

10 novembre 2022 - n.25

I Jolly di Simone



<https://www.youtube.com/user/simonechiarelli>

a cura di **Simona Anzani**



Focus istituzionale



Dieci anni della Legge Severino, Busia: “La corruzione in Italia vale come una manovra finanziaria”

Intervista al presidente Anac, Giuseppe Busia. Ansa, 5 novembre 2022

In occasione **del decennale della Legge Severino (legge 190/2012)**, approvata dal Parlamento il 6 novembre di dieci anni fa, il Presidente di Anac Giuseppe Busia è stato intervistato dall’Ansa. **La legge 190/2012, infatti, ha fatto nascere in Italia l’Autorità Nazionale Anticorruzione, che ha compiuto così dieci anni di impegno sul fronte della lotta alla corruzione e al malaffare, della promozione della trasparenza, della costruzione di Buona Amministrazione.**

Presidente Busia, cosa è cambiato in questi dieci anni dalla nascita di Anac? Qual è lo stato della corruzione? Sono stati fatti passi avanti? E cosa c’è ancora da migliorare?

“L’Italia ha fatto importanti passi avanti. Lo dico con orgoglio, ma anche con responsabilità, perché questo ci impegna a proseguire il cammino. Solo in quest’ultimo anno **il nostro Paese ha scalato dieci posizioni nella classifica di Transparency International:** secondo i dati dell’indice della percezione della corruzione 2021,

diffusi all'inizio di quest'anno, **siamo al 42° posto su una classifica di 180 paesi, con 56 punti**. L'anno precedente l'Italia occupava il 52° posto. **Dalla nascita di Anac, dieci anni fa, l'Italia ha guadagnato 14 punti**. La media dei paesi dell'Europa occidentale è tuttavia di 66 punti: **nonostante il balzo dell'ultimo anno, abbiamo ancora molta strada da percorrere**. La legge 190 è stata voluta **per prevenire e reprimere la corruzione e l'illegalità nella Pubblica amministrazione, oltre che per promuovere la trasparenza**. Direi che oggi, ancor più di dieci anni fa, l'obiettivo è prioritario, con gli ingenti fondi del Pnrr che si stanno cominciando a spendere, e l'attenzione dell'Unione europea su di noi per una corretta gestione di tali finanziamenti”.

C'è chi parla di modificare la Legge Severino, addirittura qualcuno di abolirla. Se n'è discusso anche durante il recente referendum. Cosa ne pensa?

“La Legge 190 non può essere abrogata perché l'Italia l'ha approvata per adeguarsi ad alcuni obblighi internazionali assunti attraverso la convenzione di Mèrida delle Nazioni Unite che chiede a tutti i Paesi di investire nella prevenzione della corruzione. La stessa Presidente von der Leyen e la Ue hanno ribadito anche di recente che una efficace normativa anticorruzione è il prerequisito per rimanere a pieno titolo nella Ue e ricevere i fondi. Il Presidente ungherese, Orban, per adeguarsi e ricevere i finanziamenti europei, ha subito istituito un'Autorità Anticorruzione, che mancava in quel paese. Quanto al referendum del giugno scorso, non riguardava la Legge 190, ma l'abrogazione di uno dei provvedimenti attuativi, il decreto legislativo successivo n.235, del 31 dicembre 2012, sull'impossibilità di candidarsi o essere eletto, e sulla

decadenza dalla carica per chi sia stato condannato. Inoltre, all'interno di tale decreto, **la disposizione particolarmente criticata era quella che prevede la sospensione dalla carica, negli enti locali, anche in caso di condanna di primo grado.** Al riguardo, il decreto legislativo **non distingue fra diverse tipologie di reati** e –si è detto– **tale sospensione può essere giustificata per i reati più gravi, come quelli di mafia, ma non per tutti gli altri.** Si trattava dunque di **possibili interventi puntuali, ma non** si metteva in discussione l'impianto generale della legge Severino. Come sempre, se si deve intervenire, non va fatto con la sciabola ma col fioretto”.

Come è cambiata Anac in questi dieci anni?

“Dopo gli anni di Tangentopoli si è capito che **per combattere la corruzione non bastavano gli strumenti penalistici, che intervengono dopo che il reato è stato commesso.** Inoltre, pur con l'impegno delle forze dell'ordine e dei pubblici ministeri, quanto emerge è solo la punta dell'iceberg, e il grosso dei comportamenti corruttivi resta nascosto. **Ecco perché servivano e servono strumenti per prevenire la corruzione, creando buona amministrazione, trasparenza nell'amministrazione pubblica, anche attraverso le disposizioni sul conflitto di interessi, che evitino commistioni improprie tra interessi privati e pubblici, politica e amministrazione. E servono tutele per i whistleblower,** coloro che, all'interno delle organizzazioni, sono i primi ad accorgersi dei comportamenti scorretti, non si voltano dall'altra parte e responsabilmente segnalano quando non va: **essi vanno dunque protetti da ingiuste ritorsioni, perché aiutano a perseguire l'interesse pubblico ed anche ad evitare sprechi e ruberie.** Tutti questi sono anche gli elementi posti alla base delle

convenzioni internazionali alle quali l'Italia ha aderito, da quelle Onu al Consiglio d'Europa. In questo quadro, Anac è nata con una marcia in più, perché aveva anche importanti compiti di vigilanza e di controllo sui contratti pubblici, per realizzare opere e comprare servizi e forniture, procedure nelle quali si annidano anche alcuni dei rischi principali di corruzione e cattiva amministrazione. Oggi Anac è Autorità Anticorruzione, ma anche Autorità della Buona Amministrazione. Questo sta incidendo profondamente nella società italiana e nella Pubblica Amministrazione, favorendo concorrenza e legalità nei contratti pubblici, buon funzionamento della macchina amministrativa, efficienza e celerità della realizzazione degli appalti, snellimento delle gare, conclusione delle opere nel modo migliore. Una Pubblica amministrazione che funziona bene ha in sé gli anticorpi contro la corruzione, la rende meno praticabile. Soprattutto, si apre ai cittadini e rinforza la loro fiducia nelle istituzioni”.

La bozza di Codice degli Appalti, approvata dal Consiglio di Stato e ora al vaglio del governo, ha rafforzato i poteri e le funzioni di Anac. Come cambierà l'Autorità col nuovo Codice?

“I criteri direttivi introdotti dal Parlamento nella legge delega sugli appalti prevedono un rafforzamento delle funzioni di vigilanza dell'Autorità e di supporto alle stazioni appaltanti. In particolare, con la vigilanza collaborativa, che è uno dei più efficaci strumenti di prevenzione, è possibile intervenire con tempestività a garanzia della legalità nelle procedure di aggiudicazione. Le pubbliche amministrazioni che vi aderiscono sottopongono in via preventiva gli atti di gara all'Autorità, che in tempi brevissimi – dai 5 agli 8 giorni - fornisce osservazioni e consigli. È un istituto importante di affiancamento delle pubbliche amministrazioni che diventa strumento di deflazione del contenzioso, come confermato dal numero esiguo di ricorsi avviati in questi anni sulle procedure vigilate dall'Autorità”.

E il supporto alle Pubbliche amministrazioni in cosa consiste?

“L'altro elemento centrale nel nuovo Codice degli Appalti è **il ruolo di Anac di ausilio e sostegno alle stazioni appaltanti con la creazione di bandi tipo, documenti tipo, schemi già pronti, che le amministrazioni possano usare. Si tratta di una forma di collaborazione e di promozione di “buone pratiche”, nello spirito di risoluzione dei problemi.**

Abbiamo orientato la nostra azione di Autorità in questa direzione **per favorire la ripresa, affiancando le amministrazioni sul versante dei contratti, per renderli strumenti efficaci di realizzazione dei tanti progetti messi in campo, garantendo apertura, concorrenza e capacità di selezionare le imprese più idonee, dinamiche e innovative, al servizio dell'interesse pubblico.**

Attraverso gli atti tipo, per esempio, e le nostre **piattaforme informatiche**, viene monitorato **il rispetto dei contratti collettivi di lavoro, evitando l'adozione dei cosiddetti “contratti pirata”, a garanzia dei lavoratori”**. Analogamente, si verifica **il rispetto delle disposizioni a tutela dell'occupazione femminile e giovanile**, evitando elusioni e concorrenza sleale fra operatori economici.

Anac è molto impegnata sul fronte della digitalizzazione, specie nei contratti pubblici e nella pubblica amministrazione. Perché la digitalizzazione è così importante come arma per combattere la corruzione?

“La gestione interamente digitale degli investimenti in appalti pubblici è un impegno di Anac da tempo, e ora troverà piena collocazione anche nel nuovo Codice degli appalti. Vogliamo garantire l'estensione del digitale a tutto il ciclo di vita del contratto, a partire dalla programmazione, alla richiesta del Cig (codice identificativo di gara) fornito da Anac, fino all'esecuzione e conclusione del contratto, e all'ultima fattura.

Oggi la corruzione si combatte con armi e strumenti nuovi: controllo digitale preventivo, incrocio dei dati, amministrazione trasparente con innovative tecnologie di monitoraggio. Stiamo realizzando la digitalizzazione di tutte le procedure, raccogliendo informazioni sulle gare in tempo reale, velocizzando e semplificando da una parte ogni fase della gara, e controllando dall'altra ogni anomalia o uso distorto che si dovesse presentare". Grazie alle gare digitali, si riesce a coniugare perfettamente rapidità, semplificazione e controllabilità.

Ultimo punto: abbiamo deciso di aprire le nostre banche dati a tutti i cittadini, perché ognuno possa controllare come sta spendendo i soldi, ad esempio, il proprio comune, confrontandolo anche con quanto fanno gli enti analoghi, favorendo una **maggiore partecipazione civica.**

Insomma, in dieci anni è stata fatta parecchia strada.

"Certamente, ma il percorso da fare è ancora lungo: prevenire singoli atti corruttivi non basta, se nello stesso tempo non si fa crescere nel Paese una cultura della legalità, a livello diffuso. E' questo il fondamento per potere avere fiducia nelle istituzioni. Non dobbiamo mai dimenticarcelo. Voglio inoltre sottolineare un punto essenziale: in questo momento di risorse scarse e difficoltà economiche, investire in prevenzione della corruzione significa qualificare la spesa pubblica, evitare sprechi e quindi avere risorse per offrire servizi migliori a tutti i cittadini, oggi in crescente difficoltà. È una sorta di manovra economica, nascosta, ma estremamente efficace e con ritorni importanti per le finanze pubbliche"

<https://www.anticorruzione.it/-/dieci-anni-della-legge-severino-che-ha-istituito-l-autorit%C3%A0-anticorruzione-busia-la-corruzione-in-italia-vale-come-una-manovra-finanziaria->

Il rapporto ONU sulla privacy nell'era digitale

Il rapporto

L'Alto Commissario ad interim per i diritti umani, Nada Al-Nashif, nell'affermare che il diritto alla privacy è a rischio più che mai, ha ribadito la necessità di una regolamentazione strutturata ed efficace, basata sul diritto: altra dimostrazione che nel futuro, diritto e tecnologie saranno sempre più interconnessi tra loro.

La tecnologia non ha, di per sé, una connotazione negativa, al contrario porta enormi benefici alla società, ma a volte il prezzo da pagare si rivela troppo alto, in termini di rischi per i diritti e le libertà fondamentali degli uomini e delle donne che la utilizzano.

Il rapporto ONU esamina tre aree ritenute cruciali per la privacy: l'utilizzo e l'abuso di strumenti invasivi di sorveglianza da parte delle autorità statali (i cosiddetti spyware), la necessità e centralità di utilizzare metodi di crittografia robusti nella protezione dei dati online, per evitare la fuga dei dati stessi e gli impatti potenzialmente dirompenti del monitoraggio regolare e sistematico del suolo pubblico mediante videocamere, che di fatto stanno trasformando le nostre città in una macroscopica versione del Grande Fratello.

Il problema dei software spia

Il rapporto descrive come i software spia **possono trasformare la maggior parte degli smartphone in “dispositivi di sorveglianza 24 ore su 24”**, consentendo agli esterni di spiare la nostra vita, **avendo accesso a quella che è, secondo la definizione ormai divenuta celebre, pur se in altro contesto, la scatola nera della nostra vita.**

Naturalmente gli spyware vengono progettati ed utilizzati per proteggere la sicurezza nazionale, per combattere la criminalità, il terrorismo, ma il report non fa mistero del fatto che in molti casi (alcuni dei quali eclatanti) **siano stati usati per motivi illegittimi**, per spiare e controllare opinioni politiche dissidenti da quelle di regime, e per monitorare i movimenti di politici, giornalisti, attivisti per i diritti umani.

Il report definisce il problema “urgente” chiedendo una moratoria sul loro utilizzo e vendita prima che siano approvate normative internazionali di salvaguardia e garanzia e non vengano poste in essere misure adeguate a proteggere i diritti e le libertà fondamentali dei cittadini. Non solo, **ma il report relega l'utilizzo di software spia per infiltrarsi elettronicamente in dispositivi altrui come ultima spiaggia e solo per atti e indagini specifiche, per prevenire gravi minacce per la sicurezza nazionale.** Purtroppo, per quanto indubbiamente condivisibili le parole del report ONU, come già più volte sottolineato su queste pagine, **il concetto di sicurezza nazionale si declina molto più da un punto di vista politico che giuridico**, con conseguente enorme difficoltà a stabilire un confine tra cosa sia eticamente e giuridicamente accettabile e cosa invece possa considerarsi abuso, seppur commesso per la tutela di un astratto bene superiore.

Il Grande fratello

Sulla crescente sorveglianza degli spazi pubblici il report denuncia la massima allerta. Tra smart city, monitoraggio regolare e sistematico di ciò che le persone fanno e dicono online (il quotidiano dare in pasto la nostra privacy ai social network, allegramente, volontariamente e inconsapevolmente è diventata una prassi che ormai non desta più alcuno scandalo, ma molta preoccupazione tra gli addetti ai lavori), big data, sconfinati anche dati biometriche e attività di sorveglianza su larga scala, il report indica come concreto e non più fantastico, o fantascientifico, **il rischio paventato nell'ormai celeberrimo romanzo, distopico, ma non troppo, 1984, di Orwell: un sistema di sorveglianza onnisciente, inizialmente implementato per nobili motivi e successivamente riconvertito a scopi di mero controllo**

<https://www.diritto.it/il-rapporto-onu-sulla-privacy-nellera-digitale/>

RETRIBUZIONI CONTRATTUALI: aggiornamento al comunicato stampa Istat del 28 ottobre 2022 (luglio/settembre)

L'ultimo comunicato stampa Istat, che riporta **i dati del terzo trimestre 2022**, evidenzia un **moderato aumento tendenziale della dinamica retributiva** – anche se maggiore rispetto al risultato del trimestre precedente. **Gli aumenti maggiori si evidenziano nel settore dell'agricoltura, dell'industria e della PA per effetto, in quest'ultimo comparto, dell'applicazione dei primi rinnovi del triennio 2019/2021.** Nella media dei primi nove mesi dell'anno **il divario tra la dinamica dei prezzi - misurata dall'IPCA - e quella delle retribuzioni contrattuali è pari a 6,6 punti percentuali.** La retribuzione oraria media è aumentata, nel periodo gennaio-settembre 2022, dell'**1,0%**, incremento più consistente di quello registrato per lo stesso periodo nel 2021 (pari allo 0,6%).

L'indice generale delle retribuzioni contrattuali a settembre non riporta alcun aumento congiunturale, mentre il tendenziale aumenta dell'1,1% rispetto a settembre 2021; in particolare, l'**1,5%** per l'industria, **0,6%** per i servizi privati e **1,5%** la pubblica amministrazione. **I settori che presentano gli aumenti tendenziali più elevati sono quelli dei ministeri (+9.3%), delle farmacie private (+3,9%) e dei Militari-Difesa (+3,8%).** I contratti in attesa di rinnovo interessano circa 6,3 milioni di dipendenti, pari al 50,7% del totale lavoratori.

<https://www.aranagenzia.it/comunicati/13191-retribuzioni-contrattuali-aggiornamento-al-comunicato-stampa-istat-del-28-ottobre-2022-lugliosettembre.html>

Sentenze e provvedimenti di interesse



Ergastolo ostativo: la Corte Costituzionale restituisce gli atti alla Cassazione

Comunicato dell'8 novembre 2022

Dopo due rinvii disposti per concedere al legislatore il tempo necessario al fine di intervenire sulla materia (**ordinanze n. 97 del 2021 e n. 122 del 2022**), la Corte costituzionale **ha nuovamente esaminato** oggi, in camera di consiglio, le **questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Corte di Cassazione, sulla disciplina del cosiddetto ergastolo ostativo**. Oggetto di scrutinio **sono le disposizioni che non consentono al condannato all'ergastolo per delitti di contesto mafioso, che non abbia utilmente collaborato con la giustizia, di essere ammesso al beneficio della liberazione condizionale, pur dopo aver scontato la quota di pena prevista e pur risultando elementi sintomatici del suo ravvedimento**. In attesa del deposito dell'ordinanza, l'Ufficio comunicazione e stampa fa sapere che **la Corte costituzionale ha deciso di restituire gli atti al giudice a quo, a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, che contiene, fra l'altro, misure urgenti nella materia in esame**.

Le nuove disposizioni, infatti, incidono immediatamente e direttamente sulle norme oggetto del giudizio di legittimità costituzionale, trasformando da assoluta in relativa la presunzione di pericolosità che impedisce la concessione dei benefici e delle misure alternative a favore di tutti i condannati (anche all'ergastolo) per reati cosiddetti "ostativi", che non hanno collaborato con la giustizia. Costoro sono ora ammessi a chiedere i benefici, sebbene in presenza di nuove, stringenti e concomitanti condizioni, diversificate a seconda dei reati che vengono in rilievo.

Gli atti vengono dunque restituiti alla Cassazione, cui spetta verificare gli effetti della normativa sopravvenuta sulla rilevanza delle questioni sollevate, nonché procedere a una nuova valutazione della loro non manifesta infondatezza

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20221108182221.pdf

Il Consiglio di Stato si esprime sull'adeguamento del corrispettivo di un appalto di servizi in assenza di una espressa clausola di revisione dei prezzi

Consiglio di Stato, Sez. IV, sent. del 31 ottobre 2022, n. 9426.

A fronte di un'istanza, formulata dall'appaltatore, di adeguamento del corrispettivo dei servizi da svolgere ed in carenza di un'espressa clausola di revisione dei prezzi, si applica la lettera a), e non la lettera c), dell'art. 106 del codice dei contratti pubblici, il quale, al comma 1, scandisce i casi di modifica dei contratti di appalto, nei settori ordinari e nei settori speciali, senza una nuova procedura di affidamento.

Ciò in quanto:

- la lettera c) fa testuale ed espresso riferimento a quelle “modifiche dell'oggetto del contratto” che si correlano alle “varianti in corso d'opera”, specificamente inerenti l'oggetto del contratto sul versante dei lavori da eseguire;
- la lettera a), invece, nel contemplare le “variazioni dei prezzi e dei costi standard”, disciplina gli aspetti economici del contratto; segnatamente, àncora ad una rigorosa previsione di clausole di revisione dei prezzi le modifiche dell'oggetto del contratto, sul versante del corrispettivo, che l'appaltatore trae dall'esecuzione del contratto.

Peraltro, **dalla stessa giurisprudenza della Corte di giustizia** (sentenze 19 aprile 2018, C-152/17; 7 settembre 2016, C-549-14), si trae una **sostanziale neutralità del diritto europeo rispetto agli eventuali rimedi manutentivi che gli ordinamenti nazionali approntano per fronteggiare le sopravvenienze che incidono sugli aspetti economici del contratto, fermo il disfavore per soluzioni che alterino surrettiziamente il gioco della concorrenza attraverso affidamenti diretti senza gara.**

<https://www.ildirittoamministrativo.it/Il-Consiglio-di-Stato-si-esprime-adeguamento-del-corrispettivo-di-un-appalto-di-servizi-in-as-senza-di-una-espressa-clausola-di-revisione-dei-prezzi/ult3031>

Concorsi “truccati”: il danno all’immagine si produce a prescindere dalla deminutio patrimonii

Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per il Piemonte, sentenza n. 217 del 17 ottobre 2022

Nel caso di specie risulta dagli atti che **il convenuto è stato destinatario della sentenza penale di patteggiamento ex art. 444 c.p.p. con la quale è stato condannato in ordine a reati contro la pubblica amministrazione: abuso d’ufficio (art. 323 c.p.) e turbata libertà degli incanti (art. 353 c.p.), posti in essere anche tramite il reato di falso (art. 479 c.p.)** in concorso con altri soggetti e anche con reato continuato.

La Procura espone che, ai sensi della sentenza di patteggiamento, “le indagini, gli interrogatori dei coindagati e dello stesso B. e gli esiti delle intercettazioni disposte hanno dato conto degli accordi intessuti da B. con altri coindagati relativamente alla preparazione dei concorsi da biologo (capi 1, 2 e 3 d’imputazione) per favorire tre candidati anticipando loro i contenuti delle prove che si sarebbero svolte

Orbene, come già evidenziato da giurisprudenza consolidata, **la sentenza che accoglie la richiesta di patteggiamento contiene in sé un accertamento implicito della responsabilità dell’imputato** (cfr., tra le altre, Corte dei conti Sez. I App. n. 353/2018).

Passando ad esaminare gli altri requisiti del danno all’immagine, deve essere altresì osservato che **risultano versati in giudizio alcuni articoli di giornali comprovanti l’avvenuta eco mediatica** (cosiddetto **clamor fori**) della vicenda giudiziale; deve essere altresì considerata, come sopra già evidenziato, **l’inevitabile incidenza negativa delle sopra indicate condotte illecite sull’agire delle persone fisiche che compongono e svolgono attività all’interno della stessa pubblica amministrazione.**

Ferma la natura prevalentemente risarcitoria – recuperatoria del danno all'immagine, propria della responsabilità amministrativa (SSRR n. 28/2015/QM), "trattandosi della lesione di un interesse appartenente alla P.A. e meritevole di tutela anche sotto l'aspetto patrimoniale" (cfr. tra le altre, di recente, Corte dei conti, Sez. II App., n. 178/2020, Sez. giur. Veneto, n. 65/2020; Corte Cost. n. 61/2020), tale danno è stato ricondotto, nell'ambito dell'evoluzione giurisprudenziale, alla categoria del danno non patrimoniale (cfr. Corte dei conti SS.RR. n. 10/2003 e Cass. SS.UU. n. 12920/2007).

Il danno all'immagine deve essere sempre provato nella sua effettiva sussistenza; tuttavia, non è necessaria la dimostrazione della spesa sostenuta per il ripristino dell'immagine violata né la verifica di una diminuzione patrimonii della P.A. danneggiata, in quanto "...la risarcibilità di un simile pregiudizio non può rapportarsi, per la sua intrinseca lesione, come sopra esposto, al ristoro della spesa che abbia inciso sul bilancio dell'Ente, ma deve essere vista come lesione ideale, con valore da determinarsi secondo l'apprezzamento del Giudice, ai sensi dell'articolo 1226 c.c." (Corte dei conti, SS.RR. n. 10/QM/2003).

Pertanto, si ritiene sussistano tutti gli elementi costitutivi della **responsabilità per il danno all'immagine arrecato alle amministrazioni pubbliche coinvolte**. Venendo alla determinazione dell'entità di tale danno, questo Collegio ritiene che, in relazione alla gravità dei fatti commessi, alla rilevanza della posizione apicale del convenuto, alla diffusione (nell'ambiente sociale di riferimento e con la stampa) dell'immagine negativa pubblica, alla continuazione dei reati, ma tenendo altresì conto del concorso di altri soggetti nelle condotte delittuose, sia congrua, ex art. 1226 c.c., una quantificazione del risarcimento del danno da lesione dell'immagine pari ad euro 100.000,00

Autorizzazione paesaggistica e parere tardivo della Soprintendenza: è silenzio assenso?

TAR Salerno, con la sentenza n. 2896/2022.

L'autorizzazione paesaggistica per interventi di ristrutturazione richiede il parere da parte della Soprintendenza, a seguito del quale, un Comune può decidere di concedere o meno il titolo abilitativo. Ma cosa succede se la Soprintendenza non rende esplicitamente il proprio parere? Si forma il silenzio assenso oppure no? Si tratta di una questione abbastanza controversa, su cui è intervenuto il TAR Salerno, con la sentenza n. 2896/2022.

La questione riguarda il ricorso presentato per l'annullamento del diniego da parte di un'Amministrazione comunale di autorizzazione paesaggistica finalizzata alla realizzazione di un intervento di ristrutturazione edilizia con demolizione e ricostruzione ed ampliamento volumetrico.

Secondo il ricorrente, il parere della Soprintendenza relativo all'autorizzazione paesaggistica è stato emesso ben dopo il decorso dei 45 giorni previsti dall'art. 146, comma 8, del D.lgs. n. 42/2004 (Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio), motivo per cui si sarebbe formato il silenzio assenso.

Spiega il TAR che sull'applicazione dell'art. 146 del D.lgs. n. 42/2004 sussiste un articolato contrasto nella giurisprudenza amministrativa, laddove sono riscontrabili due, se non addirittura tre orientamenti.

Il punto di comune di partenza delle opinioni è che l'art. 17-bis della legge n. 291/1990, relativo al silenzio assenso, **riguarda soltanto i procedimenti c.d. "orizzontali"**, ossia con fase decisoria pluristrutturata. La disposizione richiede, cioè, che le due amministrazioni condividano la funzione decisoria, cioè che entrambe siano titolari di un potere decisivo sostanziale. Quando invece un'amministrazione ha un ruolo meramente formale, nel senso che raccoglie e trasmette l'istanza all'altra amministrazione, unica decidente, la **decisione risulta mono-strutturata** ed il beneficiario del provvedimento va individuato nel solo soggetto privato.

Ciò premesso, due orientamenti negano la formazione del silenzio assenso:

- uno muove dal fatto che l'autorizzazione costituisce un provvedimento mono-strutturato, essendo il relativo procedimento attivato ad istanza della parte privata interessata e non della P.A. procedente. Il rapporto tra Regione/Ente locale e Soprintendenza è dunque meramente interno, ossia finalizzato a co-gestire non la fase decisoria, ma quella istruttoria. Pertanto, il parere reso tardivamente non è inefficace, ma non vincola la P.A. procedente, alla quale tocca tenerne conto, valutando motivatamente ed in concreto anche gli aspetti paesaggistici. Questo in applicazione del comma 9 dell'art. 146 del Codice dei Beni Culturali, in base al quale, **"decorsi inutilmente sessanta giorni dalla ricezione degli atti da parte del Soprintendente, senza che questi abbia reso il prescritto parere, l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione"**: si tratta di una norma non espressamente abrogata dall'art. 17-bis della legge n. 241/1990, la quale istituisce una forma di silenzio devolutivo, per definizione incompatibile con il silenzio assenso;
- un secondo orientamento, sempre di segno contrario, e con ricadute pratiche simili all'art. 17-bis, prevede invece che l'ostacolo alla formazione del silenzio assenso sia costituito non dall'assenza di un

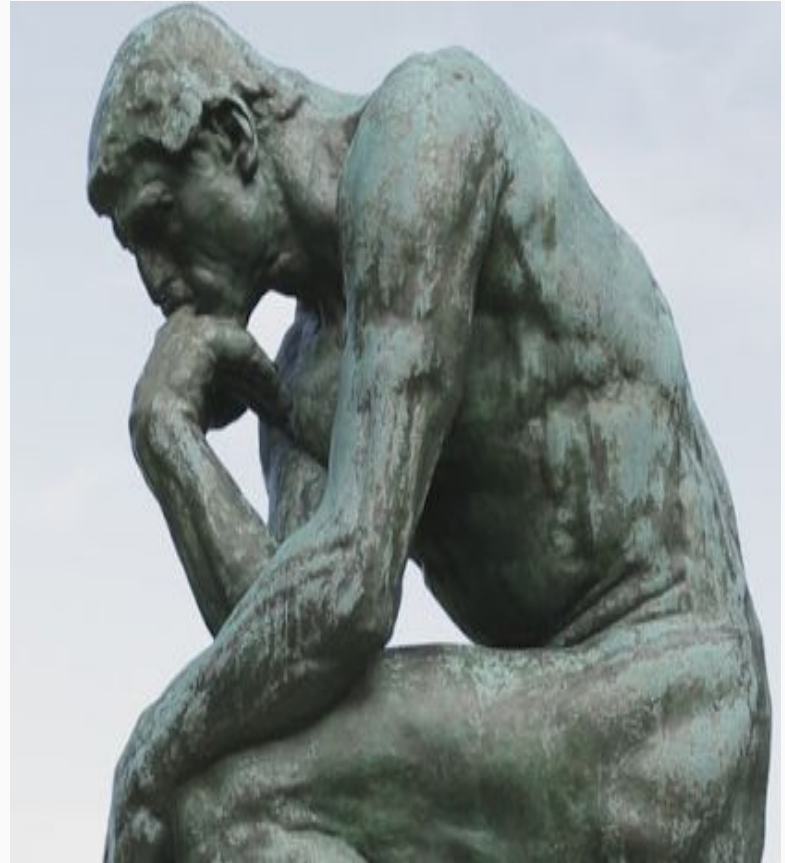
potere codecisorio tra le Amministrazioni, **ma dalla peculiare scansione procedimentale dettata dal comma 9 dell'art. 146, secondo cui "l'amministrazione competente" - cioè Regione/Ente locale delegato - "provvede comunque". Anche in questo caso il provvedimento finale dovrà rispecchiare la proposta originaria trasmessa alla Soprintendenza:** diversamente, il provvedimento adottato sarebbe illegittimo in quanto emesso su una proposta non precedentemente sottoposta al parere della Soprintendenza.

- **infine, un terzo orientamento è invece di segno positivo e "senza condizioni" all'applicabilità dell'istituto del silenzio assenso al parere della Soprintendenza, che muove dalla considerazione per cui tutti i pareri vincolanti partecipano alla formazione di un provvedimento finale pluri-strutturato,** in quanto la decisione dell'amministrazione precedente richiede per legge l'assenso vincolante di un'altra amministrazione. Secondo questo orientamento si può applicare quindi l'art. 17-bis della legge n. 241/1990 diversamente dai pareri consultivi (non vincolanti), che restano assoggettati alla disciplina di cui agli artt. 16 e 17.

Rispetto a questa ricognizione sugli orientamenti della giurisprudenza sul silenzio assenso relativo alla richiesta di parere effettuata dall'Amministrazione alla Soprintendenza, **il Collegio ha dichiarato di aderire al primo, oramai consolidato, contrario all'applicabilità dell'art. 17-bis al parere paesaggistico.**

Di conseguenza, secondo il giudice, **il parere della Soprintendenza non è soggetto al silenzio assenso, ma solo reso tardivamente. In quanto tale, non è inefficace, ma semplicemente non vincolante per la P.A. procedente, alla quale spetta tenerne conto, valutando motivatamente ed in concreto anche gli aspetti paesaggistici.**

Dottrina



I comuni possono evitare i concorsi tenuti esclusivamente in forma telematica?

il sito delle **AUTONOMIE LOCALI**

<https://leautonomie.asmel.eu/i-comuni-possono-evitare-i-concorsi-tenuti-esclusivamente-in-forma-telematica/>

La tutela giurisdizionale contro le discriminazioni per ragioni di sesso nel luogo di lavoro: un panoramica oltre lo Statuto



<https://www.iusinitinere.it/la-tutela-giurisdizionale-contro-le-discriminazioni-per-ragioni-di-sesso-nel-luogo-di-lavoro-un-p-anoramica-oltre-lo-statuto-43526>

La non configurabilità dell'abuso d'ufficio in mancanza dell'ingiusto vantaggio in caso di frazionamento dei lavori comunali e loro affidamento in via diretta



<https://www.iusinitinere.it/la-non-configurabilita-dellabuso-dufficio-in-mancanza-dellingiusto-vantaggio-in-caso-di-frazionamento-dei-lavori-comunali-e-loro-affidamento-in-via-diretta-cass-pen-sez-43411>

Autotutela interna ed esterna al contratto pubblico

IL DIRITTO AMMINISTRATIVO *Rivista giuridica*

<https://www.ildirittoamministrativo.it/Autotutela-interna-ed-esterna-al-contratto-pubblico/ted911>

Il controllo della legittimità costituzionale del diritto dell'Unione europea



https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=47965&content=Il%2Bcontrollo%2Bdella%2Blegittimit%C3%A0%2Bcostituzionale%2Bdel%2Bdiritto%2Bdell%E2%80%99Unione%2Beuropea&content_author=%3Cb%3EGi%2Bno%2BScaccia%3C%2Fb%3E

Le facoltà della PA nella finanza di progetto

Maurizio Lucca

«Libero Pensatore» (è tempo di agire)

<https://www.mauriziolucca.com/le-facolta-della-pa-nella-finanza-di-progetto/>

Pubblica Amministrazione, la riforma in mano agli enti

antonionaddeo.blog
Burocrati non si nasce, si diventa..

<https://antonionaddeo.blog/2022/11/01/pubblica-amministrazione-la-riforma-in-mano-agli-enti/>

Conclusione



«Il tuo lavoro riempirà gran parte della tua vita, e l'unico modo di essere davvero soddisfatto è di fare ciò che credi sia un buon lavoro. E l'unico modo di fare un buon lavoro è di amare ciò che fai. Se non l'hai ancora trovato, continua a cercare. Non stare fermo. Come capita con le questioni di cuore, saprai di aver trovato quello giusto non appena ce l'avrai davanti».

(Steve Jobs)

“Grazie per averci seguito...
Mi trovi anche su ...”

<https://community.omniavis.it/>

[https://www.youtube.com/channel/UCkXXWPcvX97TrIb-1b
ORtLA](https://www.youtube.com/channel/UCkXXWPcvX97TrIb-1bORtLA)

<https://www.youtube.com/user/omniavis>

Simona Anzani

