. MESSERA e F. MERLONI, *L'eterno cantiere del Codice dei contratti pubblici*, in *Diritto pubblico*, 2021, n. 2, 587. Secondo gli Autori "è emersa [...] la questione della relazione necessaria tra regolamentazione sovranazionale e regolamentazione interna, caratteristica di un sistema multilevel delle fonti quale quello proprio dell'ordinamento comunitario prima ed euro-unitario poi, ma che nel caso dei contratti pubblici, per la loro rilevanza economica, ha assunto elementi di tali intensità e pervasività da non avere molti paragoni nel complessivo contesto in oggetto".

23 L. DUILIO, *Tendenze recenti nella delegazione legislativa*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge?*, Brescia, Grafo edizioni, 2011, 117-121.

24 Sul punto vedi L. BALDINI, *I sistemi di controllo e di monitoraggio sull'utilizzo del Recovery Fund*, in B. G. MATTARELLA, L. FIORENTINO, M. CARDONE (a cura di), *La gestione del Recovery Plan. Le amministrazioni pubbliche tra esigenze di riforma e problemi operativi*, I quaderni della rivista Amministrazione in cammino, Roma, Luiss Guido Carli, 2021, 115 e ss. in cui viene illustrato nel dettaglio l'azione di monitoraggio (sia *ex-ante*, sia *ex-post*) svolta dalla Commissione.



Le principali *milestone* in materia di riforma degli appalti pubblici hanno fissato al 30 giugno 2022 il termine per l'approvazione della legge di delega per la riforma del Codice dei contratti pubblici (M1C1-70), al 31 marzo 2023 il termine per l'adozione del medesimo Codice (M1C1-73) e al 30 giugno 2023 il termine per l'adozione di tutti i suoi atti attuativi (M1C1-74)<sup>(25)</sup>. Al fine di rispettare tale tabella di marcia europea, il legislatore ha dapprima presentato il disegno di legge di delega il 21 luglio 2021 – approvato definitivamente dalle Camere il 14 giugno 2022 e pubblicata in Gazzetta ufficiale il 30 giugno 2022 – che ha disciplinato il procedimento di adozione dei decreti delegati e di eventuali decreti correttivi.

La l. n. 78/2022 ha attribuito la delega al Governo in materia di contratti pubblici, ai sensi della quale è stato emanato il nuovo codice<sup>(26)</sup>, pubblicato in Gazzetta ufficiale il 31 marzo 2023 ed è entrato in vigore il giorno successivo ancorché solo formalmente<sup>(27)</sup>.

Si osservi che il Governo, contestualmente all'adozione del codice, ha scelto di introdurre una serie di allegati al codice stesso, includendo in questo modo quasi tutti gli atti attuativi.<sup>(28)</sup> Ciò, al fine di far fronte all'esigenza di *“rispettare le milestone del Pnrr in materia di riforma degli appalti pubblici, che fissavano al 31 marzo 2023 il termine per l'adozione del codice e al 30 giugno 2023 il termine per l'adozione di tutti i suoi atti attuativi; il legislatore delegato – in considerazione della sostanziale impossibilità di procedere, nell'arco di soli 3 mesi, all'adozione dei regolamenti – ha optato per emanare subito, come allegati al codice, tutti i principali atti attuativi e, onde evitare un effetto di legificazione, ne ha consentito la modifica ad atti secondari, diversamente configurati a seconda dei casi”*<sup>(29)</sup>.

Sotto tale profilo, si segnala altresì che la Commissione europea ha valutato positi-

25 Così N. LUPO, *Il paradosso dei tempi di esercizio del potere regolamentare del Governo: la maggiore flessibilità della legge rispetto al regolamento*, in Osservatorio sulle fonti, 2024, n. 3, 208-218.

26 Sull'iter di approvazione del decreto legislativo n. 36 del 2023 si rinvia a E. TATI, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: tecniche di semplificazione normativa e riflessi PNRR*, in Osservatorio costituzionale, 2023, Fasc. 4, 59-79. E anche M. DE BENEDETTO, *Disciplina dei contratti pubblici, prevenzione della corruzione ed effettività delle funzioni amministrative*, in G. FONDERICO (a cura di), *Trasparenza e prevenzione della corruzione nel nuovo codice dei contratti pubblici*, Venezia, Edizioni Ca' Foscari, 2024, 75-97, in cui si analizzano, in particolare, le istruttorie normative che hanno condotto all'adozione degli ultimi due codici dei contratti pubblici in Italia. Sui contenuti del codice la letteratura è amplissima, si rinvia a E. CARLONI, *La fiducia 'in trasparenza' nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in G. FONDERICO (a cura di), *Trasparenza e prevenzione della corruzione nel nuovo codice dei contratti pubblici*, Studi e ricerche 37, Venice University Press, 2024, 28, il quale ha sostenuto che *“il codice dei contratti del 2023 ci propone, con una prospettiva che va anche al di là del solo campo degli appalti pubblici ma che interessa l'amministrazione nel suo complesso, un'idea diversa di pubblica amministrazione [...]”*. In particolare sui principi del codice – tra cui quelli del risultato, della fiducia, dell'accesso al mercato e così via – e la loro rilevanza vedi G. TROVATO, *Il principio del risultato come “stella polare” dell'azione amministrativa*, in Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni, n. 2, 2024, 117, secondo cui *“L'introduzione, all'interno del codice, di una parte generale dedicata a 12 principi fondamentali di carattere generale è finalizzata, a ben ritenere dai redattori, a costruire un sistema normativo armonico, organico ed unitario, che possa ovviare alla frammentarietà delle norme di settore e migliorarne radicalmente la loro comprensione dandone una nuova chiave di lettura interpretativa”*.

27 Infatti, art. 229 del codice dispone infatti che *“il codice entra in vigore, con i relativi allegati, il 1° aprile 2023”* ma anche che *“le disposizioni del codice, con i relativi allegati acquistano efficacia il 1° luglio 2023”*.

28 Infatti, contestualmente all'emanazione del codice, sono stati adottati numerosi allegati che hanno costituito la quasi totalità delle misure attuative in materia, da cui è stata evidenziata l'autoesecutività del codice stesso. Come è stato ricordato, in aggiunta a ciò, è possibile individuare una serie di atti dell'Anac e dell'Agid legati al processo di digitalizzazione (si pensi all'introduzione alle varie piattaforme di e-procurement e all'interoperabilità delle banche dati). Altre misure hanno riguardato la pubblicità legale degli atti e la predisposizione di un manuale operativo per la qualificazione delle stazioni appaltanti. Da ultimo, l'adozione delle linee-guida dedicate a promuovere le pari opportunità di genere e generazionali, nonché l'inclusione delle persone con disabilità.

29 N. LUPO, *Memoria per audizione presso i Comitati per la legislazione di Camera e Senato*, Indagine conoscitiva congiunta su *“Profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione”*, 18 marzo 2024, 6.

vamente lo sforzo compiuto da parte del legislatore nazionale<sup>(30)</sup>, proprio con riguardo alla volontà di evitare il rinvio a provvedimenti successivi<sup>(31)</sup>.

La medesima legge di delega ha previsto la possibilità per il Governo di adottare un decreto legislativo correttivo al codice al fine di *“apportare le correzioni ed integrazioni che l'applicazione pratica renda necessarie ed opportuno, con la stessa procedura e nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi”*<sup>(32)</sup>.

Pertanto, al fine di dare attuazione alle ulteriori *milestone* in materia di appalti, previste nella versione modificata del Pnrr<sup>(33)</sup>, e di far fronte ai nodi critici emersi nel corso della prima applicazione del codice<sup>(34)</sup> e di superare gli “ostacoli” in materia<sup>(35)</sup>, il Governo ha esercitato la facoltà di cui sopra e ha emanato il decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209, di cui al paragrafo successivo.

## 2. Il decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209.

Il Governo ha dunque scelto di avvalersi della facoltà prevista dal c. 4, dell'art. 1 della l. n. 78/2022 secondo la quale, entro due anni dall'entrata in vigore del Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, lo stesso è autorizzato ad apportare al codice le integrazioni e le correzioni necessarie per superare le criticità emerse in fase di prima applicazione, nonché per tenere conto delle *“richieste, presentate in sede europea, di modifica e integrazione di taluni istituti giuridici introdotti, al fine sia di scongiurare l'avvio di nuove procedure di infrazione da parte della Commissione europea sia di risolvere quelle eventualmente già in essere”*<sup>(36)</sup>.

Le modifiche e le integrazioni introdotte dal Decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209 (frutto di un ampio confronto tra il Governo, le amministrazioni, gli operatori economici e gli altri *stakeholders*) hanno lo scopo di migliorare l'omogeneità, la chiarezza e l'adeguatezza del codice, puntando a promuovere la piena aderenza ai principi – da quello del risultato, della fiducia e così via – senza stravolgerne lo spirito né l'impostazione di fondo.

Il legislatore delegato si è posto in continuità con il Codice con cui condivide la medesima *ratio* ispiratrice nell'architettura delle regole e delle procedure<sup>(37)</sup>, seppure

30 In estrema sintesi, la Commissione europea e il Consiglio esercitano una funzione di controllo sul raggiungimento delle misure concordate, verificando l'assolvimento degli impegni assunti da parte di ciascun Stato membro. In questo contesto, vedi l'*assessment* della Commissione sulla quarta rata di pagamento: *Positive preliminary assessment of the satisfactory fulfilment of milestones and targets related to the fourth payment request submitted by Italy on 22 September 2023*, transmitted to the Economic and Financial Committee by the European Commission, 28 Novembre 2023, 31 s. [https://commission.europa.eu/document/4c433d25-d570-4119-a85c-a76f66a1f75a\\_en](https://commission.europa.eu/document/4c433d25-d570-4119-a85c-a76f66a1f75a_en)

31 Una delle criticità del metodo di produzione normativa nazionale è quello di rimandare ad atti successivi la disciplina della materia, che è stato definito cd. “a cannocchiale”. Così R. ZACCARIA, *Introduzione*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge?*, cit., 13-25.

32 Si noti che in questo caso l'Esecutivo, ai sensi di quanto previsto dalla legge di delega n. 78 del 2022, ha la possibilità di intervenire eventualmente e quindi facoltativamente rispetto alle delega primaria (e non l'obbligo). Infatti, si prevede che *“il Governo può apportarvi le correzioni e integrazioni [...]”*.

33 Cfr. in particolare le *milestone* M1C1-73-bis, ter, quater e quinquies, nell'allegato aggiornato, COM(2024) 193 final, del 2 maggio 2024, disponibile su <https://www.italiadomani.gov.it/content/soegi-ng/it/it/home.html>

34 Vedi il Dossier sulle Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici. Atto del Governo n. 226. Ai sensi dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, Senato della Repubblica, Camera dei deputati, 22 novembre 2024, 6. *“Al fine di impegnare il Governo ad adottare un decreto legislativo correttivo del codice e di individuare le principali criticità su cui intervenire, presso l'VIII Commissione della Camera sono state presentate le risoluzioni 7-00220 Mazzetti, 7-00229 Manes, 7-00234 Santillo e 7-00247 Milani. Nell'ambito della discussione congiunta di tali risoluzioni, la Commissione VIII ha svolto, nei mesi scorsi, una serie di audizioni informali”*.

35 La necessità di superare gli “ostacoli” è stata avvertita anche da CONFINDUSTRIA, *Risoluzioni nn. 7-00220, 7-00229, 7-00234 e 7-00247 in materia di iniziative normative volte ad apportare modifiche al Codice dei contratti pubblici, concernenti lo svolgimento delle procedure di affidamento, la revisione dei prezzi e l'esecuzione degli appalti*, Audizione parlamentare, 10 settembre 2024, 4.

36 Così la Relazione illustrativa, 1.

37 Così D. BOLOGNINO, H. BONURA, E. GRIGLIO, A. STORTO, *Introduzione*, in D. BOLOGNINO, H. BONURA, E. GRIGLIO, A. STORTO (a cura di), *Il Correttivo al Codice dei contratti pubblici*, Piacenza, La Tribuna, 2025, 5.

con una “rimeditazione sul piano della tecnica normativa rispetto alla soluzione adottata nel codice originario”<sup>(38)</sup>.

Infatti, il legislatore è intervenuto sul testo del Codice e su alcune disposizioni degli allegati per far fronte all'esigenza di rispettare le nuove *milestone* del Pnrr, dedicate a completare la riforma del settore dei contratti pubblici ovvero a: monitorare e supportare il processo di qualificazione e professionalizzazione delle stazioni appaltanti (M1C1-73-bis e M1C1-73-ter), prevedere l'entrata in vigore degli orientamenti sugli appalti al di sotto della soglia dell'Unione (M1C1-73-quater), fornire una funzione di sostegno agli appalti nel quadro della Strategia professionalizzante degli acquirenti pubblici (M1C1-75-bis), adottare nuove disposizioni sul finanziamento dei progetti (M1C1-73-quinquies), velocizzare i tempi di aggiudicazione dei contratti (M1C1-84-bis, M1C1-97-bis) e rafforzare il sostegno tecnico in favore degli enti, in particolare a livello locale, che devono confrontarsi con la piena digitalizzazione del ciclo di vita degli appalti prevista dal Codice<sup>(39)</sup>.

Tale scelta è indirizzata – oltre che a raggiungere gli obiettivi specifici indicati dalle ulteriori *milestone* di cui sopra – anche ad evitare disallineamenti e/o cortocircuiti tra il codice e gli allegati stessi, in quanto le modifiche intervenute su quest'ultimi sono consequenziali, nella maggior parte dei casi, alle novelle apportate al testo del codice. Infatti, la relazione illustrativa conferma “che a prescindere dall'attuazione del PNRR, si è ritenuto che un correttivo che si limitasse ad intervenire solo sull'articolato rischierebbe di ingenerare criticità in termini di disallineamento con le norme di pari rango tuttora incluse negli allegati, vanificando, peraltro, l'occasione di dare attuazione - proprio attraverso gli allegati - ad istituti e disposizioni del Codice che, ad oggi, in assenza di una disciplina attuativa, rischierebbero di restare inattuati”<sup>(40)</sup>.

## 2.1. Il principio dell'equo compenso.

Entrando nel dettaglio delle innovazioni apportate, il decreto correttivo entrato in vigore il 1° gennaio 2025 è intervenuto in varie aree – tra le quali il principio dell'equo compenso; le tutele lavoristiche; la piena digitalizzazione del ciclo di vita degli appalti; la qualificazione delle stazioni appaltanti; il meccanismo della revisione dei prezzi; la

38 N. LUPO, *Il paradosso dei tempi di esercizio del potere regolamentare del Governo: la maggiore flessibilità della legge rispetto al regolamento*, cit., 216. In particolare, si fa riferimento ad una triplice rimeditazione. “In primo luogo, attraverso una disposizione contenente abrogazioni esplicite, si sono espunte tutte le singole disposizioni le quali, come si è accennato, collocate all'interno dei singoli articoli del codice, rinviano a fonti secondarie e atti amministrativi variamente configurati, al fine di consentire la “delegificazione a regime” dei relativi allegati. In secondo luogo, al medesimo scopo già perseguito dalle disposizioni espunte, si è al contempo introdotta, in uno degli ultimi articoli del codice “corretto”, una disciplina generale per cui tali allegati potranno essere modificati, a seconda dei casi, con regolamenti governativi (adottati ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988); o con regolamenti ministeriali (adottati ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988); o ancora con decreti di natura non regolamentare. Si è inoltre ribadita, nel medesimo articolo, la clausola di “delegificazione a regime”, ai sensi della quale gli allegati saranno “abrogati a decorrere dalla data di entrata in vigore dei corrispondenti provvedimenti [...] che li sostituiscono integralmente, anche in qualità di allegato al codice”; e precisandosi infine che “i medesimi provvedimenti indicano nel titolo l'articolo del presente codice che dispone la disciplina sostanziale di riferimento”. In terzo e ultimo luogo, all'interno dell'appena richiamata disposizione, che appunto prefigura la delegificazione di tali allegati, si è esplicitamente prevista l'adozione di “uno o più regolamenti” (sia ai sensi del comma 1, sia ai sensi del comma 3 della legge n. 400 del 1988). Con ciò sembrandosi voler consentire in modo esplicito qualcosa che forse tacitamente già si sarebbe potuto fare: ossia, l'accorpamento dei contenuti di più allegati all'interno di un medesimo regolamento”.

39 Si precisa altresì che alcune delle *milestone* del Pnrr in materia di riforma del sistema degli appalti pubblici sono stati raggiunti attraverso l'adozione di strumenti e disposizioni ad hoc (e dunque non sono contenuti all'interno del decreto correttivo).

40 Così la Relazione illustrativa, 15.

fase esecutiva del contratto e altre – di cui sembra opportuno illustrare il contenuto<sup>(41)</sup>.

Seguendo l'ordine delle modifiche apportate dal decreto in esame, vi è una prima tipologia di intervento dedicato alle prestazioni d'opera intellettuale, per le quali rimane fermo il divieto di svolgerle gratuitamente da parte dei professionisti, *“salvo che in casi eccezionali e previa adeguata motivazione”* (di cui all'art. 8, comma 2, del codice). Dall'altra parte, salvo i suddetti casi eccezionali, la pubblica amministrazione è tenuta comunque a garantire l'applicazione della disciplina del cd. *“equo compenso”* secondo le nuove modalità previste dall'art. 41, c. 15-*bis*, c. 15-*ter* e c. 15-*quater*.

Secondo il Consiglio di Stato, le disposizioni qui esaminate sembrano utili per poter desumere che nella materia dei contratti pubblici non si applichi la disciplina in materia di *“equo compenso delle prestazioni professionali”* di cui alla legge 21 aprile 2023, n. 49, vigendo la sopra richiamata disciplina speciale.

Dunque, il legislatore, tenuto conto dei differenti orientamenti giurisprudenziali in materia, è intervenuto con l'obiettivo di *“bilanciare le regole sull'applicabilità dell'equo compenso, inteso, appunto come compenso “equo” e non “minimo”, inevitabilmente correlato, tuttavia, all'operatività di specifici vincoli connessi al settore dei contratti pubblici, che impongono valutazioni comparative ai fini dell'affidamento di tutti i servizi, compresi quelli connessi alla progettazione, e che richiedono una adeguata ponderazione degli effetti finanziari delle scelte regolatorie”*<sup>(42)</sup>.

## 2.2. Il principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore.

Una successiva tipologia di intervento afferisce alle tutele lavoristiche.

Il legislatore ha previsto l'obbligo per le stazioni appaltanti e gli enti concedenti di individuare i Contratti collettivi nazionali di lavoro (di seguito: *“Ccnl”*) applicabili agli operatori economici invitati a partecipare alle procedure di gara di evidenza pubblica<sup>(43)</sup>.

Una delle più grandi novità rinvenibili, *icto oculi*, è quella contenuta nell'art. 2 del d.lgs. n. 209/2024. L'art. 2 ha modificato l'art. 11 del codice con l'obiettivo di rafforzare la tutela dei lavoratori negli appalti pubblici, precisando le modalità di individuazione e applicazione dei Ccnl e introducendo altresì criteri più dettagliati per la verifica dell'equivalenza delle tutele, con un'attenzione particolare alle prestazioni scorporabili<sup>(44)</sup>.

Il decreto correttivo prevede che già nella decisione di contrarre e nei documenti di gara (capitolato, disciplinare e altri) le stazioni appaltanti e gli enti concedenti

41 Il decreto correttivo ha introdotto numerose modifiche nonché inserito ulteriori allegati al codice. Per consentire una lettura focalizzata sugli interventi ritenuti più impattanti per le stazioni appaltanti e per gli operatori del settore, si preferisce stralciare dalla presente analisi il complesso delle disposizioni che mirano a fornire chiarimenti (seppure utili ai fini dell'applicazione delle norme) e correzioni puntuali di refusi, errori materiali e disallineamenti testuali. Inoltre, per ragioni di spazio, si è scelto di commentare soprattutto quegli istituti di cui si è già avuto modo di “toccare da mano” all'intero del proprio ambito lavorativo, così da poter individuare i punti di forza e i punti di debolezza.

42 Così la Relazione illustrativa, 5.

43 La modifica qui in commento tende a rafforzare quanto già previsto ai sensi dell'art. 11 codice in materia applicazione dei CCNL. Vedi E. CARUSO, *Infrastrutture, contratti pubblici e sostenibilità ambientale e sociale nel nuovo Codice: quid novi?*, in Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni, n. 3, 2023, 82, il quale ha sostenuto che *“L'art. 11, nel prevedere al comma 3 la possibilità per gli operatori economici di indicare nella propria offerta un contratto collettivo differente da quello indicato dagli atti di gara «purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele», riconosce espressamente il potere della stazione appaltante di individuare il livello di tutela minimo che deve essere garantito ai lavoratori (inclusi quelli del subappaltatore, cfr. art. 119, c. 12), in tal modo andando oltre l'indirizzo giurisprudenziale in precedenza richiamato. Alla luce di tale novità, i costi del personale calcolati negli atti di gara dalla p.a. diventano un parametro più rigido e uniforme, risultando tutti gli offerenti vincolati al trattamento normativo e retributivo individuato dalla p.a.”*

44 Peraltro, viene inserito un nuovo Allegato I.01 per disciplinare, da un lato, i criteri e le modalità per l'individuazione, nei bandi e negli inviti, in conformità all'art. 11, commi 1 e 2 del codice, del Ccnl applicabile personale impiegato nelle attività oggetto di appalti pubblici e concessioni; dall'altro la presentazione e la verifica della dichiarazione di equivalenza delle tutele ai sensi dell'art. 11, c. 3 e c. 4 del codice.

indichino il Ccnl applicabile al personale dipendente impiegato nell'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente, in conformità al c. 1 dell'art. 11 e all'allegato I.01. Il suddetto adempimento – e cioè l'indicazione obbligatoria del Ccnl – è esteso anche alle procedure semplificate; dunque, tale obbligo sussiste non solo per le procedure aperte e/o negoziate, ma anche per affidamenti diretti e accettazione di preventivi (pari o inferiore a cinque mila euro).

Sotto tale profilo, il decreto ha introdotto il c. 2-*bis* all'art. 11 del codice, secondo il quale – in presenza di prestazioni scorporabili, secondarie, accessorie o sussidiarie, qualora le relative attività siano differenti da quelle prevalenti oggetto dell'appalto o della concessione e si riferiscano, per una soglia pari o superiore al trenta per cento, alla medesima categoria omogenea di attività – le stazioni appaltanti e gli enti concedenti indicano altresì nei documenti di cui al c. 2 dell'art. 11 il contratto collettivo nazionale e territoriale di lavoro in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, applicabile al personale impiegato in tali prestazioni.

A tal proposito, si noti che l'indicazione del Ccnl già nella decisione di contrarre rischia potenzialmente di incidere notevolmente sull'organizzazione del lavoro delle stazioni appaltanti. La suddetta indicazione – strettamente legata all'intervento da eseguire – non può che provenire proprio dal Responsabile unico di progetto (di seguito: “Rup”) o, in caso di sua mancanza, dal responsabile dell'unità organizzativa competente per l'intervento<sup>(45)</sup>. Ciò sembra suggerire, al fine di garantire la conformità al dettato normativo nonché la necessaria speditezza e celerità della procedura, di riorganizzare le attività di ciascun ufficio (ad esempio, intervenendo sui singoli regolamenti in materia di affidamenti)<sup>(46)</sup>.

### 2.3. I termini di conclusione delle procedure di appalto.

Un'altra tipologia di intervento è volta ad assicurare termini certi alle procedure ad evidenza pubblica. L'art. 5 del decreto correttivo ha modificato l'art. 17, c. 3, del codice, precisando che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti sono tenuti anche alla pubblicazione dei documenti iniziali di gara entro i termini indicati nell'Allegato I.3. Si introduce altresì il c. 3-*bis*, in base al quale l'Allegato I.3 indica il termine massimo che deve intercorrere tra l'approvazione del progetto e la pubblicazione del bando di gara o l'invio degli inviti a offrire. La modifica sembra essere determinata dall'esigenza di *“evitare che intercorra un considerevole lasso di tempo tra l'approvazione del progetto e l'avvio delle procedure di evidenza pubblica, con la conseguenza che i costi del progetto non risultino più attuali rispetto ai prezzi vigenti al momento dell'indizione della*

45 Vedi Anac, Delibera n. 14, del 14 gennaio 2025, 6, nella quale l'Autorità ha espresso il proprio parere su una procedura di gara in cui la stazione appaltante era tenuta a verificare se fosse equivalente o meno il Ccnl indicato dall'Operatore economico rispetto a quello previsto nel disciplinare (sia dal punto di vista normativo che economico). Il giudizio finale della stazione appaltante, come sottolineato dalla delibera, è considerato il “frutto di un'articolata istruttoria del RUP”.

46 Su questo punto si rinvia a G. SFERRAZZO, *Correttivo Codice Appalti in G.U.: le principali novità*, in Altalex.com, 2025, <https://www.altalex.com/documents/2025/01/07/correttivo-codice-appalti-g-u-principali-novita>. L'Autorità ha sostenuto che “il rispetto del principio di stabilità e certezza dei rapporti giuridici imporrebbe che l'entrata in vigore delle norme abbia un “tempo giuridico” ragionevole di applicazione e apprendimento da parte degli operatori in modo da garantire il dovuto adeguamento al cambiamento in atto. Tale circostanza è stata nuovamente seccamente smentita dal legislatore che, in vista degli stringenti tempi fissati a livello europeo, ha fissato nel giorno stesso della sua pubblicazione in Gazzetta ufficiale l'entrata in vigore del decreto correttivo”. Vedi anche CNA-CONFARTIGIANATO, *Audizione informale di rappresentanti della Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della piccola e media impresa (CNA) e di Confartigianato, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Atto n. 226)*, Commissione Ambiente, Camera dei deputati, 26 novembre 2024, 4. Nel documento allegato all'audizione si attribuisce al Rup “una specifica competenza, quella di assicurare la tutela economica e normativa dei dipendenti impiegati negli appalti pubblici, con una specifica attenzione agli appalti di lavori, servizi e forniture con posa in opera”.

gara”<sup>(47)</sup>.

Seguendo la *ratio* di cui sopra, con lo scopo di introdurre misure per migliorare la rapidità decisionale nell’aggiudicazione degli appalti, l’art. 6 del decreto correttivo è intervenuto modificando altresì l’art. 18, c.1 e c. 3 del codice, al fine di ridurre da 35 giorni a 32 giorni il periodo del cd. “*stand still*” per la stipula del contratto<sup>(48)</sup>.

Tale modifica intende rispondere alla necessità di dare riscontro agli impegni assunti in sede europea, con particolare riguardo alla riduzione dei tempi di aggiudicazione e stipula del contratto. In particolare, l’obiettivo posto dal *target* M1C1-84 (che misura il tempo medio tra la pubblicazione del bando e l’aggiudicazione dell’appalto) specifica che il lasso medio di tempo che intercorre tra il termine per la presentazione delle offerte e l’aggiudicazione dell’appalto deve essere ridotto a meno di 100 giorni per i contratti superiori alle soglie di cui alle direttive dell’Unione europea sugli appalti pubblici<sup>(49)</sup>. Il *target* è stato conseguito in seguito all’analisi dei dati ricavati dalla Banca dati nazionale dei contratti pubblici che ha portato a verificare che il tempo medio di aggiudicazione per l’anno 2023 è stato pari a 97 giorni<sup>(50)</sup>.

#### 2.4. I livelli e i contenuti della progettazione.

Un’altra tipologia di modifiche è legata alla “progettazione”.

In primo luogo, l’art. 14 del decreto correttivo ha introdotto il c. 5-*bis* all’art. 41 del codice al fine di prevedere una disciplina semplificata (ed alternativa rispetto a quella prevista dal c. 5 dell’art. 41) per alcune tipologie di contratti di lavoro. In particolare, si prevede che i contratti di lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria – ad esclusione degli interventi di manutenzione straordinaria che prevedono il rinnovo o la sostituzione di parti strutturali delle opere o di impianti – possono essere affidati sulla base del progetto di fattibilità tecnico-economica costituiti da almeno: una relazione generale; un computo estimativo dell’opera; un elenco dei prezzi unitari delle lavorazioni previste; un piano di sicurezza e di coordinamento.

Inoltre, è precisato che l’esecuzione dei predetti lavori può prescindere dall’avvenuta redazione e approvazione del progetto esecutivo.

In secondo luogo, l’art. 14 del decreto correttivo ha inserito il c. 8-*bis* all’art. 41 del codice secondo cui “[i]n caso di affidamento esterno di uno o più livelli di progettazione, i contratti di progettazione stipulati dalle stazioni appaltanti ed enti concedenti prevedono in clausole espresse le prestazioni reintegrative a cui è tenuto, a titolo transattivo, il progettista per rimediare in forma specifica ad errori od omissioni nella progettazione

47 Consiglio di Stato, Adunanza della Commissione speciale, 27 novembre 2024, n. 01427.

48 Il nuovo art. 18, c. 3, del codice prevede dunque un termine dilatorio di 32 giorni dall’invio dell’ultima delle comunicazioni del provvedimento di aggiudicazione, prima del quale le stazioni appaltanti non possono procedere alla stipula del contratto.

49 Cons. St., ad. com. sp., n. 01427, 2024. Il Consiglio di Stato sembra esprimere un giudizio negativo sulla disposizione in esame, “l’intervento appare estraneo alla milestone richiamata, che è riferita ai tempi dell’aggiudicazione. Per giunta, la coincidenza così venutasi a creare con il termine per la proposizione del ricorso giurisdizionale contro l’aggiudicazione rischia obiettivamente di determinare – in ragione delle tempistiche standard di implementazione di un contenzioso, già normativamente dimidiate rispetto al termine ordinario – un’eccessiva costrizione dei diritti di difesa in giudizio, con conseguente vulnus dell’articolo 24 della Costituzione e della direttiva 2007/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell’11 dicembre 2007, che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE del Consiglio per quanto riguarda il miglioramento dell’efficacia delle procedure di ricorso in materia d’aggiudicazione degli appalti pubblici. Siffatto vulnus si manifesta sia relativamente alle esigenze ed aspettative di tutela cautelare ante stipulam (che, alla luce della proposta formulazione, postulano di essere formalizzate in tempi necessariamente anticipati rispetto alla scadenza del termine per impugnare dimidiato), sia relativamente alla eccessiva restrizione della tutela in forma specifica, fortemente condizionata dalla intervenuta stipula del contratto. Sottodistinto profilo, non è inutile soggiungere che il meccanismo di *stand still* non è preordinato esclusivamente alla salvaguardia della effettività remediale a favore degli operatori economici concorrenti, ma anche a tutela delle stesse stazioni appaltanti, che sono messe in condizioni di evitare la stipula di un contratto illegittimamente aggiudicato e i relativi costi procedurali e finanziari”.

50 Nel corso della Cabina di regia per i contratti pubblici (prevista ai sensi dell’art. 221 del codice), tenutasi il 14/12/2023, è stata approvata la relazione di raggiungimento del *target*.



*emerse in fase esecutiva, tali da pregiudicare, in tutto o in parte, la realizzazione dell'opera o la sua futura utilizzazione. È nullo ogni patto che escluda o limiti la responsabilità del progettista per errori o omissioni nella progettazione che pregiudichino, in tutto o in parte la realizzazione dell'opera o la sua futura utilizzazione”.*

In terzo luogo, l'art. 14 del decreto correttivo ha altresì introdotto il c. 15-*bis* all'art. 41, il quale, richiamando il principio di concorrenza tra operatori economici e il divieto di affidamento di prestazioni d'opera intellettuale a titolo gratuito, stabilisce che i corrispettivi previsti secondo le modalità dell'Allegato 1.13 sono determinati dalle stazioni appaltanti ai fini dell'individuazione dell'importo da porre a base di gara per gli affidamenti dei servizi di ingegneria e di architettura e degli altri servizi di natura tecnica e intellettuale di importo pari o superiore a centoquarantamila Euro, comprensivo dei compensi, nonché degli oneri e delle spese accessorie, fissi e variabili. La stazione appaltante procede all'aggiudicazione dei contratti di cui sopra sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo nel rispetto dei criteri di seguito indicati: il sessantacinque per cento dell'importo, in cui l'elemento relativo al prezzo assume la forma del prezzo fisso; il trentacinque per cento dell'importo corrisponde così alla quota che può essere ribassata dal professionista in sede di presentazione dell'offerta (con un tetto massimo per il punteggio economico entro il limite del trenta per cento).

In quarto e ultimo luogo, per affidamenti dei servizi di ingegneria e architettura inferiori a centoquarantamila Euro (ex art. 50, c. 1, lett. b del codice) i corrispettivi determinati secondo le modalità dell'Allegato 1.13 possono essere ridotti al venti per cento.

## 2.5. La qualificazione delle stazioni appaltanti.

Un'altra modifica di rilievo è legata al tema della qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza. L'art. 25 del decreto correttivo ha infatti introdotto alcune novelle all'art. 62 del codice, alcune delle quali di mero *drafting* di cui non sembra necessario dare conto, mentre altre richiedono una breve analisi.

In particolare, l'art. 62, c. 3, prevede che l'Allegato II.4 debba indicare “*i requisiti necessari per ottenere la qualificazione e disciplina gli incentivi nonché i requisiti premianti*”. La previsione sembra essere strettamente legata agli impegni assunti dal Governo con l'adozione del Pnrr e, in particolare, si raccorda alle seguenti due *milestone*: a) la *milestone* M1C1-73-bis prescrive l'adozione di orientamenti sull'attuazione del sistema di qualificazione per il codice delle stazioni appaltanti, rinviando alla circolare del Mit n. 279 del 18 novembre 2024 al fine di fornire una ricostruzione sistematica delle norme previste in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti, nonché degli strumenti e delle indicazioni operative per incentivare il ricorso alla qualificazione in proprio o a soggetti qualificati anche al di sotto delle soglie previste dalla normativa<sup>(51)</sup>; b) la *milestone* M1C1-73-ter prevede l'introduzione di incentivi alla qualificazione e professionalizzazione delle stazioni appaltanti<sup>(52)</sup>.

A tal riguardo, come è stato segnalato dal Consiglio di Stato, “*tra le modifiche introdotte [...] all'Allegato II.4 non ne risulta alcuna dedicata agli incentivi. Sicché non trova conferma, per come formulata, la previsione del comma 3, secondo cui l'allegato “indica*

51 Vedi MIT, Circolare su “Orientamenti e indicazioni operative per la qualificazione delle stazioni appaltanti ai sensi del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 36/2023)”, del 18 novembre 2024, è disponibile qui: <https://www.legislazione.it/system/files/fonti/allegati/24-11/1223351/CircMIT18112024n279.pdf>

52 Nel dettaglio, con riferimento al *milestone* M1C1-73-ter, si prevede, sentita l'Anac, ad opera della Cabina di regia di cui all'ex art. 221 del codice, di realizzare una mappatura della partecipazione di enti non qualificati alle attività di sviluppo delle capacità e di pubblicarne i risultati. Inoltre, si prevede di adottare ulteriori iniziative per incentivare la qualificazione delle stazioni appaltanti, la riduzione della frammentazione e la professionalizzazione degli enti non qualificati. Da ultimo, saranno adottati e diventeranno operativi altri strumenti di supporto tecnico/amministrativo alle stazioni appaltanti locali o non qualificate, qualora la centralizzazione non sia disponibile o realizzabile.

*i requisiti necessari e “disciplina” requisiti premianti e, ora, appunto anche gli incentivi (che, naturalmente, non possono sovrapporsi ai requisiti premianti). Va, in altri termini, rimarcato che il comma 3 dell’articolo 62 (a differenza del comma 4, che allude a contenuti eventuali, rimessi come tali alla fase attuativa della dinamica di progressiva delegificazione) prefigura il contenuto necessario e non meramente programmatico dell’allegato<sup>(53)</sup>. Pertanto, nelle more di giungere al conseguimento dei milestone riportati (specie con riguardo al secondo), viene ribadita la necessità di prevedere l’immediata introduzione della disciplina.*

## 2.6. La fase esecutiva del contratto.

Un’altra materia oggetto di chiarimenti – piuttosto che di vere e proprie innovazioni – è quella connessa alla fase esecutiva del contratto. Come indicato nella Relazione illustrativa, l’obiettivo era quello di introdurre una disciplina il più possibile chiara ed uniforme *“nell’ottica di risolvere criticità già note, legate ad alcune incertezze, derivanti dal costante ricorso degli operatori economici soprattutto a riserve e varianti contrattuali in corso d’opera, presentate spesso per ovviare a talune criticità della progettazione. L’auspicio e l’ottica con la quale si è dunque intervenuti in materia sono quelli di introdurre una normativa chiara e uniforme, tale da poter essere non solo di ausilio operativo a stazioni appaltanti e appaltatori, ma fungere anche da leva preziosa di prevenzione del costoso e numeroso contenzioso (civile)”*<sup>(54)</sup>.

Sotto tale profilo, gli interventi sono stati indirizzati in tre ambiti normativi.

Il primo ambito normativo è volto a rafforzare le premialità e le penali applicabili agli operatori economici, rispettivamente per accelerazioni o ritardi nell’esecuzione dell’opera. Il codice disponeva che le penali fossero calcolate in misura giornaliera compresa tra lo 0,3 per mille e l’uno per mille dell’ammontare netto contrattuale, da determinare in relazione all’entità delle conseguenze legate al ritardo, non potendo comunque superare, complessivamente, il dieci per cento di detto ammontare netto contrattuale. Con l’obiettivo di incentivare gli operatori a rispettare i tempi di esecuzione dei contratti, il decreto correttivo ha modificato l’art. 126, c. 1, del codice, prevedendo di inasprire le penali (e cioè aumentando l’intervallo percentuale dallo 0,3 per mille e l’1 per mille allo 0,5 per mille e 1,4 per mille). Sotto il versante premiale, il decreto correttivo ha modificato il c. 2 dell’art. 126, inserendo il cd. “premio di accelerazione” in favore dell’operatore economico che esegua i lavori entro un termine inferiore a quello previsto dal contratto<sup>(55)</sup>.

Il secondo ambito normativo rinvia all’art. 120 del codice, c. 1, lett. c), in cui sono state tipizzate le “*circostanze imprevedibili*”, che possono consentire di adottare varian-

53 Cons. St., ad. com. sp., n. 01427, 2024.

54 Così la Relazione illustrativa, 5.

55 Ai sensi del nuovo c. 2 dell’art. 126 del codice infatti “*Per gli appalti di lavori la stazione appaltante prevede nel bando o nell’avviso di indizione della gara che, se l’ultimazione dei lavori avviene in anticipo rispetto al termine fissato contrattualmente, sia riconosciuto un premio di accelerazione per ogni giorno di anticipo. L’ammontare del premio è commisurato, nei limiti delle somme disponibili, indicate nel quadro economico dell’intervento alla voce ‘imprevisti’, ai giorni di anticipo ed in proporzione all’importo del contratto o delle prestazioni contrattuali, in conformità ai criteri definiti nei documenti di gara e secondo scaglioni temporali e soglie prestazionali progressive, ed è corrisposto a seguito della conclusione delle operazioni di collaudo, sempre che l’esecuzione dei lavori sia conforme alle obbligazioni assunte e che siano garantite le condizioni di sicurezza a tutela dei lavoratori impiegati nell’esecuzione. La stazione appaltante riconosce un premio di accelerazione determinato sulla base dei criteri indicati nel secondo periodo anche nel caso in cui il termine contrattuale sia legittimamente prorogato, qualora l’ultimazione dei lavori avvenga in anticipo rispetto al termine prorogato. Il termine di cui al terzo periodo si computa dalla data originariamente prevista nel contratto.*”



ti<sup>(56)</sup> e, di converso, si sono identificate, ai sensi del c. 7, le variazioni esecutive che non richiedono il ricorso a varianti<sup>(57)</sup>. Infine, è stato aggiunto il c. 15-*bis* al fine di chiarire che, *“fermo restando quanto previsto dall’articolo 41, comma 8-bis, le stazioni appaltanti verificano in contraddittorio con il progettista e l’appaltatore errori o omissioni nella progettazione esecutiva che pregiudicano, in tutto o in parte, la realizzazione dell’opera o la sua futura utilizzazione”*.

Il terzo ambito riguarda l’introduzione dell’art. 82-*bis* al codice con cui si dà la possibilità di predisporre un *“accordo di collaborazione plurilaterale”* – che si aggiunge agli altri documenti di gara e al contratto principale – con cui regolare le interrelazioni tra le parti più strettamente coinvolte nella fase di esecuzione del contratto e con il coinvolgimento eventuale delle amministrazioni che partecipano alla fase approvativa dell’opera nel caso di appalti di lavori<sup>(58)</sup>.

Tra le finalità sottese al suddetto accordo vi è la volontà di promuovere *“una responsabilizzazione di soggetti coinvolti rispetto alla corretta esecuzione dell’appalto, dal punto di vista del rispetto dei tempi di esecuzione e dei costi, nonché della verifica degli adempimenti. Inoltre, l’accordo di collaborazione può essere finalizzato anche al perseguimento di obiettivi collaterali, tra cui il coinvolgimento delle Pmi nella fase dell’esecuzione, anche in relazione al criterio di prossimità, nonché la previsione di premialità e di penali a carico degli operatori economici esecutori”*.<sup>(59)</sup>

A tal riguardo, per comprendere più facilmente la *ratio* della disposizione citata può essere utile riportare alcune perplessità espresse dal Consiglio di Stato che possono essere così riassunte: a) viene ribadito che la disciplina del contratto e, in specie, la sua fase esecutiva sono *“già regolate da una pluralità di previsioni, aventi carattere di norme imperative che (pre-) determinano, in modo tipicamente dettagliato, i contenuti, le prestazioni e gli obblighi principali e complementari incombenti sulle parti”*; b) che l’istituto dell’accordo di collaborazione non sembra idoneo (così com’è attualmente concepito) ad aggiungere ulteriori elementi innovativi in materia; c) al contrario, l’accordo rischia di costituire soprattutto (se non soltanto) un ulteriore aggravio per le parti; d) la giustificazione per cui l’accordo costituisca una *“best practice”* sembra essere alquanto limitata; e) le criticità legate alla fase esecutiva del contratto sembrano rinviare a una fisiologia del fenomeno dovuta in parte alla complessità della società e che, al suo sviluppo, un siffatto accordo (in assenza di contenuti innovativi) non sembra in grado di porvi rimedio; f) la creazione di uno spazio in cui le parti possano

56 Il nuovo art. 120, c. 1, lett. c) del codice introduce le seguenti fattispecie: *“1) le esigenze derivanti da nuove disposizioni legislative o regolamentari o da provvedimenti sopravvenuti di autorità o enti preposti alla tutela di interessi rilevanti; 2) gli eventi naturali straordinari e imprevedibili e i casi di forza maggiore che incidono sui beni oggetto dell’intervento; 3) i rinvenimenti, imprevisi o non prevedibili con la dovuta diligenza nella fase di progettazione; 4) le difficoltà di esecuzione derivanti da cause geologiche, idriche e simili, non prevedibili dalle parti in base alle conoscenze tecnico-scientifiche consolidate al momento della progettazione”*.

57 Il nuovo art. 120, c. 7, del codice intende chiarire cosa non costituisca variante, specificando espressamente che non rientrano in tale fattispecie le seguenti ipotesi, *“[...] le modifiche al progetto o le modifiche contrattuali proposte dalla stazione appaltante ovvero dall’appaltatore con le quali, nel rispetto della funzionalità dell’opera: a) si assicurino risparmi, rispetto alle previsioni iniziali, da utilizzare in compensazione per far fronte alle variazioni in aumento dei costi delle lavorazioni; b) si realizzino soluzioni equivalenti o migliorative in termini economici, tecnici o di tempi di ultimazione dell’opera, ivi compresa la sopravvenuta possibilità di utilizzo di materiali, componenti o tecnologie non esistenti al momento della progettazione che possono determinare, senza incremento dei costi, significativi miglioramenti nella qualità dell’opera o di parte di essa, o riduzione dei tempi di ultimazione; c) gli interventi imposti dal direttore dei lavori per la soluzione di questioni tecniche emerse nell’esecuzione dei lavori che possano essere finanziati con le risorse iscritte nel quadro economico dell’opera”*.

58 L’accordo di collaborazione è redatto dalla stazione appaltante in coerenza con quanto specificato in tal senso dall’Allegato II-6-bis.

59 Così la Relazione illustrativa, 12. In particolare, il nuovo art. 82-*bis* del codice prevede la facoltà per le stazioni appaltanti di prevedere nelle procedure di gara ulteriori criteri premiali per gli operatori economici che, in contratti aventi ad oggetto analogo a quello del bando di gara eseguiti negli ultimi dieci anni, hanno aderito ed eseguito correttamente l’accordo di collaborazione.

esercitare il potere di negoziazione “per le vie brevi” nella fase esecutiva e cioè quasi in modo informale, piuttosto che all’interno della “rete legale”, sembra paradossalmente “determinare l’aumento dei rischi di fenomeni di opaca collusione, fino all’estremo di aspetti sia concussivi che corruttivi”<sup>(60)</sup>.

Nonostante il Consiglio di Stato abbia espresso il proprio parere contrario all’introduzione dell’accordo di collaborazione (a fronte degli elementi sopra richiamati), suggerendo di riformulare la disciplina e di sottoporla ad una accurata valutazione dei costi/benefici all’interno dell’Analisi di impatto della regolamentazione<sup>(61)</sup>, il legislatore ha preferito introdurre l’accordo all’interno del codice.

## 2.7. La digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici.

Un altro settore oggetto di un ripensamento – richiamato all’inizio tra quelli più decisivi della riforma – è quello della digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici, secondo cui tutte le procedure “che sottostanno alla scelta pubblica di ricorrere al mercato per garantirsi lavori, servizi e forniture – a partire dalla fase di programmazione e che seguono il contratto pubblico fino alla verifica finale sulla sua esecuzione – sono digitalizzate [...]”<sup>(62)</sup>.

A tal riguardo, è bene ricordare che a partire dal 2 gennaio del 2024 è stata avviata la digitalizzazione dell’intero ciclo degli appalti e dei contratti pubblici come previsto dal codice<sup>(63)</sup>. La digitalizzazione si applica a tutti i contratti di appalto o di concessione, di qualunque importo, nei settori ordinari e speciali. Al centro del nuovo sistema di appalti digitali vi è la Banca dati dell’Anac, che interagisce, da una parte, con le piattaforme certificate utilizzate dalle stazioni appaltanti, e dall’altra con le banche dati statali che detengono le informazioni necessarie alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti per gestire le varie fasi del ciclo di vita dei contratti pubblici. Grazie alla interoperabilità di tutte le componenti del sistema, è stato reso operativo il cd. Fasci-

60 Cons. St., ad. com. sp., n. 01427, 2024. Sul punto la letteratura è vastissima, vedi A. MOLITERNI, *Controlli pubblici sui soggetti privati e prevenzione della corruzione*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2016, 224, il quale ha rilevato come uno dei principali rischi di corruzione si manifesti nell’esercizio della funzione di controllo, a tal fine occorre “distinguere più nettamente le responsabilità e le competenze degli uffici preposti alla fase di amministrazione attiva da quelli preposti al controllo, ancorché incardinati nella stessa amministrazione”; M. DE BENEDETTO, *Is it possible to prevent corruption via controls?*, in *Amicus Curiae*, Issue 100, 6-10. Lo studio muove dalla constatazione che, pur in presenza di un alto numero di controlli, i scandali di corruzione non sembrano diminuire; in altre parole, l’idea che l’incremento dei controlli determini automaticamente una riduzione del fenomeno è da qualificarsi come “controversial”; M. D’ALBERTI, *La corruzione del sistema istituzionale*, in *Treccani.it*, 24 giugno 2015, 1. “Molte ispezioni su soggetti privati, ad esempio, nascono come strumento di accertamento della legalità e di contrasto alla corruzione, ma spesso si sono rivelate occasioni di corruzione, per l’incertezza delle regole, la frammentazione delle competenze ispettive, la disomogeneità dei criteri adottati”; D. SERRA, *Combining Top-Down and Bottom-Up Accountability: Evidence from a Bribery Experiment*, in *The Journal of Law, economics, & organization*, n. 3, 2011, 570. “[...] by increasing the number of auditors and top-down controls - may paradoxically induce more corruption, as a larger number of auditors could be bribed in exchange for turning a blind eye”.

61 L’Analisi di impatto della regolamentazione è disciplinata dall’art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, cui è seguita la disciplina attuativa (decreto del presidente del consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169) e una guida. Ai sensi dell’art. 14, c. 1, della l. n. 246/2005, l’Air è uno strumento di supporto all’organo politico di vertice dell’amministrazione e “consiste nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull’organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative”. Sull’Air la letteratura è amplissima, si rinvia per tutti a A. GRECO, *L’analisi di impatto della regolazione: origini e tendenze recenti*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2009.

62 B. VITIELLO, *La digitalizzazione dei contratti pubblici: trasparenza e accesso agli atti*, in *amministrazioneincammino.luiss.it*, 2025, 6. Vedi anche M. GUARINO, *La digitalizzazione dei contratti pubblici*, in *Rivista della Corte dei conti*, 4, 69-77.

63 Sul più ampio percorso di digitalizzazione dell’amministrazione italiana vedi C. BEVILACQUA, *Sportello unico e reticoli decisionali nell’attuazione del PNRR: semplificazione e digitalizzazione tra organizzazione e procedimento amministrativo*, in *amministrazioneincammino.luiss.it*, 2022, 12. “La digitalizzazione assume un valore trasversale del nuovo sistema includendo la piattaforma per la selezione e il reclutamento delle persone alla formazione, la gestione dei procedimenti amministrativi ed il loro monitoraggio, fino all’interoperabilità tra le banche dati”.

colo virtuale dell'operatore economico (Fvoe) 2.0<sup>(64)</sup>, predisposto da Anac, che, come sancito dalla delibera n. 262/2013, permette, rispettivamente, alla stazione appaltante l'acquisizione dei documenti a comprova del possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per l'affidamento dei contratti pubblici e agli operatori economici di inserire a sistema i documenti la cui produzione è a proprio carico. I dati e i documenti contenuti nel fascicolo sono aggiornati automaticamente dagli Enti certificatori (tra cui Agenzia delle entrate, Inps, Ministero della giustizia e così via) attraverso l'interoperabilità e possono essere consultati dalle amministrazioni e riutilizzati in tutte le procedure di affidamento a cui uno stesso operatore economico partecipa.

A fronte del quadro delineato, l'art. 31 del decreto correttivo sembra introdurre una sorta di "silenzio-assenso"<sup>(65)</sup> nel corso della verifica del possesso dei requisiti di partecipazione alle procedure di evidenza pubblica di cui all'art. 99 del codice. Infatti, in caso di un malfunzionamento (totale o anche parziale) del Fvoe, delle piattaforme digitali o di altre banche dati di cui all'art. 24 del codice, decorsi trenta giorni dalla proposta di aggiudicazione, l'organo competente è autorizzato a disporre l'aggiudicazione, che è immediatamente efficace, previa acquisizione di un'autocertificazione dell'offerente, resa sottoforma di autodichiarazione ai sensi del decreto del presidente della repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 che attesti il possesso dei requisiti e l'assenza delle clausole di esclusione che, a causa del sopra richiamato malfunzionamento, non è stato possibile verificare entro il suddetto termine e nelle modalità di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 99 del Codice.

Attenzione: non è sufficiente ottenere la suddetta autodichiarazione per esaurire l'accertamento dei requisiti previsti dalla legge. Infatti, nel periodo successivo del comma 3-bis dell'art. 99 del codice, viene immediatamente chiarito che *"resta fermo l'obbligo di concludere in un congruo termine le verifiche sul possesso dei requisiti"*.

A seguito del controllo, nel caso in cui venga accertato che l'operatore economico sia privo dei requisiti, *"la stazione appaltante, ferma l'applicabilità delle disposizioni vigenti in tema di esclusione, revoca o annullamento dell'aggiudicazione, di inefficacia o risoluzione del contratto e di responsabilità per false dichiarazioni rese dall'offerente, recede dal contratto, fatto salvo il pagamento del valore delle prestazioni eseguite e il rimborso delle spese eventualmente sostenute per l'esecuzione della parte rimanente, nei limiti delle utilità conseguite, e procede alle segnalazioni alle competenti autorità"*.

In riferimento alla disposizione in esame sembra opportuno riportare alcune riflessioni espresse dall'Anac<sup>(66)</sup>. In primo luogo, si prevede la possibilità di procedere all'aggiudicazione solo in caso di impossibilità ad accedere al sistema (o comunque solo in presenza di un malfunzionamento) *"e non anche al caso – ben più frequente –*

64 In particolare, al momento delle verifiche del possesso dei requisiti, il Fvoe è considerato uno degli strumenti fondamentali attraverso cui *"trovare immediato riscontro con diretto accesso alle banche dati interoperabili e con intermediazione di Anac o delle Prefetture"*. Così G. M. RACCA, *Trasformazioni e innovazioni digitali nella riforma dei contratti pubblici*, in R. C. PERIN, M. LIPARI, G. M. RACCA (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni nel nuovo Codice. Trasformazioni sostanziali e processuali*, Napoli, Jovene Editore, 2024, 15.

65 Si noti che l'istituto del silenzio-assenso è stato più volte censurato da parte dell'Anac, vedi l'atto 57/2023 e 57-bis/2023, secondo cui *"In conclusione, in relazione al quesito posto, tenuto conto delle previsioni dell'art. 17, comma 5, del d.lgs. 36/2023, lette alla luce dei chiarimenti contenuti nella Relazione Illustrativa del Codice, si ritiene non applicabile l'istituto del silenzio-assenso previsto dalla l.n. 241/1990, in relazione alle verifiche svolte dalla stazione appaltante ai fini dell'aggiudicazione dell'appalto ai sensi dell'art. 17, comma 5, d.lgs. 36/2023, nei termini sopra indicati. A tal riguardo sembra opportuno aggiungere che l'ordinamento, in luogo del silenzio assenso, ha previsto il riferimento all'attivazione del regime sanzionatorio di cui all'art. 23 comma 8 del nuovo Codice dei Contratti, nonché una disciplina con riferimento ai casi di urgenza di cui all'art. 17 commi 8 e 9"*.

66 Vedi ANAC, Audizione del Presidente dell'Anac, Avv. Giuseppe Busia, sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al Codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 – Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 226, Senato della Repubblica-Camera dei deputati, 26-27 novembre 2024.

in cui gli enti certificanti omettano di rendere disponibili le certificazioni occorrenti per le verifiche". In secondo luogo, per superare il malfunzionamento, si richiede all'operatore economico di produrre un'autodichiarazione del possesso dei requisiti che, di fatto, si andrebbe ad aggiungere al Documento di gara unico europeo (che costituisce già un'autodichiarazione)<sup>67</sup>, determinando un "evidente sovraccarico burocratico". In terzo luogo, la modifica in esame sembra far ricadere all'operatore economico l'onere di comprovare il cattivo funzionamento del Fvoe "laddove secondo il vigente impianto normativo tale potere spetta esclusivamente ad ANAC, presso la quale il Fascicolo è istituito e opera".

Sotto altro profilo, l'art. 11 del decreto correttivo ha aggiunto l'art. 35, c. 5-bis del codice, prevedendo che in sede di presentazione delle offerte, gli operatori economici trasmettano alla stazione appaltante e agli enti concedenti il consenso al trattamento dei dati tramite il fascicolo virtuale dell'Anac, nel rispetto di quanto previsto dal codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196. A fronte della suddetta disposizione, sembra necessario che le stazioni appaltanti producano un'ulteriore dichiarazione da sottoporre all'operatore economico al fine di ottenere l'autorizzazione all'accesso al fascicolo virtuale, di cui si rileva, come sottolineato in alto, un ulteriore aggravio procedurale.

## 2.8. Il principio di revisione dei prezzi.

Infine, un ultimo intervento che merita di essere evidenziato riguarda l'art. 60 del codice che detta i principi e la disciplina della revisione dei prezzi. Il codice dispone l'obbligo per le stazioni appaltanti di inserire nei documenti di gara delle clausole di revisione dei prezzi. La *ratio* di tale previsione si spiega con la necessità di affrontare il verificarsi di particolari condizioni oggettive e non prevedibili al momento della presentazione delle offerte – si pensi al caso della pandemia da Covid-19, al conflitto russo-ucraino e così via – che potrebbero determinare un innalzamento del costo delle materie prime, da ciò rendendo non più sostenibile le offerte medesime presentate in sede di gara<sup>68</sup>.

Pertanto, il legislatore del 2023, in conformità al principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale originario, ha introdotto un sistema di revisione di prezzi per-

67 Sul punto L. MARUOTTI, *Introduzione*, in R. C. PERIN, M. LIPARI, G. M. RACCA (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni nel nuovo Codice. Trasformazioni sostanziali e processuali*, Napoli, Jovene Editore, 2024, 4. "Superando l'obbligo di presentare certificati, la Direttiva 2014/24/UE aveva introdotto in via generale l'utilizzo del Documento di gara unico europeo (DGUE), consistente in un'autodichiarazione sostitutiva delle certificazioni. Lo strumento autocertificativo oggi non rappresenta più una reale semplificazione, visto che non elimina l'onere di trasmissione (dichiarazione e verifica) di dati che sono comunque già detenuti, a vario titolo, da altre pubbliche amministrazioni certificanti. Per questo, accanto al DGUE elettronico riutilizzabile in una procedura diversa da quella per la quale è stato formato, la stessa Direttiva ha posto le basi per la piena attuazione del principio dell'invio unico del dato (*once-only*), prevedendo la possibilità per le stazioni appaltanti di ottenere i certificati e le informazioni pertinenti accedendo direttamente a una banca dati nazionale o ad un fascicolo d'impresa virtuale".

68 Sul punto sembra utile ripercorrere gli effetti sulle concessioni aggiudicate nel periodo pandemico nell'ambito della materia dei beni culturali. La normativa emergenziale posta in essere per contrastare il coronavirus ha inciso significativamente sui rapporti in essere fra gli istituti museali ed i concessionari di servizi, in considerazione non solo delle temporanee misure interdittive all'ingresso dell'utenza, ma anche delle misure di distanziamento sociale e della limitazione del turismo internazionale al momento della loro riapertura alla fruizione. A fronte di questa situazione, molti istituti che avevano aggiudicato le gare per l'affidamento in concessione dei servizi – prima fra tutti quello di biglietteria – hanno ricevuto, da parte dell'operatore economico aggiudicatario, la richiesta di revisione del Piano economico finanziario (Pef) ai sensi dell'ex art. 165, c. 6 del previgente Codice dei contratti pubblici, in quanto l'offerta economica presentata non era più sostenibile, da cui il mancato raggiungimento dell'equilibrio contrattuale. In sintesi, i Musei e gli altri luoghi della cultura, nell'esercizio del loro (limitato) potere discrezionale, hanno avviato dei dialoghi con i concessionari al fine di rinegoziare (parzialmente) l'offerta economica presentata in gara, dovendo assicurare altresì la permanenza del rischio operativo in capo all'aggiudicatario della concessione. Per un approfondimento sul tema più generale si rinvia per tutti a F. CINTIOLI, *Le conseguenze della pandemia da Covid-19 sulle concessioni di servizi e sull'equilibrio economico e finanziario*, in *Il diritto dell'economia*, n. 103, 2020, 13-34.

manente, affidato ad un meccanismo di indicizzazione automatica<sup>(69)</sup>, destinato ad operare durante tutta la vita del contratto e in grado di consentire periodicamente alle stazioni appaltanti e agli operatori economici di monitorare l'effettivo andamento economico. Le clausole di revisione dei prezzi si applicano al verificarsi delle condizioni di cui sopra e che determinano una variazione del costo dell'opera, della fornitura o del servizio, in aumento o in diminuzione, superiore al cinque per cento dell'importo complessivo e operano nella misura dell'ottanta per cento della "variazione stessa" (intesa della intera variazione dei prezzi), in relazione alle prestazioni da eseguire (di cui all'ex art. 60, c. 2). Il legislatore del 2023 ha stabilito altresì che gli eventuali oneri derivanti dal suddetto sistema siano a valere sulle risorse disponibili del quadro economico degli interventi e su eventuali altre risorse disponibili per la stazione appaltante da utilizzare nel rispetto delle procedure contabili di spesa (di cui all'ex c. 5, dell'art. 60).

Il decreto correttivo ha modificato il meccanismo di revisione dei prezzi nel seguente modo:

- l'art. 60, c. 2, prevede che le clausole di revisione di prezzi si applichino alla lett. a) nel caso della variazione del costo dell'opera, nella misura del novanta per cento del "valore eccedente" la variazione di costo del tre per cento applicata alle prestazioni da eseguire; alla lett. b), nel caso della variazione del costo della fornitura o del servizio, nella misura dell'80 per cento del "valore eccedente" la variazione del cinque per cento applicata alle prestazioni da eseguire;
- i contratti di forniture e i servizi sono soggetti altresì ad un ulteriore meccanismo revisionale attraverso clausole di indicizzazione del costo ponderate dalla stazione appaltante in base all'oggetto del contratto, alla sua durata e alle specifiche condizioni di svolgimento delle relative prestazioni. Infatti, l'art. 60, c. 2-bis prevede "oltre alle clausole di cui al comma 1, meccanismi ordinari di adeguamento del prezzo del contratto all'indice inflattivo convenzionalmente individuato tra le parti. In tale ipotesi, l'incremento di prezzo riconosciuto in virtù dei meccanismi ordinari di adeguamento del prezzo del contratto non è considerato nel calcolo della variazione del costo del servizio o della fornitura rilevante, ai sensi del comma 2, lettera b), ai fini dell'attivazione delle clausole di revisione prezzi";
- l'art. 60, c. 3, prevede, alla lett. a), in riferimento ai contratti di lavoro, che gli indici sintetici siano individuati ai sensi del comma 4-quater (il quale rinvia all'Allegato II.2-bis la modalità di applicazione delle clausole di revisione dei prezzi)<sup>(70)</sup> e alla lett. b.), in riferimento ai contratti di servizi e forniture, che gli indici prefigurati possano, all'occorrenza, essere "anche disaggregati";
- l'art. 60, c. 4, così come modificato, prevede che gli indici siano individuati con provvedimento adottato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentita l'Istat (e dunque non più elaborati dall'Istat), sulle base delle tipologie omogenee di lavorazio-

69 Per rendere la disciplina della revisione dei prezzi autoesecutiva ed il sistema immediatamente operativo, si era ritenuto far riferimento, ai sensi dell'ex c. 3, dell'art. 60, agli indici sintetici elaborati dall'Istat: "a) con riguardo ai contratti di lavori, gli indici sintetici di costo di costruzione; b) con riguardo ai contratti di servizi e forniture, gli indici dei prezzi al consumo, dei prezzi alla produzione dell'industria e dei servizi e gli indici delle retribuzioni contrattuali orarie. Inoltre, ai sensi dell'ex c. 4, dell'art. 60, si prevedeva che "Gli indici di costo e di prezzo di cui al comma 3 sono pubblicati, unitamente alla relativa metodologia di calcolo, sul portale istituzionale dell'ISTAT in conformità alle pertinenti disposizioni normative europee e nazionali in materia di comunicazione e diffusione dell'informazione statistica ufficiale. Con provvedimento adottato dal Ministero dell'infrastrutture e dei trasporti, sentito l'ISTAT, sono individuate eventuali ulteriori categorie di indici ovvero ulteriori specificazioni tipologiche o merceologiche delle categorie di indici individuate dal comma 3 nell'ambito degli indici già prodotti dall'ISTAT". Come sostenuto dalla Relazione illustrativa del codice, 95, "Si tratta di un sistema elaborato congiuntamente all'ISTAT, sulla base del fatto che sul suo sito vengono già pubblicati mensilmente (ma la pubblicazione potrebbe diventare trimestrale) degli indici di costo di costruzione riferiti a edilizia residenziale, capannoni industriali, tronchi stradali con tratti in galleria...e della circostanza per la quale l'Istituto ha già avviato un percorso per allargare il set di indici, comprendendo più opere stradali, opere ferroviarie, opere idriche, opere marittime...cosicché ogni lavoro possa trovare un indice più aderente e vicino alla sua specifica dinamica dei prezzi".

70 Pertanto, viene espunta al c. 3 che gli indici sono "elaborati dall'Istat".

- ni indicate nell'Allegato II.2-bis (tabella A);
- l'art. 60, c. 4-*bis*, prevede che gli indici di prezzo, insieme alla metodologia di calcolo, siano pubblicati sul sito istituzionale dell'Istat;
- l'art. 60, c. 4-*ter*, per gli appalti di servizi e forniture che dispongano, in ragione dei settori di riferimento, di specifici indici di determinazione della variazione del prezzo, precisa che resta comunque ferma la possibilità di utilizzare gli indici settoriali in sostituzione di quelli previsti dall'art. 60, c. 3, lett. b).

### 3. Riflessioni conclusive: un bilancio di luci e ombre

Il Pnrr ha fissato scadenze tassative per l'approvazione delle misure legislative nonché per l'adozione delle misure attuative, rilevando che i tempi di emanazione delle seconde sono particolarmente ravvicinate e strettamente conseguenti alle prime. Ciò ha richiesto, come è stato ricordato, un nuovo “metodo di governo”<sup>(71)</sup> attraverso cui rispettare le tempistiche indicate, pena il mancato pagamento delle rate da parte della Commissione; da cui deriverebbe un impatto (negativo) sul sistema Paese, in ordine alla fiducia verso le istituzioni<sup>(72)</sup> e, in particolare, verso l'Europa<sup>(73)</sup>.

Proprio la materia dei contratti pubblici sembra costituire un caso emblematico, specie in un contesto così delineato, rendendo chiaro che “il momento per il giro di boa per il settore [...] è arrivato e che l'occasione non va sprecata”<sup>(74)</sup>. Infatti, la legge di delega doveva essere approvata entro il 30 giugno 2022, l'entrata in vigore dei decreti legislativi era previsto entro il 30 marzo 2023, mentre per la predisposizione di tutti gli atti attuativi il tempo a disposizione rimanente era soltanto di tre mesi. Come è stato osservato, il legislatore nazionale ha rispettato le tempistiche di cui sopra, emanando la legge di delega, il nuovo codice degli appalti di cui al d.lgs. n. 36/2023 e i numerosi allegati che, di fatto, hanno costituito la quasi totalità della disciplina attuativa.

Tale impostazione sembra essere stata confermata con l'adozione del d.lgs. n. 209/2024 che, seguendo la *ratio* del legislatore del 2023, ha puntato a migliorare la chiarezza, l'ordine e la coerenza della disciplina complessiva della materia, introducen-

71 N. LUPO, *I fondamenti europei del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., 20.

72 La letteratura più recente ha riconosciuto il ruolo rilevante della fiducia sotto vari punti di vista, soprattutto la fiducia assume un ruolo rilevante dal punto di vista economico e della *compliance*, vedi C. DAUDE, H. GUTIÉRREZ, A. MELGUÍZO, *What Drives Tax Morale?*, in Oecd Development Centre Working Paper, n. 315, 2012, 13. “*Trust and satisfaction with democracy, with the government, and specifically with provided health and education services increase tax morale*”; N. D. JOHNSON, A. A. MISLIN, *Trust games: A meta-analysis*, in Journal of Economic Psychology, n. 32, 2011, 865. “*Higher levels of trust have been associated with more efficient judicial systems, higher quality government bureaucracies, lower corruption, and greater financial development*”; B. TORGLER e F. SCHNEIDER, *Shadow Economy, Tax Morale, Governance and Institutional Quality: A Panel*, in Iza Discussion Paper, n. 2563, 2007, 3. “*an inefficient state where corruption is rampant the citizens will have little trust in authority and thus a low incentive to cooperate*”. Sul rapporto tra lo Stato e cittadini vedi M. S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione*, cit., 32, Secondo l'autorevole Autore, la fiducia non sarà raggiunta “*finché non sia cancellata [...] l'odierna figura dello Stato: per i cittadini esso non è un amico sicuro e autorevole, ma una creatura ambigua, irragionevole, lontana [...]*”; M. A. CABIDDU, *Il costo dell'incertezza*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla Legge?*, cit., 359-360, in cui si evidenzia che a fronte di un quadro normativo caratterizzato da incertezza, la fiducia verso le istituzioni e la stessa legge rischia di venire compromessa “[...] al crescere dell'incertezza corrisponde un maggior bisogno di fiducia e una minore propensione ad accordarla [...]”. Per quanto riguarda la fiducia e i comportamenti dei cittadini in presenza di crisi (specie nel periodo pandemico) vedi M. DE BENEDETTO, *Regulating in Times of Tragic Choices*, in The regulatory review, 2020, <https://www.theregview.org/2020/05/06/de-benedetto-regulating-times-tragic-choices>. Sul rapporto tra corruzione e fiducia, vedi M. DE BENEDETTO, *La qualità della funzione regolatoria: ieri, oggi e domani*, in *Historia et ius*, n. 9, 2016, 14. “[...] la stessa crisi di fiducia nella regolazione è legata alla “corruzione delle regole” anzi vi sarebbe una relazione di diretta proporzionalità tra l'inflazione legislativa e la diffusione della corruzione”. Da ultimo, per quanto riguarda il rapporto tra fiducia e legislazione vedi M. DE BENEDETTO, N. RANGONE, N. LUPO (eds), *The Crisis of Confidence in Legislation*, Nomos, Hart Publishing, 2020.

73 La più recente indagine Eurobarometro, pubblicata a novembre del 2024, ha confermato che attualmente vi è il più alto livello di fiducia dei cittadini verso le istituzioni europee. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_24\\_6126](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_24_6126)

74 L. DONATO, *La controversa ripartenza degli appalti pubblici dopo l'emergenza COVID-19*, in Osservatorio Air, 2020, 5.



do novelle al testo del codice nonché agli allegati, inserendone anche di nuovi.

Il decreto correttivo puntava a far fronte alle ulteriori *milestone* del Pnrr che miravano a rendere pienamente operativo il Sistema Nazionale di *eProcurement*, applicare misure per migliorare la velocità decisionale nell'aggiudicazione degli appalti (in termini di riduzione del tempo medio tra il termine per la presentazione delle offerte e la data della firma del contratto da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, riduzione del tempo medio tra l'aggiudicazione dell'appalto e la realizzazione dell'opera), incrementare il personale formato dalla Strategia professionalizzante degli acquirenti pubblici, accrescere il numero delle stazioni appaltanti che utilizzano i sistemi dinamici di acquisizione e che siano in possesso di più elevate competenze digitali (come richiesto dalla qualificazione) e altri<sup>(75)</sup>.

Senza poter fornire un riscontro esaustivo sul conseguimento dei traguardi/obiettivi, la cui valutazione è rimessa alle istituzioni dell'Unione europea<sup>(76)</sup>, indubbiamente il nuovo "metodo di governo"<sup>(77)</sup> approntato per rispondere alle sollecitazioni del Pnrr sembra aver dato prova di tenuta<sup>(78)</sup>, nonostante la moltiplicazione di traguardi e obiettivi<sup>(79)</sup>, anche con riferimento alla riforma del sistema degli appalti pubblici.

Alcuni istituti analizzati sembrano aver colmato i vuoti presenti all'interno del quadro normativo vigente, tra i quali si ricorda la previsione volta a rafforzare le tutele per i lavoratori con l'indicazione obbligatoria nei documenti di gara iniziali dei Ccnl; la costituzione di un sistema di premi e sanzioni dedicato ad incentivare gli appaltatori al rispetto dei termini per l'esecuzione dei contratti<sup>(80)</sup>; l'inserimento di incentivi per promuovere la qualificazione delle stazioni appaltanti.

Tuttavia, a parere di chi scrive, la valutazione dell'efficacia delle misure adottate dovrebbe passare anche da un attento e più esteso monitoraggio di medio-lungo periodo, sulla base di dati che siano empiricamente misurabili e che possano rilevare se le modifiche introdotte abbiano ottenuti i risultati sperati<sup>(81)</sup>. Altrimenti, vi è il rischio di dotarsi di strumenti formalmente rispondenti ai traguardi dichiarati, "ma non ade-

75 Si precisa altresì che alcune delle *milestone* del Pnrr in materia di riforma del sistema degli appalti pubblici sono stati raggiunti attraverso l'adozione di strumenti e disposizioni *ad hoc* (e dunque non sono contenuti all'interno del decreto correttivo esaminato).

76 A tal riguardo, è stato predisposto un allegato riepilogativo al presente contributo, nel quale vengono elencati tutti i *milestone* e *target*, gli interventi adottati e si dà conto anche della valutazione preliminare della Commissione europea. A tal fine, i contenuti della tabella sono stati elaborati a partire dai dossier pubblicati sui siti e portali istituzionali (tra cui il Portale Italia Domani). Per quanto riguarda le valutazioni, sono stati consultati tutte le *Preliminary assessment* dalla Commissione disponibili, di cui si è riportato il giudizio sintetico. Si precisa che lo scorso 30 dicembre 2024, il Governo italiano ha inviato alla Commissione europea la richiesta di pagamento della settima rata del Pnrr, il cui versamento avverrà al termine dell'iter di valutazione previsto dalle procedure europee, finalizzato a verificare il conseguimento delle *milestone* e dei *target* previsti. Al momento della pubblicazione del contributo non è ancora stata pubblicata la valutazione preliminare della Commissione sulla richiesta di pagamento della settimana rata.

77 N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, cit., 3-4.

78 Sulla tenuta (positiva) del nuovo "metodo di governo" si rinviano le più recenti riflessioni di N. LUPO, *PNRR e cicli politico-elettorali, tra Unione europea e Stati membri*, cit., 8 s..

79 La Corte dei conti europea ha rilevato altresì che le *milestone* e i *target* sono spesso definiti in modo vago. <https://eucrim.eu/news/eca-report-on-commissions-assessment-of-national-recovery-and-resilience-plans/>

80 Ciò sembra rinviare al *mix* di incentivi cd. "carrots and sticks" utilizzato da ampia dottrina al fine di suggerire un sistema di premi e sanzioni in grado di promuovere la *compliance*, vedi S. ROSE-ACKERMAN, *The Political Economy of Corruption*, in K. A. ELLIOT (ed), *Corruption and the Global Economy*, Washington, Institute for International Economics, 1997, 49. "The goal is to use a combination of carrots (desirable pay and benefits) and sticks (legal and administrative penalties) to deter payoffs"; M. DE BENEDETTO, *Corruption from a Regulatory Perspective*, Oxford, Bloomsbury Publishing, 2021, 20 "Many institutional questions arise in this regard, especially relating to the 'enforcement style', the choice between 'carrots and sticks' (is it preferable to punish or to persuade?), the problem of limiting costs of enforcement, and the use of behavioural and cognitive insights as a way to strengthen voluntary compliance".

81 G. DE BLASIO, A. NICITA, F. PAMMOLLI, *Introduzione. È l'evidenza, bellezza!*, in IDD. (a cura di), *Evidence based Policy! Ovvero perché politiche pubbliche basate sull'evidenza empirica rendono migliore l'Italia*, Bologna, Il Mulino, 2021, 7. Gli Autori hanno suggerito di utilizzare in modo sistematico gli strumenti di *better regulation* attraverso i quali "disegnare le politiche sulla base delle evidenze empiriche [...]" e, ove necessario, puntare a correggerle sulla base dell'analisi degli effetti che esse producono, contribuendo all'effettività delle regole.



guatamente praticati”<sup>(82)</sup>.

Ciò sembra richiamare alla mente una delle patologie del nostro ordinamento ovvero il limitato apporto dell’attuale istruttoria normativa<sup>(83)</sup>, in specie dell’analisi di impatto della regolamentazione<sup>(84)</sup>, che rischia di comportare un esercizio della funzione legislativa “alla cieca”<sup>(85)</sup>, il cui risultato è l’adozione di politiche (o addirittura intere riforme)<sup>(86)</sup> destinate a produrre effetti casuali ed inefficaci<sup>(87)</sup>. Peraltro, con riguardo all’istruttoria che ha accompagnato l’adozione del codice del 2016 e del 2023, la valutazione cd. “*prognostica*”<sup>(88)</sup> degli effetti sembra essere limitata<sup>(89)</sup>.

Soprattutto si segnala che la *milestone* M1C184-bis – volta all’adozione di misure di esecuzione per migliorare la rapidità decisionale nell’aggiudicazione degli appalti da parte delle stazioni appaltanti – prevede che “*la Cabina di regia, sentita l’ANAC, svolga un’analisi dell’impatto dell’eProcurement sui tempi di aggiudicazione dell’appalto fino alla conclusione del contratto una valutazione della rapidità decisionale allo stato dell’arte, il monitoraggio delle migliori pratiche delle stazioni appaltanti volte ad abbreviare i tempi di aggiudicazione degli appalti e un’analisi del quadro legislativo per individuare eventuali questioni critiche nelle procedure di aggiudicazione degli appalti e, in base a tale analisi, proporre iniziative finalizzate a ridurre i tempi di decisione*”<sup>(90)</sup>.

Proprio sotto tale profilo, una delle innovazioni più rilevanti del codice nonché

82 A. PAJNO, *Il sistema amministrativo e il decreto semplificazioni. Qualche osservazione sulla disciplina dei contratti pubblici e sulle responsabilità*, in Irpa.eu, 2020.

83 La maggior parte della dottrina ha riscontrato la perdurante assenza di un’adeguata istruttoria e, in particolare, di tecniche di analisi della regolazione attraverso cui misurare l’impatto delle regole sui destinatari, e ridurre così al minimo i possibili effetti collaterali e conseguenze inintenzionali. Vedi N. LUPO, *La lunga crisi del procedimento legislativo e l’impossibile qualità delle regole*, in *Analisi giuridica dell’economia*, n. 2, 2013, 421-435, in particolare 425. L’Autore ha rilevato la crescente difficoltà degli istituti giuridici di rispondere ai bisogni della società e di governare la sua trasformazione. Ciò ha determinato la perdita dei tratti tipici della legge e delle caratteristiche del procedimento legislativo parlamentare “*dando origine ad una serie di patologie che hanno determinato un forte scadimento della qualità sia formale sia sostanziale della legislazione approvata*”; A. MANZELLA, *Tecnica giuridica versus certezza del diritto*, in *Parlamenti regionali*, n. 12, Milano, Franco Angeli, 2004, 16-19, il quale indica propria nella qualità dell’istruttoria e nella qualità dei soggetti coinvolti nella istruttoria stessa (coloro che la norma la devono scrivere e coloro che la norma la devono attuare) uno degli aspetti dirimenti della crisi della legislazione e dell’incertezza del diritto. Per un approfondimento più ampio sul tema si rinvia a M. DE BENEDETTO, M. MARTONE, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Milano, Il Mulino, 2011.

84 Ciò sembra confermato dall’Ocse, le cui *review* sulle politiche di regolazione adottate dall’Italia hanno riscontrato un progresso “stupefacente”, con dei nodi ancora da sciogliere. Vedi OECD, *Better Regulation in Europe: Italy 2012*, Paris, Oecd, 2012, 15. Altresì la dottrina è ampiamente concorde nel ritenere che l’utilizzo di tale strumento sia limitato. Vedi B. G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, Il Mulino, 2011, 111, il quale non ha mancato di osservare sull’Analisi di impatto della regolazione “*molte norme la hanno prevista e disciplinata, ma relativamente poche analisi di impatto sono state fatte, con effetti trascurabili sulla qualità della legislazione*”; U. RESCIGNO, *Seminario nazionale di studio: strumenti per il drafting e il linguaggio delle leggi*, Bologna, 19-20 giugno 1997, in *Iter legis*, n. 1 1998, 1-380. In particolare, secondo l’Autore “*l’Air doveva diventare istituzionale e sistematica*”, cosa che nella prassi non è mai avvenuto.

85 Così G. D. ROMAGNOSI, *Questioni sull’ordinamento delle statistiche*, in *Collezione degli articoli di economia politica e statistica civile*, II° ed., Prato, 1836, 11.

86 M. DE BENEDETTO, *Tecniche di analisi della regolazione nell’istruttoria degli atti normativi del Governo: “niente (o assai poco) di nuovo sotto il sole”*, in *Osservatorio sull’Analisi di impatto della regolazione*, settembre 2010, 13. “*La visione occasionale di Air allegata a provvedimenti normativi, anche rilevanti - ad esempio, in materia di federalismo fiscale - ha consentito di quotarne la ricorrente consistenza: un paio di cartelle*”.

87 In particolare, il rischio è di adottare regole scarsamente effettive. Vedi G. CORSO, M. DE BENEDETTO, N. RANGONE, *Diritto amministrativo effettivo. Una introduzione*, Bologna, Il Mulino, 2022, 51.

88 Cfr. M. DE BENEDETTO, *Leconomia sociale di mercato e le sfide del diritto amministrativo*, in *Sociologia*, n. 2, 2009, 128, in cui l’Analisi di impatto della regolamentazione è considerata uno strumento “*volto a rappresentare in chiave prognostica i possibili effetti delle regolazioni da adottarsi su imprese, amministrazioni e cittadini, anche sulla base di consultazioni*”.

89 M. DE BENEDETTO, *Disciplina dei contratti pubblici, prevenzione della corruzione ed effettività delle funzioni amministrative*, cit., 92. Al termine della riflessione si riconosce che “*impiantare un sistema di monitoraggio per valutare il successo della riforma non è semplice*”.

90 Dossier “I traguardi e gli obiettivi per il conseguimento della VII rata. Focus sui profili finanziari del Piano e la programmazione nelle Regioni”, Senato della Repubblica, Camera dei deputati, 20 febbraio 2025, 30.

uno dei temi centrali del decreto correttivo riguarda la digitalizzazione delle procedure di affidamento che, ormai, si estende a tutte le fasi: a) quella iniziale, di invio e ricezione delle offerte, la cui gestione avviene attraverso piattaforme digitali; b) la valutazione del possesso dei requisiti, che si svolge all'interno del Fvoe, richiedendo l'interoperabilità tra i diversi enti certificatori per rendere effettiva la disponibilità dei documenti richiesti; c) infine quella esecutiva (da sempre l'anello debole e quella più trascurata) che, proprio con riguardo ai progetti a valere sui fondi Pnrr, ha previsto la costituzione di ulteriori portali *ad hoc* per il monitoraggio e la rendicontazione delle spese<sup>91</sup>.

Nel caso in cui in una delle fasi si dovesse interrompere il flusso informativo a causa di un malfunzionamento o, peggio, quando una procedura non prevede l'interoperabilità delle banche dati, il processo di digitalizzazione si interromperebbe, rischiando di determinare un ritardo dei tempi per l'aggiudicazione, la stipula del contratto nonché ulteriori rallentamenti. Ciò sembra essere frequente nel caso del subappalto, la cui autorizzazione da parte della stazione appaltante impone la verifica del possesso dei requisiti, ai sensi dell'art. 119, c. 4, del codice, tramite l'invio delle PEC alle singole autorità competenti (Agenzia delle entrate, Procura territoriale competente e così via) per procedere agli accertamenti richiesti. Ciò per l'impossibilità (attuale) del Fvoe di essere utilizzato nel caso di specie.

A fronte di tale analisi sembra potersi sostenere che se da un lato il processo di digitalizzazione ha compiuto importanti passi in avanti, accelerando alcuni *steps* dell'affidamento, dall'altro pare non sia altrettanto scontato considerare che il mero utilizzo delle innovazioni tecnologiche conduca necessariamente ad una semplificazione delle procedure<sup>92</sup>.

Pertanto, l'auspicio è che, a fronte di tutti gli interventi che di recente sono stati adottati – ricordando che in pochi anni è stato emanato il nuovo codice (con i suoi numerosi allegati), il decreto correttivo (che ha sua volta ha introdotto ulteriori istituti e modificato quelli esistenti), nonché un complesso di disposizioni di *soft-law* (linee-guida, circolari) – si possa addivenire ad un quadro normativo stabile e meditato in materia, ricordando la metafora (o meglio, la lezione) di Michelangelo “*che crea per sottrazione dal marmo potrebbe estendersi pure all'ordinamento giuridico. E questo vale per il processo in modo particolare. Occorrono regole stabili e leggere. Le modifiche continue creano effetti negativi quasi sempre superiori - e di molto - a quelli positivi: specie se sono modifiche poco meditate, contestate dal foro e dalla dottrina, non condivise con i giudici*”<sup>93</sup>.

91 A tal proposito si vedano le linee-guida per i progetti Pnrr, <https://italiadomani.gov.it/content/dam/sogei-ng/documenti/Allegato%201%20-%20Linee%20Guida%20per%20il%20Monitoraggio%20del%20PNRR.pdf>

92 Per una riflessione sul tema vedi M. DE BENEDETTO, *Qualità della legislazione tra scienza, tecnica e tecnologia: prime riflessioni*, in Osservatorio sulle fonti, n. 2, 2022, 383-396.

93 M. LIPARI, *La proposta di modifica del rito appalti: complicazioni e decodificazioni senza utilità?*, in *giustizia-amministrativa.it*, 3 luglio 2020.

## SICUREZZA URBANA

# Sicurezza (urbana) e libertà di circolazione: la Consulta “salva” il daspo urbano

**SOMMARIO:** 1. Le questioni di legittimità proposte e la decisione della Corte. 2. Il decreto “Minniti”. Cenni. 3. Le misure di prevenzione in Italia: inquadramento normativo e giurisprudenza costituzionale. 4. Conclusioni.

DI VITTORIA DROSI

**ABSTRACT:** Il contributo tratta, partendo dall'analisi delle recenti questioni di legittimità proposte in materia dei cc.dd. mini-daspo e daspo urbano e le decisioni assunte su tale tema da parte della Corte costituzionale, il concetto ampio di “sicurezza”, evidenziandone i tratti salienti attraverso le novità introdotte dal legislatore nel 2017. Con una approfondita disamina delle pronunce concernenti il dispositivo dell'allontanamento vengono messe in luce le caratteristiche interpretative che ne distinguono l'utilizzo come misura di prevenzione personale o misura di prevenzione atipica.

**ABSTRACT:** *The contribution analyses, starting from the analysis of the recent questions of legitimacy proposed on the subject of the so-called mini-daspo and urban daspo and the decisions taken on this subject by the Constitutional Court, the broad concept of 'security', highlighting the salient features through the innovations introduced by the legislator. With an in-depth examination of the pronouncements concerning the expulsion device, the interpretative characteristics that distinguish its use as a personal prevention measure or as an atypical prevention measure are highlighted.*

## 1. Le questioni di legittimità proposte e la decisione della Corte.

Lo scorso 25 marzo la Corte costituzionale<sup>(1)</sup> ha dichiarato, in parte non ammissibili, e in parte non fondate, le questioni di legittimità costituzionale che hanno coinvolto i cc.dd. mini-daspo e daspo urbano, nonché la correlativa fattispecie penale in caso

1 Il testo del comunicato della Corte è disponibile al link

[https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC\\_CS\\_20240325112559.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20240325112559.pdf);

mentre il testo della sentenza n. 47 del 2024 (Redattore Modugno) è disponibile al link

[https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param\\_ecli=ECLI:IT:COST:2024:47](https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:2024:47)

In dottrina v. F. D'ERRICO, *La Consulta salva il Daspo urbano. Criticità di sistema e incongruenze ermeneutiche della sentenza n. 47/2024, nota a Corte costituzionale 25 marzo 2024, n. 47 - Pres. Barbera - Rel. Modugno - Ric. Tribunale di Firenze*, in *Diritto penale e processo*, 8, 1029 e ss..

di violazione di quest'ultimo<sup>(2)</sup>. La pronuncia è stata criticata – non solo dal punto di vista del metodo ermeneutico impiegato – ma anche in relazione alle valutazioni svolte sul rapporto tra l'istituto del cd. daspo urbano e certe garanzie costituzionali, ritenute vincolanti anche in materia di prevenzione<sup>(3)</sup>.

Più in dettaglio, il giudice rimettente<sup>(4)</sup> – chiamato ad accertare la penale responsabilità dell'imputato per il reato che si realizza in caso di violazione del cd. daspo urbano – ha sollevato questione di legittimità costituzionale censurando gli artt. 9, comma I, e 10 commi I e II, del cd. Decreto Minniti del 2017<sup>(5)</sup>, per violazione degli artt. 3, 16 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 2 del Protocollo n. 4 CEDU.

Il comma I dell'art. 9 prevede una sanzione amministrativa pecuniaria per chiunque – *in violazione di divieti di stazionamento o di occupazione* – realizzi condotte che *impediscono l'accessibilità e la fruizione delle infrastrutture dei servizi di trasporto*. Il comma I dell'art. 10 disciplina, invece, l'ordine di allontanamento adottato dagli organi accertatori (cd. mini-daspo); mentre la prima parte del comma II (cd. daspo urbano) stabilisce che «[n]ei casi di reiterazione delle condotte di cui all'articolo 9, commi 1 e 2, il questore, qualora dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza, può disporre, con provvedimento motivato, per un periodo non superiore a dodici mesi, il divieto di accesso ad una o più delle aree di cui all'articolo 9. [...]». Il comma II del medesimo art. 10 prosegue prevedendo che: «[i]l contravventore al divieto di cui al presente comma è punito con l'arresto». Quindi, la eventuale violazione del divieto del questore integra automaticamente una fattispecie di reato contravvenzionale. Il Decreto Minniti avrebbe predisposto, dunque, una «fattispecie a formazione progressiva»: le misure applicate sono progressivamente aggravate, potendosi giungere persino alla commissione di un fatto di reato.

Secondo il giudice *a quo* il provvedimento del questore di cui all'art. 10 comma II (cioè, il divieto di accesso, cd. daspo urbano) comporterebbe una limitazione della libertà di circolazione (art. 16 Cost.) impedendo al destinatario – per un periodo fino a 12 mesi – l'accesso ad alcune aree. Il giudice *a quo* dichiara di essere perfettamente consapevole che l'art. 16 Cost. ammette certe limitazioni alla libertà di circolazione,

2 Con riferimento alla riconducibilità della disciplina del c.d. daspo urbano alla materia dell'“ordine pubblico e sicurezza”, v. Corte cost. 24 luglio 2019, n. 195, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2019, 2246 e ss., con nota di B. DE MARIA, *La Corte sul Decreto sicurezza, tra nuove configurazioni della ridondanza e limitazioni ai “Daspo urbani”*, e G. ZAMPETTI, *Principio di legalità sostanziale e attribuzione al prefetto di un potere sostitutivo straordinario sugli atti degli enti locali*.

Più in generale sulla disciplina delle misure di cui agli artt. 9 e 10, Decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, e sugli interventi di riforma che si sono susseguiti negli ultimi anni, v. S. SCHIAVONE, *Le misure di prevenzione cc.dd. atipiche*, in L. DELLA RAGIONE - A. MARANDOLA - A. ZAMPAGLIONE (a cura di), *Misure di prevenzione interdittive antimafia e procedimento*, Giuffrè, Milano, 2022, 213 e ss.; S. ZIRULIA, *Il diritto penale nel “Decreto Lamorgese”: nuove norme, vecchie politiche criminali*, in *Diritto penale e processo*, 2021, 567 e ss.; L. RISICATO, *Il confine e il confino: uno sguardo d'insieme alle disposizioni penali del “decreto sicurezza”*, in *Diritto penale e processo*, 2019, 15 e ss.; A. AIMI, *Il “Decreto sicurezza” 2018: i profili penalistici*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2018, 171 e ss.; M. PELISSERO, *Il potenziamento delle sanzioni punitive e delle misure di prevenzione personali nel nuovo decreto sicurezza*, in *Studium Iuris*, 2017, 10, 1100 ss.; sempre M. PELISSERO, *La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?*, in *Diritto penale e processo*, 2017, 845 e ss.; C. RUGA RIVA - R. CORNELLI - A. SQUAZZONI - P. RONDINI - B. BISCONTI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il Sindaco, il Questore e il Prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, in *Diritto penale contemporaneo - Rivista trimestrale*, 2017, 4, 224 e ss.; C. RUGA RIVA, *Il d.l. in materia di sicurezza delle città: verso una repressione urbi et orbi?*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2017, 3, 272 e ss.; C. FORTE, *Il decreto Minniti: sicurezza integrata e “D.A.S.P.O. urbano”*. Da una governance multilivello il rischio di una... “repressione multilivello”, in *Diritto penale contemporaneo*, 22 maggio 2017.

3 Cfr. v. F. D'ERRICO, *La Consulta salva il Daspo urbano, cit., passim*.

4 Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, in composizione monocratica - ordinanza del 30 gennaio 2023, iscritta al n. 28 del registro ordinanze 2023.

5 Cioè il Decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, intitolato “Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale”, convertito con modificazioni in l. 13 aprile 2017, n. 46, disponibile al link <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2017-02-17:13;vig=>

ma evidenza che si deve trattare esclusivamente di «limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza». Il giudice rimettente argomenta sottolineando che la Corte costituzionale – fin dai suoi esordi – avesse chiarito che bisogna «dare alla parola “sicurezza” il significato di situazione nella quale sia assicurato ai cittadini, per quanto è possibile, il pacifico esercizio di quei diritti di libertà che la Costituzione garantisce con tanta forza»<sup>(6)</sup>. La censura deriverebbe dunque – tra le altre cose – dalla circostanza secondo cui l'art. 10, comma II – pur legando il divieto di accesso del questore alla condizione che «dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza» – farebbe illegittimamente riferimento ad una sicurezza “altra”, cioè ad un concetto di sicurezza molto più ampio di quello soprarichiamato, unico che – tutt’oggi – legittima le eccezionali limitazioni alla libertà di circolazione. L'art. 4 del medesimo Decreto Minniti stabilisce, infatti, che per “sicurezza urbana” deve intendersi «il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città [...]». Ci si troverebbe, dunque, di fronte a un inedito concetto di sicurezza comprendente persino aspetti attinenti al “decoro”. Secondo il rimettente, quindi, la norma censurata consentirebbe limitazioni alla libertà di circolazione in funzione della tutela di interessi – quali la vivibilità e il decoro – ulteriori rispetto alla sicurezza cd. primaria, l'unica sicurezza che invece – a suo avviso – legittima eventuali limitazioni alla libertà di circolazione. In ogni caso, il quesito su come debba intendersi il concetto di sicurezza ammette esclusivamente due opzioni: da un lato, un concetto di sicurezza più ampio di quello previsto dall'art. 16 Cost., e in quanto tale, dunque, costituzionalmente illegittimo; dall'altro, una nozione di sicurezza in linea con quella indicata dalla Costituzione. *Tertium non datur.*

Tra l'altro – secondo la ricostruzione prospettata dal giudice *a quo* – la parte iniziale della disposizione censurata (cioè, quella che prevede i presupposti del divieto di allontanamento del questore) non richiederebbe *neppure* che sussista un pericolo per la sicurezza, ma si “accontenterebbe” che dalla condotta «*possa derivare pericolo per la sicurezza*». Per sintetizzare, se volessimo utilizzare le categorie penalistiche classiche, potremmo dire che il rimettente ritiene che la norma censurata abbia predisposto una fattispecie in cui l'evento sia la messa in pericolo in sé, e, dunque, come se la misura (non penale) fosse strutturata sulla falsariga di un cd. *reato di pericolo astratto*. La fattispecie penale che segue in caso di violazione del divieto di accesso, invece, non richiederebbe neppure l'accertamento della messa in pericolo; quindi, integrerebbe una ipotesi di fattispecie di pericolo presunto: «*[i]l contravventore al divieto di cui al presente comma è punito*».

Il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale della disposizione in esame anche in riferimento al parametro di cui all'art. 3 Cost., cioè al principio di *proporzionalità e ragionevolezza*, in quanto l'applicazione del cd. daspo urbano determinerebbe la compromissione di una libertà fondamentale – quale quella di circolazione – anche quando non strettamente necessario, essendo il pericolo solo eventuale. La disposizione censurata, inoltre, violerebbe l'art. 117, comma I, Cost. in riferimento all'art. 2 Prot. n. 4 CEDU. L'individuazione poco rigorosa dei presupposti che legittimano il divieto di accesso lascerebbe all'autorità amministrativa, inoltre, una eccessiva discrezionalità, in violazione dell'insegnamento della Corte EDU<sup>(7)</sup> proprio con riguardo alla libertà di circolazione (tutelata dall'art. 2 Prot. n. 4 CEDU): ogni norma che rappresenti il fondamento per l'interferenza statale nei diritti e libertà fondamentali deve essere caratterizzata da sufficiente precisione e determinatezza, al fine di offrire una effettiva protezione contro le ingerenze arbitrarie da parte delle autorità pubbliche. Invece, la

6 Cfr. la storica sentenza n. 2 del 1956, disponibile al link

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1956&numero=2>

7 Ci si riferisce alla sentenza della Corte EDU *De Tommaso c. Italia*, disponibile al link <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22%3A%5B%22001-171804%22%5D%7D>

non tassativa descrizione della condotta (art. 9, comma I), l'evanescenza e ampiezza del nuovo concetto di "sicurezza urbana", e la circostanza che sia sufficiente un pericolo anche solo eventuale per la stessa, renderebbero – secondo il giudice *a quo* – la norma non sufficientemente precisa e determinata, lasciando il cittadino esposto al sostanziale arbitrio dell'autorità amministrativa.

Il rimettente dubita, in secondo luogo, della legittimità costituzionale degli artt. 9, comma I e 10, comma I, entrambi ritenuti in violazione dell'art. 16 Cost., e il primo anche dell'art. 3 Cost.. Nonostante il giudizio *a quo* riguardi la fattispecie di reato (conseguenza dalla violazione del divieto di accesso del questore, e non già l'ordine di allontanamento), secondo il rimettente, la questione sul cd. mini-daspo sarebbe comunque rilevante, in quanto trattasi di «*fattispecie a formazione progressiva*». Quindi, se le disposizioni che prevedono il cd. mini-daspo fossero dichiarate illegittime, allora lo sarebbero "a cascata", sia la norma che prevede il divieto di accesso del questore, sia la norma che prevede la fattispecie penale in violazione di quest'ultimo divieto. Se l'applicazione del cd. daspo urbano/divieto di accesso del questore *almeno* richiedere la sussistenza di un *possibile pericolo per la sicurezza*, il mini-daspo, invece, nel prevedere i presupposti dell'ordine di allontanamento (per quarantotto ore dal luogo in cui è stata tenuta la condotta) rivolto dall'organo accertatore non fa neppure riferimento ai possibili pericoli per la sicurezza, e quindi conseguirebbe *automaticamente* alla re-alizzazione delle condotte.

Il rimettente, anche in riferimento alla misura del cd. mini-daspo, lamenta la possibile violazione dell'art. 3 Cost: la norma censurata, infatti, prevedendo l'ordine di allontanamento nei confronti di chi – violando divieti di stazionamento o di occupazione – tenga condotte che impediscano l'accessibilità e la fruizione delle infrastrutture dei trasporti, colpisce condotte che potrebbero non avere alcuna rilevanza penale, mentre le misure non sarebbero, invece, applicate contro coloro che – negli stessi luoghi – commettano fatti ben più pericolosi per la sicurezza, ed eventualmente anche penalmente rilevanti.

Nella decisione è stato ritenuto preferibile affrontare in ordine parzialmente diverso le questioni rispetto all'ordine proposto dal rimettente. La Corte ha ritenuto la questione sul cd. mini-daspo (artt. 9, comma I, e 10, comma I) per violazione dell'art. 16 Cost. inammissibile per difetto di rilevanza, in quanto il rimettente (giudice penale) si sarebbe dovuto occupare *esclusivamente* della fattispecie penale conseguente alla violazione del divieto di accesso del questore, e non anche degli ordini di allontanamento che hanno preceduto tale divieto. Quindi l'eventuale accoglimento della questione sul cd. mini daspo «*non impedirebbe affatto all'istituto del divieto di accesso di operare, rimanendo perciò ininfluenza nel giudizio a quo*».

Diversamente sono state ritenute rilevanti – e quindi poi decise nel merito – tutte le questioni che hanno investito il divieto di accesso del questore (art. 10, comma II): l'illegittimità della misura prevista dalla prima parte del comma II dell'art. 10 travolgerebbe, infatti, anche la norma che prevede la fattispecie penale che incrimina la violazione del divieto di accesso. Nel merito, invece, la censura è stata ritenuta non fondata.

Quanto alla violazione dell'art. 16 Cost., la Corte ha ritenuto che il concetto di "sicurezza" adoperato nell'art. 10, comma II, deve essere interpretato in maniera più restrittiva rispetto a quanto prospettato dal ricorrente, operando, dunque, una *interpretazione costituzionalmente orientata*. Molteplici sono gli elementi suggeriti dalla Corte che depongono in tal senso. Intanto il Decreto Minniti si compone di due Capi all'interno dei quali il concetto di sicurezza potrebbe assumere accezioni differenti. Il primo è intitolato «*[c]ollaborazione interistituzionale per la promozione della sicurezza integrata e della sicurezza urbana*», e al suo interno la Sezione II si occupa della «*[s]icurezza urbana*», la cui definizione è data dall'art. 4. Tale norma definitoria non avreb-



be però alcuna ripercussione, invece, sulla interpretazione dell'art. 10, il quale – oltre ad essere collocato nel Capo successivo – fa riferimento alla «sicurezza» senza ulteriori specificazioni, cioè si riferisce a ciò che possiamo definire sicurezza in senso stretto (o primaria). Detto altrimenti, l'art. 10 non rinvia alla definizione di sicurezza urbana di cui all'art. 4, ma alla sicurezza primaria, o in senso stretto, di cui all'art. 16 Cost. Inoltre, il Capo II – all'interno del quale si trova l'art. 10 – è intitolato «*[d]isposizioni a tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano*». Ciò imporrebbe di ritenere che «sicurezza delle città» non sia sinonimo di «sicurezza urbana», cioè quella definita dall'art. 4. Sarebbe, infatti, poco intelligente che il legislatore, dopo avere fornito la definizione di sicurezza urbana nell'art. 4, poi, nello stesso decreto, utilizzasse una espressione diversa, quale «sicurezza delle città», per riferirsi al medesimo interesse/concetto. È pur vero che l'art. 9 è rubricato «*[m]isure a tutela del decoro di particolari luoghi*», ma si tratta della disposizione che prevede esclusivamente l'ordine di allontanamento (non anche il divieto di accesso), il quale prescinde dalla messa in pericolo per la sicurezza, che – invece – è richiesta per il divieto di accesso del questore, previsto dal successivo art. 10, comma II. Quindi – *a contrario* – quest'ultimo non rappresenterebbe una misura a tutela del decoro, ma della «sicurezza delle città».

Inoltre, l'espressione sicurezza *tout court* è presente in ben altre due norme all'interno del medesimo Capo II, rispetto alle quali la Corte ritiene indubitabile che il termine «sicurezza» debba intendersi nel senso di *prevenzione dei reati*. L'espressione «*per ragioni di sicurezza*» è presente nell'art. 13; mentre l'espressione «*possa derivare pericolo per la sicurezza*» è presente anche nell'art. 13-bis. Si tratta di particolari figure di divieto di accesso introdotte – rispettivamente – in funzione di contrasto dello spaccio di stupefacenti (art. 13), e di prevenzione di disordini (art. 13-bis). Quindi la Corte sembra suggerire al rimettente di operare una interpretazione dell'espressione sicurezza contenuta nell'art. 10, comma II, in linea con quella delle fattispecie di cui agli artt. 13 e 13-bis, di cui condivide la *ratio* di prevenzione dei reati. Inoltre, la Corte aveva già affermato che la disciplina in esame è predisposta allo scopo di «*evitare turbative dell'ordine pubblico nelle aree interessate, rientrando, perciò, nella materia "ordine pubblico e sicurezza"*»<sup>(8)</sup>. Si impone, dunque, quella interpretazione secondo cui – ai fini della legittimità della misura del divieto di accesso del questore – non è sufficiente che sia violato il decoro del luogo, ma è necessario che si realizzi un concreto pericolo per la sicurezza dei fruitori del servizio.

Parimenti non fondata è stata ritenuta la questione sull'art. 10, comma II, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., per contrasto con il principio di *proporzionalità e ragionevolezza*. Il rimettente lamentava che la disposizione di cui all'art. 10, comma II, non richiederebbe la sussistenza di un pericolo per la sicurezza, ma semplicemente che «*dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza*». La Corte ricorda come – premesso l'inquadramento della misura in esame nell'ambito delle misure di prevenzione (atipiche) – queste ultime richiedono – per loro stessa natura – necessariamente un *giudizio prognostico* sulla futura condotta del soggetto. Tra l'altro, la Corte sottolinea che ben ha fatto il legislatore a richiede espressamente che il pericolo per la sicurezza emerga «*dalla condotta tenuta*», e non dalla mera condotta di vita del destinatario (valorizzando, per esempio, i precedenti di polizia e penali). Dunque, affinché possa essere applicata la misura del divieto di accesso del questore, il comportamento del soggetto deve risultare *concretamente* sintomatico di un pericolo, per esempio, in ragione dell'atteggiamento aggressivo, minaccioso, insistente o molesto.

Il rimettente lamenta, inoltre, la violazione dell'art. 117, comma I, Cost., in rela-

8 Cfr. sentenza n. 195 del 2019, disponibile al link <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2019&numero=195>



zione all'art. 2 Prot. n. 4 CEDU, come interpretato dalla Corte EDU, in ragione della carenza di precisione e determinatezza nell'individuazione dei presupposti di applicazione della misura, la quale attribuirebbe eccessivi margini di discrezionalità all'autorità amministrativa del questore, lasciando così l'individuo esposto al suo sostanziale arbitrio. Il *deficit* deriverebbe dalla descrizione non ben definita della condotta di cui all'art. 9, comma I, dall'ambiguità del nuovo concetto di "sicurezza urbana", e dal carattere solo eventuale del pericolo per quest'ultima.

Quanto al primo profilo, la Corte impone di osservare come la condotta di cui all'art. 9, comma I, richiede che il soggetto – violando divieti di stationamento o di occupazione di spazi – abbia impedito l'accessibilità o la fruizione del servizio. L'identificazione dei divieti rilevanti – nonché la delimitazione del concetto di impedimento – non sono questioni straordinarie e stravaganti rispetto alle consuete questioni interpretative che si chiede di risolvere, prima all'autorità amministrativa chiamata ad applicare la misura, e dopo, al giudice amministrativo in caso di eventuale ricorso proposto dalla persona destinataria del provvedimento. Quanto alla seconda delle circostanze che renderebbe la disposizione imprecisa e indeterminata (cioè il requisito del pericolo per la sicurezza) la Corte ribadisce le argomentazioni già espresse al fine di non accogliere la censura della violazione dell'art. 16 Cost.. Infatti, la Corte conferma che l'espressione "sicurezza" deve ritenersi evocativa – non del più ampio concetto di sicurezza urbana di cui all'art. 4 – ma della sicurezza in una ottica di prevenzione dei reati. Da ultimo, per quanto attiene all'asserito carattere meramente eventuale del pericolo che legittima l'emanazione provvedimento del divieto di accesso, la Corte riprende le considerazioni precedentemente svolte circa il significato da attribuire alla locuzione «*possa derivare pericolo per la sicurezza*».

Resta la questione avente a oggetto l'art. 9, comma I, cioè la disposizione nella quale il legislatore ha proceduto all'individuazione delle condotte illecite, che il rimettente reputa, però – oltre che non precisa e determinata – anche contrastante con l'art. 3 Cost., sul rilievo che sarebbe irragionevole colpire condotte di impedimento all'accessibilità e alla fruizione – normalmente prive di rilevanza penale – e non anche, invece, altre condotte costituenti reato e ben più pericolose per la sicurezza. La Corte, invece ha ritenuto che – esattamente come avviene per l'individuazione in astratto delle condotte costituenti reato<sup>9</sup> – anche la selezione delle condotte presupposto delle misure di prevenzione sia espressione di discrezionalità legislativa, sindacabile esclusivamente in caso di manifesta irragionevolezza o arbitrio. Invece il rimettente – al fine di contestare la ragionevolezza della scelta legislativa – impone alla Corte un paragone con condotte del tutto eterogenee, quindi non comparabili. L'individuazione delle condotte (alla cui reiterazione *può* conseguire la misura del divieto di accesso) è stata fatta per selezionare comportamenti che – secondo il legislatore – ordinariamente provocano insicurezza per i fruitori del servizio.

Per i motivi esposti la Corte ha dichiarato inammissibile per difetto di rilevanza la questione di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma I, e 10, comma I; mentre ha dichiarato non fondate tutte le questioni di legittimità dell'art. 10, comma II, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 16 e 117, comma I, Cost. (in relazione all'art. 2 del Protocollo n. 4 CEDU).

## 2. Il decreto "Minniti". Cenni.

Le disposizioni censurate si inseriscono all'interno del c.d. decreto-legge Minniti del 2017, definitivamente convertito in legge il 18 aprile 2017<sup>10</sup> (poi irrobustito dal

<sup>9</sup> Cfr. sentenze n. 212 del 2019; n. 79 del 2016; n. 229 del 2015 e n. 250 del 2010.

<sup>10</sup> Ci si riferisce alla legge 18 aprile 2017, n.48, disponibile al link <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/04/21/17G00060/sg>

c.d. Decreto Salvini)<sup>(11)</sup>. Il passaggio parlamentare (con voto di fiducia) ha permesso sì di introdurre certi emendamenti, senza però “manipolare” i tratti essenziali del provvedimento governativo, permettendo, dunque, che fosse realizzata una certa continuità con gli interventi legislativi degli anni precedenti che hanno riguardato il tema della sicurezza, anche urbana.

La migliore dottrina ha sottolineato come il concetto di sicurezza – in quanto non facilmente riconducibile ad un significato univoco – sia particolarmente “ambiguo”<sup>(12)</sup> e polisemico e quindi strumentalizzabile a seconda della prospettiva scelta dal legislatore o dall'interprete. A causa di tale ambiguità si è manifestata in maniera «ricorrente [la] sovrapposizione tra sicurezza e tutela dell'ordine pubblico», rendendo questo “sfuggente bene giuridico” capace di ricomprendere al suo interno «persino [...] il decoro delle strade». In questo modo però «l'ordine pubblico in senso materiale ricomprende [...] anche la tutela dell'apparenza della pubblica tranquillità, mentre quello in senso ideale [...] perde la sua peculiare connotazione di oggetto di tutela giuridica per divenire strumento di politiche di law and order».

Le misure di cui ci occupiamo – nella prospettiva della maggioranza dell'epoca – avrebbero dovuto avere lo scopo di «assicurare la prevenzione di fenomeni antisociali e di inciviltà, così da favorire il rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e di convivenza civile, anche al fine di riqualificare e recuperare le aree e i siti più degradati»<sup>(13)</sup>. Negli ultimi decenni si è registrato un aumento dell'afflusso e stazionamento in certi “luoghi strategici” di un notevole numero di persone, le quali provocherebbero situazioni che avrebbero ripercussioni negative sulla vivibilità e sul decoro del luogo, e dunque della città. Ciò ha portato ogni Governo a intervenire, spesso come risposta “a caldo” a spiacevoli episodi di cronaca. Il legislatore italiano – in ambito sicurezza – ha spesso fatto ricorso la cd. decretazione d'urgenza per fronteggiare la (asseritamente) «straordinaria necessità ed urgenza di introdurre strumenti volti a rafforzare la sicurezza delle città e la vivibilità dei territori e di promuovere interventi volti al mantenimento del decoro urbano». L'utilizzo dello strumento della decretazione d'urgenza potrebbe apparire sintomatico della assenza di una autentica progettualità politica nell'ambito del contrasto ai fenomeni *lato sensu* criminali. Il decreto Minniti tenta, però, di intraprendere una strada parzialmente alternativa, che sembra essere di modifica più strutturale e sistematica della materia sicurezza urbana, e si focalizza esattamente su questo tema, realizzando modifiche di carattere “strumentale” al T.U.E.L., al TULPS e al Codice penale.

Tra le linee direttive del Decreto Minniti – per quanto di interesse ai fini della presente indagine – vi è stata l'introduzione di nuove misure volte a garantire la piena fruibilità di determinati luoghi pubblici “strategici”. Si tratta di misure (che sembrerebbero) specificamente a tutela della sicurezza urbana, ribattezzate da molti come “daspo urbano” e “mini-daspo”. Proprio l'assimilazione delle misure in questione al più risalente daspo sportivo (rispetto alla quale neppure sono mancate questioni di legittimità costituzionale, che, però, la Consulta non ha mai ritenuto fondate)<sup>(14)</sup> ha ingenerato certi dubbi di legittimità costituzionale. Tuttavia, come vedremo, le misure in esame – a differenza della omonima misura in ambito sportivo – sembrerebbero avere dei presupposti (ancor) più evanescenti.

11 Decreto-legge 4 ottobre 2018, n.113, convertito con modificazioni nella legge 1 dicembre 2018, n. 132.

12 Così L. RISICATO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti: un ossimoro invincibile?*, cit., 10.

13 Cfr. DDL S. 704 - Senato della Repubblica XIX Legislatura, 5, disponibile al link <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/57064.pdf>.

14 Il Daspo sportivo può essere emesso anche in mancanza di una condanna penale. La Corte costituzionale (sentenza n. 512/2002) l'ha inquadrato tra le misure prevenzione, che possono quindi essere applicate indipendentemente dalla commissione di un reato accertato in sede penale.

Il decreto-legge in commento, però, ha avuto il merito di fornire – per la prima volta – la definizione di “sicurezza urbana”<sup>(15)</sup> in una norma di rango primario. Infatti, la nozione era stata già oggetto di interpretazioni dottrinarie volte – tra le altre cose – a individuare i confini con il “limitrofo” concetto di “ordine pubblico”, e utilizzata (ma non definita) nel “pacchetto sicurezza” del 2008<sup>(16)</sup>, che per la definizione rinviava – a propria volta – a un decreto ministeriale. Tuttavia, come visto, la definizione del concetto di “sicurezza urbana” si è rivelata “un’arma a doppio taglio”, in quanto causa – tra le altre cose – delle censure mosse.

La Scheda di lettura per l’esame del progetto di legge di conversione alla Camera<sup>(17)</sup> rilevava che l’ordine di allontanamento (cd. mini-daspo) «*sembra configurarsi come una misura di prevenzione*», la cui applicazione consegue, però, automaticamente alla commissione dell’illecito amministrativo. Quanto al divieto di accesso del questore (c.d. daspo urbano) si sottolineava come seguisse – in parte – la disciplina predisposta per l’omonima misura in ambito sportivo, ma senza richiedere, né una previa condanna, né denuncia contro il potenziale destinatario. Quindi le misure in esame sono state associate alla misura del daspo sportivo (che dal «*calcio si applica alla marginalità sociale*») in quanto comune sarebbe la finalità, cioè la prevenzione di reati; tuttavia, non altrettanto sembra potersi dire dei presupposti. Infatti, il daspo sportivo è quello strumento concepito per limitare le condotte violente delle tifoserie, per loro natura temporalmente circoscritte, ma non (è detto che sia) parimenti utile per assicurare il decoro delle città. Infatti, i potenziali destinatari dei c.c. d.d. daspo e mini-daspo urbano – anche se le prescrizioni imposte venissero effettivamente rispettate – probabilmente non farebbero altro che spostarsi verso un’altra infrastruttura (magari della stessa città), realizzando nuovamente quelle medesime condotte che sono state invece vietate.

Le misure introdotte dal decreto Minniti, quindi, furono criticate fin dall’origine in quanto (ritenute) finalizzate a colpire certi soggetti che – per necessità – si trovano a stazionare presso certe infrastrutture, ai quali verrebbe imposto solo di allontanarsi, per magari poi realizzare la medesima condotta nei pressi di altre infrastrutture. È stato inoltre denunciato che le misure in esame permetterebbero l’applicazione di una fattispecie penale a causa della reiterazione di condotte (singolarmente considerate) non costituenti reato: se le condotte fossero di per sé gravi, allora, integrerebbero già fattispecie di reato, quali minacce, estorsione, molestie, ingiurie. Anche al Senato, poi, vi è stato chi ha proposto rilievi critici sulle misure in esame affermando (anticipando il giudice *a quo*) che il mini-daspo e il daspo urbano violerebbero l’art. 2 del Prot. n. 4 CEDU, e che richiamerebbero «*alla memoria figure di pericolosità sociale di memoria ottocentesca: gli oziosi, i vagabondi, le prostitute gli ubriachi, i mendicanti*», «*cari alla nostra tradizione preventiva*»<sup>(18)</sup>: «*[s]embra riemergere l’originaria funzione poliziesca delle misure preventive quali strumenti di controllo degli outsiders sociali*»<sup>(19)</sup>.

Non sono mancate le critiche neppure da parte della dottrina, che ha sottolineato che “sicurezza urbana” sarebbe un «*bene giuridico onnivoro, tanto ampio da promettere scarsissima capacità selettiva rispetto a comportamenti predeterminati, e non privo di*

15 Definizione contenuta nel Decreto del Ministro dell’Interno Maroni del 5 agosto 2008, disponibile al link [https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2008-08-09&atto.codiceRedazionale=08A05777](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2008-08-09&atto.codiceRedazionale=08A05777)

16 Decreto-legge n. 92 del 2008, disponibile al link <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2008-05-23;92>

17 Cfr. Disegno di legge: “Conversione in legge del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città” (4310), disponibile al link <https://www.camera.it/leg17/126?tab=6&leg=17&idDocumento=4310&sede=&tipo=>

18 L. RISICATO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti: un ossimoro invincibile?*, Giappichelli, Torino, 2019, 11.

19 In questi termini A. COSTANTINI, *La confisca nel diritto della prevenzione*, Giappichelli, Torino, 2022, 20.

venature estetiche (il decoro delle città) e soggettivo-emozionali (la vivibilità)»<sup>(20)</sup>. Così le misure in esame – pur condividendo con le misure di prevenzione il presupposto del non necessario previo accertamento della commissione di reati – avrebbero un ambito di applicazione più generalizzato<sup>(21)</sup>, e ciò le renderebbe non compatibili con l'art. 16 Cost., in quanto restrizioni finalizzate alla tutela di qualcosa che è altro rispetto alla sicurezza (in senso stretto o primario). D'altronde «le misure ante delictum hanno come finalità precipua quella di prevenire la commissione di reati da parte delle persone che vi sono sottoposte (o, sia pure, di punire persone solo sospette); ma non assumono, nell'ordinamento, la funzione di “bonifica” generica di certi ambienti in cui opera la delinquenza»<sup>(22)</sup>.

### 3. Le misure di prevenzione in Italia: inquadramento normativo e giurisprudenza costituzionale.

La pronuncia in esame accenna alla natura delle misure oggetto della questione di legittimità costituzionale, e sembrerebbe inquadrarle – più o meno esplicitamente – nell'ambito delle misure di prevenzione personali “atipiche”. Si impone, dunque, una ricostruzione sintetica della categoria richiamata.

Storicamente<sup>(23)</sup> le misure di prevenzione – originariamente denominate misure di polizia – hanno avuto lo scopo di tutelare la *sicurezza pubblica* comprimendo certe libertà individuali, in diversi modi, e con diverse intensità. Le stesse, tuttavia, sono applicate *ante o praeter delictum*, cioè *indipendentemente* dal previo accertamento della commissione di un fatto di reato. Mancando il presupposto del previo accertamento della commissione del fatto di reato, ci si è sempre ostinati a qualificare le misure di prevenzione quale strumento del diritto amministrativo, e non penale. Infatti, la funzione di tutela della collettività giustificerebbe l'intervento – oltre che dell'Autorità Giudiziaria – *anche* dell'Autorità Amministrativa di Pubblica Sicurezza. Si è ritenuto che le misure di prevenzione fossero *ante e praetem delictum*, cioè che potessero prescindere dal fatto di reato.

Questa impostazione – a oggi – merita delle precisazioni: si può sì prescindere dall'accertamento di quel reato in sede penale, ma mai dal reato in sé. Più correttamente, la misura di prevenzione richiede(rebbe) *sempre* la previa commissione di un fatto di reato; tuttavia, tale accertamento *può* essere compiuto *autonomamente*, e secondo criteri meno rigorosi, o dal giudice della prevenzione, o dall'Autorità amministrativa. È sufficiente che il proposto abbia realizzato una condotta costituente reato: con *certezza*, nel caso di *pericolosità generica*; o a *livello indiziario*, nel caso di *pericolosità qualificata*. Quindi il giudice della prevenzione, o l'Autorità amministrativa, possono desumere la pericolosità del soggetto da fatti costituenti reato, anche se rispetto agli stessi manchi un accertamento in sede penale, e conseguentemente una condanna, per esempio, a causa dell'intervenuta prescrizione del reato, o per questioni di improcedibilità dell'azione penale. Inoltre, l'accertamento “incidentale” del reato svolto

20 Così, C. RUGA RIVA, *Il d.l. in materia di sicurezza delle città: verso una repressione urbi et orbi?*, in *Diritto penale contemporaneo*, 3/2017; E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire. Le misure di prevenzione personali tra accertamento della pericolosità e bilanciamenti di interessi*, Giuffrè, 2021; M. PELISSERO, *Il potenziamento delle sanzioni punitive e delle misure di prevenzione personali nel nuovo decreto sicurezza*, in *Studium iuris*, 2017.

21 E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit.; C. FORTE, *Il decreto Minniti: sicurezza integrata e “D.A.S.P.O. urbano”*, in *Diritto penale contemporaneo*, 5/2017; P. GONNELLA, *Le nuove norme sulla sicurezza urbana: decoro versus dignità*, in *Costituzionalismo.it*, 2017; F. GATTA, *Ordine di allontanamento e “Daspo” urbano: la disciplina di Minniti e le modifiche di Salvini, in iusinitinere.it*, 11 ottobre 2018.

22 A. BARBERA, *Sulla legittimità costituzionale di misure di prevenzione nei confronti di persone pericolose per la “pubblica moralità”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1969, 330 e ss..

23 Per un inquadramento storico delle misure di polizia e prevenzione sia consentito rinviare a V. DROSI, *Il sistema delle misure di polizia e prevenzione prima del Codice antimafia (dal 1956 al 2011)*, 2 marzo 2024, in questa rivista.

in sede di prevenzione può non raggiungere quella «certezza oltre ogni ragionevole dubbio» che si pretende, invece, nel processo penale, ma è sufficiente una certezza intesa come «più probabile che non». La migliore Dottrina ha rilevato come «oggi le misure di prevenzione sono destinate ad assolvere un ruolo anticipato di tutela e di protezione generalizzata degli interessi giuridici della collettività, necessarie per arginare fenomeni di criminalità»<sup>(24)</sup>.

Allo stato attuale il giudizio sul “sistema prevenzione” non appare particolarmente positivo, e la migliore Dottrina parla di “evidente ambiguità”<sup>(25)</sup>: «il consentire la compressione delle libertà dell'individuo non a fronte di condotte contrarie alla legge, ma in presenza di indicatori (per lo più presunti) di pericolosità sociale del destinatario della misura, è la negazione stessa dei fondamenti dello Stato liberale»<sup>(26)</sup>. Infatti, le misure fondate sulla pericolosità generica si “esauriscono” in una reazione a reati già realizzati<sup>(27)</sup>, ma non realizzano un'autentica funzione preventiva; mentre quelle basate sulla pericolosità qualificata rappresentano “pene del sospetto”, applicate rispetto a fatti che non si riescono a dimostrare, e, dunque, rispetto ai quali non si riesce ad ottenere una condanna nel giudizio penale<sup>(28)</sup>: «un enunciato del tipo: sono limitate le libertà di chiunque sia indiziato del reato di tipo A o B, non è altro che una norma che sottintende un fatto illecito, senza esigerne l'accertamento, sanzionando non la condotta criminosa, ma la mera sua apparenza»<sup>(29)</sup>.

Ci si deve chiedere allora se sia giunto il momento di rassegnarsi e ritenere che le misure di prevenzione – nella loro reale configurazione legislativa e nella loro concreta applicazione – costituiscano in realtà nient'altro che uno strumento di reazione ad un reato già commesso (e quindi “pene”) che – grazie ad una “frode delle etichette” – sono, però, sottratte allo statuto costituzionale e convenzionale del diritto penale in senso stretto. Tenendo sempre a mente che le misure di prevenzione – laddove si fondano su fattispecie indiziarie – comportano, non solo una significativa limitazione di diritti fondamentali, ma anche una stigmatizzazione sociale del soggetto al quale sono applicate.

Come accennato, la Corte si è dovuta occupare – sin dai suoi esordi – di risolvere questioni di legittimità costituzionale che hanno riguardato certe misure di preven-

24 TRONCONE, *Origine ed evoluzione delle misure preventive antimafia*, in G. AMARELLI – S. STICCHI DAMIANI, *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Giappichelli, 2019, p. 2.

25 G. GRASSO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali nel sistema costituzionale*, in *Sistema Penale*, 14 febbraio 2020, 1.

26 M. CERESA-GASTALDO, *Misure di prevenzione e pericolosità sociale l'incolmabile deficit di legalità della giurisdizione senza fatto*, in *Diritto penale contemporaneo*, 3 dicembre 2015, 4.

27 Cfr. G. GRASSO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali nel sistema costituzionale*, cit., 3-4, secondo cui «Le misure fondate sulla pericolosità generica avevano conosciuto un processo di evoluzione che ne aveva arricchito la cornice dei presupposti; non vi è dubbio però [...] che ben difficilmente in questa nuova ottica esse possano essere ritenute una misura di carattere preventivo, costituendo piuttosto una misura di reazione ad una serie di reati accertati.»

28 Cfr. G. GRASSO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali nel sistema costituzionale*, cit., p. 4, secondo cui «Le misure fondate sulla pericolosità qualificata, oltre ad essere basate su presupposti del tutto evanescenti, espressione più di uno stile di vita e di una contiguità ideologica o culturale alle associazioni criminali, costituivano comunque la reazione ad un reato solo “sospettato”».

Nella prassi applicativa «il processo preventivo si sovrappone a quello penale o lo segue e nello stesso i procedimenti penali costituiscono gli elementi di fatto sui quali si fonda la prognosi di pericolosità anche se i due processi rimangono distinti», così M. PELISSERO, *La “fattispecie di pericolosità”*, cit., 442-3.

29 Così M. CERESA-GASTALDO, *Misure di prevenzione e pericolosità sociale*, cit., 50.

zione personali. Ci si riferisce alle sentenze nn. 2<sup>(30)</sup> e 27<sup>(31)</sup> del 1956, che hanno affrontato – rispettivamente – le questioni di legittimità costituzionale della disciplina del cd. *foglio di via obbligatorio*<sup>(32)</sup> e della *sorveglianza speciale di pubblica sicurezza*<sup>(33)</sup>. Non bisognerà attendere molti anni affinché la Corte<sup>(34)</sup> tornasse nuovamente a pronunciarsi sulla legittimità delle misure di prevenzione chiarendo che l'adozione di tali misure può essere «*collegata, nelle previsioni legislative, non al verificarsi di fatti singolarmente determinati, ma a un complesso di comportamenti che costituiscano una «condotta», assunta dal legislatore come indice di pericolosità sociale*». Nel 1980<sup>(35)</sup> è stata poi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, n. 3, della cd. Legge Generale delle misure di prevenzione<sup>(36)</sup> nella parte in cui prevedeva – tra i soggetti possibili destinatari delle misure di prevenzione – la cd. *fattispecie di pericolosità generica* di «*coloro che [...] per le manifestazioni cui abbiano dato luogo diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere*». La sentenza a cui si fa riferimento ha chiarito che «*l'accento [...] cade dunque sul sufficiente o insufficiente grado di determinatezza della descrizione legislativa dei presupposti di fatto dal cui accertamento dedurre il giudizio, prognostico, sulla pericolosità sociale del soggetto [...]. Decisivo è che [...] la descrizione legislativa, la fattispecie legale, permetta di individuare la o le condotte dal cui accertamento nel caso concreto possa fondatamente dedursi un giudizio prognostico, per ciò stesso rivolto all'avvenire*». La sentenza prosegue: «*[s]i deve ancora osservare che le condotte presupposte per l'applicazione delle misure di prevenzione, poiché si tratta di prevenire reati, non possono non involgere il riferimento, esplicito o implicito, al o ai reati [...] della cui prevenzione si tratta, talché la descrizione della o delle condotte considerate acquista tanto maggiore determinatezza in quanto consenta di dedurre dal loro verificarsi nel caso concreto la ragionevole previsione (del pericolo) che quei reati potrebbero venire consumati ad opera di quei soggetti*». Nel 1997<sup>(37)</sup> la Corte ha poi ulteriormente precisato la necessità «*che il legislatore eserciti la sua discrezionalità in modo equilibrato, per «minimizzare» i costi dell'attività di prevenzione, cioè per rendere le misure in questione [...] le meno incidenti possibili sugli altri diritti costituzionali coinvolti. Infatti, nella configurazione di tutte le misure limitative della libertà della persona, e dunque anche delle misure di prevenzione, l'esercizio dei diritti costituzionali non può essere sacrificato oltre la soglia minima resa necessaria dalle misure medesime, cioè dalle esigenze in vista delle*

30 In quella occasione la Corte ha chiarito che «*perché sia legittimo [il provvedimento che applica la misura], deve inoltre essere giustificato da fatti concreti, che rientrino nelle limitazioni indicate dall'art. 16 della Costituzione. Il sospetto, anche se fondato, non basta, perché, muovendo da elementi di giudizio vaghi e incerti, lascerebbe aperto badito ad arbitrii, e con ciò si trascenderebbe quella sfera di discrezionalità che pur si deve riconoscere come necessaria all'attività amministrativa [...]*».

Nella medesima pronuncia la Corte aveva tentato di attribuire al termine «sicurezza» di cui all'art. 16 Cost. un significato preciso, intendendola esclusivamente come «*situazione nella quale sia assicurato ai cittadini, per quanto è possibile, il pacifico esercizio di quei diritti di libertà che la Costituzione garantisce*» e grazie alla quale «*il cittadino può svolgere la propria lecita attività senza essere minacciato da offese per la propria personalità fisica o morale*».

31 La seconda pronuncia ha ammesso la cittadinanza delle misure di prevenzione, in quanto «*[n]on è dubbio che [la legge che prevede misure di prevenzione] apporti limitazioni notevoli a taluni diritti riconosciuti dalla Costituzione; ma tali limitazioni sono informate al principio di prevenzione e di sicurezza sociale, per il quale l'ordinato e pacifico svolgimento dei rapporti fra i cittadini deve essere garantito, oltre che dal sistema di norme repressive dei fatti illeciti, anche da un parallelo sistema di adeguate misure preventive contro il pericolo del loro verificarsi nell'avvenire*». La pronuncia è disponibile al link [https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param\\_ecli=ECLI:IT:COST:1956:27](https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:1956:27)

32 Cfr. art. 157 Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato col R.D. 18 giugno 1931, n. 773.

33 Cfr. art. 18 del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza approvato con R.D. 18 giugno 1931, n. 773

34 Si tratta della pronuncia n. 23 del 1964, disponibile al link <https://giurcost.org/decisioni/1964/0023s-64.html>

35 Si tratta della sentenza n. 177, disponibile al link

[https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param\\_ecli=ECLI:IT:COST:1980:177](https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:1980:177)

36 Cioè la legge 27 dicembre 1956, n. 1423, disponibile al link <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1956-12-27:1423>

37 Ci si riferisce alla sentenza n. 193, disponibile al link <https://giurcost.org/decisioni/1997/0193s-97.html>



*quali essa sia legittimamente prevista e disposta»<sup>(38)</sup>.*

In via di estrema sintesi, dunque, storicamente la Corte ha riconosciuto cittadinanza alle misure di prevenzione – pur non essendo “costituzionalmente imposte” (in quanto neppure menzionate in Costituzione) – purché sia rispettato il principio di legalità, sia garantita tutela giurisdizionale, siano tassativamente individuate le condotte che legittimano l'applicazione della misura, e che sia rispettato il cd. *criterio del minimo mezzo*, cioè che la limitazione alla libertà – di volta interessata – sia solamente quella minima, e non eccedente lo scopo perseguito.

Più recentemente, però, la Corte EDU<sup>(39)</sup> ha ritenuto che il contenuto di certe prescrizioni della sorveglianza speciale – quali “vivere onestamente” e “rispettare le leggi” – fosse caratterizzato da indeterminatezza, nel senso che l'interessato non potesse comprendere *con sufficiente chiarezza* il comportamento che gli viene prescritto, né quali siano le condotte che – invece – possono essere valutate quali indici di una sua perdurante pericolosità. Inoltre, la giurisprudenza italiana non era stata capace di individuare gli elementi fattuali e le condotte che avrebbero potuto riempire di contenuto quelle prescrizioni così generiche. Di conseguenza, la Corte EDU ha dichiarato la legge italiana non rispettosa degli *standard* convenzionali. Così la Corte costituzionale<sup>(40)</sup> – seguendo l'insegnamento della Corte EDU – ha dichiarato<sup>(41)</sup> costituzionalmente illegittime due cd. fattispecie di pericolosità generica: «*coloro che debba ritenersi [...] sono abitualmente dediti a traffici delittuosi*» e «*coloro che [...] debba ritenersi [...] che vivono abitualmente [...] con i proventi di attività delittuose*». Immediatamente dopo<sup>(42)</sup> è stata poi dichiarata, altresì, l'illegittimità costituzionale dell'art. 75, comma II, del cd. Codice Antimafia, nella parte in cui prevede come reato l'inosservanza delle prescrizioni di “vivere onestamente” e di “rispettare le leggi” da parte del soggetto sottoposto a sorveglianza speciale per la violazione del “canone di prevedibilità”.

#### 4. Conclusioni.

Come anticipato, la pronuncia in esame non sembrerebbe essersi preoccupata di approfondire con rigore la questione sulla natura giuridica dei provvedimenti in esame, quasi venisse data per presupposta la natura di misure di prevenzione atipiche. Effettivamente, rispetto al cd. mini-daspo/ordine di allontanamento (artt. 9, comma I, e 10, comma I) l'inammissibilità per difetto di rilevanza della questione non ha permesso alla Corte di occuparsi approfonditamente della natura della misura.

Tuttavia, se si volessero immaginare delle possibili soluzioni nel merito alla questione, probabilmente queste sarebbero dipese proprio dalla natura assegnata alla misura, cioè se di misura di prevenzione, o meno.

Quanto ai possibili argomenti a sostegno del rigetto della questione attinente alla violazione dell'art. 16 Cost., potrebbe osservarsi che l'ordine di allontanamento non vada ritenuto una vera e propria misura di prevenzione personale in quanto avrebbe la

38 Approccio confermato con la sentenza n. 309 del 2003, disponibile al link <https://giurcost.org/decisioni/2003/0309s-03.html>

39 Ci si riferisce alla sentenza *De Tommaso*, cit..

40 Ci si riferisce alla nota sentenza n. 24 del 2019, disponibile al link <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2019&numero=24>

Le questioni riguardavano il difetto di precisione delle due fattispecie sopra indicate, già previste dai numeri 1) e 2) dell'art. 1 della legge n. 1423 del 1956, e poi riprodotte nelle lettere a) e b) dell'art. 1 del d.lgs. n. 159 del 2011, il cd. Codice Antimafia.

41 La Corte ha ritenuto, invece, che la giurisprudenza avesse sufficientemente chiarito cosa debba intendersi per “vivere abitualmente tramite proventi di attività delittuose”, sanando l'originario deficit di determinatezza della fattispecie legislativa.

42 Ci si riferisce alla sentenza n. 25 del 2019, disponibile al link <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2019&numero=25>



finalità – non di sterilizzare la pericolosità futura del destinatario – ma esclusivamente di assicurare la cessazione immediata della condotta illecita. In questo senso, andrebbe valorizzato che l'allontanamento è previsto esclusivamente rispetto allo specifico luogo in cui è commesso il fatto sanzionato, e che, inoltre, la misura ha un'efficacia temporale particolarmente circoscritta (solo 48 ore). Quindi il fine non sarebbe altro che conferire effettività all'azione dell'organo accertatore che – in quel momento – debba preoccuparsi di rimuovere la situazione. Scelta questa via, allora, ne sarebbe seguita probabilmente la decisione nel merito per la non fondatezza, dal momento che il giudice *a quo* dà per presupposta proprio la qualificazione dell'ordine di allontanamento dell'organo accertatore quale misura di prevenzione.

Se, invece, la Corte riconoscesse l'ordine di allontanamento quale misura di prevenzione atipica, allora non sarebbe inverosimile un possibile accoglimento. Infatti, non dovrebbe essere (più) costituzionalmente legittima alcuna misura di prevenzione personale che incide su libertà fondamentali – quale quella di circolazione – quando questa abbia alla base una presunzione di pericolosità della condotta, senza che sia consentito alcun margine di apprezzamento della pericolosità in concreto della stessa. Infatti, è stato evidenziato che l'ordine di allontanamento, cd. mini-daspo, consegue automaticamente all'accertamento delle condotte illecite di cui all'art. 9 comma I, e quindi si tratterebbe di una misura che prescinde dalla valutazione della pericolosità delle condotte<sup>(43)</sup>, e ciò la renderebbe certamente incostituzionale, come ha chiarito la Corte nella sentenza n. 291 del 2013.

Sono state, invece, affrontate nel merito tutte le questioni che hanno riguardato l'art. 10, comma II. Tuttavia, neppure rispetto al divieto di accesso del questore (cd. daspo urbano) sembra che la Corte costituzionale abbia approfondito la questione sulla natura della misura in esame. Si legge<sup>(44)</sup> «il termine «sicurezza» può – e deve – essere inteso in un senso più ristretto e coerente con la natura di misura di prevenzione personale atipica, generalmente riconosciuta all'istituto in discussione». La sentenza prosegue<sup>(45)</sup>: «è sufficiente osservare che le misure di prevenzione [...] si basano, per loro natura, su un giudizio prognostico, di tipo probabilistico, sulla futura condotta del soggetto che vi è sottoposto. Ed è in questa ottica che la formula normativa in questione, pur sintatticamente non del tutto felice, va letta: l'uso del verbo servile («possa») si spiega con il fatto che si è di fronte a un pronostico su quanto ben possibile che avvenga in futuro, e non già con un supposto intento legislativo di consentire la misura anche per arginare situazioni di pericolo remote o puramente congetturali».

La Corte ha ritenuto preferibile percorrere – e quindi segnalare al giudice *a quo* – la via dell'interpretazione conforme a Costituzione, chiarendo, dunque, che il significato da attribuire al termine «sicurezza» dell'art. 10, comma II, è quello di «sicurezza e ordine pubblico» (prevenzione dei reati e delle gravi turbative al regolare esercizio dei diritti dei consociati), e non il più ampio significato di «decoro urbano»<sup>(46)</sup>. D'altronde in questo senso sembra essersi già orientato il Giudice Amministrativo, e infatti in alcune pronunce la disposizione è interpretata nel senso che occorra che il questore

43 F. CURI, *Il D.A.S.P.O. urbano: "l'eterno ritorno dell'uguale"*, in *Penale diritto e procedura*, 202; F. BORLIZZI, *Daspo urbano: uno sguardo sulle questioni giuridiche controverse e un'indagine empirica*, in *Rivista Antigone*, 1/2022.

44 Cfr. punto n. 5 delle considerazioni in diritto (8).

45 Cfr. punto 5.1 delle considerazioni in diritto (9).

46 «È richiesto che il questore valuti che dalle condotte tenute e legittimamente sanzionate possa derivare pericolo per la «sicurezza»: si tratta della «sicurezza pubblica», non potendo il questore, autorità provinciale di pubblica sicurezza, esaminare comportamenti che non hanno ricadute sulla prevenzione e sulla repressione dei reati. Volutamente, difatti, il legislatore ha ommesso ogni riferimento alla «sicurezza urbana», così interpreta la disposizione censurata sarebbe immune da vizi di legittimità. Cfr. V. ANTONELLI, *Il diritto amministrativo preventivo a servizio della sicurezza pubblica*, in *Diritto Penale e Processo*, 2019.

abbia riscontrato un pericolo per la sicurezza e l'ordine pubblico<sup>(47)</sup>. Si tratta, invero, di una misura che limita la libertà di circolazione per periodi di tempo che possono essere anche molto significativi (fino a 12 mesi), e la cui eventuale violazione integra una fattispecie di reato. Per evitare contrasti con l'art. 16 Cost. sarebbe perciò necessario che la misura di prevenzione sia adottata solo se le condotte causano reali pericoli per la sicurezza; non ritenendo sufficienti meri sospetti fondati sullo stile di vita o dai precedenti di polizia/penali del soggetto, valorizzando il riferimento (effettivamente fatto dalla norma) alla pericolosità delle condotte, e non del soggetto.

Viceversa, si sarebbe potuta ritenere fondata la questione facendo leva, da un lato, sulla circostanza secondo cui la norma prevede che la misura possa essere adottata se sussista un "pericolo per la sicurezza" (senza ulteriori specificazioni quali sarebbero, invece, potute essere "sicurezza pubblica" o "sicurezza e ordine pubblico"); e, dall'altro, sull'elemento topografico, essendo inserita all'interno di una normativa esplicitamente dedicata alla tutela del decoro di particolari luoghi. Seguendo queste premesse, allora, la norma sarebbe illegittima, in quanto da intendere come facente riferimento alla necessità di prevenire pericoli per la sicurezza "urbana", per la vivibilità e il decoro delle città, cioè esigenze/interessi non contemplati dall'art. 16 Cost. A sostegno della non implausibilità di questa interpretazione si deve prendere atto che, effettivamente, non sono mancate pronunce in cui ci si è riferiti all'esigenza di garantire la sicurezza quale necessità di tutelare la sicurezza urbana, «*garantire la vivibilità e promuovere il rispetto della cultura della legalità. [...] esigenze di tutela della sicurezza urbana su aree meritevoli di essere preservate*»<sup>(48)</sup>.

Certamente lo sforzo interpretativo della Corte – volto a ottenere un'interpretazione di "sicurezza" tassativizzante in linea con l'art. 16 Cost. – è apprezzabile in quanto utile a ribadire che – per giustificare limitazioni della libertà di circolazione – le mere ragioni del mantenimento del decoro, o comunque della preservazione di una sicurezza intesa in senso integrato, non sono sufficienti. Tuttavia bisogna notare che la Corte abbia notevolmente forzato il dato testuale. Infatti, «*l'interpretazione conforme a Costituzione non è un procedimento interpretativo più 'libero' degli altri, non è ricerca di un risultato interpretativo comunque conforme a Costituzione, ma è piuttosto scelta fra più possibili significati, tutti interni però al perimetro semantico della disposizione, di quello che appare conforme o più conforme a Costituzione*»<sup>(49)</sup>, e la scelta di optare per una interpretazione – a ogni costo – adeguatrice della disposizione, pur di evitare la declaratoria di incostituzionalità, non convince dal punto di vista del metodo e rigore interpretativo, essendo la Corte giunta a un'interpretazione costituzionalmente conforme grazie a un'interpretazione che ci sembra oltre la *littera legis*<sup>(50)</sup>.

Quanto alle censure sul difetto di proporzionalità della misura e non sufficiente determinatezza della fattispecie, se la Corte avesse voluto optare nel senso dell'accoglimento avrebbe potuto ritenere la fattispecie non sufficientemente determinata in quanto – non solo ricollega il "pericolo per la sicurezza" a condotte che non hanno rilievo penale – ma, inoltre, non richiede al questore di verificare il pericolo della commissione di specifici reati. Si sarebbe potuto, dunque, intravedere un contrasto della misura in esame con il risalente insegnamento della Corte secondo il quale «*le condotte presupposte per l'applicazione delle misure di prevenzione, poiché si tratta di prevenire reati, non possono non involgere il riferimento, esplicito o implicito, al o ai*

47 cfr. TAR Lombardia, Sez. I, n. 847/2023 e n. 1239/2021; TAR Toscana, sez. II, n. 1199/2020.

48 Cfr. TAR Sicilia, sez. IV, n. 2610/2023.

49 F. PALAZZO, *Costituzione e divieto di analogia*, in *Diritto penale e processo*, 2021, 1222.

50 Sull'importanza dell'interpretazione letterale e sul suo portato garantistico, v. C. CUPELLI, *Divieto di analogia in malam partem e limiti dell'interpretazione in materia penale: spunti dalla sentenza 98 del 2021*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2021, 1807 e ss..

reati o alle categorie di reati della cui prevenzione si tratta, perché è quell'indicazione che consente di dedurre dal loro verificarsi nel caso concreto la ragionevole previsione (del pericolo) che quei reati potrebbero venire consumati»<sup>(51)</sup>. La Corte, invece, ha preferito ritenere che la formula ("impedimento all'accesso o alla fruizione" delle infrastrutture) consenta di addivenire all'individuazione di condotte sufficientemente determinate e pericolose, seppur non inerenti alla commissione di specifici e predeterminati illeciti penali.

Forse, però, sarebbe stato più opportuno fare riferimento a specifici reati (o alle categorie di reati) da prevenire per evitare che l'oggetto della prognosi finisse con il coincidere con la mera "sussumibilità" del proposto nella fattispecie di pericolosità generica, svuotando di valore l'attività prognostica. Se, da un lato, è vero – come è vero – che il rispetto del canone di determinatezza nell'ambito delle misure di prevenzione «non impone [...] una fattispecie preventiva che descriva tutti i comportamenti che possono costituire indice di una pericolosità sociale e quindi porsi come base per applicare una misura preventiva»<sup>(52)</sup>, dall'altro, è in ogni caso indispensabile che essa «almeno consenta di desumere i comportamenti indiziati tramite un esatto riferimento ai delitti da prevenire, quindi tramite una chiara e predefinita base di partenza del giudizio di prevenzione». Infatti «le istanze garantistiche a cui offre massima tutela il principio di legalità penale e i suoi corollari [...] non si limitano al solo ambito degli illeciti e delle sanzioni penali [...] ma si estendono anche al campo diverso ma contiguo delle misure di prevenzione [...], misure che del resto [...] incidono pesantemente sulla sfera dei diritti individuali»<sup>(53)</sup>. Infatti, si deve ritenere che, qualora «la 'pericolosità per la sicurezza pubblica' [...] [sia] svincolata dal riferimento a fatti penalmente rilevanti, essa [allora] risult[a] [...] costituzionalmente inaccettabile»<sup>(54)</sup>. Ci sembra, dunque, che la disciplina oggetto di censura, in quanto – tra le altre cose – sganciata dal riferimento alla prevenzione di specifici reati, si ponga anche in contrasto con il principio di determinatezza.

In ogni caso, con riferimento – in generale – alle misure di prevenzione, poi, non vi è dubbio che anch'esse, «pure sottratte allo statuto garantistico delle sanzioni penali, non possono dirsi estranee al fondamento costituzionale del diritto criminale e, dunque, al più approfondito vaglio di razionalità dell'agire autoritario e unilaterale dello Stato»<sup>(55)</sup>. Da un punto di vista operativo, quindi, «il vaglio in termini di proporzione e necessità della prevenzione investe la questione della individuazione dei destinatari delle stesse, richiedendo una verifica stringente della stretta connessione tra tipologia

51 Così la sentenza n. 177 del 1980 con cui la Corte dichiarò l'incostituzionalità della cd. fattispecie di pericolosità generica dei "proclivi a delinquere" per indeterminatezza. Negli anni successivi (sent. n. 519 del 1995) la Corte, occupandosi della fattispecie penale di mendicizia, ha sottolineato che «Gli squilibri e le forti tensioni che caratterizzano le società più avanzate producono condizioni di estrema emarginazione, sì che - senza indulgere in atteggiamenti di severo moralismo - non si può non cogliere con preoccupata inquietudine l'affiorare di tendenze, o anche soltanto tentazioni, volte a «nascondere» la miseria e a considerare le persone in condizioni di povertà come pericolose e colpevoli. Quasi in una sorta di recupero della mendicizia quale devianza, secondo linee che il movimento codificatorio dei secoli XVIII e XIX stilizzò nelle tavole della legge penale, preoccupandosi nel contempo di adottare forme di prevenzione attraverso la istituzione di stabilimenti di ricovero (o ghetti?) per i mendicanti. Ma la coscienza sociale ha compiuto un ripensamento a fronte di comportamenti un tempo ritenuti pericolo incombente per una ordinata convivenza [...]». In questo quadro, la figura criminosa della mendicizia non invasiva appare costituzionalmente illegittima alla luce del canone della ragionevolezza, non potendosi ritenere in alcun modo necessitato il ricorso alla regola penale. Né la tutela dei beni giuridici della tranquillità pubblica, con qualche riflesso sull'ordine pubblico (sentenza n. 51 del 1959), può dirsi invero seriamente posta in pericolo dalla mera mendicizia che si risolve in una semplice richiesta di aiuto».

52 F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole. Le misure di prevenzione personali tra legalità e proporzionalità*, Dike Giuridica, Roma, 2022, 99.

53 V. MANES, *Introduzione ai principi costituzionali in materia penale*, Giappichelli, Torino, 2023, 70.

54 F. BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione, Profili sostanziali*, Giappichelli, Torino, 2021, 80.

55 M. DI LELLO FINUOLI, *La confisca ante delictum e il principio di proporzione*, Giappichelli, Torino, 2021, 242.

*dei destinatari, contenuto delle misure e finalità dalle stesse perseguite»*<sup>(56)</sup>. Ci sembra, invece, che non si sia in grado di individuare un nesso tra i comportamenti descritti e potenziali reati, che possa, quindi, legittimare – anche in termini di proporzionalità – la misura. Se lo scopo della misura – considerato anche il riferimento alla sicurezza urbana – è (nonostante questa premessa venga negata dalla Corte) quello di preservare il decoro di certe aree urbane, la misura del divieto di accesso appare strumento sproporzionato rispetto allo scopo. Lo scopo – preservare il decoro di certe aree urbane – è certamente legittimo, ma lo strumento adoperato non pare proporzionato – e quindi costituzionalmente legittimo – rispetto all’obiettivo. Infatti, l’obiettivo di mantenere il decoro di certe aree urbane non potrebbe giustificare una limitazione e compromissione della libertà di circolazione<sup>(57)</sup>.

In conclusione, nonostante la scelta fatta dalla Corte di dichiarare non fondate tutte le questioni che hanno riguardato il 10 comma II (e di ritenere non rilevanti questioni che, invece, nel merito verosimilmente avrebbero meritato accoglimento), non si può non tenere a mente che il rischio di inosservanza dei provvedimenti (prima dell’ordine di allontanamento, e poi del divieto di accesso del questore) è particolarmente elevato; quindi, la “progressione criminosa” immaginata dal legislatore rischia di provocare un pericoloso ingolfamento della macchina giudiziaria, per fatti che, se non reiterati, invece, non avrebbero alcuna rilevanza penale<sup>(58)</sup>.

Sia nel dibattito parlamentare che dottrinario era stato opportunamente evidenziato che entrambe le misure avessero «*profili molto sfumati, poggiando sul presupposto quanto mai generico di “condotte che limitano la libera accessibilità e fruizione” di determinati luoghi. Non viene descritta alcuna specifica ipotesi criminosa, ma viene insinuato il sospetto che possano essere compiuti atti pericolosi per la sicurezza cittadina*»<sup>(59)</sup>, e che il riferimento fatto dal comma II al “pericolo per la sicurezza” non sarebbe stato comunque capace di colmare il deficit di tassatività. Sarebbe stata, piuttosto, necessaria la previsione di una nuova categoria di pericolosità, da accertarsi in concreto, e riferita alla commissione di certi reati<sup>(60)</sup>.

A questo punto non rimane allora che sperare che “organo accertatore” prima, e questore poi, sappiano fare tesoro dei suggerimenti forniti dalla Corte (pur a norma invariata), e che il giudice penale – eventualmente chiamato ad accertare la responsabilità dell’imputato (per la violazione del divieto di accesso del questore) – sia capace di recuperare – in via interpretativa – quel principio di offensività che il legislatore sembrerebbe non avere, invece, valorizzato, evitando di limitarsi a svolgere un ruolo meramente notarile, cioè di accertamento della mera violazione di un divieto di accesso, senza verificare l’offensività in concreto della condotta, da intendersi almeno quale messa in pericolo della sicurezza (in senso stretto o primaria).

56 M. PELISSERO, *I destinatari della prevenzione praeter delictum: la pericolosità da prevenire e la pericolosità da punire*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2, 2017, 455.

57 Per una riflessione sulla corretta distribuzione delle strategie di contrasto della pericolosità e il correlato tema della proporzionalità v. F. MAZZACUVA, *La prevenzione sostenibile*, in *Cassazione penale*, 3, 2018, 1031.

58 F. PALAZZO, *Il volto del sistema penale e le riforme in atto*, in *Diritto penale e procedura*, 2019; sulla elevata probabilità della reiterazione delle condotte e sulla “logica della dislocazione” della marginalità anche F. GATTA, *Ordine di allontanamento*, cit..

59 Così F. CURI, *Il D.A.S.P.O. urbano*, cit., 10.

60 M. PELISSERO, *I destinatari della prevenzione praeter delictum: la pericolosità da prevenire e la pericolosità da punire*, in *Diritto penale e procedura*, 2/2017.

AREE INTERNE E PNRR

# La valorizzazione dei «borghi»: alcune considerazioni critiche a margine del Piano Nazionale Borghi

**SOMMARIO:** 1. La riscoperta dei «borghi»: un caso di studio. 2. Il PNRR e l'investimento sulla «Attrattività dei borghi» 3. Il Piano Nazionale Borghi: quale valorizzazione? 4. Il Piano Nazionale Borghi: quanta sussidiarietà? 4.1. Il mancato coinvolgimento «a monte» delle autonomie territoriali e l'accentramento decisionale. 4.2. Il ruolo giocato «a valle» dalle Regioni e dai Comuni tra principio di sussidiarietà verticale e principio di adeguatezza. 4.3. La partecipazione dei privati e della società civile: la «stretta via» della sussidiarietà orizzontale. 5. Alcune riflessioni conclusive: i «borghi», le pietre e le persone.

DI ANDREA MAGLIARI

**ABSTRACT:** Il contributo si propone di svolgere alcuni ragionamenti e fornire qualche spunto di riflessione in merito alle macro-questioni che muovono dall'analisi critica del Piano Nazionale Borghi previsto dalla Missione 1 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Analizzando i profili di novità che contribuiscono a delineare le peculiarità e l'originalità dell'intervento, vengono messe in luce dall'autore alcune perplessità in merito alle finalità perseguite, agli strumenti e ai metodi prescelti, nonché al rilievo e allo spazio attribuito in concreto ai principi di sussidiarietà verticale e orizzontale. In questi termini, il Piano Nazionale Borghi costituisce un interessante caso di studio per saggiare il concreto delinearsi di una nuova dimensione funzionale della valorizzazione del patrimonio culturale.

**ABSTRACT:** *The contribution proposes to carry out some reasoning and provide some food for thought on the macro-questions that arise from the critical analysis of the National Boroughs Plan envisaged in Mission 1 of the National Recovery and Resilience Plan (PNRR). Analysing the new profiles that contribute to outlining the peculiarities and originality of the intervention, the author highlights some perplexities regarding the goals pursued, the instruments and methods chosen, as well as the prominence and space concretely attributed to the principles of vertical and horizontal subsidiarity. In these terms, the Borghi National Plan constitutes an interesting case study to test the concrete emergence of a new functional dimension of the valorisation of cultural heritage..*

*Vorrei sforzarmi di tracciare le linee di questa immagine, prima che scompaia per sempre e di raccogliere il monito che si sprigiona da ogni onda che risuona come un rintocco funebre, quando si frange contro le pietre di Venezia*

(J. Ruskin, Le pietre di Venezia)

## 1. La riscoperta dei «borghi»: un caso di studio.

La questione del rilancio dei piccoli centri del nostro Paese sembra aver trovato, negli ultimi anni, uno spazio crescente nel dibattito pubblico e nella riflessione scientifica<sup>(1)</sup>. L'accresciuto interesse si lega, per lo più, alla diffusa constatazione della crisi sistemica delle aree interne e dei fenomeni demografici di spopolamento e di marginalizzazione a essa connessi<sup>(2)</sup>. Di qui anche una rinnovata attenzione per la valorizzazione dei «borghi», nel quadro di una strategia di più ampio raggio, intesa a contrastare i predetti fenomeni e a riattivare le molteplici risorse e potenzialità inespresse presenti in questi territori. I borghi e le aree interne, per definizione periferici, assumono così nuova centralità nell'agenda politica e negli studi accademici di settore.

In questo dibattito, necessariamente plurale e multidisciplinare, un contributo rilevante può essere fornito anche dal giurista. La recente riscoperta dei borghi trascina infatti con sé una molteplicità di questioni che, intercettando diverse funzioni amministrative, inducono a riflettere sulla definizione degli interessi da tutelare, sugli strumenti da mettere in campo e sulle amministrazioni da coinvolgere<sup>(3)</sup>.

Assai più modestamente, questo breve scritto si propone di svolgere alcuni ragionamenti che, nel tentativo di fornire qualche spunto di riflessione in merito alle anzidette macro-questioni, muovono dall'analisi critica del Piano Nazionale Borghi previsto dalla Missione 1 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Diverse sono le ragioni che giustificano una particolare attenzione a questa misura. Innanzitutto, l'entità dello stanziamento previsto; in secondo luogo, la sua peculiare collocazione all'interno degli obiettivi strategici del PNRR; in terzo luogo, la tipologia dello strumento di intervento prescelto; in quarto luogo, i soggetti istituzionali coinvolti; infine, la particolare curvatura che la misura imprime alla nozione di borgo e alla sua valorizzazione.

Come si vedrà meglio nel corso dell'indagine, tali profili di novità contribuiscono a delineare un tipo di intervento senz'altro originale, non privo di elementi positivi, che tuttavia solleva alcune perplessità in merito alle finalità perseguite, agli strumenti

1 Il presente contributo riprende e sviluppa la relazione tenuta presso l'Università IUAV di Venezia, in occasione del Convegno *"I borghi storici tra tutela e valorizzazione: politiche, strategie e azioni"* (6-7 maggio 2024), nell'ambito del PRIN 2022 HI.VI.PRO, ed è destinato agli Atti del convegno, in corso di pubblicazione.

Tra gli studi non giuridici dedicati al tema si vedano, più di recente, F. BARBERA, D. CERSOSIMO, A. DE ROSSI (a cura di), *Contro i borghi. Il Belpaese che dimentica i paesi*, Roma, Donzelli editore, 2022; D. CERSOSIMO, C. DONZELLI (a cura di), *Manifesto per Riabitare l'Italia. Invertire lo sguardo partendo dalle aree marginalizzate*, Roma, Donzelli editore, 2020; M. CREMASCHI, *I borghi postmetropolitani tra la pandemia e il digitale*, in *Econ. cult.*, 2022, 1, 23; N. BARTOLETTO, R. SALVATORE, S. D'ALESSANDRO (a cura di), *Ripartire dai borghi per cambiare le città. Modelli e buone pratiche per ripensare lo sviluppo locale*, Milano, FrancoAngeli, 2020; G. MACCHI JANICA, A. Palumbo (a cura di), *Territori spezzati. Spopolamento e abbandono nelle aree interne dell'Italia contemporanea*, Cisge, Roma 2019; G. CARROSIO, *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*, Roma, Donzelli editore, 2019; P. Fiore, E. D'ANDRIA (a cura di), *I centri minori: da problema a risorsa. Strategie sostenibili per la valorizzazione del patrimonio edilizio, paesaggistico e culturale nelle aree interne*, Milano, FrancoAngeli, 2019. Sul tema della «restanza», che riguarda in particolare modo i piccoli paesi oggetto di spopolamento, V. TETI, *La restanza*, Torino, Einaudi, 2022; Id., *Pietre di pane: un'antropologia del restare*, Quodlibet, Macerata, 2011.

2 Negli anni scorsi, a tali criticità hanno tentato di rispondere, in particolare, la legge n. 158/2017 (c.d. Legge Salva Borghi) e la Strategia Nazionale per le Aree interne (SNAI) promossa, nel 2013, dall'Agenzia per la coesione territoriale e dall'allora Ministero per la coesione territoriale.

3 Tra i contributi più recenti, C. Vitale, *Riuso e valorizzazione del patrimonio culturale nelle aree interne*, Torino, Giappichelli, 2024; Ead., *Riuso del patrimonio culturale e sviluppo delle aree interne. Le norme e le pratiche*, in *Dir. amm.*, 2022, p. 867; A. Sau, *La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori come strumento per il rilancio delle aree interne*, in *Federalismi.it*, n. 3/2018; Ead., *La rivitalizzazione dei centri storici tra disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Le Regioni*, 2016, p. 955. La questione della tutela e valorizzazione dei piccoli centri emerge, peraltro, anche in connessione con il tema della rigenerazione urbana, su cui, *ex multis*, A. Giusti, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018; nonché, più di recente, Ead., *La rigenerazione urbana come strategia di ripresa e resilienza*, in *Munus*, 2021, 329; G. Gardini, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *Federalismi.it*, n. 24/2020, p. 44; F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione dei beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, il Mulino, 2020.



e ai metodi prescelti, nonché al rilievo e allo spazio attribuito in concreto ai principi di sussidiarietà verticale e orizzontale. In questi termini, il Piano Nazionale Borghi costituisce un interessante caso di studio per saggiare il concreto delinearsi di una nuova dimensione funzionale della valorizzazione del patrimonio culturale che mette al centro della strategia il potenziale, materiale e immateriale, racchiuso nelle bellezze dei tanti piccoli paesi che caratterizzano il «Belpaese»<sup>(4)</sup>.

## 2. Il PNRR e l'investimento sulla «Attrattività dei borghi».

Il principale intervento sui borghi contemplato dal PNRR è costituito dall'investimento 2.1 *Attrattività dei borghi*, previsto all'interno della Missione 1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo) – Componente 3 (Turismo e Cultura 4.0)<sup>(5)</sup>. L'investimento è stato dotato di uno stanziamento complessivo di 1,02 miliardi di euro, un ammontare assai cospicuo se raffrontato con le risorse stanziare in passato in favore degli insediamenti minori o delle aree interne. Trattasi, inoltre, dell'investimento più cospicuo di tutta la Componente 3 (Turismo e Cultura 4.0).

Come riportato dallo stesso PNRR, a fronte di un sovraffollamento turistico (*overtourism*) nelle principali città d'arte, la misura intende ribilanciare i flussi turistici e promuovere un turismo alternativo e sostenibile facendo leva sull'enorme potenziale offerto dai «tanti piccoli centri storici italiani (“borghi”) [...] grazie al patrimonio culturale, la storia, le arti e le tradizioni che li caratterizzano»<sup>(6)</sup>. Gli interventi in questo ambito «si attueranno attraverso il “Piano Nazionale Borghi”, un programma di sostegno allo sviluppo economico/sociale delle zone svantaggiate basato sulla rigenerazione culturale dei piccoli centri e sul rilancio turistico»<sup>(7)</sup>.

Dalla collocazione della misura e dalla sua descrizione traspaiono alcuni importanti segnali circa gli interessi e le finalità che orientano gli investimenti previsti dal Piano Nazionale Borghi.

Si riscontra, innanzitutto, una connessione *sistemica* tra il rilancio dei borghi e il tema dello sviluppo economico-produttivo: la Missione 1 ha, infatti, come obiettivo complessivo quello di «ridurre i divari strutturali di competitività, produttività e digitalizzazione», e, nel fare ciò, «ambisce a produrre un impatto rilevante sugli investimenti privati e sull'attrattività del Paese, attraverso un insieme articolato di interventi incidenti su Pubblica Amministrazione, sistema produttivo, turismo e cultura»<sup>(8)</sup>. L'investimento evidenzia poi una connessione *contingente* con altre priorità strategiche del PNRR nel quadro del *Next Generation EU* e, segnatamente, con la sostenibilità ambientale, con l'innovazione digitale e con le politiche occupazionali in favore delle donne e dei giovani. Emerge, inoltre, una connessione *diretta e immediata* con le funzioni di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, comprensivo – come noto – dei beni culturali e paesaggistici. Si può scorgere, infine, una connessione di tipo *strumentale* tra la valorizzazione dei borghi e il rilancio dell'industria turistico-ricettiva e delle attività imprenditoriali a essa connesse. Assai sbiadita appare, invece, la connessione, che potremmo definire meramente *rituale*, con gli obiettivi della coesione sociale e territoriale. A tal proposito, occorre peraltro precisare che alla cura di quest'ultimo

4 Sulla cifra distintiva che contraddistingue l'Italia come Paese di paesi, per tutti, P. Clemente, *Paese/Paesi*, in M. Isnenghi (a cura), *I luoghi della memoria. Strutture e eventi dell'Italia Unita*, Bari-Roma, Laterza, 1997, p. 5 ss.

5 In dottrina, C. VITALE, *Riuso e valorizzazione del patrimonio culturale nelle aree interne*, cit., 163; G. MENEGUS, *Bando Borghi e autonomie territoriali*, in *Le Regioni*, 2022, 931; B. DI MAURO, *Il diritto dei borghi nel PNRR: verso una (stagione di) rigenerazione urbanisticamente orientata alla conservazione e allo sviluppo dei valori locali*, in *Urb. e appalti*, 2022, 463; P. DE ROSA, *Fondi PNRR e “diritto dei borghi”: analisi delle politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Dir. e proc. amm.*, 2023, 1, 255.

6 PNRR, 112.

7 PNRR, 112.

8 PNRR, 88.



interesse risponde principalmente l'investimento dedicato alla *Strategia nazionale per le aree interne*, contemplato dalla Missione 5 (Inclusione e coesione) - Componente 3 (Interventi speciali per la coesione territoriale), in seno al quale, tuttavia, gli interventi sono riferiti, più in generale, alle aree interne e hanno ad oggetto il potenziamento dei servizi e delle infrastrutture sociali di comunità e dei servizi sanitari di prossimità.

L'attuazione degli interventi previsti dall'investimento *Attrattività dei Borghi* è stata demandata al Ministero della Cultura (MiC), il quale ha previsto due distinte linee di intervento<sup>9</sup>. La Linea A riguarda la realizzazione di 21 progetti pilota (uno per regione o provincia autonoma), presentati dai Comuni, con un finanziamento di 20 milioni di euro per ciascun progetto e uno stanziamento complessivo di 420 milioni. La Linea B prevede, invece, una distribuzione più capillare delle risorse ed è volta alla realizzazione di progetti locali di rigenerazione culturale e sociale di circa 200 borghi storici, sparsi su tutto il territorio nazionale, ciascuno finanziato con risorse più contenute (circa 1,5 milioni), per un totale di 380 milioni di euro<sup>10</sup>. La Linea B prevede, inoltre, uno stanziamento di 200 milioni di euro, quale regime d'aiuto da corrispondere in favore delle micro, piccole e medie imprese, profit e non profit, localizzate o che intendono insediarsi nei borghi selezionati.

Leggermente diversa risulta la definizione<sup>11</sup> di «borgo» adottata nelle due linee di intervento. Nella Linea A i «borghi» sono intesi come «piccoli insediamenti storici che hanno mantenuto la riconoscibilità della loro struttura insediativa storica e la continuità dei tessuti edilizi storici»; tali borghi, tuttavia, «nel caso di piccoli e piccolissimi comuni possono coincidere con il centro urbano del territorio comunale, mentre in tutti gli altri casi sono da intendersi come nuclei storici prevalentemente isolati e/o separati rispetto al centro urbano e pertanto non coincidenti con il centro storico o porzioni di esso»<sup>12</sup>. Nella Linea B, invece, i borghi storici sono definiti come «quegli insediamenti storici chiaramente identificabili e riconoscibili nelle loro originarie caratteristiche tipo-morfologiche, per la permanenza di una prevalente continuità dei tessuti edilizi storici e per il valore del loro patrimonio storico-culturale e paesaggistico», con l'ulteriore precisazione che, in questi casi, diversamente da quanto avviene nella Linea A, può trattarsi solamente di «piccoli Comuni caratterizzati da una significativa presenza del patrimonio culturale e ambientale nei quali sia presente un borgo storico o, nel caso di Comuni di piccole e piccolissime dimensioni, che si configurino nel loro complesso come un borgo storico»<sup>13</sup>.

Un'ulteriore differenza riguarda le pubbliche amministrazioni coinvolte nelle due linee di intervento. Se nella Linea A la selezione dei progetti pilota è stata affidata alle Regioni/Province autonome, nella Linea B la procedura selettiva è stata integralmente

9 Per i dettagli della misura, si veda Ministero della Cultura, *Avviso pubblico per la presentazione di Proposte di intervento per la rigenerazione culturale e sociale dei piccoli borghi storici da finanziare nell'ambito del PNRR*, del 20 dicembre 2021; nonché Ministero della Cultura, *Linee di indirizzo sulle modalità attuative dell'Intervento 2.1 «Attrattività dei Borghi»*, M1C3 Turismo e Cultura del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

10 A fronte di 1791 proposte progettuali, provenienti da un totale di 2164 Comuni, i fondi stanziati sono stati sufficienti per finanziare 207 progetti, circa il 12% delle domande. Per una esauriente ricognizione dei dati relativi ai progetti presentati e finanziati, e della relativa distribuzione geografica, V. PRACCHI, A.M. OTERI, *L'insostenibile fascino dei borghi. Primi dati e una riflessione sugli esiti del bando «Attrattività dei borghi storici»*, in *ArchistoR*, 2023, 19, 163.

11 Si tratta, d'altronde, di una questione particolarmente controversa, sulla quale non è possibile ragionare in modo esaustivo in questa sede. Si rinvia perciò a quanto più di recente osservato da A. Pirri Valentini, *Per una qualificazione giuridica dei borghi*, in *Aedon*, n. 2/2024. In tema, cfr. altresì M. CAPOREALE, *Piuttosto piccoli, abbastanza lontani: alla ricerca di una possibile definizione amministrativa dei borghi*, in *Federalismi.it*, n. 7/2025, 64.

12 *Linee di indirizzo sulle modalità attuative dell'Intervento 2.1 «Attrattività dei Borghi»*, cit., par. 4. Significativa, a tal proposito, la decisione della Regione Friuli-Venezia Giulia di candidare il Borgo Castello di Gorizia, un nucleo situato nel pieno centro della città capoluogo di provincia.

13 Art. 1 (Finalità e ambito di applicazione dell'intervento finanziario), *Avviso pubblico per la presentazione di Proposte di intervento per la rigenerazione culturale*, cit. Come noto, per «piccoli Comuni» si intendono i Comuni con una popolazione pari o inferiore alle 5.000 unità. Diversamente, nella linea A risultano finanziati anche Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti.

centralizzata in capo al MiC. In entrambi i casi, l'ammissione al finanziamento segue una procedura selettiva avente a oggetto le proposte progettuali presentate dai Comuni interessati; in entrambe le ipotesi, il MiC è il soggetto che eroga il finanziamento ai Comuni beneficiari e che monitora la corretta attuazione degli interventi finanziati.

A dispetto del riferimento al Piano – il quale sembrerebbe alludere a un disegno organico e coerente di interventi coordinati e organizzati nel tempo, per il conseguimento di un determinato obiettivo – lo strumento prefigurato dal PNRR appare, piuttosto, un semplice bando per l'assegnazione *una tantum* di risorse finanziarie ai Comuni vincitori di una selezione competitiva, all'infuori di una vera e propria strategia complessiva e prolungata nel tempo. Non deve perciò stupire che, specie nel gergo giornalistico, la misura sia stata ribattezzata con il nome di «Bando Borghi».

### 3. Il Piano Nazionale Borghi: quale valorizzazione?

Si è già osservato che il Piano Nazionale Borghi presenta diversi collegamenti con molteplici obiettivi sottesi al PNRR. La stessa *valorizzazione* dei borghi, del resto, fisiologicamente intercetta numerose e variegate dimensioni funzionali. Tocca, prima di tutto, le funzioni di tutela e valorizzazione dei beni culturali e del paesaggio<sup>(14)</sup>, ma intercetta altresì il governo del territorio e del c.d. patrimonio culturale urbanistico<sup>(15)</sup>. Lambisce questioni legate alla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, al rilancio delle attività artigianali tradizionali, alla promozione di imprese a vocazione turistico-ricreativa ovvero di altre attività culturali o economico-produttive. Assume, infine, una specifica rilevanza ai fini delle politiche di coesione sociale e territoriale, ed è strumento per realizzare crescita e sviluppo economico<sup>(16)</sup>.

È indubbio che, nel riferimento alla valorizzazione dei borghi, tali dimensioni convivano e che, per ciascuna di esse, si ponga il delicato tema della definizione del contenuto della funzione, dell'individuazione dell'ente pubblico titolare, e del coordinamento tra i diversi attori coinvolti nell'esercizio delle diverse funzioni. È noto, d'altronde, che in ogni funzione-materia in cui assume rilievo il concetto di *valorizzazione* presenta carattere polisemico, dinamico e sfuggente<sup>(17)</sup>. In quanto operazione di «messa in valore» di un *quid* insito in un bene, essa appare, a ben vedere, una funzione strumentale, in quanto – a sua volta – orientata alla soddisfazione di altri interessi pubblici volta per volta definiti dalla legge. Non è perciò un caso che, rispetto ai borghi, il *valorizzare* tenda a sovrapporsi e confondersi con il *rigenerare*, *riqualificare*, *rivitalizzare*, *riattivare*, a seconda che l'enfasi sia posta maggiormente sul patrimonio, sul contesto, sulle comunità di riferimento o sulle risorse in esso presenti.

Ciò premesso, si tratta nondimeno di verificare quale valorizzazione emerga in modo preponderante all'interno del Piano Nazionale Borghi o, detto altrimenti, quale *valore*, materiale e immateriale, insito nei borghi storici sia principalmente oggetto di valorizzazione.

Diciamo subito che, nella prospettiva dell'intervento previsto dalla Missione 1 del

14 Sulla difficile perimetrazione della funzione e delle sue finalità, per tutti, L. CASINI, *La valorizzazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, 385.

15 A. BARTOLINI, *Patrimoni culturali e limitazioni urbanistiche*, in *Dir. amm.*, 2022, 995.

16 Del resto, come acutamente osserva M. CAMMELLI, *L'ordinamento dei beni culturali tra continuità e innovazione*, in *Aedon*, 2017, 3, rispetto ad alcuni beni culturali, come quelli racchiusi nei borghi o nei centri storici, «senza l'apprezzamento delle dinamiche socioeconomiche e ambientali-territoriali che li riguardano, non sono possibili né tutela né valorizzazione, né restauro né fruizione».

17 Per un'ampia disamina dei contorni e dei contenuti della funzione in relazione ai beni culturali si veda, da ultimo, F. CAPOREALE, *La valorizzazione dei beni culturali. Analisi giuridica delle trasformazioni in corso*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, spec. 9 ss..

PNRR, i borghi storici sono intesi fondamentalmente come «giacimenti»<sup>(18)</sup> di patrimonio culturale. In questi termini, la valorizzazione dei borghi è, prima di tutto, valorizzazione dei beni culturali e dei beni paesaggistici situati in realtà minori e dal potenziale ancora in larga parte inesplorato. Dello stretto legame funzionale tra valorizzazione dei borghi e patrimonio culturale si trova, del resto, un preciso riflesso sul piano istituzionale, nell'attribuzione di un ruolo centrale e di regia al Ministero della Cultura. Tale scelta mette in luce una linea di continuità non tanto con la Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI), incentrata su finalità di sviluppo e coesione territoriale e incardinata presso l'Agenzia per la coesione territoriale, quanto piuttosto con il Piano Strategico dello sviluppo del Turismo 2017-2022, elaborato dall'allora Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (MiBACT)<sup>(19)</sup>.

Se l'oggetto principale della misura è il patrimonio culturale dei piccoli comuni, la testimonianza di civiltà materiale e immateriale in essi racchiusa<sup>(20)</sup>, occorre altresì individuare quale sia il senso e la direzione degli interventi di valorizzazione promossi dal Piano. Come già in parte osservato, la *mise en valeur* del patrimonio di storia, arte, cultura e tradizioni presente nei borghi appare per lo più strumentale al miglioramento della *fruizione*, nell'ottica dell'incremento dell'attrattività turistica. Anche sul piano metagiuridico, del resto, il più recente utilizzo della parola «borgo» rimanda, nel linguaggio del *marketing*, a una visione estetizzante di un insediamento umano, del quale si vuole enfatizzare la immutata dimensione storico-identitaria<sup>(21)</sup>: un *brand*, appunto, da valorizzare in chiave prevalentemente turistico-attrattiva<sup>(22)</sup>. E non è forse casuale che il termine non appaia mai nel Codice dei beni culturali – in cui il riferimento corre semmai ai «centri ed i nuclei storici»<sup>(23)</sup> –, e compaia invece nel Codice del turismo, all'art. 25, nel Capo dedicato al «turismo culturale»<sup>(24)</sup>.

Anche dall'esame del PNRR e degli atti attuativi emerge questa particolare curvatura funzionale del Piano Nazionale Borghi. Nel PNRR si legge, ad esempio, che si tratta di una linea d'intervento «dedicata a sostenere lo sviluppo turistico/culturale nelle aree rurali e periferiche»; che tali iniziative devono puntare alla «attivazione di

18 Come noto, l'espressione è stata utilizzata in occasione del varo di un piano di intervento per la disoccupazione giovanile dell'allora Ministro del Lavoro Gianni De Michelis, e si lega all'ulteriore concezione dei beni culturali come «petrolio d'Italia». In senso critico rispetto a tale prospettiva «estrattiva», per tutti, S. SETTIS, *Italia SPA. Assalto al patrimonio culturale*, Torino, Einaudi, 2007.

19 MiBACT, PST 2017-2022, *Italia paese per viaggiatori. Piano Strategico di sviluppo del Turismo*, 2017. Nell'ottica di decongestionare i c.d. grandi attrattori, tale Piano mirava al sostegno e al rafforzamento delle «destinazioni emergenti», tra le quali dovevano annoverarsi i borghi storici, «in cui possono essere costruiti o rafforzati prodotti turistici basati sulla fruizione responsabile, sul rafforzamento degli elementi di sostenibilità del turismo e sull'innovazione» in vista della promozione di «uno sviluppo turistico fortemente integrato con la valorizzazione delle altre risorse territoriali, come ad esempio l'agricoltura o la cultura materiale dei luoghi».

20 Sulla rilevanza anche immateriale dei centri storici, A. BARTOLINI, *Patrimonio culturale e urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, 3, spec. 26, per il quale «i centri storici non sono solo un complesso di beni culturali urbanistici materiali, in quanto essendo un corpo vivo, vivente (e da molto tempo), racchiudono anche idealità, esperienze, ricordi, ecc., che lo connotano, pure, come un bene culturale immateriale».

21 Così già P. CLEMENTE, *Paese/Paesi*, cit., 5 ss. Per F. BARBERA, D. CERSOSIMO, A. DE ROSSI, *Il paese dei borghi. Introduzione*, in *Id.* (a cura di), *Contro i borghi. Il Belpaese che dimentica i paesi*, cit., XIII ss., il concetto di borgo risulterebbe ormai falsificato dal processo di «estetizzazione di un'Italia oleografica», in cui diviene «strumento che forgia gli immaginari, alimenta le rappresentazioni, produce pratiche sociali, informa il disegno di politiche pubblica, gerarchizza le priorità e la distribuzione delle risorse».

22 È lo stesso PNRR a porre l'accento sul «ruolo identitario, per l'«immagine» e il «brand» del Paese a livello internazionale» (p. 109) del patrimonio culturale nazionale. Sul punto, cfr. la critica di L. Bindi, *Oltre il 'piccoloborghismo'. Comunità patrimoniali e rigenerazione delle aree fragili*, in *Dialoghi Mediterranei*, n. 48, marzo 2021, ove si censura il «modello musealizzante dei piccoli centri, in cui tutto diventa una rappresentazione del passato, una sorta di *packaging* della storia funzionale alla promozione turistica». Anche per P. Clemente, *Chiamiamoli paesi, non borghi*, in F. BARBERA, D. CERSOSIMO, A. DE ROSSI (a cura di), *Contro i borghi*, cit., 25, i borghi «non sono che una versione «ornamentale» legata a un cattivo uso del patrimonio culturale e delle culture locali».

23 Art. 136, co. 1, lett. c), Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

24 Su cui, *ex multis*, A. SAU, *Le frontiere del turismo culturale*, in *Aedon*, 2020, 1, 41.

iniziative imprenditoriali/ e commerciali (ad esempio nuove modalità ricettive)»; che i borghi «offrono enorme potenziale per un turismo sostenibile alternativo, grazie al patrimonio culturale»; che il Piano Nazionale Borghi è «un programma di sostegno allo sviluppo economico/sociale delle zone svantaggiate basato sulla rigenerazione culturale dei piccoli centri e sul rilancio turistico»; che «gli interventi sui luoghi saranno accompagnati dal sostegno alle strutture turistiche, anche attraverso l'innalzamento degli standard di offerta e il miglioramento dei servizi per i visitatori».

Anche l'avviso pubblico emanato dal MiC in relazione alla Linea B precisa che l'investimento «mira a realizzare interventi finalizzati a: i) recupero del patrimonio storico, riqualificazione degli spazi pubblici aperti [...], creazione di piccoli servizi culturali anche a fini turistici; ii) favorire la creazione e promozione di nuovi itinerari (es., itinerari tematici, percorsi storici) e visite guidate; iii) sostenere le attività culturali, creative, turistiche, commerciali, agroalimentari e artigianali, volte a rilanciare le economie locali valorizzando i prodotti, i saperi e le tecniche del territorio».

Non è evidentemente l'unico «valore» interessato dal Piano, ma sembra difficile negare che al cuore della strategia sottesa all'investimento *Attrattività dei borghi* stia proprio la valorizzazione della vocazione turistica dei borghi e nella promozione delle attività economiche collaterali<sup>(25)</sup>. Gli interventi di rigenerazione e riqualificazione del patrimonio culturale dei borghi costituiscono, in altri termini, la leva per creare impresa e lavoro, specialmente a partire dal settore turistico-ricettivo. Anche il rilancio di attività economico-produttive tradizionali, quali l'artigianato o l'agroalimentare, sembra funzionale, alla promozione di un indotto ricettivo-ricreativo, collegato all'industria turistica. Oltre al patrimonio materiale, si esalta allora il valore immateriale<sup>(26)</sup> dei borghi storici, il loro essere evocatori di immaginari e tradizioni *d'antan*, capaci di attrarre turisti e *smart workers* alla ricerca di una nuova autenticità da contrapporre alle metropoli «disumanizzate» della globalità.

Non deve certo stupire che il patrimonio culturale sia valorizzato anche nella prospettiva dello sviluppo economico e del turismo<sup>(27)</sup>. In questo senso, come è stato efficacemente osservato, è possibile «addomesticare gli scoiattoli»<sup>(28)</sup> e far convivere – pur con alcune cautele – cultura e sviluppo economico<sup>(29)</sup>. Occorre però individuare un giusto temperamento tra le due dimensioni, specie allorché vengano in gioco anche altri interessi e obiettivi sensibili.

25 In tema, tra gli altri, E. GUARNIERI, *Ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici*, in *Aedon* n. 3/2022, il quale prende in esame il caso del rilancio dei borghi storici e del connesso turismo culturale come esempio paradigmatico di una avvenuta «torsione della valorizzazione culturale in strumento di rilancio socioeconomico dei territori».

26 Sulla stretta connessione tra valorizzazione, fruizione e sviluppo economico, per tutti, G. MORBIDELLI, A. BARTOLINI (a cura di), *L'immateriale economico nei beni culturali*, Torino, Giappichelli, 2018.

27 Come ricorda L. CASINI, *Natura vs. cultura: restaurare il paesaggio*, in Id., *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Bologna, 2016, 143, con riferimento alle bellezze artistiche e naturali, il termine valorizzazione «è stato adoperato in sede normativa da principio con riguardo al turismo, al paesaggio o alle risorse naturali», come risulta dal R.d.l. 20 giugno 1935, n. 1425, Nuovo ordinamento degli organi provinciali per il turismo, in cui si menzionavano, tra gli obiettivi, la «valorizzazione ed efficienza del turismo» (art. 8). Sulle connessioni tra valorizzazione dei beni culturali e turismo, S. FOÀ, *Beni culturali e turismo in una prospettiva integrata*, in *Il diritto dell'economia*, 1998, 283 ss.; G. BOTTINO, *Turismo e beni culturali*, in M. GOLA, A. ZITO e A. CICCHETTI (a cura di), *Amministrazione pubblica e mercato del turismo*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2012, 200. Più in generale, sul turismo come sistema plurale che intercetta una molteplicità di interessi, pubblici e privati, C. BARBATTI, *Turismo*, in B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Funzioni amministrative*, I tematici, vol. III, Enciclopedia del diritto, Milano, Giuffrè, 2022, 1218 ss..

28 G. PIPERATA, *Cultura, sviluppo economico e...di come addomesticare gli scoiattoli*, in *Aedon*, 2018, 3, il quale ricorda come «la valorizzazione può prendere anche una direzione diversa, meno culturale e più economica, nel senso che l'iniziativa di intervento sui beni è diretta non solo a migliorare la redditività del patrimonio culturale, ma anche a "sfruttare" il bene culturale per creare ricchezza in un contesto esterno al bene stesso, fermo restando la compatibilità di tali iniziative con la fruizione pubblica dei beni stessi». Sulle possibili declinazioni del rapporto cultura – sviluppo economico, F. CAPORALE, *op. cit.*, 44 ss..

29 In tema, C. VIDETTA, *Cultura e sviluppo sostenibile. Alla ricerca del IV Pilastro*, Torino, Giappichelli, 2018.

Ciò che desta infatti più di qualche perplessità nel caso in esame è l'eccessiva enfasi posta sullo sviluppo turistico di realtà già estremamente fragili da un punto di vista demografico, economico e sociale<sup>(30)</sup>. Certo, il turismo può portare lavoro e sviluppo economico nel breve termine, può contribuire alla rinascita di borghi dimenticati o abbandonati, ma può anche avere conseguenze devastanti sul tessuto sociale e demografico di un territorio o di una comunità, finendo per impattare – specie se mal gestito – sullo stesso sviluppo economico di una realtà a monocultura turistica. Se è vero che la misura prevista dal PNRR risponde al (giusto) obiettivo di alleggerire i flussi che gravano sulle principali città d'arte e sulle località a maggior vocazione turistica, occorre parimenti evitare di replicare su realtà più fragili e meno attrezzate le logiche e le dinamiche tipiche dei c.d. grandi attrattori e, insieme ad esse, i medesimi effetti centrifughi e disgreganti che la «turistificazione» dei luoghi determina sulle collettività di riferimento<sup>(31)</sup>.

#### 4. Il Piano Nazionale Borghi: quanta sussidiarietà?

Si è detto in precedenza che l'investimento *Attrattività dei borghi* risponde al dichiarato obiettivo di rivitalizzare il tessuto socio-economico dei luoghi e di contrastare lo spopolamento dei territori, favorendo la rigenerazione culturale e il rilancio turistico dei piccoli centri. Come dichiara l'avviso pubblico del Ministero, nel Piano Nazionale Borghi la *cultura* è assunta «come fattore trasversale nelle politiche di sviluppo territoriale e locale».

Dal Piano emerge, invero, una intricata «concorrenza» di funzioni e materie eterogenee, rispetto alle quali vengono in rilievo anche competenze legislative regionali (si pensi, su tutti, alla valorizzazione dei beni culturali e al governo del territorio), oltre a potestà amministrative attribuite a diversi enti. Inoltre, l'attenzione ai territori, alle particolarità e alle esigenze dei singoli contesti, unitamente all'impatto sulle comunità locali, reca con sé la necessità (politica, prima ancora che giuridica) di assicurare un adeguato coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali, oltre che del corpo sociale di riferimento. Si è poi osservato che il Piano Nazionale Borghi è, in buona sostanza, un programma di finanziamento di progetti di valorizzazione presentati dagli enti comunali per rispondere a bisogni localizzati.

Tutto ciò solleva una forte «aspettativa» di sussidiarietà, tanto di tipo verticale, quanto orizzontale. Dopo aver chiarito la dinamica degli interessi sottesa al Piano Nazionale Borghi, conviene perciò soffermarsi a riflettere sul rilievo attribuito al principio di sussidiarietà e sugli spazi che, in concreto, esso ha potuto trovare in fase di elaborazione e di attuazione degli interventi di valorizzazione dei borghi storici nel quadro del PNRR. A questo proposito risultano possibili tre ordini di considerazioni: la prima riguarda il coinvolgimento «a monte» delle autonomie territoriali; la seconda concerne il ruolo assegnato «a valle» alle Regioni e ai Comuni; la terza attiene alla partecipazione dei privati, singoli o associati.

##### 4.1. Il mancato coinvolgimento «a monte» delle autonomie territoriali e l'accentramento decisionale.

In merito a questo primo profilo è dato riscontrare un problema di fondo e di ca-

30 Condivisibili appaiono, sul punto, i rilievi critici mossi da E. GUARNIERI, *Ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici*, cit., il quale osserva che se, nell'ottica del ripopolamento dei borghi, «lo strumento sia rappresentato dal binomio "patrimonio culturale-turismo", il risultato non potrà che essere un ripopolamento fatto di utenti temporanei e di residenti in gran parte specializzati» nel settore turistico-culturale, là dove invece «l'obiettivo di un ripopolamento "ordinario" non può prescindere da alcune azioni che muovono da un presupposto ben specifico: che il borgo ed i suoi contorni costituiscono un problema, la cui risoluzione demanda l'assunzione di politiche ben definite quanto ad infrastrutturazione e offerta di servizi pubblici». Su tali profili, cfr. altresì E. FRAGALE, *Il problema dei centri storici tra le sfide poste dalla sharing economy e le nuove istanze di salvaguardia*, in *Munus*, 2020, 3, 549 ss..

31 Su cui si veda, *ex multis*, l'analisi critica di G.M. SALERNO, *Per una critica dell'economia turistica. Venezia tra museificazione e mercificazione*, Macerata, Quodlibet, 2020.

rattere generale che accomuna tutte le misure prefigurate dal PNRR, e che attiene, in buona sostanza, alla sua stessa genesi. Ci si riferisce alla mancata instaurazione di un dialogo ampio e strutturato con le autonomie territoriali, oltre che con le comunità di riferimento, nella fase «ascendente» di redazione del PNRR e, dunque, nel momento di definizione *politica* delle finalità da perseguire e degli strumenti da utilizzare<sup>(32)</sup>.

Sostanzialmente accentrata nelle mani del Ministero della Cultura è stata, inoltre, la scrittura più puntuale dei contenuti e delle linee strategiche del Bando Borghi. In assenza di apposito coordinamento in sede di Conferenza unificata, il dialogo si è svolto per lo più in seno al Tavolo tecnico di confronto permanente tra i Ministeri, le Regioni e le Autonomie locali specificamente dedicato alla Cultura<sup>(33)</sup>. Non si è trattato, però, di un dialogo genuinamente collaborativo, di definizione congiunta e dialogata del contenuto dell'investimento, quanto piuttosto di un mero momento informativo a beneficio degli enti territoriali coinvolti nell'attuazione delle due linee di intervento<sup>(34)</sup>. Esigenze di celerità e di uniformità hanno determinato un deciso accentramento decisionale, con buona pace del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo.

Come è stato puntualmente osservato in dottrina<sup>(35)</sup>, tale accentramento decisionale non sembra sollevare profili di incostituzionalità per violazione dell'art. 117 Cost., giacché, per come è stato costruito, il Bando Borghi consiste fondamentalmente in un trasferimento di risorse finanziarie aggiuntive dallo Stato ai Comuni. La misura è, perciò, da ricondurre all'art. 119 co. 5 Cost., il quale non richiede la necessaria attivazione delle forme della leale collaborazione. Maggiori perplessità si pongono, piuttosto, sul piano dell'opportunità, in quanto il coinvolgimento «a monte» delle Regioni e degli enti locali (ad esempio in sede di Conferenza Unificata) avrebbe potuto idealmente correggere alcune criticità del Piano. Si pensi, su tutti, al mancato dibattito e approfondimento in merito alla scelta di canalizzare le risorse principalmente sulla valorizzazione del patrimonio culturale a vocazione turistica rispetto ad altre possibili politiche di rigenerazione dei piccoli paesi (come, ad esempio, il miglioramento dei servizi essenziali, il supporto alla residenzialità o ad altre attività imprenditoriali, la realizzazione di progetti di inclusione e integrazione dei migranti<sup>(36)</sup>).

Giudizi negativi rispetto alle strategie di investimento adottate sono stati espressi anche da diversi Comuni e associazioni esponenziali. Oggetto di critica è stata, in particolare, la concentrazione degli investimenti in pochi progetti pilota nella Linea A<sup>(37)</sup>: il che è risultato problematico, d'un lato, per il carattere frammentato e disorganico dell'intervento e, dall'altro, perché si attribuiscono risorse finanziarie ingenti a pochi Comuni, spesso privi di adeguate capacità amministrative e di spesa.

È stata, inoltre, da più parti censurata la logica fondamentalmente competitiva dell'intervento: attribuendo risorse ai Comuni più virtuosi (quantomeno in termini

32 Sul punto, G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, 2021, 717; N. ANTONETTI, A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, Bologna, il Mulino, 2022; C. Mainardis, *PNRR e Regioni: sovrapposizione di materie, supremazia del potere centrale e leale collaborazione al confine tra diritto e politica*, in *Le Regioni*, 2022, 889; C.B. CEFFA, *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?*, in *Federalismi.it*, n. 24/2022, 50. Cfr. altresì l'interessante studio del Comitato europeo delle Regioni, *Regional and local authorities and the National Recovery and Resilience Plans*, del 2021, relativo al coinvolgimento delle autonomie territoriali nella redazione dei piani nazionali di ripresa e resilienza, in cui si afferma, rispetto al nostro PNRR, che «in the early phase of programming, when need identification happened, the Regions have never been involved despite they voiced and called for a full involvement» (30).

33 Costituito ai sensi dell'art. 33 decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, conv. con l. 29 dicembre 2021, n. 233.

34 Lo si evince, ad esempio, dal verbale del tavolo tecnico di confronto "Cultura", del 15 novembre 2021, reperibile sul portale istituzionale del MiC.

35 In tema, diffusamente, G. Menegus, *op. cit.*, 955 ss..

36 Su cui, *ex multis*, M. BALBO (a cura di), *Migrazioni e piccoli comuni*, Milano, FrancoAngeli, 2015.

37 Critiche ben riassunte dalla marchiatura giornalistica della Linea A alla stregua di una «lotteria» (cfr. l'articolo apparso su *Il Sole 24 ore*, del 15 marzo 2022, *Borghi, chiude la lotteria dei 420 milioni del Pnrr*).



di capacità progettuale), il Bando Borghi ha avuto l'effetto di lasciare privi di sostegno proprio quei territori che più ne avrebbero avuto bisogno, replicando le medesime condizioni di disuguaglianza e di frammentazione territoriale cui i bandi avrebbero dovuto porre rimedio<sup>(38)</sup>.

#### 4.2. Il ruolo giocato «a valle» dalle Regioni e dai Comuni tra principio di sussidiarietà verticale e principio di adeguatezza.

Maggiori spazi di intervento sono stati invece riservati alle Regioni e ai Comuni nella fase «a valle» di elaborazione e attuazione dei singoli progetti.

La Regione risulta coinvolta soprattutto nella Linea A, in quanto soggetto chiamato a selezionare il progetto pilota tra quelli presentati dai Comuni e a definire, attraverso un'intesa con il Comune, il contenuto della proposta<sup>(39)</sup>. Pur nel quadro degli interventi definiti dalle Linee guida ministeriali, le Regioni hanno goduto di ampia discrezionalità quanto alle modalità di selezione dei progetti finanziabili. Come dimostra l'eterogeneità delle prassi<sup>(40)</sup>, le Regioni hanno potuto definire in autonomia le procedure di individuazione dei borghi e delle relative proposte progettuali sulla base delle rispettive disposizioni regolamentari, anche in ipotesi attraverso processi di coinvolgimento e condivisione con i Comuni interessati.

Nella Linea B, invece, la selezione è stata svolta a livello centrale dal Ministero della Cultura, senza alcun coinvolgimento delle Regioni. Si instaura, cioè, un rapporto diretto tra lo Stato e il Comune beneficiario del finanziamento, che non necessita dell'intermediazione regionale<sup>(41)</sup>. In tal caso, un limitato coinvolgimento della Regione ha avuto luogo solamente in fase di valutazione delle proposte, poiché un rappresentante delle Regioni ha preso parte al Comitato tecnico ministeriale incaricato della selezione.

In entrambi i casi, peraltro, la procedura rimane fondamentalmente accentrata in capo al Ministero, il quale non solo ha definito il contenuto delle due linee di intervento, ma risulta anche il soggetto deputato all'erogazione del finanziamento e al monitoraggio circa la corretta implementazione del progetto da parte dei beneficiari.

Vi è d'altro canto - come è bene che sia - un ampio coinvolgimento dei Comuni, tanto in fase propositiva/progettuale, quanto poi in fase attuativa. Pur nel quadro delle linee strategiche definite a livello centrale, sono infatti i Comuni i soggetti incaricati della elaborazione progettuale, i diretti beneficiari dei finanziamenti e, sebbene non necessariamente, i soggetti attuatori degli interventi<sup>(42)</sup>. Nell'ottica del principio di sussidiarietà verticale, è senz'altro apprezzabile la scelta di affidare alla «visione locale» dei Comuni il compito di ideare e attuare una proposta progettuale ritagliata sulle specifiche esigenze e peculiarità del contesto territoriale, economico e socio-culturale di riferimento. Sono, infatti, i Comuni gli unici soggetti istituzionalmente in grado di intercettare i veri bisogni delle collettività locali, di interpretare le fragilità del territorio e di comprenderne le potenzialità. In linea con la Strategia nazionale per le aree

38 In tal senso, L. CORAZZA, *Potrà il PNRR rilanciare le aree interne?*, in *Rivista il Mulino*, giugno 2022. Così anche G. MENEGUS, *op. cit.*, 950, per il quale un previo coinvolgimento delle autonomie territoriali avrebbe forse consentito di «correggere l'impostazione eccessivamente competitiva impressa in special modo alla linea A, aprendo a progetti capaci di creare reti e coordinamenti tra più realtà comunali, in coerenza con l'approccio della SNAI».

39 Come rileva G. MENEGUS, *op. cit.*, 942, in tal caso, non essendo pacifica la riconducibilità dell'intervento all'art. 119, co. 5 Cost. e, dunque, a una competenza esclusiva dello Stato, il coinvolgimento delle Regioni nella fase di allocazione delle risorse in veste di enti selezionatori è risultato necessario ad assicurare la piena conformità costituzionale del Piano.

40 Basti pensare al fatto che, in assenza di una indicazione espressa in tal senso, le Regioni Sicilia e Calabria e la Provincia autonoma di Trento hanno selezionato il progetto pilota senza avviare una procedura di selezione pubblica.

41 Su cui cfr. nuovamente G. MENEGUS, *op. cit.*, 941.

42 Art. 4, co. 10-11, *Avviso pubblico per la presentazione di Proposte di intervento per la rigenerazione culturale*, cit..



interne, si tenta di seguire un approccio *place-based*<sup>(43)</sup>, che muove dalla presa d'atto della necessità di riconoscere e valorizzare le specificità e identità locali, attribuendo un margine flessibile di manovra ai Comuni circa la definizione delle priorità strategiche, degli strumenti attuativi e delle più adeguate soluzioni organizzative<sup>(44)</sup>.

Alcuni problemi sorgono, piuttosto, nella prospettiva del rispetto dei (correlati) principi di differenziazione e adeguatezza, riguardando essenzialmente la effettiva capacità dei Comuni più piccoli e meno attrezzati (quelli che avrebbero, cioè, più bisogno di interventi di sostegno) di elaborare una proposta progettuale efficace e innovativa, e di attuarla poi correttamente, entro le tempistiche molto stringenti imposte dal PNRR.

Si ravvisano, infatti, alcune criticità del Bando Borghi e del relativo sistema di finanziamento. Un primo rilievo attiene alla complessità dei bandi e alle tempistiche assai serrate per la presentazione del progetto. Per le realtà meno attrezzate in termini di risorse e personale, ciò ha avuto un effetto senz'altro pregiudizievole rispetto alla stessa capacità di partecipare alla selezione ovvero alla qualità delle proposte<sup>(45)</sup>. I tempi imposti dal Bando non hanno consentito, inoltre, di "sussidiare" la ridotta capacità amministrativa di molti enti tramite forme di associazioni tra Comuni, pur fortemente favorite dallo stesso bando, né – come si vedrà oltre – attraverso il coinvolgimento della società civile. Rispetto alla Linea B, solamente il 20% circa delle proposte avanzate proviene da Comuni consorziati<sup>(46)</sup>; il che, se d'un lato riflette l'atavico campanilismo italiano, dall'altro testimonia la limitata capacità del Bando di mobilitare l'aggregazione di risorse e competenze, e di promuovere interventi di valorizzazione relativi ad aree territoriali più ampie, secondo una logica di rete<sup>(47)</sup>.

Anche sul piano della realizzazione dei progetti e dei relativi finanziamenti, si riscontrano problematiche significative in merito alla difficoltà di alcuni piccoli Comuni nella gestione di somme così ingenti (si pensi, in particolare, ai progetti pilota), alla necessità di anticipare somme di denaro non sempre disponibili a *budget*<sup>(48)</sup>, alla complessità amministrativa nella «messa a terra» di interventi che insistono su immobili appartenenti a diversi soggetti (pubblici, privati o enti ecclesiastici), connotati da diversi regimi vincolistici e da discipline settoriali estremamente tecniche e complesse. Emblematico è, a tal proposito, il caso del progetto Livemmo Borgo Cre-Attivo, presentato dal Comune di Pertica Alta (BS), che ha ottenuto un finanziamento di 18,5 milioni, circa 120 mila euro per abitante... ma che può contare su un solo dipendente comunale per la sua realizzazione.

### 3.3. La partecipazione dei privati e della società civile: la «stretta via» della sussidiarietà orizzontale.

Da ultimo, occorre verificare quale spazio partecipativo sia stato accordato ai privati, singoli o associati, tanto in fase di redazione del Piano Nazionale Borghi, quanto – soprattutto – in fase di attuazione.

43 F. BARCA, P. MC CANN, A. RODRÍGUEZ POSE, *The case for regional development intervention: places-based versus place neutral approaches*, in *Journal of regional Science*, 2012, vol. 52, n.1, 136.

44 In tema, C. VITALE, *Riuso del patrimonio culturale e sviluppo delle aree interne*, cit., 867.

45 La scarsa qualità (media) delle proposte emerge dalle valutazioni ricevute in sede di selezione. Rispetto alle 1.594 domande ammesse, solo 575 sono state valutate positivamente (sul punto, V. PRACCHI, A.M. OTERI, *L'insostenibile fascino dei borghi. Primi dati e una riflessione sugli esiti del bando*, cit., 183).

46 Il dato è fornito da V. PRACCHI, A.M. OTERI, *op. cit.*, 196.

47 Come persuasivamente osserva P. DE ROSA, *Fondi PNRR e "diritto dei borghi"*, cit., 255, la «condizione primaria delle politiche e delle azioni necessarie a rafforzare le relazioni tra borghi e città risiede, essenzialmente, nella capacità di pianificazione territoriale e di elaborazione di un progetto urbanistico in grado di trasformare le numerose isole che compongono l'armatura territoriale in un arcipelago culturale e creativo, in cui sono valorizzate e promosse le connessioni tra identità e innovazione, patrimonio e creatività, residenza e produzione».

48 Si ricorda invero che, pur essendo il finanziamento a fondo perduto e pari al 100% della spesa totale, i fondi sono erogati ai vari stadi di avanzamento dell'intervento, dopo il controllo effettuato dal Ministero sulla congruità delle spese.

Quanto al primo aspetto, si è già messo in luce che la redazione del Piano ha seguito un *iter* fortemente accentrato a livello ministeriale, in cui nessuno spazio è stato dedicato alla partecipazione della società civile. Ciò rappresenta – come già osservato – un vizio originario del PNRR e delle diverse misure in esso contenute, al quale tuttavia il Ministero della cultura ben avrebbe potuto porre successivo rimedio attraverso l'apertura del procedimento di definizione dei contenuti specifici del Piano agli enti esponenziali degli interessi alla tutela del paesaggio, dei beni culturali, dell'ambiente, o alle reti associative delle realtà territoriali coinvolte (si pensi, per esempio, all'Associazione Borghi Autentici d'Italia, all'associazione "I Borghi più belli d'Italia" ovvero all'Unione Nazionale Pro Loco d'Italia).

Rispetto alla fase di attuazione, invece, lo stesso PNRR precisa che gli interventi devono prevedere, oltre a una «forte cooperazione tra attori pubblici coinvolti», anche il coinvolgimento di «privati, i cittadini e le comunità sia in termini di incentivazione delle *sponsorship*, sia attraverso forme di governance multilivello, in linea con la "Convenzione di Faro" sul valore del patrimonio culturale per la società, e con il Quadro di azione europeo per il patrimonio culturale, che invita a promuovere approcci integrati e partecipativi al fine di generare benefici nei quattro pilastri dello sviluppo sostenibile: l'economia, la diversità culturale, la società e l'ambiente»<sup>(49)</sup>. Di analogo tenore è il sopra menzionato avviso pubblico del MiC, in cui si riconoscono, tra i principi guida dell'intervento, quello della collaborazione pubblico-privato; della promozione di approcci integrati e partecipativi; del coinvolgimento diretto delle comunità locali. In tal senso, l'avviso stabilisce che «saranno ritenute meritevoli di un maggior punteggio le candidature accompagnate da formule di partenariato in grado di esprimere efficaci forme di coordinamento e collaborazione tra soggetti pubblici e privati, livelli istituzionali, soggetti del terzo settore e altri attori rilevanti [...]». In particolare, saranno positivamente apprezzate, oltre a quegli accordi tra pubbliche amministrazioni in grado di favorire la efficiente ed efficace gestione di servizi e attività, forme flessibili e innovative di gestione in ambito culturale attraverso il ricorso a partenariati pubblico-privato, già perfezionati al momento della presentazione della candidatura o da perfezionarsi nei termini previsti dal Progetto nel rispetto delle pertinenti disposizioni di legge, anche in coerenza con quanto disposto dal Codice dei Contratti Pubblici, dal Codice del Terzo Settore e dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio». Il medesimo avviso prevede inoltre che l'attuazione del progetto spetta al Comune proponente, eventualmente anche tramite altri soggetti pubblici, sulla base di accordi tra pubbliche amministrazioni, ovvero tramite accordi di cooperazione in partenariato speciale pubblico-privato.

Vi è dunque un formale riconoscimento della piena operatività del principio di sussidiarietà orizzontale, unitamente a un opportuno richiamo alla Convenzione di Faro e alla partecipazione della società civile (c.d. *community engagement*). Ciò costituisce un importante riconoscimento del ruolo essenziale che la sussidiarietà orizzontale o sociale può (e deve) svolgere rispetto alla funzione di valorizzazione del patrimonio culturale<sup>(50)</sup>. Positivo appare altresì il riferimento agli strumenti partenariati improntati a una logica collaborativa pubblico-privato di cui al Codice dei contratti pubblici e al Codice del terzo settore.

Al contempo, si tratta però di verificare quale spazio applicativo abbia trovato, in concreto, tale forma di sussidiarietà al fine di valutare se e in quale misura i piccoli

49 PNRR, 110.

50 Sul punto, sia consentito rinviare a A. MAGLIARI, *La collaborazione pubblico-privato nella programmazione degli interventi di valorizzazione dei beni culturali: criticità e prospettive*, in F.G. ALBISINNI (a cura di), *Il coinvolgimento degli enti privati nella valorizzazione e nella gestione dei beni culturali pubblici*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022, 39 ss..

Comuni hanno potuto e saputo ascoltare le comunità di riferimento in fase di elaborazione progettuale ovvero costruire efficaci reti partenariali in fase di realizzazione.

Sarebbe senz'altro utile, a tal proposito, svolgere un'indagine estesa e granulare delle moltissime esperienze applicative: uno studio di questo tipo potrebbe rendere un quadro completo e dettagliato in merito al numero e alla tipologia dei soggetti privati coinvolti, nonché ai modelli partecipativi utilizzati – rispettivamente – in fase di predisposizione della proposta e in fase di gestione dell'intervento. Tale indagine potrebbe invero restituire una fotografia attendibile dell'effettiva capacità delle amministrazioni locali di coinvolgere soggetti privati ricorrendo ai molti strumenti collaborativi disseminati all'interno della legislazione speciale o di settore.

Vi è nondimeno un dato significativo, che ci consente comunque di esprimere una considerazione critica di carattere generale. Essa attiene ai tempi (notoriamente molto stretti) imposti dal PNRR, oltre che dall'avviso pubblico del Ministero relativo alla Linea B<sup>(51)</sup> e dai bandi regionali per la selezione dei progetti della Linea A<sup>(52)</sup>. Ciò ha reso, in pratica, quasi impossibile l'attivazione di percorsi partecipativi aperti alla cittadinanza ai fini della definizione della proposta progettuale, così come l'avvio di procedimenti di co-programmazione e co-progettazione ovvero, ancora, la creazione di nuove forme di partenariato pubblico-privato per la gestione dell'intervento.

Anche in tal caso sembra lecito ritenere che un più ampio coinvolgimento della società civile avrebbe potuto contribuire al miglioramento delle singole proposte progettuali e, soprattutto, a riattivare i territori e le collettività di riferimento tramite l'apertura di uno spazio pubblico di confronto e dibattito sui reali bisogni della popolazione e sulle misure necessarie a farvi fronte.

#### 4. Alcune riflessioni conclusive: i «borghi», le pietre e le persone.

Da questa breve analisi del Piano Nazionale Borghi emerge un quadro in chiaro-scuro, con alcune note positive e alcune contraddizioni. Positiva è, anzitutto, la rinnovata attenzione rispetto ai problemi dei piccoli centri e il tentativo di rispondere alla crisi sociale, economica e demografica delle aree periferiche del Paese attraverso cospicui investimenti pubblici che mirano a favorire la progettualità locale. Da accogliere con favore è, in particolare, il tentativo di attivare i territori secondo un approccio *bottom-up* o *place-based*, in cui il contenuto degli interventi non è deciso, una volta per tutti, a livello centrale, ma viene definito dall'ente territoriale più vicino ai cittadini sulla base delle specificità del singolo contesto di riferimento.

In ciò emerge, peraltro, anche una prima contraddizione. Se è infatti vero che gli interventi a valere sui fondi PNRR sono proposti dai Comuni, si deve parimenti considerare che la cornice all'interno della quale gli enti locali hanno potuto elaborare le proprie progettualità è stata definita, secondo una logica e una visione ben precise, a livello centrale. Come si è osservato, la valorizzazione sottesa al Piano Nazionale Borghi consiste, in buona sostanza, nel recupero del patrimonio culturale a vocazione turistico-ricettiva presente nei borghi storici al fine di rilanciare l'indotto economico-produttivo collegato alla fruizione di tale patrimonio. È dunque all'interno di questo (ben più limitato) spazio di valori e obiettivi fissati a livello statale che si muovono le autonomie territoriali (Comuni e, sebbene in modo minore, Regioni). Queste peraltro hanno avuto una leva assai limitata per poter incidere sulle scelte strategiche definite, a monte, dal Governo (in sede di redazione del PNRR) e dal Ministero della Cultura (in sede di definizione del Bando Borghi).

Inoltre, se i Comuni hanno giocato un ruolo essenziale nella predisposizione del

<sup>51</sup> Il bando relativo alla Linea B è stato aperto il 20 dicembre 2021, con chiusura al 15 marzo 2022.

<sup>52</sup> Per il dettaglio delle tempistiche dei bandi regionali, cfr. G. MENEGUS, *op. cit.*, 945.

progetto di intervento e nella sua successiva attuazione (pur con le difficoltà riscontrate *supra* in termini di adeguatezza delle competenze e delle risorse), non pare d'altra parte che un apporto significativo in tale fase sia potuto giungere dalla società civile, dalle collettività di riferimento o dall'impresa privata. A dispetto della natura degli interventi e delle dichiarazioni di principio contenute nel Piano, solo raramente le amministrazioni locali sono riuscite ad attivare percorsi partecipati di definizione condivisa delle proposte progettuali; i pochi partenariati attivati in fase attuativa risultano, inoltre, molto spesso l'esito di progettualità già in precedenza avviate dagli enti comunali<sup>(53)</sup>.

Tali elementi – l'impronta finalistica impressa dal PNRR e la scarsa valorizzazione del principio di sussidiarietà nella sua duplice dimensione verticale e orizzontale – stanno, a ben vedere, alla radice di alcune delle principali criticità del Piano qui considerato.

Innanzitutto, non si è tenuto adeguatamente conto delle difficoltà che i piccoli Comuni possono incontrare tanto nella predisposizione di progettualità complesse e ambiziose, quanto poi nella loro attuazione entro i tempi stretti del PNRR. Tale criticità appare ancora più marcata rispetto alla Linea A del Bando, rispetto alla quale emerge, d'un lato, una eccessiva concentrazione di risorse in capo a pochissime realtà e, dall'altro, una esasperata logica competitiva che mal si concilia con la auspicata ricerca di forme collaborative e associative tra piccoli Comuni, come invece emergeva in misura maggiore nella SNAI.

Appare poi censurabile un intervento che, pur stanziando una somma considerevole in favore dei borghi, non riflette una strategia organica, sistematica e duratura di tutela e valorizzazione. Gli interventi hanno carattere puntiforme, disorganico ed estemporaneo; lo stesso perimetro applicativo della misura non è stato definito in termini chiari e coerenti con l'obiettivo di fondo dell'investimento. Il Bando Borghi riflette, così, nell'ambito della tutela e valorizzazione del patrimonio culturale quel passaggio dai piani ai progetti che già da tempo, come avvertito da accorta dottrina, contrassegna la c.d. urbanistica di depianificazione<sup>(54)</sup>.

Criticabile appare, da ultimo, l'utilizzo strumentale del termine «borgo». Come è stato efficacemente messo in luce, il significato proprio della parola è stato infatti «allargato a dismisura, decontestualizzato e posto in un generico passato fuori dal tempo», in cui finisce per divenire «un sinonimo generico di “piccolo aggregato urbano”, a cui vengono associati immancabilmente valori estetici di proporzione e armonia, presupposto implicito di un'elevata valorizzazione patrimoniale»<sup>(55)</sup>. Si introduce nell'ordinamento giuridico un termine «nuovo», ambiguo, privo di autonomia concettuale che, più che per una precisa valenza descrittiva o precettiva, assume rilievo per il suo utilizzo enfatico-simbolico in una logica di *marketing* turistico. Il che però, dal punto di vista del giurista, complica di molto le cose, se solo si considera che il termine tende a sovrapporsi e a confondersi con altre nozioni limitrofe quali «piccoli Comuni», «centri storici», «aree interne» ovvero, più semplicemente, «Comuni», ingenerando una certa confusione nella perimetrazione, oltre che del contenuto, anche dell'oggetto della funzione.

A ben vedere, tutto ciò riflette in definitiva una contraddizione di fondo che traspare dal Piano Nazionale Borghi e che pare caratterizzare l'attuale dibattito giuridico e culturale attorno al tema dei borghi. Tale contraddizione rinvia a un interrogativo, per

<sup>53</sup> Lo rileva G. MENEGUS, *op. cit.*, 946.

<sup>54</sup> Su cui, *ex multis*, P. Stella Richter (a cura di), *La sicurezza del territorio pianificazione e depianificazione*, Quaderni della rivista giuridica dell'edilizia, Milano, Giuffrè, 2014.

<sup>55</sup> F. BARBERA, D. CERSOSIMO, A. DE ROSSI, *Il paese dei borghi. Introduzione*, cit., IX.

così dire, esistenziale, che dovrebbe animare qualsiasi *politica* che intenda promuovere lo sviluppo culturale, economico e sociale dei piccoli paesi e delle realtà periferiche del nostro Paese. La domanda da porsi attiene alla definizione di quale sia (o debba essere) l'obiettivo ultimo, o l'interesse pubblico primario, che orienta un'azione strategica di tutela e valorizzazione di queste realtà complesse e composite.

Muovendo dalla centralità che la nostra Costituzione riconosce alla persona, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità, nonché alla rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, ci pare che questo fine-ultimo debba rinvenirsi nel miglioramento della qualità della vita della popolazione residente, attraverso un incremento dei servizi alla persona e una rigenerazione del tessuto sociale, culturale ed economico-produttivo.

Dal Piano Nazionale Borghi sembra, invece, emergere un'inversione di prospettiva. Si interviene sulla valorizzazione del *patrimonio* culturale a vocazione turistica e, per mezzo di essa, ci si aspetta di rivitalizzare i borghi, di attrarre nuove attività economiche, e di invertire il *trend* di spopolamento, favorendo la «restanza» e attirando nuovi residenti. Dalle  *cose* alle *persone*, insomma, e non viceversa.

Alcuni anni orsono, in uno scritto dedicato alla riqualificazione dei centri storici, un autorevole commentatore osservava che «[s]alvare l'anima delle pietre insieme alle pietre è essenziale. L'anima di una città è fatta di abitanti; non da testimonianze silenziose. Se gli abitanti si assottigliano, o agiscono in dissonanza, la città storica volge a simulacro di una figura del passato»<sup>(56)</sup>. Anche in tal caso, sembra che sia questo il principale rischio da evitare e che il Piano Nazionale Borghi – con le sue «sussidiarietà spuntate» e con l'eccessiva enfasi riposta sulla funzionalità turistica e sull'immagine cartolina e stereotipata del borgo storico – avrebbe potuto fare senz'altro di più per salvare, insieme alle pietre dei borghi, anche le loro anime.

56 G. SEVERINI, *Centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali?*, in *Aedon*, n. 2/2015.



## CONCESSIONI DEMANIALI

# Concessioni balneari: un coro di voci, in cerca di un “accordo”

**SOMMARIO:** 1. Premessa. 2. Una recente sentenza del T.A.R. per la Liguria: il fatto. 3. La primazia del diritto unionale e la sanzione della disapplicazione: il caso della direttiva *Bolkestein*. 4. Una disapplicazione differita: la proroga dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato. 5. L'evoluzione normativa: lo strumentario del legislatore nazionale e il “divieto di disapplicazione”. 6. Le procedure di infrazione della Commissione europea. 7. La decisione del T.A.R. per la Liguria sulle nuove proroghe. 8. Conclusioni.

DI ANDREA NARDONE

**ABSTRACT:** Il presente articolo intende offrire un contributo allo studio della nota *querelle* delle concessioni balneari italiane, assumendo quale angolo visuale quello della dialettica tra le molteplici voci che nella materia si sono sovrapposte. La regolamentazione delle concessioni balneari ha difatti visto susseguirsi interventi discordanti del legislatore e della giurisprudenza nazionale, diffide della Commissione europea e bocciature della Corte di giustizia, in un dialogo dominato finora da una logica di prevalente opposizione. Il risultato è stata la produzione di un quadro normativo incerto, nel quale si fatica a intravedere, in definitiva, un minimo comun denominatore. Il contributo si propone pertanto di ripercorrere le più recenti tappe della controversia, ricostruendo in essa il ruolo dei principali attori e le rispettive strategie, rilevando al contempo eventuali sconfinamenti o sviamenti dalla sfera di competenza a ciascuno attribuita: il fine è quello di individuare il possibile punto di caduta delle diverse ricostruzioni, alla ricerca di una convergenza tra attori mossi da differenti considerazioni, ora giuridiche, ora politiche. L'occasione per tale analisi sarà fornita dalla lettura della recente pronuncia 19 febbraio 2025, n. 183, del T.A.R. per la Liguria.

**ABSTRACT:** *The paper aims to offer a contribution to the study of the well-known debate on Italian balnear concessions, adopting the perspective of the interplay between the numerous voices that have overlapped in the subject. The regulation of seaside concessions has seen disagreeing interventions from national lawmaker and jurisprudence, warnings from the European Commission, and rejections from the Court of Justice, in a dialogue so far dominated by a logic of opposition. As a result, an uncertain regulatory framework has been produced, in which it is difficult to identify, ultimately, a common denominator. The contribution therefore seeks to retrace the most recent stages of the controversy, reconstructing the role of the main actors within it and their respective strategies, also highlighting any transgressions or deviations from the mission assigned to each: the aim is to identify the possible convergence point of the various interpretations, searching for alignment between actors driven by different considerations, whether legal or political. The opportunity for this analysis will be provided by the review of the recent ruling dated February the 19th, 2025, no. 183, by the T.A.R. for Liguria.*



## 1. Premessa.

In un coro di molte voci, è difficile capire quale sia quella stonata. Forse per questa ragione la materia delle concessioni balneari è oggi dominata da un'incertezza tanto profonda per gli operatori.

Sul tema delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo si sono sovrapposte negli ultimi anni molteplici voci<sup>(1)</sup>. Legislatore nazionale, Consiglio di Stato, Commissione europea e Corte di Giustizia: ciascuno ha detto la sua, partendo da presupposti differenti e con interessi divergenti. Il risultato è stata la produzione di un quadro normativo controverso, nel quale non risulta facile individuare in definitiva chi sia il *dominus* della materia e a chi spetti l'ultima parola.

Seppure sembri certo che la chiave debba essere trovata nel principio di *primaauté* del diritto euro-unitario e che una riappacificazione tra quest'ultimo e l'ordinamento nazionale richieda un adeguamento del regime delle concessioni balneari ad un maggiore dinamismo concorrenziale, ancora non del tutto chiari però appaiono i tempi e le modalità di tale allineamento. Ed è proprio in ciò che emerge un ulteriore elemento di complicazione della questione, dal momento che i profili giuridici della *querelle* delle concessioni balneari si annodano e si aggrovigliano con quelli di carattere politico.

A fronte di un contrasto ormai acclarato, ancorché latente, l'inadempimento del legislatore italiano in effetti è incorso finora nella "sola" sanzione dell'*estoppel*: vale a dire che le proroghe automatiche riferite al periodo successivo al 1° gennaio 2024 sono andate incontro alla disapplicazione dei giudici e delle pubbliche amministrazioni. Tuttavia, ancora non si è materializzata la seconda e più onerosa sanzione, e cioè quella economica (e reputazionale) conseguente al probabile accertamento, ad opera della Corte di Giustizia, dell'infrazione del diritto euro-unitario da parte dell'Italia.

Nei confronti del nostro Paese, con riguardo al quadro normativo relativo alle autorizzazioni per l'utilizzo di beni demaniali marittimi, lacuali e fluviali per attività turistiche e ricreative, pende infatti la procedura di infrazione n. 2020/4118<sup>(2)</sup>. È nondimeno evidente che un'evoluzione a piè sospinto della procedura di infrazione, ovvero una sua più mite chiusura, con la quale la Commissione europea sorvoli sull'affare dei balneari, dipenderà da negoziati essenzialmente politici e dalla dimostrazione di serietà degli intenti di riforma offerta dall'Italia. Proprio a tal fine, con il decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131, convertito con modificazioni nella legge 14 novembre 2024, n. 166, sono state dettate le regole per gli enti concedenti per l'avvio delle procedure di gara, da avviare obbligatoriamente entro il 30 giugno 2027, previa estensione al 30 settembre 2027 della validità delle concessioni in essere<sup>(3)</sup>.

Il destino di tale ultima proroga mista e la possibile interferenza su di essa dell'intesa in corso tra Governo italiano e Commissione europea per la chiusura della procedura di infrazione è stata al centro di un'interessante sentenza del T.A.R. Liguria,

1 Al tema delle concessioni balneari è stata dedicata una letteratura autenticamente sconfinata. Senza alcuna pretesa di esclusività, tra le principali opere si segnalano M. TIMO, *Funzioni amministrative e attività private di gestione della spiaggia. Profili procedurali e contenutistici delle concessioni balneari*, Torino, Giappichelli, 2020; A. GIANNELLI, *Concessioni di beni e concorrenza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017; A. COSSIRI, *Coste e diritti. Alla ricerca di soluzioni per le concessioni balneari*, Macerata, eum, 2022. Tra i contributi in rivista, di particolare interesse A. NARDI, *Concessioni balneari: tra resa dei conti e possibili soluzioni*, in questa Rivista, 2023, n. 2, 203 e ss., nonché A. GIANNACCARI, *Stessa spiaggia, stesso mare. Di concessioni demaniali marittime e (assenza di) concorrenza*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2021, fasc. 2, 307 e ss. e A. GIANNACCARI, *À la guerre comme à la guerre. Concessioni demaniali marittime, Adunanza Plenaria e procedure selettive (al 2023?)*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2021, fasc. 3, 581 e ss..

2 Sulla procedura di infrazione n. 2020/4118 cfr. C. PENNACCHIETTI, *Recenti casi di "conflitto" nella governance multilivello: le ultime proroghe al vaglio della Commissione europea, della Corte costituzionale e dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato*, in A. COSSIRI (a cura di), *Coste e diritti. Alla ricerca di soluzioni per le concessioni balneari*, op. cit., 299 e ss..

3 Per un'analisi di quest'ultima proroga, si rinvia a M. MACCHIA, *Le concessioni balneari e il pragmatismo concettuale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2025, n. 1, 5 e ss..

che offre l'occasione per rileggere l'ormai longeva saga delle concessioni balneari nella prospettiva dialogica dei suoi attori.

## 2. Una recente sentenza del T.A.R. per la Liguria: il fatto.

Con la recente sentenza 19 febbraio 2025, n. 183, il Tribunale Amministrativo per la Liguria si è pronunciato in merito al ricorso di tre società per l'annullamento della deliberazione della Giunta comunale di Zoagli<sup>(4)</sup>, a mezzo della quale l'Amministrazione aveva preso atto della scadenza alla data del 31 dicembre 2023 delle rispettive concessioni demaniali ed era stato disposto l'avvio di nuove procedure di gara per l'assegnazione delle medesime aree. Le società impugnavano pure la nota di rilascio in loro favore di titoli concessori temporanei per il periodo dal 1° gennaio al 31 ottobre 2024.

Secondo i ricorrenti, con la fissazione della scadenza delle concessioni al 31 dicembre 2023 e l'avvio di nuove procedure comparative, il comune di Zoagli avrebbe contravenuto al divieto di procedere all'emanazione di bandi di assegnazione di concessioni di cui all'art. 4, comma 4-*bis* della legge 5 agosto 2022, n. 118<sup>(5)</sup>; inoltre, il comune avrebbe ignorato le proroghe delle concessioni disposte in concatenazione dapprima fino al 31 dicembre 2024, a mezzo del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 (inserito in sede di conversione nella legge 24 febbraio 2023, n. 14) e poi fino al 30 settembre 2027 a mezzo del decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131, convertito nella legge 14 novembre 2024, n. 166. Sotto altro profilo, poi, era censurata l'automatica devoluzione delle opere realizzate dai concessionari senza la previsione di alcun meccanismo indennitario in favore dei concessionari uscenti.

I giudici liguri hanno dunque dovuto decidere se le concessioni dei ricorrenti avessero cessato definitivamente i loro effetti – come accertato dal Comune, che aveva applicato il diritto nazionale – ovvero se fossero ancora in piedi per aver beneficiato delle ulteriori proroghe legislative disposte per il periodo successivo al 31 dicembre 2023 dal legislatore italiano, nonostante il chiaro ammonimento dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato secondo cui *«eventuali proroghe legislative del termine così individuato (al pari di ogni disciplina comunque diretta a eludere gli obblighi comunitari) dovranno naturalmente considerarsi in contrasto con il diritto dell'Unione e, pertanto, immediatamente non applicabili ad opera non solo del giudice, ma di qualsiasi organo amministrativo, doverosamente legittimato a considerare, da quel momento, tamquam non esset le concessioni in essere»*<sup>(6)</sup>.

In definitiva - e non per la prima volta - nel caso in rassegna un Tribunale Amministrativo periferico si è trovato a dirimere e a ricomporre un vero e proprio contrasto tra

4 Si tratta della deliberazione della Giunta comunale di Zoagli n. 125 del 27 dicembre 2023.

5 Si tornerà *infra* al paragrafo 5 su tale particolare disposizione.

6 Ci si riferisce al monito contenuto nelle sentenze gemelle 17 e 18 del 9 novembre 2021 del Consiglio di Stato in Adunanza Plenaria (cfr. sentenza n. 17/2021, punto 48). Tale monito probabilmente non si addice ad un giudice amministrativo, quanto piuttosto al giudice costituzionale, avendo infatti come oggetto atti normativi, e non provvedimenti amministrativi. Cfr. sul punto M.A. SANDULLI, *Per la Corte costituzionale non c'è incertezza sui termini per ricorrere nel rito appalti: la sentenza n. 204 del 2021 e il creazionismo normativo dell'Adunanza Plenaria*, in *Federalismi.it*, 2021, n. 26, 187. Secondo l'Autrice una siffatta affermazione «*ora pro futuro*» rappresenterebbe una statuizione su poteri non esercitati, e dunque vietata ex art. 34 del d.lgs. n. 104/2010.

*legislatio* e *iurisdictio*<sup>(7)</sup>, dovendo oltretutto valutare – ciò invece, a quanto consta, per la prima volta – se la proroga legislativa arrivata per ultima, quella del d.l. n. 131/2024, potesse essere sottratta al preteso obbligo di disapplicazione in quanto adottata sulla base di un presunto accordo tra Stato italiano e Commissione europea. Tale ultima questione è di non poco conto, soprattutto per comprendere se sia precluso ogni spazio al legislatore italiano per l'adozione di ulteriori proroghe, sia pure previa intesa con Bruxelles.

### 3. La primazia del diritto unionale e la sanzione della disapplicazione: il caso della direttiva *Bolkestein*.

Giova dunque ricostruire da un punto di vista teorico il fondamento della sanzione della disapplicazione, che la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha individuato quale rimedio per ripristinare l'unità dell'ordinamento euro-unitario.

Il punto di partenza di una siffatta analisi risiede nella considerazione che i Trattati fondativi dell'Unione europea hanno prodotto un ordinamento giuridico proprio, che la Corte di Giustizia vorrebbe integrato a quello dei singoli Stati membri. I giudici di Lussemburgo, nella ricostruzione dei rapporti tra Stati e Unione, muovono infatti da una concezione monista, secondo la quale le disposizioni unionali farebbero parte del medesimo ordinamento giuridico cui appartengono le norme interne: tale teoria è funzionale all'affermazione della primazia del diritto europeo. Diversamente, la Corte costituzionale in Italia – non meno di molte corti supreme europee – ha sempre mostrato una certa resistenza nei confronti di una simile ricostruzione, ad essa contrapponendovi la teoria dualista, che concepisce l'ordinamento unionale come nettamente separato da quello nazionale<sup>(8)</sup>.

Un equilibrio tra le due concezioni, finora durevole, è stato individuato dalla Corte costituzionale con la sentenza *Granital* dell'8 giugno 1984, n. 170<sup>(9)</sup>: pur mantenendo fermo l'assunto della separatezza di ordinamento nazionale ed europeo, con tale sentenza si è ammessa la prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno, anche laddove posteriore<sup>(10)</sup>. Si veniva incontro, così, agli approdi della Corte di Giustizia, la quale a partire dalle sentenze *Van Gend & Loos*<sup>(11)</sup> e *Costa/Enel*<sup>(12)</sup>, rese rispettivamente negli anni 1963 e 1964, aveva affermato la diretta efficacia delle norme del Trattato di Roma.

7 In effetti, la questione che il T.A.R. Liguria si è trovato a dipanare è se applicare una proroga legislativa ovvero disapplicare la stessa in nome del principio della *primauté* del diritto unionale affermato dalla giurisprudenza (benché anch'esso in realtà avente fondamento in fonti di diritto scritto, e cioè nei trattati). Dunque, applicare o non applicare la proroga: questo il dilemma. Si tratta di un problema divenuto ricorrente, e nel quale si sono recentemente imbattuti i tribunali amministrativi ogniquale volta il legislatore abbia approvato una nuova proroga dopo le sentenze gemelle dell'Adunanza Plenaria. In questa prospettiva, con sentenza 1° marzo 2023, n. 2192 il Consiglio di Stato ha affermato in un *obiter dictum*, con riferimento alla norma contenuta nell'art. 10-quater, comma 3, del D.L. 29 dicembre 2022, n. 198, conv. in L. 24 febbraio 2023, n. 14, che la stessa avrebbe dovuto essere disapplicata da qualunque organo dello Stato. Cfr. pure Cons. Stato, Sez. VII, sentenza 20 maggio 2024, n. 4480, che, ravvisato un contrasto con il diritto europeo della medesima proroga, al punto 24.7. ha statuito: «Ciò impone al giudice nazionale e alle amministrazioni di disapplicare tali disposizioni nella loro interezza, costituita da tutte le modifiche apportate alla L. n. 118 del 2022 dalla L. n. 14 del 2023, comprese quelle di cui all'art. 10-quater, comma 3, e all'art. 12, comma 6-sexies, del D.L. n. 198 del 2022, che hanno spostato in avanti i termini previsti dalla originaria versione dell'art. 3 della L. n. 118 del 2022».

8 Cfr. D. ACHILLE, *Primato del diritto europeo e tutela dei diritti fondamentali nel sistema ordinamentale integrato*, in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 2018, n. 12, 1890 e ss..

9 Corte costituzionale, sentenza 8 giugno 1984, n. 170, *Granital*.

10 La primazia del diritto unionale è accolta con salvezza dei c.d. controllimiti, avendo la Corte costituzionale conservato per sé il sindacato sulla perdurante compatibilità della legge di esecuzione del Trattato per il caso di violazione dei principi supremi dell'ordinamento.

11 Corte di Giustizia, sentenza 5 febbraio 1963, causa 26/62, *Van Gend & Loos*.

12 Corte di Giustizia, sentenza 15 luglio 1964, causa 6/64, *Costa/Enel*. Per un'analisi recente, cfr. B. NASCIBENE (a cura di), *Costa/Enel: Corte costituzionale e Corte di Giustizia a confronto, cinquant'anni dopo*, Atti del convegno "Costa/Enel" – Milano – 30 ottobre 2014, Milano, Giuffrè, 2015.

La primazia del diritto unionale riguarda pure il diritto derivato e importa che, quando le relative fonti siano dotate di efficacia diretta, e cioè siano in grado di creare diritti e obblighi in capo ai singoli, le stesse debbano prevalere sul diritto interno confliggente<sup>(13)</sup>. È il caso, ad esempio, dei regolamenti, che l'art. 288 TFUE descrive come direttamente applicabili e, dunque, incondizionati *ab origine*<sup>(14)</sup>: al fine di garantirne la piena efficacia la sentenza *Simmenthal* del 1978<sup>(15)</sup> affermò che le disposizioni nazionali con essi contrastanti dovevano essere direttamente disapplicate, e in loro sostituzione doveva essere applicato il diritto europeo, senza necessità di una rimozione legislativa o di una declaratoria di incostituzionalità del diritto interno.

Passando ad esaminare lo strumento delle direttive, però, un elemento di difficoltà emerge rispetto ai regolamenti, dal momento che rispetto a quest'ultime le prime vincolano gli stati membri al solo raggiungimento di un risultato, lasciando ferma la competenza degli Stati ad individuare la forma e i mezzi che ritengano più opportuni (cfr. art. 288 TFUE). Da ciò discende che una direttiva, facendo residuare dei margini di discrezionalità in capo agli Stati membri, non potrà essere oggetto di diretta applicazione in sostituzione di una disposizione nazionale, in caso di mancata o erronea trasposizione; se del caso, un diverso rimedio per sanzionare l'inadempimento del legislatore potrà essere costituito dall'attivazione di una procedura di infrazione ovvero da un'azione di responsabilità contro lo Stato membro, sempre che il contrasto non possa essere risolto a mezzo di un rinvio pregiudiziale interpretativo.

Ma nell'ipotesi in cui la direttiva dovesse porre anch'essa obblighi chiari, precisi e incondizionati, e i termini per il recepimento fossero scaduti, verrebbe allora meno qualsiasi ostacolo teorico ad ammetterne l'effetto diretto. E in effetti, in una prima fase la Corte di Giustizia, con le sentenze *Grad*<sup>(16)</sup>, *Sace*<sup>(17)</sup> e *Van Duyn*<sup>(18)</sup> negli anni '70 del secolo scorso, si orientò proprio nel senso di ammettere l'efficacia diretta delle direttive. Ciò finché non montarono critiche e dissensi – prevalentemente di carattere politico<sup>(19)</sup> – contro il riconoscimento di una simile efficacia diretta, e la Corte di Giustizia dovette escogitare una nuova e sofisticata giustificazione a fondamento delle sue pronunce propulsive.

I giudici di Lussemburgo inaugurarono così la teoria dell'*estoppel*, secondo la quale gli obblighi contenuti nelle direttive, pur non direttamente efficaci da un punto di vista formale, nella sostanza troverebbero applicazione quale sanzione per l'inadempimento del legislatore nazionale che non ha recepito in tempo il diritto europeo<sup>(20)</sup>. A causa della sua inattuazione, perciò, lo Stato viene sanzionato con la preclusione dalla possibilità di applicare il proprio diritto interno.

Secondo questa nuova ricostruzione, dunque, le direttive non recepite o mal tra-

13 Sulla differenza tra i concetti di primazia, efficacia diretta e diretta applicabilità, cfr. I. ANRÒ – J. ALBERTI, *Riflessioni sull'effetto diretto, sul primato e sulla disapplicazione del diritto nazionale*, in M. MARISARIA (a cura di), *Il diritto europeo e il giudice nazionale*, 2023, Milano, Giuffrè, 51 e ss..

14 Sull'efficacia diretta dei regolamenti, cfr. Corte di Giustizia, sentenza 14 dicembre 1971, causa 43/71, *Politi S.a.s. contro Ministero delle Finanze della Repubblica italiana*.

15 Corte di Giustizia, sentenza 9 marzo 1978, causa 106/77, *Simmenthal*.

16 Corte di Giustizia, sentenza 6 ottobre 1970, causa 9/70, *Grad*.

17 Corte di Giustizia, sentenza 17 dicembre 1970, causa 33/70, *Sace*.

18 Corte di Giustizia, sentenza 4 dicembre 1974, causa 41/74, *Van Duyn*.

19 Non mancarono gli attacchi di tipo politico all'operato dei giudici di Lussemburgo, soprattutto provenienti dall'anima gollista del Parlamento francese, che deflagarono nel rifiuto di recepire direttive comunitarie o di dare esecuzione a pronunce della Corte di Giustizia. Lo riporta F. CAPELLI, *Evoluzione splendori e decadenza delle direttive comunitarie. Impatto della direttiva Ce n. 2006/123 in materia di servizi: il caso delle concessioni balneari*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, 41 e ss..

20 La triade di sentenze da cui si evince il mutamento di indirizzo giurisprudenziale della Corte di Giustizia sono le pronunce *Ratti* (sentenza 5 aprile 1979, causa 148/78), *Commissione/Belgio* (sentenza 6 maggio 1980, causa 102/79), *Ursula Becker* (sentenza 19 gennaio 1982, causa 8/81).

sposte possono produrre effetti in senso verticale contro lo Stato, ma non anche nei rapporti orizzontali tra privati: circostanza idonea a ingenerare delle disparità di trattamento<sup>(21)</sup>. Inoltre, e come si dirà meglio tra breve, la teoria dell'*estoppel* funziona finché sia un privato ad invocare il diritto unionale, e non quando sia un organo statale a lamentare l'inadempimento del legislatore.

Tanto premesso in termini generali, occorre dunque soffermarsi sulla possibilità di applicare la direttiva 2006/123/CE (d'ora in poi anche direttiva *Bolkestein* o direttiva servizi)<sup>(22)</sup> in sostituzione delle proroghe nazionali illegittime, quale sanzione per la violazione del legislatore del diritto unionale. In disparte gli altri profili controversi in ordine all'applicabilità del suo art. 12 alla fattispecie delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo, è stato infatti a lungo controverso se sia idonea a porre obblighi chiari, precisi e incondizionati la prescrizione del previo esperimento di una procedura selettiva per il caso in cui il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato a causa della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili.

Potrebbe in effetti ritenersi<sup>(23)</sup> che l'art. 12 della direttiva *Bolkestein* enunci il mero principio per cui è necessaria una gara per il rilascio di un'autorizzazione; ma ampio spazio residua per gli Stati membri quanto all'individuazione dei criteri di una tale gara. In realtà, la risoluzione in senso positivo del problema della natura *self-executing* dell'art. 12 della direttiva *Bolkestein* è infine avvenuta con la sentenza *Agcm c. Comune di Ginosa* del 20 aprile 2023<sup>(24)</sup>.

Non sfugge, tuttavia, che il caso da cui promana la pronuncia della Corte di Giustizia a rigore esulerebbe dallo schema della teoria dell'*estoppel*<sup>(25)</sup>. E infatti, in quella circostanza l'inadempimento non è stato fatto valere da un soggetto privato a danno dello Stato ma, al contrario, è stato un organismo dello Stato, e cioè l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato - in virtù della sua legittimazione ad agire ai sensi dell'art. 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287<sup>(26)</sup> - ad invocare la diretta applicazione della direttiva *Bolkestein* in sostituzione di una proroga statale in tesi favorevole per il privato. Nei confronti di quest'ultimo, anzi, il pregiudizio viene a prodursi proprio in conseguenza della disapplicazione della proroga da parte dell'amministrazione statale.

In questa situazione, la pretesa applicazione forzosa della direttiva produce effetti verticali invertiti, generando il risultato eterodosso di permettere al legislatore di avvantaggiarsi di un proprio inadempimento: ragion per cui l'orientamento tradizionale della Corte di Giustizia tende ad escludere tale operazione alla stregua del meccanismo

21 Si pensi, ad esempio, alle controversie lavorative, in cui la possibilità di ricevere tutela avverso gli atti del datore di lavoro si atteggiava differentemente a seconda che quest'ultimo fosse un soggetto pubblico ovvero privato.

22 Sulla direttiva 2006/123/CE, cfr. S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, Milano, Giuffrè, 2009, nonché A. HEIMLER, *La direttiva Bolkestein, in Mercato concorrenza regole*, 2006, fasc. 1, 95 e ss..

23 Di avviso che l'art. 12 della direttiva servizi non fosse *self-executing*, prima dell'espresso pronunciamento di segno opposto della Corte di Giustizia nella sentenza *Comune di Ginosa*, S. AGUSTO, *La natura self-executing dell'articolo 12 della direttiva 2006/123/CE: una analisi critica*, in A. COSSIRI (a cura di), *Coste e diritti. Alla ricerca di soluzioni per le concessioni balneari*, op. cit., 57 e ss..

24 Corte di Giustizia UE, Sezione III, sentenza 20 aprile 2023, nella causa C348/22. Per un'analisi della sentenza della Corte di Giustizia cfr. G. GRECO, *La Corte di Giustizia ritorna sulle concessioni balneari precisandone le regole: problemi superati e problemi ancora aperti in sede di applicazione nazionale del diritto UE*, in *Federalismi.it*, 2023, n. 14, 126 e ss..

25 Lo sottolinea proprio G. GRECO, *La Corte di Giustizia ritorna sulle concessioni balneari precisandone le regole: problemi superati e problemi ancora aperti in sede di applicazione nazionale del diritto UE*, op. cit., 137 e ss., che evidenzia pure come la questione non sia stata sollevata innanzi alla Corte.

26 Sulla legittimazione ad agire dell'Agcm si rinvia a B.G. MATTARELLA, *I ricorsi dell'Autorità antitrust al giudice amministrativo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, n. 3, 291 e ss..

dell'estoppel<sup>(27)</sup>.

#### 4. Una disapplicazione differita: la proroga dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.

L'inattuazione dell'obbligo del legislatore<sup>(28)</sup> di adeguare al diritto euro-unitario il quadro interno in materia di concessioni demaniali ad uso turistico-ricreativo ha conosciuto uno iato tra il momento del suo accertamento e quello della sua sanzione.

Una prima bocciatura del sistema italiano di proroghe in materia di concessioni balneari è infatti venuta nella sentenza della Corte di Giustizia *Promoimpresa-Melis* del 14 luglio 2016<sup>(29)</sup>; la moratoria vigente *ratione temporis* era quella di cui all'art. 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, conv. nella legge 26 febbraio 2010, n. 25, su cui si era innestata una successiva proroga ai sensi dell'art. 34-*duodecies* del decreto-legge del 18 ottobre 2012, n. 179, introdotto in sede di conversione dalla legge del 17 dicembre 2012, n. 221.

Nella sentenza, i giudici di Lussemburgo ravvisarono un contrasto tra il diritto nazionale e l'art. 12 della direttiva *Bolkestein*, nonché con il diritto primario in materia di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi; eppure, in tutto il suo percorso argomentativo la Corte di Giustizia non giunse mai alla conseguenza di suggerire la disapplicazione delle proroghe nazionali. Tale conclusione, infatti, avrebbe dato per dimostrata la natura *self-executing* della direttiva servizi, comportando un giudizio implicito sul grado di dettaglio degli obblighi in essa dedotti.

Negli anni seguenti, sarebbe stata la giurisprudenza amministrativa domestica ad attestarsi nel senso dell'obbligo di disapplicazione delle proroghe nazionali, non senza rilevanti eccezioni<sup>(30)</sup>. In effetti, la correttezza della conclusione della doverosa disapplicazione delle proroghe nazionali era presto messa in discussione in ragione dell'adozione, da parte del legislatore, di una nuova e più lunga moratoria dei titoli vigenti, contenuta nella legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Legge di bilancio 2019) ed estesa fino al 2033. Prontamente, il Consiglio di Stato statuiva che pure tale proroga fosse da disapplicare<sup>(31)</sup>; eppure, il legislatore in tutta risposta ne ribadiva l'efficacia con l'art. 182, co. 2, del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, adducendo quale giustificazione la pandemia da COVID-19. Era inevitabile che la Commissione non potesse rimanere immobile a lungo: in data 3 dicembre 2020, l'Italia veniva costituita in mora con l'avvio della procedura di infrazione n. 2020/4118 (su cui v. *infra* par. 7).

È in questo contesto di grande incertezza che il 9 novembre 2021 giungevano le

27 Cfr. *ex plurimis* Corte di Giustizia CE, sentenza 26 febbraio 1986, nella causa 152/84, *Marshall*, punto 47, ove si legge: «Questa giurisprudenza si basa sulla considerazione che è incompatibile con la natura cogente che l'art. 189 attribuisce alla direttiva, l'escludere, in linea di principio, che l'obbligo ch'essa impone possa esser fatto valere dagli interessati. La Corte ne ha tratto la conseguenza che lo Stato membro che non ha adottato, entro il termine, i provvedimenti di esecuzione imposti dalla direttiva, non può opporre ai singoli l'inadempimento, da parte sua, degli obblighi ch'essa impone».

28 Sulla parabola della responsabilità del legislatore per violazione del diritto comunitario a partire da Corte di Giustizia CE, sentenza 19 novembre 1991, nelle cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich, Bonifaci e altri c. Italia* cfr. F. CICCARELLO, *La responsabilità del legislatore tra vecchi e nuovi miti*, in *Judicium.it*, 18 marzo 2018.

29 Corte di Giustizia UE, Sezione V, sentenza 14 luglio 2016, nelle cause riunite C458/14 e C67/15, *Promoimpresa-Melis*. Per un commento alla sentenza si vedano B. LAGEDER, *La proroga delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali*, in D. GRANARA (a cura di), *In litore maris. Poteri e diritti in fronte al mare*, Torino, Giappichelli, 2019, 165 e ss.; nonché L. DI GIOVANNI, *Le concessioni demaniali marittime e il divieto di proroga ex lege (nota a sentenza Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Sez. V., sentenza 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15, Promoimpresa Srl c. Consorzio dei Comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e altri)*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2016, fasc. 3-4, 912 e ss..

30 Un filone giurisprudenziale di avviso contrario alla disapplicazione della direttiva *Bolkestein*, nell'assunto che la stessa non fosse *self-executing*, si è consolidato nelle pronunce del T.A.R. per la Puglia, Sede di Lecce. Cfr. *ex plurimis*, T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, sentenza 27 novembre 2020, n. 1321. In tema, si rinvia a E. CHITI, *False piste: il T.A.R. Lecce e le concessioni demaniali marittime*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2021, fasc. 6, 801 e ss..

31 Cfr. Consiglio di Stato, sentenza 18 novembre 2019, n. 7874. Per un commento alla sentenza cfr. S. AGUSTO, *Gli incostanti approdi della giurisprudenza amministrativa sul tema delle concessioni del demanio marittimo per finalità turistico-ricreative*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2020, fasc. 5, 625 e ss..



sentenze nn. 17 e 18 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato. Le pronunce del Supremo Consesso amministrativo nella sua massima composizione erano sollecitate dal decreto 24 maggio 2021, n. 160 del Presidente del Consiglio di Stato: a quanto consta per la prima volta, infatti, veniva fatto uso dei poteri di cui all'art. 99, co. 2, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 di deferimento di questioni di particolare importanza all'Adunanza Plenaria. E invero, ci sarebbe stato bisogno di tutta l'autorevolezza della Sala di Pompeo al completo per giustificare delle statuizioni i cui «slanci paranormativi»<sup>(32)</sup> sembrano difficilmente riconducibili all'esercizio del potere giurisdizionale.

Con le sue sentenze *gemelle*<sup>(33)</sup> l'Adunanza Plenaria operavano una ricostruzione del regime normativo cui era sottoposto il rilascio o il rinnovo delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative, principiando dall'arresto della sentenza *Promoimpresa-Melis*. Il Consiglio di Stato ravvisava dunque l'incompatibilità della proroga automatica *ex lege* delle concessioni al 2033<sup>(34)</sup> sia con l'art. 49 TFUE, sia con l'art. 12 della direttiva *Bolkestein*: nel primo caso, la sussistenza dell'elemento dell'interesse transfrontaliero certo era tratta dalla considerazione del pregio economico del patrimonio costiero italiano, considerato nella sua unitarietà<sup>(35)</sup>; quanto al secondo parametro, la denuncia del contrasto avveniva dopo aver positivamente risolto il problema dell'applicabilità diretta della direttiva, e a seguito della qualificazione delle concessioni balneari in termini di "autorizzazione" ai sensi del suo art. 12. Il requisito della scarsità della risorsa, anche in questo caso, era affermato una volta per tutte per l'intero patrimonio costiero.

Stante l'affermata natura *self executing* della direttiva 2006/123/CE, l'Adunanza Plenaria dichiarava perciò la doverosa disapplicazione delle proroghe anticomunitarie, e non già solo ad opera dei giudici, ma pure da parte degli apparati amministrativi. In conseguenza della prospettata disapplicazione, le eventuali proroghe illegittime frattanto dedotte in provvedimenti avrebbero dovuto considerarsi automaticamente *tamquam non essent*, senza necessità di addivenire ad un annullamento di quegli atti.

Segue dunque il passaggio più discusso (e celebre) delle sentenze gemelle. Consapevole del notevole impatto (anche sociale ed economico) potenzialmente derivante da un'immediata non applicazione del diritto nazionale, specialmente in un contesto caratterizzato da un regime di proroga tante volte reiterato, il Consiglio di Stato considerava di dover modulare gli effetti delle sue pronunce. Un'improvvisa cessazione di tutti i rapporti concessori in atto, infatti, avrebbe prodotto una situazione di sicura incertezza; occorreva tenere conto, inoltre, della necessità che gli affidamenti avvenissero sulla base di procedure pubbliche e imparziali, il che richiedeva di prevedere «un intervallo di tempo necessario per svolgere la competizione, nell'ambito del quale i rapporti concessori continueranno a essere regolati dalla concessione già rilasciata»<sup>(36)</sup>. In quell'intervallo temporale poi, verosimilmente, Parlamento e Governo avrebbero

32 In tal senso, cfr. M.A. SANDULLI, *Sulle "concessioni balneari" alla luce delle sentenze nn. 17 e 18 del Plenaria*, in *giustiziainsieme.it*, disponibile al link: <https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-e-processo-amministrativo/2187-sulle-concessioni-balneari-alla-luce-delle-sentenze-nn-17-e-18-del-2021-dell-adunanza-plenaria>.

33 Le sentenze nn. 17 e 18 del 2021 sono state definite «gemelle», in quanto le rispettive motivazioni risultano in larghissima parte sovrapponibili, anche per quanto riguarda la numerazione dei paragrafi: il che ne suggerisce una descrizione unitaria. Cfr. G. PAPINI, *Il regime giuridico dei beni demaniali alla luce delle sentenze dell'Adunanza Plenaria n. 17 e 18 del 2021*, in *Urbanistica e appalti*, 2022, n. 6, 744 e ss..

34 Era rilevata l'incompatibilità comunitaria pure della moratoria emergenziale prevista dall'art. 182, co. 2, d.l. 19 maggio 2020, n. 34: la stessa era infatti disfunzionale all'obiettivo dichiarato del «contenimento delle conseguenze economiche prodotte dall'emergenza epidemiologica».

35 La considerazione unitaria del patrimonio costiero italiano appare frutto di un approccio eccessivamente generalizzante e, a voler esser coerenti, postulerebbe il suo affidamento sulla base di una procedura unica nazionale. Sul tema, cfr. R. CARANTA, *Concessioni demaniali - Es gibt noch Richter in Berlin! Stop alle proroghe delle concessioni balneari*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2022, n. 5, 1204 e ss..

36 Ad. Plen., Cons. Stato, sentenza 9 novembre 2021, n. 17, punto 47.



potuto approvare una normativa per riordinare la materia e adeguarsi all'ordinamento europeo, contemperando «*le ormai ineludibili istanze di tutela della concorrenza e del mercato con l'altrettanto importante esigenza di tutela dei concessionari uscenti*»<sup>(37)</sup>. L'Adunanza Plenaria, «*consapevole della portata nomofilattica della presente decisione*», individuava perciò quale termine per l'operatività degli effetti della disapplicazione quello del 31 dicembre 2023.

Con l'affermazione di un simile obbligo di disapplicazione differito, di fatto, si disponeva una vera e propria proroga *ope judicis* e veniva creato artificialmente uno iato tra il momento dell'accertamento del contrasto e quello della comminatoria della relativa sanzione. Molto si è discusso nel tentativo di inquadrare una siffatta tecnica decisoria e sulla possibilità di ricondurre tale statuizione al potere giurisdizionale. È difatti evidente che l'individuazione del 31 dicembre 2023 quale momento dal quale far scattare la sanzione della disapplicazione postula una valutazione d'opportunità, che più adeguatamente sarebbe spettata al legislatore<sup>(38)</sup>. Né probabilmente vale invocare quei poteri di "ingegneria processuale"<sup>(39)</sup> che la giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto per sé con riguardo al potere di modulare gli effetti di annullamento di una sentenza<sup>(40)</sup>.

Piuttosto, sembra più corretto affermare che siamo al cospetto di una nuova manifestazione di quel "diritto liquido" giurisprudenziale<sup>(41)</sup> che riaffiora tutte le volte in cui il legislatore abdica al proprio ruolo. Ecco perché lo schema decisorio in questione non appare riconducibile alla tecnica del *prospective overruling*<sup>(42)</sup>; piuttosto, il modello a cui questo slancio dell'Adunanza Plenaria più si avvicina sembra a chi scrive quello dell'incostituzionalità "prospettata" inaugurata dalla Corte costituzionale a partire dal c.d. caso Cappato<sup>(43)</sup>.

La nota sentenza 22 novembre 2019, n. 242, della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 580 del codice penale nella parte in cui non prevedeva la non punibilità delle condotte di mera agevolazione al suicidio, era infatti stata preceduta dall'ordinanza 16 novembre 2018, n. 207, con cui il Giudice delle Leggi aveva rinviato di un anno la dichiarazione dell'incostituzionalità, auspicando che *medio tempore* arrivasse un intervento del Parlamento.

Anche in quel caso, la Corte costituzionale aveva accertato, ma non dichiarato, un contrasto tra una legge e una norma di rango superiore. E anche in quel caso, la sanzione dell'incostituzionalità era stata rimandata ad un secondo momento. Ma vi è una singolare differenza: la Corte costituzionale non è un giudice di puro diritto.

Da ultimo, va precisato che il differimento della disapplicazione non è stato previ-

37 Ad. Plen., Cons. Stato, sentenza 9 novembre 2021, n. 17, *ibidem*.

38 Cfr. M.A. SANDULLI, *Per la Corte costituzionale non c'è incertezza sui termini per ricorrere nel rito appalti: la sentenza n. 204 del 2021 e il creazionismo normativo dell'Adunanza Plenaria*, in *Federalismi.it*, 2021, n. 26, 187. L'Autrice segnala «l'oggettiva difficoltà di ricondurre al potere giurisdizionale la "decisione" di procrastinare al 31 dicembre 2023 – termine privo di qualsiasi aggancio normativo e individuato soltanto attraverso una valutazione di "congruità" che è prerogativa del decisore politico – l'effetto della dichiarata inefficacia delle proroghe delle concessioni balneari».

39 Così E. FOLLIERI, *L'ingegneria processuale del Consiglio di Stato*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 2, 439 e ss..

40 A fronte di un possibile sconfinamento dalla sfera del potere giurisdizionale, tanto delle sentenze dell'Adunanza Plenaria quanto di quelle successive del Consiglio di Stato che hanno ribadito il differimento al 31 dicembre 2023 dell'obbligo di disapplicazione, le Camere avrebbero potuto probabilmente sollevare conflitto di attribuzioni innanzi alla Corte costituzionale. Si veda sul punto D. GRANARA, *Le concessioni balneari tra le Corti e il Legislatore: dialogo o monologhi?*, in *Giurisprudenza italiana*, 2023, n. 12, 2709 e ss..

41 Si rinvia a M. MATASSA, *La disciplina delle concessioni balneari e l'evaporazione del diritto liquido*, in *Federalismi.it*, 2023, n. 10, 153 e ss..

42 M. MATASSA, *La disciplina delle concessioni balneari e l'evaporazione del diritto liquido*, op. cit., 162 e ss..

43 Per un'analisi della decisione adottata dalla Corte costituzionale si rinvia a M. AZZALINI, *Il "caso Cappato" tra moniti al Legislatore, incostituzionalità "prospettata" ed esigenze di tutela della dignità della persona*, in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 2019, n. 3, 540 e ss..

sto dalla Corte di Giustizia nella sua sentenza del 20 aprile 2023<sup>(44)</sup>, sicché quantomeno da quel momento fino al 31 dicembre 2023 si sarebbe potuto dubitare sulla necessità di “applicare” la proroga pretoria della Plenaria; eppure, in un certo senso, quella dilazione fino al 31 dicembre 2023 era stata prontamente ratificata dal legislatore all’art. 3 della legge 5 agosto 2022, n. 118.

### 5. L’evoluzione normativa: lo strumentario del legislatore nazionale e il “divieto di disapplicazione”.

È ora la volta di esaminare il ruolo del legislatore italiano nella vicenda delle concessioni balneari<sup>(45)</sup>, concentrandosi in particolare su alcune soluzioni adottate nel perseguimento della sua strategia. Assumendo la razionalità del legislatore, infatti, occorre giocoforza ritenere che dietro al suo silenzio, ovvero ai suoi interventi simbolici, si nasconda un preciso disegno.

In effetti, vi è una ragione per cui in tanti anni Parlamento e Governo non sono pervenuti ad un riordino della materia, e la stessa deve essere individuata nella delicatezza del settore in cui si verte, soprattutto da un punto di vista elettorale. Quello dei concessionari e dei lavoratori che dalle concessioni traggono da vivere è infatti un gruppo elettoralmente molto significativo, probabilmente rimasto talmente colpito dalla retorica dell’idraulico polacco da finire per catturare<sup>(46)</sup> il legislatore chiedendo una regolamentazione a sé favorevole. Non decidere, così, è diventato frutto di un’espresa decisione del legislatore, che ha dato sfoggio di quella che è stata definita la sua arte del procrastinare<sup>(47)</sup>, rimandando a data da destinarsi l’assunzione di una decisione potenzialmente impopolare.

Ed è così che il legislatore ha finito per privilegiare le ragioni dello sfruttamento economico dei concessionari su quelle della tutela della *proprietà pubblica*. Ciò benché l’appartenenza soggettivamente pubblica delle aree del demanio marittimo conferisca al decisore e alla pubblica amministrazione un *munus*, relativo alla valorizzazione e funzionalizzazione dei propri *assets*; e invece, non si contano i fenomeni di degrado e abusi edilizi o ambientali sulle coste. Né le risorse tratte dai canoni concessori sono minimamente significative, se si considera che secondo un’indagine della Corte dei conti<sup>(48)</sup>, nelle annualità comprese tra il 2016 e il 2020, la media dei versamenti totali fosse pari a 101,7 milioni di euro per ogni anno: una somma irrisoria, laddove parametrata al giro d’affari degli stabilimenti balneari, che la coeva sentenza 9 novembre 2021, n. 17, dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha stimato intorno ai quindici miliardi di euro.

Analizzando lo strumentario del legislatore italiano, possiamo registrare diacronicamente l’impiego di tre meccanismi per perpetuare le concessioni in essere: dapprima il riconoscimento di un diritto di insistenza, in combinato disposto con il rinnovo

44 Lo sottolinea G. GRECO, *La Corte di Giustizia ritorna sulle concessioni balneari precisandone le regole: problemi superati e problemi ancora aperti in sede di applicazione nazionale del diritto UE*, op. cit., 131.

45 Sul silenzio del legislatore in materia, cfr. R. COLUCCIello, *L’incertezza sulle concessioni balneari tra silenzio del legislatore e “ipertrofia” della giustizia amministrativa*, in *AmbienteDiritto.it*, 2024, n. 3.

46 Del fenomeno della *regulatory capture* si sono occupati alcuni economisti della scuola di Chicago, tra cui soprattutto G. Stigler (1971) e S. Peltzman (1976). Secondo questi autori, vi sarebbe, anche per la regolamentazione, una domanda e un’offerta: quando la domanda di regolamentazione proviene dagli stessi soggetti regolati, si concretizza allora il rischio che i gruppi di interesse usino la loro influenza per indurre i decisori a compiere determinate scelte a scapito di altre, potenzialmente più efficienti.

47 Così A. MARTINO, *Le concessioni balneari: tra (in)certezza del diritto e arte del procrastinare*, in *Urbanistica e appalti*, 2024, n. 4, 441 e ss..

48 Corte dei conti, sez. centr. controllo, *La gestione delle entrate derivanti dai beni demaniali marittimi*, Deliberazione 21 dicembre 2021, n. 20/2021/G. L’indagine è disponibile al seguente link: <https://www.corteconti.it/Download?id=66e13045-e3dc-4787-9bc3-a2f59e757143>.

automatico dei titoli<sup>(49)</sup>; successivamente, la previsione di proroghe generalizzate.

Quanto al c.d. diritto di insistenza, lo stesso era sancito dall'ultimo periodo dell'art. 37, co. 2, del Codice della navigazione, a voce del quale «È altresì data preferenza alle precedenti concessioni, già rilasciate, in sede di rinnovo rispetto alle nuove istanze». Si trattava, evidentemente, di una fattispecie che disponeva un diritto di prelazione, così recando, contemporaneamente, una deroga al principio della *par condicio*: il soggetto titolare di tale situazione giuridica, per questa via, si trovava difatti ad essere avvantaggiato rispetto agli altri concorrenti.

La preferenza accordata al concessionario uscente – e cioè all'«insistente» – si spiegava in ragione degli investimenti che costui aveva sostenuto sul bene concesso, affinché ne fosse consentito l'ammortamento. Nondimeno, è evidente come l'operatività del diritto di insistenza fosse in grado di ostacolare lo svolgimento di procedure selettive dei concessionari realmente competitive: ciò tanto più che, secondo un filone giurisprudenziale, tale diritto doveva essere accordato anche rispetto alle concessioni di beni demaniali e patrimoniali indisponibili diverse da quelle balneari, in quanto espressione di un principio generale «che trova espressa applicazione normativa per taluni beni, ma si applica, in quanto principio, a tutti i beni»<sup>(50)</sup>. Per scongiurare il rischio di dichiarazioni di illegittimità della disposizione, in giurisprudenza si è allora tentato un «salvataggio»<sup>(51)</sup>, in via interpretativa, dell'art. 37, co. 2 cod. nav..

Il primo passo di tale percorso è stato quello di negare la consistenza di diritto soggettivo della posizione dell'insistente, facendo retrocedere la sua situazione giuridica al grado di interesse legittimo. Particolarmente chiara, in tal senso, è la motivazione della sentenza del T.A.R. Lombardia, sez. II, 22 gennaio 2001, n. 134, in cui si legge: «*non si tratta di una pretesa incondizionatamente tutelata, bensì di un limite alla discrezionalità dell'amministrazione, che nello scegliere il concessionario deve tenere conto della posizione di colui che già si trovava in detta posizione e che quindi potrebbe risentire un danno dalla concessione dell'attività, sempre che l'amministrazione stessa non ravvisi elementi preclusivi alla concessione di tale favore, con conseguente obbligo di adeguata motivazione sul punto*»<sup>(52)</sup>. Proprio in quanto limite alla discrezionalità della pubblica amministrazione, poi, alcune sentenze hanno depotenziato ulteriormente la portata della preferenza statuendo che il c.d. diritto di insistenza potesse sussistere solo se e in quanto fosse contemplato dalla legge, ovvero da una fonte di autonomia privata<sup>(53)</sup>.

L'altro passo della giurisprudenza è stato quello di restringere l'operatività della preferenza di cui all'art. 37, co. 2 cod. nav., alla limitata ipotesi di *ex aequo* tra l'offerta del concessionario uscente e le altre regolarmente pervenute. Come è stato detto dal Consiglio di Stato in una pronuncia del 1995, la prelazione avrebbe potuto operare

49 Cfr. M. TIMO, *Funzioni amministrative e attività private di gestione della spiaggia. Profili procedurali e contenuti delle concessioni balneari*, op. cit., 95-96. Secondo l'Autore: «I due meccanismi, funzionanti simultaneamente, erano idonei ad occludere il settore dei beni pubblici marittimi alla concorrenza, negando a nuovi operatori l'affidamento di tratti di costa e garantendo una sostanziale perpetuità delle concessioni, soprattutto balneari, già rilasciate».

50 Così S. CASSESE, *Concessione di beni pubblici e «diritto d'insistenza»*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2003, n. 4, 357. Sul punto, degna di nota è la sentenza 31 ottobre 2000, n. 929, del T.A.R. Sardegna, che ha ritenuto di estendere la preferenza delle concessioni di beni demaniali marittimi, in caso di rinnovo, a tutte le utilizzazioni possibili, anche per scopi diversi da quello turistico-ricreativo.

51 In tal senso A. GIANNELLI, *Concessioni di beni e concorrenza*, op. cit., 117. Per una ricostruzione dei tentativi di interpretazione comunitariamente orientati dell'art. 37, co. 2 cod. nav. si veda pure S. PRETE, *Effetti dell'applicazione del principio comunitario di evidenza pubblica alla procedura di rilascio delle concessioni demaniali marittime*, in *Il diritto marittimo*, 2007, fasc. IV, 1067 e ss..

52 Già G. RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, Vol. I, Milano, Giuffrè, 1987, riteneva che fosse fuori luogo parlare di un diritto con riferimento alla c.d. insistenza, preferendo piuttosto qualificarla quale interesse legittimo.

53 In questo senso, *ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. V, 27 ottobre 2000, n. 5743. Si veda pure Consiglio di Stato, sez. V, 9 dicembre 2002, n. 6764, in S. CASSESE, *Concessione di beni pubblici e «diritto d'insistenza»*, op. cit., 356: l'Autore evidenzia la singolarità della decisione, per il fatto che i giudici avevano escluso anche una portata più ristretta del diritto, limitata all'invito a partecipare alla gara.

solo «*gradatamente e subordinatamente alla verifica della pari capacità economico gestionale di due o più concorrenti*»<sup>(54)</sup>; il diritto di insistenza, dunque, veniva subordinato alle valutazioni circa l'interesse pubblico, e con quello si trovava ad essere bilanciato.

Gli esiti applicativi che ne derivavano, tuttavia, erano incerti. Malgrado gli sforzi di interpretazione adeguatrice dell'art. 37, co. 2 cod. nav., compiuti dalla giurisprudenza, invero, il diritto di insistenza continuava a suscitare dubbi di compatibilità con l'ordinamento comunitario, non meno che con altre disposizioni nazionali: fu così che con l'art. 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, il Governo italiano ha soppresso il secondo periodo dell'art. 37, espungendo dal nostro ordinamento ogni vestigia del tormentato diritto di insistenza.

L'altra previsione idonea a limitare la portata della libera concorrenza nel settore delle concessioni balneari era quella del c.d. rinnovo automatico, di cui all'art. 01, comma 2, del decreto-legge n. 400/1993, come modificato ad opera dell'art. 10, comma 1, della legge 16 marzo 2001, n. 88. Tale disposizione, dopo aver fissato in sei anni la durata delle concessioni di cui al comma 1, stabiliva all'ultimo periodo, con riferimento ad esse, che «*Alla scadenza si rinnova[va]no automaticamente per altri sei anni e così successivamente ad ogni scadenza, fatto salvo il secondo comma dell'articolo 42 del Codice della navigazione*»<sup>(55)</sup>. Il reiterato rinnovo delle concessioni, di volta in volta, era di per sé in grado di rinviare *sine die* il giorno in cui si sarebbero svolte nuove gare per l'assegnazione di una data concessione: esso assumeva, pertanto, le sembianze di un «surrogato» del diritto di insistenza di cui sopra<sup>(56)</sup>. Il tutto con una rilevante differenza: con riferimento al rinnovo della concessione, il concessionario godeva infatti di un vero e proprio diritto soggettivo, e non già di un mero interesse legittimo<sup>(57)</sup>.

Un primo tentativo di correre ai ripari rispetto a tale previsione si è avuto con il già menzionato art. 1, comma 253, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007), il quale ha inserito, all'art. 03, co. 4-bis, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, un «tetto» alla durata massima delle concessioni, individuato in venti anni. La modifica, tuttavia, non è bastata per impedire che l'istituto del rinnovo automatico finisse anch'esso sotto il mirino dell'Unione Europea, con la lettera di messa in mora complementare al 2010, nell'ambito della procedura di infrazione n. 4908/2008. È proprio in risposta alla lettera di messa in mora complementare che il nostro Paese, con l'art. 11 della legge 15 dicembre 2011, n. 217, ha abrogato pure il comma 2 dell'art. 01 del decreto-legge n. 400/1993, e cioè la previsione del rinnovo automatico.

A seguito dell'elisione del diritto di insistenza e del rinnovo automatico, la disciplina italiana in materia di rilascio delle concessioni demaniali marittime è stata caratterizzata da un vuoto normativo, mai più colmato in maniera organica. L'unica soluzione, di breve termine, individuata dal legislatore è stata allora quella di adottare una serie di proroghe a favore dei concessionari in essere, e poi ancora nuove «proroghe delle proroghe»<sup>(58)</sup>, in un'ideale catena intrecciata. Le norme dispositive di tali moratorie rappresentano il terzo meccanismo, dopo il diritto di insistenza e il rinnovo automatico, ad aver posto problemi di compatibilità con il diritto della concorrenza: problemi, come noto, ancora non risolti.

54 Così Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza 24 aprile 1995, n. 395.

55 E cioè la disposizione sul potere di revoca delle concessioni da parte della pubblica amministrazione.

56 Si prende in prestito questo termine da A. GIANNELLI, *Concessioni di beni e concorrenza*, op. cit., 123. Una modifica del regime dei rinnovi era stata auspicata, peraltro, già da AGCM, As152 – Misure di revisione e sostituzione di concessioni amministrative, 28 ottobre 1998.

57 Cfr. pure S. PRETE, *Effetti dell'applicazione del principio comunitario di evidenza pubblica alla procedura di rilascio delle concessioni demaniali marittime*, op. cit., 1070.

58 Si veda similmente M. TIMO, *Funzioni amministrative e attività private di gestione della spiaggia. Profili procedurali e contenutistici delle concessioni balneari*, op. cit., 103, secondo cui il legislatore ha «prorogato» le proroghe.

Come si è visto, la soluzione individuata dalla giurisprudenza per ripristinare l'unità dell'ordinamento euro-unitario è costituita dalla doverosa disapplicazione delle nuove proroghe; ma pure rispetto a tale arma della giurisprudenza e delle pubbliche amministrazioni il legislatore ha forgiato un nuovo scudo, confermando la validità dei titoli a dispetto delle indicazioni provenienti dall'Unione europea e rafforzando le ultime moratorie con la previsione di un espresso divieto di disapplicarle. Si tratta di una soluzione che molto dice in ordine alla dinamica del dialogo intercorso tra *iurisdictio* e *legislatio*.

Tanto è accaduto dapprima con la legge 7 agosto 2016, n. 160, di conversione del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, che, all'indomani della bocciatura della Corte di Giustizia con la sentenza *Promoimpresa*, con una vera e propria prova di forza ha introdotto all'art. 24 di quest'ultima fonte un comma 3-*septies*, con il quale confermava la validità della proroga di cui all'art. 1, co. 18, del decreto-legge n. 194/2009, conv. in legge n. 25/2010, nelle more «della revisione e del riordino della materia in conformità ai principi di derivazione europea», asseritamente al fine di «garantire certezza alle situazioni giuridiche in atto e assicurare l'interesse pubblico all'ordinata gestione del demanio senza soluzione di continuità».

Del pari, l'art. 182, co. 2, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, (c.d. decreto rilancio), nel confermare la prosecuzione dell'attività degli operatori negli obblighi inerenti al rapporto concessorio già in atto, «in conformità a quanto stabilito dall'articolo 1, commi 682 e 683 della legge 30 dicembre 2018, n. 145», a seguito della conversione nella legge 17 luglio 2020, n. 77 veniva a disporre il divieto di «avviare o proseguire, a carico dei concessionari che intendono proseguire la propria attività mediante l'uso di beni del demanio marittimo, lacuale e fluviale, i procedimenti amministrativi [...] per il rilascio o per l'assegnazione, con procedure di evidenza pubblica, delle aree oggetto di concessione alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».

E ancora, da ultimo, l'art. 4 della legge 5 agosto 2022, n. 118, come modificata per effetto del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, conv. nella legge 24 febbraio 2023, n. 14, ha disposto al comma 4-*bis* che «Fino all'adozione dei decreti legislativi di cui al presente articolo, è fatto divieto agli enti concedenti di procedere all'emanazione dei bandi di assegnazione delle concessioni e dei rapporti di cui all'articolo 3, comma 1, lettere a) e b)».

La possibilità di raggiungere con simili previsioni lo scopo di impedire la disapplicazione delle proroghe non era concreta, ove si mediti che il principio di legalità cui è soggetta l'azione amministrativa, e la legge cui sono soggetti i giudici ai sensi dell'art. 101, comma 2, Cost., coprono pure il diritto dell'Unione Europea. Anzi, tali previsioni sono in evidente contrasto con il principio di leale collaborazione di cui all'art. 4, par. 3, del Trattato sull'Unione Europea. Eppure, il divieto di disapplicazione del legislatore ha senz'altro conseguito l'effetto di accrescere l'incertezza per gli apparati amministrativi e gli operatori del settore, concedendo a questi ultimi un barlume di illusoria speranza.

## 6. Le procedure di infrazione della Commissione europea.

Se la disapplicazione della normativa interna anticomunitaria rappresenta il grimaldello per far valere la responsabilità interna da inadempimento del legislatore<sup>(59)</sup>, la stessa lascia invece esente da sanzioni la sua responsabilità esterna nei confronti

<sup>59</sup> Nel caso di una direttiva non *self-executing* che attribuisca diritti ai singoli, e a condizione che il contenuto di tali diritti possa essere individuato sulla base delle disposizioni della direttiva e che esista un nesso di causalità tra la violazione dell'obbligo a carico dello Stato e un danno subito, costoro potranno altresì promuovere un'azione contro lo Stato per il risarcimento del danno (cfr. Corte di Giustizia, sentenza 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich*). Sul punto v. *supra* par. 3.

dell'Unione Europea. Nella prospettiva europea, infatti, sono proprio i lavoratori e le imprese dei paesi dell'Unione a patire il maggiore pregiudizio dalla mancata apertura al mercato delle concessioni delle spiagge italiane. Il rimedio per far valere le violazioni degli Stati membri agli obblighi a lui incombenti in virtù dei trattati, ivi compreso quello legato alla mancata o erronea attuazione di una direttiva entro il termine prescritto, è costituito dal ricorso per infrazione alla Corte di Giustizia ai sensi degli articoli 258-260 TFUE.

Una prima procedura di infrazione per il quadro normativo in materia di concessioni balneari nei confronti dell'Italia (procedura n. 4908/2008), non deflagrata in un giudizio contenzioso, fu dapprima avviata il 29 gennaio 2009 dalla Commissione Europea, con specifico riguardo alla previsione di cui all'art. 37, comma 2, del codice della navigazione (il diritto di insistenza)<sup>(60)</sup>. Di tale disposizione era prospettata l'incompatibilità, all'epoca, alla sola stregua delle disposizioni dei trattati fondamentali sulla libertà di circolazione e di stabilimento: in effetti, i termini per il recepimento alla direttiva *Bolkestein* non erano ancora scaduti<sup>(61)</sup>, e tale ulteriore parametro sarebbe stato evocato solo a partire dalla lettera di messa in mora complementare del 2010.

Fu proprio in ragione dell'impulso proveniente da Bruxelles che il 30 dicembre 2009 il Governo ha varato il decreto-legge n. 194, il cui art. 1, comma 18 disponeva l'abrogazione del diritto di insistenza, prevedendo però, a compensazione dell'affidamento dei concessionari, una prima proroga dei rispettivi titoli fino al 2012. Si realizzava, così, una sorta di scambio tra l'affidamento dei concessionari e il riconoscimento di una limitata proroga: sappiamo tuttavia che quella sarebbe stata solo la prima di una lunga serie.

Non potendo sospettare quali sarebbero state le future evoluzioni, e transigendo sul prolungamento di quella moratoria fino al 2015 introdotta in sede di conversione del decreto-legge<sup>(62)</sup>, la Commissione europea si risolse all'epoca nel senso di chiudere la procedura di infrazione: l'impressione, infatti, era che il riordino della normativa in materia di concessioni balneari fosse prossimo.

Ma come è noto, l'adeguamento delle concessioni italiane al diritto europeo sarebbe stato progressivamente rimandato negli anni a venire, senza sviluppi sostanziali. È per questo che la Commissione europea il 3 dicembre 2020 ha inviato una nuova lettera di messa in mora per il nostro Paese, dando avvio per la seconda volta a una procedura di infrazione (procedura n. 2020/4118), tuttora pendente.

Nella lettera di messa in mora del 2020, la Commissione ricordava come le reiterate proroghe avessero compromesso la certezza del diritto, dal momento che le concessioni prorogate erano pur sempre impugnabili e soggette ad annullamento da parte dei tribunali italiani. Ciò aveva l'effetto di scoraggiare gli investimenti in un settore chiave dell'economia italiana, già duramente provato dalla pandemia da COVID-19. Inoltre, veniva rilevato come la legislazione italiana impedisse alle comunità locali di ottenere un congruo corrispettivo per il reddito generato sul suolo pubblico, a detrimento dei bilanci pubblici: il che poneva interrogativi in un momento in cui l'Italia si accingeva a beneficiare dei fondi europei del programma *Next Generation EU*. Veniva evidenziato, infine, che la non corretta implementazione del diritto europeo impediva la parità di

60 Su cui v. *supra* par. 5.

61 Il recepimento della direttiva servizi sarebbe infine avvenuto con il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59. In tema cfr. E.L. CAMILLI, *Il recepimento della direttiva servizi in Italia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, fasc. 2, 1239 e ss..

62 Un problema, come si è visto, si era posto per il surrettizio *repechage*, attraverso una serie a catena di rinvii, della previsione del rinnovo automatico in sede di conversione del d.l. n. 194/2009 ad opera della legge 26 febbraio 2010, n. 25, che era finito nel mirino della Commissione europea nella sua lettera di messa in mora complementare del 5 maggio 2010. In conseguenza, con l'art. 11, comma 1, lett. a), della legge 15 dicembre 2011, n. 217 (Legge comunitaria 2010), sarebbe stato abrogato il comma 2 dell'art. 01 del d.l. n. 400/1993, il quale disponeva il meccanismo del rinnovo automatico.



trattamento, l'innovazione e la concorrenza leale.

La Commissione ripercorreva dunque le disposizioni rilevanti del diritto euro unitario, e cioè gli articoli 12 della direttiva Bolkestein e l'art. 49 TFUE. Quanto al diritto nazionale, nella lettera veniva descritta la lunga sequela di proroghe che si erano aggiunte a quella originariamente disposta dal d.l. n. 194/2009. Ebbene, la Commissione contestava sia la legislazione interna già oggetto di censura nella sentenza *Promoimpresa-Melis*, sia quella successiva alla pronuncia della Corte di Giustizia. In particolare, era la generalità e l'automatismo delle proroghe ad entrare in conflitto con il diritto dell'Unione. Quelle disposizioni, infatti, «*non tengono conto né delle specificità locali (ad esempio non vi è alcuna disposizione che limiti tali proroghe alle zone in cui le risorse non sono limitate) né di eventuali valutazioni effettuate nel contesto delle attività di mappatura e di revisione svolte a norma dei commi 677 e 678 della legge di bilancio*»<sup>(63)</sup>, con l'effetto di finire per applicarsi anche a concessioni aventi ad oggetto risorse «scarse» ai sensi dell'art. 12 della *Bolkestein* o aventi «interesse transfrontaliero certo» ai sensi dell'art. 49 TFUE, come interpretati dalla sentenza *Promoimpresa-Melis*.

Non veniva salvata neppure la *pars construens* del programma di riordino contenuto nella legge di bilancio 2019, che non definivano «*alcun criterio specifico ed oggettivo né [...] alcuna procedura per l'assegnazione di queste nuove concessioni potenzialmente disponibili, in particolare per quanto concerne l'obbligo di assicurare una procedura di selezione tra i candidati potenziali che presenti garanzie di imparzialità e trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento*», oltretutto individuando la fonte deputata all'adeguamento in alcuni – inidonei – D.P.C.M. da approvare.

Ritenendo che non fossero stati ottemperati gli obblighi imposti dall'articolo 12 della direttiva sui servizi e dall'articolo 49 TFUE, la Commissione invitava perciò la Repubblica italiana a presentare osservazioni entro due mesi dal ricevimento della lettera.

Nella risposta del Governo italiano, resa in data 4 febbraio 2021<sup>(64)</sup>, ricorrevano argomentazioni ampiamente note in ordine alla presunta impossibilità di sussumere le concessioni demaniali marittime tra le autorizzazioni di cui all'art. 12 della direttiva *Bolkestein*; inoltre, la strategia difensiva si appuntava sul supposto difetto del requisito della scarsità della risorsa con riferimento al demanio marittimo e sull'elemento dell'interesse transfrontaliero certo, per il cui accertamento sarebbero state necessarie operazioni di ricognizione e mappatura del litorale.

E infatti, negli anni a venire, e anche una volta scaduta la proroga concessa dall'Adunanza Plenaria, le nuove moratorie dei titoli concessori avrebbero invocato a presupposto proprio il necessario svolgimento delle operazioni di mappatura: è il caso dell'art. 12 del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, il cui comma 6-*sexies*, aggiunto in sede di conversione nella legge 24 febbraio 2023, n. 14, intervenendo sull'art. 3 della Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 (Legge 5 agosto 2022, n. 118) dilazionava la durata delle concessioni vigenti fino al 2024, implicitamente, proprio per consentire che il Tavolo tecnico-consultivo contestualmente istituito con l'art. 10-*quater* L. n. 14/2023 svolgesse il suo lavoro.

Sempre in questa prospettiva e proprio per dotare il Tavolo tecnico di dati per verificare la scarsità della risorsa, con decreto legislativo 26 luglio 2023, n. 106 veniva

63 Commissione europea, Lettera di costituzione in mora, Infrazione n. 2020/4118, C(2020)7826 final, 3 dicembre 2020.

64 Presidenza del Consiglio dei ministri, Risposta alla lettera di costituzione in mora ex art. 258 TFUE, 4 febbraio 2021, disponibile al link:

[https://www.sindacatobalneari.it/sites/default/files/2022\\_01/All%201\\_lettera%20risposta%20Governo%20Commissione%20Europa.pdf](https://www.sindacatobalneari.it/sites/default/files/2022_01/All%201_lettera%20risposta%20Governo%20Commissione%20Europa.pdf).



inoltre istituito il SICONBEP (Sistema Informativo Concessioni Beni Pubblici)<sup>(65)</sup>, con l'obiettivo di effettuare un censimento delle concessioni vigenti ed efficientare la gestione dei beni pubblici. Prima ancora che i dati fossero disponibili, però, e impiegando i dati del già esistente *SID-Il portale del mare* del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Tavolo tecnico ha escluso che le coste italiane siano una risorsa scarsa, così prospettando una via di uscita per neutralizzare la temuta direttiva *Bolkestein*.

In disparte l'incompletezza dei dati utilizzati e le aporie del calcolo, comunque, il metodo utilizzato dal Tavolo tecnico è censurabile per aver escluso il requisito della scarsità sulla base di un calcolo quantitativo, senza aver considerato le caratteristiche qualitative dei beni concessi: la scarsità, infatti, deve essere indagata avendo riguardo al particolare pregio del bene concesso. Proprio sulla base di rilievi di tal segno, la Commissione europea con il suo parere motivato del 16 novembre 2023<sup>(66)</sup> ha comunicato che sarebbe andata avanti nella procedura di infrazione, contestando all'Italia inoltre di aver incorporato nel problema della scarsità anche quello dell'interesse transfrontaliero certo: pure ipoteticamente esclusa l'applicabilità della direttiva *Bolkestein*, le proroghe rimangono pur sempre in contrasto con l'art. 49 TFUE.

La procedura di infrazione, nel momento in cui si scrive, è tuttora pendente: il deferimento della questione alla Corte di Giustizia dipenderà dalla valutazione che la Commissione europea opererà circa la bontà delle iniziative adottate con il decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131, recante «*Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da atti dell'Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano*».

## 7. La decisione del T.A.R. per la Liguria sulle nuove proroghe.

Alla luce della superiore ricostruzione, la recente decisione del T.A.R. per la Liguria resa con la sentenza 19 febbraio 2025, n. 183 era sostanzialmente prevedibile<sup>(67)</sup>. I giudici liguri, infatti, hanno riaffermato l'obbligo di disapplicazione, per contrasto con il diritto unionale, tanto dell'art. 12, comma 6-sexies, del d.l. n. 198/2022, convertito nella legge n. 14/2023, quanto dell'art. 1, comma 1, lett. a), n. 1.1), del d.l. n. 131/2024, convertito nella legge n. 166/2024<sup>(68)</sup>.

La statuizione foriera di maggiori implicazioni, tuttavia, è probabilmente quella di poco successiva nella motivazione della sentenza, per cui «*non vale ai deducenti invocare un accordo tra lo Stato italiano e la Commissione europea, secondo cui le Amministrazioni avrebbero l'obbligo di prorogare le concessioni balneari sino al settembre 2027: e ciò sia perché non risulta esistente un documento scritto racchiudente tale patto; sia in*

65 In merito al quale sia consentito un rinvio a A. NARDONE, *La mappatura delle concessioni di beni: il Siconbep*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2024, n. 1, 65 e ss..

66 Commissione europea, Parere motivato indirizzato alla Repubblica italiana ai sensi dell'articolo 258 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea in merito al quadro normativo che disciplina le autorizzazioni per l'utilizzo di beni demaniali marittimi, lacuali e fluviali per attività turistiche e ricreative, Infrazione n. 2020/4118, C(2023)7231 final, 16 novembre 2023.

67 Con riguardo alla proroga di cui al decreto-legge n. 131/2024 si era già pronunciato il T.A.R. Liguria, con sentenza 14 dicembre 2024, n. 869, in questi termini: «4.4. Per le stesse ragioni sopra esposte (par. 4.1), la disciplina legislativa che, da ultimo, ha disposto l'ulteriore proroga dell'efficacia delle concessioni demaniali marittime al 30 settembre 2027 deve essere (anchessa) disapplicata (ne consegue che, contrariamente a quanto dedotto dallo stesso ricorrente, il ricorso non è divenuto improcedibile per effetto dell'approvazione della disciplina in questione), non avendo la ricorrente, d'altra parte, offerto elementi che consentano di discostarsi dalla univoca e consolidata giurisprudenza sopra richiamata».

68 Si è detto, infatti, alla nota 7, come la giurisprudenza amministrativa si sia conformata al monito delle sentenze gemelle dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, e abbia tendenzialmente disapplicato le proroghe per il periodo successivo al 31 dicembre 2023. Comunque, il T.A.R. Liguria, nella sentenza in esame, precisa come l'art. 1, comma 1, lett. a), n. 1.1), del d.l. n. 131/2024 faccia salve le gare disposte prima dell'entrata in vigore del decreto, avvenuta il 17 settembre 2024, come quella per cui era causa. La deliberazione impugnata, oltretutto, era motivata in modo approfondito e ricostruiva dettagliatamente il contesto normativo e giurisprudenziale di riferimento, illustrando le ragioni che rendevano il riordino delle concessioni demaniali marittime urgenti e indifferibile.

quanto, in ogni caso, un simile accordo non potrebbe prevalere sul dictum della Corte di Giustizia in ordine all'incompatibilità unionale del rinnovo automatico delle concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative [...], essendo la Curia europea l'organo deputato all'interpretazione autentica del diritto eurounitario, con effetti vincolanti sia nei confronti delle autorità nazionali che delle altre istituzioni dell'Unione»<sup>(69)</sup>.

In effetti, a quanto si legge dalle testate giornalistiche<sup>(70)</sup>, la previsione dell'ultima proroga delle concessioni contenuta nel c.d. *Salva-infrazioni* al 30 settembre 2027 o, eccezionalmente, al 31 marzo 2028, sarebbe parte di un più ampio compromesso tra Roma e Bruxelles, inserendosi in un preciso cronoprogramma di riforma che, ove rispettato, dovrebbe condurre a una chiusura bonaria da parte della Commissione europea della procedura di infrazione n. 2020/4118.

Come sottolinea il T.A.R. per la Liguria, se un accordo tra Italia e Commissione europea sia effettivamente intervenuto non è dato sapere in via ufficiale: in mancanza di un documento scritto, perciò, l'esistenza di un tale compromesso rimane una mera indiscrezione. Ma il T.A.R. Liguria giunge comunque a precisare che, anche ove ipoteticamente una simile intesa fosse stata siglata, e a prescindere dal suo eventuale grado di formalità, la stessa dovrebbe comunque essere posta nel nulla, in ragione della supremazia delle pronunce della Corte di Giustizia. I giudici di Lussemburgo, dunque, sono eletti a organo di chiusura del sistema.

L'approdo del T.A.R. per la Liguria induce ad operare una riflessione sulle relazioni esistenti tra politica e diritto nella materia delle concessioni balneari, e suggerisce di ricostruire la portata di tale assunto nella prospettiva dinamica del ruolo assegnato ai suoi attori che si è cercato di seguire lungo il presente contributo.

Non sembra revocabile in dubbio che le decisioni della Corte di Giustizia producano effetti vincolanti per le autorità nazionali e per le altre istituzioni dell'Unione europea, e ciò in quanto esse mutano il loro grado dalla primazia del diritto euro-unitario, di cui i giudici di Lussemburgo sono custodi. Ma altro è affermare che la Corte di Giustizia debba vagliare, in via successiva, il prodotto di un accordo tra legislatore e Commissione europea; altro è dire, preventivamente, che un qualunque accordo che preveda una forma di rinnovo sia automaticamente incompatibile con il diritto unionale.

Sembra quasi che i giudici liguri traggano dalle sentenze *Promoinpresa-Melis e Agcm c. Comune di Ginosa*, in via ermeneutica, un vero e proprio vincolo *pro futuro* per il legislatore italiano, tale da precludere l'adozione di qualsiasi nuova proroga. Eppure, tale conclusione è il frutto di un assunto illusorio, e cioè che le succitate pronunce, rese in via pregiudiziale, abbiano carattere puramente interpretativo e costituiscano l'esito di un procedimento necessitato di applicazione del diritto.

In realtà, non sfugge alla dottrina<sup>(71)</sup> come le sentenze della Corte di Giustizia, nella

69 Per quanto riguarda gli ulteriori profili di censura, il T.A.R. Liguria confermava la legittimità dei titoli concessori temporanei. Erano inoltre dichiarati legittimi i criteri di selezione individuati per lo svolgimento della procedura di affidamento dalla deliberazione comunale; il T.A.R. riconosceva, infatti, che i diversi criteri individuati dal nuovo decreto-legge erano destinati ad applicarsi solamente alle gare avviate successivamente alla sua entrata in vigore. Quanto alla previsione di un indennizzo in favore dei concessionari uscenti, la deliberazione limitava l'obbligo ai soli investimenti non ammortizzati alla data del 31 dicembre 2023: si trattava della corretta applicazione della normativa vigente *ratione temporis* (art. 4, comma 2, lett. i), della legge n. 118/2022), e non di quella - più favorevole per il concessionario - introdotta con il comma 9 dell'art. 4 della legge n. 118, aggiunto dal d.l. n. 131/2024, ma non applicabile al caso di specie, che aveva previsto di sommare, al valore degli investimenti non ancora ammortizzati, un'equa remunerazione per gli investimenti effettuati nell'ultimo quinquennio, secondo criteri da definire con apposito decreto ministeriale, e previa perizia asseverata redatta da un professionista. In ogni caso, non sarebbe incompatibile con il diritto euro-unitario l'effetto devolutivo gratuito previsto all'art. 49 cod. nav., come è stato deciso dalla Corte di Giustizia, con sentenza 11 luglio 2024, nella causa C-598/22, *Società Italiana Imprese Balneari*.

70 Cfr. C. FOTINA, *Concessioni balneari: obbligo di gare entro giugno 2027, svolta nel negoziato con la Ue*, in *Il Sole 24 ore*, 1° settembre 2024.

71 Così F. CAPELLI, *Evoluzione splendori e decadenza delle direttive comunitarie. Impatto della direttiva Ce n. 2006/123 in materia di servizi: il caso delle concessioni balneari*, op. cit., 25 e ss..

misura in cui rendono inapplicabile una norma interna in quanto in contrasto con una disposizione europea, svolgono una funzione per certi versi assimilabile a quella delle sentenze della Corte costituzionale quando dichiarano l'incostituzionalità di una legge, e sono espressione di un potere di carattere politico. In altre parole, pure l'affermazione dell'obbligo di disapplicazione di una disposizione nazionale, a dispetto dell'apparente neutralità, presenta un'innegabile portata innovativa sull'ordinamento.

Ecco che, così precisata la portata delle sentenze della Corte di Giustizia, può avanzarsi il dubbio che la previsione da parte del legislatore italiano di un regime transitorio per l'adeguamento del quadro nazionale al diritto europeo – e cioè, fuor di metafora, di una nuova proroga – ove fosse in accordo con la Commissione europea, non sarebbe di per sé violativa di un immutabile diritto unionale, ma se del caso andrebbe ad impingere su di una valutazione, anch'essa di carattere politico, dei giudici di Lussemburgo. Nulla osterebbe a che la Corte di Giustizia, in seguito ad un controllo accentrato, dichiarasse pure con riferimento a quest'ultima proroga la sua doverosa disapplicazione ad opera dei giudici nazionali ovvero della pubblica amministrazione; ma ammettere che un simile test, con risvolti politici tanto significativi, possa essere svolto a livello decentrato e in via incidentale implicherebbe il riconoscimento diffuso di un dovere di disapplicazione solo fittiziamente interpretativo ma il fatto creativo del diritto.

## 8. Conclusioni.

Quanto sopra non vuole muovere a troppa indulgenza nei confronti del legislatore italiano. È del tutto evidente che il nostro legislatore abbia ingaggiato una strategia tesa alla più ampia procrastinazione dell'assunzione dei propri obblighi, probabilmente senza avere davvero in animo di assumere decisioni impopolari a scapito di un gruppo elettoralmente assai significativo. Guardando con sguardo retrospettivo alla saga dei balneari, emerge chiaramente come non sia stato il tempo a mancare per l'approvazione di un agognato riordino, quanto piuttosto la volontà politica. Tuttavia, è altrettanto evidente che l'uscita dallo stato di *impasse* che si è frattanto prodotto non è possibile in tutti i casi senza un periodo di transizione.

In quest'ottica, la proroga adottata con il decreto-legge 24 settembre 2024, n. 131, seppure spostati in là ancora di qualche anno il momento del *redde rationem* per alcune concessioni, in realtà non sembra per logica del tutto assimilabile alle precedenti moratorie. E infatti, a differenza delle altre proroghe automatiche, disposte in via generalizzata per la totalità delle concessioni, in questo caso siamo al cospetto di una proroga in un certo senso presunta, che fa salva la facoltà per i comuni di avviare da subito le gare. Di qui il sospetto di una sua possibile compatibilità con il diritto unionale.

In effetti, se prima era l'automatismo delle proroghe ad essere censurato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, oggi la flessibilità riconosciuta ai comuni potrebbe porre al riparo la disposizione del c.d. *Salva-infrazioni* da eventuali disapplicazioni. Si è pur consapevoli, però, che probabilmente, da un punto di vista pragmatico<sup>(72)</sup> il risultato non cambierà, se la gran parte dei comuni decideranno di avvalersene.

In conclusione, sembra ragionevole ritenere che l'inedita proroga mista di cui all'art. 1, comma 1, lett. a), n. 1.1), del d.l. n. 131/2024 costituisca il punto di caduta di un "accordo", sia pure non formalizzato, tra Roma e Bruxelles. Un passo, dunque, verso un'auspicata convergenza tra i principali attori della controversia: ma pur sempre una tappa provvisoria, le cui evoluzioni dipenderanno dalla serietà del percorso intrapreso dal legislatore italiano e dal suo rispetto del principio di leale cooperazione, non meno che da un contegno conciliatorio della Corte di Giustizia.

<sup>72</sup> In questi termini M. MACCHIA, *Le concessioni balneari e il pragmatismo concettuale*, op. cit..

# I paradossi della specialità: le norme di attuazione dello Statuto siciliano per il trasferimento ai comuni dell'Isola dell'esercizio delle funzioni di polizia amministrativa in materia di pubblici spettacoli

**SOMMARIO:** **1.** I trasferimenti alle Regioni ordinarie e speciali delle funzioni di polizia amministrativa previste dal TULPS. **2.** La normativa statale di semplificazione in tema di autorizzazioni di pubblici spettacoli. **3.** La sentenza della Corte costituzionale n. 136 del 2023 e il pregresso parere del Consiglio di Stato. **4.** L'iter di adozione delle norme di attuazione per il trasferimento delle funzioni di polizia amministrativa in materia di pubblici spettacoli ai comuni siciliani. **5.** Considerazioni conclusive: la necessità di ripensare gli "strumenti della specialità".

DI FABIO FRANCESCO PAGANO

**ABSTRACT:** Il contributo compie una analisi delle norme di trasferimento delle funzioni di polizia amministrativa in materia di pubblici spettacoli con uno studio della fattispecie inerente gli enti locali della Regione Siciliana. L'autore muove da un excursus storico e normativo facendo cenno alle funzioni di polizia amministrativa previste dal regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, ossia il Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS), entrando specificamente nel merito della disciplina esistente in materia di attività culturali e del trasferimento delle funzioni amministrative ad esse connesse dallo Stato alle Regioni. Il caso siciliano approfondito rileva gli elementi di specialità nell'attuazione della normativa, riflettendo in conclusione sull'opportunità di avviare un aggiornamento dei criteri che stabiliscono le peculiarità dell'autonomia della Sicilia.

**ABSTRACT:** *The contribution makes an analysis of the rules for the transfer of administrative police functions in the field of public entertainment with a study of the case in point concerning the local authorities of the Sicilian Region. The author starts from a historical and regulatory excursus by referring to the administrative police functions provided for by Royal Decree No. 773 of 18 June 1931, i.e. the Consolidated Law on Public Security (TULPS), and specifically enters into the merits of the existing regulations on cultural activities and the transfer of the administrative functions connected thereto from the State to the Regions. The Sicilian case analysed in depth reveals the elements of speciality in the implementation of the legislation reflecting in conclusion on the advisability of initiating an update of the criteria that establish the peculiarities of Sicily's autonomy.*

## 1. I trasferimenti alle Regioni ordinarie e speciali delle funzioni di polizia amministrativa previste dal TULPS.

Il DPR 24 luglio 1977 n. 616, emanato in forza della delega contenuta nella legge n. 383 del 1975 durante la stagione politica dei governi di solidarietà nazionale<sup>(1)</sup>, realizzò un avanzato trasferimento di funzioni amministrative alle regioni ordinarie e agli enti locali, compiendo un'importante opera di sistematizzazione cui si è largamente ispirato anche il successivo Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Anch'esso emanato nell'ambito di un ulteriore organico conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato agli enti territoriali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59<sup>(2)</sup>.

Da questo organico trasferimento di funzioni amministrative rimasero escluse le Regioni speciali. Sul punto, secondo la Corte costituzionale, si venne a creare una spequazione a vantaggio delle Regioni di diritto comune, al punto da rendere necessario "adeguare le competenze delle Regioni speciali alla consistenza delle corrispondenti attribuzioni riconosciute alle Regioni ordinarie dopo il rimodellamento e l'ampliamento operati a favore di quest'ultime"<sup>(3)</sup>. Le Autonomie speciali da allora iniziarono un lungo percorso di "inseguimento"<sup>(4)</sup> delle regioni comuni per ottenere i medesimi trasferimenti di funzioni tramite il ricorso a quella peculiarissima fonte normativa che è rappresentata dalle norme di attuazione degli Statuti speciali e il cui complesso procedimento di formazione non ha agevolato i trasferimenti in parola.

Orbene, la normativa di attuazione degli statuti ispirata al DPR n. 616 del 1977 è intervenuta in forma organica per tutte le regioni speciali, eccezion fatta che per la Regione siciliana<sup>(5)</sup>, come dimostra, da ultimo, l'*iter* di emanazione dei decreti attuativi concernenti il trasferimento delle funzioni di polizia amministrativa ai comuni dell'Isola in materia di pubblici spettacoli su cui si concentrerà il presente scritto.

Più nel dettaglio, le funzioni di polizia amministrativa previste dal regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, ossia il Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS), sono state trasferite ai comuni delle regioni ordinarie dall'articolo 19 del DPR n. 616 del 1977 ed è stato successivamente completato attraverso gli articoli 162 e 163 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Tra le funzioni oggetto di trasferimento vi erano anche quelle di cui ai numeri 5) e 6), del primo comma dell'articolo 19 relative alle licenze in materia di pubblici spettacoli di cui gli artt. 68 e 69 TULPS<sup>(6)</sup>.

L'articolo 19 del D.P.R. non si era limitato ad operare i trasferimenti e a prevedere in capo al Ministro dell'Interno un generale potere, tutt'ora vigente, di impartire, per motivi di pubblica sicurezza, direttive ai sindaci in ordine all'esercizio delle funzioni di polizia trasferite. Permaneva, infatti, un'impostazione di "vigilanza tutoria" da parte

1 In tale periodo, anche a fronte della minaccia rappresentata dal terrorismo di matrice politica, si aprì una stagione caratterizzata dai governi definiti della "non sfiducia" o dall'appoggio esterno all'esecutivo da parte del PCI il quale, in cambio di tale sostegno, ottenne un rafforzamento dei poteri delle regioni, diverse delle quali erano amministrate proprio dal Partito comunista come evidenziato da A. D'ATENA, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, in *Italian Papers on Federalism*, 1-2/2016, 5.

2 T. MARTINES – A. RUGGERI – C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2012, 222.

3 Corte cost., sent. n. 437 del 1991.

4 A. D'ATENA, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, cit., 5 ss.; L. D'ANDREA, *Lo Statuto siciliano tra Assemblea costituente e processi di attuazione, alla luce del principio di sussidiarietà*, in *La Sicilia nel secolo breve. Modernità e sottosviluppo*, a cura di Luigi Chiara, Luigi D'Andrea, Michele Limosani, Milano, 2013, 253.

5 A. BARONI, *Il rapporto tra Regioni ordinarie e Regioni speciali; la "rincorsa" sul terreno delle funzioni amministrative dopo la riforma del titolo V*, in *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, a cura di S. Mangiameli, Milano, 2012, II, 769 ss..

6 Tali ultime norme statali, nella loro formulazione originaria, attribuivano all'autorità di pubblica sicurezza: 1) la concessione della licenza per rappresentazioni teatrali o cinematografiche, accademie, feste da ballo, corse di cavalli, altri simili spettacoli o trattenimenti, per aperture di esercizio di circoli, scuole di ballo e sale pubbliche di audizione, di cui all'art. 68 TULPS; 2) la concessione della licenza per pubblici trattenimenti, esposizioni di rarità, persone, animali, gabinetti ottici ed altri oggetti di curiosità o per dare audizioni all'aperto di cui all'art. 69 TULPS.

dell'amministrazione dell'Interno nei confronti dell'esercizio delle funzioni di polizia amministrativa trasferite; un sintomo del retaggio centralista che ha caratterizzato l'intera storia post-unitaria<sup>(7)</sup> e che è stato abbandonato solo in parte con l'attuazione del regionalismo, e ha richiesto l'intervento della Corte costituzionale.

Il comma quarto del citato articolo 19, che prevede l'obbligo per i sindaci di comunicare al prefetto i provvedimenti adottati affinché questi possa eventualmente emanare provvedimenti di secondo grado, è stato oggetto di una pronuncia additiva della Consulta che lo ha dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non limita i poteri del prefetto, ivi previsti, esclusivamente alle esigenze di pubblica sicurezza<sup>(8)</sup>. Il comma quinto del predetto articolo 19 che, a sua volta, consentiva ai comuni di negare i provvedimenti di autorizzazione previsti solo su parere conforme del prefetto, è stato integralmente annullato dal giudice delle leggi per contrasto con gli articoli 5 e 128 Cost., perché teso a perseguire una "immanente presenza della autorità statale nelle funzioni affidate ad enti autonomi, realizzando una inutile duplicazione di funzioni, lesiva sia del principio del decentramento che di quello dell'autonomia"<sup>(9)</sup>.

Per quanto riguarda le Regioni speciali, ai trasferimenti delle già menzionate funzioni previste dal TULPS, come si è accennato, si è provveduto con norme di attuazione degli statuti<sup>(10)</sup>. I trasferimenti in parola appaiono accomunati dalla circostanza che sono stati realizzati tutti ad una distanza massima di una decina d'anni rispetto al DPR del 1977 e con quelle poche modifiche necessarie a conformare l'esercizio dei poteri di secondo grado nei riguardi dei provvedimenti adottati dai comuni alle peculiarità ordinamentali di alcune di tali regioni speciali, specialmente in relazione ai loro rapporti con gli enti locali.

In particolare, per il Trentino – Alto Adige, l'articolo 3 del DPR n. 526 del 1987 ha previsto che le funzioni di polizia amministrativa di cui all'articolo 19 del citato DPR n. 616 siano esercitate dai Presidenti delle Province di Trento e Bolzano e che, in caso di delega ai sindaci, questi siano tenuti ad esercitare le funzioni in parola osservando le direttive emanate dai presidenti delle giunte provinciali per esigenze di pubblica sicurezza connesse con il loro esercizio.

Con riferimento alla Regione Valle D'Aosta, l'articolo 1, comma 2, Decreto legislativo 28 dicembre 1989, n. 432, nell'conferire ai sindaci le competenze di cui all'articolo

7 C. PINELLI, *Cinquant'anni di regionalismo, fra libertà dallo Stato e culto per l'uniformità*, in *Dir. pubbl.*, 3/2020, 753.

8 Corte cost, sent. n. 77 del 1987.

9 Corte cost, sent. n. 77 del 1987.

10 In particolare, con riferimento al Trentino Alto-Adige, l'attribuzione delle funzioni di polizia amministrativa in tema di pubblici spettacoli era già avvenuta con il DPR 1° novembre 1973, n. 686 recante "Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernente esercizi pubblici e spettacoli pubblici". Successivamente il DPR 19 novembre 1987, n. 526 ha disposto un'organica estensione alla Regione Trentino-Alto Adige ed alle Province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del DPR n. 616, con alcune previsioni necessarie ad adeguarne l'esercizio alle peculiarità dei rapporti in tale regione tra le Province autonome e gli enti locali.

Per la Regione Sardegna, invece, si è provveduto al trasferimento con l'art. 13 del DPR 19 giugno 1979, n. 348, anch'esso decreto attuativo dello statuto speciale di organico adeguamento al DPR n. 616 del 1977 e il cui comma primo dell'articolo 13, ai numeri 5 e 6, è specificamente dedicato alle licenze in tema di pubblici spettacoli. Successivamente, i trasferimenti sono stati completati con il D.lgs. n. 234 del 2001 che ha disposto il trasferimento alla Regione Sardegna delle funzioni, anche di polizia amministrativa residue, attribuite alle regioni ordinarie e agli enti locali dal D.lgs. n. 112 del 1998 e, segnatamente, dagli articoli 162 e 163.

Per il Friuli – Venezia Giulia, il trasferimento delle funzioni amministrative in parola è stato disposto tramite l'articolo 17 del DPR 15 gennaio 1987, n. 469 il quale, anche qui nel contesto di un organico adeguamento dell'ordinamento regionale ai contenuti del DPR n. 616, si è limitato a disporre l'applicazione dell'articolo 19 citato nella Regione. Più recentemente, ulteriori funzioni di polizia amministrativa residue attribuite agli enti locali, come già detto, dall'articolo 163 del D.lgs. 112 del 1998, sono state trasferite alla regione con le norme di attuazione di cui al D.lgs. 16 febbraio 2018, n. 23 e sono poi state a loro volta trasferite dalla regione ai comuni con la legge regionale 28 dicembre 2018, n. 29, art. 2, commi 30-33. Da ultimo, con riguardo alla Regione Valle d'Aosta, il trasferimento è avvenuto con il D.lgs. 28 dicembre 1989, n. 432. anche in tal caso con le modifiche necessarie ad adeguarne l'esercizio alle peculiarità della specialità valdostana.



19, primo comma, del DPR n. 616 del 1977, ha attribuito al Presidente della Giunta, sentito il questore, il potere di adottare, per motivate esigenze di pubblica sicurezza, provvedimenti amministrativi di secondo grado nei riguardi degli atti adottati dai sindaci. Una previsione, quest'ultima, coerente con il particolare sistema autonomistico valdostano che prevedeva, ancor prima dell'entrata in vigore dello Statuto speciale, l'attribuzione delle funzioni prefettizie all'organo regionale che deteneva i poteri di rappresentanza della Valle, tutt'ora esercitate dal Presidente della Regione<sup>(11)</sup>.

Di contro, è risultato decisamente ben più complesso l'iter di trasferimento delle funzioni di polizia amministrativa previste dal TULPS ai comuni della Regione Siciliana, che è tutt'ora in corso di svolgimento.

La legge regionale 2 gennaio 1979, n. 1, di attribuzione ai comuni dell'Isola di funzioni amministrative regionali, di fondamentale importanza per realizzare una prima significativa forma di decentramento a livello regionale in Sicilia, all'articolo 22, primo comma, ha attribuito ai predetti comuni le funzioni di polizia amministrativa previste dal TULPS ma specificando, al secondo comma dell'articolo 22 medesimo, che "l'esercizio delle stesse funzioni sarà determinato sulla base delle relative norme di attuazione dello Statuto".

La Regione siciliana, quindi, ha trasferito preventivamente ai comuni dell'Isola funzioni amministrative che lo Stato non le aveva ancora attribuito o, per meglio dire, le ha trasferite agli enti locali sotto la condizione dell'emanazione dei decreti di attuazione dello Statuto speciale. Le norme di attuazione in parola, però, non sono mai state emanate, sicché in Sicilia le funzioni di polizia amministrativa previste dal TULPS, o quantomeno una loro parte, sono ancora esercitate dall'autorità di pubblica sicurezza statale e, tra queste, vi sono quelle in materia di pubblici spettacoli di cui agli articoli 68 e 69 TULPS<sup>(12)</sup>.

## 2. La normativa statale di semplificazione in tema di autorizzazioni di pubblici spettacoli.

Il mancato trasferimento ai comuni dell'Isola delle funzioni predette ha fatto sì che, in Sicilia, secondo l'orientamento della Corte costituzionale di cui si dirà tra poco (cfr. par 3), le autorizzazioni per i pubblici spettacoli siano state interessate dalle disposizioni di semplificazione adottate a partire dall'entrata in vigore dell'art. 7, comma 8-bis, del D. L. n. 91 del 2013, come convertito con modificazioni dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112. Detta norma, infatti, ha disposto che le licenze e le autorizzazioni previste dagli artt. 68 e 69 TULPS siano sostituite da SCIA, ex art. 19 della legge n. 241 del 1990, «*[p]er eventi fino ad un massimo di 200 partecipanti e che si svolgono entro le ore 24 del giorno di inizio*».

A tale disciplina ha fatto poi seguito l'art. 38-bis del D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, più volte modificato. Questa disposizione ha esteso in via sperimentale l'ambito di applicazione della SCIA per la realizzazione di spettacoli dal vivo, specificando che questi comprendono attività culturali quali il teatro, la musica, la danza e il *musical*, nonché le proiezioni cinematografiche che si svolgono in un orario compreso tra le ore 8.00 e le ore 1.00 del giorno seguente, destinati ad un massimo 1000 partecipanti". Il medesimo art. 38-bis è stato da ultimo modificato dall'art. 7, comma 5, del D.L. 30 dicembre 2023, n. 215, convertito dalla legge 23 febbraio 2024, n. 18 che, sempre in via sperimentale e fino al 31 dicembre 2024, ha previsto il ricorso alla SCIA per la realizzazione dei medesimi

11 R. LOUVIN, *Studio sulla funzione prefettizia del Presidente della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, Torino, 2022, 4.

12 Cfr. TAR Sicilia-Palermo, Sez. I, 5 settembre 2023, n. 2697.



spettacoli e delle stesse attività culturali fino “ad un massimo di 2.000 partecipanti”.

L'esigenza di ricorrere alle semplificazioni anzidette aveva un doppio fondamento. Quello di carattere generale, che riguarda tutte le semplificazioni amministrative, che risiede nel principio costituzionale del buon andamento (articolo 97 Cost.), in quello europeo di buona amministrazione (articolo 41 della Carta di Nizza), nel principio di semplicità enunciato dalla Corte di Giustizia<sup>(13)</sup> e nel *favor* espresso dall'ordinamento europeo e nazionale in ordine alla riduzione degli oneri amministrativi a vantaggio della competitività delle imprese e, quindi, dell'iniziativa economica privata<sup>(14)</sup> (articolo 41 Cost.). Nonché un secondo fondamento, di carattere, per così dire, speciale, ricollegato alle specifiche ulteriori finalità perseguite dal legislatore che dispone la semplificazione in relazione all'esercizio di una o più attività socioeconomiche. In tal caso, l'intento specifico perseguito era rivolto all'incentivazione e al sostegno di determinate attività culturali, posto che, a far data dal 2013, l'intento della semplificazione in parola è stato quello di rilanciare il settore degli spettacoli dal vivo e delle arti cinematografiche.

Si è trattato di una scelta intesa ad estendere il campo di applicazione della SCIA, come introdotta dall'articolo 19 della legge n. 241 del 1990, ad ulteriori tipologie di autorizzazioni di polizia amministrativa, secondo una tendenza ormai conosciuta dall'ordinamento<sup>(15)</sup>. Questa esigenza è stata ancor più avvertita dal legislatore dopo la pandemia, per far fronte alle ricadute economiche negative per il settore dell'industria culturale conseguenti alle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. Ciò ha spinto il Parlamento ad ampliare progressivamente la portata delle semplificazioni disposte sin dalla modifica del TULPS del 2013<sup>(16)</sup>, interessando sia le tipologie di attività culturali svolte dal vivo, sia il numero massimo dei partecipanti all'evento superato il quale non era più possibile ricorrere alla SCIA<sup>(17)</sup>.

Le semplificazioni appena richiamate erano state “recepte” dal legislatore siciliano tramite l'articolo 13, comma 71, della legge regionale n. 16 del 2022 che però è stato impugnato in via principale dal Governo statale che ha lamentato la violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera h), Cost e 43 dello Statuto speciale. La questione di legittimità è stata dichiarata fondata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 136 del 2023 che ha annullato la disposizione regionale in questione.

### 3. La sentenza della Corte costituzionale n. 136 del 2023 e il pregresso parere del Consiglio di Stato.

La pronunzia del giudice delle leggi merita qualche considerazione. La Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 71, della legge regionale n. 16 del 2022, ha affermato che il legislatore siciliano ha inteso applicare nel territorio regionale, “*con proprio intervento unilaterale, le semplificazioni già operanti nel resto d'Italia, con riferimento però a funzioni tuttora di competenza dell'autorità di pubblica*

13 C. PINELLI, *Liberalizzazione delle attività produttive e semplificazione amministrativa. Possibilità e limiti di un approccio giuridico*, in *Dir. amm.*, 2014, 357.

14 A. MANZIONE, *Luci e ombre della semplificazione del procedimento di controllo delle attività economiche, quale ultima frontiera della semplificazione amministrativa*, in *Riv. dir. ed ec. dei com.*, 3/2024, 81.

15 Su cui cfr. A. MANZIONE, *op. ult. cit.*, 69, che evidenzia come la possibilità di sostituire, con riferimento ai provvedimenti di polizia amministrativa, il relativo titolo autorizzatorio con la SCIA presuppone, in ogni caso, la sussistenza dei requisiti soggettivi richiesti dall'art. 11 del TULPS, ossia la “buona condotta”.

16 CAMERA DEI DEPUTATI, XIX LEGISLATURA, DOSSIER, VOL. I, 16 febbraio 2023, *Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi*, 377 ss. Disponibile in: <https://documenti.camera.it>.

17 Per esigenze di completezza, si deve riferire che le proroghe del più ampio regime di semplificazione introdotto dal 2020 si sono susseguite in via sperimentale sino al 31 dicembre 2024 e allo stato, non risultano essere state ulteriormente estese per il 2025, sicché rimangono vigenti le più circoscritte semplificazioni già previste nel 2013 tramite le modifiche degli articoli 68 e 69 TULPS.

*sicurezza statale e [...] ha disatteso l'art. 43 dello statuto speciale, ai sensi del quale il trasferimento delle funzioni in esame ai comuni, che è prius logico rispetto alla loro semplificazione, richiede l'adozione di norme di attuazione statutaria che non possono essere sostituite da un intervento unilaterale del legislatore regionale".*

La Corte rammenta, altresì, che dopo la riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione, si è posta la questione della perdurante necessità di dover ricorrere a norme di attuazione degli Statuti speciali per operare il trasferimento delle suddette funzioni ai comuni. Sul punto, la sentenza *de qua* richiama, condividendolo, quanto sostenuto dal parere del Consiglio di Stato, sezione prima, 26 giugno 2002, n. 1510. Al massimo organo consultivo dello Stato era stato richiesto se nel nuovo quadro costituzionale delineato dalla riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione, fosse possibile attuare il trasferimento delle funzioni di polizia amministrativa alla Regione Siciliana con modalità diverse da quelle di cui all'art. 43 dello statuto speciale. Il Consiglio aveva ritenuto che *«allo stato, ai fini del trasferimento delle funzioni di polizia amministrativa alla regione Sicilia e alle Province e ai Comuni della stessa Regione non [sono] possibili procedure diverse da quella prevista dall'art. 43 dello Statuto della Regione»*. Il Consiglio aveva escluso, inoltre, che nel caso in esame si rientri *«in una delle ipotesi in cui la Corte costituzionale ha ritenuto che le Regioni a statuto speciale possano esercitare funzioni amministrative nelle materie previste dagli statuti senza la preventiva emanazione delle relative norme di attuazione»*.

In particolare, il Consiglio di Stato ha ritenuto che la "clausola di maggior favore" consenta di "anticipare" il trasferimento delle funzioni rispetto all'adeguamento degli statuti, ma che "nulla dispone in ordine alle modalità concrete di tale trasferimento". Inoltre, il parere evidenziava la funzione garantista rappresentata dalle norme di attuazione, posto che la deroga al citato articolo 43, a detta del Consiglio, non avrebbe comportato *«un aumento dell'autonomia della Regione, ma al contrario una sua compressione, estraniandola dai procedimenti di trasferimento di funzioni, uffici, personale e risorse»* e, sottolineando, inoltre, che nella materia della polizia amministrativa, l'ampliamento dell'autonomia regionale recata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 sopra richiamata riguardi *«la sfera della competenza legislativa e non già l'ambito dell'autonomia amministrativa»*.

L'orientamento espresso dal Consiglio di Stato in ordine al rapporto tra "clausola di maggior favore" e norme di attuazione è, tutto sommato, coerente con quanto successivamente stabilito dal legislatore tramite l'articolo 11, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131. Tale norma ha disposto che, in relazione alle ulteriori materie spettanti alla potestà legislativa delle regioni speciali, ai sensi dell'articolo 10 della citata legge costituzionale n. 3 del 2001, le commissioni paritetiche *«possono proporre l'adozione delle norme di attuazione per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative»*.

La Corte costituzionale, muovendo dal predetto parere, ha ricordato che in riferimento alla Regione Siciliana, le norme di attuazione di cui all'art. 43 dello Statuto volte a trasferire le predette funzioni di polizia amministrativa non sono mai state adottate. Il mancato trasferimento ai comuni delle funzioni in esame ha determinato, secondo la Consulta, *«che, in Sicilia, queste non venissero incise dalle disposizioni di semplificazione adottate a partire dall'entrata in vigore dell'art. 7, comma 8-bis, del d.l. n. 91 del 2013, come convertito, che ha disposto che le licenze e autorizzazioni previste dagli artt. 68 e 69 TULPS siano sostituite da SCIA ex art. 19 della legge n. 241 del 1990, «[p]er eventi fino ad un massimo di 200 partecipanti e che si svolgono entro le ore 24 del giorno di inizio», disposizioni tra le quali si iscrive lo stesso art. 38-bis del d.l. n. 76 del 2020, come convertito. La Corte aggiunge che tali semplificazioni, che operano nel resto del terri-*

torio nazionale, non hanno trovato applicazione in Sicilia, poiché è la stessa legge n. 241 del 1990 a escludere dall'ambito di applicazione della SCIA gli «atti rilasciati dalle amministrazioni preposte [...] alla pubblica sicurezza [...]», “quali sono, in Sicilia, le autorizzazioni di cui agli artt. 68 e 69 TULPS”.

Pertanto, secondo il giudice delle leggi, “il legislatore siciliano ha dunque inteso recepire nel territorio regionale, con proprio intervento unilaterale, le semplificazioni già operanti nel resto d'Italia, con riferimento però a funzioni tuttora di competenza dell'autorità di pubblica sicurezza statale” interferendo, così, con la disciplina dettata dagli artt. 68 e 69 TULPS, che è espressione della competenza esclusiva statale nella materia «ordine pubblico e sicurezza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. e disattendendo l'art. 43 dello statuto speciale siciliano.

È appena il caso di evidenziare che, in base al ragionamento operato dalla Corte, a causa di un vero e proprio “cortocircuito” nel funzionamento della specialità, le medesime funzioni autorizzatorie in tema di pubblici spettacoli, se esercitate sul resto del territorio nazionale dai comuni, sono ascrivibili alla polizia amministrativa locale, ormai attribuita alle regioni dopo la riforma del 2001, ma se rimangono in capo alla competenza dell'autorità di pubblica sicurezza (come avviene solo nel territorio della Regione Siciliana) sono riconducibili alla materia di competenza esclusiva statale “ordine pubblico e sicurezza” e non possono essere interessate dalle misure di semplificazione di cui beneficiano i privati sull'intero territorio nazionale. Un esito, quello cui perviene la Corte, forse formalmente ineccepibile se si guarda alle procedure di cui all'articolo 43 dello Statuto, ma nella sostanza fortemente limitativo dell'autonomia della Regione speciale in questione e degli enti locali siciliani, con ricadute negative sul godimento unitario di determinati diritti da parte dei cittadini. Un orientamento quello appena riferito che, in ragione dell'esito cui è concretamente pervenuto, sembra quasi ispirato a quel regime di separatezza dell'ordinamento regionale siciliano rispetto a quello statale tante volte giustamente stigmatizzato dagli studiosi<sup>(18)</sup>.

Il parere del Consiglio di Stato prima richiamato, invero, faceva leva sulla funzione garantista per la Regione speciale rappresentata dalle norme di attuazione. Garanzia che discende dal principio di bilateralità che informa il procedimento per la loro adozione. Quest'ultime, infatti, sono fonti «rinforzate e a procedimento riservato»<sup>(19)</sup> espressive del principio pattizio<sup>(20)</sup> che regola i rapporti tra lo Stato e le autonomie speciali e si caratterizzano per un peculiare procedimento di formazione che vede il coinvolgimento delle commissioni paritetiche<sup>(21)</sup> composte da rappresentanti dello Stato e della regione speciale. Com'è noto, la loro emanazione avviene poi sotto forma di decreti legislativi (senza alcuna legge di delegazione a monte e alcun passaggio parlamentare) da parte del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Pertanto, qualsiasi trasferimento di funzioni da parte dello Stato, con il correlato insieme di beni e risorse, anche strumentali, non può prescindere dal consenso delle autonomie speciali per il tramite delle norme di attuazione adottate con il procedimento appena descritto.

18 L. D'ANDREA, *op. cit.*, 268.

19 T. MARTINES, *Norme di attuazione ed erosione della specialità*, in *Lo Statuto siciliano dopo quaranta anni*, Padova 1990 e ora in ID, *Opere*, II, *Fonti del diritto e giustizia costituzionale*, Milano 2000, 593.

20 Per questa prospettiva si rinvia a Corte cost., sent. n. 178 del 2012; n. 125 e 239 del 2015; n. 186 del 2016. Sul punto, G. LA BARBERA, *Lineamenti di diritto pubblico della Regione siciliana*, Palermo 1975, 11; M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, Napoli 2017, 158 che rinviene nelle norme di attuazione il “segreto” della specialità. Con accenti critici circa la natura “pattizia” si rinvia S. PAJNO, *Aspetti problematici delle norme di attuazione degli statuti speciali*, in *Nuov. Aut.*, 3/2018, 378 ss..

21 Corte cost., sent. n. 109 del 1995, definisce le commissioni paritetiche come un organo consultivo e allo stesso tempo, “uno strumento di collaborazione e raccordo tra Stato e Regioni ad autonomia speciale finalizzato alla ricerca di una sintesi positiva tra posizioni ed interessi diversi”.

Valorizzando la *ratio* sottesa alle disposizioni di attuazione, forse la Corte sarebbe potuta pervenire ad un esito diverso della questione sottoposta. In questo caso la Regione Siciliana, recependo la normativa statale di semplificazione in tema di pubblici spettacoli a beneficio dei cittadini, stava espressamente rinunciando al procedimento garantista rappresentato dall'articolo 43 dello Statuto ed implicitamente derogando a quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 22 della legge regionale 2 gennaio 1979, n. 1 poc'anzi citato. Tanto più che, nel caso delle autorizzazioni in tema di pubblici spettacoli, si tratta di funzioni amministrative, tra l'altro oggetto di semplificazioni procedurali come si è detto, che i comuni con tutta probabilità possono agevolmente esercitare tramite gli uffici esistenti, senza la necessità di trasferire loro ulteriori beni o risorse, anche strumentali, che poi è il fine precipuo (ma non esclusivo) delle norme di attuazione dello Statuto.

In definitiva, la Corte costituzionale avrebbe forse potuto temperare il proprio orientamento accedendo ad un'interpretazione dell'articolo 43 dello Statuto e dell'articolo 11 della legge n. 131 del 2003, che dà attuazione alla "clausola di maggior favore", dalla prospettiva dell'autonomia regionale, ossia valutando come costituzionalmente ammissibile una deroga rispetto al procedimento di cui all'articolo 43 predetto da parte della Regione Siciliana (ma il ragionamento ovviamente potrebbe valere oltre il caso in esame per tutte le regioni speciali) in presenza di alcuni presupposti, che paiono presenti nel caso di specie. Tra questi, che la deroga venga disposta con legge regionale che, quindi, sia indice dell'intenzione da parte della regione di non avvalersi del procedimento, come detto, particolarmente garantista rappresentato dalle norme di attuazione; che sia volta ad adeguare l'autonomia della regione speciale alle ipotesi di maggiore autonomia già riconosciute alle regioni ordinarie; che non vi sia la necessità di trasferire beni o risorse, anche strumentali alla Regione speciale o agli enti locali situati sul suo territorio o comunque che non vi sia il bisogno di regolare rapporti di carattere patrimoniale o finanziario tra lo Stato e la Regione e che la deroga sia volta a consentire l'applicazione nel territorio della Regione speciale di discipline statali di favore per i privati.

Una prospettiva siffatta avrebbe consentito di accedere ad una interpretazione più restrittiva in ordine all'impiego delle procedure di cui all'articolo 43 dello Statuto speciale siciliano che sarebbe andata a vantaggio degli enti locali dell'Isola<sup>(22)</sup> e, in definitiva, dei privati che beneficiano delle misure di semplificazione in tema di autorizzazioni di pubblici spettacoli. L'accoglimento di un tale orientamento si sarebbe tradotto in un'autonomia speciale vista *ex parte regione* e, in definitiva, *ex parte populus*.

#### **4. L'iter di adozione delle norme di attuazione dello statuto siciliano per il trasferimento delle funzioni di polizia amministrativa in materia di pubblici spettacoli ai comuni siciliani.**

Detto ciò, a seguito della pronuncia della Corte è sorta la necessità di promuovere l'avvio del complesso procedimento di approvazione delle norme di attuazione dello Statuto volte a trasferire ai comuni dell'Isola l'esercizio delle già menzionate funzioni di polizia amministrativa in tema di pubblici spettacoli.

L'avvio dell'*iter* in parola merita qualche considerazione perché ha visto il significativo coinvolgimento dell'Assemblea regionale siciliana.

L'articolo 15 della legge regionale n. 26 del 2020, ossia la legge rinforzata c.d. statutaria chiamata a disciplinare la forma di governo della regione ai sensi dell'articolo 9, comma 3, dello Statuto, potendo modificare la disciplina recata dagli articoli 9, commi

<sup>22</sup> Come in generale auspicato da G. C. DE MARTIN, *Stato e prospettive della specialità regionale*, in *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, a cura di L. Vandelli, Bologna, 2012, 256.

1, 2, 4 e 10 dello Statuto speciale dopo la loro prima applicazione (art. 41-bis St.)<sup>(23)</sup>, ha previsto il coinvolgimento dell'organo legislativo regionale che è chiamato a rendere un parere, obbligatorio ma non vincolante, previa istruttoria della commissione legislativa competente, sugli schemi di norme di attuazione deliberati dalla Giunta regionale, prima che questi vengano trasmessi alla Commissione paritetica.

Si è trattato di una significativa novità normativa che ha consentito all'Assemblea di poter esercitare un ruolo di carattere consultivo e, come si dirà, anche propositivo, in una materia sino ad allora rimessa all'esclusiva competenza dell'esecutivo regionale e ai suoi rapporti con lo Stato<sup>(24)</sup>.

Infatti, facendo leva sulla previsione del predetto articolo 15, ad inizio della presente legislatura regionale è stata istituita in seno all'Assemblea la "Commissione parlamentare speciale per l'esame dei disegni di legge di modifica dello Statuto, della legge statutaria e delle proposte di norme di attuazione da parte del Governo regionale" che ha tra i suoi compiti anche quello di esaminare le proposte di norme di attuazione dello Statuto presentate dal Governo regionale, ai fini dell'espressione del parere dall'Assemblea di cui al predetto articolo 15 citato.

La Commissione in parola, facendo agio sulla competenza demandata in ordine all'istruttoria dei predetti pareri e, più in generale, sulla sua competenza nelle materie attinenti all'autonomia speciale, ha approvato la risoluzione n. 1 del 2023 allo scopo di impegnare il Governo della regione, alla luce degli esiti della sentenza n. 136 del 2023, a presentare entro il termine di tre mesi uno schema di norma di attuazione dello Statuto per il trasferimento ai comuni siciliani delle funzioni di polizia amministrativa in tema di pubblici spettacoli.

Il Governo regionale, facendo seguito all'impegno contenuto nella predetta risoluzione, ha approvato lo schema di norma di attuazione di cui alla deliberazione n. 22 del 24 gennaio 2024, sul quale l'Assemblea ha espresso il proprio parere favorevole, con osservazioni, nella seduta del 16 aprile 2024.

Lo schema di decreto attuativo è stato successivamente inoltrato alla Commissione paritetica per le norme di attuazione della Regione Siciliana che lo ha definitivamente approvato, dopo alcune interlocuzioni con i Ministeri competenti<sup>(25)</sup>, nella seduta dell'11 ottobre del 2024 e lo ha trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei ministri con nota del 24 ottobre 2024<sup>(26)</sup>.

Lo schema di decreto in parola assume come modello quanto previsto dalle norme attuative su questo tema dalle altre Regioni ordinarie e speciali cui si è fatto cenno in precedenza, in particolare la Sardegna, seppur con delle minime differenze utili ad adeguarne i contenuti rispetto all'evoluzione dell'ordinamento e alla giurisprudenza costituzionale sopravvenuta.

In particolare, si tiene conto, come espressamente dichiarato nella relazione illustrativa di accompagnamento, della modifica dell'articolo 117 della Costituzione da parte della legge costituzionale 18 ottobre 2003, n. 3 che al comma 2, lett. h) riserva

23 L. D'ANDREA, *op. cit.*, 252; R. BASILE, *La forma di governo delle Regioni a statuto speciale tra modelli normativi e prassi*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1/2024. Disponibile in: <https://www.dirittiregionali.it>.

24 Coglie l'esigenza di coinvolgimento dell'organo legislativo nel procedimento *de qua* sottesa alla disposizione in parola M. ARMANNI, *La nuova legge statutaria della Regione siciliana. Much ado about nothing?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2020. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

25 Secondo una prassi che pare sia costantemente seguita in modo da consentire a tutte le amministrazioni statali e regionali coinvolte di esprimersi sullo schema di norma di attuazione, come evidenziato da G. VERDE, *Le norme di attuazione dello Statuto*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, a cura di A. Ruggeri e G. Verde, 230.

26 Il suddetto procedimento può essere ricostruito attraverso la consultazione dei resoconti sommari delle sedute della "Commissione parlamentare speciale per l'esame dei disegni di legge di modifica dello Statuto, della legge statutaria e delle proposte di norme di attuazione da parte del Governo regionale". Disponibile in: [www.ars.sicilia.it](http://www.ars.sicilia.it).

allo Stato la competenza legislativa esclusiva in tema di “ordine pubblico e sicurezza” escludendo espressamente la materia della “polizia amministrativa locale”. Si tiene altresì in considerazione, come si evince dalla formulazione degli articoli 1 e 2 del decreto, l'applicazione alle licenze previste dagli articoli 68 e 69 del TULPS, del regime di semplificazione rappresentato dalla SCIA, così come previsto dal legislatore statale a partire dall'art. 7, comma 8-bis, del d. l. n. 91 del 2013. All'articolo 3, si prevede espressamente che le funzioni di polizia amministrativa, trasferite ai sensi dell'articolo 1, vengano esercitate dalle strutture amministrative comunali già competenti per il rilascio di provvedimenti di natura autorizzativa, in ragione della circostanza che quelle oggetto di trasferimento sono funzioni amministrative omogenee rispetto a quelle già svolte da quest'ultimi tramite gli uffici comunali allo stato esistenti per l'esercizio delle competenze a carattere autorizzativo. L'articolo 4 reca poi una clausola di invarianza finanziaria per i bilanci degli enti coinvolti nel trasferimento delle funzioni in parola allo scopo di rispettare l'articolo 119, comma 4, Cost. in ordine al parallelismo tra le funzioni attribuite e il loro integrale finanziamento con le risorse disponibili.

Orbene, alla data in cui si scrive lo schema di decreto di norme di attuazione in questione non è stato ancora posto all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri per il suo esame, la sua conseguente approvazione e il successivo inoltro alla Presidenza della Repubblica per la sua definitiva emanazione e pubblicazione. *L'iter*, quindi, già di per sé complesso, si è arrestato nella sua fase finale e non si tratta di un fenomeno isolato. Infatti, è tutt'altro che inconsueto che il testo delle norme di attuazione “determinato” dalla Commissione paritetica in via definitiva non venga posto all'esame del Consiglio dei Ministri<sup>(27)</sup>, posto che non esiste un termine, neppure di carattere ordinatorio, entro il quale il Governo statale debba prendere in esame il decreto.

Per il vero, manca integralmente una qualche disciplina ulteriore rispetto a quella dell'articolo 43 dello Statuto speciale che regolamenti il procedimento in parola, fatte salve, a quel che è dato sapere, una serie di prassi integrative della norma statutaria maturante nel corso degli anni e che, in ogni caso, non riguardano la fase dell'esame da parte del Consiglio dei ministri. Si tratta di un aspetto quello dell'assenza di una compiuta regolamentazione del procedimento in parola che, essenzialmente, accomuna tutte le regioni speciali, nonostante alcune differenze di disciplina rinvenibili nei singoli Statuti<sup>(28)</sup>.

Alle Regioni speciali, a fronte dell'inerzia del Governo statale in ordine all'esame del decreto attuativo e alla conseguente menomazione delle proprie attribuzioni, pertanto, non resterebbe che proporre un conflitto di attribuzione tra enti, ai sensi dell'articolo 134 Cost. e dell'articolo 39 della legge n. 87 del 1953. Per il vero, si tratta di una via che non è mai stata intrapresa sino ad ora e che è difficile immaginare che venga perseguita in ragione della tendenza di Stato e regioni speciali a mantenere il confronto sulle norme di attuazione sul piano dei rapporti tra esecutivi, ancor più se tra questi vi è comunque consonanza politica.

## 5. Considerazioni conclusive: la necessità di ripensare gli “strumenti della specialità”.

La vicenda sin qui esaminata attinente a dei profili certamente marginali rispetto alla complessa storia dell'autonomia regionale siciliana<sup>(29)</sup>, ma da essa è forse possibile

27 Cfr. sul punto l'Audizione dei componenti della Commissione paritetica per le norme di attuazione della Regione Siciliana resa il 26 febbraio 2025 nell'ambito dell'indagine conoscitiva avviata dalla “Commissione parlamentare speciale per l'esame dei disegni di legge di modifica dello Statuto, della legge statutaria e delle proposte di norme di attuazione da parte del Governo regionale” avente ad oggetto “Ricognizione degli ambiti di materie e dei settori dell'Amministrazione regionale e locale che necessitano l'adozione di norme di attuazione dello Statuto speciale”. Disponibile in: [www.ars.sicilia.it](http://www.ars.sicilia.it).

28 S. PAJNO, *Aspetti problematici delle norme di attuazione degli statuti speciali*, cit., 397 ss..

29 Per un efficace sintesi al riguardo L. D'ANDREA, *op. cit.*, 195 ss..



trarre delle considerazioni di carattere più generale.

In primo luogo, sembra confermarsi quanto più volte evidenziato dalla dottrina sulla circostanza che le particolari garanzie riconosciute alle Regioni speciali, nel caso di specie attraverso il procedimento che caratterizza le norme di attuazione degli Statuti, spesso si sono tradotte in un'assegnazione tardiva di funzioni, più agevolmente e tempestivamente attribuite alle Regioni ordinarie. Senza che ciò, nella maggioranza dei casi, sia stato compensato dall'incisività e dall'entità dei trasferimenti poi operati dallo Stato attraverso i decreti di attuazione<sup>(30)</sup>. Si tratta di un sistema che si è trasformato in un vero e proprio *boomerang*, in particolare per alcune autonomie speciali quali la Sicilia o la Sardegna<sup>(31)</sup>, che non sono riuscite a sfruttarne le potenzialità, diversamente forse dalle specialità alpine che sono riuscite ad ottenere un più ampio ricorso ai decreti in parola<sup>(32)</sup>, anche in settori difficilmente riconducibili in modo immediato all'attuazione statutaria<sup>(33)</sup>.

Del resto, quanto appena detto è testimoniato dalla circostanza che il trasferimento delle funzioni di polizia amministrativa in materia di pubblici spettacoli alle Regioni speciali in nulla, se non sotto qualche profilo secondario, si è differenziato rispetto ai trasferimenti precedentemente operati nei riguardi delle regioni comuni. Anche lo schema di decreto da ultimo proposto dal Governo della Regione Siciliana ricalca, adattandolo alle semplificazioni amministrative nel frattempo intervenute, i precedenti decreti attuativi, in particolare quello della Sardegna nella medesima materia.

Alla celerità dei trasferimenti non ha giovato neppure l'interpretazione che si è data della "clausola di maggior favore", attuata dal legislatore nazionale tramite una norma, ossia l'articolo 11 della legge n. 131 del 2003, che fa comunque rinvio alla necessità di ricorrere ai decreti attuativi anche in relazione alle nuove e ulteriori forme di autonomia discendenti per le Regioni speciali dalla riforma del Titolo V. Un modello avallato dalla giurisprudenza costituzionale<sup>(34)</sup> ma che ha destato non poche perplessità in dottrina, riguardando le competenze attribuite tramite la clausola in questione ambiti di autonomia ulteriori e certamente estranei agli Statuti speciali<sup>(35)</sup>.

A fronte dell'inadeguatezza del modello di attuazione degli Statuti, quantomeno di quello Siciliano e Sardo, ulteriormente testimoniata dalla vicenda *de qua*, tale sistema andrebbe ripensato o quantomeno riformato, se proprio non si vogliono cogliere le sollecitazioni di quella dottrina che ne ha auspicato il suo definitivo abbandono in sede di una revisione dello Statuto siciliano<sup>(36)</sup>.

In particolare, si dovrebbe prima di tutto porre rimedio all'assenza di trasparenza del procedimento in parola, caratterizzato da un'assoluta inaccessibilità, benché volto all'adozione di disposizioni di rango legislativo. Una caratteristica che tradisce forse l'impostazione originaria dei processi attuativi in questione, ossia quella di procedimenti pensati più come amministrativi che di carattere normativo. Non è un caso che

30 R. CHIEPPA, *Le esperienze delle commissioni paritetiche e il valore delle norme di attuazione degli statuti speciali regionali*, in *Le Regioni*, 2008, 1051 ss..

31 S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, in *Riv. Giur. Mezzogiorno*, 2011, 524.

32 Complice la disponibilità da parte delle Regioni speciali c.d. "alpine" di risorse finanziarie "libere" che gli consentono di chiedere e ottenere, con norme di attuazione, il trasferimento di funzioni ulteriori, come evidenziato da G. VERDE, *op. cit.*, 234 ss..

33 Sul punto cfr. G. MELONI, *La "contrattualizzazione" delle competenze nelle regioni a statuto speciale. Il caso del c.d. Accordo di Milano per il Trentino-Alto Adige*, in [www.astrid-online](http://www.astrid-online), settembre 2011.

34 Sentenza n. 236 del 2004.

35 S. PAJNO, *Aspetti problematici delle norme di attuazione degli statuti speciali*, cit., 396 ss.; M. SIAS, *Le norme di attuazione degli statuti speciali. Dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale*, Napoli, 2012, 183 ss..

36 G. SILVESTRI, *Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, in Commentario alla Costituzione, Disposizioni transitorie e finali I - XVIII. Leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1948-1993*, a cura di G. Branca - A. Pizzorusso, Bologna-Roma 1995, 326, il quale ritiene che "non sarebbe una grave perdita per l'autonomia se questa tecnica di attuazione, per un eventuale nuovo Statuto, venisse, senza rimpianti, scartata".



questi procedimenti siano accentrati presso apparati esecutivo/burocratici piuttosto che politico-rappresentativi e si caratterizzino per un'opacità che, all'epoca di emanazione dei vari statuti speciali e per molti anni avvenire, ha caratterizzato l'esercizio della funzione amministrativa, a fronte di un'attività legislativa già allora ampiamente informata al principio della pubblicità dei lavori parlamentari.

Anche l'assenza di una più compiuta proceduralizzazione dell'iter di adozione dei decreti in parola, unitamente alla mancanza di un termine entro il quale lo schema di decreto elaborato dalla commissione paritetica deve essere esaminato dal Consiglio dei Ministri e dei casi motivati in cui eventualmente può non essere adottato, hanno fatto venir meno la funzione originariamente garantista per la Regione speciale del carattere pattizio delle disposizioni in parola che si sono trasformate, in un fattore, assieme a molti altri qui non esaminabili, di evidente rallentamento del processo di implementazione dell'autonomia dell'Isola.

La riforma del meccanismo di funzionamento delle commissioni paritetiche e, più in generale, del procedimento di adozione delle norme di attuazione nel senso anzidetto<sup>(37)</sup>, rappresenta pertanto l'imprescindibile presupposto per poter realmente sperare di avviare una nuova stagione di decreti attuativi volta a rimettere in moto il circuito della specialità regionale<sup>(38)</sup>.

In secondo luogo, il mancato (sino ad ora) trasferimento delle funzioni di polizia amministrativa in tema di pubblici spettacoli ai comuni dell'Isola accentua il centralismo esistente nella regione a discapito degli enti locali<sup>(39)</sup> (anche se nel caso in esame a favore non della regione ma degli apparati statali) e appare come un caso paradigmatico di limitazione dell'autonomia che si riverbera sul decentramento delle funzioni amministrative mettendo in crisi entrambi i principi costituzionali<sup>(40)</sup>. Infatti, il mancato trasferimento delle funzioni in parola alla Regione Siciliana e ai comuni dell'Isola non solo comprime l'autonomia di entrambi gli enti ma, allo stesso tempo, non consente che queste funzioni vengano decentrate attraverso il loro esercizio da parte dei comuni<sup>(41)</sup>, contraddicendo il principio di sussidiarietà che tende a valorizzare il ruolo di amministrazione generale delle istituzioni locali<sup>(42)</sup>. Sempre sul piano del rapporto tra autonomie regionali speciali ed enti locali, il fatto poi che il trasferimento delle funzioni amministrative ai comuni debba avvenire per il tramite di un procedimento che vede quali soli attori, per il tramite delle Commissioni paritetiche, gli esecutivi dello Stato e della regione, conferma la particolare condizione di dipendenza degli enti locali dalla regione speciale che potrebbe, anche per ragioni meramente politiche, non desiderare di addivenire ai trasferimenti in questione.

Da ultimo, ma non meno importante, la compressione dell'autonomia e il mancato

37 Si tratta di un'esigenza di riforma emersa anche in sede di indagine conoscitiva svolta dalla COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, *Relazione all'Assemblea sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli Statuti speciali*, Approvata nella seduta del 10 maggio 2017, Doc. XVI-bis n. 11, 24 ss..

38 A. DEFFENU, *Riflessioni sparse sul futuro della specialità regionale con particolare riferimento alla Regione Sardegna*, in *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*, Napoli, 2021, 1537.

39 Fenomeno generalmente riscontrabile in maggior misura nelle regioni speciali sul quale si sofferma G. C. DE MARTIN, "Il nodo dell'effettività di un sistema di autonomie sussidiarie e responsabili", in "Non abbiate paura delle autonomie", in *Scritti per E. Balboni*, a cura di C. Buzzacchi e M. Massa, Milano, 2022, 67 ss.; M. COSULICH, *Autonomia e specialità nell'ordinamento repubblicano*, Torino, 2024, 19.

40 Su cui da ultimo cfr. C. PINELLI, *Autonomia e decentramento. I due principi incontestati di un controverso regionalismo*, in *Giur. cost.*, 2021, 1459 ss..

41 Secondo una relazione tra i due livelli di governo che postula, ferma restando l'assenza di esigenze unitarie che impongono di mantenere l'esercizio della funzione in capo alla regione, che quello comunale sia chiamato a concretizzare, sul piano della cura degli interessi pubblici, gli ulteriori spazi di autonomia acquisiti dalla regione che si trasformano, quindi, in una "nuova dimensione dell'amministrazione locale", come evidenziato da G. MELONI, *Prospettive*, in *Riv. dir. ed ec. dei com.*, 2/2023, 13.

42 G. MELONI, *L'amministrazione locale come amministrazione generale*, Roma, LUP, 2005, 4 ss..

decentramento delle funzioni in parola si accompagnano ad una compressione dei diritti dei privati che, solo in Sicilia, anche alla luce dell'orientamento della Corte costituzionale poc'anzi riportato, non possono giovare delle semplificazioni amministrative disposte dal legislatore nazionale in materia di autorizzazioni di pubblici spettacoli. In tal modo, viene compromesso il godimento dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, comma 2, lettera m) Cost., posto che in detti livelli rientrano le previsioni della legge n. 241 del 1990 concernenti la "presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni, la dichiarazione di inizio attività [...]", secondo quanto previsto dal comma 2-ter dell'articolo 29 della medesima legge n. 241 del 1990. Non sembra realizzarsi, così, la condizione che giustifica nel nostro ordinamento costituzionale l'esistenza di una pluralità di modelli amministrativi, che è la garanzia dell'eguale godimento di prestazioni basate su *standard* fissati in via legislativa per la generalità dei cittadini<sup>(43)</sup>.

In definitiva, la vicenda *de qua* è una mera riprova delle numerose e ampiamente dibattute problematiche che affliggono l'autonomia siciliana (e in diversa misura le regioni speciali in genere)<sup>(44)</sup> che necessita quantomeno di un aggiornamento, se non di un vero e proprio ripensamento, degli "strumenti della specialità", ossia la revisione organica dello Statuto e la riforma del sistema delle norme di attuazione, evidentemente da tempo non più in grado di servire il principio costituzionale di specialità e le comunità locali che, dalle ulteriori e particolari forme di autonomia discendenti dalla specialità, dovrebbero trarre giovamento.

43 C. PINELLI, *Cinquant'anni di regionalismo, fra libertà dallo Stato e culto per l'uniformità*, cit., 3/2020, 755.

44 Su cui, in generale, G. SILVESTRI, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *Le Regioni*, 5/2005, 1225; A. D'ATENA, *Passato, presente e... futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, 4/2014, 8 ss; G. MOBILIO, *Differenziazione e specialità nell'incerta evoluzione del regionalismo italiano*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 3 del 2020, 195 ss.; M. COSULICH, *Autonomia e specialità nell'ordinamento repubblicano*, cit., 65 ss..



# Interventi edilizi assoggettati a CILA: come interpretare la mancata previsione di limiti temporali per l'esercizio di poteri di vigilanza e repressivi da parte del Comune

Note a Tar Sicilia, Catania, sez. III, 21 gennaio 2025, n. 243 e sez. II, 23 gennaio 2025, n. 260

DI ANNA LAURA RUM

**SOMMARIO:** **1.** Introduzione: uno sguardo panoramico in materia di governo del territorio e di titoli edilizi. **1.1** La SCIA e la CILA. **2.** Tar Sicilia, Catania, sez. III, 21 gennaio 2025, n. 243. **2.1** I fatti di causa. **2.2** Le argomentazioni della Sezione III del Tar Catania. **3.** Tar Sicilia, Catania, sez. II, 23 gennaio 2025, n. 260. **3.1** I fatti di causa. **3.2** Le argomentazioni della Sezione II del Tar Catania

**ABSTRACT:** Il presente contributo propone un esame delle sentenze del Tar Sicilia, Catania - pubblicate a distanza di soli due giorni - delle Sezioni III e II, che si sono pronunciate in contrasto relativamente ai criteri interpretativi della lacuna normativa inerente ai termini entro i quali il Comune è legittimato ad esperire i propri poteri di vigilanza e repressivi innanzi a interventi edilizi difforni rispetto ai contenuti della CILA. Se da un lato prevale l'affidamento del privato nella legittimità del proprio manufatto, il quale non può essere esposto ad libitum al rischio di accertamenti, dall'altra parte, si afferma l'inesauribilità dei poteri amministrativi di vigilanza e repressione di abusi edilizi, in ossequio al principio costituzionale di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.

**ABSTRACT:** *This contribution proposes an examination of the judgments of the Sicilian Regional Administrative Court, Catania - published only two days apart - of Sections III and II, which ruled in contrast regarding the interpretative criteria of the gap in the legislation concerning the terms within which the Municipality is entitled to exercise its supervisory and repressive powers in the face of building works that differ from the contents of the CILA. If, on the one hand, the private individual's trust in the legitimacy of his own building prevails, which cannot be exposed ad libitum to the risk of inspections, on the other hand, the inexhaustibility of the administrative powers of supervision and repression of building abuses is affirmed, in accordance with the constitutional principle of good performance under Article 97 of the Constitution.*

## 1. Introduzione: uno sguardo panoramico in materia di governo del territorio e di titoli edilizi.

Gli Enti territoriali e *in primis* i Comuni sono chiamati a regolamentare le trasfor-

mazioni del proprio territorio<sup>(1)</sup>: questa funzione, in particolare, avviene a livello di fase di programmazione e pianificazione - predisponendo gli strumenti urbanistici generali e particolari - e a livello di fase attuativa - con la realizzazione delle opere pubbliche programmate, la regolazione dell'attività edilizia dei privati, il controllo delle attività edilizie in relazione all'impatto ambientale.

In sostanza, quindi, il governo del territorio<sup>(2)</sup> si esplica attraverso la pianificazione urbanistica, l'espropriazione per pubblica utilità e la regolamentazione dell'attività edilizia.

Scendendo più nel dettaglio a quest'ultima, essa concerne il potere della P.A. di fissare gli standard edilizi con i quali vengono indicati i criteri da seguire nell'attività edificatoria (si pensi, ad esempio, alla distanza fra costruzioni, ai limiti di altezza massima, alla densità edilizia nell'area di riferimento).

Posta questa premessa, deve considerarsi che, perché l'attività edilizia possa essere correttamente esercitata nel rispetto della normativa vigente, chi intende avviare un intervento di nuova costruzione o di ristrutturazione, deve munirsi di un valido titolo edilizio. Per gli interventi minori, invece, la legge permette di non munirsi di un titolo abilitativo rilasciato dall'Ente locale, ma di avviare la propria opera, soltanto dietro presentazione di una dichiarazione o segnalazione o certificazione, lasciando poi alla P.A. l'onere di un eventuale controllo successivo sulla conformità dell'opera realizzata/realizzata alle dichiarazioni. In quest'ultimo caso, si parla di "edilizia libera".

Deve tenersi presente che, originariamente, la disciplina dei titoli edilizi era recata principalmente dal noto TU Edilizia, Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2000, n. 380, che prevedeva la necessità di un permesso di costruire per la maggior parte degli interventi di nuova costruzione, ma anche per le ristrutturazioni maggiori, comprese le opere di ampliamento degli edifici.

Per gli interventi minori, invece, era prevista la DIA (Denuncia di Inizio Attività) e la c.d. super DIA per quegli interventi che si ponevano ad una via di mezzo fra i richiedenti permesso di costruire e i richiedenti DIA.

Poi, era prevista la CIL (Comunicazione Inizio Lavori), quando l'intervento avesse ad oggetto attività di manutenzione ordinaria o straordinaria non involgenti modifiche di rilevante portata a livello strutturale.

Infine, era disciplinata la c.d. edilizia libera, riservata, in via residuale a quegli interventi minori non contemplati dalla disciplina dei precedenti titoli (quindi, interventi di manutenzione ordinaria minima, oppure non significative opere di installazione sull'edificio).

A seguire, nel 2016, si è assistito all'entrata in vigore del Decreto Legislativo 25 novembre 2016, n. 222, con il quale il legislatore ha operato una significativa razionalizzazione in materia di titoli edilizi, riducendone il numero e, in generale, sem-

1 Sul punto, è particolarmente efficace l'espressione della Corte costituzionale, la quale, con la sentenza n. 196 del 2004, ribadendo quanto già specificato con sentenza n. 307 del 2003, ha affermato che la disciplina del "governo del territorio" è comprensiva, in linea di principio, di "tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività", ossia l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio.

2 In materia di governo del territorio, si vedano, diffusamente: S. AGOSTINI, *Governo del territorio e strumenti di piano*, Maggioli, 2024; M.C. COLOMBO, R. RAGOZZINO, *Manuale di edilizia e urbanistica. Le nuove sfide e le opportunità del PNRR*, IlSole24Ore Professional, 2022, ove viene messo in luce, sotto l'angolo prospettico del periodo post emergenza pandemica, come l'edilizia e l'urbanistica non possono più essere semplicemente ricondotte all'analisi dei titoli autorizzativi e degli strumenti di pianificazione, ma sia indispensabile ampliare gli orizzonti di tali materie con un approccio che possa portare ad una *partnership* pubblico-privata per lo sviluppo del territorio che cerchi di sfruttare le opportunità conseguenti ai nuovi interventi legislativi per raggiungere gli obiettivi fissati in tema di rigenerazione urbana; M.A. CABIDDU, *Diritto del governo del territorio*, Giappichelli, 2021; L. GAETA, U. JANIN RIVOLIN, L. MAZZA, *Governo del territorio e pianificazione spaziale*, Città studi, 2021; A. ZUCCHETTI, G. LASSANDRO, D. PRINZO, C. MURARO, *Ledilizia libera*, Key, 2020; A. FERRUTI, R. SARACENI, *Edilizia e urbanistica*, Legislazione tecnica, 2020.

plificandone l'intera disciplina: la nuova regolamentazione, in particolare, provvede alla precisa individuazione delle attività oggetto di procedimento, anche telematico, di comunicazione o segnalazione certificata di inizio di attività o di silenzio assenso, nonché quelle per le quali è necessario il titolo.

Ad oggi, in sostanza, resta salvo il regime sotteso al permesso di costruire e permangono la SCIA alternativa al permesso di costruire (c.d. super SCIA), la SCIA (Segnalazione Certificata di Inizio Attività), la CILA (Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata) e, infine, l'edilizia libera<sup>(3)</sup> - per la quale non è richiesto alcun titolo.

### 1.1 La SCIA e la CILA.

Veniamo, dunque, ad occuparci, più da vicino di SCIA e CILA.

La SCIA, segnalazione certificata di inizio attività, è disciplinata dall'art. 19<sup>(4)</sup> della legge 7 agosto 1990, n. 241.

3 L'art. 6 TU Edilizia prevede, come interventi che possono essere eseguiti senza alcun titolo abilitativo:

a) gli interventi di manutenzione ordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a);

a-bis) gli interventi di installazione delle pompe di calore aria-aria di potenza termica utile nominale inferiore a 12 Kw;

b) gli interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche che non comportino la realizzazione di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio;

b-bis) gli interventi di realizzazione e installazione di vetrate panoramiche amovibili e totalmente trasparenti, cosiddette VEPA, dirette ad assolvere a funzioni temporanee di protezione dagli agenti atmosferici, miglioramento delle prestazioni acustiche ed energetiche, riduzione delle dispersioni termiche, parziale impermeabilizzazione dalle acque meteoriche dei balconi aggettanti dal corpo dell'edificio, di logge rientranti all'interno dell'edificio o di porticati, a eccezione dei porticati gravati, in tutto o in parte, da diritti di uso pubblico o collocati nei fronti esterni dell'edificio prospicienti aree pubbliche, purché tali elementi non configurino spazi stabilmente chiusi con conseguente variazione di volumi e di superfici, come definiti dal regolamento edilizio-tipo, che possano generare nuova volumetria o comportare il mutamento della destinazione d'uso dell'immobile anche da superficie accessoria a superficie utile. Tali strutture devono favorire una naturale microaerazione che consenta la circolazione di un costante flusso di arieggiamento a garanzia della salubrità dei vani interni domestici ed avere caratteristiche tecnico-costruttive e profilo estetico tali da ridurre al minimo l'impatto visivo e l'ingombro apparente e da non modificare le preesistenti linee architettoniche;

b-ter) le opere di protezione dal sole e dagli agenti atmosferici la cui struttura principale sia costituita da tende, tende da sole, tende da esterno, tende a pergola, anche bioclimatiche, con telo retrattile anche impermeabile, ovvero con elementi di protezione solare mobili o regolabili, e che sia addossata o annessa agli immobili o alle unità immobiliari, anche con strutture fisse necessarie al sostegno e all'estensione dell'opera. In ogni caso, le opere di cui alla presente lettera non possono determinare la creazione di uno spazio stabilmente chiuso, con conseguente variazione di volumi e di superfici, devono avere caratteristiche tecnico-costruttive e profilo estetico tali da ridurre al minimo l'impatto visivo e l'ingombro apparente e devono armonizzarsi alle preesistenti linee architettoniche;

(lettera introdotta dall'art. 33-bis, della legge 21 settembre 2022, n. 142, poi così modificata dall'art. 1, comma 1, lettera a), numero 1), della legge 24 luglio 2024, n. 105)

c) le opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo che abbiano carattere geognostico, ad esclusione di attività di ricerca di idrocarburi, e che siano eseguite in aree esterne al centro edificato;

d) i movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e le pratiche agro-silvo-pastorali, compresi gli interventi su impianti idraulici agrari;

e) le serre mobili stagionali, sprovviste di strutture in muratura, funzionali allo svolgimento dell'attività agricola;

e-bis) le opere stagionali e quelle dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee, purché destinate ad essere immediatamente rimosse al cessare della temporanea necessità e, comunque, entro un termine non superiore a centottanta giorni comprensivo dei tempi di allestimento e smontaggio del manufatto, previa comunicazione di avvio dei lavori all'amministrazione comunale;

e-ter) le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, anche per aree di sosta, che siano contenute entro l'indice di permeabilità, ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale, ivi compresa la realizzazione di interapedini interamente interrati e non accessibili, vasche di raccolta delle acque, locali tombati;

e-quater) i pannelli solari, fotovoltaici, a servizio degli edifici, come definiti alla voce 32 dell'allegato A al regolamento edilizio-tipo, adottato con intesa sancita in sede di Conferenza unificata 20 ottobre 2016, n. 125/CU, ai sensi dell'articolo 4, comma 1-sexies, del presente testo unico, o degli impianti di cui all'articolo 87 del codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, posti su strutture e manufatti fuori terra diversi dagli edifici o collocati a terra in adiacenza, da realizzare al di fuori della zona A) di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444

e-quinquies) le aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici.

e-sexies) le vasche di raccolta di acque meteoriche per uso agricolo fino a un volume massimo di 50 metri cubi di acqua per ogni ettaro di terreno coltivato, realizzabili anche mediante un unico bacino.

4. Come risultante dalle modifiche apportate al testo originario, nonché dal decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126 (c.d. decreto s.c.i.a. 1) e dal decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222 (c.d. decreto s.c.i.a. 2), entrambi di attuazione della legge Madia.

L'istituto in esame ha sostituito quello della DIA (Dichiarazione di Inizio Attività), a seguito dell'intervento riformatore ad opera del comma 4-bis dell'art. 49 decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122, che ha modificato integralmente l'art. 19 cit.

Al ricorrere delle condizioni indicate, la norma consente di sostituire ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli, richiesti per l'esercizio di attività imprenditoriale con una segnalazione che l'interessato inoltra alla P.A. competente.

L'art. 19, in particolare, ne fissa i limiti applicativi, escludendo i casi in cui sussistano particolari vincoli (ambientali, paesaggistici, etc.) e precisando, altresì, che la sostituzione può riguardare esclusivamente quegli atti di autorizzazione il cui rilascio dipende "esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale" (comma 1).

È agevole, quindi, osservare che l'istituto in esame risulta applicabile alle sole attività amministrative vincolate, essendo per questa via escluse quelle in cui è necessario l'esercizio di un potere amministrativo di natura discrezionale.

L'attività oggetto della segnalazione, ai sensi del comma 2, può essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione medesima all'amministrazione competente. Nella vecchia formulazione dell'articolo era, invece, previsto che il privato, previa comunicazione all'amministrazione, dovesse attendere trenta giorni prima di iniziare l'attività.

Oggi, quindi, attività di natura prevalentemente economica o edilizia possono essere avviate ed esercitate senza dover attendere un provvedimento autorizzatorio. Il privato ha soltanto l'onere di inoltrare alla P.A. la segnalazione di inizio dell'attività, corredata dalle autocertificazioni richieste dalla legge.

In questo modo, si realizza il trasferimento della fase istruttoria dalla P.A. al privato richiedente, sul quale gravano le responsabilità relative all'effettivo possesso delle qualità dichiarate, necessarie allo svolgimento dell'attività.

Una volta presentata la SCIA, l'art. 19 comma 3 prevede che l'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa. Poi, qualora sia possibile conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, l'amministrazione competente, con atto motivato, invita il privato a provvedere, prescrivendo le misure necessarie, con la fissazione di un termine non inferiore a trenta giorni per l'adozione di queste ultime. In difetto di adozione delle misure da parte del privato, decorso il suddetto termine, l'attività si intende vietata.

Il comma 3 precisa anche che, con lo stesso atto motivato, in presenza di attestazioni non veritiere o di pericolo per la tutela dell'interesse pubblico in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica o difesa nazionale, l'amministrazione dispone la sospensione dell'attività intrapresa.

Deve specificarsi che, per le attività edilizie, il comma 6 bis dell'art. 19 prevede che il termine di sessanta giorni di cui al primo periodo del comma 3 è ridotto a trenta giorni e che restano ferme le disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal TU edilizia e dalle leggi regionali.

L'istituto della SCIA ha rappresentato oggetto di un vivace dibattito dottrinal-giurisprudenziale in punto di natura giuridica: se fosse, in particolare, uno strumento di liberalizzazione, ovvero uno strumento di semplificazione dell'attività amministrativa.



Il dibattito è stato poi sopito dall'introduzione, nel corpo dell'art. 19, del comma 6 ter, ad opera del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (conv. in legge 148/2011), il quale ha chiarito che la SCIA non costituisce un provvedimento tacito di accoglimento dell'istanza e che non è direttamente impugnabile dal privato<sup>(5)</sup>.

Quanto alla compatibilità della natura privatistica della SCIA con l'esercizio dei poteri di autotutela pubblicistica, l'art. 19 prevede che, decorso il termine di sessanta giorni, l'amministrazione competente adotta comunque i provvedimenti previsti dal medesimo comma 3, in presenza delle condizioni previste dall'articolo 21-nonies. Pertanto, può concludersi che non si tratti di provvedimenti di autotutela, bensì di provvedimenti di primo grado adottati in presenza delle condizioni di cui all'art. 21-nonies<sup>(6)</sup>.

Venendo, invece, alla CILA, essa è disciplinata dall'art. 6 bis del TU edilizia - introdotto dall'art. 3 del d.lgs. n. 222 del 2016.

La regolamentazione della CILA, in particolare, prevede che l'ambito del ricorso a tale strumento venga individuato in via residuale, per tutti quegli interventi non riconducibili all'elenco di cui agli articoli 6, 10 e 22 del TU (ovvero, edilizia libera, permesso di costruire, SCIA).

In particolare, è previsto che gli interventi sottoposti a CILA, siano realizzabili previa comunicazione, anche per via telematica, dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato all'amministrazione competente, fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente, e co-

5. Il legislatore, in particolare, ha accolto la tesi della natura privatistica della SCIA, già fatta propria dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza n. 15 del 2011, con la quale chiari che la DIA (oggi SCIA) non costituisce un provvedimento amministrativo a forma tacita, ma rappresenta un atto privato, diretto a comunicare la volontà di intraprendere un'attività direttamente ammessa dalla legge.

Peraltro, sulla natura giuridica della SCIA, si è espresso anche lo stesso Tar Sicilia, Catania, sez. II, con la sentenza n. 2329 del 2019, precisando che la SCIA non è una vera e propria istanza di parte per l'avvio di un procedimento amministrativo concluso in forma tacita, bensì una dichiarazione di volontà privata di intraprendere una determinata attività ammessa direttamente dalla legge; pertanto, l'Amministrazione non solo non è tenuta a comunicare all'istante l'avvio del procedimento, ma è anche esentata dall'obbligo di preventiva comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della domanda.

In precedenza, il Consiglio di Stato, con il parere n. 839/2016 ha affermato che la DIA è un atto soggettivamente e oggettivamente privato, alla cui presentazione può seguire da parte della P.A. un silenzio di tipo significativo che, una volta decorso il relativo termine, le preclude l'esercizio del potere inhibitorio.

6. Sul punto, sono da riportare le conclusioni del Tar Lazio, Roma, sez. II, n. 110/2020, che ha affermato che: *"Come chiarito dalla univoca giurisprudenza (il che esime da citazioni specifiche), decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti inhibitori di cui all'art. 19, comma 3, L. n. 241 del 1990, i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa possono essere adottati dall'amministrazione, solo in presenza delle condizioni previste dall'art. 21-nonies. Nel consegue che, in assenza delle condizioni previste da tale disposizione, è precluso all'amministrazione l'intervento in autotutela sulla s. c. i. a., che - com'è noto - non ha natura provvedimentoale (cfr. T. A. R. Lombardia - Milano, Sez. II, 5/10/2017, n. 1902; cfr. anche T. A. R. Puglia - Lecce, Sez. I, 9/09/2013, n. 1853: "La dichiarazione d'inizio attività (d.i.a.), ora sostituita dalla segnalazione certificata d'inizio attività (s.c.i.a.) per effetto dell'entrata in vigore del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla L. 30 luglio 2010, n. 122, non dà vita ad una fattispecie provvedimentoale di assenso tacito, bensì riflette un atto del privato volto a comunicare l'intenzione d'intraprendere un'attività direttamente ammessa dalla legge"). Dette conclusioni, peraltro, hanno di recente, trovato l'autorevole avallo della Corte Costituzionale, la quale, nella sentenza n. 45 del 13 marzo 2019, ha affermato che: "In caso di presentazione della segnalazione certificata d'inizio attività, le verifiche cui è chiamata l'amministrazione sono quelle già puntualmente disciplinate dall'art. 19, L. n. 241 del 1990, da esercitarsi entro i sessanta o trenta giorni dalla presentazione della S. (commi 3 e 6-bis) e, poi, entro i successivi diciotto mesi (comma 4, che rinvia all'art. 21-nonies)"; Cons. St., sez. VI, 3 novembre 2016, n. 4610, secondo cui l'autotutela in materia di s.c.i.a. si connota in modo peculiare perché "essa non incide su un precedente provvedimento amministrativo e dunque si caratterizza per essere un atto di primo grado che deve, però, possedere i requisiti legittimanti di un atto di secondo grado". In termini anche TAR Lombardia, sez. II, 18 febbraio 2016 n. 355. Per una diversa impostazione, antecedente alle modifiche normative del 2015, si veda Consiglio di Stato, sentenza 11 giugno 2014 n. 2980 "tali poteri costituiscono una forma peculiare di autotutela, maggiormente accostabile all'autotutela cd. esecutiva, piuttosto che a quella di cui all'art. 21-nonies della medesima legge, poiché non ha per oggetto un atto amministrativo ed è mirata alla rimozione materiale degli effetti della DIA o SCIA medesima, in connessione con l'avvenuta illegittimità e non con una ragione ulteriore di interesse pubblico che connota invece l'autotutela cd. decisoria e che deve, in quel caso, essere oggetto, almeno in via generale, di specifica motivazione. Pertanto, a prescindere dall'inosservanza dei termini procedurali decadenziali per far valere la riscontrata illegittimità con l'esercizio di poteri inhibitori a tutela degli interessi pubblici, l'atto impugnato ha valore di autotutela nel senso sopra precisato, con conseguente legittimità dell'intervento operato dal Comune."*

munque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia.

A livello pratico, l'interessato trasmette all'amministrazione comunale l'elaborato progettuale e la comunicazione di inizio dei lavori asseverata da un tecnico abilitato, il quale attesta, sotto la propria responsabilità, che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti, nonché che sono compatibili con la normativa in materia sismica e con quella sul rendimento energetico nell'edilizia e che non vi è interessamento delle parti strutturali dell'edificio; la comunicazione contiene, altresì, i dati identificativi dell'impresa alla quale si intende affidare la realizzazione dei lavori.

La norma, infine, specifica che la mancata comunicazione asseverata dell'inizio dei lavori comporta una sanzione pecuniaria, la quale viene ridotta se la comunicazione è effettuata spontaneamente quando l'intervento è in corso di esecuzione.

Esaurita una seppur minima introduzione in materia di governo del territorio e di titoli edilizi, veniamo, dunque, all'analisi di dettaglio delle pronunce delle Sezioni III e II del Tar Catania, che molto hanno fatto discutere per le conclusioni così stridenti alle quali sono pervenute, con riferimento alla questione della mancata previsione normativa di termini entro i quali il Comune è legittimato ad esercitare i propri poteri di vigilanza e repressivi innanzi alla presentazione della CILA ed alle correlate ricadute sull'affidamento del privato.

## 2. Tar Sicilia, Catania, sez. III, 21 gennaio 2025, n. 243.

### 2.1 I fatti di causa.

La ricorrente, proprietaria di un ristorante, esponeva che il Comune di Catania, con provvedimenti dirigenziali del 7 marzo 2024 e del 27 settembre 2024, l'aveva autorizzata a occupare, per l'anno 2024, mq 109,58 di suolo pubblico per la collocazione di tavoli, sedie, ombrelloni e pedana di livellamento amovibili dinanzi al proprio esercizio.

Nel ricorso, si precisava che, con nota del 19 luglio 2017, aveva presentato al SUAP una comunicazione inizio lavori asseverata (CILA) per la realizzazione di una pedana in legno amovibile sull'area oggetto di concessione del suolo pubblico.

Il SUAP, con nota del 1° agosto 2017, aveva trasmesso copia della medesima alla Direzione urbanistica, che l'aveva informata dell'avvenuta protocollazione in data 2 agosto 2017.

Veniva, in particolare, rappresentato che il Dirigente del SUAP, a conclusione di un articolato procedimento, aveva adottato una determinazione, in data 29 novembre 2024, con cui aveva revocato, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettere a) e d) del "regolamento comunale per la disciplina del canone unico patrimoniale e del canone per le aree mercatali" e dell'art. 21 quinquies della l. n. 241 del 1990, la concessione di suolo pubblico.

Esposti i fatti, venivano dedotti i seguenti motivi di ricorso:

1) Violazione e falsa applicazione degli articoli 7, 8, 9 e 10 della l. n. 241 del 7 agosto 1990, come recepiti con gli articoli 9, 10, 11 e 12 della l.r. n. 7 del 21 maggio 2019. Violazione dei principi di partecipazione al procedimento amministrativo. Eccesso di potere sotto il profilo della contraddittorietà.

2) Eccesso di potere sotto i profili: dell'arbitrio; della contraddittorietà; dell'illogicità; del difetto di motivazione. Violazione: dell'art. 97 della Cost.; del principio del legittimo affidamento; del principio di proporzionalità; dell'art. 14 del "regolamento comunale per la disciplina del canone unico patrimoniale e del canone per le aree mercatali".

3) Violazione e falsa applicazione: dell'art. 3 e dell'art. 21 quinquies della l. n. 241 del 1990. Eccesso di potere sotto i profili: del difetto d'istruttoria e di motivazione. Violazione e falsa applicazione dell'art. 97 della Cost..

4) Violazione e falsa applicazione dei principi contenuti nella l. n. 241 del 7 agosto 1990, come recepita dalla l.r. n. 7 del 21 maggio 2019. Violazione dei principi di partecipazione al procedimento amministrativo. Eccesso di potere sotto il profilo del difetto d'istruttoria.

5) Violazione e falsa applicazione: dell'art. 5 della l.r. Sicilia n. 16 del 2016 che ha recepito con modifiche l'art. 10 del d.P.R. n. 380 del 2001; dell'art. 6 bis del d.P.R. n. 380 del 2001, recepito con modifiche dall'art. 3 della l.r. Sicilia n. 16 del 2016. Eccesso di potere sotto i profili del difetto di istruttoria e di motivazione. Violazione e falsa applicazione dell'art. 97 della Cost..

6) Violazione e falsa applicazione del codice dei beni culturali e di tutela del paesaggio di cui al d.lgs. n. 42 del 2004. Eccesso di potere sotto i profili del difetto d'istruttoria e motivazione. Eccesso di potere sotto il profilo del difetto dei presupposti e della motivazione *per relationem*. Violazione e falsa applicazione dell'art. 97 della Cost.

## 2.2 Le argomentazioni della Sezione III del Tar Catania.

Preliminarmente, il Collegio ricostruisce i termini dell'impugnazione, come segue.

Loggetto del ricorso è il provvedimento con cui il Comune di Catania ha revocato la concessione di suolo pubblico rilasciata alla ricorrente per lo svolgimento della propria attività di ristorazione nello spazio antistante il proprio locale.

La revoca è intervenuta in quanto la ricorrente aveva collocato una pedana in legno amovibile che, secondo il Comune di Catania, necessitava del permesso di costruire con conseguente asserita integrazione dei presupposti di cui all'art. 14, comma 1, lettere a) e d) del "regolamento comunale per la disciplina del canone unico patrimoniale e del canone per le aree mercatali" e all'art. 21 quinquies della l. n. 241 del 1990.

Il Comune ha, in particolare, ritenuto che la ricorrente avesse fatto un uso improprio del suolo pubblico e, conseguentemente, violato la concessione, così facendo venire meno i presupposti del rilascio e determinando un imprevedibile mutamento della situazione in fatto, che legittimava la revoca.

Ciò posto, il Collegio precisa che il riferimento alla pendenza di un procedimento penale originato da una denuncia dello stesso Comune non integra gli estremi di autonomia ragione giustificativa, conseguendone che, pur essendo fondati, sono irrilevanti ai fini della decisione sia il primo motivo, con cui la ricorrente deduce che avrebbe dovuto essere garantito il contraddittorio procedimentale in ordine a tale elemento, che l'ultimo profilo del secondo motivo, con cui la ricorrente deduce che non costituirebbe adeguata motivazione il riferimento alla notizia di reato, in quanto si tratterebbe della denuncia inoltrata dallo stesso Comune per asserito abuso edilizio.

Quindi, il Collegio procede trattando congiuntamente gli ulteriori profili del secondo motivo, il terzo e il quarto motivo con cui parte ricorrente deduce che: l'affermazione secondo cui la violazione del titolo concessorio conseguirebbe a una violazione edilizia sarebbe illogica, immotivata e contraddittoria; il Comune non aveva, in particolare, ritenuto che il mantenimento della pedana in legno amovibile, assentito con la CILA nel 2017, fosse ostativo al mantenimento della concessione di suolo pubblico in sede di rilascio negli anni precedenti, così creando un legittimo affidamento; laddove avesse ritenuto sussistente un abuso edilizio avrebbe, comunque, dovuto preventivamente intervenire sulla CILA, privandola di effetti (secondo motivo); la revoca non sarebbe stata adeguata motivata anche in relazione all'interesse pubblico sottostante (terzo motivo); la revoca della concessione di suolo pubblico, nel non tenere conto della CILA, avrebbe aggirato le norme relative al potere d'incidenza sulla stessa

(quarto motivo).

Per la Sezione III, le doglianze sono fondate.

In primo luogo, viene evidenziato che l'art. 6 bis del D.P.R. n. 380 del 2001 dispone, per quanto d'interesse: al comma 1, che gli interventi non riconducibili all'elenco di cui agli artt. 6, 10 e 22 sono realizzabili previa comunicazione dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato all'amministrazione competente, fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente e, comunque, nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia; al comma 2, che l'interessato trasmette all'amministrazione comunale l'elaborato progettuale e la comunicazione di inizio dei lavori asseverata da un tecnico abilitato, il quale attesta, sotto la propria responsabilità, che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti, nonché che sono compatibili con la normativa in materia sismica e con quella sul rendimento energetico nell'edilizia e che non vi è interessamento delle parti strutturali dell'edificio; al comma 5, che la mancata comunicazione asseverata dell'inizio dei lavori comporta la sanzione pecuniaria pari a € 1.000,00, che è ridotta di due terzi in caso di comunicazione spontanea quando l'intervento è in corso di esecuzione.

Il Collegio, dunque, rileva che, a ben vedere, la c.d. comunicazione d'inizio lavori asseverata (CILA) rappresenta il titolo general-residuale, necessario per tutti gli interventi edilizi per i quali le norme del testo unico non impongono la SCIA o il permesso di costruire, ovvero che non rientrano ai sensi dell'art. 6 nell'attività edilizia libera; ne deriva che sono ricondotte alle medesime opere qualitativamente rilevanti come, a titolo puramente esemplificativo, gli interventi di manutenzione straordinaria leggera ovvero quelli che, pur comportando cambi di destinazione d'uso urbanisticamente non rilevanti, non riguardano parti strutturali dell'edificio e non incidono sui prospetti. Al riguardo, viene citata la sentenza del Consiglio di Stato, sezione II, 24 aprile 2023, n. 4110<sup>(7)</sup>.

Ancora, il Collegio rileva che, diversamente da quanto disposto per la SCIA, sulla conformità tecnico-giuridica della CILA non è, però, previsto un obbligo di controllo ordinario postumo entro un termine perentorio ravvicinato, in quanto la norma si limita a introdurre una sanzione pecuniaria "secca" in caso di omessa presentazione,

7 Il Consiglio di Stato ha in particolare affermato che: "la c.d. comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) con il d.lgs. n. 222/2016 è divenuta il titolo general-residuale, necessario per tutti gli interventi edilizi per i quali le norme del testo unico non impongono la SCIA o il permesso di costruire ovvero che non rientrano ai sensi dell'art. 6 nell'attività edilizia libera. Con tale scelta si è radicalmente cambiata l'opzione normativa di cui al previgente comma 4 del richiamato art. 6 che, al contrario, lasciava aperta la categoria della SCIA e tipizzava in maniera specifica gli interventi sottoposti a CILA. A ciò è conseguito che sono ricondotte alla CILA opere quantitativamente rilevanti, quali - come è dato evincere da una lettura a contrario dell'art. 22 - gli interventi di manutenzione straordinaria leggera, appunto, ovvero quelli che, pur comportando cambi di destinazione d'uso urbanisticamente non rilevanti, non riguardano parti strutturali dell'edificio e non incidono sui prospetti.

26.1. Trattasi tuttavia di uno strumento di semplificazione che non trova un corrispondente nella legge generale sull'azione amministrativa (ma solo in altre normative di settore, come quella sulle attività commerciali) e che si traduce in una ancor più intensa responsabilizzazione del privato, chiamato ad assumersi in prima persona il rischio di avviare un'attività in contrasto con le complesse e talvolta contorte normative di settore, per di più solo in parte confortato dall'asseverazione del tecnico abilitato (che peraltro, secondo il tenore letterale della norma, non deve fare riferimento agli strumenti urbanistici adottati, né a tutte le normative di cui il comma 1 dell'art. 6 bis impone comunque specificamente il rispetto). Diversamente da quanto disposto per la SCIA, sulla conformità tecnico-giuridica della CILA non è previsto un obbligo di controllo ordinario postumo entro un termine perentorio ravvicinato e, di conseguenza, un indice del legittimo avvio dell'attività oggetto della comunicazione, limitandosi la norma a introdurre una sanzione pecuniaria "secca", pari a mille euro, ridotta di due terzi se la comunicazione è effettuata spontaneamente quando l'intervento è in corso di esecuzione, per il caso di omessa presentazione della stessa, senza in alcun modo disciplinare l'ipotesi in cui la stessa si profili *contra legem*".

senza in alcun modo disciplinare l'ipotesi in cui la stessa si profili *contra legem*<sup>(8)</sup>.

Dunque, la Sezione mette in luce come si ponga, pertanto, il problema dell'individuazione dei poteri esercitabili dall'ente locale, in ordine a cui richiama la recente sentenza della stessa Sezione n. 3327 del 9 ottobre 2024<sup>(9)</sup> la quale ha rilevato che, se per un verso non può ritenersi che la previsione, contenuta nel comma 5 dell'art. 6-bis del D.P.R. n. 380/2001, della sanzione pecuniaria per la mancata comunicazione asseverata dell'inizio dei lavori esaurisca il novero dei poteri che l'Amministrazione può spendere a seguito della presentazione della CILA, deve, comunque, affermarsi che il potere di controllo, oltre che al dato formale della sola presentazione, possa unicamente ricondursi all'accertamento che l'opera ricada effettivamente nell'ambito dell'edilizia sottoposta a tale strumento di semplificazione, senza che possano trovare ingresso altre questioni, in quanto estranee alla fattispecie disciplinata dal legislatore.

Il Collegio, sul punto, cita anche la richiamata sentenza della II Sezione del Con-

8 Sull'argomento, deve rilevarsi che la sentenza del Consiglio di Stato n. 4110 cit. ha evidenziato come: *“In mancanza di apposite disposizioni, l'indebito utilizzo dello strumento dichiarativo de quo è stato in passato e autorevolmente ricondotto alle ipotesi di attività edilizia radicalmente sine titulo, senza passare per il tramite della declaratoria di inefficacia, legittimando l'applicazione delle corrispondenti sanzioni. La Commissione speciale chiamata ad esprimersi sul testo provvisorio del d.lgs. n. 222/2016 (parere n. 1784/2016) infatti ha al riguardo affermato che «In tali casi l'amministrazione non può che disporre degli ordinari poteri repressivi e sanzionatori dell'abuso, come peraltro implicitamente previsto dalla stessa disposizione, laddove fa salve «le prescrizioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia [...]»». La differenza di regime tra la previsione di un potere meramente sanzionatorio (in caso di CILA) e quella di un potere repressivo, inibitorio e conformativo, nonché di controllo postumo in 'autotutela' rispetto alla SCIA si spiegherebbe, secondo il parere, «alla stregua dei principi di proporzionalità e di adeguatezza, tenuto conto che nella materia edilizia il legislatore ha costruito un sistema speciale, in cui il controllo dei poteri pubblici è meno invasivo qualora le attività private non determinino un significativo impatto sul territorio, secondo un modello che potrebbe essere chiamato di 'semplificazione progressiva'», il quale implica che «l'attività assoggettata a CILA non solo è libera, come nei casi di SCIA, ma, a differenza di quest'ultima, non è sottoposta a un controllo sistematico, da espletare sulla base di procedimenti formali e di tempistiche perentorie, ma deve essere 'soltanto' conosciuta dall'amministrazione, affinché essa possa verificare che, effettivamente, le opere progettate importino un impatto modesto sul territorio».*

28. Tuttavia deve rilevarsi che proprio la mancata previsione di sistematicità dei controlli rischia di tradursi in un sostanziale pregiudizio per il privato, che non vedrebbe mai stabilizzarsi la legittimità del proprio progetto, di talché la presentazione della CILA, considerata anche la modesta entità della sanzione per la sua omissione, avrebbe in sostanza l'unico effetto di attirare l'attenzione dell'amministrazione sull'intervento, esponendolo ad libitum, in caso di errore sul contesto tecnico-normativo di riferimento, alle più gravi sanzioni per l'attività totalmente abusiva, che l'ordinamento correttamente esclude quando l'amministrazione abbia omesso di esercitare i dovuti controlli ordinari di legittimità sulla SCIA o sull'istanza di permesso.

29. Per tale ragione è da preferire la ricostruzione operata da questo Consiglio di Stato (Cons. Stato, sez. IV, 23 aprile 2021, n. 3275), che ha inteso mutuare in subiecta materia i principi via via consolidatisi con riferimento alla separazione tra autotutela decisoria e esecutiva in materia di s.c.i.a. o d.i.a., in particolare dopo la pronuncia della Corte costituzionale n. 45 del 2019. Di esse, infatti, la CILA «condivide l'intima natura giuridica», sicché trovano applicazione i limiti di tempo e di motivazione declinati nell'art. 19, commi 3, 4, 6 bis e 6 ter della l. n. 241 del 1990, in combinato disposto con il richiamo alle «condizioni» di cui all'art. 21 novies della medesima normativa».

9 Il Tar Sicilia-Catania, nel provvedimento indicato, ha specificamente affermato che: *“a fronte dell'attività edilizia libera, ma anche a quella assoggettata all'obbligo di CILA, non sia possibile configurare il medesimo controllo sistematico sulla legittimazione attiva in capo all'Ente comunale. Tale controllo, invero, presuppone un procedimento formale e tempistiche perentorie che non sussistono nell'ambito degli interventi sottoposti alla CILA, dovendosi quindi escludere la presenza di un potere repressivo, inibitorio e conformativo, nonché di autotutela, in quanto nessun titolo edilizio viene richiesto al Comune che, a sua volta, non può ingerirsi nella situazione di base del privato e, in questo caso, con i limiti del diritto di proprietà derivanti dalla contitolarità del bene o dalla presenza di soggetti confinanti in grado di far valere i propri diritti.*

Diversamente opinando, ne conseguirebbe l'esercizio di un potere repressivo e sanzionatorio non espressamente previsto dalla legge, quindi in violazione del principio di legalità, oltretutto non soggetto agli stringenti limiti di tempo previsti per le verifiche connesse agli altri titoli edilizi, con conseguente elusione e vanificazione dell'interesse, perseguito dal legislatore, volto alla semplificazione e facilitazione di quella parte dell'attività edilizia così disciplinata.

Quindi, se per un verso non può ritenersi che la previsione - contenuta nell'art. 6-bis, comma 5, del D.P.R. n. 380/2001 - della sanzione pecuniaria per la mancata comunicazione asseverata dell'inizio dei lavori esaurisca il novero dei poteri che l'Amministrazione può spendere a seguito della presentazione della CILA, deve comunque affermarsi che il potere di controllo dell'Amministrazione, oltre che al dato formale della sola presentazione della comunicazione, possa unicamente ricondursi all'accertamento che l'opera ricada effettivamente nell'ambito dell'edilizia sottoposta a tale strumento di semplificazione, senza che possano trovare ingresso altre questioni, quali la verifica dei presupposti di legittimazione soggettiva per l'ottenimento del titolo edilizio, estranei alla fattispecie disciplinata dal legislatore”.

siglio di Stato, n. 4110 del 24 aprile 2023<sup>(10)</sup>, la quale ha rilevato che la mancata previsione di controlli sistematici rischia di tradursi in un sostanziale pregiudizio per il privato, che non vedrebbe mai stabilizzarsi la legittimità del proprio progetto, di talché la presentazione della CILA, considerata anche la modesta entità della sanzione per la sua omissione, avrebbe, in sostanza, l'unico effetto di attirare l'attenzione dell'amministrazione sull'intervento, esponendolo *ad libitum*, in caso di errore sul contesto tecnico-normativo di riferimento, alle più gravi sanzioni per l'attività totalmente abusiva, che l'ordinamento correttamente esclude quando l'amministrazione abbia omesso di esercitare i dovuti controlli ordinari di legittimità sulla SCIA o sull'istanza di permesso. Ha, conseguentemente, ritenuto che vadano mutuati i principi consolidatisi con riferimento alla separazione tra autotutela decisoria ed esecutiva in materia di s.c.i.a. o d.i.a. con conseguente applicazione dei limiti di tempo e di motivazione declinati nell'art. 19, commi 3, 4, 6 bis e 6 ter della l. n. 241 del 1990, in combinato disposto con il richiamo alle «condizioni» di cui all'art. 21 novies della medesima normativa.

Infine, la Sezione richiama la pure recente sentenza della I Sezione del Tar Sicilia, Catania, n. 377 del 29 gennaio 2024 la quale, con riferimento a un'ordinanza di demolizione relativa a un cambio di destinazione d'uso di un locale con conseguente trasformazione dello stesso da vano tecnico non abitabile a volume residenziale abitabile, ha affermato la necessità di una puntuale descrizione delle opere o degli indici presuntivi da cui desumere il passaggio da una categoria urbanistica ad un'altra<sup>(11)</sup>; ha poi precisato che l'attività assoggettata a CILA non solo è libera, ma deve essere "soltanto" conosciuta dall'amministrazione, affinché essa possa verificare che, effettivamente, le opere progettate importino un modesto impatto sul territorio e non dissimolino interventi edilizi necessitanti di specifica autorizzazione<sup>(12)</sup>.

Nella specie, ricorda il Collegio, il Comune di Catania ha revocato una concessione di suolo pubblico per asserita abusività della collocazione di una pedana, la quale, però, aveva costituito oggetto di una CILA presentata ben 7 anni prima, su cui non ha esercitato (né *illo tempore*, né prima dell'adozione del provvedimento in esame) alcun potere e che, pertanto, doveva (e deve) ritenersi ancora efficace; la presenza della pedana non aveva, peraltro, costituito ostacolo al rinnovo della concessione negli anni precedenti.

In definitiva, il Collegio afferma la fondatezza delle doglianze in esame, in quanto il Comune di Catania avrebbe dovuto privare di effetti la CILA e non poteva assumere la violazione/l'abuso del titolo concessorio per la mera presenza della pedana amo-

10 V. nota 8.

11 Nella sentenza indicata, viene, in particolare, precisato che: "L'onere motivazionale in ordine alla contestazione dell'abusività delle opere deve considerarsi inversamente proporzionale alla manifesta evidenza dei predetti presupposti dovendosi considerare, di regola, sufficiente la mera descrizione dell'intervento edilizio qualora già chiaramente sussumibile nell'ambito di operatività dell'art. 31 e 33 del D.P.R. n. 380/2001, nel senso ut supra delineato.

In tale contesto, pertanto, a fronte di interventi edilizi riconducibili all'art. 6 del D.P.R. n. 380 del 2001 (siano essi sussumibili nell'ambito dell'edilizia libera secca o dell'edilizia libera oggetto di comunicazione) l'onere di motivazione dell'ordinanza di demolizione del Comune deve ritenersi esteso anche ai profili di fatto e di diritto in grado di escluderne la riconducibilità a tale categoria, giacché l'illegittimo avvio dell'attività edilizia soggetta a mera comunicazione implica esclusivamente l'applicazione della sanzione pecuniaria (Cons. Stato, sez. II, 24 aprile 2023, n. 4110)".

12 Puntualizza la Sezione I del Tar Catania che: "l'onere di motivazione assume un particolare rilievo nel caso di attività edilizia, asseritamente abusiva per cambio della destinazione d'uso di un locale con conseguente trasformazione dello stesso da vano tecnico non abitabile a volume residenziale abitabile giacché il mutamento della destinazione d'uso con opere (strutturali) o senza opera (funzionale) presuppone, in ogni caso, una puntuale descrizione delle opere o degli indici presuntivi da cui desumere il passaggio da una categoria urbanistica ad un'altra ex art. 23-ter del D.P.R. n. 380 del 2001, con la precisazione che tale onere motivazionale non contrasta con la regola giurisprudenziale sopraindicata sull'assenza in capo alla P.A. di un onere di verifica della sanabilità dell'intervento edilizio prima di emettere l'ordine di demolizione poiché l'attività assoggettata a CILA non solo è libera ma deve essere "soltanto" conosciuta dall'amministrazione, affinché essa possa verificare che, effettivamente, le opere progettate importino un modesto impatto sul territorio e non dissimolino interventi edilizi necessitanti di specifica autorizzazione".



vibile, in quanto il titolo edilizio era (è) ancora valido e vigente, tenuto conto che la necessità di uno di diversa natura non è neppure auto evidente.

Quanto al quinto motivo, con cui si deduce che non sarebbe necessario il permesso di costruire per la realizzazione di una pedana amovibile in legno, il Collegio rileva che non può essere scrutinato in quanto relativo a poteri d'intervento sulla CILA non (ancora) esercitati.

Invece, viene dichiarato fondato l'ultimo motivo, con cui si deduce che il provvedimento sarebbe errato e illegittimo nella parte in cui fa riferimento alla presenza di un "vincolo paesaggistico per il quale è necessario acquisire il nulla osta della Soprintendenza dei BB.CC.AA.", in quanto dalla documentazione in atti risulta che tale parere è stato chiesto e ottenuto relativamente alla CILA.

### **3. Tar Sicilia, Catania, sez. II, 23 gennaio 2025, n. 260.**

#### **3.1 I fatti di causa.**

Hanno presentato ricorso i proprietari di un edificio per civile abitazione, nel cui cortile esterno di pertinenza esclusiva era stata realizzata, nell'anno 2005, previa acquisizione del nulla osta della competente Soprintendenza, una tettoia di circa 15 mq. con elementi strutturali di carattere precario. Successivamente, con CILA, i proprietari comunicavano lo smontaggio dell'esistente tettoia e la ricostruzione della stessa, sempre con elementi bullonati, e con tamponature a lastre rinforzate, anch'esse facilmente rimovibili, nel pieno rispetto della legge regionale siciliana n. 4/2003. Per tale opera, i ricorrenti avevano ottenuto un nuovo nulla osta della detta Soprintendenza.

Tale Comunicazione asseverata è stata successivamente fatta oggetto di specifico intervento di controllo da parte dell'amministrazione comunale la quale, con l'impugnato atto del 21.11.2023, ha dichiarato di "annullarla" in quanto – a suo dire – la "chiusura" della tettoia con pannelli (seppur facilmente rimovibili) avrebbe trasformato il manufatto in un vero e proprio "edificio", come tale soggetto al rilascio del permesso di costruire. A tale atto ha poi fatto seguito la Ordinanza di ingiunzione alla demolizione del 17.05.2024 a firma del responsabile del Settore Urbanistica, notificata in data 22.05.2024, con la quale è stata ordinata la demolizione e rimozione delle opere abusivamente eseguite nell'immobile.

I proprietari, quindi, hanno impugnato ambedue i provvedimenti menzionati, deducendo i vizi di:

1) nullità ai sensi dell'art. 21 septies l. 241/1990. Eccesso di potere per motivazione perplessa, contraddittoria ed incompleta. Violazione e/o falsa applicazione art. 31 D.P.R. n. 380/2001;

2) eccesso di potere per omessa valutazione dell'istanza del privato. Travisamento di elementi di fatto e di diritto. Errata conduzione del procedimento;

3) violazione e/o falsa applicazione artt. 19, comma 3 e 4 e 6 bis della legge n. 241/1990 in combinato disposto con l'art. 21 nonies della stessa legge. Eccesso di potere per difetto e completezza di istruttoria, travisamento dei presupposti di fatto e di diritto.

#### **3.2 Le argomentazioni della Sezione II del Tar Catania.**

Il Tar Catania, prendendo le mosse dal primo motivo di ricorso, osserva innanzi tutto che, a fronte della non facile amovibilità delle realizzate chiusure, il Comune intimato, senza in alcun modo prendere in considerazione la CILA n. 26496 del 24.10.2023 in quanto atto privo di qualunque efficacia giuridica, ha comunque correttamente disposto la demolizione delle opere realizzate a norma dell'art. 27 del D.P.R. n. 380/2001 – il cui mancato espresso richiamo all'interno della motivazione del prov-



vedimento impugnato può tutt'al più determinarne una mera incompletezza formale, che non incide però in alcun modo sulla legittimità sostanziale dello stesso.

Il Collegio, inoltre, osserva che, anche in considerazione del fatto che, come da consolidata giurisprudenza, la C.I.L.A., a differenza della S.C.I.A., non ingenera alcun legittimo affidamento *per silentium* – l'onere del cui previo superamento graverebbe sull'Amministrazione che intenda adottare, dopo il suo consolidamento, una ordinanza di demolizione –, ma si risolve in una mera dichiarazione di scienza, alla quale l'ente locale competente può sempre disconoscere la capacità di produrre effetti giuridici senza alcuna necessità di un intervento in autotutela sulla stessa. Al riguardo, viene citata la sentenza del Tar Veneto, sez. II, 3 giugno 2024, n. 1277, secondo la quale “il modello normativo delineato dall'art. 6 bis del D.P.R. n. 380 del 2001 (...) non prevede un potere di controllo e inibitorio, successivo alla presentazione della CILA, ma esclusivamente un potere sanzionatorio pecuniario per la mancata comunicazione della CILA, al quale si aggiunge l'ordinario potere repressivo e sanzionatorio per gli interventi edilizi abusivi ai sensi dell'art. 27 del D.P.R. n. 380 del 2001”.

Passando al secondo motivo di ricorso, il Collegio rileva che i pregi della nuova CILA non possono emendare i vizi di quella che la ha preceduta: in assenza di contestazioni sufficientemente specifiche circa il fatto, affermato dal Comune intimato con riguardo agli interventi di cui alla CILA n. 26496 del 24.10.2023, che “le tettoie in progetto non risultano facilmente rimovibili e prive del carattere di precarietà” in quanto realizzate mediante “lastre in calcestruzzo fibrorinforzate”, la circostanza che la CILA presentata nell'aprile del 2024 fosse (secondo i ricorrenti) contenutisticamente diversa da quella presentata il 24.10.2023 comporta infatti una sola conseguenza, ovvero, che, dopo avere ottemperato alla Ordinanza di ingiunzione alla demolizione del 17.05.2024, i ricorrenti potranno realizzare il diverso intervento edilizio oggetto della CILA presentata nell'aprile del 2024. Ma non che essi possano “salvare” la CILA del 24.10.2023 attraverso la successiva presentazione di atti analoghi, che in teoria potrebbero ripetersi all'infinito, espropriando *sine die* il Comune competente del potere - che invece l'art. 27 del D.P.R. n. 380/2001 gli attribuisce - di repressione degli abusi edilizi perpetrati sul suo territorio.

Per le stesse ragioni, aggiunge il Collegio, è assolutamente priva di pregio la doglianza secondo cui “appare evidente che da quanto si evince dagli elaborati e dalla relazione tecnica, la struttura oggetto della nuova CILA non necessita di alcun permesso di costruire, riguardando strutture bullonate alla superficie della terrazza facilmente smontabili senza la necessità di attività a carattere demolitorio e/o di tipo distruttivo. Anche i pannelli di chiusura sono avvitati alla struttura portante e, come tali, partecipano della definizione di facile rimovibilità”. Infatti, afferma il Collegio, non vi è alcuna affinità strutturale fra le “strutture bullonate alla superficie della terrazza facilmente smontabili senza la necessità di attività a carattere demolitorio” di cui alla nuova CILA, e le “lastre in calcestruzzo fibrorinforzate” che invece caratterizzavano l'intervento edilizio oggetto della CILA 24.10.2023.

Per queste ragioni, conclude il Collegio, l'impossibilità (sempre in tesi) di demolire le prime perché “coperte” dalle previsioni dell'art. 20 della l.r. Sicilia n. 4/2003, non ha invece alcuna incidenza sulla sorte delle opere che sono state realizzate in forza della CILA del 24.10.2023.

La Sezione II, quindi, affronta il terzo motivo di ricorso, con il quale i ricorrenti hanno sostenuto che “l'azione della P.A. locale a fronte di un atto quale quello oggi in discussione (C.I.L.A.) deve essere improntata ai parametri ed alle condizioni normative primarie proprie della S.C.I.A., previste dagli elencati articoli della l. n. 241 del 1990 (cfr. Consiglio di Stato, sentenza n. 4110/2023)”. E ciò in quanto “il Consiglio di Stato ravvisa nella mancanza di sistematicità dei controlli, quindi dei termini entro

cui l'Amministrazione può intervenire, un fattore di pregiudizio per il privato che non vedrebbe, così, mai stabilizzato la legittimità del proprio intervento. Difatti, la presentazione della c.i.l.a. ha "l'unico effetto di attirare l'attenzione dell'amministrazione sull'intervento, esponendolo [il privato] *ad libitum*, in caso di errore sul contesto tecnico-normativo di riferimento, alle più gravi sanzioni per l'attività totalmente abusiva, che l'ordinamento correttamente esclude quando l'amministrazione abbia omesso di esercitare i dovuti controlli ordinari di legittimità sulla s.c.i.a. o sull'istanza di permesso". Al fine di evitare tali rischi e, al contempo per offrire al privato una tutela più ampia, la sentenza 4110/2023 - richiamando un precedente per una fattispecie analoga (Cons. Stato, Sez. IV, 23 aprile 2021 n. 3275), afferma che la circostanza che la c.i.l.a. condivide con la s.c.i.a. l'intima natura giuridica, ha quale conseguenza quella di ritenere applicabili anche per gli interventi soggetti a c.i.l.a. "i limiti di tempo e di motivazione declinati nell'art. 19, commi 3, 4, 6-bis e 6-ter l. n. 241/1990, in combinato disposto con il richiamo alle "condizioni" di cui all'art. 21-nonies della medesima normativa".

La Sezione II del Tar Catania, con la sentenza in esame, osserva come, per quanto autorevole sia la fonte da cui promana l'interpretazione della normativa vigente che rileva nel caso di specie, comunque "l'ortopedia giuridica operata dal giudice di seconda istanza finisca con il travalicare più in generale il campo di competenze di qualunque giudice amministrativo, e di trasmodare in valutazioni che soltanto il Giudice delle Leggi avrebbe potuto effettuare".

A supporto di questa affermazione, il Collegio si avvale delle seguenti argomentazioni.

In primo luogo, viene evidenziato che, come da condivisa giurisprudenza (Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 9 giugno 2022, n. 4686<sup>(13)</sup>), sussiste un consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui "i provvedimenti sanzionatori in materia edilizia sono atti vincolati che non richiedono una specifica valutazione delle ragioni di interesse pubblico che si intendono tutelare, né una comparazione di quest'ultimo con gli interessi privati coinvolti e sacrificati, non potendosi ammettere l'esistenza di alcun affidamento tutelabile alla conservazione di una situazione abusiva che il tempo non può legittimare, perché in questi casi vale il principio dell'inesauribilità del potere amministrativo di vigilanza e controllo e della sanzionabilità del comportamento illecito dei privati, qualunque sia l'entità dell'infrazione e il lasso temporale trascorso, salve le ipotesi di dolosa preordinazione o di abuso (tra le altre, Cons. Stato, Sez. IV, 4 maggio 2012 n. 2592; da ultimo, Cons. Stato, Sez. VI, 5 gennaio 2015 n. 13)".

Ancora, il Collegio mette in luce come il logico corollario del "principio dell'inesauribilità del potere amministrativo di vigilanza e controllo" sia, secondo altra e pari-

13 Nello specifico, il Consiglio di Stato, con la sentenza citata, ha affermato che: "Quanto, poi, al lungo tempo trascorso dalla realizzazione di quelle costruzioni e all'affidamento medio tempo ingeneratosi nel cittadino circa la regolarità delle corrispondenti opere, è sufficiente richiamare il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui i provvedimenti sanzionatori in materia edilizia sono atti vincolati che non richiedono una specifica valutazione delle ragioni di interesse pubblico che si intendono tutelare, né una comparazione di quest'ultimo con gli interessi privati coinvolti e sacrificati, non potendosi ammettere l'esistenza di alcun affidamento tutelabile alla conservazione di una situazione abusiva che il tempo non può legittimare, perché in questi casi vale il principio dell'inesauribilità del potere amministrativo di vigilanza e controllo e della sanzionabilità del comportamento illecito dei privati, qualunque sia l'entità dell'infrazione e il lasso temporale trascorso, salve le ipotesi di dolosa preordinazione o di abuso (v., tra le altre, Cons. Stato, Sez. IV, 4 maggio 2012 n. 2592; da ultimo, Cons. Stato, Sez. VI, 5 gennaio 2015 n. 13)".

menti condivisa giurisprudenza (Consiglio di Stato, Sez. V, 19 aprile 2024, n. 3569<sup>(14)</sup>), quello secondo cui “in assenza di una specifica disposizione che espressamente preveda il termine come perentorio, comminando la perdita della possibilità di azione da parte dell’Amministrazione al suo spirare o la specifica sanzione della decadenza, il termine stesso deve intendersi come meramente sollecitatorio o ordinatorio; il suo superamento non determina, perciò, l’illegittimità dell’atto, ma una semplice irregolarità non viziante, poiché non esaurisce il potere dell’Amministrazione di provvedere (Cons. Stato, sez. VI, 2 febbraio 2015, n. 468, cit. si veda sul punto anche: Cons. Stato, sez. III, 22 dicembre 2017, n. 6044)”<sup>15</sup>; e quindi, con più specifico riguardo alla materia edilizia, che termini fissati a pena di decadenza per l’esercizio del potere di cui all’art. 27 del D.P.R. n. 380/2001 possano sussistere solo a fronte di puntuali e specifiche previsioni normative: poiché, ove così non fosse, verrebbe violato il principio del buon andamento dell’azione amministrativa *sub specie temporis* – e quindi e di conseguenza il primo comma dell’art. 97 Cost. Ciò, aggiunge il Collegio, come altresì chiarito da

14 Nel dettaglio, la pronuncia richiamata puntualizza che: “7.1. Costituisce principio generale del diritto, di cui le previsioni dell’art. 2 della legge n. 241 del 1990 rappresentano ulteriore conferma a livello di normazione primaria, quello per cui i termini del procedimento amministrativo devono essere considerati ordinatori, ove non siano dichiarati espressamente perentori dalla legge (Cons. Stato, sez. IV, 6 agosto 2013, n. 4150; Cons. Stato, sez. VI, 29 dicembre 2010, n. 9569);

7.2. In siffatta direzione, il rispetto del termine di conclusione del procedimento resta ancorato all’area degli “obblighi di comportamento” senza essere trascinato “sul terreno del giudizio di validità dell’atto” (si veda, sul punto: Cons. Stato, sez. V, 11 ottobre 2013, n. 4980);

7.3. A simili conclusioni si perviene sulla base delle seguenti considerazioni: “l’esercizio della funzione pubblica è connotato dai requisiti della doverosità e della continuità, cosicché i termini fissati per il suo svolgimento hanno gioco forza carattere acceleratorio, in funzione del rispetto dei principi di buon andamento (97 Cost.), efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa (art. 1, comma 1, l. n. 241/1990), e non già perentorio. Conseguentemente, la loro scadenza non priva l’amministrazione del dovere di curare l’interesse pubblico, né rende l’atto sopravvenuto di per sé invalido” (Cons. Stato, sez. V, 11 ottobre 2013, n. 4980, cit.);

7.4. Ed infatti: “la cessazione della potestà, derivante dal protrarsi del procedimento, potrebbe nuocere all’interesse pubblico alla cui cura quest’ultimo è preordinato, con evidente pregiudizio della collettività” (Cons. Stato, sez. VI, 2 febbraio 2015, n. 468);

7.5. Ne deriva da quanto detto che: “in assenza di una specifica disposizione che espressamente preveda il termine come perentorio, comminando la perdita della possibilità di azione da parte dell’Amministrazione al suo spirare o la specifica sanzione della decadenza, il termine stesso deve intendersi come meramente sollecitatorio o ordinatorio; il suo superamento non determina, perciò, l’illegittimità dell’atto, ma una semplice irregolarità non viziante, poiché non esaurisce il potere dell’Amministrazione di provvedere: se tale conclusione vale con riferimento ad una norma di legge, è tanto più valida laddove, come nella fattispecie in esame, il termine finale sia stato previsto dalla stessa Amministrazione procedente” (Cons. Stato, sez. VI, 2 febbraio 2015, n. 468, cit. Si veda sul punto anche: Cons. Stato, sez. III, 22 dicembre 2017, n. 6044)”.

quella giurisprudenza (Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 11 ottobre 2013, n. 4980<sup>(15)</sup>) secondo la quale “l'esercizio della funzione pubblica è connotato dai requisiti della doverosità e della continuità, cosicché i termini fissati per il suo svolgimento hanno gioco forza carattere acceleratorio, in funzione del rispetto dei principi di buon andamento (97 Cost.), efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa (art. 1, comma 1, L. n. 241 del 1990), e non già perentorio. Conseguentemente, la loro scadenza non priva l'amministrazione del dovere di curare l'interesse pubblico, né rende l'atto sopravvenuto di per sé invalido”.

Il Collegio rileva che le sentenze del Consiglio di Stato richiamate dai ricorrenti, nel “ritenere applicabili anche per gli interventi soggetti a c.i.l.a. “i limiti di tempo e di motivazione declinati nell'art. 19, commi 3, 4, 6-bis e 6-ter l. n. 241/1990, in combinato disposto con il richiamo alle “condizioni” di cui all'art. 21-nonies della medesima normativa”, vanno non *praeter solum*, *sed contra constitutionem*.

Questo, per la Sezione II, non significa che non debba esser considerata commendevole la preoccupazione del G.A. di seconda ed ultima istanza là dove esso, per gli interventi edilizi assoggettati a CILA, ha ravvisato nella mancanza di sistematicità dei controlli, quindi dei termini entro cui l'Amministrazione può intervenire, un fattore di pregiudizio per il privato che non vedrebbe, così, mai stabilizzata la legittimità del proprio intervento. Ma soltanto che a quelle criticità non poteva rimediare una interpretazione *contra constitutionem* degli artt. 19, commi 3, 4, 6-bis e 6-ter l. n. 241/1990, sebbene soltanto la formale proposizione di un incidente di costituzionalità con riguardo all'art. 19 della L. n. 241/1990 - nella parte in cui non estende la disciplina di cui al suo terzo e quarto comma (anche) agli interventi edilizi soggetti a CILA, per violazione del principio del legittimo affidamento ed, in conseguenza, del primo comma dell'art. 117 Cost..

In altri termini, prosegue il Collegio, il compito che il Consiglio di Stato si è autoattribuito nelle sentenze richiamate dal ricorrente, sarebbe invece spettato alla Corte costituzionale: la sola a poter legittimamente dire se l'art. 19 della L. n. 241/1990, nel suo testo attuale, sia rispettoso del principio dell'inesauribilità del potere amministrativo (e dunque: dell'art. 97 Cost.) nell'escludere casi di decadenza dal potere di repressione degli abusi edilizi per interventi assoggettati a CILA, ovvero violativo del principio del legittimo affidamento (e quindi: del primo comma dell'art. 117 Cost.) nel non prevedere la estensione (anche) a questi ultimi della disciplina prevista dal suo terzo e quarto

15 Il Consiglio di Stato, con la pronuncia indicata, ha avuto modo di rilevare come: “5.1.2 Il rispetto del termine per la conclusione del procedimento si pone al di fuori di questo schema.

Benché con la legge generale sul procedimento amministrativo si sia assistito alla generalizzazione del dovere di rispettare il suddetto termine (art. 2, l. n. 241/1990), nessuna disposizione di legge lo ha elevato a requisito di validità dell'atto amministrativo, rimanendo dunque lo stesso confinato sul piano dei comportamenti dell'amministrazione, il quale ha dato luogo all'elaborazione da parte di questo Consesso dell'istituto del silenzio (sin dalla pronuncia della IV Sezione 22 agosto 1922, n. 429). Detto in altri termini, non si è assistito in questo campo a quel fenomeno di trascinamento di obblighi di comportamento sul terreno del giudizio di validità dell'atto, registratosi invece in alcuni settori del diritto civile (come, ad esempio, per gli obblighi di informativa precontrattuale per i contratti in materia di servizi finanziari conclusi a distanza: art. 67-septies decies, comma 4, cod. consumo).

E ciò è agevolmente spiegabile ricordando che l'esercizio della funzione pubblica è connotato dai requisiti della doverosità e della continuità, cosicché i termini fissati per il suo svolgimento hanno gioco forza carattere acceleratorio, in funzione del rispetto dei principi di buon andamento (97 Cost.), efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa (art. 1, comma 1, l. n. 241/1990), e non già perentorio. Conseguentemente, la loro scadenza non priva l'amministrazione del dovere di curare l'interesse pubblico, né rende l'atto sopravvenuto di per sé invalido.

A conferma di quanto ora osservato si può richiamare la successiva evoluzione normativa, segnata fondamentalmente dall'introduzione di un rito accelerato contro il silenzio (art. 2 l. n. 205/2000, aggiuntivo dell'art. 21-bis l. n. 241/1990; ora art. 117 cod. proc. amm.) e della regola della risarcibilità del danno da ritardo (mediante l'art. 2-bis l. n. 241/1990, introdotto con l. n. 69/2009; ora ), fino alla previsione per esso di una tutela di carattere indennitario (art. 2, comma 1-bis, aggiunto dal d.l. n. 69/2013, conv. dalla l. n. 98/2013). Il costante indirizzo di politica legislativa che si ricava dai citati interventi normativi è in sostanza quello di mantenere l'obbligo di rispettare i termini di conclusione del procedimento sul piano dei comportamenti, fonte di responsabilità patrimoniale in caso di violazione, ma giammai requisito di validità degli atti”.

comma.

D'altronde, aggiunge il Collegio, è senz'altro lecito dubitare della totale carenza di tutela a fronte dell'assenza di limiti temporali per l'esercizio di poteri repressivi da parte del Comune competente nei confronti di interventi edilizi assoggettati a CILA. Infatti, il soggetto interessato potrà sempre cautelativamente avanzare una richiesta di rilascio di permesso di costruire anche a fronte di interventi edilizi assoggettati a CILA – analogicamente a quanto invece espressamente previsto per la SCIA dal comma 7 dell'art. 22 del D.P.R. n. 380/2001 (alla cui stregua “è comunque salva la facoltà dell'interessato di chiedere il rilascio di permesso di costruire per la realizzazione degli interventi di cui al presente Capo”). Sarà poi il contenuto di accertamento dell'eventuale provvedimento di rigetto – proprio perché l'intervento edilizio di cui al presentato progetto doveva invece ritenersi assoggettato a CILA –, o comunque dell'atto doverosamente reso a fronte di un silenzio altrimenti giustiziabile a norma dell'art. 117 c.p.a., che tutelerà le ragioni dell'istante: consentendogli, ove successivamente l'Amministrazione interpellata ritenga di poter esercitare poteri repressivi per l'assenza di un previo titolo edilizio, di promuovere un'azione risarcitoria ex art. 2043 c.c. per danno da falsa informazione (per un importo che potrà totalmente coincidere con il valore dell'immobile che dovrà essere abbattuto – in base ad una ordinanza di demolizione legittima, ma a fronte di una complessiva condotta *contra jus* dell'ente locale che prima abbia ritenuto il relativo intervento assoggettato soltanto a CILA).

In conclusione, quindi, il Collegio esclude che, pur “nella mancanza di sistematicità dei controlli, quindi dei termini entro cui l'Amministrazione può intervenire”, l'autore di un intervento edilizio assoggettato a CILA rimanga privo di qualunque tutela: perché essa continuerà invece a poter sussistere, ma in termini esclusivamente risarcitori secondo le precedenti considerazioni, piuttosto che in quelli – certo più incisivi, ma a parere del giudice adito costituzionalmente impraticabili – della tutela in forma specifica secondo la prospettazione di cui alle sentenze del Consiglio di Stato richiamate dal ricorrente.

Il Collegio, quindi, afferma che, a suo giudizio, per tutte le ragioni esposte, le sentenze del Consiglio di Stato richiamate dal ricorrente non possono fornire alcun utile apporto per la decisione da assumere con riguardo al terzo motivo di ricorso, privilegiando, invece, una interpretazione *secundum constitutionem* (ex art. 97 Cost.) e conforme al senso “fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore” (ex art. 12, primo comma, delle cd. Preleggi) dell'art. 19 della L. n. 241/1990 ed esclude che nel caso di specie vi sia stata alcuna decadenza *ratione temporis* del Comune intimato dal potere di adottare la Ordinanza di ingiunzione alla demolizione del 17.05.2024.

La Sezione considera sempre salva, comunque, la possibilità che, nell'ipotesi di prosecuzione del giudizio in secondo grado a seguito dell'eventuale impugnazione della presente sentenza, il C.G.A.R.S., secondando una interpretazione della portata estensiva del terzo e quarto comma dell'art. 19 della L. n. 241/1990 a tutela del legittimo affidamento dell'autore di un intervento edilizio assoggettato a CILA, non ritenga di sollevare una questione di legittimità costituzionale di quella norma nel suo attuale testo per violazione del principio del legittimo affidamento – ovvero di uno fra i “vincoli derivanti dall'Ordinamento comunitario”, e quindi del primo comma dell'art. 117 Cost. – nel non aver previsto, così come invece per gli interventi assoggettati a SCIA, termini decadenziali per l'esercizio del potere di repressione degli abusi edilizi da parte dell'Amministrazione competente.

Con più stretto riguardo alla concreta formulazione della censura proposta, il Collegio esclude radicalmente che, come da tesi attorea, il Comune intimato abbia “illegittimamente comminato le sanzioni demolitorie, senza consentire ai ricorrenti di

poter conformare la loro attività edilizia intrapresa alla normativa vigente, così come consentito dalle norme ordinamentali ritenute applicabili anche alla CILA”, in quanto quel *vulnus* avrebbe potuto sussistere, così come invece il Collegio ha escluso, soltanto nell’ipotesi che nel caso di specie fosse stato analogicamente applicabile il terzo comma dell’art. 19 della L. n. 241, il quale, al suo secondo paragrafo, prevede che “qualora sia possibile conformare l’attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, l’amministrazione competente, con atto motivato, invita il privato a provvedere, prescrivendo le misure necessarie con la fissazione di un termine non inferiore a trenta giorni per l’adozione di queste ultime”. Laddove essi invece lamentano che “l’omessa considerazione della seconda CILA presentata dai ricorrenti nell’aprile di quest’anno, pertanto, costituisce elemento valutabile ai fini della correttezza del procedimento sanzionatorio comminato agli stessi”, la censura, secondo il Collegio, non merita alcun positivo apprezzamento, per le stesse ragioni di cui al punto II).

Il ricorso, in conclusione, viene rigettato.

\* \* \* \* \*

**Massime:**

**Tar Sicilia, Catania, sez. III, 21 gennaio 2025, n. 243**

- a) *“La c.d. comunicazione d’inizio lavori asseverata (CILA) rappresenta il titolo general-residuale, necessario per tutti gli interventi edilizi per i quali le norme del testo unico non impongono la SCIA o il permesso di costruire, ovvero che non rientrano ai sensi dell’art. 6 nell’attività edilizia libera; ne deriva che sono ricondotte alla medesima opere qualitativamente rilevanti come, a titolo puramente esemplificativo, gli interventi di manutenzione straordinaria leggera ovvero quelli che, pur comportando cambi di destinazione d’uso urbanisticamente non rilevanti, non riguardano parti strutturali dell’edificio e non incidono sui prospetti. Diversamente da quanto disposto per la SCIA, sulla conformità tecnico-giuridica della CILA non è, però, previsto un obbligo di controllo ordinario postumo entro un termine perentorio ravvicinato, in quanto la norma si limita a introdurre una sanzione pecuniaria “secca” in caso di omessa presentazione, senza in alcun modo disciplinare l’ipotesi in cui la stessa si profili contra legem.”.*
- b) *“Se per un verso non può ritenersi che la previsione, contenuta nel comma 5 dell’art. 6-bis del D.P.R. n. 380/2001, della sanzione pecuniaria per la mancata comunicazione asseverata dell’inizio dei lavori esaurisca il novero dei poteri che l’Amministrazione può spendere a seguito della presentazione della CILA, deve, comunque, affermarsi che il potere di controllo, oltre che al dato formale della sola presentazione, possa unicamente ricondursi all’accertamento che l’opera ricada effettivamente nell’ambito dell’edilizia sottoposta a tale strumento di semplificazione, senza che possano trovare ingresso altre questioni, in quanto estranee alla fattispecie disciplinata dal legislatore”.*
- c) *“La mancata previsione di controlli sistematici rischia di tradursi in un sostanziale pregiudizio per il privato, che non vedrebbe mai stabilizzarsi la legittimità del proprio progetto, di talché la presentazione della CILA, considerata anche la modesta entità della sanzione per la sua omissione, avrebbe, in sostanza, l’unico effetto di attirare l’attenzione dell’amministrazione sull’intervento, esponendolo ad libitum, in caso di errore sul contesto tecnico-normativo di riferimento, alle più gravi sanzioni per l’attività totalmente abusiva, che l’ordinamento correttamente esclude quando l’amministrazione abbia omesso di esercitare i dovuti controlli ordinari di legittimità sulla SCIA o sull’istanza di permesso”.*



- d) *“L’attività assoggettata a CILA non solo è libera, ma deve essere “soltanto” conosciuta dall’amministrazione, affinché essa possa verificare che, effettivamente, le opere progettate importino un modesto impatto sul territorio e non dissimolino interventi edilizi necessitanti di specifica autorizzazione”.*

**Tar Sicilia, Catania, sez. II, 23 gennaio 2025, n. 260**

- a) *“La C.I.L.A., a differenza della S.C.I.A., non ingenera alcun legittimo affidamento per silentium – l’onere del cui previo superamento graverebbe sull’Amministrazione che intenda adottare, dopo il suo consolidamento, una ordinanza di demolizione –, ma si risolve in una mera dichiarazione di scienza, alla quale l’ente locale competente può sempre disconoscere la capacità di produrre effetti giuridici senza alcuna necessità di un intervento in autotutela sulla stessa”.*
- b) *“I provvedimenti sanzionatori in materia edilizia sono atti vincolati che non richiedono una specifica valutazione delle ragioni di interesse pubblico che si intendono tutelare, né una comparazione di quest’ultimo con gli interessi privati coinvolti e sacrificati, non potendosi ammettere l’esistenza di alcun affidamento tutelabile alla conservazione di una situazione abusiva che il tempo non può legittimare, perché in questi casi vale il principio dell’inesauribilità del potere amministrativo di vigilanza e controllo e della sanzionabilità del comportamento illecito dei privati, qualunque sia l’entità dell’infrazione e il lasso temporale trascorso, salve le ipotesi di dolosa preordinazione o di abuso”.*

- c) *“In assenza di una specifica disposizione che espressamente preveda il termine come perentorio, comminando la perdita della possibilità di azione da parte dell’Amministrazione al suo spirare o la specifica sanzione della decadenza, il termine stesso deve intendersi come meramente sollecitatorio o ordinatorio; il suo superamento non determina, perciò, l’illegittimità dell’atto, ma una semplice irregolarità non viziante, poiché non esaurisce il potere dell’Amministrazione di provvedere.*

*Termini fissati a pena di decadenza per l’esercizio del potere di cui all’art. 27 del D.P.R. n. 380/2001 possono sussistere solo a fronte di puntuali e specifiche previsioni normative: poiché, ove così non fosse, verrebbe violato il principio del buon andamento dell’azione amministrativa sub specie temporis – e quindi e di conseguenza: il primo comma dell’art. 97 Cost.*

*L’esercizio della funzione pubblica è connotato dai requisiti della doverosità e della continuità, cosicché i termini fissati per il suo svolgimento hanno gioco forza carattere acceleratorio, in funzione del rispetto dei principi di buon andamento (97 Cost.), efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa (art. 1, comma 1, L. n. 241 del 1990), e non già perentorio. Conseguentemente, la loro scadenza non priva l’amministrazione del dovere di curare l’interesse pubblico, né rende l’atto sopravvenuto di per sé invalido.”.*

- d) *“È senz’altro lecito dubitare della totale carenza di tutela a fronte dell’assenza di limiti temporali per l’esercizio di poteri repressivi da parte del Comune competente nei confronti di interventi edilizi assoggettati a CILA. Infatti, il soggetto interessato potrà sempre cautelativamente avanzare una richiesta di rilascio di permesso di costruire anche a fronte di interventi edilizi assoggettati a CILA – analogicamente a quanto invece espressamente previsto per la SCIA dal comma 7 dell’art. 22 del D.P.R. n. 380/2001 (alla cui stregua “è comunque salva la facoltà dell’interessato di chiedere il rilascio di permesso di costruire per la realizzazione degli interventi di cui al presente Capo”). Sarà poi il contenuto di accertamento dell’eventuale provvedimento di rigetto – proprio perché l’intervento edilizio di cui al presentato progetto doveva invece ritenersi assoggettato a CILA –, o comunque dell’atto doverosamente reso a fronte*



*di un silenzio altrimenti giustiziabile a norma dell'art. 117 c.p.a., che tutelerà le ragioni dell'istante: consentendogli, ove successivamente l'Amministrazione interpellata ritenga di poter esercitare poteri repressivi per l'assenza di un previo titolo edilizio, di promuovere un'azione risarcitoria ex art. 2043 c.c. per danno da false informazione (per un importo che potrà totalmente coincidere con il valore dell'immobile che dovrà essere abbattuto - in base ad una ordinanza di demolizione legittima, ma a fronte di una complessiva condotta contra jus dell'ente locale che prima abbia ritenuto il relativo intervento assoggettato soltanto a CILA).*

*È da escludere che, pur nella mancanza di sistematicità dei controlli, quindi dei termini entro cui l'Amministrazione può intervenire, l'autore di un intervento edilizio assoggettato a CILA rimanga privo di qualunque tutela: essa continuerà invece a poter sussistere, ma in termini esclusivamente risarcitori, piuttosto che in quelli - certo più incisivi, ma costituzionalmente impraticabili - della tutela in forma specifica”.*



### [Corte costituzionale, 3 gennaio 2025 n. 1](#)

#### **Provincia autonoma di Trento – Edilizia residenziale pubblica – Case popolari – Requisito residenza da dieci anni – Incostituzionalità**

La Corte costituzionale ha dichiarato, in riferimento agli articoli 3 e 117, primo comma, della Costituzione, l'illegittimità costituzionale degli articoli 5, comma 2-bis, e 3, comma 2-bis, della legge della Provincia autonoma di Trento 7 novembre 2005, numero 15, nella parte in cui richiedono, per l'assegnazione dell'alloggio a canone sostenibile e per il contributo integrativo del canone di locazione, la residenza in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo.

Con riferimento a prestazioni che assicurano un'esistenza dignitosa e sono funzionali alla piena realizzazione della persona umana e all'effettivo esercizio degli altri diritti costituzionali, la previsione del requisito della residenza di dieci anni sul territorio della nazione non è sorretta da una valida ragione giustificatrice e non presenta alcuna correlazione con il bisogno abitativo. Si tradisce così il compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

Il requisito della residenza protratta, nella sua rigidità, pregiudica proprio chi sia costretto a trasferirsi di frequente, per le precarie condizioni di vita, e perciò si trovi in uno stato di più grave disagio e presenta una più accentuata incidenza lesiva con riguardo ai soggiornanti di lungo periodo, i quali, pur potendo vantare la permanenza quinquennale, necessaria per conseguire il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, più difficilmente cumulano i dieci anni di residenza richiesti dalla disposizione censurata.

### [Corte costituzionale, 19 dicembre 2024 n. 206](#)

#### **Trasporto pubblico – Noleggio con conducente – NCC – Regione Calabria – Competenza regioni al rilascio di nuove autorizzazioni al servizio di NCC – Obbligo di gara pubblica – Superamento dell'esclusiva a favore degli enti locali**

La Corte costituzionale – dopo la pronuncia numero 137 del 2024, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del divieto di rilascio di nuove autorizzazioni per il servizio di NCC, previsto dall'articolo 10-bis, comma 6, del decreto-legge numero 135 del 2018 – è tornata a giudicare il ricorso del governo avverso l'articolo 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Calabria numero 16 del 2023.

Secondo la Corte, dopo la riforma costituzionale del Titolo V del 2001, il trasporto pubblico locale costituisce una materia di competenza regionale residuale e quindi si deve ritenere che la rigida previsione contenuta nella risalente disciplina introdotta nel 1992 risulti cedevole rispetto a successive leggi regionali che definiscano un assetto più articolato e attuale, in funzione della tutela di un livello di interessi che riguarda importanti potenzialità di sviluppo dell'intero territorio regionale.

L'articolo 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Calabria numero 16 del 2023 riveste una duplice portata normativa: da un lato, infatti, alloca anche alla Regione

Calabria la funzione relativa al rilascio delle autorizzazioni per il servizio di NCC, dall'altro la disciplina attraverso una assegnazione diretta di tali autorizzazioni alla Ferrovie della Calabria srl.

Il principio di sussidiarietà non si oppone, ma anzi conferma la possibilità per la Regione di introdurre, nell'ambito della propria competenza legislativa residuale in materia di trasporto pubblico locale, norme che integrano, nel territorio regionale, quelle statali vigenti che declinano il livello di governo di allocazione della funzione di rilascio di autorizzazione al NCC. È quindi la “quasi totale assenza di vettori” il motivo che ha spinto il legislatore regionale ad intervenire, allo scopo di strutturare un servizio, quello di trasporto verso i luoghi di villeggiatura, che assume una dimensione prevalentemente sovracomunale – la cui percezione può sfuggire al livello municipale – interessando sia il collegamento tra le località turistiche e le linee ferroviarie e aeroportuali, sia la mobilità tra i vari comuni calabresi.

La Corte costituzionale ha invece dichiarato l'illegittimità costituzionale della previsione del rilascio delle autorizzazioni a svolgere il servizio di NCC direttamente a Ferrovie della Calabria srl: tale disciplina viola, infatti, l'obbligo del pubblico concorso previsto dall'articolo 8, comma 1, della legge numero 21 del 1992 e si pone pertanto in contrasto con la competenza statale in materia di tutela della concorrenza, che assume carattere trasversale e prevalente, fungendo da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare nelle materie di loro competenza, concorrente o residuale, sia pure nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta.

### Corte costituzionale, 19 dicembre 2024 n. 210

#### **Provincia autonoma di Bolzano - Commercio – Somministrazione alimenti e bevande – Codice del commercio**

La Corte costituzionale ha respinto le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Consiglio di Stato, sezione sesta, in relazione a due disposizioni del Codice del commercio della Provincia autonoma di Bolzano (legge della Provincia autonoma di Bolzano numero 12 del 2019).

L'articolo 3, comma 1, lettera v), numero 2) della legge provinciale – era stato censurato per violazione dell'articolo 27, comma 1, lettera a), del decreto legislativo numero 114 del 1998, che definisce il “*commercio sulle aree pubbliche*” senza escludere da tale ambito la somministrazione di alimenti e bevande con servizio assistito ai tavoli. La Corte ha dichiarato la questione non fondata, ritenendo che alle regioni speciali si estenda la competenza legislativa piena in materia di commercio spettante alle regioni ordinarie: dunque, dopo il 2001 il decreto legislativo numero 114 del 1998 ha acquisito carattere cedevole, applicandosi solo alle regioni che non abbiano adottato una propria legislazione nella materia del commercio.

L'articolo 65 della citata legge provinciale era stato censurato in quanto limiterebbe l'ambito del rinnovo dodicennale delle concessioni di posteggio su area pubblica (previsto dall'articolo 181, comma 4-bis, del decreto-legge numero 34 del 2020), circoscrivendolo alle sole concessioni non implicanti il servizio assistito di somministrazione. La Corte ha dichiarato le questioni sollevate inammissibili per incompleta ricostruzione del quadro normativo, in quanto il giudice *a quo* non ha tenuto conto della direttiva Bolkestein (direttiva servizi 2006/123/CE).

### Corte costituzionale, 23 gennaio 2025 n. 3

#### **Procedimento elettorale – Votazione – Elettore – Firma elettronica – Impedimento fisico – Impossibilità di apporre firma autografa - Illegittimità costituzionale della preclusione**

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 9,

terzo comma, della legge 17 febbraio 1968, numero 108 e 2, comma 6, del Codice dell'amministrazione digitale, nella parte in cui non prevedono per l'elettore, che non sia in grado di apporre una firma autografa per certificata impossibilità derivante da un grave impedimento fisico o perché si trova nelle condizioni per esercitare il voto domiciliare, la possibilità di sottoscrivere una lista di candidati per le elezioni.

La dignità umana è compromessa ogni volta in cui è lo stesso ordinamento giuridico che trasforma, in forza di un suo divieto o di una sua previsione, in inabile e bisognosa di assistenza una persona che, invece, sarebbe in grado, con propri mezzi, di provvedere a compiere una determinata attività.

La preclusione all'utilizzo della firma digitale anche per le persone con disabilità determina il paradosso per cui è l'ordinamento giuridico che, anziché rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, introduce esso stesso un aggravio né necessario, né proporzionato rispetto all'esigenza di verificare l'autenticità e la genuinità della sottoscrizione della lista di candidati, parimenti conseguibile consentendo all'elettore con disabilità di utilizzare la modalità elettronica per sostenere la lista di candidati.

#### Corte costituzionale, 6 marzo 2025 n. 22

**Autonomie speciali – Provincia di Bolzano – Obbligo – Regime sanzionatorio art. 38 TU Edilizia – Fiscalizzazione dell'abuso – Abusi edilizi sopravvenuti – Divieto di differenziazioni regionali**

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 10, della legge della Provincia di Bolzano 10 gennaio 2022, numero 1 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità provinciale per l'anno 2022), per violazione degli articoli 4 e 8 dello statuto speciale, in quanto in contrasto con le norme fondamentali di riforma economico sociale, quali sono gli articoli 36 e 38 del d.P.R. 6 giugno 2001, numero 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia).

La Corte ha per la prima volta riconosciuto che, al pari dell'articolo 36 del Testo unico edilizia, anche l'articolo 38, nel prevedere un peculiare regime sanzionatorio (fiscalizzazione dell'abuso) per i cosiddetti "abusi edilizi sopravvenuti" (ossia realizzati in conformità a un titolo abilitativo in seguito annullato), mira a proteggere interessi di primaria importanza e di segno complessivamente unitario (in quanto correlati al governo del territorio e alla tutela del paesaggio e dell'ambiente), con conseguente necessità di attuazione uniforme a livello nazionale che non può subire differenziazioni regionali.

Nella sentenza si afferma, in particolare, che le specifiche condizioni richieste dall'articolo 38 (impossibilità di procedere alla rimozione dei vizi procedurali e impossibilità tecnica di procedere alla restituzione in pristino), per consentire il pagamento di una sanzione pecuniaria pari al valore venale dell'opera abusiva in luogo della demolizione, costituiscono elementi determinanti del punto di equilibrio tra opposti interessi, individuato dal legislatore statale al fine di un ordinato governo del territorio. Pertanto, alle Regioni ad autonomia speciale e alle Province autonome non è dato introdurre ulteriori criteri di valutazione dell'impossibilità di ripristino, né della determinazione del "prezzo" da pagare per evitare la demolizione di un immobile; né, infine, graduare la sanzione in funzione della gravità del danno urbanistico arrecato dalla trasformazione del territorio.

#### Corte costituzionale, 7 marzo 2025 n. 25

**Cittadinanza – Disabilità – Violazione principio di uguaglianza – Acquisto cittadinanza – Obbligo di conoscenza dell'italiano - Illegittimità**

La Corte costituzionale ha affermato che viola il principio di uguaglianza la norma che subordina l'acquisto della cittadinanza – per matrimonio o naturalizzazione

- alla conoscenza dell'italiano a livello intermedio per qualunque straniero, senza eccezzuare chi versi in condizioni di oggettiva e documentata impossibilità di acquisirla in ragione di una disabilità. È stata, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9.1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 *«nella parte in cui non esonera dalla prova della conoscenza della lingua italiana il richiedente [la cittadinanza] affetto da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall'età, da patologie o da disabilità, attestate mediante certificazione rilasciata dalla struttura sanitaria pubblica»*. Secondo la Corte, è violato, anzitutto, il principio di eguaglianza formale per trattamento uguale - ingiustificato e irragionevole - di situazioni diverse. Infatti, con l'imposizione generalizzata del requisito linguistico, il legislatore non ha tenuto conto della condizione di coloro che, in ragione di determinate menomazioni, versano in situazione oggettivamente diversa dalla generalità dei richiedenti la cittadinanza. Ancora, la disciplina uniforme dettata dall'art. 9.1 offende il principio di eguaglianza nella sua declinazione sostanziale perché frapponne, anzi che rimuovere, un ostacolo all'acquisto dello status di cittadino per tale specifica categoria di persone vulnerabili e dà luogo ad una loro discriminazione indiretta.

Infine, la Consulta ha ritenuto che la norma sia irragionevole perché contraria al principio *«ad impossibilia nemo tenetur»*: il requisito della prova della conoscenza della lingua a livello intermedio si rivela, infatti, una condizione inesigibile per quegli stranieri che siano oggettivamente impediti ad apprendere la lingua in ragione di una disabilità.

### Corte costituzionale, 12 marzo 2025 n. 28

**Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione autonoma Sardegna – Misure di salvaguardia del paesaggio – Divieto temporaneo di realizzare nuovi impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili - Violazione dei limiti statutori – Violazione vincoli ordinamento Unione Europea – Illegittimità costituzionale**

La Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Sardegna n. 5 del 2024.

È costituzionalmente illegittimo il divieto, imposto da una legge regionale, di realizzare nuovi impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili per un periodo temporaneo, in attesa dell'approvazione della normativa regionale di individuazione delle aree idonee. Tale divieto, anche se limitato nel tempo, viola i principi fondamentali della legislazione statale in materia di energia, in particolare l'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021, che vieta l'introduzione di moratorie e sospensioni dei procedimenti di autorizzazione.

La potestà legislativa della Regione autonoma Sardegna in materia di produzione e distribuzione dell'energia elettrica, sebbene riconosciuta dallo Statuto speciale, deve esercitarsi nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

La tutela del paesaggio e dell'ambiente, pur essendo un obiettivo costituzionalmente rilevante, non può giustificare l'adozione di misure che impediscano in via generale e astratta la realizzazione di impianti da fonti rinnovabili, in contrasto con gli obblighi di decarbonizzazione e con il principio di massima diffusione delle energie rinnovabili stabiliti dalla normativa europea e statale.

### Corte costituzionale, 20 marzo 2025 n. 31

**Reddito di cittadinanza – Natura non assistenziale – Requisito residenza – Riduzione durata a cinque anni**

La Corte costituzionale ha affermato che il Reddito di cittadinanza (Rdc) – abro-

gato a decorrere dal 1° gennaio 2024 – non ha natura assistenziale, non essendo diretto a soddisfare un bisogno primario dell'individuo: si tratta, infatti, di una misura di politica attiva per l'occupazione, di carattere temporaneo, soggetta a precisi obblighi e soprattutto a rigide condizionalità che, se disattese, determinano il venir meno del diritto alla prestazione. Non trattandosi di una prestazione meramente assistenziale, un requisito di radicamento territoriale non determina, di per sé, una violazione del divieto di discriminazione indiretta e delle relative disposizioni del diritto dell'Unione, che pure vengono in considerazione nella questione in esame. In quest'ottica, il gravoso termine del pregresso periodo decennale non appare ragionevolmente correlato alla funzionalità precipua del Rdc e si pone in violazione dei principi di eguaglianza, di ragionevolezza e proporzionalità di cui all'articolo 3 della Costituzione (con assorbimento di tutte le altre questioni). La ragionevole correlazione con la misura del Rdc si realizza, invece, sostituendo il termine decennale con quello di cinque anni, che si presenta, per diverse ragioni, come una grandezza predata idonea a costituire un punto di riferimento presente nell'ordinamento. In questi termini, si ricompone armonicamente anche il rapporto con la sentenza della Corte di giustizia, prima richiamata, dal momento che, in riferimento a qualsiasi cittadino, sia italiano, sia degli altri Stati membri, sia di Paesi terzi, viene espunto il requisito della residenza decennale, ritenuto, da tale sentenza, contrastante, in riferimento però ai soli cittadini di Paesi terzi, con l'ordinamento dell'Unione europea. Si evita così, oltretutto, l'insorgere di una discriminazione alla rovescia in relazione ai cittadini dell'Unione europea, che rimanevano ancora soggetti al termine decennale.

#### Corte costituzionale, 20 marzo 2025 n. 37

#### **Provincia autonoma di Bolzano – Espropriazione – Vincoli preordinati all'esproprio – Periodo di franchigia - Durata decennale - Illegittimità**

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 61, comma 2, della legge della Provincia di Bolzano 10 luglio 2018, numero 9 (Territorio e paesaggio), nella parte in cui dispone che il termine di efficacia dei vincoli preordinati all'esproprio è di "10 anni", anziché di "5 anni".

La Corte ha ritenuto che tale disciplina, nello stabilire la durata decennale dei vincoli (cosiddetto "periodo di franchigia", durante il quale non sorge l'obbligo di indennizzo), abbia violato gli articoli 3 e 42 della Costituzione, determinando un'irragionevole e sproporzionata compressione del diritto di proprietà.

La sentenza sottolinea che l'articolo 9, comma 2, del Testo unico edilizia (d.P.R. numero 327 del 2001) stabilisce la durata dei vincoli preordinati all'esproprio in cinque anni, confermando l'analoga previsione della legge numero 1187 del 1968. Le regioni a statuto speciale e le province autonome, nell'esercizio della loro potestà legislativa esclusiva in materia urbanistica, possono prevedere una diversa durata, purché la stessa si fondi su ragioni giustificative connesse a particolari esigenze emergenti dalla realtà sociale.

La disposizione censurata stabilisce in via generale la durata decennale del periodo di franchigia di tutti i vincoli urbanistici preordinati all'esproprio, senza alcun riferimento a realtà o esigenze peculiari. Non essendo giustificata da simili esigenze, la durata obiettivamente eccessiva del periodo decennale di franchigia, resa evidente dalla sua macroscopica divergenza rispetto al periodo determinato dal legislatore statale, disvela l'irragionevolezza e la sproporzione della scelta operata da quello provinciale.



[Corte costituzionale, 17 aprile 2025 n. 48](#)

**Istruzione – Iscrizione percorsi istruzione – Vaccinazione anti-HPV – Tutela della salute – Livelli essenziali delle prestazioni – Legittimità costituzionale obbligo di documentazione**

La Corte costituzionale ha respinto le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in relazione all'articolo 1 della legge della Regione Puglia numero 22 del 2024. Tale disposizione inserisce l'articolo 4-*bis* nella legge della Regione Puglia numero 1 del 2024, stabilendo che l'iscrizione ai percorsi d'istruzione previsti nella fascia di età 11-25 anni, compreso quello universitario, sia subordinata alla presentazione di un documento attestante, alternativamente: la somministrazione del vaccino anti Papilloma virus (HPV), l'avvio del programma di somministrazione, il rifiuto della somministrazione o l'avvenuto espletamento del colloquio informativo sui benefici del vaccino. È però contemplata la possibilità di esprimere il «*formale rifiuto*» di produrre alcun documento.

Tale disposizione rappresenta un legittimo esercizio della potestà legislativa regionale nelle materie della tutela della salute e dell'istruzione, non violando le competenze statali in materia di norme generali sull'istruzione e livelli essenziali delle prestazioni, né i principi costituzionali di uguaglianza e diritto allo studio, né le norme europee sul trattamento dei dati personali.

[Corte costituzionale, 17 aprile 2025 n. 49](#)

**Enti locali – Tributi locali – Imposta municipale unica – IMU – Assoggettabilità a imposta – Presupposto impositivo – Immobili non locati**

La Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, numero 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, numero 214, sollevate, in riferimento agli articoli 3 e 53 della Costituzione.

È costituzionalmente legittimo l'assoggettamento ad IMU degli immobili dell'impresa destinati alla vendita e non locati, in quanto tali beni, seppur non produttivi di reddito, costituiscono un valido indice di capacità contributiva, rilevando l'astratta possibilità di esercizio dei diritti connessi al possesso e non il loro concreto utilizzo. Spetta al legislatore, nell'ambito della propria discrezionalità, determinare modalità e condizioni delle agevolazioni fiscali, nel rispetto del principio di ragionevolezza.

L'IMU è un'imposta sul patrimonio immobiliare, avente come presupposto il possesso, la proprietà o la titolarità di altro diritto reale, e che un immobile non costituisce un valido indice di capacità contributiva solo se sia inutilizzabile nonostante uno sforzo diligente per tornarlo in possesso, come è stato deciso nella sentenza numero 60 del 2024, che ha dichiarato incostituzionale la disciplina dell'IMU nella parte in cui non prevede che non siano soggetti a tale imposta gli immobili non utilizzabili né disponibili, per i quali sia stata presentata denuncia all'autorità giudiziaria.

[Corte costituzionale, 18 aprile 2025 n. 51](#)

**Enti locali – Incostituzionalità – Legge Regione Lazio – Trasformazione edilizia – Cambio destinazione d'uso – Competenza comunale – Consiglio comunale**

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 4, della legge della Regione Lazio numero 7 del 2017, in materia di rigenerazione urbana e recupero edilizio.

Il legislatore regionale ha consentito, in via transitoria, l'esecuzione di interventi di trasformazione edilizia con mutamento della destinazione d'uso, in deroga alle previsioni dello strumento urbanistico e in assenza di una valutazione da parte del Consiglio comunale. L'intervento del legislatore regionale comporta il rischio di un aumento incontrollato del carico urbanistico e degli insediamenti abitativi, anche in danno della destinazione di determinate aree a finalità socialmente rilevanti. Ciò risulta distonico rispetto alla stessa finalità generale della legge regionale di pervenire a una rigenerazione urbana «intesa in senso ampio e integrato», comprendente non solo aspetti edilizi e urbanistici, ma anche profili economici e sociali.

Le leggi regionali che comportino deroghe al principio di pianificazione sono dunque soggette a un giudizio di proporzionalità con riguardo all'adeguatezza e necessità della limitazione imposta all'autonomia comunale in merito a una funzione amministrativa che il legislatore statale ha individuato come connotato fondamentale dell'autonomia stessa. La sottrazione di questi determinanti interventi di trasformazione edilizia alla valutazione consiliare comporta una ingiustificata e non proporzionata compressione della potestà pianificatoria comunale.

#### Corte costituzionale, 29 aprile 2025 n. 62

##### **Servizi pubblici – Trasporti – Imprese funebri – Noleggio con conducente – NCC – Servizio di ambulanze – Riparto di competenze**

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 4, della legge della Regione Calabria 29 novembre 2019, numero 48 (Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria), come sostituito dall'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge della Regione Calabria 7 agosto 2023, numero 38, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 29 novembre 2019, n. 48 (Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria)», nella parte in cui vietava alle imprese funebri l'esercizio del servizio di noleggio con conducente di ambulanza per trasporto non urgente e programmabile.

La previsione censurata, adottata dalla Regione Calabria nell'esercizio della competenza legislativa concorrente in materia di tutela della salute, ha introdotto per le imprese funebri una barriera all'ingresso nel mercato del servizio di ambulanza generalmente inteso (vale a dire comprensivo sia del trasporto di soccorso, che di quello non urgente e programmabile di pazienti, effettuato mediante servizio di NCC di ambulanza), così interferendo con la materia «*tutela della concorrenza*», di competenza legislativa esclusiva statale.

La Corte costituzionale, inoltre, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale in via consequenziale, per analogo vizio di competenza, del comma 4, dell'articolo 7, della legge della Regione Calabria numero 48 del 2019, anche nella parte in cui vietava l'esercizio di attività funebre ai soggetti che svolgono il solo servizio di NCC con ambulanza per trasporto non urgente e programmabile.

\* \* \*

#### Corte Suprema di Cassazione, Civile, Sez. II, 19 novembre 2024, n. 29748

##### **Enti locali – Sanzioni amministrative – Notifica contravvenzione – Annullamento dell'ingiunzione di pagamento**

Il deposito telematico degli atti processuali si perfeziona nel momento in cui viene generata la ricevuta di avvenuta consegna da parte del gestore di posta elettronica certificata del Ministero della giustizia, ai sensi dell'art. 16 bis, comma 7, del d.l. n. 179 del 2012 (conv. con modif. dalla l. n. 221 del 2012), inserito dall'art. 1, comma 19, n. 2,

della l. n. 228 del 2012 e modificato dall'art. 51, comma 2, lett. a) e b), del d.l. n. 90 del 2014 (conv., con modif., dalla l. n. 114 del 2014).

Il definitivo consolidarsi dell'effetto di tempestivo deposito prodottosi, in via anticipata, con la ricezione della ricevuta di avvenuta consegna (RdAC) è subordinato all'esito positivo dei successivi controlli, la cui prova è data dal messaggio di posta elettronica certificata contenente l'esito dell'intervento di accettazione da parte della cancelleria (cd. quarta PEC).

Se nel fascicolo telematico del Comune mancano i documenti che dovrebbero provare la notifica della contravvenzione all'automobilista, l'ingiunzione di pagamento è da annullare.

### **Corte Suprema di Cassazione, Penale, Sez. III, 27 novembre 2024, n. 45425**

#### **Enti locali – Edilizia – Diritto all'abitazione – Manufatto abusivo – Ordine di demolizione – Revoca – Istanza di condono – Prescrizione**

Il diritto all'abitazione, riconducibile agli artt. 2 e 3 Cost. e all'art. 8 CEDU, non è tutelato in termini assoluti, ma è temperato con altri valori di pari rango costituzionale, come l'ordinato sviluppo del territorio e la salvaguardia dell'ambiente, che giustificano, secondo i criteri della necessità, sufficienza e proporzionalità, l'esecuzione dell'ordine di demolizione di un immobile abusivo, sempre che tale provvedimento si riveli proporzionato rispetto allo scopo che la normativa edilizia intende perseguire, rappresentato dal ripristino dello *status* preesistente del territorio.

L'autorità giudiziaria, nel dare esecuzione all'ordine di demolizione di un immobile abusivo costituente l'unica abitazione familiare, è tenuta a rispettare il principio di proporzionalità enunciato dalla giurisprudenza convenzionale nelle sentenze della Corte EDU, 21/04/2016, Ivanova e Cherkezov c. Bulgaria, e della Corte EDU, 04/08/2020, Kaminskas c. Lituania, a condizione che chi intenda avvalersene si faccia carico di allegare, in modo puntuale, i fatti adottati a sostegno del suo rispetto. Tali fatti non possono dipendere dalla inerzia del ricorrente ovvero dalla volontà sua o del destinatario dell'ordine, non potendo il condannato lucrare sul tempo inutilmente trascorso dalla data di irrevocabilità della sentenza, posto che l'ingiunzione a demolire trova causa proprio dalla sua inerzia.

L'ordine di demolizione del manufatto abusivo disposto con la sentenza di condanna ha carattere reale, con effetti sul soggetto che si trova in rapporto con il bene, anche se non è l'autore dell'abuso, con la conseguenza che non può ricondursi alla nozione convenzionale di "pena" nel senso elaborato dalla giurisprudenza della Corte EDU e non è soggetto a prescrizione.

In tema di reati edilizi, dopo l'acquisizione dell'opera abusiva al patrimonio disponibile del Comune, qualora il consiglio comunale non abbia deliberato il mantenimento del manufatto, ravvisando l'esistenza di prevalenti interessi pubblici, il condannato può chiedere la revoca dell'ordine di demolizione soltanto per provvedere spontaneamente all'esecuzione di tale provvedimento, essendo privo di interesse ad avanzare richieste diverse, in quanto il procedimento amministrativo sanzionatorio ha ormai come unico esito obbligato la demolizione della costruzione a spese del responsabile dell'abuso.

### **Corte Suprema di Cassazione, Sez. Lavoro, 8 dicembre 2024, n. 31518**

#### **Impiego Pubblico – Funzioni Locali – Costo del personale – Copertura finanziaria**

In tema di pubblico impiego contrattualizzato, le decisioni datoriali che incidono sul costo del personale e comportano spese a carico della P.A. richiedono la necessaria

copertura finanziaria e di spesa, in mancanza della quale gli atti adottati e le procedure svolte sono privi di effetti e non producono il sorgere di diritti delle parti, eccezione fatta per i rapporti di lavoro di fatto, stipulati in violazione sia della legge sia della contrattazione collettiva, che devono essere comunque remunerati per effetto del disposto dell'art. 2126 c.c. e dei principi sanciti dagli artt. 35 e 36 della Costituzione

**Corte Suprema di Cassazione, Civile, Sez. Tributaria, 16 dicembre 2024, n. 32690**

**Enti locali – Tributi locali – IMU – Fabbricati enti *no profit* – Attività sanitaria – Esenzione IMU**

In materia di IMU, per usufruire dell'esenzione prevista dall'art. 7, comma 1, lett. i, del d.lgs. 30 novembre 1992, n. 504 (in forza del rinvio disposto dall'art. 9, comma 8, del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23), non è sufficiente che un immobile sia utilizzato per lo svolgimento di attività assistenziali o sanitarie, in regime di convenzione con il S.S.N. e con tariffe imposte dalla Regione in ossequio ai limiti fissati dal d.P.C.M. 29 novembre 2001 per la compartecipazione percentuale degli utenti ai costi delle prestazioni erogate, in presenza dei requisiti previsti dagli artt. 3 e 4, comma 2, del d.m. 19 novembre 2012, n. 200, da una fondazione senza finalità lucrativa e con carattere di ONLUS, ma è necessario che quest'ultima – oltre ad assolvere l'obbligo dichiarativo di cui all'art. 9, comma 6, del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, nelle forme stabilite dall'art. 6 del d.m. 19 novembre 2012, n. 200, che è adempimento essenziale ed imprescindibile per godere dell'agevolazione (anche in caso di utilizzazione “mista”) - dimostri che le attività a cui l'immobile è destinato, oltre a rientrare tra quelle esenti secondo la tipizzazione legislativa e regolamentare, siano svolte con modalità “non commerciali” nell'accezione sancita dalla decisione adottata dalla Commissione Europea del 19 dicembre 2012.

**Corte Suprema di Cassazione, Civile, Sez. Tributaria, 24 dicembre 2024, n. 34267**

**Enti locali – Tributi locali – TOSAP – Società *in house* – Soggettività tributaria**

In ambito tributario non vale il richiamo alla società ‘legale’ e alla società *in house*. Si tratta, infatti, di ambito in cui il rilievo di questo rapporto di immedesimazione (intorno al quale dovrebbe concettualmente ruotare il riconoscimento dell'esenzione) è stato decisamente escluso, posto che la società *in house* è comunque assistita da una soggettività autonoma di derivazione privatistica. Ancor più esplicito è il principio affermato da Cass. n. 37951/21 (anche qui con vari richiami) in tema di soggettività passiva Iva di operatore ‘indipendente’ ai sensi dell'art. 4 Sesta Direttiva, principio con il quale si è escluso nel fenomeno *in house* providing il suddetto rapporto di immedesimazione organica socio-società, evidenziandosi che il controllo pubblico dominante, per quanto svolto attraverso strumenti derogatori rispetto agli ordinari meccanismi di funzionamento sociale, non incide sull'alterità soggettiva della società rispetto all'amministrazione pubblica, in quanto la società *in house* rappresenta pur sempre un centro di imputazione di rapporti e posizioni giuridiche soggettive diverso dall'ente partecipante.

Non mancano, poi, collimanti applicazioni del principio anche nell'imposizione locale, essendosi ad esempio stabilito che l'esenzione Ici prevista dall'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 504 del 1992, non opera per gli immobili di proprietà comunale concessi gratuitamente in uso ad una società “*in house*” per la gestione di un servizio pubblico (nella specie, il servizio idrico integrato) tenuto conto, per un verso, che il permanere della proprietà degli stessi in capo all'ente costituisce il presupposto della concessione e, per un altro, che la gratuità dell'utilizzo non muta la natura della concessione stessa, implicante comunque un rapporto tra soggetti giuridici distinti.

[Corte Suprema di Cassazione, Sez. Tributaria, 19 febbraio 2025, n. 4303](#)

**Enti locali – Tributi locali – IMU – Esenzione - Casa assegnata *ex coniuge* – Abitazione principale – Necessarietà residenza o dimora abituale**

L'esenzione dal pagamento dell'IMU prevista dall'art. 1, comma 707, della legge n. 147/2013 in relazione al possesso di casa coniugale assegnata al coniuge, a seguito di provvedimento di separazione legale, annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio, postula che in detta unità immobiliare la contribuente abbia stabilito la propria residenza anagrafica e la dimora abituale. Tali disposizioni hanno, dunque, individuato un nuovo soggetto passivo IMU, a seguito di assegnazione della casa familiare al coniuge non proprietario dell'unità immobiliare (art. 13 d.l. n. 201/2011) e stabilito a favore di questi l'esenzione con riferimento alla casa coniugale assegnata. Restano, tuttavia, immutate le menzionate condizioni per godere del beneficio, costituite dalla contemporanea presenza della residenza anagrafica e della dimora abituale nell'alloggio assegnato.

[Corte Suprema di Cassazione, Sez. Tributaria, 19 febbraio 2025, n. 4305](#)

**Enti locali – Tributi locali – IMU – ICI - Riduzione base imponibile – Vincolo culturale – Beni culturali**

In tema di IMU, la riduzione della base imponibile nella misura del 50%, che l'art. 13, comma 3, lett. a), del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, riconosce per i fabbricati di interesse storico o artistico soggetti alla "dichiarazione di interesse culturale" ai sensi degli artt. 10 e 13 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, non si applica ai fabbricati soggetti alle sole prescrizioni di tutela indiretta ai sensi dell'art. 45 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, per la materiale vicinanza o adiacenza a terreni o fabbricati dichiarati di interesse culturale, trattandosi di disposizione insuscettibile di interpretazione estensiva o analogica per l'eccezionalità dell'agevolazione concessa in relazione al valore culturale dell'immobile;

L'agevolazione è strettamente connessa alla proprietà di aree interessate dalla presenza di manufatti artistici o storici ovvero di reperti archeologici o etnoantropologici, non potendo valere tale condizione anche per i fabbricati edificati *ex post* sulle medesime aree per i quali non vi sia stata un'autonoma dichiarazione di interesse culturale.

[Corte Suprema di Cassazione, Sez. Lavoro, 20 febbraio 2025, n. 4433](#)

**Enti locali – *In house* – Assunzioni obbligatorie – Chiamata diretta nominativa - Inapplicabilità**

Alle società *in house*, per il periodo di vigenza dell'art. 18, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008, conv., con modif., dalla legge n. 133 del 2008, non si applica il disposto dell'art. 35, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, in base al quale le assunzioni obbligatorie, da parte delle amministrazioni pubbliche, aziende ed enti pubblici del coniuge superstite e dei figli del personale delle Forze armate, delle Forze dell'ordine, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e del personale della Polizia municipale deceduto nell'espletamento del servizio, nonché delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata di cui alla legge n. 466 del 1980, e successive modificazioni ed integrazioni, avvengono per chiamata diretta nominativa;

In tema di assunzioni obbligatorie nel periodo anteriore all'entrata in vigore del d.lgs. n. 151 del 2015, alle società *in house* si applica il disposto dell'art. 7, comma 1, legge n. 68 del 1999, nel testo all'epoca vigente. Infatti, detto art. 35, comma 2, non è richiamato dall'art. 18, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008, conv., con modif., dalla leg-

ge n. 133 del 2008 (né, in realtà, dal successivo art. 19 del d.lgs. n. 175 del 2016). Ne consegue che non può ritenersi esistente un diritto del ricorrente all'assunzione con chiamata diretta nominativa, stante la sua condizione di orfano di caduto sul lavoro, ex art. 35, comma 2, d.lgs. n. 165 del 2001.

#### [Corte Suprema di Cassazione, Sez. Tributaria, 20 febbraio 2025, n. 4445](#)

##### **Enti locali – Tributi locali – ICI – IMU – Accertamento – Sgravio parziale – Infondatezza parziale – Poteri del giudice**

È principio consolidato di questa Corte e condiviso dal collegio, quello secondo cui il processo tributario è annoverabile tra quelli di “impugnazione-merito”, in quanto diretto ad una decisione sostitutiva sia della dichiarazione resa dal contribuente sia dell'accertamento dell'ente impositore, sicché il giudice, ove ritenga invalido l'avviso di accertamento per motivi non formali, ma di carattere sostanziale, non può limitarsi al suo annullamento, ma deve esaminare nel merito la pretesa e ricondurla alla corretta misura, entro i limiti posti dalle domande di parte, restando, peraltro, esclusa dall'art. 35, co. 3, ultimo periodo, d.lgs. n. 546/1992, la pronuncia di una sentenza parziale solo sull'*an* o di una condanna generica;

Quando il giudice ravvisa l'infondatezza parziale della pretesa dell'ente impositore, non deve né può limitarsi ad annullare l'atto impositivo, ma deve quantificare la pretesa tributaria entro i limiti posti dal *petitum* delle parti, dando alla pretesa dell'amministrazione un contenuto quantitativo diverso da quello sostenuto dalle parti contendenti, avvalendosi degli ordinari poteri di indagine e di valutazione dei fatti e delle prove consentiti dagli artt. 115-116 c.p.c., e senza che ciò costituisca attività amministrativa di nuovo accertamento, rappresentando invece soltanto l'esercizio dei poteri di controllo, di valutazione e di determinazione del quantum della pretesa tributaria, oppure costituisca violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, come erroneamente ritenuto dai giudici di appello, essendo chiaramente consentito al giudice tributario, in un giudizio che non è solo “sull'atto”, da annullare, ma anche e principalmente sul rapporto sostanziale tra amministrazione finanziaria e contribuente, la riduzione della pretesa avanzata dalla prima con l'atto impositivo.

#### [Corte Suprema di Cassazione, Sez. Lavoro, 21 febbraio 2025, n. 4574](#)

##### **Enti locali - Impiego Pubblico – Funzioni Locali – Costo del personale – Compenso lavoro straordinario**

Nel pubblico impiego contrattualizzato (D.Lgs. n. 165/2001), il diritto al compenso per lavoro straordinario svolto presuppone la previa autorizzazione dell'amministrazione, la quale implica la valutazione della sussistenza delle ragioni di interesse pubblico che impongono il ricorso a tali prestazioni e comporta la verifica della compatibilità della spesa con le previsioni di bilancio.

#### [Corte Suprema di Cassazione, Sez. Lavoro, 24 febbraio 2025, n. 4797](#)

##### **Enti locali – Personale – Polizia Locale – Agente *stalker* – Condotta extralavorativa – Licenziamento – Legittimità**

L'incidenza sul rapporto di lavoro del comportamento extralavorativo imputato al ricorrente e la conseguente ricorrenza nella specie della giusta causa di recesso, apprezzamento plausibilmente fondato sull'intrinseca gravità delle condotte medesime e sulla loro particolare riprovevolezza che ne ha giustificato la rilevanza penale quale reato-sentinella a prevenzione di ben più gravi epiloghi ed altresì correttamente formu-

lato in rapporto alla specifica posizione lavorativa del ricorrente chiamato ad operare a presidio degli interessi dell'intera collettività.

### [Corte Suprema di Cassazione, Sez. Lavoro, 26 febbraio 2025, n. 4984](#)

**Enti locali – Pubblico impiego contrattualizzato – Diritto al pagamento delle prestazioni – Lavoro straordinario – Consenso del datore di lavoro – Art. 2126 cc**

In tema di pubblico impiego contrattualizzato, il dipendente ha diritto al pagamento della prestazione per lavoro straordinario, ove sia resa con il consenso, anche implicito, del datore di lavoro o di chi abbia il potere di conformarla e, comunque, *non insciente o prohibente domino* o in modo coerente con la volontà del soggetto preposto, ben potendo l'esecuzione di detta prestazione essere dimostrata anche tramite testi, a prescindere da quanto previsto dall'art. 3, comma 83, della legge n. 244 del 2007, in base al quale le pubbliche amministrazioni non possono erogare compensi per lavoro straordinario se non previa attivazione dei sistemi di rilevazione automatica delle presenze.

### [Corte Suprema di Cassazione, Sez. Lavoro, 7 marzo 2025, n. 6135](#)

**Enti locali - Impiego Pubblico – Funzioni Locali – Licenziamento – Termine di conclusione del procedimento**

Il termine perentorio di conclusione del procedimento disciplinare previsto dall'art. 55-*bis*, comma 4, D.Lgs. n. 165/2001, *ratione temporis* applicabile, decorre dall'acquisizione della notizia dell'infrazione, da individuarsi all'esito di tutti quegli accertamenti che, secondo una valutazione di ragionevolezza da compiersi *ex ante*, avrebbero potuto apportare elementi utili alla contestazione della condotta addebitata o di quelle connesse, nel pieno rispetto dei principi di proporzionalità e adeguatezza della sanzione.

### [Corte Suprema di Cassazione, Sez. Lavoro, 25 marzo 2025, n. 7849](#)

**Enti locali - Impiego Pubblico – Funzioni Locali – Comando – Indennità di amministrazione**

La Corte conferma il proprio orientamento, secondo cui è irrilevante la natura delle mansioni e dei compiti svolti dai lavoratori dipendenti di enti diversi dal Ministero della Giustizia ed ivi distaccati, o comandati, ai fini del riconoscimento della indennità di amministrazione, prevista dall'art. 34 del CCNL comparto ministeri per i lavoratori dipendenti del Ministero della Giustizia e, successivamente, dall'art. 28 del CCNL del 16.2.1999, per essere l'indennità correlata alla specifica posizione ordinamentale dei dipendenti del Ministero della Giustizia, diversa e distinta, per effetto della disciplina legale e contrattuale, da quella del personale proveniente da enti diversi, che ha uno stato giuridico ed economico totalmente diverso, in ragione della fonte della sua regolazione, legale e/o contrattuale, non ammettendosi alcuna contaminazione tra i trattamenti economici previsti da eventuali diverse discipline negoziali di settore, come è desumibile anche dal fatto che l'art. 73 commi 1, 3, 4, 5 e 6-*bis* del D.Lgs. n. 29 del 1993, come successivamente modificato, ed oggi corrispondente per contenuto all'art. 70 del D.Lgs. 165/2001, pone, al comma 12, a carico dell'ente che utilizza il personale di altre pubbliche amministrazioni, in posizione di comando, di fuori ruolo, o in altra analoga posizione.



**Corte Suprema di Cassazione, Sez. Lavoro, 25 marzo 2025, n. 7887****Enti locali – Orari – Assenze – Permessi – Aspettativa – Sindaco – Riduzione dell'indennità di funzione**

In tema di indennità spettante ai sindaci lavoratori dipendenti, la riduzione obbligatoria prevista dall'art. 82, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000, per coloro che non abbiano chiesto l'aspettativa, trova applicazione automatica in forza della legge, indipendentemente da delibere comunali successive. Ne consegue che, in caso di percezione dell'indennità in misura non correttamente ridotta, il soggetto è tenuto alla restituzione della parte indebitamente ricevuta, anche se tale riduzione non risulta formalmente disposta da delibere precedenti o contestuali.

**Corte Suprema di Cassazione, Civile, Sez. III, 16 aprile 2025, n. 9964****Danni – Responsabilità civile P.A. – Enti locali – Alluvione – Azione di regresso Stato su ente locale – Responsabilità del Sindaco**

Sussiste la responsabilità diretta della pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 2043 cod. civ., per il fatto penalmente illecito commesso dalla persona fisica appartenente all'amministrazione, tale da far reputare sussistente l'immedesimazione organica con quest'ultima, non solo in presenza di formale provvedimento amministrativo, ma anche quando sia stato illegittimamente omesso l'esercizio del potere autoritativo. Resta fermo, naturalmente, che la commisurazione, in concreto, delle responsabilità degli enti (di ciascuno dei quali il sindaco, come s'è detto, era organo), nel riparto interno tra di essi ai fini del regresso, resta regolata dall'art. 2055 cod. civ. e dalle regole di riparto degli oneri di allegazione e prova che da esso discendono.

**Corte Suprema di Cassazione, Sez. Tributaria, 21 aprile 2025, n. 10394****Enti locali – Tributi locali – Imposta municipale unica – IMU – ICI – Esenzione – Fabbricati locati – Mercè – Immobili merce**

In tema di IMU, l'esenzione prevista dall'art. 13, comma 9-bis, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, nel testo novellato dall'art. 2, comma 2, lett. a, del d.l. 31 agosto 2013, n. 102, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 ottobre 2013, n. 124, per i «fabbricati costruiti e destinati dall'impresa costruttrice alla vendita» (c.d. «immobili – merce»), non può essere riconosciuta in caso di locazione (ancorché transitoria) dei medesimi nel corso dell'anno di riferimento, non essendone consentita la fruizione proporzionalmente commisurata al periodo infrannuale di godimento da parte del contribuente secondo la previsione dell'art. 9, comma 2, del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, in quanto il legislatore ha espressamente tipizzato le fattispecie di riduzione o esenzione usufruibili anche per un periodo di durata inferiore all'anno di riferimento, in relazione alla sussistenza per un tempo corrispondente di una predeterminata condizione di fatto o di diritto.

**Corte Suprema di Cassazione, Sez. Tributaria, 28 aprile 2025, n. 11095****Enti locali – Tributi locali – Imposta municipale unica – IMU – ICI – Accertamento – Esenzione – Diritto abitazione – Coniuge superstite**

Non vi è dubbio che l'art. 9, comma 1, del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, a cui fa rinvio l'art. 13, comma 1, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 e s.m., individua anche il titolare del diritto reale di abitazione come soggetto passivo dell'IMU. Per cui, nel caso di spettanza del diritto di abitazione ex art. 540, secondo comma, cod. civ., l'IMU deve essere

interamente assolta dal coniuge superstite sulla casa adibita a residenza familiare durante la vita del *de cuius*.

Premesso che scopo dell'art. 540, secondo comma, cod. civ. è di tutelare il coniuge superstite e la stabilità della famiglia, anche in proiezione e, quindi, anche in presenza della morte dell'altro coniuge, per cui l'unica condizione richiesta perché operi la riserva del diritto reale di godimento in parola è la esistenza di un rapporto di coniugio e di effettiva convivenza al momento dell'apertura della successione, non rilevando in alcun modo la circostanza che il coniuge superstite sia il primo o il secondo, il diritto di abitazione sulla casa adibita a residenza familiare, in favore del coniuge superstite, non è configurabile ogni volta che l'immobile sia in comunione con terzi. Infatti, la norma prevede che esso sia configurabile solo quando l'abitazione familiare sia di proprietà esclusiva del *de cuius* ovvero in comunione tra questi ed il suo coniuge superstite. Per cui, nel caso di comunione della casa con un terzo non è realizzabile l'intento del nostro legislatore di assicurare, in concreto, al coniuge sopravvissuto il godimento pieno del bene oggetto del diritto. Per cui, in tale evenienza, l'IMU sarà dovuta soltanto dai coeredi comproprietari dell'immobile, non essendo titolare di alcun diritto reale il coniuge superstite, a prescindere dalla destinazione a residenza familiare durante la vita del *de cuius*.

### [Corte Suprema di Cassazione, Sez. Tributaria, 28 aprile 2025, n. 11097](#)

#### **Enti locali – Tributi locali – Imposta municipale unica – IMU – ICI – Eredi – Versamento *pro quota***

L'art. 65 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, è applicabile soltanto alle imposte dirette, mentre per l'IMU non vi un'espresa deroga al principio generale della ripartizione *pro quota* tra i coeredi del debito del *de cuius*. Per cui, in tema di responsabilità per i debiti ereditari tributari, in mancanza di norme speciali che vi derogino, si applica la disciplina comune di cui agli artt. 752 e 1295 cod. civ., in base alla quale gli eredi rispondono dei debiti in proporzione delle loro rispettive quote ereditarie.

\* \* \*

### [Consiglio di Stato, sez. II, 28 ottobre 2024, n. 8591](#)

#### **Abuso edilizio – Tolleranza – Art. 34-bis d.P.R. n. 380/2001 – Applicabilità – Autorizzazione paesaggistica – Presupposti**

La fattispecie della tolleranza del 2% prevista dall'art. 34-bis del d.P.R. n. 380 del 2001 è applicabile alle difformità realizzate nel corso dell'esecuzione di un progetto approvato e non anche alle ipotesi di scostamenti previsti in un progetto finalizzato alla rimessa in pristino dello stato dei luoghi, rispetto ad opere autorizzate in sanatoria, in conseguenza di un provvedimento repressivo di successivi abusi.

In presenza di un vincolo paesaggistico, relativamente ad un progetto finalizzato al ripristino dello stato dei luoghi in conseguenza di un provvedimento repressivo di abusi, occorre la preventiva autorizzazione paesaggistica per le opere non costituenti mera rimessa in pristino di quelle a suo tempo autorizzate in sanatoria.

### [Consiglio di Stato, sez. IV, 6 novembre 2024, n. 8885](#)

#### **Titolo edilizio – Obbligo di pubblicazione – *Ratio* – Accesso – *Vicinitas***

Dal combinato disposto degli articoli 20 e 27 del d.P.R. n. 380 del 2001 si evince un obbligo di pubblicazione dei titoli edilizi - funzionale a consentire a qualsiasi soggetto interessato di visionare gli atti del procedimento, in ragione di quel controllo "diffuso" sull'attività edilizia che il legislatore ha inteso garantire - e un dovere di controllo

sull'attività edilizia, anche su sollecitazione del privato cittadino. Pertanto, chi esegue le opere non può opporre un diritto di riservatezza.

Al proprietario del fondo vicino a quello interessato da nuove opere, che faccia valere l'interesse ad accertare il rispetto delle previsioni urbanistiche, spetta il diritto di accesso a tutti gli atti abilitativi edilizi, trattandosi di posizione qualificata e differenziata, e non meramente emulativa o preordinata ad un controllo generalizzato dell'azione amministrativa. Pertanto, sotto il profilo della legittimazione, la *vicinitas* che fa sì che debba riconoscersi la sussistenza di un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata (nesso strumentale) ai documenti dei quali è stato chiesto l'accesso.

#### **Consiglio di Stato, sez. IV, 13 novembre 2024, n. 9120**

**Espropriazione per pubblico interesse – Occupazione *sine titulo* – Obbligo di provvedere – Acquisizione sanante ex art. 42 bis d.P.R. 327/2001 – Discrezionalità – Potere sollecitatorio del privato – Silenzio della P.A. – Nuova istanza del privato – Obblighi di buona fede e collaborazione**

Nei casi di illecita apprensione di immobili in violazione delle disposizioni del testo unico in materia di espropriazione per pubblica utilità di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, una volta scaduti i termini del decreto di occupazione d'urgenza in assenza del provvedimento espropriativo, sorge automaticamente a carico dell'amministrazione l'obbligo di porre rimedio agli effetti di un comportamento divenuto *contra ius* mediante la restituzione dell'immobile ovvero l'acquisizione sanante ai sensi dell'art. 42 bis. Tale scelta rientra nel potere discrezionale dell'amministrazione che non attiene all'*an*, incompatibile con l'esistenza di un obbligo di provvedere, ma al *quomodo*, trattandosi di ipotesi decisionali alternative.

Nei casi di illecita apprensione di immobili in violazione delle disposizioni del testo unico in materia di espropriazione per pubblica utilità di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 spetta al privato la facoltà di sollecitare l'adozione di un provvedimento di acquisizione sanante ai sensi dell'articolo 42 bis o, in alternativa, la restituzione del bene. Tale iniziativa ha funzione di sollecito e non di impulso procedimentale in senso proprio, rispetto ad un obbligo di provvedere che sorge a carico dell'amministrazione sin dal perfezionarsi dell'illecita occupazione e la cui violazione può essere accertata dal giudice su ricorso del privato senza bisogno di istanze formali.

In caso di silenzio serbato dall'amministrazione sulla domanda volta ad ottenere l'acquisizione sanante del bene occupato *sine titulo* ai sensi dell'art. 42 bis del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, l'eventuale irricevibilità del ricorso proposto oltre il termine annuale di decadenza di cui all'articolo 31, comma 2, del codice del processo amministrativo, non preclude al privato, in applicazione dei doveri di collaborazione e buona fede che incombono sulle parti della relazione procedimentale, di presentare una istanza sollecitatoria all'amministrazione, manifestando la persistenza dell'interesse all'adozione del provvedimento conclusivo. Tale domanda ha l'effetto di rendere nuovamente ammissibile l'azione avverso il silenzio ai sensi della seconda parte dell'articolo 31, comma 2, del codice del processo amministrativo, qualora l'inerzia dell'amministrazione perduri.

Dagli obblighi di buona fede e collaborazione contemplati dall'articolo 1, comma 2 bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241 discende che nei procedimenti d'ufficio in cui, a rigore, la legge non contempla oneri di impulso di natura procedimentale in capo al privato, è configurabile uno specifico onere per il privato di sollecitare l'amministrazione ad esercitare i propri poteri, evidenziando la persistenza dell'interesse ad una conclu-

sione del procedimento con un provvedimento espresso, con conseguente applicabilità della seconda parte dell'articolo 31, comma 2, del codice del processo amministrativo.

### [Consiglio di Stato, sez. VI, 9 dicembre 2024, n. 9877](#)

#### **Titolo edilizio – Rilascio previa verifica della legittimità dei titoli pregressi – Presunzione – Legittimo affidamento del privato sulla regolarità edilizia**

L'art. 9-*bis*, comma 1-bis, d.P.R. 380/2001 – come novellato dal d.l. 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla l. 24 luglio 2024, n. 105 – valorizza, modificando il precedente assetto normativo, il legittimo affidamento del privato sulla regolarità di un immobile purché, l'amministrazione, in sede di rilascio del titolo, abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi.

La verifica della legittimità dei titoli pregressi da parte dell'amministrazione competente può essere presunta qualora nella modulistica relativa all'ultimo titolo edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare siano stati indicati gli estremi dei titoli pregressi sulla base del presupposto che, in sede di rilascio di ciascun titolo, l'Amministrazione è chiamata a verificare.

### [Consiglio di Stato, sez. VII, 17 dicembre 2024, n. 10140](#)

#### **Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Valutazione dell'interesse culturale – Discrezionalità tecnico-valutativa**

La valutazione dell'interesse culturale di un bene è un'esclusiva prerogativa dell'amministrazione responsabile del relativo vincolo e comporta un'ampia discrezionalità tecnico-valutativa, poiché richiede l'applicazione di conoscenze tecniche specialistiche in settori scientifici come storia, arte e architettura.

### [Consiglio di Stato, sez. II, 18 dicembre 2024, n. 10180](#)

#### **Ordinanza di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi – Acquisizione gratuita al patrimonio comunale – Natura giuridica – Impossibilità di ripristino – Altruità dell'area esterna all'immobile abusivo – Non rilevanza – Notifica ai comproprietari – Natura giuridica – Istanza di accertamento di conformità – Effetti giuridici**

L'acquisizione gratuita al patrimonio comunale configura una sanzione – in senso proprio – conseguente per legge all'inosservanza dell'ordine di demolizione, cui il proprietario può sottrarsi solo dimostrando che non avrebbe potuto provvedervi; peraltro, detta impossibilità non può essere ravvisata nella mera onerosità.

La circostanza che l'area esterna alle opere oggetto dell'ordinanza di demolizione sia di proprietà condominiale non conduce all'illegittimità dell'ordinanza di demolizione o dell'atto di acquisizione, ma solo alla loro inefficacia nei confronti degli altri comproprietari che non ne sono stati destinatari.

Affinché un bene immobile abusivo possa formare legittimamente oggetto dell'ulteriore sanzione costituita dall'acquisizione gratuita al patrimonio comunale, ai sensi dell'art. 31 del testo unico dell'edilizia, occorre che il presupposto ordine di demolizione sia stato notificato a tutti i proprietari, al pari anche del provvedimento acquisitivo; tuttavia il soggetto che sia stato effettivamente destinatario di tali notifiche non ha interesse a dolersi del fatto che i due atti non siano stati inviati anche agli altri comproprietari, dato che la mancata formale notificazione dell'ingiunzione di demolizione dell'opera edilizia, abusivamente realizzata da tutti i comproprietari, non costituisce vizio di legittimità dell'atto, che rimane quindi valido ed efficace, in quanto la notificazione costituisce una condizione legale di efficacia dell'ordinanza demolitoria, trattandosi di atto recettizio impositivo di obblighi, ai sensi dell'art. 21 bis, legge n. 241 del 1990, finalizzato ad ottenere la collaborazione dei suoi diretti destinatari. Pertanto,

l'omissione della notifica, costituendo un presupposto di operatività dell'ordinanza di demolizione nei confronti dei suoi destinatari, è censurabile esclusivamente dal soggetto nel cui interesse la comunicazione stessa è posta.

La presentazione dell'istanza di accertamento di conformità non ha efficacia caducante rispetto all'ordinanza di demolizione, ma ne determina solo la temporanea inefficacia e ineseguibilità fino all'eventuale rigetto della domanda, a seguito del quale riprende a decorrere il termine per l'esecuzione e, in caso d'inottemperanza, può essere disposta l'acquisizione dell'opera abusiva senza necessità dell'adozione di una nuova ingiunzione o concessione di un nuovo termine di 90 giorni.

#### [Consiglio di Stato, sez. V, 20 dicembre 2024, n. 10252](#)

##### **Sale da gioco – Limitazioni orarie – Presupposti – Tutela della salute**

La regolazione degli orari delle sale da gioco non può considerarsi viziata da deficit di istruttoria o di motivazione soltanto perché il numero dei giocatori ludopatici non sia in assoluto elevato, poiché ciò che massimamente va considerato è la tendenza registrata nel periodo considerato, la quale, da sola, induce allarme negli enti pubblici preposti alla tutela della salute e giustifica, pertanto, l'adozione di misure restrittive.

L'interesse pubblico alla tutela della salute deve ritenersi prevalente su quello economico dei gestori delle sale gioco, per cui l'eventuale riduzione degli introiti di questi ultimi, dipendente dalla riduzione dell'orario di funzionamento degli apparecchi di gioco e di apertura delle sale gioco, che non sia tale da determinare la chiusura di tali attività, è da considerare proporzionale allo scopo e tale da contemperare gli interessi in conflitto, che, in ogni caso, hanno una diversa tutela.

#### [Consiglio di Stato, sez. VII, 23 dicembre 2024, n. 10307](#)

##### **Intervento di “ripristino di edificio crollato” – Nozione – Titolo edilizio – Differenze da intervento di “nuova costruzione” – Intervento di “ristrutturazione edilizia” – Nozione**

L'intervento di ripristino di edificio crollato, mantenendo sagoma, prospetti, sedime, caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente, senza incrementi di volumetria, è riconducibile alla ristrutturazione ricostruttiva ex art. 3, comma 1, lett. d), del testo unico dell'edilizia e quindi richiede la segnalazione certificata di inizio attività, di cui all'art. 2 del medesimo testo unico. L'intervento di demolizione e ricostruzione si distingue infatti dalla nuova costruzione, necessitante di permesso di costruire, ai sensi dell'art. 10 del testo unico, per l'assenza di variazioni del volume, dell'altezza o della sagoma dell'edificio.

La categoria della demolizione e ricostruzione è stata ampliata dalle modifiche operate all'art. 3 del testo unico dell'edilizia dal decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 301, in quanto non vi è più il limite della “fedele ricostruzione”, ma si richiede la conservazione delle caratteristiche fondamentali dell'edificio preesistente; pertanto la ristrutturazione edilizia, per essere tale e non finire per coincidere con la nuova costruzione, deve conservare le caratteristiche fondamentali dell'edificio preesistente e la successiva ricostruzione dell'edificio deve riprodurre le precedenti linee fondamentali quanto a sagoma, superfici e volumi. Il limite del rispetto della sagoma dell'edificio preesistente è stato peraltro eliminato con la modifica all'art. 3 comma 1 lettera d) del testo unico dell'edilizia da parte del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito nella legge 9 agosto 2013, n. 98, mentre nel testo risultante dalla modifiche di cui all'art. 10, comma 1, lett. b), n. 2), del decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, è stato reintrodotta per gli interventi realizzati in zone A, il rispetto di sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche

planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e sono esclusi incrementi di volumetria.

Per qualificare come interventi di ristrutturazione edilizia, soggetti a permesso di costruire, ai sensi dell'art. 10, comma 1, lett. c), del testo unico dell'edilizia, anche le attività volte a realizzare un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, implicanti modifiche della volumetria complessiva, della sagoma o dei prospetti, anziché di nuova costruzione, occorre che le modifiche volumetriche e di sagoma siano di portata limitata e comunque riconducibili all'organismo preesistente.

### [Consiglio di Stato, sez. VI, 30 dicembre 2024, n. 10468](#)

#### **Procedimento amministrativo – Autorizzazione per l'installazione di impianti radioelettrici – Silenzio assenso – Specialità – Ratio**

Il sistema del silenzio-assenso previsto dall'articolo 44 del decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259 (codice delle comunicazioni elettroniche) rappresenta una fattispecie procedurale di carattere speciale che esclude l'applicazione della normativa di carattere generale di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 e che assorbe in sé e sintetizza anche la valutazione edilizia che presiede al titolo, in conformità delle esigenze di semplificazione procedimentale, indipendentemente dalle dimensioni e dalle caratteristiche dell'impianto e della maggiore o minore incidenza sul piano urbanistico.

In relazione alla domanda di autorizzazione per l'installazione di infrastrutture per impianti radioelettrici di cui all'articolo 44 del decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259 (codice delle comunicazioni elettroniche), il dispositivo tecnico denominato "silenzio-assenso" risponde ad una valutazione legale tipica in forza della quale l'inerzia equivale a provvedimento di accoglimento. Pertanto, ove sussistono i requisiti di formazione del silenzio-assenso, il titolo abilitativo può perfezionarsi anche con riguardo ad una domanda non conforme a legge. L'obiettivo di semplificazione perseguito dal legislatore viene, infatti, realizzato stabilendo che il potere (primario) di provvedere viene meno con il decorso del termine procedimentale, residuando successivamente la sola possibilità di intervenire in autotutela sull'assetto di interessi formatosi "silenziosamente".

### [Consiglio di Stato, sez. IV, 13 gennaio 2025, n. 181](#)

#### **Titolo edilizio – SCIA – Intervento edilizio di diverso ambito applicativo – Inefficacia**

La presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività (scia) afferente a un intervento edilizio sottratto al suo ambito applicativo – perché subordinato al diverso strumento del permesso di costruire ovvero perché precluso in astratto e a priori – è destinata a rincarare improduttiva di effetti, non essendo invocabile il relativo regime giuridico incentrato sulla tempestività dell'intervento repressivo amministrativo, esercitabile entro rigorosi limiti temporali, superati i quali si consolida la posizione giuridica del privato segnalante. Pertanto, non trova neppure applicazione l'articolo 21-nonies, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241 che è deputato a disciplinare esclusivamente la diversa fattispecie di esercizio dei poteri inibitori in relazione ad una scia efficace.

### [Consiglio di Stato, sez. VI, 13 gennaio 2025, n. 215](#)

#### **AIA – Conferenza di servizi – Interessi rilevanti – Legittimazione alla partecipazione – Comune**

L'art. 29-*quater* del D. L.vo n. 152/2006 impone, all'autorità procedente, di invitare

alla conferenza di servizi solo i soggetti titolari di competenze in materia ambientale e il Comune non rientra tra queste ultime.

La partecipazione al procedimento ed alla conferenza di servizi per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale è prevista esclusivamente nei confronti dei soggetti direttamente interessati al provvedimento da emanare; gli altri soggetti istituzionali o meno, che non hanno un interesse diretto nel procedimento in corso, possono essere facoltativamente invitati, senza che gli stessi possano incidere sulle decisioni da trattare.

Nell'ambito di una conferenza di servizi per il rilascio di un'autorizzazione integrata ambientale (a.i.a.), avente a oggetto un impianto già esistente per il trattamento di rifiuti pericolosi e per la rigenerazione di olii usati, in un caso nel quale le Amministrazioni istituzionalmente preposte alla tutela della salute hanno espresso parere positivo al rilascio del suddetto titolo, per di più basato su una articolata e adeguata motivazione, non sussiste prevalenza del parere contrario del Comune, le cui contestazioni poggiano, peraltro, su motivazioni di carattere sostanzialmente urbanistico, in quanto trattasi di Amministrazione non specificamente preposta alla tutela di interessi paesistico-ambientali o della salute (con possibile devoluzione del caso alla Presidenza del Consiglio): la conferenza di servizi, infatti, è retta da un criterio maggioritario e, comunque, non conosce poteri di veto in capo alle singole Amministrazioni partecipanti.

#### [Consiglio di Stato, sez. VI, 15 gennaio 2025, n. 306](#)

##### **Assistenza scolastica – Alunni disabili – Insegnante di sostegno – Necessarietà – Danno non patrimoniale – Presupposti**

La presenza dell'insegnante di sostegno è fondamentale per l'attuazione dei principi costituzionali relativi all'istruzione, all'inclusione di tutti i soggetti anche quelli con diversità, all'eguaglianza dei cittadini, secondo l'interpretazione dell'art. 3 Cost., che legittima il trattamento differenziato quando serve a evitare situazioni penalizzanti per certe categorie di cittadini, ossia quando è la non applicazione a determinare le osteggiate discriminazioni.

Il danno non patrimoniale, in base ad una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 2059 c.c., costituisce una categoria ampia, comprensiva non solo del c.d. danno morale soggettivo, ma anche di ogni ipotesi in cui si verifichi un'ingiusta lesione di un valore inerente alla persona, dalla quale consegua un pregiudizio non suscettibile di valutazione economica, purché la lesione dell'interesse superi una soglia minima di tollerabilità (imponendo il dovere di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., di tollerare le intrusioni minime nella propria sfera personale, derivanti dalla convivenza) e purché il danno non sia futile e, cioè, non consista in meri disagi o fastidi.

#### [Consiglio di Stato, sez. IV, 21 gennaio 2025, n. 416](#)

##### **Servizi pubblici – *In house providing* – Natura giuridica – Presupposti – Controllo analogo – Controllo analogo congiunto – *In house* pluripartecipato – Condizioni**

In linea con gli artt. 12 della direttiva 2014/24/UE e 5 del codice dei contratti pubblici, affinché il requisito del controllo analogo in caso di società in house pluripartecipata sia soddisfatto, occorre che le Amministrazioni pubbliche in possesso di partecipazioni di minoranza possano comunque esercitare il controllo analogo in modo congiunto e che:

- a) gli organi decisionali dell'organismo controllato siano composti da rappresentanti di tutti i soci pubblici partecipanti, ovvero, siano formati tra soggetti che possono



rappresentare più o tutti i soci pubblici partecipanti;

- b) i soci pubblici siano in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative dell'organismo controllato, secondo le regole generali elaborate con riguardo all'*in house providing* tradizionale sin dalla sentenza della Corte di Giustizia Teckal (8 novembre 1999, C-107/98);
- c) l'organismo controllato non persegua interessi contrari a quelli di tutti i soci pubblici partecipanti.

Dal complesso di tali previsioni emerge in definitiva l'esistenza di rilevanti deroghe ai meccanismi tipici di funzionamento delle società di capitali, tali da assicurare ai soci pubblici, collettivamente considerati, un'influenza determinante e un controllo effettivo sulla gestione dell'ente partecipato, attraverso poteri di condizionamento sull'operato del *management* in grado di conformare l'azione di quest'ultimo agli interessi pubblici di cui il singolo ente pubblico partecipante è portatore.

Premessa la natura ordinaria e non eccezionale del cosiddetto "in house", i presupposti necessari ai fini della legittimità dell'affidamento diretto sono: la totale partecipazione pubblica del capitale della società incaricata della gestione del servizio; la realizzazione, da parte della suddetta società, della parte preponderante della propria attività con gli enti controllanti; il controllo analogo sulla società partecipata da parte dei medesimi enti (cosiddetto controllo frammentato o congiunto). A quest'ultimo riguardo, è ammesso il controllo analogo "congiunto", in cui non si richiede certo che ciascuno degli enti pubblici partecipanti possa esercitare un potere individuale su tale entità, bensì che ciascuna delle autorità stesse partecipi sia al capitale, sia agli organi direttivi dell'entità suddetta.

A proposito, nell'*in house* pluripartecipato, le Amministrazioni pubbliche, in possesso di partecipazioni di minoranza, possono esercitare il controllo analogo in modo congiunto con le altre, a condizione che siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- a) gli organi decisionali dell'organismo controllato siano composti da rappresentanti di tutti i soci pubblici partecipanti, ovvero siano formati tra soggetti che possono rappresentare più o tutti i soci pubblici partecipanti;
- b) i soci pubblici siano in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative dell'organismo controllato;
- c) l'organismo controllato non persegua interessi contrari a quelli di tutti i soci pubblici partecipanti.

#### Consiglio di Stato, sez. VII, 29 gennaio 2025, n. 711

**Abuso edilizio – Ordinanza di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi – Revoca – Illegittimità – Discrezionalità amministrativa – Delibera di approvazione del piano operativo comunale tematico – Obiettivi**

È illegittimo il provvedimento di revoca di ordinanze di demolizione di opere abusive che sia motivato con la sopravvenuta valutazione del prevalente interesse pubblico al mantenimento dei manufatti, poiché l'ampia discrezionalità del potere di revoca presuppone la natura a sua volta discrezionale del provvedimento di primo grado che, nel caso di ordinanza di demolizione di opere abusive, va esclusa trattandosi di potere vincolato. L'ampia discrezionalità propria dello *jus poenitendi* non può surrogare l'assenza di discrezionalità del provvedimento repressivo degli abusi edilizi e l'accertata abusività degli interventi edilizi impedisce di dare rilevanza agli elementi sopravvenuti.

È illegittima la delibera di approvazione del piano operativo comunale tematico (POC) che tenda non tanto alla riqualificazione di fabbricati esistenti, quanto alla sanatoria di opere abusive. Difatti, gli obiettivi del recupero, della rinaturalizzazione e della valorizzazione dell'area, oltre a dover risultare coerenti con la pianificazione

sovraordinata, non possono avere ad oggetto insediamenti da demolire in forza di provvedimenti comunali repressivi degli abusi accertati.

**Consiglio di Stato, sez. VII, 29 gennaio 2025, n. 714**

**Pianificazione urbanistica – PRG – Atti di adozione e approvazione di una variante – Onere motivazionale – Interessi ambientali e paesaggistici**

Sono illegittimi, per difetto di motivazione, gli atti di adozione e di approvazione di una variante al P.R.G., atti a consentire, in una zona circoscritta e a vantaggio di un unico proprietario, un'edificazione per destinazione alberghiera, quando la zona interessata dalla variante contestata sia stata ritenuta dall'amministrazione comunale meritevole di una particolare tutela sotto il profilo ambientale e paesaggistico in occasione dell'adozione del P.R.G., approvato solo pochi mesi prima, tanto da delimitare al massimo l'edificazione, riservandola alle costruzioni utili al fondo o destinate alla residenza qualificata, sussistendo la manifesta incompatibilità (e, dunque, irrazionalità) di una modifica intervenuta a brevissimo lasso di tempo, rispetto alle finalità del vincolo e l'idea di sviluppo del territorio, come esplicitate in sede di adozione e approvazione del P.R.G.

**Consiglio di Stato, sez. VII, 31 gennaio 2025, n. 794**

**Concessioni di beni del demanio della navigazione interna, del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia – Riparto delle funzioni amministrative in materia portuale – Porti turistici e commerciali – Competenza di Regione, Comune e Provincia – Delega di funzioni amministrative – Sub-concessione – Recupero del bene – Autotutela esecutiva – Ordine di sgombero – Locazione civilistica**

A seguito degli interventi della Corte costituzionale (10 marzo 2006, n. 89 e n. 90; 6 luglio 2007, n. 255; 19 ottobre 2007, n. 344; 17 dicembre 2008, n. 412), deve ritenersi che il nuovo sistema delle competenze, delineato dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 e poi dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, impedisce di attribuire valenza attuale all'inserimento di porti turistici e commerciali, di rilevanza economica regionale ed interregionale, nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 dicembre 1995 (con il quale erano state identificate le aree demaniali marittime escluse dalla delega delle funzioni amministrative alle Regioni ai sensi dell'art. 59 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616) ai fini del riparto delle funzioni amministrative in materia portuale.

Il conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative relative al rilascio di concessioni di beni del demanio della navigazione interna, del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia, operato dall'art. 105, comma 2, lett. 1), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, deve essere letto alla luce dell'art. 1, comma 2, dello stesso decreto legislativo, in base al quale, salvo espressa diversa disposizione, detto conferimento comprende anche le funzioni di organizzazione e le attività connesse e strumentali all'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti, quali fra gli altri, quelli di programmazione, di vigilanza, di polizia amministrativa, nonché l'adozione di provvedimenti contingibili e urgenti previsti dalla legge.

L'attribuzione al concessionario, previa autorizzazione dell'autorità concedente, del potere di affidare ad altri soggetti la gestione delle attività oggetto della concessione, secondo lo schema della sub-concessione di cui all'art. 45-*bis* del codice della navigazione, espressione del favor dell'ordinamento per l'esternalizzazione del servizio o attività, comporta il potere del concessionario, una volta scaduta la sub-concessione, di attivarsi per il

recupero della disponibilità del bene, esercitando, ove il concessionario sia una pubblica amministrazione, i poteri a questa attribuiti dalla legge, compreso il potere di autotutela.

Ai fini della configurazione di un rapporto tra un privato e la pubblica amministrazione quale concessione di un bene pubblico, anziché locazione, non è dirimente l'appartenenza del bene al demanio, quanto piuttosto la presenza nel testo del relativo contratto di precisi indici che dimostrino la natura concessoria e non locatizia del rapporto stesso, tra i quali la presenza di una clausola strutturata sul modello dell'art. 45-bis del codice della navigazione che non vincola il concedente ove il concessionario trasferisca a terzi l'attività svolta nel bene assentito.

### Consiglio di Stato, sez. V, 3 febbraio 2025, n. 802

#### **Disavanzo comunale e rilancio degli investimenti – Addizionale comunale sui diritti d'imbarco aeroportuale – Funzione di carattere compensativo – Onere istruttorio e motivazionale rafforzato**

È legittima, in quanto accompagnata da congrua istruttoria e motivazione, l'istituzione, ai sensi del combinato disposto dei commi 2 e 8 dell'art. 43, decreto legge 17 maggio 2022, n. 50, dell'addizionale comunale sui diritti d'imbarco, di cui all'articolo 1 comma 572, lettera a) della legge 30 dicembre 2021, n. 234, nella misura di 2,00 euro per passeggero, dovuta da tutti i passeggeri che si imbarcano dall'aeroporto di Napoli Capodichino, adottata all'esito della stipula del "Patto per Napoli" (*id est* l'accordo tra lo Stato e il Comune di Napoli per il ripiano del disavanzo e per il rilancio degli investimenti) stipulato ai sensi dell'art. 1, commi 567 e seguenti della citata legge n. 234 del 2021, per effetto di un significativo disavanzo pro-capite emerso con una condizione di c.d. predissesto dichiarato diversi anni prima, ai sensi degli artt. 243 *bis* e seg. del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, avendo il comune di Napoli assunto, in sede di accordo con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'impegno ad introdurre una serie di misure atte al reperimento delle risorse, ricadenti in diverse delle fattispecie previste nelle lettere da a) ad i) dell'art. 1, comma 572, di detta legge e non la sola addizionale comunale ai diritti di imbarco. Né, a fronte della completezza dell'istruttoria e della motivazione degli atti presupposti, può esigersi ulteriore motivazione in ordine alle ragioni della mancata adozione di altre misure, non avendo la legge posto alcuna gerarchia tra le misure da adottare, ed avendone rimesso la scelta all'ente locale, per cui è sufficiente ed adeguata la giustificazione che dia conto dei caratteri – di certezza e di rilevanza – del gettito dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco, anche in ragione della "funzione di carattere compensativo" riservata all'addizionale sui diritti di imbarco.

### Consiglio di Stato, sez. VI, 3 febbraio 2025, n. 846

#### **Pianificazione urbanistica – Piano di localizzazione di impianti di telecomunicazione – Vicinità sito archeologico – Sicurezza sanitaria – Onere motivazionale rafforzato**

È legittimo il piano di localizzazione di impianti di telecomunicazione che sia adeguatamente motivato con la necessità di consentire la piena fruizione del sito archeologico rispetto alla inevitabile perturbazione derivante dai limiti di sicurezza sanitaria riferiti ai campi elettromagnetici generati dall'impianto ed in ipotesi aumentati dalla collocazione di nuove antenne trasmettenti sul medesimo traliccio.

### Consiglio di Stato, sez. V, 4 febbraio 2025, n. 868

#### **Sale da gioco e scommesse – Orari di apertura – Violazione reiterata – Sospensione dell'attività per un tempo ragionevole e adeguato – Legittimità**

Pur nella consapevolezza di un precedente contrario (Cons. Stato, V, 7 dicembre 2023, n. 10632), ritiene il Collegio di dover confermare il proprio indirizzo, alla cui stregua il Comune può legittimamente prevedere che, in caso di reiterata violazione della disciplina sindacale sugli orari di apertura delle sale da gioco e di funzionamento degli apparecchi con vincita in denaro, si applichi la misura restrittiva della sospensione dell'attività per un tempo ragionevole e adeguato.

#### [Consiglio di Stato, sez. VI, 5 febbraio 2025, n. 898](#)

##### **Installazione di impianti di telecomunicazione – Procedimenti autorizzatori – Normativa applicabile – Silenzio-assenso – Preavviso di rigetto**

Nei procedimenti autorizzatori per l'installazione di impianti di telecomunicazione, disciplinati dall'art. 44 del decreto legislativo, n. 259 del 2003, l'art. 10-*bis* della l. n. 241 del 1990 trova applicazione, essendo necessario che il proponente l'istanza sia reso edotto, in tempo utile, dell'esistenza di eventuali motivi ostativi all'accoglimento e con la precisazione che il preavviso di rigetto non produce effetti sospensivi del termine legalmente tipizzato.

L'art. 44 del decreto legislativo, n. 259 del 2003 prevede, da un lato, che, decorsi novanta giorni dalla data di presentazione della domanda e del relativo progetto, si intende formato il silenzio-assenso se non interviene un provvedimento di diniego, d'altro canto tipizza, quale unica causa di sospensione (e non di interruzione) del suddetto termine, la richiesta di documentazione integrativa, a patto che essa sia inoltrata all'interessato entro quindici giorni dalla ricezione della istanza.

Allorché l'amministrazione comunale intenda evitare la formazione del silenzio-assenso dovrà far pervenire al soggetto istante il preavviso di rigetto in tempo utile perché l'interessato possa presentare, nei successivi dieci giorni, memorie di osservazioni, e poter poi adottare il provvedimento finale di diniego entro il termine di novanta giorni decorrenti dalla presentazione della istanza, termine che di fatto può allungarsi solo ove l'amministrazione abbia richiesto documentazione integrativa ai sensi dell'art. 44, comma 6, del d.lgs. n. 259 del 2003.

#### [Consiglio di Stato, sez. II, 7 febbraio 2025, n. 970](#)

##### **Titolo edilizio – Divergenza fra consentito e realizzato – Ipotesi applicative – Incompleto architettonico – Non autonomia delle opere incomplete – Ordinanza di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi**

Ai fini dell'applicabilità dell'art. 31 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, la divergenza tra consentito e realizzato sussiste non solo quando si costruisce in più del consentito, ma anche quando vi è il cd "incompleto architettonico", configurabile sotto il profilo temporale qualora vi sia stata la decadenza del permesso di costruire e non sia possibile ottenere un nuovo titolo abilitativo, ovvero l'interessato non lo richieda. In particolare, detto disposto si applica quando le opere incomplete non sono autonome, scindibili e funzionali, riducendosi ad esempio, alla realizzazione dei soli pali di fondazione, allo scavo del terreno, alla costruzione di pilastri o della struttura in cemento armato senza la tamponatura (c.d. scheletro), trattandosi di opere riconducibili alla totale difformità dal permesso di costruire, non potendo essere rilasciato il titolo abilitativo per la realizzazione di un manufatto privo di una autonoma finalità. Né, a fronte di siffatte incompletezze, può ritenersi ricorra l'ipotesi di opere "*quasi completate*", necessitanti solo di opere minori che non richiedono il rilascio di un nuovo permesso di costruire.

#### [Consiglio di Stato, sez. IV, 10 febbraio 2025, n. 1064](#)

##### **RSU – Nozione – Fanghi derivanti dal trattamento di acque reflue**

I fanghi prodotti nell'ambito dell'attività di depurazione dei reflui possono essere sottoposti alla disciplina dei rifiuti solo una volta completato il processo di trattamento, ovvero se il produttore abbia necessità di disfarsene, sì che il recupero dei fanghi presso impianti di depurazione più grandi e avanzati deve ritenersi consentito.

La nozione di rifiuto è definita dall'art. 183, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale stabilisce che come tale deve intendersi qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi; la definizione fornita da tale norma si basa sul dato funzionale, con la conseguenza che, per stabilire se una determinata sostanza o un determinato oggetto siano da considerare rifiuto, non occorre individuarne gli elementi intrinseci che ne determinano la qualificazione, ma occorre piuttosto far riferimento appunto alla sua funzione, essendo rifiuto tutto ciò da cui il detentore non tragga alcuna utilità e di cui, quindi, si sia disfatto ovvero intenda disfarsi o sia obbligato a farlo; si deve pertanto ritenere, in tale quadro, che un bene o una sostanza (soprattutto se privi di apprezzabile valore economico) debbano essere considerati rifiuto non solo quando questi vengano abbandonati dal detentore, ma anche quando questi li depositi nell'ambiente assegnando ad essi una funzione che non è loro propria senza ricavarne alcuna apprezzabile utilità all'evidente fine quindi di sottrarsi dall'obbligo di recupero o smaltimento.

La Corte di Giustizia UE ha poi precisato che l'espressione "disfarsi" (utilizzata anche nella definizione di "rifiuto" fornita dalla direttiva 2006/12/CE) deve essere intesa in senso non restrittivo dovendosi tener conto dell'obiettivo di tale direttiva che, ai sensi del suo considerando 2, consiste nella tutela della salute umana e dell'ambiente (cfr. Corte di Giustizia UE, sez. I, 12 dicembre 2013, cause riunite C-241/12 e C-242/12, par 38). Rilevante nella ricostruzione del quadro normativo è l'art. 127 del d.lgs. n. 152 del 2006 (Fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue), secondo cui *"i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti, ove applicabile e comunque solo alla fine del complessivo processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione"*. L'espressione *"comunque solo"* è stata inserita dall'articolo 9, comma 1, del d.l. del 14 aprile 2023, n. 39, convertito con modificazioni dalla legge 13 giugno 2023, n. 68, e rafforza sostanzialmente quanto poteva già desumersi prima del citato intervento normativo ovvero che la qualifica di rifiuto può essere attribuita ai fanghi solo al termine del complessivo processo di trattamento.

### [Consiglio di Stato, sez. IV, 10 febbraio 2025, n. 1066](#)

**Sale da gioco o scommessa – Localizzazione – Distanze minime – Scuola dell'infanzia e asilo nido – Restrizioni al gioco di azzardo lecito – Legittimità – Interessi protetti**

Anche la scuola dell'infanzia è qualificabile come "istituto di istruzione" e non "di mera formazione" anche ai fini del rispetto dell'obbligo della distanza minima dai luoghi in cui sono praticate le attività di gioco e scommessa e comunque anche il nido rientra nel "complesso dei servizi all'infanzia" (si vedano gli "Orientamenti nazionali per servizi educativi per l'infanzia" adottati con decreto ministeriale 24 febbraio 2022, n. 43), nell'ambito del Sistema integrato di educazione e di istruzione per le bambine e i bambini in età compresa dalla nascita fino ai sei anni (cfr. art. 1 del d. lgs. 13 aprile 2017, n. 65).

La giurisprudenza della Corte di giustizia consente agli Stati membri di adottare restrizioni al gioco d'azzardo lecito giustificate da ragioni imperative di interesse generale, quali la tutela dei consumatori e la prevenzione della frode e dell'incitamento dei cittadini ad una spesa eccessiva legata al gioco (per tutte cfr. Corte di giustizia UE 22 ottobre 2014 C-344/13 e C-367/13 e 30 giugno 2011 C-212/08).

**Consiglio di Stato, sez. IV, 10 febbraio 2025, n. 1071****Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (P.A.U.R.) – Ratio – Procedimento – Proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'area interessata dall'intervento nelle more del rilascio del P.A.U.R. – Principio di “doppia conformità” strumentale**

Il procedimento scandito dall'art. 27-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (codice dell'ambiente), ha ad oggetto il rilascio di tutte le autorizzazioni necessarie non solo alla realizzazione, bensì anche all'esercizio del progetto stesso, configurando pertanto un procedimento “unico” che permette al proponente di ottenere il provvedimento finale che gli consenta, a seguito della sua adozione, di realizzare il progetto e porre in esercizio l'opera senza dover acquisire più alcun ulteriore titolo. Il P.A.U.R. peraltro non comporta un assorbimento dei singoli titoli autorizzatori necessari alla realizzazione dell'opera e non sostituisce i diversi provvedimenti, emessi all'esito dei procedimenti amministrativi, di competenza eventualmente anche regionale, che mantengono la loro autonomia formale, bensì li ricomprende nella determinazione che conclude la conferenza di servizi.

La circostanza che sia conclusa la conferenza di servizi *ex art. 27-bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (codice dell'ambiente), con il rilascio della V.I.A., non comporta il rilascio del P.A.U.R. Infatti, affinché la conferenza di servizi possa valere come provvedimento autorizzatorio unico regionale, deve concludersi con una determinazione motivata che deve recare in allegato non solo la relazione finale della conferenza di servizi e il provvedimento di V.I.A. ma anche le autorizzazioni e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto. Pertanto, ove nelle more del rilascio del P.A.U.R., comprensivo dell'A.I.A., sia intervenuta una proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'area interessata dall'intervento, devono applicarsi le misure di salvaguardia di cui all'art. 139, comma 2, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (codice dei beni culturali e del paesaggio), con conseguente immutabilità dell'area oggetto di protezione, ai sensi dell'art. 146, comma 1 del citato decreto legislativo. Pertanto, a decorrere dalla data di adozione della proposta, e fino all'emanazione dell'eventuale decreto, l'amministrazione è obbligata a sospendere ogni determinazione in ordine ai progetti che risultino in contrasto con le relative previsioni, operando immediatamente il principio di “doppia conformità” strumentale, dovendo ogni intervento risultare conforme agli strumenti vigenti e alle previsioni medio tempore adottate.

**Consiglio di Stato, sez. IV, 12 febbraio 2025, n. 1158****Pianificazione urbanistica – Piano urbanistico generale – Condono – Diritto quesito al riconoscimento di volumetria aggiuntiva – Non configurabilità – Piano regolatore generale – Pubblicazione – Ratio**

È legittima la delibera comunale di approvazione del piano urbanistico generale (PUG) che, riguardo alla zona A, preveda che, in caso di effettuazione di un intervento di demolizione e ricostruzione, il proprietario possa usufruire dell'indice assegnato alla zona, senza alcun vantaggio derivante dal pregresso condono che ha legittimato in via eccezionale l'immobile in un dato momento storico. Pertanto, non è configurabile un “diritto quesito” a vedersi riconosciuta la volumetria aggiuntiva oggetto di condono rispetto alla disciplina urbanistico-edilizia vigente in via ordinaria.

La pubblicazione del progetto di piano regolatore generale (PRG) prevista dalle diverse e concordanti leggi regionali è finalizzata alla presentazione delle osservazioni da parte dei soggetti interessati al progetto di piano quale adottato dal comune. Tale pubblicazione non è richiesta di regola per le successive fasi del procedimento, anche se il piano risulti modificato a seguito dell'accoglimento di alcune osservazioni o modifiche introdotte in sede di approvazione regionale, salvo che si tratti di modifiche tali da stravolgere il piano e comportare nella sostanza una nuova adozione.

[Consiglio di Stato, sez. V, 14 febbraio 2025, n. 1236](#)

**Procedimento amministrativo – Silenzio-assenso – Conferenza di servizi avviata presso una Provincia – Intervento mutamento dei confini territoriali della Provincia – Sovrintendenza competente – Parere paesaggistico negativo – Opportunità dell'indicazione di modifiche necessarie ai fini dell'assenso**

Non opera il silenzio-assenso, ai sensi degli artt. 14-*bis* e 17-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241, sull'iniziale istanza di parere alla soprintendenza, ove la conferenza di servizi, iniziata presso una determinata provincia, inizialmente competente, si sia conclusa con la richiesta di rendere plurimi chiarimenti e di ripresentare il progetto, laddove nelle more, dopo detta comunicazione (e prima del riscontro da parte del privato-istante), sia intervenuta la modifica ordinamentale di cui alla legge 28 maggio 2021, n. 84, con cui sono stati modificati i confini della provincia, accorpando il Comune in cui ricade l'intervento progettato, al territorio di una diversa regione ed attribuendo conseguentemente alla soprintendenza di una diversa provincia la competenza al rilascio del parere. In forza della normativa transitoria di cui all'art. 2 comma 6 della citata legge n. 84 del 2021, non può infatti ritenersi che il decorso del termine sia avvenuto senza soluzione di continuità rispetto all'istanza inizialmente presentata, avendo per contro il riscontro della società alla richiesta di chiarimenti e di ripresentazione del progetto svolto la funzione non solo di (ri)attivare il procedimento, ma anche di incardinarlo presso la Soprintendenza competente, per cui deve aversi riguardo, ai fini del computo del termine per la formazione del silenzio-assenso, alla nuova convocazione della conferenza di servizi decisoria presso il nuovo comune in cui risulta incardinata la competenza a seguito della predetta modifica ordinamentale.

Il parere paesaggistico negativo della soprintendenza, che abbia ritenuto non possibile un miglioramento del progetto inizialmente proposto, non risulta violativo, nella determinazione di dissenso, del profilo costruttivo, teso a evidenziare le modifiche che renderebbero assentibile il progetto, ai sensi 14-*bis*, comma 3 della legge 8 agosto 1990, n. 241, il quale stabilisce espressamente che, in caso di dissenso, sono indicate, "ove possibile", le modifiche eventualmente necessarie ai fini dell'assenso.

[Consiglio di Stato, sez. II, 17 febbraio 2025, n. 1256](#)

**Titolo edilizio – SCIA – Poteri inibitori – Mancato esercizio nei termini di legge – Successiva ordinanza di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi – Illegittimità – Provvedimento di sospensione dei lavori di cui all'art. 27, comma, 3 d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 – Natura giuridica – Efficacia**

È illegittima l'ordinanza di demolizione di opere edilizie già oggetto di segnalazione certificata di inizio attività cui non ha fatto seguito – nei termini perentori di cui all'art. 19, commi 3 e 6-*bis*, della l. 7 agosto 1990, n. 241 – alcun provvedimento inibitorio con conseguente consolidamento degli effetti, ai sensi degli artt. 19, comma 3, l. n. 241/1990.

In ragione della sua natura cautelare e temporanea, il provvedimento di sospensione dei lavori di cui all'art. 27, comma, 3 d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, perde efficacia una volta decorso il termine senza l'adozione del provvedimento definitivo.

Il provvedimento di sospensione dei lavori ove riconducibile – per il suo chiaro contenuto e il suo tenore letterale – all'art. 27 comma 3 d.P.R. n. 380/2001 non può qualificarsi come atto di inibizione definitiva dell'attività segnalata ex art. 19, commi 3 e 6-*bis*, della l. 7 agosto 1990, n. 241.

[Consiglio di Stato, sez. II, 17 febbraio 2025, n. 1260](#)

**Pianificazione urbanistica – Intervento di nuova costruzione – Creazione di superfici utili o di volumi – Distinzione fra volume tecnico e di altro tipo – Accertamento**



**postumo di compatibilità paesaggistica – Tassatività**

Il rilascio della compatibilità paesaggistica non è consentito in presenza di lavori che abbiano determinato la creazione di superfici utili o di volumi ovvero un aumento di quelli legittimamente realizzati, senza che sia possibile distinguere tra volume tecnico ed altro tipo di volume, sia esso interrato o meno.

Premesso che sono tassative, e quindi di stretta interpretazione, le fattispecie di accertamento postumo di compatibilità paesaggistica - in quanto istituto eccezionale che deve sempre essere rivolto alla salvaguardia della percezione visiva dei volumi e della conservazione del contesto paesaggistico - la regola che in materia urbanistica porta ad escludere i volumi tecnici, tombati o interrati dal calcolo della volumetria edificabile (che trova fondamento nel bilanciamento tra i vari e confliggenti interessi connessi all'uso del territorio), non può essere invocata al fine di ampliare la portata applicativa della lettera della norma di cui all'articolo 167, comma 4, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 che, nel consentire l'accertamento postumo della compatibilità paesaggistica, si riferisce esclusivamente ai "lavori, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi", senza ulteriore specificazione e distinzione.

**Consiglio di Stato, sez. II, 17 febbraio 2025, n. 1256**

**Titolo edilizio – SCIA – Poteri inibitori – Mancato esercizio nei termini di legge – Successiva ordinanza di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi – Illegittimità – Provvedimento di sospensione dei lavori di cui all'art. 27, comma, 3 d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 – Natura giuridica – Efficacia**

È illegittima l'ordinanza di demolizione di opere edilizie già oggetto di segnalazione certificata di inizio attività cui non ha fatto seguito – nei termini perentori di cui all'art. 19, commi 3 e 6-bis, della l. 7 agosto 1990, n. 241 – alcun provvedimento inibitorio con conseguente consolidamento degli effetti, ai sensi degli artt. 19, comma 3, l. n. 241/1990.

In ragione della sua natura cautelare e temporanea, il provvedimento di sospensione dei lavori di cui all'art. 27, comma, 3 d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, perde efficacia una volta decorso il termine senza l'adozione del provvedimento definitivo.

Il provvedimento di sospensione dei lavori ove riconducibile – per il suo chiaro contenuto e il suo tenore letterale – all'art. 27 comma 3 d.P.R. n. 380/2001 non può qualificarsi come atto di inibizione definitiva dell'attività segnalata ex art. 19, commi 3 e 6-bis, della l. 7 agosto 1990, n. 241.

**Consiglio di Stato, sez. VII, 18 febbraio 2025, n. 1382**

**Titolo edilizio – Stato legittimo delle preesistenze edilizie – Estensibilità ad altre opere in caso di novella legislativa – Esclusione**

Lo stato legittimo delle preesistenze edilizie ai sensi dell'art. 9-bis, comma 1-bis, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 – come modificato dal d.l. 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 settembre 2024, n. 120 – non può estendersi alle opere meramente rappresentate nell'elaborato grafico prodotto a corredo del titolo edilizio per altre e diverse opere.

**Consiglio di Stato, sez. IV, 18 febbraio 2025, n. 1341**

**Beni culturali paesaggistici e ambientali – Vincolo paesaggistico – Area sorrentino-amalfitana – Energie alternative – Pannelli fotovoltaici – Autorizzazione paesaggistica – Necessità – Deroga – Presupposti**

Ai fini della collocazione di pannelli fotovoltaici su di un immobile inserito nel perimetro del P.U.T. dell'area sorrentino-amalfitana e vincolata per effetto dei decreti

del Ministro della pubblica istruzione 16 febbraio 1957 e 16 giugno 1966, che hanno imposto il vincolo paesaggistico sul territorio del comune di Ravello, sia quale bellezza panoramica ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. d), del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, sia quale complesso di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. c), del medesimo decreto legislativo, occorre il previo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica. L'autorizzazione paesaggistica non occorre con riferimento ai vincoli di cui all'art. 136, comma 1, lettera c), ai soli fini dell'installazione di pannelli integrati nelle coperture, non visibili dagli spazi pubblici esterni e dai punti di vista panoramici, eccettuate le coperture i cui manti siano realizzati in materiali della tradizione locale, ai sensi dell'art. 7-bis, comma 5, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28.

### [Consiglio di Stato, sez. II, 19 febbraio 2025, n. 1394](#)

#### **Titolo edilizio – SCIA – Istanza in sanatoria – Silenzio della P.A. – Strumentalizzazione – Effetti – *Ius superveniens* – Disciplina**

Sussiste, in linea generale, un obbligo dell'amministrazione di pronunciarsi sull'istanza di S.C.I.A. in sanatoria ex art. 37 del d.P.R. n. 380 del 2001 con la correlativa legittimazione del privato ad agire in giudizio a fronte del silenzio serbato dall'amministrazione ai sensi degli artt. 31 e 117 c.p.a. non potendosi predicare l'avvenuta formazione del silenzio-assenso sull'istanza presentata, poiché l'art. 37 d.P.R. n. 380/2001 (nel testo applicabile *ratione temporis*), a differenza dell'art. 36 che lo precede (relativo al silenzio-rigetto sull'istanza di permesso di costruire in sanatoria), non assegna al silenzio serbato dall'amministrazione alcun valore provvedimentoale.

La strumentalizzazione dell'istituto di cui all'art. 37 del d.P.R. n. 380 del 2001 (nella formulazione antecedente al d.l. n. 69/2024 convertito con modificazioni dalla l. n. 105 del 2024), utilizzato scientemente e sistematicamente per uno scopo concreto diverso e antitetico rispetto alla finalità a cui è per legge deputato (*id est* la sanatoria in via eccezionale di abusi formali minori e non quella di sottrarre l'intervento al rilascio del titolo edilizio ex ante e all'accertamento di compatibilità urbanistica ex post), ha immediate ricadute sul piano procedimentale e processuale con riguardo: i) all'insussistenza di un obbligo dell'amministrazione di provvedere poiché l'utilizzo reiterato dell'istituto in esame ne determina un ingiustificato sviamento dal fine tipico ed integra una fattispecie di abuso del diritto, nonché di violazione degli obblighi di collaborazione e buona fede; ii) alla conseguente inconfigurabilità, in capo alla ditta ricorrente, di una situazione soggettiva suscettibile di tutela nelle forme del rito del silenzio ai sensi degli artt. 31 e 117 c.p.a., per la natura illegittima, emulativa ed elusiva dell'interesse rivendicato.

Deve escludersi – in ragione del principio *tempus regit actum* – l'applicabilità dello *ius superveniens* costituito dall'art. 36-bis d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, introdotto dal d.l. n. 69/2024 (convertito con modificazioni dalla l. n. 105 del 2024), entrato in vigore il 30 maggio 2024, alle S.C.I.A. in sanatoria presentate in precedenza, giacché non si rinviene nel testo del d.l. n. 69/2024 (né la ditta ricorrente ha indicato) alcuna disposizione transitoria intesa a consentire l'applicazione in via retroattiva della nuova disciplina alle istanze presentate prima della sua entrata in vigore, sicché, in difetto di un'espressa statuizione di retroattività, non può che trovare applicazione la regola generale sancita dall'art. 11 disp. prel. c.c.

### [Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, sez. giurisdizionale, 24 febbraio 2025, n. 108](#)

#### **Servizi pubblici – Affidamento ed esecuzione di servizi alla persona di importo inferiore alla soglia europea – Principio di rotazione – Derogabilità – Onere motivazionale rafforzato**

Seppure l'art. 128 del d.lgs. n. 36/2023 inerente ai servizi alla persona non richiama le regole generali degli affidamenti sotto-soglia di cui agli artt. 48 e ss., ciò non esonera l'ente affidatario dall'obbligo di motivare adeguatamente circa la modalità di affidamento prescelta, che deve rispettare anche gli speciali principi di cui al c.3 dell'art. 128.

Se è vero che il principio di rotazione trova comunque ingresso nella disciplina degli affidamenti inerenti ai servizi sociali sotto soglia a prescindere da un espresso richiamo in forza della previsione generale di cui all'art. 49, c. 1 del codice contratti, è, altresì, vero che gli affidamenti relativi ai servizi alla persona sotto soglia soggiacciono ad una regolamentazione composita come risultante dalla combinazione della disciplina di carattere generale, comprensiva anche del principio di rotazione, e di quella di carattere speciale, contenuta nell'art. 128 del codice. Pertanto, l'interpretazione logico-sistematica del c. 8 dell'art. 128 impone che per l'affidamento e l'esecuzione di servizi alla persona di importo inferiore alla soglia europea, l'Amministrazione ben può derogare al principio generale di rotazione, previa adeguata motivazione, al fine di osservare i principi e i criteri di cui al c. 3 sopra menzionati.

Inoltre, ciò che costituisce 'urgenza' in una fattispecie concreta non necessariamente si deve considerare tale nel reitersi nel tempo dell'affidamento e che - in via generale ed astratta - l'obbligo di motivazione nell'ipotesi di affidamento diretto, anche in deroga al principio di rotazione, con riferimento ai parametri indicati nel c. 3 dell'art. 128 cit., è teso ad evitare la reiterazione *ad nutum* dell'affidamento diretto al medesimo operatore, in violazione del principio generale dell'accesso al mercato di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 36/2023.

#### Consiglio di Stato, sez. II, 25 febbraio 2025, n. 1648

**Titolo edilizio – Assenza o difformità – Accertamento di conformità – Permesso in sanatoria condizionato ad altri interventi – Non ammissibilità – Accordo ex art. 11 L. 241/1990 – Natura giuridica – Ratio – Requisito della “doppia conformità” – Natura giuridica**

In ossequio alla giurisprudenza della Corte costituzionale (sent. 29 maggio 2013, n. 101), l'art. 36 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 non ammette ipotesi di “sanatoria” condizionata alla effettuazione di altri interventi (ad esempio di demolizione). Ciò vale a maggior ragione ove si pretenda di far confluire gli impegni del privato in un accordo ai sensi dell'art. 11 della l. 7 agosto 1990, n. 241, che comunque implica una “negoiazione” rimessa alla scelta discrezionale della p.a., estranea alla natura del provvedimento.

L'art. 11 della l. n. 241 del 1990, è relativo ad un modulo decisionale consensuale, comunque, soggetto al vincolo funzionale dell'interesse pubblico a “sottrarre” ambiti più o meno ampi alla decisione autoritativa. Esso non può essere identificato con il risparmio del futuro e ipotetico dispendio di tempo e risorse per l'eventuale demolizione in danno, ovvero per istruire *ex novo* la pratica edilizia eventualmente (ri)presentata. L'ordinamento non ammette infatti casi atipici di sanatoria, in quanto diversamente dal condono essa «è stata deliberatamente circoscritta dal legislatore ai soli abusi “formali”, ossia dovuti alla carenza del titolo abilitativo, rendendo così palese la ratio ispiratrice della previsione della sanatoria in esame, ‘anche di natura preventiva e deterrente’, finalizzata a frenare l'abusivismo edilizio, in modo da escludere letture ‘sostanzialiste’ della norma che consentano la possibilità di regolarizzare opere in contrasto con la disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della loro realizzazione, ma con essa conformi solo al momento della presentazione dell'istanza per l'accertamento di conformità» (Corte cost., n. 101 del 2013). Ed è evidente che la necessità di “negoziare” l'adeguamento ovvero la sua realizzazione, altro non è che uno strumento per legittimare una sanatoria condizionata, ovvero per far rivivere la c.d. “sanatoria giurisprudenziale”,

istituto di creazione pretoria da tempo abbandonato dalla giurisprudenza.

Il concetto di “doppia conformità” richiesto ai fini della concessione della sanatoria ordinaria presuppone una verifica di rispondenza al regime urbanistico vigente sia all’atto dell’effettuazione dei lavori, che della presentazione dell’istanza in senso “statico”. L’astratta assentibilità dell’opera previa attivazione di uno specifico procedimento non equivale a concreta rispondenza della stessa al regime edificatorio vigente in una determinata zona.

L’ipotetica ammissibilità di un intervento, ove realizzato *ex novo*, in ragione dell’esistenza di apposita norma regolatoria che lo consente, a condizioni date, non equivale a conformità dello stesso al regime urbanistico vigente, che non può essere desunto dal successivo esito di ulteriori valutazioni. La nozione di “doppia conformità” richiesta dall’art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001, è infatti, per così dire, a valenza statico-ricognitiva, nel senso che presuppone una mera verifica formale da parte degli uffici, in quanto solo formale e non sostanziale è la natura dell’illecito di riferimento. Diversamente opinando, esso si tradurrebbe in una sorta di condono, anziché di sanatoria ordinaria, consentendo cioè l’avallo postumo di interventi che sostanzialmente, non solo formalmente, sono in contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti.

### [Consiglio di Stato, sez. IV, 24 febbraio 2025, n. 1563](#)

**Pianificazione urbanistica – Procedimento di approvazione di varianti al PRG – Termine di conclusione del procedimento – Non applicabilità – Principi di efficacia e non aggravamento – Danno ingiusto**

Non trova applicazione il termine di cui all’art. 2, comma 2, legge n. 241 del 1990, in presenza di un procedimento amministrativo di approvazione di un programma di interventi in variante al PRG, connotato da intrinseca complessità, da discrezionalità particolarmente ampia e, conseguentemente, da scansioni temporali di istruttoria, approfondimento e deliberazione necessariamente diverse e più ampie rispetto a quelle proprie di una domanda dal contenuto semplice. La non applicabilità della norma de qua non esclude il carattere comunque doveroso dell’azione amministrativa, che deve essere portata a conclusione; il necessario rispetto (verificabile in sede giurisdizionale sub specie di vizio di violazione di legge) dei principi di efficacia e non aggravamento, che si traduce nell’effettiva funzionalizzazione degli adempimenti procedurali all’utile conseguimento del risultato finale; una sorta di licenza per l’amministrazione, comunque soggetta al dovere di correttezza, lealtà e rispetto dell’affidamento del privato, la cui violazione genera un obbligo risarcitorio.

L’art. 2-*bis*, comma 1, legge n. 241 del 1990, allorché parla di “danno ingiusto” (“cagionato in conseguenza dell’inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento”), rimanda alla lesione della situazione giuridica rilevante e al bene della vita sotteso ad essa.

### [Consiglio di Stato, sez. II, 25 febbraio 2025, n. 1651](#)

**Titolo edilizio – CILA – Declaratoria di irricevibilità/inefficacia – Condizioni – Soccorso istruttorio – Ratio**

In relazione ai provvedimenti, variamente adottati dagli enti locali sotto la qualificazione di declaratorie di irricevibilità/inefficacia ovvero archiviazione o simili della comunicazione inizio lavori asseverata-CILA (che con il decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222, è divenuta il titolo general-residuale, necessario per tutti gli interventi edilizi per i quali le norme del testo unico non impongano la SCIA o il permesso di costruire ovvero che non rientrino nell’attività edilizia libera), trovano applicazione, in analogia a quanto previsto relativamente alla SCIA i limiti di tempo e

di motivazione declinati nell'art. 19, commi 3, 4, 6-*bis* e 6-*ter* della legge 7 agosto 1990, n. 241, in combinato disposto con il richiamo alle "condizioni" di cui all'art. 21-*nonies* della medesima normativa; conseguentemente tali atti, seppure non espressivi di poteri tipizzati, non sussistendo alcuna previsione normativa che li disciplini, in quanto dotati del carattere di lesività, sono impugnabili innanzi al giudice amministrativo.

Carenze prettamente documentali negli elaborati a corredo della comunicazione d'inizio lavori asseverata (CILA) possono essere ovviate attraverso l'attivazione del generale dovere di soccorso istruttorio, contemplato dall'art. 6 della l. 7 agosto 1990 n. 241, istituto generale del procedimento amministrativo che ha la sua massima applicazione al di fuori dei procedimenti di tipo comparativo; pertanto, laddove non emerga alcuna esigenza di *par condicio* o necessità di accelerazione della procedura, il soccorso istruttorio può essere utilizzato come parametro di legittimità dell'azione amministrativa, dovendo tra l'altro l'autorità amministrativa assumere nei confronti del privato una condotta ispirata a buona fede e collaborazione, onde pervenire alla soddisfazione della comune esigenza alla compiuta definizione del procedimento amministrativo, nel rispetto dell'affidamento dei soggetti coinvolti dall'esercizio del potere.

#### Consiglio di Stato, sez. VI, 26 febbraio 2025, n. 1702

**Istanza di permesso di costruire – Vincolo di inedificabilità assoluta – Mancata dichiarazione – Rilevabilità officiosa – Rilascio del titolo in assenza di autorizzazione paesaggistica – Inefficacia**

Non costituisce falsa rappresentazione ai sensi dell'art. 21-*nonies*, comma 2-*bis*, della l. 7 agosto 1990, n. 241, legittimante il superamento del termine massimo per l'annullamento in autotutela previsto dal comma 1 del citato art. 21-*nonies* l. n. 241 del 1990, la mancata dichiarazione resa dalla parte privata in seno all'istanza di permesso di costruire in ordine all'assenza di un vincolo di inedificabilità assoluta, giacché riguardante aspetti conosciuti o facilmente conoscibili dal comune poiché costituenti un elemento essenziale dell'istruttoria che l'attività della fase endoprocedimentale avrebbe dovuto agevolmente rilevare.

Allorché non più annullabile per decorso del termine di cui all'art. 21-*nonies*, comma 1, l. 7 agosto 1990, n. 241, il Comune potrà valutare, per le finalità connesse all'avvio o alla prosecuzione dei lavori, gli eventuali possibili preesistenti profili di inefficacia del titolo originario emesso in conclamato contrasto con le previsioni paesaggistiche, in un assetto nel quale il rapporto tra previsioni (e autorizzazione, laddove prevista) paesaggistiche e titolo edilizio è di tipo necessitato e strumentale, con lavori che, su un piano astratto, ove in contrasto con le previsioni paesaggistiche, non potrebbero essere iniziati o proseguiti e che vedono, a valle, e sempre su un piano astratto, generalmente, la verifica di compatibilità paesaggistica come condizione di efficacia del permesso di costruire.

#### Consiglio di Stato, sez. VII, 27 febbraio 2025, n. 1710

**Pianificazione urbanistica – Zonizzazione – Luogo di culto religioso – Provvedimento di diniego – Deficit istruttorio e motivazionale – Illegittimità – Diritto inviolabile di culto – Dovere delle autorità pubbliche di regolare il territorio senza frapporre ostacoli all'esercizio del culto -**

A fronte di una domanda di un'associazione di promozione sociale volta all'individuazione e concessione da parte del comune di uno spazio da adibire in modo permanente e duraturo a luogo di culto religioso per la comunità musulmana, deve intendersi affetto da deficit istruttorio e motivazionale il provvedimento di diniego

fondato sul rilievo dell'assenza di un'area destinabile a culto, secondo la pianificazione urbanistica, laddove, al contrario, detta area non solo risulti esistente, ma il comune richieda contraddittoriamente adempimenti che ne presuppongono l'esistenza, evidenziando inoltre che, quando pure detta area fosse disponibile, sarebbe necessaria seguire una procedura ad evidenza pubblica. In siffatto modo il comune frappone un illegittimo e insormontabile ostacolo all'esercizio della libertà di culto da parte dell'associazione richiedente con un diniego che, nella sua perentorietà immotivata, blocca qualsiasi prospettiva e iniziativa

Secondo Corte cost., 5 dicembre 2019, n. 254, della libertà di religione, costituente diritto inviolabile, il libero esercizio del culto è un aspetto essenziale, per cui l'esercizio pubblico e comunitario del culto va tutelato, e va assicurato ugualmente a tutte le confessioni religiose, a prescindere dall'avvenuta stipulazione o meno dell'intesa con lo Stato e dalla loro condizione di minoranza. La libertà di culto si traduce anche nel diritto di disporre di spazi adeguati per poterla concretamente esercitare (Corte cost. n. 67 del 2017) e comporta perciò più precisamente un duplice dovere a carico delle autorità pubbliche cui spetta di regolare e gestire l'uso del territorio (essenzialmente le regioni e i comuni): in positivo – in applicazione del principio di laicità – esso implica che le amministrazioni competenti prevedano e mettano a disposizione spazi pubblici per le attività religiose; in negativo, impone che non si frappongano ostacoli ingiustificati all'esercizio del culto nei luoghi privati e che non si discriminino le confessioni nell'accesso agli spazi pubblici (Corte cost. n. 63 del 2016, n. 346 del 2002 e n. 195 del 1993).

### Consiglio di Stato, sezione IV, 5 marzo 2025, n. 1877

#### **Realizzazione ed esercizio di un impianto eolico – Autorizzazione unica ambientale – Illegittimità – Onere istruttorio e motivazionale rafforzato**

È illegittimo il provvedimento di autorizzazione unica ai sensi dell'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 qualora non siano state esplicitate le ragioni per le quali i pareri contrari della Soprintendenza e dell'unione dei comuni in ordine alla tutela del paesaggio e alla conformità agli strumenti di pianificazione siano stati ritenuti recessivi rispetto ai pareri di altre amministrazioni preposte alla tutela di interessi più settoriali che esprimono le proprie determinazioni da un angolo prospettico meno ampio rispetto alla tipologia di opera.

La previsione contenuta nell'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 secondo cui l'autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico, non toglie rilevanza agli oneri di fornire una motivazione adeguata e di effettuare una istruttoria completa nel caso in cui siano state formalizzate, in conferenza di servizi e/o con appositi atti, argomentate obiezioni da parte delle amministrazioni locali, nel senso della non conformità del progetto da autorizzare agli strumenti urbanistici di pianificazione.

### Consiglio di Stato, sez. IV, 5 marzo 2025, n. 1882

#### **Doveri in materia ambientale contro il rischio di inquinamento – Obbligo di messa in sicurezza – Abbandono di rifiuti – Misure di ripristino – Persone fisiche e giuridiche – Srl – Rapporto di immedesimazione organica – Responsabilità degli amministratori – Solidarietà – Nesso di causalità – Onere probatorio rafforzato – Abuso della personalità giuridica**

In linea di principio, non può ammettersi un'estensione automatica dei doveri in materia ambientale gravanti sulla persona giuridica anche alle persone fisiche che in

essa hanno rivestito e svolto funzioni decisorie di amministrazione. In virtù del rapporto di immedesimazione organica, che lega l'amministratore di una società di capitali, avente autonoma personalità giuridica, alla medesima società, il destinatario dell'obbligo di messa in sicurezza va individuato nell'ente medesimo, salvo che l'amministratore abbia agito di propria ed esclusiva iniziativa ed in contrasto con gli interessi della società, ovvero abbia contribuito con il proprio anomalo comportamento ad aggravare (o male prevenire) il rischio di inquinamento, agendo quale inquinatore diretto.

Nelle società a responsabilità limitata per le obbligazioni sociali risponde soltanto la società con il suo patrimonio ai sensi dell'art. 2462 c.c. Pertanto, l'esistenza di un mero rapporto di immedesimazione organica, che lega gli amministratori alla società, e che consente alla seconda di operare nel mondo giuridico attraverso i primi, non può implicare, in via automatica, una concorrente responsabilità degli amministratori per tutti gli illeciti posti in essere dalla società, pena il dissolvimento stesso del particolare regime di separazione patrimoniale in cui il concetto stesso di persona giuridica si risolve. Pertanto, in linea generale la legittimazione passiva relativamente alle misure di ripristino in materia ambientale, salva la ricorrenza di ipotesi eccezionali, grava sulla società e non sugli amministratori.

Anche con riferimento ai doveri ambientali, affinché si possa ipotizzare una concorrente responsabilità degli amministratori della società proprietaria del sito, l'amministrazione pubblica deve compiere uno sforzo probatorio aggiuntivo e ulteriore, diretto a dimostrare che la condotta delle persone fisiche amministratrici abbia aggiunto un sovrappiù di efficienza causale, tale da aggravare (o male prevenire) il rischio di inquinamento, oltre che l'imputabilità di tale anomalo contegno quanto meno alla colpa del singolo amministratore.

La circostanza che in materia ambientale la responsabilità gravi sulla società di capitali e non sugli amministratori si evince anche dall'art. 192, comma 4, decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, (c.d. t.u. ambiente) che, pur nel quadro della diversa fattispecie relativa al divieto di abbandono di rifiuti, dopo aver disciplinato al comma 3 gli obblighi di rimozione e di ripristino a carico del soggetto responsabile, prende espressamente in considerazione la posizione degli amministratori di persone giuridiche, responsabili dell'abbandono, e della società, prevedendo la correlativa responsabilità solidale, rinviando alle previsioni del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni. Detto disposto si riferisce infatti a comportamenti, per così dire, *ultra vires* degli amministratori, rispetto ai quali non opera il normale regime dell'immedesimazione organica, come evincibile dal fatto che il legislatore è dovuto intervenire con una disposizione espressa al fine di estendere, in via solidale, anche alla persona giuridica le conseguenze patrimoniali delle condotte degli amministratori.

In caso di inosservanza degli obblighi relativi alla gestione dei rifiuti, la società risponde sotto il profilo patrimoniale, mentre, solo con riferimento alla responsabilità penale (rispetto al quale ovviamente viene in rilievo il principio della personalità della responsabilità penale di cui all'art. 27 Cost.) essa grava su colui che ha poteri di gestione dell'ente al momento consumativo del reato. A ciò fa eccezione il caso di macroscopico uso distorto dello schema societario che, con riferimento ai soci, prende, come è noto, il nome di "abuso dello schermo della personalità giuridica".

Anche in materia ambientale è configurabile la responsabilità degli amministratori laddove si sia in presenza di un "abuso della personalità giuridica" (c.d. "*piercing the corporate veil*" ossia "perforamento del velo societario"), che implica l'abuso dei diritti nascenti dalle norme (rectius del regime normativo) che la legge riassume nel concetto di persona giuridica. Infatti, il rimedio contro gli abusi della personalità giuridica va



identificato nel superamento da parte del giudice dello schermo della personalità giuridica, con l'imputazione degli atti o delle condotte illecite direttamente a coloro che si sono avvalsi strumentalmente di tale istituto.

Ai sensi degli artt. 40 e 41 c.p., applicabili sia pure con alcuni adattamenti relativi allo standard probatorio, all'accertamento del rapporto di causalità relativo all'illecito civile e all'illecito ambientale, il subentrare di una successiva posizione di garanzia elide la rilevanza causale del precedente contributo solo quando integra una condotta di per sé idonea a provocare l'evento, mentre nei casi di illecito permanente in materia ambientale ricorre un unico evento di danno che ciascun soggetto garante, con la propria condotta inerte, concorre ad aggravare e per il quale, dunque, in base all'art. 2055, c.c. dovrà essere chiamato a risponderne. Una interruzione del nesso causale è, di contro, configurabile solo quando la condotta successiva crea un rischio nuovo e molto diverso rispetto a quello originario attivato dalla condotta iniziale del primo garante.

### Consiglio di Stato, sez. VI, 7 marzo 2025, n. 1924

**Abuso edilizio – Totale mancanza del titolo edilizio – Onere probatorio dell'ultimazione dei lavori – Sanatoria speciale – Temperamento secondo ragionevolezza – d.P.R. 380/2001 – Natura giuridica – Criteri e principi direttivi**

Grava sul privato interessato l'onere della prova dell'ultimazione entro una certa data di un'opera edilizia realizzata *sine titulo*, allo scopo di dimostrare che essa rientra fra quelle per le quali si può ottenere una sanatoria speciale, ovvero fra quelle realizzate legittimamente, in quanto *ratione temporis* non era richiesto un titolo; va, tuttavia, ammesso un temperamento secondo ragionevolezza nel caso in cui, il privato, da un lato, porti a sostegno della propria tesi sulla realizzazione dell'intervento prima di una certa data elementi rilevanti (aerofotogrammetrie, dichiarazioni sostitutive di edificazione o altre certificazioni attestanti fatti che costituiscono circostanze importanti) e, dall'altro, il comune non analizzi debitamente tali dati e adduca elementi incerti in ordine alla presumibile data della realizzazione del manufatto privo di titolo edilizio.

Ai sensi dell'art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50, la natura e qualificazione dei testi unici misti - qual è il d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 - soddisfa, tra gli altri criteri e principi direttivi, i) la puntuale individuazione del testo vigente delle disposizioni, ii) l'esplicita indicazione delle norme abrogate, anche implicitamente, da successive disposizioni, iii) il coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti, apportando, nei limiti di detto coordinamento, le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio normativo. Pertanto, la formale vigenza del d.P.R., n. 380 del 2001, non è ostativa al suo richiamo in relazione a condotte poste in essere in data precedente alla sua entrata in vigore, le quali risultavano parimenti realizzabili e sanzionabili, nell'ipotesi in cui ostassero all'edificazione, secondo le analoghe - e omologhe - norme recate dalle disposizioni precedenti, prime fra tutte quelle sancite nella legge 28 febbraio 1985, n. 47.

### Consiglio di Stato, sez. V, 10 marzo 2025, n. 1957

**Circolazione stradale – Servizio di noleggio con conducente (NCC) – Obbligo di autorimessa nel territorio del Comune che rilascia l'autorizzazione – Ratio – Legittimità – Non violazione della libertà di stabilimento**

L'obbligo di utilizzare, nell'esercizio del servizio di noleggio con conducente (NCC), esclusivamente una rimessa ubicata all'interno del territorio del comune che rilascia l'autorizzazione, è immediatamente finalizzato a garantire che il servizio stesso, pur potendosi svolgere senza limiti spaziali, cominci e termini presso la medesima

rimessa, ovvero entro il territorio comunale. Ciò risponde all'esigenza di assicurare che il detto servizio sia svolto, almeno tendenzialmente, a favore della comunità locale di cui il comune è ente esponenziale. La prescrizione che la rimessa sia ubicata entro il territorio dell'ente è coesenziale alla natura stessa dell'attività da espletare, diretta principalmente ai cittadini del comune autorizzante cui si vuol garantire un servizio, non di linea, complementare e integrativo rispetto ai trasporti pubblici di linea ferroviari, automobilistici, marittimi, lacuali ed aerei, e che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta. La verifica del rispetto del vincolo di territorialità non può prescindere dall'accertamento dell'effettivo utilizzo della rimessa, non essendo a tal fine sufficiente la mera disponibilità (per tale, anche potenzialmente fittizia) della stessa.

Il particolare regime della necessaria territorialità delle licenze del servizio di noleggio con conducente (NCC) non viola le regole di diritto eurounitario, atteso che l'art. 49 del TFUE, che tutela la libertà di stabilimento, è posto a presidio della libera circolazione delle imprese da uno Stato membro all'altro, valore che non è certo posto in discussione dalle disposizioni legislative, le quali si limitano a richiedere, quale requisito oggettivo del servizio, la localizzazione della rimessa in ambito comunale.

#### [Consiglio di Stato, sez. IV, 10 marzo 2025, n. 1962](#)

**Convenzioni urbanistiche – Natura giuridica – Disciplina – Inadempimento dell'amministrazione – Rimedi civilistici – Riparto dell'onere probatorio – Risarcimento dei danni – Danno emergente – Lucro cessante – Natura giuridica – Tesi ontologica**

La convenzione stipulata tra privato ed amministrazione volta a disciplinare le modalità di realizzazione di opere di urbanizzazione deve assimilarsi a un accordo sostitutivo del provvedimento amministrativo *ex* articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241 al quale si applicano, ove non diversamente previsto, i principi civilistici in materia di inadempimento delle obbligazioni. Pertanto, il creditore che agisca per la risoluzione contrattuale, per il risarcimento del danno, ovvero per l'adempimento, deve soltanto provare la fonte (negoziale o legale) del suo diritto e il relativo termine di scadenza, limitandosi alla mera allegazione della circostanza dell'inadempimento della controparte, mentre il debitore convenuto è gravato dell'onere della dimostrazione del fatto estintivo dell'altrui pretesa, costituito dall'avvenuto adempimento, o dall'eccezione d'inadempimento del creditore *ex* art. 1460 del codice civile.

Il risarcimento dei danni conseguenti all'inadempimento degli obblighi assunti da un'amministrazione con convenzione urbanistica (nella specie, per mancata esecuzione di opere di urbanizzazione alle quali era subordinata la vendita di un suolo edificabile con destinazione commerciale) va commisurato, quanto al danno emergente, alle spese documentate direttamente imputabili, anche *pro quota*, alla attuazione della convenzione, a meno che non si tratti di spese che, per la loro natura indivisibile, il privato avrebbe comunque dovuto sostenere e che pertanto non risultano *sine causa*, nell'an o nel quantum, in conseguenza del venir meno in parte qua della convenzione urbanistica.

Il risarcimento dei danni conseguenti all'inadempimento degli obblighi assunti da un'amministrazione con convenzione urbanistica (nella specie, per mancata esecuzione di opere di urbanizzazione alle quali era subordinata la vendita di un suolo edificabile con destinazione commerciale) non può ricomprendere, quanto al danno emergente, le spese relative al regime di tassazione dell'immobile rimasto invenduto in quanto indice di capacità contributiva, cui si correlano peraltro anche vantaggi in termini di solvibilità, ampiezza della garanzia patrimoniale e possibilità di ottenere finanziamenti. Difatti, non si tratta di un pregiudizio patrimoniale suscettibile di ristoro ma dell'insieme di diritti e

di obblighi legali connessi in via ordinaria alla titolarità del bene.

Il risarcimento dei danni conseguenti all'inadempimento degli obblighi assunti da un'amministrazione con convenzione urbanistica (nella specie, per mancata esecuzione di opere di urbanizzazione alle quali era subordinata la vendita di un suolo edificabile con destinazione commerciale) va commisurato, quanto al lucro cessante per perdita di chance, all'utile presuntivamente ritraibile dall'operazione (nella specie stimato nel 10% del prezzo di compravendita) sul quale poi va calcolata la percentuale corrispondente alla concreta possibilità di conseguimento della utilità finale attesa (nella specie, rappresentata dalla vendita del bene e stimata nel 30% dell'utile teorico) che deve tener conto di specifiche circostanze (nella specie, presenza di una o più proposte di acquisto, eventuali condizioni disincentivanti all'acquisto, assoggettamento della convenzione edilizia al potere di recesso dell'amministrazione, scelta processuale dell'operatore di chiedere la risoluzione della convenzione senza ricercare ulteriori chance di vendita).

In materia di risarcimento del lucro cessante, va accolta la tesi ontologica del danno da perdita di *chance*, qualificando la chance alla stregua di una posta attiva del patrimonio del danneggiato assistita da una consistenza probabilistica adeguata circa il conseguimento dell'utilità finale attesa e, in ordine alla quantificazione, può farsi applicazione del criterio del principio della liquidazione in via equitativa ai sensi dell'art. 1226 del codice civile.

### Consiglio di Stato, sez. V, 11 marzo 2025, n. 1991

#### **Ordinanze sindacali – Disciplina oraria dell'esercizio del gioco lecito – Discrezionalità – Onere motivazionale – Normativa Regione Piemonte**

Il sindacato (demolitorio) di legittimità del giudice amministrativo sulle ordinanze sindacali per la disciplina oraria dell'esercizio del gioco lecito è circoscritto alle ipotesi di manifesta irragionevolezza, contraddittorietà o abnormità della scelta, non anche all'opportunità della stessa. Deve pertanto ritenersi legittima, rientrando la predeterminazione delle fasce orarie in cui è vietato l'utilizzo di tali macchinari nell'ampia discrezionalità riservata all'amministrazione comunale, un'ordinanza sindacale che bene evidenzia le ragioni poste a fondamento della limitazione degli orari per il funzionamento dei video giochi con vincita in denaro (nella fascia oraria dalle ore 24,00 alle ore 12,00), non essendo la stessa intaccata da evidenti profili di irragionevolezza, illogicità o di difetto di istruttoria, tenuto conto che la fascia oraria mattutina e quella notturna sono notoriamente quelle caratterizzate dal maggior afflusso di utenti appartenenti a fasce deboli di popolazione e di giocatori compulsivi (studenti, casalinghe e anziani nella fascia mattutina; soggetti ludopatici nella fascia serale e notturna).

Nella Regione Piemonte, ai sensi dell'art. 6 l.reg. 2 maggio 2016 n. 9, applicabile *ratione temporis*, spetta in via esclusiva ai Comuni la competenza a delimitare gli orari per il funzionamento degli apparecchi da gioco, in conseguenza di una valutazione tecnico-discrezionale tesa a bilanciare i diversi interessi coinvolti, tra i quali indubbiamente quello pubblicitario e preponderante alla prevenzione ed al contrasto delle ludopatie.

### Consiglio di Stato, sez. VII, 17 marzo 2025, n. 2202

#### **Istruzione pubblica – Comuni montani – Tutela costituzionale – Organizzazione del settore scolastico – Piano per il dimensionamento ottimale – Autonomia scolastica – Soppressione – Oneri istruttorio e motivazionale aggravati**

La tutela dei comuni montani, che si inserisce nel quadro dei principi espressi dall'art. 44 Cost., è stata riconosciuta dal legislatore nazionale lungo tutto il percorso evolutivo che ha riguardato gli atti di organizzazione del settore scolastico, come confermato anche

dall'art. 1, comma 557 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, che ha introdotto nel testo dell'art. 19 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, il comma 5-*quater*, ove espressamente viene contemplata la "necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche situate nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche".

Sebbene non sussista una radicale preclusione, in sede di approvazione del piano per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche, alla possibilità di procedere alla soppressione dell'autonomia scolastica in relazione ad istituti localizzati nei comuni montani, ciò può avvenire solo all'esito di adeguata istruttoria, con acquisizione di tutti gli elementi di fatto rilevanti, nonché con esplicitazione adeguata dei giustificativi alla base delle scelte adottate.

#### **Consiglio di Stato, sez. IV, 18 marzo 2025, n. 2232**

**Disciplina degli esplosivi e dell'ambiente – Sorgenti di emissione aventi un impatto negativo sulla qualità dell'aria – Competenza comunale – Non sussistenza – Disciplina restrittiva – Illegittimità per contrasto con il decreto legislativo 29 luglio 2015, n. 123 recante attuazione della direttiva 2013/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio**

È illegittima la previsione regolamentare adottata dal comune recante divieto di accendere fuochi d'artificio di ogni tipologia nel periodo compreso tra il 1° ottobre e il 31 marzo, trattandosi di disposizione riconducibile alle materie della disciplina degli esplosivi e dell'ambiente di cui all'articolo 117, lettere d) ed s) della Costituzione, riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, con la conseguenza che, in base al principio del parallelismo tra competenza legislativa e regolamentare di cui all'articolo 117, comma 6, della Costituzione, la potestà regolamentare in tali materie spetta allo Stato, salva la facoltà di delega alle regioni, ma non ai comuni.

È illegittima la previsione regolamentare adottata dal comune recante divieto di accendere fuochi d'artificio di ogni tipologia nel periodo compreso tra il 1° ottobre e il 31 marzo per contrasto con il decreto legislativo 29 luglio 2015, n. 123 recante attuazione della direttiva 2013/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013 (concernente l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alla messa a disposizione sul mercato di articoli pirotecnici) in quanto volta a limitare l'utilizzo degli articoli pirotecnici mediante una disciplina più restrittiva rispetto a quella prevista dallo Stato, ad incidere in misura rilevante sulla libera circolazione degli articoli pirotecnici e a limitare l'esercizio dell'iniziativa economica privata di cui all'articolo 41 della Costituzione.

Il Comune non può intervenire con proprio regolamento a disciplinare le sorgenti di emissione aventi un impatto negativo sulla qualità dell'aria (nella specie, mediante divieto assoluto di accensione di fuochi di artificio nel periodo compreso tra il 1° ottobre e il 31 marzo), in quanto la tutela della qualità dell'aria afferisce alla materia dell'ambiente che, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera s) e del comma 6, Cost. rientra nella competenza esclusiva dello Stato sia legislativa sia regolamentare e, inoltre, in base al decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155, spetta alle regioni adottare un piano recante le misure necessarie per intervenire sulle sorgenti di emissione aventi un impatto negativo sulla qualità dell'aria; la necessità di raggiungere gli obiettivi di riduzione dell'inquinamento non consente di sovvertire il quadro delle fonti.

#### **Consiglio di Stato, sez. IV, 21 marzo 2025, n. 2358**

**Valutazione di impatto ambientale – Nozione – Oggetto – Giudizio di compatibilità preventivo e postumo – Effetti – Interesse alla tutela ambientale al mantenimento**

### **della localizzazione storica di impianti e attività**

La v.i.a. costituisce un procedimento finalizzato a valutare la compatibilità ambientale naturalmente preventivo e avente ad oggetto il progetto di un'opera ancora da realizzare e, pertanto, pienamente modificabile in vista del conseguimento dei risultati prefissi dalla disciplina ambientale. Quando il giudizio di compatibilità ambientale è postumo, ossia a progetto già compiutamente realizzato, e ad opera dunque esistente, il giudizio di v.i.a. deve fare in modo che l'effetto utile della direttiva n. 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati sia comunque raggiunto, senza tuttavia rimettere in discussione, nella loro interezza, le localizzazioni di tutte le opere e le attività ab antiquo esistenti. Ciò sarebbe contrario al ragionevole bilanciamento che deve esistere tra l'interesse alla tutela ambientale ed il mantenimento della localizzazione storica di impianti e attività, il cui azzeramento sarebbe l'effetto possibile di un'applicazione retroattiva degli standards di valutazione divenuti obbligatori per tutti i progetti successivi al 3 luglio 1988. Con riferimento ad un impianto preesistente all'introduzione della direttiva, la v.i.a. si impone allorché si debba procedere al rinnovo dell'autorizzazione o al suo ripristino a seguito dell'avvenuta revoca a causa di irregolarità dell'impianto e ciò anche in assenza del compimento di opere o lavori di sorta e dunque con riferimento agli impianti esistenti. Nel caso in cui un impianto preesistente divenga oggetto di ulteriori lavori o attività, la v.i.a. dovrà essere nondimeno recuperata rispetto a tali lavori nella fase del rilascio dell'autorizzazione o anche in sede di rinnovo della stessa.

[Consiglio di Stato, sez. VI, 28 marzo 2025, n. 2603](#)

#### **Titolo edilizio – Necessarietà – Realizzazione di una tettoia – Differenza dal pergolato – Nozioni**

Il pergolato, come struttura aperta su tre lati e nella parte superiore, non richiede alcun titolo edilizio. Di contro, quando lo stesso sia coperto superiormente, anche in parte, con una struttura non facilmente amovibile, diventa una tettoia, ed è soggetto alla disciplina relativa e dunque al rilascio del titolo edilizio.

[Consiglio di Stato, sez. IV, 2 aprile 2025, n. 2808](#)

#### **Autorizzazione paesaggistica – Installazione di pannelli fotovoltaici sul tetto di edifici nel centro storico – Diniego – Onere motivazionale rafforzato**

La presenza di pannelli fotovoltaici sul tetto di edifici, anche ubicati nel centro storico, non può essere percepita a priori e in assoluto come fattore di disturbo visivo, dovendosi contemperare, nell'ambito della valutazione paesaggistica, l'interesse pubblico alla tutela del paesaggio con quello volto all'incremento della produzione di energia da fonti alternative, esaminando le concrete modalità con cui i pannelli fotovoltaici sono inseriti negli edifici e nel paesaggio circostante.

In materia di installazione di pannelli fotovoltaici, l'eventuale diniego dell'autorizzazione paesaggistica deve essere adeguatamente giustificato e, trattandosi di opere di pubblica utilità, le motivazioni ostative devono essere particolarmente stringenti.

[Consiglio di Stato, sez. II, 2 aprile 2025, n. 2822](#)

#### **Titoli edilizi – Mutamento di destinazione d'uso con alterazione del carico urbanistico – Verifica in concreto – Indici – Luogo di culto – Differenze da luogo di esercizio di attività commerciale**

La rilevanza di un mutamento di destinazione d'uso di un immobile ad incidere sul

carico urbanistico – nozione implicante l'aumento di esternalità negative su una determinata area – deve essere verificato in concreto, tenendo conto di alcuni indici: quali la riduzione dei servizi pubblici, il sovraffollamento, l'aumento del traffico e, in generale, la necessità di dotare l'area di nuove opere di urbanizzazione o di utilizzare più intensamente quelle esistenti.

In assenza di qualsivoglia riscontro e, soprattutto, di pianificazione programmatoria a monte, il carico urbanistico correlato a un luogo di culto non può considerarsi omogeneo a quello di un'attività commerciale.

L'incremento del carico urbanistico determinato dallo stabile uso di un immobile, in origine legittimamente destinato ad uso commerciale, come luogo di culto, integra un abuso edilizio legittimante l'adozione dell'ordinanza di demolizione, espressione di un potere a esercizio doveroso e contenuto vincolato.

### [Consiglio di Stato, sez. II, 2 aprile 2025, n. 2823](#)

#### **Pianificazione urbanistica – Destinazione urbanistica – Libertà di culto – Titoli edilizi – Istituto dell'agibilità – Ratio – Ambito applicativo**

La libertà di culto non può essere invocata per sottrarsi al rispetto *«della cornice normativa di rango primario e secondario e dei vincoli cui le attività umane di rilevanza pubblica sono astrette a salvaguardia della convivenza civile tra i consociati (subditi legum sumus, ut liberi esse possimus)»* e, in particolare, per giustificare *«una destinazione urbanistica di un immobile diversa da quella impressa dai pubblici poteri – con provvedimento non impugnato – nell'esercizio dell'attività conformativa in materia urbanistico-edilizia»*.

La stabile destinazione di un edificio a luogo di culto – in cui praticare liberamente i riti religiosi espressione della libertà di culto ex art. 19 Cost. – presentando un impatto sull'ordinato sviluppo dell'abitato, deve avvenire nel rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia, in cui trovano composizione i vari interessi pubblici e privati che si rivolgono al territorio quale terminale delle attività umane.

L'istituto dell'agibilità, come disciplinata dal vigente d.P.R. n. 380 del 2001, non è più volto solamente a verificare – come la precedente abitabilità – la mera sussistenza di quei requisiti, essenzialmente di natura igienico-sanitaria, per “abitare” in un edificio (e dunque di occuparlo stabilmente e per periodi anche lunghi), ma è preordinato ad assicurare il rispetto di una serie più ampia d'interessi pubblici, come la sicurezza, anche in termini di salvaguardia dell'incolumità pubblica, e il risparmio energetico correlato alla tutela dell'ambiente, onde garantire la funzione sociale della proprietà ex art. 42 Cost. ora assurta, a seguito della modifica dell'art. 9 Cost., tra i principi costituzionali fondamentali alla luce dei quali la proprietà viene conformata.

Il requisito dell'agibilità deve riguardare tutti gli edifici, compresi quelli destinati al culto, nonché le relative aree pertinenziali, ove riconducibili all'ambito dell'art. 24, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001.

### [Consiglio di Stato, sez. IV, 3 aprile 2025, n. 2857](#)

#### **Intervento edilizio – Ristrutturazione – Nozione – Differenze dalla nuova costruzione**

La nozione di ristrutturazione ai sensi dell'art. 3 comma 1, lett. d), d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, modificato dall'art. 30, comma 1, lett a), d.l. 21 giugno 2013 conv. in l. 9 agosto 2013, n. 98 ricomprende anche gli interventi di ripristino di un edificio attraverso la sua ricostruzione essendo irrilevante che l'edificio sia o meno crollato.

Gli interventi di ristrutturazione edilizia, *sub specie* di demolizione e ricostruzione, descritti dal vigente art. 3, lettera d), d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, devono iscriversi in

un'attività di recupero sul patrimonio edilizio "esistente", il cui limite è segnato dalla preesistenza di un manufatto da ristrutturare o risanare, ossia di un "organismo edilizio dotato di mura perimetrali, strutture orizzontali e copertura".

La ristrutturazione si differenzia dalla nuova costruzione per la possibilità di individuare, in maniera pressoché certa, l'esatta cubatura e sagoma d'ingombro del fabbricato su cui intervenire.

### [Consiglio di Stato, sez. V, 7 aprile 2025, n. 2928](#)

**Attività di locazione turistica esercitata in forma non imprenditoriale – Normativa Regione Lombardia – Poteri di controllo comunale – Insussistenza – Turismo – Competenza legislativa – Titolo abilitativo – Ratio e finalità – Requisiti edilizi ed igienico-sanitari – Carenza – Conseguenze**

La legge della regione Lombardia 1° ottobre 2015, n. 27 non conferisce ai comuni alcun potere di controllo sulla stipula di contratti di locazione turistica al di fuori dell'esercizio di un'attività imprenditoriale.

La materia del turismo rientra nella competenza legislativa residuale delle regioni, fermo restando la possibilità di intervento dello Stato nella materia dell'ordinamento civile di sua competenza esclusiva di cui all'articolo 117, comma 2 lett. l), della Costituzione, al quale è riconducibile la libertà contrattuale in materia di locazione turistica e che può interferire con il settore del turismo.

L'attività di locazione per finalità turistica esercitata in forma non imprenditoriale, riconducibile al mero godimento indiretto di beni immobili, non richiede la segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.) di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 ma una mera comunicazione di inizio attività (c.i.a.), a fini di monitoraggio e non è quindi soggetta a poteri prescrittivi ed inibitori dell'amministrazione locale.

Gli immobili destinati a locazioni per finalità turistiche devono possedere i requisiti edilizi ed igienico-sanitari previsti dalla normativa primaria e secondaria per i locali di civile abitazione ma l'eventuale carenza di tali requisiti, mentre può ripercuotersi sulla validità o sull'adempimento del contratto di locazione eventualmente stipulato, non legittima l'inibizione, da parte dell'amministrazione, della stipula del contratto.

### [Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sez. giurisdizionale, 23 aprile 2025, n. 338](#)

**Attività produttive – Licenze e autorizzazioni – Requisiti e condizioni per il rilascio – Tributi locali – Obblighi di pagamento**

In virtù di un'interpretazione adeguatamente restrittiva e costituzionalmente orientata dell'art. 15-ter del d.l. 30 aprile 2019, n. 34, conv., con modificazioni, dalla l. 28 giugno 2019, n. 58, gli enti locali possono subordinare, con norma regolamentare, il rilascio, il rinnovo e la permanenza di licenze e autorizzazioni, in favore degli esercenti di un'attività commerciale, alla condizione della verifica del regolare pagamento dei tributi locali, unicamente con riguardo alle violazioni gravi, definitivamente accertate, rispetto agli obblighi relativi al pagamento.

### [Consiglio di Stato, sez. II, 23 aprile 2025, n. 3497](#)

**Energia elettrica ed energia in genere – Energia rinnovabile – Impianti fotovoltaici – Trasferimento della titolarità – Condizioni tariffarie – Vantaggi per gli Enti locali**

Qualora un Comune trasferisca ad un terzo la titolarità di un impianto fotovoltaico, il subentrante non ha diritto al mantenimento delle originarie condizioni tariffarie, de-



rivanti dalla mancata applicazione della rimodulazione introdotta dall'art. 26, comma 3, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91; poiché l'esenzione dall'obbligo di tale rimodulazione tariffaria, di cui all'art. 22-bis del successivo d.l. 12 settembre 2014, n. 133, si applica solo a enti locali e scuole e non può essere trasferita a un qualsiasi operatore economico unitamente all'impianto, neanche qualora il G.S.E. (gestore dei servizi energetici) abbia autorizzato il trasferimento, atteso che tale atto non può legittimare una tariffa più vantaggiosa, che il legislatore ha inteso riservare solo a determinati soggetti.

\* \* \*

#### **Tar Campania, Salerno, sez. III, 7 novembre 2024, n. 2094**

**Autorizzazione amministrativa – Noleggio con conducente – Diniego – Non legittimità – Registro informatico delle imprese esercenti i servizi di taxi e noleggio con conducente – Operatività – Libertà di iniziativa economica e di stabilimento**

È illegittimo il diniego di autorizzazione per il servizio di noleggio da rimessa con conducente che sia fondato sulla previsione contenuta nell'articolo 10-bis, comma 6, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, in legge 11 febbraio 2019, n. 12 - in virtù del quale non è consentito il rilascio di nuove autorizzazioni fino alla piena operatività dell'archivio informatico delle imprese esercenti i servizi di taxi e noleggio con conducente - in quanto la scelta amministrativa adottata impinge, senza alcuna limitazione temporale, su diritti costituzionalmente garantiti quali la libertà di iniziativa economica (art. 41 Costituzione) e la libertà di stabilimento, con la connessa tutela della concorrenza tra le imprese, anche nel più esteso ambito unionale (articolo 117, comma 1, della Costituzione, in relazione all'articolo 49 TFUE). Inoltre, vanno applicati i principi enunciati dalla Corte costituzionale con sentenza 19 luglio 2024, n. 137 la quale, anche se successiva al provvedimento impugnato, determina la cessazione della efficacia *erga omnes* della norma contenuta nell'articolo 10-bis, comma 6, dichiarata incostituzionale ed impedisce, dopo la pubblicazione della sentenza, che essa possa essere applicata ai rapporti, in relazione ai quali la norma risulti ancora rilevante, stante l'effetto retroattivo dell'annullamento, escluso solo per i c.d. "rapporti esauriti".

#### **Tar Emilia Romagna, Bologna, sez. I, 10 dicembre 2024, n. 925**

**Istruzione pubblica – Alunno minore disabile – Piano educativo individuale – Diritto di accesso all'istruzione – Ore assistenza scolastica – Risorse comunali disponibili – Discrezionalità – Limiti**

Le necessità di un alunno con disabilità, così come definite dal piano educativo individuale (PEI), in linea di principio, non vincolano il Comune, il quale è tenuto a garantire l'assistenza "nei limiti delle proprie disponibilità". Per altro verso, l'esercizio del potere discrezionale di allocazione delle risorse non può ledere il "nucleo indefettibile di garanzie minime" del diritto sociale all'integrazione scolastica, da parametrare in ragione del particolare grado di disabilità dell'interessato. Nel caso di alunni sordi, pertanto, deve ritenersi illegittima, per violazione del diritto costituzionalmente garantito "all'accesso" all'istruzione, la determinazione del Comune che ha ridotto, per mere ragioni finanziarie, le ore di assistenza giornaliera del traduttore LIS previste dal PEI, precludendo al disabile l'accesso effettivo alla formazione scolastica per la durata dell'intero orario settimanale.

#### **Tar Lombardia, Brescia, sez. II, 20 dicembre 2024, n. 1023**

**Procedimento elettorale – Principio di strumentalità delle forme – Ratio – Illegitti-**

**mità non invalidante – Irregolarità sostanziali e non sostanziali – Rilevanza**

Nel procedimento elettorale vige il principio di strumentalità delle forme, che, in correlazione con la regola di conservazione delle operazioni elettorali, mira finalisticamente alla stabilità del risultato elettorale nonché al rispetto della volontà espressa dagli elettori. In ragione dell'operatività dell'istituto della illegittimità non invalidante, sono rilevanti soltanto le irregolarità sostanziali, influenti, cioè, sulla libera espressione del voto e sulla complessiva attendibilità del risultato finale. Sono invece irrilevanti le irregolarità non sostanziali, ovvero i vizi nella compilazione dei verbali delle sezioni elettorali, inerenti la corrispondenza tra il numero degli iscritti e i votanti, il numero delle schede autenticate, il riepilogo dei voti relativi allo scrutinio, la congruenza tra i voti di preferenza e i voti di lista. È, in ogni caso, sempre onere di chi agisce in giudizio avverso gli atti elettorali dimostrare in che modo le presunte irregolarità, alterando la manifestazione del voto, comportino l'illegittimità del risultato proclamato e l'ottenimento di quello auspicato.

[Tar Sicilia, Catania, sez. I, 20 dicembre 2024, n. 4182](#)

**Abuso edilizio – Zone sismiche – Decreto di sussistenza – Accertamento di conformità – Rapporti – Autonomia – Procedimento ex art. 100, d.P.R. 380/2001 – Natura giuridica – Ratio – Normativa Regione Sicilia**

Il procedimento previsto dall'art. 100 del d.P.R. n. 380 del 2001 costituisce, di regola, l'esito di un'attività di accertamento d'ufficio ex art. 96 del d.P.R. n. 380 del 2001, cosicché la richiesta di parte si traduce in una forma di autodenuncia che, seppure funzionale alla definizione del procedimento ex art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001, assurge a mera dichiarazione di scienza (e non già di volontà) del privato che non può disporre degli effetti, ritirandola o revocandola.

L'art. 100 del d.P.R. n. 380 del 2001 non individua i soggetti titolari della legittimazione attiva a richiedere il provvedimento di sussistenza, poiché il relativo procedimento non implica il necessario impulso di parte, ma costituisce espressione di un potere volto alla cura di un interesse pubblico (la tutela della pubblica incolumità) che impone alla P.A. di attivarsi d'ufficio su eventuale segnalazione del privato.

Il procedimento di cui all'art. 100, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001 e all'art. 16, comma 4, della l.reg. Sicilia n. 16 del 2016 è sostanzialmente informato dall'interesse pubblico alla eliminazione – tramite demolizione o conformazione – dei pregiudizi alla pubblica incolumità di opere eseguite in contrasto (o in difformità) con la disciplina antisismica. Interesse pubblico che può convergere con quello del privato (che può attivarsi per la sua instaurazione) nella misura in cui quest'ultimo riesca a comprovare la sostanziale rispondenza dell'intervento edilizio realizzato alla disciplina edilizia, così evitandone la demolizione anche tramite la sua conformazione.

[Tar Sicilia, Catania, sez. I, 20 dicembre 2024, n. 4183](#)

**Abuso edilizio – Onere di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi – Riconducibilità di opere residue a edilizia libera – Non ammissibilità**

Qualora sia incontestata l'abusività di un intervento edilizio, l'amministrazione è tenuta a ripristinare l'esatto stato legittimo del fabbricato, non potendo – tramite demolizioni parziali o incomplete – ricondurre le opere residue o porzioni delle stesse nell'ambito dell'edilizia libera né tantomeno può tollerarne la persistenza adducendo ragioni o valutazioni avulse dall'art. 34, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001.

**Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 23 dicembre 2024, n. 3768****Servizio pubblico – Azienda speciale – Natura giuridica – Affidamento diretto – Modello dell'*in house providing***

L'Azienda Speciale rappresenta il modello di gestione del servizio pubblico più vicino alla completa internalizzazione o autoproduzione del servizio stesso. In questo senso, l'azienda speciale è un soggetto *in house*, al pari della società a partecipazione pubblica c.d. *in house*, inteso come *longa manus* dell'amministrazione pubblica per la realizzazione di lavori o opere o per l'espletamento di servizi. L'affidamento del servizio pubblico ad un'azienda speciale configura, pertanto, un c.d. affidamento *in house*.

Alla medesima conclusione dell'assimilazione sostanziale tra affidamento *in house* e affidamento ad azienda speciale è pervenuta anche l'ANAC, secondo cui, con riferimento all'applicabilità della disciplina di cui al codice dei contratti (il D.Lgs. n.50/2016 *ratione temporis* in vigore), *“l'affidamento diretto di un servizio all'azienda speciale costituita dall'amministrazione di riferimento, alla luce delle caratteristiche proprie di tale organismo, come sopra illustrate, va ricondotto nello schema dell'affidamento in house (ex art. 5 del d.lgs. 50/2016), quindi soggetto agli oneri motivazionali sanciti dall'art. 192, comma 2 del Codice. Del resto, la possibilità per l'amministrazione aggiudicatrice, di procedere ad affidamento diretto di un servizio ad un proprio ente strumentale, con particolare riguardo all'azienda speciale costituita ai sensi dell'art. 114 d.lgs. 267/2000, è espressamente prevista dal d.lgs. 201/2022 (“Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”)”*.

**Tar Lazio, Roma, sez. I, 27 dicembre 2024, n. 23479****Servizi pubblici – *In house providing* – Organismi pluripartecipati – Controllo analogo – Modalità operative**

La sussistenza del controllo analogo nel caso degli organismi pluripartecipati deve essere vagliata non in relazione alla posizione del singolo ente, bensì in modo 'globale e sintetico' (i.e.: in relazione all'influenza determinante collettivamente esercitata). In base a tale ottica, il controllo deve intendersi assicurato anche se svolto non individualmente, ma congiuntamente dagli enti associati, deliberando anche a maggioranza, ma a condizione che sia effettivo; dovendo tale requisito essere verificato secondo un criterio sintetico e non atomistico, sicché è sufficiente che il controllo della mano pubblica sull'ente affidatario, purché effettivo e reale, sia esercitato dagli enti partecipanti nella loro totalità, senza che necessiti una verifica della posizione di ogni singolo ente.

**Tar Lazio, Roma, sez. II bis, 2 gennaio 2025, n. 47****Pianificazione urbanistica – Vincoli – Competenza comunale – Tutela di interessi culturali ed ambientali – Carta della qualità di Roma Capitale**

In materia urbanistica, al di là della sottoposizione a vincolo ex lege degli immobili, sussiste una generale competenza del Comune di individuazione di ambiti di tutela in relazione ad esigenze particolari e locali, così da imporre limiti e vincoli più rigorosi o aggiuntivi anche con riguardo a beni vincolati a tutela di interessi culturali ed ambientali, tutelando così il tessuto urbanistico al rispetto dei valori culturali-storico e architettonici, che assumono rilievo come “qualità” dei tessuti ed edifici oggetto di tutela specifica. A tale ambito sono riconducibili i vincoli introdotti dalla carta della qualità di Roma Capitale la quale, nell'incidere sullo strumento urbanistico, costituisce un elemento non prescrittivo del P.R.G., di cui forma parte integrante, introducendo di fatto un vincolo urbanistico.

[Tar Puglia, Bari, sez. III, 7 gennaio 2025, n. 9](#)

**Abuso edilizio – Parziale difformità dal titolo edilizio – Ordinanza di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi – Comunicazione di avvio del procedimento – Necessità – Presupposti – Ratio**

Qualora la fattispecie concreta richieda particolare approfondimento, non vi siano ragioni di alcuna urgenza e la repressione dell'illecito edilizio non sia, perlomeno in toto, ineluttabile, l'amministrazione è tenuta a dar corso alle doverose comunicazioni partecipative, onde assicurare il rispetto dei principi di collaborazione e buona fede, come introdotti dall'art. 12, comma 1, lett. 0a), del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modif., dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 («Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali») all'art. 1 (Principi generali dell'attività amministrativa) della legge n. 241 del 1990, al comma 2-bis, secondo cui «I rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede».

In special modo, ma non soltanto, per gli abusi risalenti nel tempo, la comunicazione di avvio del procedimento, di cui all'art. 7 legge n. 241 del 1990, consente di meglio approfondire l'epoca della costruzione, sia al fine di comprendere meglio qual sia il regime giuridico in ordine al titolo edilizio assente o carente del caso di specie, sia allo scopo di applicare il regime repressivo predicabile in concreto, per come esso è mutato e si è evoluto nel tempo, a partire dalla fondamentale legge 17 agosto 1942, n. 1150 («Legge urbanistica»), passando oltre per le successive modifiche intervenute, fino a giungere alla legge 28 febbraio 1985, n. 47 («Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie»), e per terminare con il testo unico di cui al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

Il principio giurisprudenziale, secondo cui l'attività di repressione degli abusi edilizi, mediante l'ordinanza di demolizione, avendo natura vincolata, non necessita della previa comunicazione di avvio del procedimento ai soggetti interessati, considerando che la partecipazione al procedimento non potrebbe determinare alcun esito diverso, conosce un correttivo, nei casi di abuso (non per assenza del titolo edilizio, ma) per parziale difformità (dal medesimo), ovvero per variazione essenziale, ove fosse controversa e controvertibile in punto di fatto (e/o di diritto) l'entità della stessa variazione e fosse indi necessario condurre un apposito accertamento specifico, in primis nella sede amministrativa, meglio se, per l'appunto, in contraddittorio, o *rectius* garantendo la partecipazione. Un tal dialogo nel procedimento è inoltre funzionale a ottimizzare la comprensione stessa dei fatti e del diritto, da applicarsi nel processo, senza debordare, nell'interesse pubblico, in inutili misure repressive nei confronti dei soggetti ingiunti e senza compromettere il canone della proporzionalità. Va infatti avvertito che, nella materia, opera il principio, di cui all'art. 1, Protocollo n. 1, Cedu, sul diritto al rispetto dei beni di proprietà privata, il quale impone allo Stato contraente, la cui legislazione preveda una sanzione gravante sugli stessi, alla constatazione di illiceità o di illegittimità, la necessità di modulare l'obbligatorietà dell'inflizione della misura punitiva, in modo proporzionato, ossia attagliato al caso concreto, tal da renderla cioè non smisurata o eccessivamente invasiva.

[Tar Campania, Napoli, sez. VII, 14 gennaio 2025, n. 365](#)

**Concessioni demaniali con finalità turistico-ricreative – Piano urbanistico comunale – Piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo – Piano delle coste – Armonizzazione – Autorizzazioni concessorie – Proroghe – Illegittimità – Procedura ad evidenza pubblica**

Tutti gli strumenti di pianificazione che incidono sulle aree demaniali devono armonizzarsi tra di loro affinché risultino concordi ed univoci. Pertanto, il piano urbanistico comunale (PUC) deve necessariamente essere coerente con il piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo (PUAD) e, analogamente, il piano delle coste (PAD), attuativo del secondo, deve essere redatto in concordanza con gli altri piani regionali e comunali, ivi compreso quello urbanistico vigente al momento della sua adozione.

È legittima la determinazione comunale con cui si stabilisce di non rilasciare nuove autorizzazioni ex art. 24 del codice della navigazione per le quali i concessionari non ammortizzerebbero i costi entro la scadenza del titolo concessorio che andrebbero a gravare sui nuovi concessionari, così creando una distorsione delle procedure ad evidenza pubblica da indire, in virtù dei previsti indennizzi in favore dei concessionari uscenti per gli investimenti non ammortizzati. Difatti, tale decisione è strettamente funzionale alla necessità, imposta dalla normativa eurocomunitaria, di procedere, nell'immediato e senza condizionamenti, alla assegnazione delle concessioni mediante procedura ad evidenza pubblica e, altresì, opportuna nel periodo di proroga, in assenza di precisi criteri sugli indennizzi da prevedere per i concessionari uscenti.

È legittima la delibera di giunta comunale che stabilisca la improcedibilità delle istanze di proroga delle concessioni demaniali marittime oltre la data del 31 dicembre 2023 ed il diniego di ulteriori autorizzazioni. Difatti, la determinazione di non rilasciare nuove autorizzazioni è strettamente funzionale alla necessità, imposta dalla normativa eurocomunitaria, di procedere, nell'immediato e senza condizionamenti, alla assegnazione delle concessioni mediante procedura ad evidenza pubblica.

Tutte le proroghe delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, ivi comprese quelle in favore di concessionari che abbiano ottenuto il titolo in ragione di una precedente procedura selettiva laddove il rapporto abbia esaurito la propria efficacia per la scadenza del relativo termine di durata, sono illegittime e devono essere disapplicate dalle amministrazioni ad ogni livello, anche comunale, imponendosi, anche in tal caso, l'indizione di una trasparente, imparziale e non discriminatoria procedura selettiva. Ne consegue che è imposto al giudice nazionale e alle amministrazioni di disapplicare le disposizioni in materia nella loro interezza, costituita da tutte le modifiche che hanno spostato in avanti i termini previsti dalla originaria versione dell'art. 3 della legge 5 agosto 2022, n. 118.

#### [Tar Veneto, Venezia, sez. II, 17 gennaio 2025, n. 70](#)

**Deliberazioni comunali – Albo pretorio – Onere di pubblicazione – Atti assoggettati – Servizio pubblico – Elemento distintivo – Caratteri – Servizio di gondola nella città di Venezia – Equiparazione al servizio “taxi” – Normativa statale e regionale**

Ai sensi dell'art. 124 del TUEL, sono testualmente soggette a pubblicazione all'albo pretorio del Comune tutte le deliberazioni dell'ente.

Tale disposizione deve essere interpretata nel senso che la pubblicazione all'albo pretorio del Comune è prescritta per tutte le deliberazioni del Comune e della Provincia ed essa riguarda non solo le deliberazioni degli organi di governo (Consiglio e Giunta municipali) ma anche le determinazioni dirigenziali.

L'identificazione giuridica di un'attività come servizio pubblico non richiede, sotto il profilo soggettivo, la natura pubblica del gestore, bensì la sussistenza di una norma che ne preveda l'istituzione obbligatoria o ne rimetta l'organizzazione all'Amministrazione competente. L'elemento distintivo del servizio pubblico risiede, dunque, nelle regole pubbliche che ne disciplinano lo svolgimento e nella doverosità della sua prestazione. In questa prospettiva, l'attività deve presentare un carattere economico e

produttivo, generando utilità a favore di una collettività di utenti o, comunque, di terzi beneficiari. Tali utilità possono consistere tanto nella fruizione di servizi indivisibili quanto nella soddisfazione di bisogni individuali.

La normativa di riferimento in materia di “servizio di gondola nella città di Venezia” è costituita dalla l. 15 gennaio 1992, n. 21, c.d. Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea (taxi e noleggio con conducente), e dalla legge regionale della Regione Veneto 30 dicembre 1993, n. 63, la quale, nell’art. 3, comma 2, lett. a), include lo stesso nella nozione di servizio pubblico non di linea di trasporto di persone, equiparandolo al “servizio di taxi”.

In particolare, la legge regionale attribuisce al Comune di Venezia il compito di istituire e organizzare il servizio di gondola, delegando ad esso tutte le funzioni amministrative in materia, incluse le procedure per la selezione degli aspiranti al rilascio delle licenze (artt. 22, 23 e 27, l.r. n. 63 del 1993). Tale servizio, per il suo carattere economico e produttivo, e per i benefici che genera a favore di una collettività di utenti, deve essere qualificato come servizio pubblico a tutti gli effetti, al pari del servizio di taxi, indipendentemente dalla natura pubblica o privata del soggetto gestore (ossia del soggetto che, una volta ammesso alla graduatoria, abbia ottenuto la licenza per esercitare l’attività di trasporto). A conferma di ciò, la legge regionale n. 63 del 1993, all’art. 23, stabilisce espressamente che “il servizio pubblico di gondola rientra nei servizi pubblici non di linea di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21” (comma 1).

### Consiglio di Stato, sez. V, 17 gennaio 2025, n. 362

**Attività di propaganda pubblicitaria – Divito di pubblicità ingannevole – Principi e criteri direttivi – Libertà di manifestazione del pensiero – Limitazioni – Ammissibilità – Affissione di manifesti nel territorio comunale – Diniego – Competenza comunale – Legittimità**

La libertà di espressione del pensiero non è illimitata e assolutamente non controllata, ma, anche in applicazione dell’art. 10 comma 2 della Carta europea dei diritti dell’uomo, comportando doveri e responsabilità, può essere sottoposta dall’autorità pubblica anche a formalità, condizioni ovvero restrizioni, le quali, in una società democratica, appaiono misure necessarie a proteggere l’interesse pubblico superiore e la reputazione ovvero i diritti altrui. L’esplorazione di detta libertà – in specie quella che si avvale del mezzo pubblicitario, idoneo a raggiungere numerosi ed indifferenziati destinatari di una determinata comunità territoriale – non incontra solo i limiti della violenza e dell’aggressività verbale, dovendosi attribuire pari rilevanza alla “continenza espressiva” dei contenuti, nel rispetto della normativa, nonché dei principi di prudenza e precauzione, volti ad evitare impatti sulla sensibilità dei fruitori del messaggio e a garantirne la chiara corrispondenza al vero.

È legittima la delibera di giunta comunale avente ad oggetto il diniego di affissione di manifesti nel territorio comunale, nell’ambito della campagna promossa da un’associazione anti-abortiva, per sensibilizzare l’opinione pubblica sul tema della pillola abortiva RU486, laddove siano adeguatamente motivate le ragioni del diniego, senza l’espressione di alcun giudizio di valore in merito alla questione del diritto all’aborto, ma sul rilievo che i manifesti siano idonei a ingenerare in maniera ingiustificata allarme per la salute e la vita delle donne che ne fanno uso, trattandosi di farmaco approvato dalle autorità competenti. La libertà di manifestazione del pensiero non consente infatti di sovrapporre ingannevolmente la contestata finalità del farmaco alla sua distribuzione e utilizzazione debitamente autorizzate. Non è peraltro ravvisabile l’incompetenza della giunta, vertendosi su materia rientrante nella competenza residuale di detto organo, ai sensi dell’art. 48 del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267.

Il comune è competente ad adottare regolamenti e atti di indirizzo volti a limitare la pubblicazione di manifesti pubblicitari ingannevoli, non essendo ravvisabile un contrasto con la riserva di legge di cui all'art. 21 Cost. Infatti, l'art. 3 del d.lgs. 15 novembre 1993 n. 507 consente all'amministrazione comunale di disciplinare con regolamento le modalità di effettuazione della pubblicità e di stabilire limitazioni e divieti per particolari forme pubblicitarie, in relazione ad esigenze di pubblico interesse. Detto potere, anche ai sensi del richiamo al "codice di autodisciplina della comunicazione commerciale" contenuto nel regolamento comunale per l'applicazione dell'imposta sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni - che non esaurisce per intero il potere regolamentare e di indirizzo del comune - non può intendersi limitato alla sola comunicazione commerciale, ma investe ogni tipo di comunicazione pubblicitaria, destinata a veicolare messaggi, di contenuto vario, compresi quelli volti a "sensibilizzare il pubblico su temi di interesse sociale, anche specifici", ai sensi dell'art. 46 del Codice di autodisciplina, per il tramite degli impianti pubblicitari comunali.

I decreti legislativi 2 agosto 2007, nn. 145 e 146, pur riferiti ad attività commerciali, dettano principi generali applicabili alla pubblicità, stabilendo che debba rispondere a canoni di trasparenza, verità e correttezza, e vietano qualsiasi forma di pubblicità ingannevole, intesa come quella idonea ad indurre in errore le persone cui è rivolta o che raggiunge e che, a causa del suo carattere ingannevole, ne possa pregiudicare il comportamento.

#### Tar Campania, Napoli, sez. II, 20 gennaio 2025, n. 497

**Abuso edilizio – Natura giuridica – Ordinanza di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi – Condizioni – Legittimazione passiva – Carenza della disponibilità materiale del bene – Responsabilità – Occupazione abusiva – Esecuzione – Sgombero – Onere di ripristino della legalità violata**

L'ordinanza di demolizione può legittimamente essere emanata nei confronti del proprietario dell'immobile anche qualora lo stesso non sia responsabile della realizzazione dell'abuso, in quanto gli abusi edilizi integrano illeciti permanenti sanzionati in via ripristinatoria. Tale principio trova il proprio fondamento nella circostanza che il proprietario conservi la materiale e giuridica disponibilità del bene ed abbia quindi poteri effettivi di intervento sullo stesso avvalendosi di tutti i mezzi concessi dall'ordinamento.

È illegittima l'ordinanza di demolizione adottata nei confronti del proprietario del suolo che dimostri di essersi attivato con tutti i mezzi che l'ordinamento appresta in sede civile, penale ed amministrativa, per sgomberare l'area dagli occupanti responsabili delle costruzioni abusive, avendo quindi dimostrato la non eseguibilità del comportamento atteso. Difatti, la palese carenza della disponibilità materiale del bene da parte del proprietario, ben nota all'amministrazione comunale sin dal momento della adozione della diffida a demolire, rappresenta un elemento ostativo all'adozione dell'atto repressivo, in quanto difetta una condizione costitutiva dell'ordine e cioè l'imposizione di un dovere esigibile da parte del destinatario del comando.

L'amministrazione ha l'obbligo, in caso di inottemperanza dei responsabili, di curare l'esecuzione dell'ordine di demolizione in via amministrativa, anche mediante lo sgombero dell'area, seppure la stessa possa risultare particolarmente complessa, atteso che il ripristino della legalità violata e la cura dell'ordinato sviluppo urbanistico del territorio non possono essere abdicati o subire una *deminutio* in presenza di fenomeni di illegalità di vaste proporzioni, pena la sconfitta dello Stato di diritto.



[Tar Campania, Napoli, sez. I, 20 gennaio 2025, n. 506](#)

**Contratti pubblici – Appalto di lavori – Prestazioni migliorative – Nozione – Ammissibilità – Varianti – Differenze**

La rivisitazione delle lavorazioni a base di gara attraverso l'offerta e la specificazione dei materiali utilizzati può costituire una prestazione migliorativa in chiave qualitativa la cui ammissibilità trova riscontro nella nozione stessa di "miglioria" per come elaborata in giurisprudenza in contrapposizione a quella di "variante". Difatti, le prestazioni migliorative consistono in soluzioni tecniche che investono singole lavorazioni o singoli aspetti tecnici dell'opera, configurandosi come integrazioni e precisazioni che rendono il progetto meglio corrispondente alle esigenze della stazione appaltante, senza tuttavia alterare i caratteri essenziali delle prestazioni richieste.

[Tar Sicilia, Catania, sez. III, 21 gennaio 2025, n. 243](#)

**Titolo edilizio – CILA – Nozione – Controllo sulla conformità tecnico-giuridica – Non previsione – Omessa presentazione – Sanzione pecuniaria – Poteri di controllo – Assenza – Effetti pregiudizievoli sul privato –**

La c.d. comunicazione d'inizio lavori asseverata (CILA) rappresenta il titolo general-residuale, necessario per tutti gli interventi edilizi per i quali le norme del testo unico non impongono la SCIA o il permesso di costruire, ovvero che non rientrano ai sensi dell'art. 6 nell'attività edilizia libera; ne deriva che sono ricondotte alla medesima opere qualitativamente rilevanti come, a titolo puramente esemplificativo, gli interventi di manutenzione straordinaria leggera ovvero quelli che, pur comportando cambi di destinazione d'uso urbanisticamente non rilevanti, non riguardano parti strutturali dell'edificio e non incidono sui prospetti.

Diversamente da quanto disposto per la SCIA, sulla conformità tecnico-giuridica della CILA non è, però, previsto un obbligo di controllo ordinario postumo entro un termine perentorio ravvicinato, in quanto la norma si limita a introdurre una sanzione pecuniaria "secca" in caso di omessa presentazione, senza in alcun modo disciplinare l'ipotesi in cui la stessa si profili *contra legem*.

Se per un verso non può ritenersi che la previsione, contenuta nel comma 5 dell'art. 6-bis del D.P.R. n. 380/2001, della sanzione pecuniaria per la mancata comunicazione asseverata dell'inizio dei lavori esaurisca il novero dei poteri che l'Amministrazione può spendere a seguito della presentazione della CILA, deve, comunque, affermarsi che il potere di controllo, oltre che al dato formale della sola presentazione, possa unicamente ricondursi all'accertamento che l'opera ricada effettivamente nell'ambito dell'edilizia sottoposta a tale strumento di semplificazione, senza che possano trovare ingresso altre questioni, in quanto estranee alla fattispecie disciplinata dal legislatore.

La mancata previsione di controlli sistematici rischia di tradursi in un sostanziale pregiudizio per il privato, che non vedrebbe mai stabilizzarsi la legittimità del proprio progetto, di talché la presentazione della CILA, considerata anche la modesta entità della sanzione per la sua omissione, avrebbe, in sostanza, l'unico effetto di attirare l'attenzione dell'amministrazione sull'intervento, esponendolo *ad libitum*, in caso di errore sul contesto tecnico-normativo di riferimento, alle più gravi sanzioni per l'attività totalmente abusiva, che l'ordinamento correttamente esclude quando l'amministrazione abbia omesso di esercitare i dovuti controlli ordinari di legittimità sulla SCIA o sull'istanza di permesso.

L'attività assoggettata a CILA non solo è libera, ma deve essere "soltanto" conosciuta dall'amministrazione, affinché essa possa verificare che, effettivamente, le opere progettate importino un modesto impatto sul territorio e non dissimolino interventi edilizi necessitanti di specifica autorizzazione.

**Tar Liguria, Genova, sez. II, ordinanza 23 gennaio 2025, n. 78**

**Pianificazione urbanistica – Vincoli conformativi ed espropriativi – Vincolo di destinazione produttiva – Rimozione per insostenibilità economica – Normativa Regione Liguria**

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2 della l.reg. Liguria 7 febbraio 2008, n. 1, con riferimento agli artt. 3, 41, 42, 117, comma 1, quest'ultimo in relazione all'art. 1 protocollo addizionale CEDU, e 117, co. 2, lett. l) della Costituzione, nella parte in cui non prevede come condizione sufficiente ai fini della rimozione del vincolo destinazione d'uso quella della insostenibilità economica dell'attività economica.

**Tar Sicilia, Catania, sez. II, 23 gennaio 2025, n. 260**

**Titoli edilizi – CILA – Natura giuridica – Legittimo affidamento – Provvedimenti sanzionatori – Principio dell'inesauribilità del potere amministrativo di vigilanza e controllo e della sanzionabilità del comportamento illecito dei privati – Ordinanza di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi – Termini – Ordinatorietà e perentorietà – Tutela risarcitoria**

La C.I.L.A., a differenza della S.C.I.A., non ingenera alcun legittimo affidamento *per silentium* – l'onere del cui previo superamento graverebbe sull'Amministrazione che intenda adottare, dopo il suo consolidamento, una ordinanza di demolizione –, ma si risolve in una mera dichiarazione di scienza, alla quale l'ente locale competente può sempre disconoscere la capacità di produrre effetti giuridici senza alcuna necessità di un intervento in autotutela sulla stessa.

I provvedimenti sanzionatori in materia edilizia sono atti vincolati che non richiedono una specifica valutazione delle ragioni di interesse pubblico che si intendono tutelare, né una comparazione di quest'ultimo con gli interessi privati coinvolti e sacrificati, non potendosi ammettere l'esistenza di alcun affidamento tutelabile alla conservazione di una situazione abusiva che il tempo non può legittimare, perché in questi casi vale il principio dell'inesauribilità del potere amministrativo di vigilanza e controllo e della sanzionabilità del comportamento illecito dei privati, qualunque sia l'entità dell'infrazione e il lasso temporale trascorso, salve le ipotesi di dolosa preordinazione o di abuso. In assenza di una specifica disposizione che espressamente preveda il termine come perentorio, comminando la perdita della possibilità di azione da parte dell'Amministrazione al suo spirare o la specifica sanzione della decadenza, il termine stesso deve intendersi come meramente sollecitatorio o ordinatorio; il suo superamento non determina, perciò, l'illegittimità dell'atto, ma una semplice irregolarità non viziante, poiché non esaurisce il potere dell'Amministrazione di provvedere.

Termini fissati a pena di decadenza per l'esercizio del potere di cui all'art. 27 del D.P.R. n. 380/2001 possono sussistere solo a fronte di puntuali e specifiche previsioni normative: poiché, ove così non fosse, verrebbe violato il principio del buon andamento dell'azione amministrativa sub specie temporis – e quindi di conseguenza: il primo comma dell'art. 97 Cost.

L'esercizio della funzione pubblica è connotato dai requisiti della doverosità e della continuità, cosicché i termini fissati per il suo svolgimento hanno gioco forza carattere acceleratorio, in funzione del rispetto dei principi di buon andamento (97 Cost.), efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa (art. 1, comma 1, L. n. 241 del 1990), e non già perentorio. Conseguentemente, la loro scadenza non priva l'amministrazione del dovere di curare l'interesse pubblico, né rende l'atto sopravvenuto di per sé invalido.

È senz'altro lecito dubitare della totale carenza di tutela a fronte dell'assenza di limiti

temporali per l'esercizio di poteri repressivi da parte del Comune competente nei confronti di interventi edilizi assoggettati a CILA. Infatti, il soggetto interessato potrà sempre cautelativamente avanzare una richiesta di rilascio di permesso di costruire anche a fronte di interventi edilizi assoggettati a CILA – analogicamente a quanto invece espressamente previsto per la SCIA dal comma 7 dell'art. 22 del D.P.R. n. 380/2001 (alla cui stregua “è comunque salva la facoltà dell'interessato di chiedere il rilascio di permesso di costruire per la realizzazione degli interventi di cui al presente Capo”). Sarà poi il contenuto di accertamento dell'eventuale provvedimento di rigetto – proprio perché l'intervento edilizio di cui al presentato progetto doveva invece ritenersi assoggettato a CILA –, o comunque dell'atto doverosamente reso a fronte di un silenzio altrimenti giustiziabile a norma dell'art. 117 c.p.a., che tutelerà le ragioni dell'istante: consentendogli, ove successivamente l'Amministrazione interpellata ritenga di poter esercitare poteri repressivi per l'assenza di un previo titolo edilizio, di promuovere un'azione risarcitoria ex art. 2043 c.c. per danno da false informazione (per un importo che potrà totalmente coincidere con il valore dell'immobile che dovrà essere abbattuto – in base ad una ordinanza di demolizione legittima, ma a fronte di una complessiva condotta *contra jus* dell'ente locale che prima abbia ritenuto il relativo intervento assoggettato soltanto a CILA).

È da escludere che, pur nella mancanza di sistematicità dei controlli, quindi dei termini entro cui l'Amministrazione può intervenire, l'autore di un intervento edilizio assoggettato a CILA rimanga privo di qualunque tutela: essa continuerà invece a poter sussistere, ma in termini esclusivamente risarcitori, piuttosto che in quelli – certo più incisivi, ma costituzionalmente impraticabili – della tutela in forma specifica.

[Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 25 gennaio 2025, n. 227](#)

**Titolo edilizio – Stato legittimo dell'immobile – Condizioni di riconoscimento – Verifica della legittimità dei titoli pregressi da parte dell'Amministrazione – Presunzione**

L'art. 9-bis, comma 1-bis, del d.P.R. n. 380 del 2001, nella versione d.l. 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 settembre 2024, n. 120, nello stabilire che “lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa o da quello, rilasciato o assentito, che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o l'intera unità immobiliare, a condizione che l'amministrazione competente, in sede di rilascio del medesimo, abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali” subordina la sussistenza dello stato legittimo dell'immobile alla condizione che l'Amministrazione, in sede di rilascio di un titolo, abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi, non ammettendosi un'implicita attestazione di regolarità per quelle opere che, seppure rappresentate nello stato di fatto nelle pratiche edilizie, siano estranee all'intervento in precedenza assentito.

Alla luce delle linee di indirizzo e criteri interpretativi sull'attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105 (DL Salva Casa), in [www.mit.gov.it](http://www.mit.gov.it): “La verifica della legittimità dei titoli pregressi da parte dell'amministrazione competente può essere presunta qualora nella modulistica relativa all'ultimo titolo edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare siano stati indicati gli estremi dei titoli pregressi sulla base del presupposto che, in sede di rilascio di ciascun titolo, l'Amministrazione è chiamata a verificare puntualmente, in base alla documentazione tecnica fornita dal richiedente, eventuali situazioni di difformità che ostano al rilascio del medesimo”.

**Tar Campania, Napoli, sez. V, 30 gennaio 2025, n. 812**

**RSU – Installazione di nuovi impianti di smaltimento e recupero – Autorizzazione unica ambientale – Conferenza di servizi – Pareri discordanti – Bilanciamento – Onere motivazionale – Legittimazione al ricorso – Concessione di acque minerali – Requisito della *vicinitas***

È illegittimo il provvedimento di autorizzazione unica di cui all'art. 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (codice dell'ambiente) per nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti qualora difetti ogni riferimento ai contenuti dei pareri negativi resi dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi di cui al comma 3 e non siano spiegate le ragioni della prevalenza riconosciuta ai pareri favorevoli. Difatti, in presenza di pareri discordanti resi nella conferenza di servizi, l'amministrazione procedente è tenuta ad operare il bilanciamento tra quelli negativi e quelli positivi, stabilendo a quali dare la prevalenza, fermo restando che, in caso di rilascio dell'autorizzazione, la prevalenza dei pareri favorevoli può considerarsi *in re ipsa* solo se, in sede di valutazione dei pareri negativi, le ragioni poste a fondamento di tali pareri risultino non fondate.

In caso di impugnazione dell'autorizzazione unica per nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti ai sensi dell'art. 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (codice dell'ambiente), sussiste la legittimazione al ricorso degli enti partecipanti alla conferenza di servizi titolari di interessi sensibili, tra cui rientrano quelli in materia urbanistico – paesaggistica, che abbiano espresso formale e motivato dissenso rispetto alla determinazione finale.

La legittimazione ad agire degli enti partecipanti alla conferenza di servizi nel procedimento di autorizzazione unica di cui all'art. 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (codice dell'ambiente) per nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti non è esclusa dalla mancata opposizione espressa nella conferenza di servizi ai sensi dell'articolo 14 quinquies, della legge 7 agosto 1990, n. 241, in quanto il mancato esercizio di questa facoltà non preclude la tutela giurisdizionale.

La realizzazione di un impianto di smaltimento di rifiuti speciali in posizione prossima a una concessione di acque minerali può determinare una lesione degli interessi del titolare di essa, quantomeno sotto il profilo dell'immagine e della reputazione dell'operatore economico, ravvisandosi in tale ipotesi sia la legittimazione al ricorso in ragione della *vicinitas*, sia l'interesse a ricorrere correlato ad uno specifico pregiudizio che può essere desunto dall'insieme delle allegazioni racchiuse nel ricorso.

**Tar Sardegna, Cagliari, sez. II, 30 gennaio 2025, n. 54**

**Procedimento amministrativo – SCIA – Intervento in autotutela tardivo – Presupposti**

Ai fini del legittimo esercizio del potere di intervento in autotutela c.d. “tardivo” sulla segnalazione certificata di inizio attività è indispensabile che, ai sensi dell'art. 21-*nonies* della l. n. 241 del 1990, l'Autorità amministrativa invii all'interessato la comunicazione di avvio del procedimento, che l'atto di autotutela intervenga tempestivamente e che in esso si dia conto delle prevalenti ragioni di interesse pubblico concrete e attuali, diverse da quelle al mero ripristino della legalità violata, che depongono per la sua adozione, tenendo in considerazione gli interessi dei destinatari e dei controinteressati.

**Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 31 gennaio 2025, n. 351**

**Installazione di impianti a fonti rinnovabili – Localizzazione – Criteri – Interessi rilevanti**

La lett. *c-quater* dell'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021 - secondo la quale sono idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili le aree che non sono

ricomprese nel perimetro dei beni culturali e paesaggistici, né ricadono nella fascia di rispetto dei predetti beni - non può che ritenersi quale ipotesi ulteriore e complementare rispetto a quelle già individuate dalle lettere precedenti (ivi compresa la *c-ter*) e non invece alternativa alle medesime, avendo il legislatore deciso di tutelare anche l'interesse paesaggistico e ambientale, senza tuttavia voler superare del tutto il pregresso assetto.

**Tar Veneto, Venezia, sez. III, 3 febbraio 2025, n. 160**

**Procedimenti autorizzatori relativi alle infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici – Formalità – Comunicazione di avvio del procedimento – Omissione – Conseguenze – Contrasto interpretativo – Scopo dell'azione amministrativa – Art. 21 *octies* l. 241/1990 – Ratio – Rapporti con la normativa speciale – Silenzio assenso – Ratio**

Non si registra nella giurisprudenza unanimità di vedute in ordine alle conseguenze dell'inosservanza delle formalità indicate all'art. 44, comma 5, d.lgs. n. 259 del 2003 (Codice delle comunicazioni elettroniche), con particolare riferimento all'applicabilità della regola del raggiungimento dello scopo dell'azione amministrativa - posta dall'art. 21-*octies*, comma 2, legge n. 241 del 1990 - soprattutto relativamente alla disposizione del secondo periodo del comma 2, ai sensi del quale "Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato".

In base ad una prima tesi (Consiglio di Stato, sez. I, parere 10 febbraio 2023, n. 204), l'omissione delle formalità *de quibus* è un vizio sanabile in applicazione dell'art. 21-*octies*, comma 2, legge n. 241 del 1990 e ciò in quanto «*non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di regole del procedimento, ivi inclusa la pubblicità di atti di avvio del procedimento, intesa a sollecitare la partecipazione di soggetti destinatari dell'atto conclusivo (nella specie, più in generale, tutti i soggetti interessati), se sia palese che anche con l'apporto partecipativo omissivo il contenuto dispositivo del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato, sia che si tratti di provvedimenti cd. "vincolati", ma anche di quelli a contenuto discrezionale*».

Secondo la tesi opposta (Consiglio di Stato, sez. VI, 20 settembre 2023, n. 8436), in passato sostenuta anche da questo Tribunale (T.A.R. Veneto, sez. III, 21 luglio 2021, n. 961), nell'economia del procedimento di autorizzazione all'installazione delle infrastrutture per impianti radioelettrici la pubblicizzazione dell'istanza di autorizzazione costituisce «*l'adempimento di un obbligo di legge sostanziale, e non meramente formale, preordinato alla conoscibilità del procedimento ed alla possibile partecipazione di cittadini interessati*», e non consente deroghe di sorta. In ogni caso, non si potrebbe escludere tout court la rilevanza dell'apporto partecipativo degli interessati nel procedimento stesso.

A fronte del ricordato contrasto giurisprudenziale, il Collegio ritiene di fare proprio il primo dei suddetti orientamenti. In particolare, occorre accertare se, nonostante l'avvenuta violazione dell'art. 44, comma 5, d.lgs. n. 259 del 2003, lo scopo dell'azione amministrativa sia realizzato dal titolo formatosi *per silentium*, e quindi si deve innanzi tutto verificare se sia possibile assimilare le forme di pubblicità di cui al riportato art. 44, comma 5, alla comunicazione di avvio del procedimento, prevista e disciplinata dal combinato disposto degli artt. 7 e 8 legge n. 241 del 1990.

Difatti l'art. 21-*octies*, comma 2, della predetta legge si riferisce a due distinti tipi di procedimento amministrativo: al procedimento avente ad oggetto un'attività vincolata, considerato nella disposizione del comma 2, primo periodo, e al procedimento avente ad oggetto un'attività discrezionale, considerato nella disposizione sempre del comma 2, ma al secondo periodo. Inoltre la disposizione di cui al comma 2, secondo periodo,

astrattamente applicabile nel caso in esame, trattandosi di un procedimento avente ad oggetto un'attività discrezionale: A) è applicabile solo in caso di *“mancata comunicazione dell'avvio del procedimento”*; B) è una norma eccezionale, in quanto deroga alla regola generale di cui al comma 1 dell'art. 21-octies, secondo il quale la violazione di legge, ivi compresa la violazione di norme sul procedimento amministrativo, comporta l'annullabilità del provvedimento amministrativo; C) può trovare applicazione solo a condizione che *“l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato”*, sicché grava sull'amministrazione l'onere di provare che, nonostante la natura discrezionale del potere, comunque la partecipazione degli interessati non avrebbe potuto incidere sull'esito finale del procedimento; D) ha natura processuale, perché il provvedimento conclusivo del procedimento (espresso o formatosi *per silentium*), pur essendo illegittimo, non è annullabile se il giudice, all'esito dell'accertamento sulla spettanza del bene della vita, ritiene che la partecipazione degli interessati non avrebbe potuto incidere sull'esito finale del procedimento.

Sulla base delle riportate premesse, il Collegio ritiene che l'art. 21-octies, comma 2, secondo periodo, legge n. 241 del 1990, pur riferendosi testualmente al mancato rispetto della garanzia prevista dall'art. 7 della medesima legge, sia applicabile anche all'art. 44, comma 5, d.lgs. n. 259 del 2003, perché tale norma, speciale, si limita a riaffermare quanto già previsto dalla norma, generale, dell'art. 8, comma 3, legge n. 241 del 1990 - a sua volta espressamente richiamato dall'art. 7 della medesima legge n. 241 - in tema di modalità e contenuti della comunicazione di avvio del procedimento. Difatti, ai sensi dell'art. 8, comma 3, legge n. 241 del 1990, *“Qualora per il numero dei destinatari la comunicazione personale non sia possibile o risulti particolarmente gravosa, l'amministrazione provvede a rendere noti gli elementi di cui al comma 2 mediante forme di pubblicità idonee di volta in volta stabilite dall'amministrazione medesima”*.

Pertanto, confrontando le due disposizioni, le stesse si pongono in rapporto di genus a species, ma sono entrambe accomunate dall'esigenza di garantire ai soggetti potenzialmente interessati il contraddittorio procedimentale, con le modalità ritenute in concreto più idonee, perché l'art. 44, comma 5, d.lgs. n. 259 del 2003 si limita a riaffermare (con una disposizione che tiene conto della specialità del procedimento previsto per gli impianti di telefonia mobile) quanto già previsto in termini generali dal combinato disposto degli artt. 7 e 8, comma 3, legge n. 241 del 1990.

Ne consegue che l'art. 21-octies, comma 2, secondo periodo, si presta ad essere interpretato nel senso che - proprio in virtù del rinvio operato dall'art. 7 legge n. 241 del 1990 all'art. 8, comma 3, della medesima legge - esso si applica anche nel caso in cui il Comune non provveda a pubblicizzare l'istanza, in violazione dell'art. 44, comma 5, d.lgs. n. 259 del 2003.

L'istituto del silenzio assenso risponde ad una valutazione legale tipica che comporta l'equivalenza dell'inerzia dell'amministrazione ad un provvedimento di accoglimento, con la conseguenza che, per effetto del decorso del termine di legge, il titolo abilitativo può perfezionarsi anche nel caso di una domanda astrattamente non conforme al paradigma normativo.

Del resto, a conferma dell'operatività del meccanismo del silenzio assenso in caso di istanza incompleta ovvero irregolare, milita la disposizione dell'art. 20, comma 3, legge n. 241 del 1990, che prevede il rimedio dell'annullamento in autotutela, cui l'amministrazione può ricorrere proprio per rimuovere le conseguenze del silenzio assenso formatosi in difetto dei presupposti di legge.



[Tar Sicilia, Palermo, sez. IV, 3 febbraio 2025, n. 288](#)

**Abuso edilizio – Ordinanza di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi – Comunicazione avvio procedimento – Non necessarietà – Termine di esecuzione – Garanzia partecipativa – Volume tecnico – Pertinenza – Nozione – Qualificazione di piscine – Criteri – Unità di misura**

L'ordine di demolizione, conseguente all'accertamento della natura abusiva delle opere edilizie, non deve essere preceduto dalla comunicazione di avvio del procedimento, non essendo prevista alcuna possibilità per l'Amministrazione di effettuare valutazioni di interesse pubblico relative alla conservazione del bene. La previsione di un termine per l'esecuzione della demolizione assicura comunque una forma equivalente di tutela procedimentale ad istanze partecipative.

In materia urbanistica, la nozione di volume tecnico, non computabile nel calcolo della volumetria, si applica con riferimento ad opere edilizie prive di una loro autonomia funzionale, in quanto destinate a contenere impianti serventi di una costruzione principale, per esigenze tecnico-funzionali della costruzione stessa. Si tratta, in particolare, di impianti necessari per l'utilizzo dell'abitazione, che non possono essere ubicati all'interno di essa e che sono connessi alla condotta idrica, termica, ascensore, etc.

A differenza della nozione di pertinenza di derivazione civilistica, ai fini edilizi, il manufatto può essere considerato una pertinenza quando è non solo preordinato ad un'oggettiva esigenza dell'edificio principale ed è funzionalmente inserito al suo servizio, ma è altresì sfornito di un autonomo valore di mercato e non comporta ulteriore "carico urbanistico", proprio in quanto esaurisce la sua finalità nel rapporto funzionale col fabbricato principale.

Per distinguere tra la qualificazione della piscina quale nuova opera edilizia, ovvero invece quale pertinenza, non ci si deve affidare ad astratte affermazioni di principio, ma è necessario esaminare, volta per volta, le specifiche caratteristiche e dimensioni delle opere in scrutinio.

L'installazione di una piscina di non rilevanti dimensioni rientra nell'ambito delle pertinenze e non integra violazione né degli indici di copertura né degli standard, atteso che non aumenta il carico urbanistico della zona e che i vani per impianti tecnologici sono sempre e comunque consentiti.

In tale ottica, in linea generale una piscina realizzata in una proprietà privata a corredo esclusivo della stessa non possiede un'autonomia immobiliare, ma deve considerarsi quale pertinenza dell'immobile principale esistente, essendo destinata a servizio dello stesso.

Ai fini della valutazione della "rilevanza" delle misure delle piscine, la più appropriata unità di misura non è il metro quadrato (ossia la superficie dello specchio acqueo), bensì il metro lineare (vale a dire la lunghezza del massimo segmento di retta percorribile da un nuotatore tra i due punti più distanti della piscina).

[Tar Calabria, Catanzaro, sez. I, 10 febbraio 2025, n. 293](#)

**RSU – Gestione dello smaltimento – Principio della responsabilità condivisa fra i soggetti coinvolti in produzione, detenzione, trasporto e smaltimento – Posizione di garanzia – Esclusione di responsabilità – Requisito della continuità temporale – Responsabilità per abbandono e deposito incontrollati – Rapporti con la sentenza penale di proscioglimento per intervenuta prescrizione**

In materia ambientale, in ragione delle prescrizioni di cui al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, vige il principio della responsabilità condivisa nella gestione dei rifiuti. Da esso discende il corollario secondo cui la corretta gestione dei medesimi grava su tutti i



soggetti coinvolti nella loro produzione, detenzione, trasporto e smaltimento, essendo detti soggetti investiti di una posizione di garanzia in ordine al corretto smaltimento dei rifiuti stessi. Ne segue che l'esclusione di responsabilità presuppone che il produttore sia in possesso del formulario di cui all'art. 193 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 controfirmato e datato dal destinatario entro tre mesi dalla data di conferimento dei rifiuti al trasportatore. Il requisito della continuità temporale ai fini dell'applicazione della scriminante in esame non può dirsi soddisfatto dalla produzione in giudizio da parte del produttore di un contratto stipulato per dare copertura a frazioni temporali pregresse in quanto detto titolo non è idoneo ad assicurare le finalità di cui all'art. 188, comma 4, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e s.m.i. e a rispettare quanto prescritto dal successivo art. 193.

Il Sindaco del Comune può trarre elementi idonei ad accertare la responsabilità per l'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 dalla sentenza penale che dichiara l'improcedibilità dell'azione per sopravvenuta prescrizione ai sensi dell'art. 425 c.p.p. Nell'ambito della generale categoria delle "sentenze di proscioglimento", il codice di procedura penale pone, infatti, una fondamentale distinzione tra sentenza di non luogo a procedere, o di proscioglimento anticipato, e sentenza di assoluzione. La sentenza che dichiara l'improcedibilità dell'azione penale per intervenuta prescrizione ai sensi dell'art. 425 c.p.p. contiene una formula procedurale che prevale su quella assolutoria di merito solo perché non è stata raggiunta la dimostrazione dell'evidenza della prova di circostanze che escludessero la colpevolezza degli imputati.

#### Tar Campania, Napoli, sez. I, 10 febbraio 2025, n. 1087

**Giunta comunale – Designazione componenti – Parità di genere – Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti – Onere sindacale di ricerca di componenti di genere femminile anche esterni al Consiglio – Mancata disponibilità – Onere motivazionale attenuato**

Ai fini del rispetto della parità di genere nell'ambito della giunta comunale, ai sensi dell'art. 6 comma 3 e 46 comma 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (testo unico degli enti locali), spetta al sindaco svolgere l'attività volta ad acquisire la disponibilità di soggetti femminili, anche esterni al consiglio per i Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, ai sensi dell'art. 47, comma 4, del medesimo decreto legislativo, motivando adeguatamente l'eventuale impossibilità di adeguamento alla legge; incombe pertanto sul sindaco l'onere di provare di non essere riuscito ad acquisire la disponibilità allo svolgimento della funzione assessorile da parte di un rappresentante del genere femminile.

Ai fini del rispetto della parità di genere la natura fiduciaria della carica assessorile non può giustificare la limitazione di un eventuale interpellato alle sole persone appartenenti alla stessa lista o alla stessa coalizione di quella che ha espresso il sindaco; ciò a maggior ragione in realtà locali non particolarmente estese.

#### Tar Lazio, Roma, sez. II bis, 12 febbraio 2025, n. 3093

**Poteri amministrativi e potere regolamentare comunale di tipi organizzativo – Fonti di energie rinnovabili – Principio di massima diffusione – Deroga – Localizzazione di impianti di produzione energetica da fonti rinnovabili – Distanze minime – Contemperamento degli interessi**

L'art. 117, comma 6, Cost. ha costituzionalizzato la potestà regolamentare di tipo organizzativo in capo agli enti locali, sancendo così il principio della corrispondenza

tra poteri amministrativi e potestà regolamentare di tipo organizzativo. Ne deriva che gli enti locali sono chiamati ad adottare regolamenti organizzativi che disciplinino le loro funzioni e assetto organizzativo.

L'art. 7 TUEL stabilisce che - anche se la potestà regolamentare comunale è di tipo organizzativo - essa deve essere esercitata nel rispetto dei principi generali fissati dalla legge statale o regionale e comunque dello statuto dell'ente locale. Pertanto, tali regolamenti possono essere sindacati in sede giurisdizionale.

Del resto, l'art. 14 DPR 1199/1971 individua il carattere sostanzialmente normativo del regolamento, ma gli riconosce altresì la veste formalmente amministrativa, con la conseguenza per la quale il regime di impugnazione ben può essere individuato nell'ordinario sistema rimediabile (caducatorio-annullatorio).

Il diritto UE, in cui da ultimo s'inscrive il Regolamento UE 2022/2577, mira a favorire un quadro normativo che intende favorire la massima diffusione delle energie rinnovabili, cosicché la normativa nazionale che ponga dettami restrittivi rispetto a tale obiettivo deve essere ritenuta ostativa.

È fatto divieto al legislatore di introdurre disposizioni primarie, ma ciò vale a fortiori per quelle secondarie, contenenti un divieto arbitrario, generalizzato e indiscriminato di localizzazione di impianti di produzione energetica da fonti rinnovabili. E ciò in quanto la prescrizione di limiti normativi generali, specialmente in relazione alle distanze minime, viola il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili. Tale principio, secondo l'insegnamento della Consulta, può sì trovare eccezione, ma solo in presenza di esigenze di tutela della salute, di necessità paesaggistico-ambientali o attinenti all'assetto urbanistico del territorio, tuttavia da valutarsi in concreto da parte della PA, all'esito di un procedimento amministrativo che ponderi i diversi interessi coinvolti. In altre parole, una disciplina normativamente prevista con riferimento alle distanze minime, stabilita in via generale, senza previa istruttoria o valutazione in concreto dei luoghi in sede procedimentale, non assicura il rispetto dei principi [di imparzialità e buon andamento della PA ex art. 97 Cost.], né offre una tutela adeguata ai diversi interessi coinvolti.

**[Tar Sicilia, Catania, sez. III, 13 febbraio 2025, n. 574](#)**

**Titolo edilizio – SCIA in variante al permesso di costruire – Poteri di vigilanza, inibitori e repressivi del Comune – Accertamento di interventi con variazioni essenziali – Divieto di prosecuzione dell'attività – Ordine di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi**

Dal combinato disposto dell'articolo 22, comma 2, e dell'articolo 31, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (testo unico in materia edilizia) si evince che, una volta presentata la segnalazione certificata di inizio attività (S.C.I.A.) in variante al permesso di costruire, il Comune esercita la sua attività di vigilanza urbanistica ed edilizia e, una volta accertata l'esecuzione di interventi con variazioni essenziali, determinate ai sensi dell'articolo 32, ingiunge al proprietario e al responsabile dell'abuso la rimozione o la demolizione. Tale accertamento presuppone l'ultimazione dei lavori e non può essere sovrapposto o confuso con l'esercizio dei poteri di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, da svolgersi, invece, alla luce di quanto dichiarato nel titolo e nei correlati elaborati progettuali e non sull'attività edilizia *in itinere* che discende dalla presentazione della S.C.I.A. in variante.

L'amministrazione comunale può inibire lo svolgimento dell'attività edilizia riportata nella segnalazione certificata di inizio attività (S.C.I.A.) ove, in considerazione di quanto ivi riportato e nell'esercizio dei poteri di cui ai commi 3, 4 e 6-bis dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, si accerti che gli interventi edilizi segnalati siano

estranee al perimetro di cui all'articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 e dell'articolo 10 della legge della regione Sicilia 10 agosto 2016, n. 16 alla luce, anche, del regolamento edilizio comunale. Quanto rilevato in corso d'opera attiene invece all'esercizio del potere repressivo-sanzionatorio e fuoriesce, quindi, dalla dichiarazione di inefficacia della S.C.I.A. in variante.

**Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 18 febbraio 2025, n. 140**

**RSU – Piano di smaltimento – Gestione integrata in senso verticale in unico lotto funzionale – Onere istruttorio e motivazionale rafforzato – Principio di proporzionalità – Salvaguardia della libera concorrenza**

Il Comune può, nell'ambito della propria discrezionalità, optare per una gestione dei rifiuti integrata in senso verticale, affidando congiuntamente il servizio a monte di spazzamento, raccolta e trasporto, ed il servizio a valle di recupero e smaltimento, anziché prevedere due distinti lotti funzionali, con ciascuna tipologia di servizio. Questa scelta di prevedere un unico lotto funzionale, anziché due distinti, deve essere frutto di un'adeguata istruttoria, deve essere supportata da un'idonea motivazione e deve essere proporzionata agli scopi perseguiti, com'è necessario in ogni caso in cui una stazione appaltante opti per un unico lotto anziché per lotti frazionati. L'onere istruttorio e motivazionale nonché il vincolo derivante dal rispetto del principio di proporzionalità, sono ancora più stringenti quando la scelta di articolare la gara in un unico lotto abbia ad oggetto il servizio di gestione dei rifiuti, e l'unico lotto accorpa in sé il servizio a monte di spazzamento, raccolta e trasporto, e il servizio a valle di recupero e smaltimento, in un'ottica di gestione integrata verticale, poiché una tale scelta può determinare significativi effetti distorsivi della concorrenza.

**Tar Liguria, Genova, sez. I, 19 febbraio 2025, n. 183**

**Demanio marittimo – Concessioni demaniali per finalità turistico ricreative – Scadenza dei termini ed indizione di nuove gare pubbliche – Rinnovo automatico – Divieto – Normativa eurounitaria e nazionale – Disapplicazione di norme in contrasto – Mancato rimborso per manufatti inamovibili – Legittimità**

È legittima la delibera della giunta comunale di presa d'atto della scadenza delle concessioni demaniali marittime per attività turistico - ricreative alla data del 31 dicembre 2023 e di contestuale indizione di gare per l'assegnazione di nuove concessioni. Difatti, oltre tale data, le concessioni cessano di produrre effetti, dovendosi disapplicare per contrasto con le norme dell'ordinamento dell'Unione europea le ulteriori proroghe previste dall'articolo 12, comma 6-sexies, del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, convertito con modificazioni dalla legge 24 febbraio 2023, n. 14 (fino al 31 dicembre 2024) e dall'articolo 1, comma 1, lettera a), numero 1.1, del decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131, convertito con modificazioni dalla legge 14 novembre 2024, n. 166 (fino al 30 settembre 2027).

Va disapplicata, per contrasto con le norme dell'ordinamento dell'Unione europea, la proroga fino al 30 settembre 2027 delle concessioni demaniali marittime per attività turistico - ricreative prevista dall'articolo 1, comma 1, lettera a), numero 1.1, del decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131, convertito con modificazioni dalla legge 14 novembre 2024, n. 166. Non può invocarsi in senso contrario un accordo tra lo stato italiano e la commissione europea, secondo cui le amministrazioni avrebbero l'obbligo di prorogare le concessioni balneari sino al settembre 2027 e ciò sia perché non risulta esistente un documento scritto racchiudente tale patto, sia in quanto, in ogni caso, un simile accordo non potrebbe prevalere sul dictum della Corte di giustizia dell'Unione

europea in ordine all'incompatibilità unionale del rinnovo automatico delle concessioni.

È legittima la mancata previsione di un rimborso per i manufatti inamovibili in favore dei concessionari uscenti alla scadenza delle concessioni demaniali marittime per attività turistico-ricreative. Difatti, deve ritenersi compatibile con il diritto europeo l'articolo 49 del codice della navigazione in base al quale, alla scadenza della concessione, il concessionario è tenuto a cedere gratuitamente e senza indennizzo le opere non amovibili erette sul sedime demaniale.

L'art. 4, comma 9, della l. n. 118 del 2022, sostituito dall'art. 1, comma 1, lett. b), del d.l. n. 131 del 2024, ha previsto in favore del nuovo concessionario, in aggiunta al valore degli investimenti non ancora ammortizzati al termine della concessione, un'equa remunerazione per gli investimenti effettuati nell'ultimo quinquennio, secondo criteri da definire con apposito decreto ministeriale e sulla base di una perizia redatta da un professionista scelto in una rosa di nominativi indicati dal presidente del consiglio nazionale dei dottori commercialisti.

### [Tar Sicilia, Catania, sez. V, 20 febbraio 2025, n. 671](#)

#### **Pianificazione urbanistica – Istanza di riclassificazione dell'area bianca – Rigetto per presenza di manufatti abusivi – Illegittimità – Onere motivazionale**

È illegittimo il provvedimento con cui il Comune rigetta l'istanza di riclassificazione dell'area bianca per la presenza di manufatti abusivi non demoliti dall'istante ed acquisiti al patrimonio dell'ente, allorquando tale presenza appaia irrilevante rispetto all'estensione dell'intera area di proprietà della ricorrente di cui si chiede la riclassificazione e sia scollegata rispetto all'esigenza di imprimere doverosamente una disciplina urbanistica all'area in questione.

### [Tar Lazio, Roma, sez. I, 25 febbraio 2025, n. 4128](#)

#### **Scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso – Iter procedimentale – Momento istruttorio e decisorio – Provvedimento di scioglimento – Natura giuridica – Interessi rilevanti – Motivazione rafforzata – Comunicazione avvio procedimento – Non necessità**

Il decreto presidenziale di cui all'art. 143 Tuel è l'esito di un articolato *iter* procedimentale che si avvia con l'azione della Prefettura territorialmente competente la quale nomina un'apposita commissione d'accesso presso gli uffici dell'ente locale, finalizzata ad acquisire tutti gli elementi concernenti eventuali collegamenti (ovvero influenze) tra gli amministratori locali e la criminalità organizzata. L'esito degli accertamenti viene vagliato dalla Prefettura la quale trasmette un'apposita relazione al Ministro dell'interno che, a sua volta, propone al Consiglio dei ministri lo scioglimento dell'ente locale e la nomina di una commissione straordinaria per la gestione dello stesso. Una volta deliberato dal Consiglio dei Ministri lo scioglimento, esso è disposto con decreto del Presidente della Repubblica. L'attività degli organi statali periferici è di natura istruttorio, mentre il momento decisorio è rimesso al Governo (nella sua composizione collegiale) in base alla proposta del Ministro dell'interno la quale, ovviamente, può recepire in tutto o in parte quanto evidenziato nella relazione prefettizia.

Il provvedimento di scioglimento è una misura straordinaria, di carattere non sanzionatorio bensì preventivo, per affrontare una situazione emergenziale e finalizzata alla salvaguardia dell'amministrazione pubblica di fronte alla pressione e all'influenza della criminalità organizzata. L'interesse curato dall'amministrazione statale è di rango

talmente elevato che il potere nell'apprezzamento degli elementi fattuali posti a base della decisione di scioglimento di un ente locale democraticamente eletto è particolarmente ampio, andando anche oltre le responsabilità personali dei singoli amministratori: ciò si traduce, indi, in una valutazione complessiva dello stato dell'apparato burocratico mediante un giudizio globale e sintetico che deve però evidenziare degli elementi «concreti, univoci e rilevanti» di collegamento con la criminalità organizzata di tipo mafioso, non potendosi ricorrere al commissariamento nei casi di gestione meramente inefficiente o inefficace.

La decisione di commissariare un ente ai sensi dell'art. 143 Tuel è (quasi) sempre basata su una molteplicità di percorsi argomentativi che si fondono tra loro, pur mantenendo una loro unitarietà potendo (spesso) anche autonomamente costituire ragione sufficiente a giustificare lo scioglimento: pertanto, gli interessati debbono dimostrare l'erroneità della totalità (o quanto meno della gran parte) degli *iter* logico-motivazionali impiegati dall'amministrazione quale spiegazione della propria decisione.

È esclusa la necessità di garantire la piena partecipazione degli interessati, in considerazione della «natura di misura straordinaria di prevenzione che ha il provvedimento di scioglimento e della funzione ritenuta prevalente dall'ordinamento, di salvaguardia della funzionalità dell'amministrazione pubblica e di rimedio a situazioni patologiche di compromissione del naturale funzionamento dell'autogoverno locale, dovuto al condizionamento da parte della criminalità organizzata». Conseguentemente, la lamentata mancanza di una formale comunicazione di avvio del procedimento amministrativo (ai sensi dell'art. 7 l. 241/1990) e l'omissione di un reale contraddittorio, sono perfettamente legittimi tenuto conto della natura preventiva e cautelare del decreto di scioglimento e della circostanza che gli interessi coinvolti non concernono, se non indirettamente, persone, riguardando piuttosto la complessiva operatività dell'ente locale e, quindi, in ultima analisi, gli interessi dell'intera collettività comunale.

#### [Tar Campania, Napoli, sez. I, 7 marzo 2025, n. 1867](#)

**Consiglio comunale – Attività di rendiconto della gestione – Contenuti – Schema di rendiconto – Attribuzioni della giunta – Conferenza dei capigruppo – Natura giuridica**

La struttura documentale che il consiglio comunale è chiamato ad approvare è costituita da una serie di documenti, che il legislatore individua quali elementi del rendiconto della gestione. Lo strumento di rendicontazione della gestione dell'esercizio finanziario dell'ente locale è dunque costituito dal conto del bilancio, dal conto economico e dallo stato patrimoniale. La giunta comunale, la cui competenza è residuale rispetto alle attribuzioni del consiglio, è l'organo deputato ad elaborare lo schema del rendiconto, da sottoporre alla successiva deliberazione del consiglio comunale per la relativa approvazione.

La conferenza dei capigruppo è organismo consultivo del sindaco e/o del presidente del consiglio comunale, concorrendo a definire la programmazione ed a stabilire quant'altro risulti utile per il proficuo andamento dell'attività del consiglio; essa costituisce, ad ogni effetto, commissione consiliare permanente.

#### [Tar Campania, Napoli, sez. V, 24 marzo 2025, n. 2502](#)

**RSU – Abbandono – Ordinanza di rimozione ex art. 192 cod. amb. – Danno all'immagine – Responsabilità civile – Danno conseguenza – Onere probatorio – Diritto di cronaca**

Non può essere accolta la domanda di risarcimento dei danni connessa al presunto

danno all'immagine conseguente alla adozione di una ordinanza di rimozione dei rifiuti ex art. 192 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (codice dell'ambiente) qualora l'articolo di stampa si limiti a riportare il contenuto del provvedimento impugnato e non risultino violati i parametri elaborati dalla giurisprudenza in materia di diritto di cronaca, quali la rilevanza sociale dell'argomento, l'informazione rispondente alla verità obiettiva, l'uso di espressioni corrette in relazione ai correnti livelli di decenza espressiva.

Non può essere accolta la domanda di risarcimento dei danni connessa al presunto danno non patrimoniale all'immagine conseguente alla adozione di una ordinanza di rimozione dei rifiuti ex art. 192 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (codice dell'ambiente) qualora il danneggiato non fornisca la prova del presupposto rappresentato dal "danno-conseguenza", che non può essere superata invocando la liquidazione equitativa del quantum risarcitorio, trattandosi di uno degli elementi costitutivi della fattispecie di responsabilità amministrativa da illecito civile ex artt. 2043 del codice civile.

### [Tar Lombardia, Brescia, sez. II, ordinanza 25 marzo 2025, n. 111](#)

**Realizzazione di stazioni radio base di telefonia mobile – Vincolo paesaggistico – Interessi rilevanti – Innovazioni indispensabili – Tutela del bene paesaggio dinamica e flessibile**

In presenza di istanze di autorizzazione alla realizzazione di stazioni radio base di telefonia mobile in aree soggette a vincolo paesaggistico, vengono in considerazione, da un lato, l'interesse qualificato alla modernizzazione delle infrastrutture di telecomunicazione e alla diffusione delle stesse e, dall'altro, l'interesse parimenti pubblico alla tutela degli elementi di pregio del territorio. Le amministrazioni preposte, pertanto, nel difficile e delicato compito di contemperamento degli interessi pubblici coinvolti, devono orientarsi non verso il divieto dell'impianto di telecomunicazioni ma verso la conformazione delle caratteristiche dello stesso, in modo da ridurre nella massima misura possibile l'impatto sullo scenario tutelato. La tutela del bene paesaggio deve quindi essere intesa in senso dinamico e flessibile. Le misure a disposizione non sono solo e necessariamente quelle che impongono l'assoluta immutabilità del territorio, ma in via prioritaria quelle che consentono di integrare nello stesso nuovi elementi, particolarmente quando le innovazioni siano indispensabili allo sviluppo del Paese. In tale prospettiva, diventa doveroso ricercare soluzioni anche innovative sotto il profilo architettonico, e che vadano oltre le misure mitigative tradizionalmente praticate. Lo sviluppo naturale di questa impostazione è la ricerca di elementi o caratteristiche (forma, colori, proporzioni, interazione con le essenze vegetali) che siano in grado di rendere l'infrastruttura non solo poco disturbante, ma in qualche modo gradevole nel contesto.

### [Tar Liguria, Genova, sez. II, 25 marzo 2025, n. 331](#)

**Intervento di nuova costruzione – Qualificazione di blocchi ad uso servizi, spogliatoi e tribune – Superficie agibile – Funzione servente a campo di padel**

I manufatti e le attrezzature funzionali all'attività sportiva - ivi compresi i blocchi ad uso servizi, gli spogliatoi e le tribune serventi ad un campo di padel - sono da considerarsi nuova costruzione ai sensi dell'art. 3 comma 1 lett. e) del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, non essendo sufficiente, per escluderli da tale categoria, la circostanza che, secondo le previsioni del PUC, non concorrano alla formazione di superficie agibile.

### [Tar Valle d'Aosta, Aosta, sez. unica, 27 marzo 2025, n. 9](#)

**Intervento edilizio – Prossimità al tracciato delle linee ferroviarie – Distanze minime – Deroghe – Condizioni**

L'art. 49 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 753, stabilisce – quale regola generale – che «*Lungo i tracciati delle linee ferroviarie è vietato costruire, ricostruire o ampliare edifici o manufatti di qualsiasi specie ad una distanza, da misurarsi in proiezione orizzontale, minore di metri trenta dal limite della zona di occupazione della più vicina rotatoria*». In via eccezionale, l'art. 60 dello stesso d.P.R. n. 753 del 1980 stabilisce poi che, quando la sicurezza pubblica, la conservazione delle ferrovie, la natura dei terreni e le particolari circostanze locali lo consentano, possono essere autorizzate dai competenti uffici della M.C.T.C. riduzioni alle distanze prescritte (tra gli altri, dall'art. 49). Quattro sono quindi le condizioni che vanno verificate ai fini del rilascio delle autorizzazioni eccezionali in deroga: sicurezza, conservazione della ferrovia, natura dei terreni, circostanze locali.

#### **Tar Marche, Ancona, sez. I, 28 marzo 2025, n. 230**

**Affidamento diretto – Onere motivazionale rafforzato – Controllo di efficienza amministrativa e razionalizzazione delle risorse – Relazione esplicativa – Contenuti minimi – Preferibilità dell'affidamento *in house* – Ipotesi – Affidamento della gestione dei servizi pubblici locali a rete sopra soglia – Condizioni di legittimità – Valutazione – Controllo analogo**

Nell'attuale quadro normativo è imposto all'amministrazione aggiudicatrice che intenda ricorrere all'affidamento diretto un onere motivazionale rafforzato, che consenta un penetrante controllo della scelta effettuata anzitutto sul piano dell'efficienza amministrativa e del razionale impiego delle risorse pubbliche.

L'art. 14 c. 3 TUSPL prevede che: «Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompenazioni».

La Relazione deve, quindi, avere un contenuto minimo dato da due elementi, il primo consiste nell'esito del complesso di valutazioni previste dal comma 2 del medesimo art. 14, il secondo consiste nell'evidenziazione della sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta.

Il comma 2 prevede che «Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati».

Sintetizzando, la Relazione deve dare conto della qualità del servizio, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti con riferimento alla scelta effettuata, oltre a confrontare tale opzione con soluzioni alternative paragonabili e con esperienze precedenti, sempre evidenziando gli effetti su qualità, finanze pubbliche e sui costi (anche di investimento), per gli utenti e per l'ente locale.

Non ogni tipo di affidamento *in house* si rivela preferibile rispetto alla opzione *outsourcing* unicamente per la generica ritenuta presenza di controlli più pregnanti, ma soltanto nell'ipotesi in cui effettivamente si concepisca un efficiente sistema di pianificazione e di controllo direzionale.



[Tar Sicilia, Palermo, sez. I, 28 marzo 2025, n. 703](#)

**Titoli edilizi – SCIA – Interdittive antimafia – Disciplina – Applicabilità – Oneri comunali di accertamento – Rapporti con la Prefettura – Comunicazione antimafia liberatoria – Decadenza titolo edilizio**

La disciplina delle interdittive antimafia si applica anche ai provvedimenti autorizzatori ed alle attività soggette a s.c.i.a. (nel caso di specie un B&B), imponendo al comune di verificare che l'autocertificazione dell'interessato sia veritiera e di richiedere al Prefetto di emettere una comunicazione antimafia liberatoria e di revocare e/o dichiarare decaduta la s.c.i.a., in presenza di un'informativa antimafia.

[Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 1° aprile 2025, n. 1133](#)

**Intervento di ristrutturazione “demoricostruttiva” – Nozione – Criterio della continuità costruttiva – Limite della “fedele ricostruzione” – Non operatività**

Nella ristrutturazione demoricostruttiva (comprendente interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche) il criterio della continuità costruttiva, in termini di riconducibilità all'organismo preesistente (che si sostituisce a quello, più restrittivo, dell'identità dei fabbricanti ante e post intervento), non incontra il limite della “fedele ricostruzione”, essendo sufficiente la conservazione delle caratteristiche fondamentali dell'edificio preesistente quanto a sagoma, superfici e volumi.

[Tar Sicilia, Catania, sez. I, 1° aprile 2025, n. 1097](#)

**Edifici adibiti ad attività commerciali o produttive – Adeguamento igienico-sanitario – Autorizzazione – Presupposti – Normativa Regione Sicilia – Criteri interpretativi**

L'art. 20 comma 7 della l.reg. Sicilia 16 aprile 2003, n. 4, secondo cui “*I proprietari di edifici regolarmente realizzati adibiti esclusivamente ad attività commerciali o produttive possono regolarizzare, previa richiesta di autorizzazione, le opere eseguite per l'adeguamento degli stessi edifici a sopravvenute norme di sicurezza e/o igienico-sanitarie con il limite del 10 per cento della superficie utile inizialmente assentita e per un massimo di sessanta metri quadri*” deve essere intesa in senso dinamico e funzionale poiché la norma, per operare, non presuppone l'immodificabilità delle preesistenze edilizie, limitandosi ad ancorare la possibilità di adeguamento per gli “*edifici regolarmente realizzati adibiti esclusivamente ad attività commerciali o produttive*”.

[Tar Toscana, Firenze, sez. I, 2 aprile 2025, n. 633](#)

**Servizi pubblici – Servizio idrico integrato – Gestione unica e accentrata e gestione autonoma – Rapporto regola-eccezione**

La disciplina della gestione del servizio idrico integrato configura quest'ultimo quale species peculiare della nozione del “servizio pubblico”, la cui specificità è costituita dalla sussistenza di un principio di ordine generale, anche testualmente espresso (cfr. art. 149-bis, primo comma, d.lgs. n. 152/2006), di unicità della gestione in base al quale può affermarsi che la gestione unica ed accentrata costituisce la regola (arg., oltre che dal richiamato art. 149-bis, anche dall'art. 147, comma 1, d.lgs. n. 152/2006), mentre quella polverizzata e autonoma costituisce l'eccezione (arg. da 147, comma 2-bis, d.lgs. n. 152/2006). Circostanza quest'ultima confermata anche dall'art. 5 d.lgs. 201/2022.

Dalle disposizioni del d.lgs. n. 152/2006 dedicate alla materia non si evincono, invece, indicazioni circa una preferenza espressa dal legislatore in favore di alcune forme di gestione del servizio rispetto ad altre.

Dunque, se si vuol dare all'espressione "gestioni in forma autonoma esistenti" un'interpretazione coerente con le indicazioni desumibili dalla lettera delle disposizioni del decreto, deve ritenersi che l'autonomia alla quale si fa riferimento non attiene tanto alla forma di gestione prescelta dall'ente titolare del servizio, quanto piuttosto alla relazione con la "tendenza-principio" stabilita dal legislatore verso la gestione accentrata con il rapporto regola-eccezione sopra tratteggiato.

La gestione autonoma ai sensi della lettera b) costituisce così un'eccezione alla regola generale della gestione unica e in tal senso deve intendersi il requisito dell'autonomia.

**Tar Campania, Napoli, sez. V, 7 aprile 2025, n. 2861**

**Ambiente – Intervento di trasformazione – Valutazione di impatto ambientale – Presupposti – Effetti – Stato dei luoghi – Rappresentazione – Valutazione dell'amministrazione – VIA postuma – Nozione – VIA postuma patologica e fisiologica – Caratteri – Carenza titoli edilizi – Non sanabilità**

La valutazione di impatto ambientale presuppone la fedele rappresentazione da parte del richiedente che fotografi lo stato dei luoghi prima della progettata trasformazione, al fine di consentire all'amministrazione di valutare adeguatamente gli effetti significativi derivanti dalla realizzazione e dall'esercizio del progetto sui fattori ambientali.

In materia di valutazione di impatto ambientale "postuma" di cui all'articolo 29, comma 3, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, può distinguersi tra v.i.a. postuma "patologica" e v.i.a. postuma "fisiologica": la prima riguarda i casi di realizzazione di un progetto senza la previa valutazione ambientale, pur essendo questa prescritta dalla legge applicabile *ratione temporis*, la seconda attiene, viceversa, ai casi in cui il progetto è stato realizzato nella vigenza di un contesto normativo che non imponeva lo svolgimento della v.i.a. che, tuttavia, è poi richiesta in caso di modifica dell'opera o di rinnovo del relativo titolo autorizzativo.

La valutazione di impatto ambientale "postuma" di cui all'articolo 29, comma 3, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 consente di portare a conclusione una fase già avviata, realizzando il bilanciamento di interessi rispetto a quella parte dell'intervento che ha già determinato una modifica sull'ambiente: esso non può trovare applicazione in caso di inizio di nuove attività.

L'istituto della valutazione di impatto ambientale "postuma" di cui all'articolo 29, comma 3, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 non può sanare la carenza dei titoli abilitativi eventualmente necessari per la realizzazione di un progetto, in quanto non assegna all'amministrazione preposta alla tutela dell'ambiente alcun potere di sostituzione delle autorizzazioni che siano di competenza di altre amministrazioni.

**Tar Calabria, Catanzaro, sez. II, 8 aprile 2025, n. 659**

**Contratti pubblici – Selezione del contraente – Grave illecito professionale – Valutazione fiduciaria – Criteri – Clausola aperta – Ratio**

L'apprezzamento della ricorrenza del grave illecito professionale è connotato da un importante contenuto fiduciario, da intendersi nel senso che assume particolare rilevanza la condotta dell'operatore rispetto allo specifico contratto stipulando e alla posizione della singola stazione appaltante; a tal fine, l'amministrazione, nell'esercizio dell'ampio potere tecnico-discrezionale attribuitole dal Codice degli appalti pubblici, può utilizzare ogni tipo di elemento idoneo e mezzi adeguati a desumere l'affidabilità e l'integrità del concorrente, potendo evincere il compimento di gravi illeciti professionali da ogni vicenda pregressa, anche non tipizzata, dell'attività professionale dell'operatore economico di cui sia stata accertata la contrarietà ad un dovere posto in una norma civile, penale o amministrativa, secondo un giudizio espresso non in chiave sanzionatoria,

ma fiduciaria.

L'art. 98, comma 6, lett. c), laddove prevede che il grave illecito professionale, nella figura consistente in carenze dell'operatore nell'esecuzione di un contratto, vada provato richiamando l'intervenuta risoluzione per inadempimento o la condanna al risarcimento del danno, contiene l'ulteriore richiamo ad "altre conseguenze comparabili".

Si tratta di una clausola aperta nella misura in cui, da una parte, non esclude che la prova delle gravi carenze nell'esecuzione di un contratto possano risiedere in conseguenze ulteriori rispetto alla risoluzione o alla condanna al risarcimento del danno; dall'altra parte rimette all'interprete la concreta individuazione di quali siano le conseguenze comparabili.

La *ratio* della clausola aperta è, in definitiva, di far sì che l'amministrazione, nel motivare in proposito, non sia libera di indicare fatti pretestuosi, perché privi di attinenza con l'esecuzione di un precedente contratto, ma al contempo non sia vincolata a considerare esclusivamente i casi di risoluzione per inadempimento e risarcimento del danno.

#### [Tar Marche, Ancona, sez. I, 11 aprile 2025, n. 264](#)

**Servizi pubblici – In house providing – Onere motivazionale rafforzato – Controllo analogo – Nozione – Operatività – Forma congiunta – Organi speciali – Divieto – Esclusione per gli organismi in house – Patti parasociali – Principio di stretta necessità delle partecipazioni pubbliche – Organi decisionali – Composizione – Strumenti partecipativi – Affidamenti a valle – Evidenza pubblica**

Nell'attuale quadro normativo è imposto all'amministrazione aggiudicatrice che intenda ricorrere all'affidamento diretto un onere motivazionale rafforzato, che consenta un penetrante controllo della scelta effettuata anzitutto sul piano dell'efficienza amministrativa e del razionale impiego delle risorse pubbliche.

La Relazione di cui all'art. 14 TUSPL deve dare conto della qualità del servizio, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti con riferimento alla scelta effettuata, oltre a confrontare tale opzione con soluzioni alternative paragonabili e con esperienze precedenti, sempre evidenziando gli effetti su qualità, finanze pubbliche e sui costi (anche di investimento), per gli utenti e per l'ente locale.

La legittima applicazione dell'istituto postula l'effettiva sussistenza di un "controllo analogo", anche nelle declinazioni del controllo a cascata e del controllo analogo congiunto, con la precisazione che esso si sostanzia in una forma di eterodirezione della società, tale per cui i poteri di governance non appartengono agli organi amministrativi, ma "al socio pubblico controllante", che si impone a questi ultimi con le proprie decisioni.

Il controllo analogo è tale se, per effetto della sua concreta modulazione, la società affidataria non è terza rispetto all'ente affidante, ma una sua articolazione, sicché tra socio pubblico controllante e società sussiste "una relazione interorganica e non intersoggettiva", perché il controllo esercitato deve corrispondere a quello che l'ente pubblico esplica sui propri servizi. Tale relazione deve intercorrere tra soci affidanti e società, non anche tra la società e altri suoi soci (non affidanti o non ancora affidanti), rispetto ai quali la società sarebbe effettivamente terza.

In caso di società partecipata da più enti pubblici, il controllo analogo può essere esercitato in forma congiunta. A tal fine, non possono ritenersi adeguati i poteri a disposizione dei soci secondo il diritto comune, sicché è necessario dotare i soci affidanti di appositi strumenti che ne consentano l'interferenza in maniera penetrante nella gestione della società.

L'art. 11, comma 9, lett. d), del d.l.vo n. 175 del 2016, ha introdotto il divieto per gli statuti delle società a controllo pubblico di "istituire organi diversi da quelli previsti dalle norme generali in tema di società". È esclusa la riferibilità della disposizione agli organismi

*in house*, sicché il controllo analogo può essere realizzato anche attraverso l'istituzione, ad opera dei soci pubblici, di organi speciali ad esso funzionali. L'esclusione, per gli organismi *in house*, del divieto di istituire organi speciali, discende dai seguenti profili: a) il divieto è previsto in relazione alle "società a controllo pubblico", regolate appunto dall'art. 11 e non è ripetuto nell'art. 16 dedicato alle società *in house*, la cui disciplina risulta, pertanto, speciale e derogatoria; b) a differenza delle società a controllo pubblico, per le quali, l'art. 2, comma 1, lett. m), del d.l.vo n. 175 del 2016 richiede che il controllo si espliciti nelle forme dell'art. 2359 cod. civ., le società *in house* sono sottoposte a quella forma particolare di controllo pubblico che è costituita dal controllo analogo (come chiaramente precisato dall'art. 2, comma 1, lett. o) d.lgs. n. 175 del 2016).

Una partecipazione "pulviscolare" è in principio inidonea a consentire ai singoli soggetti pubblici partecipanti di incidere effettivamente sulle decisioni strategiche della società, cioè di realizzare una reale interferenza sul conseguimento del c.d. fine pubblico di impresa in presenza di interessi potenzialmente contrastanti e, quindi, a palesare la sussistenza di un controllo analogo almeno congiunto.

Proprio in ragione della non riferibilità dell'art. 11, comma 9, lett. d), del citato d.l.vo n. 175 del 2016 agli organismi *in house*, i soci pubblici ben possono sopperire a detta debolezza stipulando patti parasociali al fine di realizzare un coordinamento tra loro, in modo da assicurare il "loro controllo sulle decisioni più rilevanti riguardanti la vita e l'attività della società partecipata".

Sempre in tema di controllo analogo congiunto, deve essere tenuto in considerazione, anche, che in linea di principio non è consentito a un'amministrazione pubblica acquisire in un organismo pluripartecipato da altre amministrazioni una quota di partecipazione inidonea a garantire controllo o potere di veto, anche laddove tale amministrazione intende acquisire in futuro una posizione di controllo congiunto (c.d. principio di "stretta necessità" delle partecipazioni pubbliche, sancito dall'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 175 del 2016).

L'*in house* richiede che la nomina degli organi decisionali della società sia disciplinata in maniera da garantire la presenza di tutti gli Enti soci.

Le prestazioni di cui necessita una società *in house*, in quanto configurabile in termini sostanziali come organo dell'amministrazione controllante, devono essere acquisite mediante affidamenti a valle che rispettino le norme dell'evidenza pubblica. Non in è in sé illegittima la previsione dell'acquisto di lavori, servizi o forniture da parte di una società *in house*, a condizione che vengano rispettati i principi dell'evidenza pubblica o i requisiti per l'ulteriore affidamento *in house*.

#### [Tar Lazio, Roma, sez. I quater, 16 aprile 2025, n. 7595](#)

#### **Servizi pubblici locali – Servizio idrico – Modalità di affidamento – Società mista – Legittimità – Forma**

Il d.lgs. n. 152/2006 (Codice dell'ambiente) rappresenta il punto di riferimento della regolazione del settore idrico (artt. 147, 149-bis e 172); in particolare, l'art 149-bis, per le modalità di affidamento, rinvia sostanzialmente alle forme di gestione previste dall'ordinamento europeo per la generalità dei servizi pubblici locali (SPL).

In particolare, secondo la normativa dell'Unione europea (oggi traspunta nel d.lgs. 23 dicembre 2022 n. 201), gli Enti locali possono procedere ad affidare la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica attraverso: a) la esternalizzazione a terzi mediante procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi; b) una società mista pubblico-privata, la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto; c) la gestione diretta da parte dell'Ente locale, cosiddetta "in house", purché sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento co-

munitario, e vi sia il rispetto dei vincoli normativi vigenti.

Al fine di individuare le modalità attraverso cui procedere all'affidamento di appalti pubblici in favore di una società mista, occorre distinguere l'ipotesi di "costituzione di una società mista per una specifica missione", sulla base di una gara che abbia per oggetto sia la scelta del socio sia l'affidamento della specifica missione, da quella in cui si intendano "affidare ulteriori appalti ad una società mista già costituita".

Con riferimento alla prima ipotesi, a seguito di una evoluzione giurisprudenziale, tanto comunitaria quanto nazionale, è possibile ritenere sufficiente un'unica gara, quella per la scelta del socio privato, con la conseguente legittimità dell'affidamento diretto degli appalti, operato in favore di tale società mista, a condizione che l'individuazione del servizio da svolgere sia delimitata in sede di gara, sia temporalmente che con riferimento all'oggetto.

Di converso, nell'ipotesi in cui si debba procedere all'affidamento di appalti ulteriori e successivi rispetto all'originaria missione, deve ritenersi sempre necessario il ricorso a procedure di evidenza pubblica per la relativa aggiudicazione.

Elementi indeclinabili per la legittimità di una società mista e degli affidamenti direttamente disposti a favore della medesima sono i seguenti: a) la gara unica a doppio oggetto (per la scelta del socio e l'affidamento del servizio); b) un socio privato con funzioni di socio operativo; c) la partecipazione a tempo determinato del privato alla compagine sociale; d) il divieto di società mista "generalista" ovvero "aperta" all'affidamento di ulteriori incarichi al socio privato.

La forma della società mista si giustifica, invero, quale partenariato pubblico-privato costituito per la gestione di uno specifico servizio per un tempo determinato. L'indeterminatezza di un Bando sulle condizioni fondamentali della costituenda società mista, ovvero, da un lato, il possesso di tutti i requisiti non solo per gestire servizi pubblici, ma anche per realizzare lavori e, dall'altro, della sua durata complessiva, potrebbe indurre potenziali concorrenti a non presentare domanda di partecipazione alla selezione proprio per l'assenza di elementi imprescindibili per effettuare una corretta valutazione sulla convenienza od opportunità (cioè sul rapporto costi-benefici) dell'acquisizione della qualità di soci operativi.

### [Tar Molise, Campobasso, sez. I, 24 aprile 2025, n. 120](#)

**Abuso edilizio – Sanatoria paesaggistica – Nozione – Accertamento postumo di compatibilità paesaggistica – Ratio – Oggetti – Calcolo della volumetria edificabile – Volumi tecnici, tombati o interrati – Esclusione**

La sanatoria paesaggistica - costituendo un'eccezione alla regola generale della non sanabilità ex post degli abusi, sia sostanziali che formali - è consentita per i soli abusi minori contemplati dall'art. 167 comma 4 d.lgs. n. 42/2004, accomunati dall'assenza di offensività per i valori ambientali e paesaggistici tutelati con l'apposizione del vincolo. Sono, in particolare, suscettibili di accertamento postumo di compatibilità paesaggistica esclusivamente: i) gli interventi realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato la creazione di superfici utili o di volumi ovvero l'aumento di quelli legittimamente realizzati; ii) l'impiego di materiali diversi da quelli prescritti dall'autorizzazione paesaggistica; iii) i lavori configurabili come interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi della disciplina edilizia (art. 167, comma 4).

L'intenzione legislativa è chiara nel senso di precludere qualsiasi forma di legittimazione del "fatto compiuto", in quanto l'esame di compatibilità paesaggistica deve sempre precedere la realizzazione dell'intervento.

Il rilascio della compatibilità paesaggistica non è consentito in presenza di lavori che abbiano determinato la creazione di superfici utili o di volumi ovvero un aumento

di quelli legittimamente realizzati, senza che sia possibile distinguere tra volume tecnico ed altro tipo di volume, sia esso interrato o meno.

La regola che in materia urbanistica porta ad escludere i volumi tecnici, tombati o interrati dal calcolo della volumetria edificabile - che trova fondamento nel bilanciamento tra i vari e confliggenti interessi connessi all'uso del territorio - non può essere invocata al fine di ampliare le fattispecie tassative (e perciò di stretta interpretazione) di sanatoria paesaggistica, volta alla salvaguardia della percezione visiva dei volumi e della conservazione del contesto paesaggistico. La conclusione, del resto, è avvalorata dalla stessa lettera dell'articolo 167, comma 4, d.lgs. 42/2004, che, nel consentire l'accertamento postumo della compatibilità paesaggistica, si riferisce esclusivamente ai "lavori, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi", senza ulteriore specificazione e distinzione, sicché non è consentito ampliare in via interpretativa l'ambito di applicazione di un istituto eccezionale, quale quello in esame".

#### [Tar Emilia Romagna, Bologna, sez. II, 2 maggio 2025, n. 447](#)

**Procedimento amministrativo – Provvedimenti finale – Provvedimento “implicito” – Nozione -**

Il provvedimento implicito ricorre qualora l'amministrazione, pur non adottando formalmente la propria determinazione, ne determini univocamente i contenuti sostanziali, o attraverso un contegno conseguente, ovvero determinandosi in una direzione, anche con riferimento a fasi istruttorie coerentemente svolte, a cui non può essere ricondotto altro volere che quello equivalente al contenuto del corrispondente provvedimento formale non adottato: quando, cioè, emerga senza equivoco un collegamento biunivoco tra l'atto adottato o la condotta tenuta e la determinazione che da questi si pretende di ricavare, onde quest'ultima sia l'unica conseguenza possibile della presupposta manifestazione di volontà.

#### [Tar Toscana, Firenze, sez. I, 9 maggio 2025, n. 836](#)

**Procedimento amministrativo – Annullamento in autotutela – Presupposti – Interessi rilevanti – Comparazione – Discrezionalità – Onere motivazionale rafforzato – Localizzazione delle infrastrutture e degli impianti per le telecomunicazioni – Programmazione – Obbligo di aggiornamento per il Comune – Normativa Regione Toscana**

L'art. 21-nonies della legge n. 241/1990 subordina l'esercizio del potere di autotutela, nelle forme dell'annullamento d'ufficio, al ricorrere di un presupposto "rigido" costituito dall'illegittimità dell'atto da annullare, e dell'ulteriore presupposto ancorato invece a un concetto indeterminato che coincide con l'interesse pubblico concreto e attuale all'annullamento, diverso dal mero ripristino della legalità violata e da apprezzarsi anche tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati. Si tratta di un potere connotato da un elevato coefficiente di discrezionalità, improntato alla ricerca del corretto equilibrio fra la legittimità dell'azione amministrativa e la tutela dell'affidamento e della stabilità degli effetti giuridici prodotti dal provvedimento viziato, e che si esprime attraverso una valutazione comparativa sulla quale l'amministrazione procedente è tenuta a motivare, dando conto della contemporanea sussistenza dei presupposti di legge.

L'art. 9 della l.r. n. 49/2011 pone a carico dei Comuni l'onere di aggiornare la propria programmazione relativa alla localizzazione delle infrastrutture e degli impianti per le telecomunicazioni, sulla base delle proposte contenute nei programmi di sviluppo della rete presentati dai gestori entro il 31 ottobre di ogni anno. Lobbigatorietà

dell'aggiornamento si ricava dalla previsione di cui al quinto comma dell'art. 9, in forza del quale il programma comunale degli impianti ha durata almeno triennale "ed è aggiornato, qualora necessario, in relazione alle esigenze di aggiornamento dei programmi di sviluppo della rete di cui al comma 2": in questo senso non lasciano dubbi il tenore letterale della disposizione, con l'uso – dal valore tipicamente imperativo – del verbo "aggiornare" all'indicativo presente (passivo), e il riferimento alle esigenze di aggiornamento emergenti dai programmi di sviluppo presentati dai gestori, che implica in capo ai Comuni un obbligo quantomeno di verificare il contenuto di detti programmi di sviluppo e di adottare i provvedimenti consequenziali.

Il mancato aggiornamento del programma comunale di localizzazione degli impianti di T.L.C. non giustifica di per sé il diniego dell'autorizzazione richiesta per un impianto che il gestore abbia tempestivamente inserito nel proprio programma di sviluppo della rete, non potendo il Comune opporre al richiedente un mancato aggiornamento della pianificazione imputabile, di fatto, a propria inerzia.

**Tar Sardegna, Cagliari, sez. II, 12 maggio 2025, n. 432**

**Contratti pubblici – Soccorso istruttorio – Ratio – Termini – Perentorietà – Sanzione espulsiva – Onere motivazionale attenuato – Buona fede**

Il termine per l'integrazione della documentazione, a seguito dell'attivazione del soccorso istruttorio, ha natura perentoria, allo scopo di assicurare un'istruttoria veloce, preordinata ad acquisire la completezza delle dichiarazioni prima della valutazione dell'ammissibilità della domanda.

La disciplina del soccorso istruttorio contempla la sanzione espulsiva quale conseguenza della inosservanza, da parte dell'impresa concorrente, all'obbligo di integrazione documentale.

La chiave interpretativa dell'art. 101 del Codice dei contratti pubblici è "la leale collaborazione delle parti" (amministrazione appaltante e operatori economici), ispirata alla fiducia nell'attività dell'amministrazione e alla responsabilità dell'operatore economico, secondo i noti principi di buona fede, il tutto evidentemente nel rispetto del principio della par condicio.

Nessuna motivazione qualificata o ulteriore rispetto al richiamo dell'attivazione del soccorso e della mancata tempestiva trasmissione della relativa documentazione si rende necessaria ai fini della legittimità del provvedimento espulsivo. Il soccorso istruttorio - previsto in favore della massima partecipazione - non può tradursi in un meccanismo dilatorio della procedura di gara, a fronte del disinteresse o della mancata collaborazione di chi per primo è tenuto ad attivarsi. Si deve aggiungere che l'amministrazione è mossa, nelle procedure selettive, dal bisogno attuale e concreto di acquisire i servizi di cui necessita. Le procedure selettive postulano un dovere particolarmente intenso, in capo alle imprese partecipanti, di chiarezza e completezza espositiva sia nella presentazione della documentazione volta alla verifica dei requisiti di ordine generale e di ordine speciale sia nella formulazione e presentazione delle offerte sia nella fase di verifica dei requisiti. L'operatore economico negligente, oltre a violare i doveri di correttezza e buona fede cui è vincolato, arreca un oggettivo intralcio allo svolgimento della procedura che non può non essere tenuto nella debita considerazione.

**Tar Liguria, Genova, sez. II, 13 maggio 2025, n. 542**

**Abuso edilizio – Esercizio del potere repressivo a distanza di tempo dalla commissione dell'abuso – Istanza in sanatoria – Vizi sostanziali – Ordinanza di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi – Natura giuridica e oggetto – Potere vincolato –**



**Interesse pubblico *in re ipsa* – Onere motivazionale attenuato – Condizioni fisiche e materiali del trasgressore – Non rilevanza nella fase repressivo-sanzionatoria – Compensazione tra volumi relativi a fabbricati differenti – Esclusione**

In materia sanzionatoria edilizia, quando vengano in discussione vizi sostanziali e non meramente formali, l'interesse pubblico è sempre considerato *in re ipsa* e non richiede motivazione, neppure nell'ipotesi in cui l'ingiunzione di demolizione intervenga a distanza di tempo dalla realizzazione dell'abuso.

Le considerazioni in merito alla proporzionalità della demolizione quale sanzione applicabile rispetto all'illecito edilizio e in considerazione delle reali condizioni di vita e di salute del trasgressore e della sua famiglia non incidono sulla legittimità del provvedimento repressivo sanzionatorio, che comunque costituisce strumento del potere vincolato che l'amministrazione deve esercitare in materia ai sensi dell'art. 27 D.P.R. n. 380 del 2001, ma attengono alla diversa fase dell'esecuzione di detto provvedimento, condizionando l'attività dell'amministrazione competente ad eseguire l'ordine di demolizione attraverso la messa in campo di ogni più adeguato strumento di cautela e prudenza che deve manifestarsi idoneo a mitigare l'impatto pregiudizievole nel solo caso in cui sia obiettivamente dimostrato che il trasgressore e la sua famiglia versino in condizioni fisiche e materiali più che significativamente compromesse.

Allorquando il Comune eserciti il potere repressivo a distanza di tempo dalla commissione dell'abuso, la disciplina sanzionatoria applicabile è quella vigente al momento dell'esercizio del potere sanzionatorio. Ciò in quanto l'abuso edilizio e paesaggistico, rivestendo i caratteri dell'illecito permanente, si pone in perdurante contrasto con le norme tese al governo del territorio e alla tutela del paesaggio, sino al momento in cui non venga ripristinata la situazione preesistente. Da ciò discende che, ai fini della repressione dell'illecito *de quo*, è comunque applicabile il regime sanzionatorio vigente al momento in cui l'Amministrazione dispone l'applicazione della sanzione, in quanto, attesa la natura permanente dell'illecito stesso, colui che ha realizzato l'abuso svolgendo un'attività già illecita al momento della sua esecuzione mantiene inalterato nel tempo l'obbligo di eliminare l'opera illecita, onde il potere di repressione può essere esercitato anche per fatti verificatisi prima dell'entrata in vigore della norma che disciplina tale potere.

L'ordine di demolizione e l'atto di acquisizione al patrimonio comunale costituiscono due distinte sanzioni, che rappresentano la reazione dell'ordinamento al duplice illecito posto in essere da chi dapprima esegue un'opera abusiva e, poi, non adempie all'obbligo di demolirla. La sanzione disposta con l'ordinanza di demolizione ha natura riparatoria ed ha per oggetto le opere abusive, per cui l'individuazione del suo destinatario comporta l'accertamento di chi sia obbligato *propter rem* a demolire e prescinde da qualsiasi valutazione sulla imputabilità e sullo stato soggettivo (dolo, colpa) del titolare del bene.

Attesa la ratio degli artt. 146 e 167 del D. Lgs. n. 42/2004, che mirano a preservare il paesaggio come "forma" del territorio, deve escludersi in radice, in materia paesaggistica, la possibilità di operare una sorta di compensazione tra volumi relativi a fabbricati differenti.

L'art. 167, comma 4, lett. a), del D.Lgs. n. 42/2004, laddove esclude la sanabilità di lavori che "abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati", dev'essere inteso nel senso che la relativa valutazione va compiuta con riguardo a ciascun singolo manufatto oggetto d'intervento, il che preclude la possibilità di "compensare" tra loro volumi relativi a fabbricati differenti, tranne il caso in cui questi ultimi siano immediatamente adiacenti, così da formare, in sostanza, un unico corpo di fabbrica.

\* \* \*

[Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede Giurisdizionale, 22 gennaio 2025, n. 1](#)

**Esclusività del pubblico dipendente - Obbligo riversamento compensi percepiti per incarichi extraistituzionali - Incompatibilità relativa**

L'obbligo del dipendente pubblico di riversare il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte, ex 53, comma 7 e 7-bis del d.lgs. n. 165/2001, si riferisce alle sole situazioni di incompatibilità relativa (incarichi in astratto autorizzabili, ma in concreto svolti in assenza di autorizzazione), ferma restando la risarcibilità delle conseguenze patrimoniali negative per l'erario derivanti dalla violazione del dovere di esclusiva posta in essere con attività radicalmente incompatibili e non autorizzabili.

[Corte dei conti, prima sezione giurisdizionale centrale di appello, 24 marzo 2025, n. 41](#)

**Comune - Parere regolarità tecnico-amministrativa - Competenze Segretario Comunale - Amministratori Locali**

La capacità di lettura costituzionalmente orientata di una norma al fine di ottenere un risparmio di spesa può essere esigibile dal Segretario comunale, in quanto attività pacificamente rientrante nel suo imprescindibile bagaglio professionale - derivante da un articolato percorso formativo - connesso al suo status di funzionario più alto in grado all'interno dell'apparato burocratico comunale, ma non anche dagli amministratori, essendo i medesimi privi di adeguate e specifiche competenze giuridiche.

[Corte dei conti, seconda sezione giurisdizionale centrale di appello, 7 marzo 2025, n. 49](#)

**Danno erariale indiretto - Società in house - nomina e revoca amministratori società - Illiceità della revoca di un amministratore**

La facoltà di nomina e di revoca degli amministratori delle società partecipate e controllate dagli enti pubblici presuppone che lo statuto preveda espressamente il potere di nomina diretta in capo a questi ultimi e, pertanto, l'assenza di tale previsione statutaria non attribuisce ai Comuni soci alcun potere di nomina (o di interferenza nella nomina) degli amministratori della società partecipata con esclusione dell'operatività dello spoils system ai sensi dell'art. 50, commi 8 e 9, TUEL.

[Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Calabria, 4 febbraio 2025, n. 29](#)

**Danno erariale - Comune - Responsabile Ufficio Tecnico - RUP - OO.PP. finanziate dalla Regione - Proroga - Violazione tempistica di svolgimento ed ultimazione lavori - Revoca finanziamento**

Il Responsabile dell'Ufficio tecnico di un ente locale che assume il ruolo di RUP per la progettazione e la realizzazione di un'opera pubblica finanziata dalla Regione che viola ripetutamente le tempistiche per lo svolgimento e l'ultimazione dei lavori finanziati, nonostante le proroghe più volte concesse, determinando la revoca del finanziamento, causa un danno erariale a carico del Comune di appartenenza parametrato alla perdita integrale del contributo con conseguente accollo delle spese sostenute da parte delle finanze comunali.

[Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Sardegna, 12 febbraio 2025, n. 23](#)

**Responsabilità Amministrativa - Comune - Accertamento Tributi - Condotta dilatoria tra Uffici Comunali - Accertamento IMU - Prescrizione tributi locali - Danno erariale da mancata entrata**

I Responsabili del settore tributi e urbanistica di un Comune che, anziché collaborare, pongono in essere una condotta dilatoria e ostile tra loro che non consente di accertare l'IMU per terreni divenuti edificabili, determinandone la prescrizione, rispondono del conseguente danno erariale da mancata entrata, non riconducibile, invece, al vertice politico dell'ente per omesso controllo, qualora non abbia posto in essere condotte di ingerenza nell'attività amministrativa delegata ai dirigenti.

**Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Campania, 17 febbraio 2025, n. 59**

**Dirigente Area Tecnica – Polizza fideiussoria a garanzia dell'esecuzione dei lavori – Mancata comunicazione di svincolo – Supplementi di premio pagati dal Comune – Danno erariale**

Il Dirigente comunale dell'area tecnica che stipula una polizza fideiussoria a garanzia dell'esatta esecuzione di lavori, qualora all'ultimazione degli stessi non distinguendo il ruolo del broker da quello della compagna assicurativa, comunichi la documentazione per ottenere lo svincolo solo al primo, arreca un danno erariale pari ai supplementi di premio pagati dal Comune successivamente all'ultimazione dei lavori a causa del mancato tempestivo svincolo dagli obblighi assunti con la fideiussione.

**Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Puglia, 23 gennaio 2025, n. 16**

**Danno erariale indiretto – Dirigente comunale – Debiti fuori bilancio – Inerzia delle attività propedeutiche al riconoscimento del debito fuori bilancio**

Il Dirigente Comunale che non provvede tempestivamente ad avviare la procedura di riconoscimento di un debito fuori bilancio, omettendo di trasmettere al servizio finanziario una relazione sulle ragioni che hanno portato alla formazione del debito, risponde del danno erariale derivante dal maggior esborso sostenuto dall'ente per il tardivo adempimento.

**Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Basilicata, 20 marzo 2025, n. 11**

**Danno erariale - Comune - Sindaco - Responsabile Area Tecnica – Illegittimo affidamento incarico ex art. 7, co. 6, D.lgs. 165/2001 - Divieto esternalizzazione funzioni ordinarie**

Il Sindaco e il Responsabile dell'Area tecnica di un Comune che affidano un incarico di social manager a soggetto esterno all'Amministrazione ex art. 7, comma 6, del d.lgs. 165/01, reiterandolo più volte sul presupposto della carenza di personale nell'ente, violano il divieto di esternalizzazione delle funzioni ordinarie e l'obbligo di puntuale verifica dell'inesistenza, all'interno dell'organizzazione dell'Ente, della figura professionale idonea allo svolgimento dell'incarico, considerato che la carenza di organico atta a consentire di ricorrere ad una professionalità esterna deve essere non solo quantitativa ma anche qualitativa. Conseguentemente devono rispondere del danno erariale arrecato al Comune per l'esborso della retribuzione all'incaricato sine titolo stante la conseguente nullità del contratto di lavoro stipulato.

**Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Molise, 31 marzo 2025, n. 16**

**Danno erariale – Comune - Sindaco – Ufficio Tecnico – RUP – OO.PP. – Appalti pubblici - Violazione procedura di gara – Mancato risparmio concorrenziale – Violazione delle regole della concorrenza**

Il Sindaco e il Responsabile dell'Ufficio tecnico di un Comune che consentono lo svolgimento di una gara di appalto meramente apparente, strumentale e predeterminata nel fine e nei contenuti, determinano una lesione del patrimonio pubblico conse-

guente all'ingiustificato maggiore esborso o, comunque, al mancato risparmio derivante dalla violazione delle regole dell'evidenza pubblica, che può essere provato allegando parametri medi ricavati da procedure di gara similari e di conseguenza il danno può essere quantificato per differenza rispetto al valore di aggiudicazione medio.

### [Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Lombardia, 7 aprile 2025, n. 50](#)

**Danno erariale - Comune - Realizzazione e riqualificazione attrezzature sportive - Progettista OO.PP. - Relazione tecnica - Sito realizzazione OO.PP. inidoneo - Accertamento della libera disponibilità dell'area interessata dalla realizzazione dell'opera pubblica**

Il progettista di un'opera pubblica deve redigere un progetto idoneo e concretamente utilizzabile dall'Amministrazione committente, sia da un punto di vista tecnico sia giuridico, dunque conforme alla normativa vigente comprese le prescrizioni relative all'esposizione ai campi elettromagnetici, in caso di prossimità ad un elettrodotto, mentre il Responsabile unico del Procedimento ha l'obbligo di vigilare sullo svolgimento delle fasi di progettazione, affidamento ed esecuzione dell'appalto, verificando che queste si svolgano regolarmente nel rispetto delle prescrizioni normative ed è tenuto ad accertare la libera disponibilità delle aree su cui realizzare l'opera; il mancato rispetto di tali obblighi, da cui derivi l'inutilità dell'opera realizzata o maggiori costi per la sua fruibilità, è fonte di danno erariale a loro addebitabile a titolo di colpa grave.

### [Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Toscana, n. 11 aprile 2025, n. 48](#)

**Comune - Responsabile Settore Urbanistica - SUAP - Oneri di urbanizzazione - Adeguamento variazioni ISTAT - Manca riscossione somme addizionali - Condotta omissiva e negligente - Danno erariale**

Il responsabile del Settore Urbanistica, Edilizia e SUAP di un Comune non solo ha l'obbligo di garantire l'adeguamento annuale delle tariffe inerenti agli oneri di urbanizzazione e ai contributi sul costo di costruzione, in conformità alle variazioni ISTAT, come imposto dalla normativa vigente, ma anche di attivare tempestive misure di recupero del credito. L'omessa attuazione di tali obblighi attraverso una prolungata inerzia configura, quindi, una condotta omissiva connotata da grave negligenza, che si sostanzia in un'inadempienza rispetto ai doveri istituzionali e agli obblighi normativi, con conseguente pregiudizio per l'ente pubblico.

### [Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, 23 gennaio 2025, n. 3/SEZAUT/2025/QMIG](#)

**Organi Istituzionali - Parere - Funzione consultiva - Art. 1, comma 54, della L. n. 266/2005 ed applicabilità della riduzione del 10% anche ai gettoni di presenza dei Consiglieri comunali.**

La Sezione delle Autonomie, con riferimento ai gettoni di presenza dei Consiglieri Comunali ed al permanere del vincolo della riduzione del 10% disposta dal comma 54 dell'art. 1 della L. n. 266/2005 alla luce del principio di diritto formulato dalla Sezione delle autonomie con la deliberazione n. 11/2023/QMIG, ha affermato il seguente principio di diritto: *“Il principio di diritto formulato dalla Sezione delle autonomie con la deliberazione n. 11/2023/QMIG non è applicabile, in via interpretativa, anche alla fattispecie dei gettoni di presenza di cui all'art. 82, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000, che resta assoggettata alla decurtazione del 10% disposta dal comma 54 dell'art. 1 della legge n. 266/2005”*.

### [Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, 13 gennaio 2025, n. 4/2025/PAR](#)

**Società pubbliche - Parere - Funzione consultiva - Mutui della società garantiti da**

### **lettere di patronage dell'ente locale socio – Realizzazione e gestione di impianti a fonte rinnovabile**

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, con riferimento alla possibilità per l'ente locale di prendere in carico mutui garantiti da sue lettere di patronage e accessi da una società in house in liquidazione, per realizzare opere e manutenzioni straordinarie per conto del Comune stesso e su beni in sua proprietà, pur dichiarando irricevibile il quesito proposto, ha altresì, sul piano meramente collaborativo, ribadito che *“l'Ente dovrebbe dimostrare in modo obiettivo la necessità dell'operazione descritta per il perseguimento di interessi pubblici alternativi rispetto alla continuità aziendale”*.

Ciò in quanto, come già rilevato dalla medesima sezione regionale nella deliberazione n. 67/2022, *“... a proposito degli apporti finanziari in favore delle Società poste in liquidazione, dal momento che queste rimangono in vita senza la possibilità di intraprendere nuove operazioni rientranti nell'oggetto sociale ma al solo fine di risolvere i rapporti finanziari e patrimoniali pendenti, compresi quelli relativi alla ripartizione proporzionale tra i soci dell'eventuale patrimonio netto risultante all'esito della procedura”* Sez. reg. contr. Lazio, del. n. 66/2018/PAR; Sez. Aut., n. 27/2016/FRG; Sez. reg. contr. Liguria, del. n. 84/2018/PAR). Inoltre, seguendo la stessa pronuncia sopra richiamata, nelle Società poste in liquidazione sarebbe infatti *“arduo spiegare in termini di razionalità economica l'eventuale scelta di un Ente che, in caso di incapienza del patrimonio sociale, si accolla l'onere dei debiti di una Società in liquidazione, la quale per definizione, non può assicurare alcuna prospettiva di una più efficiente prosecuzione dell'attività sociale caratteristica”* (Sez. reg. contr. Piemonte, del. n. 3/2018/PAR).

### **[Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione Siciliana, 16 gennaio 2025, n. 3/2025/PRSP](#)**

#### **Bilancio – Controllo ai sensi dell'art. 243-quater del TUEL – Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale e art. 243-bis del TUEL – dichiarazione di dissesto ex art. 246 TUEL**

La Sezione di controllo per la Regione Siciliana, con riferimento alla possibilità per l'ente locale di dichiarare il dissesto in pendenza dell'approvazione, da parte della Corte dei conti, del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, nel prender atto dell'avvenuta dichiarazione di dissesto finanziario dell'ente locale, in sede di controllo ex art. 243-quater del TUEL, ha deliberato il *“con conseguente venir meno dei presupposti della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale dell'ente”*.

Ciò in conformità alla Sezione delle Autonomie che, con deliberazione n. 36/SE-ZAUT/2016/QMIG, aveva osservato che *“all'amministrazione dell'ente locale spetta il compito di attuare, mediante concrete attività gestionali amministrative, gli obiettivi di riequilibrio finanziario pluriennale fissati nel piano permanendo in capo a quest'ultima, al responsabile del servizio finanziario ed al segretario comunale, secondo le rispettive competenze, l'obbligo di segnalare il ricorrere delle condizioni di cui all'art. 244 del Tuel (dissesto finanziario), con piena assunzione di responsabilità per i danni che possano derivare alle finanze pubbliche dall'elusione della normativa in materia”*.

### **[Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, 16 gennaio 2025, n. 7/2025/PAR](#)**

#### **Organi istituzionali – Parere – Funzione consultiva – Limiti alla determinazione dei gettoni spettanti ai consiglieri comunali in caso di mutamento di fascia demografica ai sensi del D.M. 199/2000 – Art. 1, c. 583 e 587, della L. n. 234/2021**

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, con riferimento, per un ente locale transitato nella fascia di abitanti superiore ai 10.000, alla possibilità di

determinare l'importo dei gettoni spettanti ai consiglieri comunali sulla base del D.M. 199/2000 tenendo conto del mutamento di fascia, di applicare anche le maggiorazioni previste nell'art. 2 del predetto decreto anche ai gettoni spettanti ai consiglieri in considerazione nonostante l'entrata in vigore della normativa di cui all'art. 1, c. 583-587, della L. 30 dicembre 2021, n. 234 - che ha previsto aumenti delle indennità di funzione per sindaci, vicesindaci, assessori e presidenti dei consigli comunali, ma non per i gettoni in questione, ha affermato i seguenti principi di diritto: *“per la determinazione del gettone di presenza spettante ai consiglieri comunali è necessario tenere conto del principio di invarianza della spesa e, quindi, confermare la misura già approvata nel precedente mandato amministrativo, non tenendo conto della modifica di fascia, soltanto nel caso in cui tale modifica concerna il passaggio dalla soglia di abitanti inferiore alle 3.000 unità a quella a tale soglia superiore, ma inferiore alle 10.000 unità; l'entrata in vigore dell'art. 1, c. 583-587, della L. 30 dicembre 2021, n. 234 - che ha previsto aumenti delle indennità di funzione per sindaci, vicesindaci, assessori e presidenti dei consigli comunali nei limiti ivi previsti – si riferisce esclusivamente alle indennità strutturali e non anche ai gettoni di presenza i cui incrementi, oltre alla decurtazione del 10% di cui all'art. 1, c. 54, L. n. 266/2005, in una con le prime, soggiacciono al rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio”*.

[Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Lazio, 13 febbraio 2025, n. 11/2025/PAR](#)

**Bilancio – Parere – Funzione consultiva – Autonomia finanziaria nel determinare le tariffe del Canone Unico Patrimoniale nel caso di concessione di occupazione di suolo pubblico per passo carrabile**

La Sezione regionale di controllo per il Lazio, con riferimento alla possibilità per l'ente locale, in sede di aggiornamento delle tariffe di stabilire a zero l'ammontare della tariffa del “Canone Unico Patrimoniale” dovuto per il rilascio della concessione per occupazione di suolo pubblico per passo carrabile, allorquando tale determinazione non altera, né pregiudica, gli equilibri finanziari dell'Ente, ha affermato il seguente principio di diritto: *“l'Ente territoriale può prevedere ulteriori esenzioni del canone unico patrimoniale, purché nel rispetto della invarianza del gettito complessivo e degli equilibri di bilancio, il tutto previamente certificato dai competenti organi di controllo”*.

Ciò in aderenza alla deliberazione n. 216/2024/PAR con cui la Sezione regionale di controllo per la Lombardia aveva precisato che “il vincolo della parità di gettito va inteso nel senso di una applicazione regolamentare del nuovo sistema del canone unico patrimoniale tale da assicurare un gettito complessivo tendenziale equivalente a quello ottenuto con il sistema precedente (che prevedeva distinti tributi ora accorpati) per non compromettere il principio degli equilibri di bilancio già all'atto di istituzione del canone unico, mantenendo prevedibilmente il precedente livello di pressione impositiva derivante dai canoni e dai tributi sostituiti. La norma di legge prevede un vincolo finanziario complessivo volto ad evitare di impattare negativamente sugli equilibri di bilancio. Sarà compito delle amministrazioni valutare, nell'ambito della propria discrezionalità e secondo canoni di ragionevolezza, le modalità regolamentari adeguate ad assicurare il rispetto di questo fondamentale principio anche negli esercizi successivi alla prima applicazione”.

[Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Lazio, 13 febbraio 2025, n. 12/2025/PAR](#)

**Bilancio – Parere – Funzione consultiva – Corresponsione del gettone di presenza degli amministratori locali per la partecipazione a consigli e commissioni.**

La Sezione regionale di controllo per il Lazio, con riferimento alla possibilità che la misura legittima del gettone di presenza da corrispondere ai consiglieri comunali a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 112 del 2008 sia quelle vigente e cristallizzata al 25 giugno 2008 o se l'importo da corrispondere sia quello successivamente modificato dall'Ente stesso in diminuzione e rapportato agli importi previsti dal Decreto interministeriali 04/04/2000 n. 119, ha affermato il seguente principio di diritto: *“la misura alla quale fare riferimento per il calcolo dell'importo dei gettoni di presenza è quella in godimento alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 112 del 2008 comprensiva degli incrementi o riduzioni determinate nel tempo ovvero delle decurtazioni di legge”*.

**Corte dei conti, Sezione del controllo per la Regione Sardegna, 24 febbraio 2025, n. 31/2025/PAR**

**Personale – Parere – Funzione consultiva – Divieto di assunzione del personale 9, comma 1 quinquies, del decreto-legge 24 giugno 2016, n.113**

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna, con riferimento alla possibilità di considerare l'approvazione della legge di autorizzazione dell'esercizio provvisorio quale differimento normativo del termine di approvazione del bilancio regionale, per cui non possa dirsi operante il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, ha affermato il seguente principio di diritto: *“L'esercizio provvisorio del bilancio, concesso per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 43 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118, comporta l'applicazione alle Regioni che vi abbiano ricorso della sanzione interdittiva di cui 9, comma 1 quinquies, del decreto-legge 24 giugno 2016, n.113, il quale prevede il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, ad eccezione delle assunzioni a tempo indeterminato previste dall'articolo 19, comma 1, del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2023, n. 162. Tale regola non è derogata dall'articolo 151 comma 1 della legge 18 agosto 2000, n.267, il quale, in quanto norma eccezionale perché derogatoria del principio della programmazione del bilancio, ai sensi degli articoli 1 comma 1 e 2 comma 1 della legge 18 agosto 2000, n.267, non è applicabile – in via di analogia legis o iuris – alle regioni, ma solo ai comuni, alle province, alle città metropolitane, alle comunità montane, alle comunità isolate e alle unioni di comuni”*.

**Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, 11 marzo 2025, n. 35/2025/PASP**

**Società partecipate - Parere – Controllo ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 – Società mista costituita mediante le procedure previste dal D.Lgs. n. 117/2017**

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, con riferimento alla possibilità di costituire una società mista avvalendosi della procedura di co-progettazione prevista dall'art. 55 del D.Lgs. n. 117/2017, ha affermato il seguente principio di diritto: *“il Collegio non può che rilevare il non luogo a deliberare ai sensi dell'art. 5, c. 1, 3 e 4, del T.U.S.P., senza escludere, nel merito, la legittimità delle scelte gestionali e amministrative nel quadro sottoposto al vaglio di questo Ufficio di controllo”*.

Ciò in quanto l'ordinamento non esclude – come peraltro ribadito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 131 del 2020 - l'alternatività tra la disciplina del D.Lgs.



n. 117/2017 e quella del D. Lgs. n. 36/2023, non si può però non rilevare che la scelta dell'Ente di avvalersi della disciplina contenuta nel D. Lgs. n. 117/2017, anziché di quella prevista dall'art. 17 del T.U.S.P., comporta che, nel contesto della specialità del servizio in esame, la richiesta di parere esuli dalla cognizione di questa Corte ai sensi dell'art. 5, c. 1 e 3, del T.U.S.P., posto l'immanente (e assorbente) fine del principio di solidarietà.

Ne consegue che la richiesta di parere pervenuta al Collegio afferente ad una fattispecie che esula dall'ambito applicativo del T.U.S.P., non presenta i requisiti previsti dall'art. 17 del D. Lgs. n. 175 del 2016, così come espressamente richiamato dall'art. 5, c. 1, del T.U.S.P.

In assenza di tale presupposto, risulta conseguentemente preclusa l'applicazione dell'art. 5, c. 1, del T.U.S.P., secondo cui l'oggetto del potere di controllo della Corte dei conti in *subiecta materia* è individuato nell'atto *“deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette ....”*, mentre il successivo c. 3 delinea l'ampiezza del potere di controllo attribuito alla Corte dei conti, prevedendo che questa deliberi *“entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo ...”*.

**Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, 27 marzo 2025, n. 68/2025/PAR**

**Fondazioni –Parere – Funzione consultiva – Divieto di compensi per i componenti dei CdA delle Fondazioni private destinatarie di contributi pubblici ai sensi dell'art. 6, c. 2, del D.L. n. 78/2010**

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con riferimento alla possibilità di riconoscere un compenso ai membri del Consiglio di Amministrazione di Fondazioni che ricevono contributi pubblici, purché non siano destinati direttamente al funzionamento dell'ente, ma vengano utilizzati per le finalità benefiche della Fondazione, ha affermato il seguente principio di diritto: *“alle fondazioni di diritto privato che ricevono contributi pubblici e che non rientrano nelle categorie esplicitamente escluse dalla norma si deve applicare il principio di gratuità dei compensi ai sensi dell'art. 6 comma 2 del DL 78/2010, per le funzioni ricoperte dai membri del CdA, con le eccezioni previste dalla legge”*.

**Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, 17 aprile 2025, n. 85/2025/PAR**

**Bilancio –Parere – Funzione consultiva – Oneri previdenziali per il Presidente del CO.RE.COM in aspettativa e vincoli di finanza pubblica**

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con riferimento alla possibilità che l'Amministrazione consiliare, nonostante le previsioni di cui all'articolo 13, comma 2, della legge n. 112/2004 e dell'articolo 3, comma 2, del Regolamento AGCOM 70/05/CONS del 2 febbraio 2005, secondo cui non possono essere prodotti “nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica” debba comunque farsi carico, come previsto dall'articolo 3, comma 1, della deliberazione AGCOM 70/05/CONS del 2 febbraio 2005, degli oneri previdenziali per il Presidente del CO.RE.COM. collocato, a domanda, in aspettativa non retribuita per l'espletamento del mandato, ha affermato il seguente principio di diritto: *“La clausola di invarianza finanziaria prevista dall'articolo 13, comma 2, della legge n. 112/2004 e dall'articolo 3, comma 2, dell'Allegato A della deliberazione AGCOM n. 70/05/CONS deve essere interpretata nel senso che gli oneri previdenziali, assistenziali*

*ed assicurativi cui occorre far fronte a seguito della richiesta di aspettativa non retribuita del Presidente del CO.RE.COM devono trovare copertura, nell'ambito dell'autonomia riconosciuta al Consiglio regionale, nel bilancio del Consiglio regionale medesimo garantendo l'equilibrio pluriennale di parte corrente”.*

## Istruzioni per gli Autori

### STRUTTURA TESTO

#### PARAGRAFI

Il testo deve essere suddiviso in paragrafi, numerati progressivamente con cifre arabe puntate (1., 2., 3. Ecc.) ed eventualmente in sotto paragrafi con propria numerazione (1.1, 1.2, 1.3, ecc.), non superando il doppio livello di partizione. Nel testo, occorre riportare i titoli dei paragrafi; i sotto paragrafi non vanno titolati.

#### SOMMARIO

Il testo deve essere preceduto da un SOMMARIO che deve riprodurre esattamente numeri e titoli dei paragrafi ed eventuali sotto paragrafi.

#### CARATTERE E CORPO

I contenuti devono essere impostati con diversi criteri di carattere/font e grandezze di carattere, come descritti di seguito.

**TITOLO:** carattere/font Times New Roman Bold, corpo 12, interlinea 1.

**SOMMARIO:** carattere/font Times New Roman Bold, Maiuscoletto, corpo 12, interlinea 1.

**TITOLO DI PARAGRAFO SOMMARIO:** carattere/font Times New Roman Normale, corpo 12, interlinea 1

**NUMERI DI PARAGRAFO SOMMARIO:** Times New Roman Bold.

**TITOLETTO DI PARAGRAFO:** carattere/font Times New Roman Bold, corpo 12, interlinea 1,5

**PARAGRAFO DI TESTO:** carattere/font Times New Roman Normale, Bold e Corsivo, corpo 12, interlinea 1,5.

**NOTE A PIÈ DI PAGINA:** carattere/font Time New Roman Normale, Bold e Corsivo, corpo 10, interlinea 1, con riduzione di corpo delle note a fondo pagina.

**ABSTRACT:** carattere/font Times New Roman Bold Maiuscoletto, corpo 12, interlinea 1,5.

### CITAZIONI

Per le citazioni, nel testo e in nota, vanno osservati i seguenti criteri:

- Per la *legislazione*: la prima volta va indicato il provvedimento per esteso, con data e numero (es: legge 7 agosto 1990, n. 241). In seguito, lo stesso provvedimento va indicato in forma abbreviata (l. n. 241/1990). Per la citazione di articoli e commi, occorre indicare prima l'articolo, poi il comma (art. 1, c. 1, della l. n. 241/1990).
- Per la *giurisprudenza*: la prima volta le decisioni devono essere segnalate con l'indicazione per esteso dell'organo giudicante, della data e del numero (es: Consiglio di Stato, sez. IV, 8 gennaio 1995, n.1). In seguito, la stessa decisione va indicata in forma abbreviata (Cons. St., IV, n. 1, 1995).

- Per la *dottrina*, occorre inserire: iniziale del nome (MAIUSCOLO); cognome per esteso (MAIUSCOLETTA), titolo (*corsivo*); luogo di edizione; editore; anno di pubblicazione; numero di pagina (non preceduto da p.).

(es: M. Rossi, *Lineamenti di diritto comunitario*, Napoli, G. Giappichelli Editore, 1980, 327)

Per le edizioni successive alla prima, indicare l'edizione citata con cifra araba scritta come apice del titolo.

(es: M. Rossi, *Lineamenti di diritto comunitario*<sup>1985</sup>, Napoli, G. Giappichelli Editore, 1980, 327)

Gli scritti contenuti in opere collettive, dizionari, enciclopedie, ecc., vanno citati con l'indicazione, oltre che dell'autore e del titolo, dell'opera di cui fanno parte (titolo completo, luogo edizione, editore, anno di pubblicazione).

Gli scritti contenuti in riviste, vanno citati con l'indicazione, oltre che dell'autore e del titolo, della rivista, dell'anno di pubblicazione, della parte e della pagina.

Citando la stessa opera per la seconda volta, occorre indicare l'autore e le prime parole del titolo seguito da "cit." (es: M. Rossi, *Lineamenti*, cit.).

- Per le *abbreviazioni*, seguire i criteri dell'Enciclopedia giuridica Treccani (allegati);
- I nomi di *enti*, *associazioni*, *organizzazioni*, ecc.: la prima volta, devono essere indicati per esteso con la sola iniziale maiuscola, seguita dalla sigla tra parentesi, in maiuscolo. Es. Organizzazione delle nazioni unite (ONU). Le volte successive, va riportata solo la sigla.
- I *numeri* vanno citati per esteso, a lettere (anni Novanta, sette per cento, ecc.)
- L'uso delle *maiuscole* va limitato ai nomi propri o di enti (es Ministero dell'istruzione).

## NOTE

Vanno inserite a piè di pagina e non nel testo.

### Modalità di invio del contributo

*Abstract*: il contributo va inviato alla Rivista accompagnato da un *abstract*, in lingua italiana e inglese, di lunghezza non superiore alle 200 parole e non più di 1500 caratteri complessivi (spazi inclusi).

*Profilo biografico dell'autore*: unitamente al contributo, gli autori devono inviare un breve profilo biografico (qualifica, attività di studio più recente, ecc.), di lunghezza non superiore alle 70 parole e non più di 500 caratteri (spazi inclusi).



ISSN 2974-9115

ISBN 978-88-96280-10-2



9 788896 280102