

## **Concessioni demaniali marittime, potere di disapplicazione della P.A. e affidamenti\***

di Attilio Simonelli\*\*

17 dicembre 2021

Sommario: 1. Introduzione, la caparbia malposta dello Stato Italiano. – 2. L'affidamento legittimo dei privati, un moto ondulatorio tra negazione e riconoscimento. – 3. La disapplicazione della P.A., un mostro giuridico. – 4. Conclusioni. Oneri gravosi che limitano efficienza e libertà di iniziativa economica.

### **1. Introduzione, la caparbia malposta dello Stato Italiano**

La più che nota vicenda delle concessioni demaniali marittime, fluviali e lacuali che ha occasionato l'ennesimo richiamo della Commissione Europea allo Stato Italiano, non fa che evidenziare, con non poco sconforto di tutti coloro che assistono da anni a certe inerzie, la difficoltà endemica alla rapida risoluzione delle falle di sistema che i governi succedutisi negli ultimi lustri hanno tentato di superare con la disinvoltura di una indifferenza neanche troppo malcelata, culminata nel ricorso all'ormai famoso regime delle proroghe indiscriminate delle concessioni in questione. Ciò ha avuto luogo in riferimento a settori che, peraltro, rivestono un grande interesse economico e produttivo all'interno del quadro dell'economia nazionale nel quale il settore del turismo, e nella specie del turismo costiero, assurge ad una posizione di rilevanza innegabile e che, pertanto, necessitano della più pervasiva applicazione delle regole in tema di concorrenza richieste dall'Europa. La miopia del decisore italiano è tanto più inspiegata ed inspiegabile quanto più si rilevi, come fanno le sentenze in commento, l'entità minima che lo Stato Italiano ricava dai contributi di concessione delle aree

---

\* Commento a Consiglio di Stato, Ad. Plen., sent. 9 novembre 2021, n. 17 e Consiglio di Stato, Ad. Plen., sent. 9 novembre 2021, n.18.

\*\*Abilitato all'esercizio della professione forense.

demaniali marittime nel confronto con l'impatto, a livello di produzione della ricchezza, delle attività che su tali aree insistono<sup>1</sup>.

Per ricapitolare il susseguirsi delle norme che hanno interessato la materia, è bene compiere una rapida sintesi degli interventi: 1) prima proroga, fino al 31 dicembre 2015, disposta dall'art. 1, comma 18, d.l. n. 194 del 2009, convertito con modificazione in legge 26 febbraio 2010, n. 25; 2) seconda proroga, il termine del 31 dicembre 2015 successivamente prorogato sino al 31 dicembre 2020 in virtù della legge 24 dicembre 2012, n. 228; 3) terza proroga, legge n. 145 del 2018, all'art. 1, commi 682 e 683, ha disposto l'ulteriore proroga fino al 31 dicembre 2033.

Più volte la Commissione europea è intervenuta con richiami formali e lettere di messa in mora nei confronti dello Stato italiano<sup>2</sup>, alle quali quest'ultimo, per mezzo dei propri organi preposti, ha replicato con rassicurazioni sulla imminente promozione di iniziative legislative volte al riordino della materia, peraltro mai giunte a risultati tangibili.

Ebbene, come è evidente, il permanere della situazione di omessa reazione ad ogni invito sovranazionale, ha comportato l'intervento necessitato del Consiglio di Stato che, al netto di quella che appariva una decisione obbligata vista la chiarezza delle norme UE violate, ha tuttavia percorso una strada che contempera le necessità di

---

<sup>1</sup> Si legge in entrambe le sentenze in commento appunto che *“Al contrario degli appalti o delle concessioni di servizi, la p.a. mette a disposizione dei privati concessionari un complesso di beni demaniali che, valutati unitariamente e complessivamente, costituiscono uno dei patrimoni naturalistici (in termini di coste, laghi e fiumi e connesse aree marittime, lacuali o fluviali) più rinomati e attrattivi del mondo. Basti pensare che il giro d'affari stimato del settore si aggira intorno ai quindici miliardi di euro all'anno, a fronte dei quali l'ammontare dei canoni di concessione supera di poco i cento milioni di euro, il che rende evidente il potenziale maggior introito per le casse pubbliche a seguito di una gestione maggiormente efficiente delle medesime.”*, determinando così un introito a favore dello Stato italiano addirittura minore dell'1% rispetto alla capacità produttiva delle aree balneari, lacuali e fluviali concesse, anche senza considerare che i dati cui fa riferimento il Consiglio di Stato ragionevolmente non tengono conto dell'economia sommersa, che se fosse conteggiata andrebbe a diminuire ancora la percentuale.

<sup>2</sup> La prima procedura di infrazione risale al 2008. Si tratta della procedura di infrazione n. 2008/4908, su cui v. la lettera di messa in mora inviata all'Italia il 29 gennaio 2009, iniziata in seguito della segnalazione dell'AGCM (segnalazione AS481 del 20 ottobre 2008), procedura poi chiusa nel 2012, confidando sul fatto che l'art. 11 d.l. n. 194/2009, conv. in l. n. 25/2010, aveva delegato il Governo ad emanare un decreto legislativo avente ad oggetto la revisione e il riordino della legislazione relativa alle concessioni demaniali marittime. La più recente, del 3 dicembre 2020, evidenzia che l'ulteriore provvedimento di moratoria emergenziale prevista dall'art. 182, co. 2, d.l. 34/2020, che produce un ulteriore blocco delle procedure di concessione per via dell'emergenza COVID-19, presenta profili di incompatibilità comunitaria. Così come evidenzia il medesimo Consiglio di Stato nelle sentenze in commento *“Non è, infatti, seriamente sostenibile che la proroga delle concessioni sia funzionale al “contenimento delle conseguenze economiche prodotte dall'emergenza epidemiologica”*. Pertanto la Commissione ha nuovamente evidenziato che *“la Repubblica italiana non abbia ottemperato agli obblighi imposti dall'articolo 12 della direttiva sui servizi e dall'articolo 49 TFUE”*.

compromesso, imposta anche dall'onere di doversi sostanzialmente sostituire ad un legislatore inerte. Così, come sempre accade quando, per necessità, i ruoli vengono distorti e gli interpreti istituzionali distolti dal proprio ambito operativo naturale, le decisioni in commento hanno lasciato qualche alone di opacità su alcuni passaggi motivazionali di cui si darà conto più innanzi.<sup>3</sup>

Le due pronunce, da definirsi gemelle, in quanto condividono gran parte del testo nella parte motiva, sono dotate di una rara capacità di tangenza di una serie di punti dall'importanza sostanziale su una serie di questioni che, nel tempo più o meno recente, hanno interessato il diritto amministrativo anche in relazione ai rapporti con le fonti sovranazionali.

Di tutte queste non si darà pienamente conto nel presente contributo che sarà viceversa focalizzato sui due argomenti che si ritengono forse più dirompenti e contraddittori e che, pertanto, paiono suscitare maggiore interesse di approfondimento critico.

Senza presumere di darne completa contezza al lettore, è bene però evidenziare "in sedicesimo" quali e quanti sono stati i chiarimenti che la Plenaria ha avuto occasione di compiere nella vicenda di specie, anche per avere un quadro completo dell'importanza che rivestono le decisioni in commento sul piano della chiarificazione dei rapporti tra fonti del diritto e della loro esatta interpretazione. Per farlo è utile riportare le questioni rimesse all'Adunanza Plenaria: *"a) se sia doverosa la disapplicazione, da parte della Repubblica Italiana, delle leggi statali o regionali che prevedano proroghe automatiche e generalizzate delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative; b) nel caso di risposta affermativa, se, in adempimento del predetto obbligo disapplicativo, l'amministrazione dello Stato membro sia tenuta all'annullamento d'ufficio del provvedimento emanato in contrasto con la normativa dell'Unione europea o, comunque, al suo riesame ai sensi e per gli effetti dell'art. 21-octies della legge n. 241 del 1990 e s.m.i., nonché se, e in quali casi, la circostanza che sul provvedimento sia intervenuto un giudicato favorevole costituisca ostacolo all'annullamento d'ufficio; c) se, con riferimento alla moratoria introdotta dall'art. 182, comma 2, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, come modificato dalla legge di conversione 17 luglio 2020, n. 77, qualora la predetta moratoria non risulti inapplicabile per contrasto col diritto dell'Unione europea, debbano intendersi quali «aree oggetto di concessione alla data di entrata in vigore*

---

<sup>3</sup> Si vedano, *mutatis mutandis*, le incertezze rimaste sul campo delle scelte di fine vita all'indomani della famosa sentenza n. 242 del 2019 della Corte Costituzionale sul Caso Dj Fabo – Cappato, la quale ha dovuto introdurre una serie di requisiti e presupposti per individuare come lecito il c.d. aiuto a morire. Ciò per sopprimere all'inerzia del legislatore già sollecitato dal medesimo Giudice delle Leggi con il rinvio della decisione di un anno per consentire appunto l'iter legislativo di una norma che disciplinasse il fine vita. Requisiti che però non trovano riscontro nella normativa nazionale e che lasciano tuttora ampio spazio all'interpretazione, nonché spettri di travalicamento oltre lo spazio consentito dei poteri interpretativi o additivi, sconfinando nell'ambito della creazione della norma.

della legge di conversione del presente decreto» anche le aree soggette a concessione scaduta al momento dell'entrata in vigore della moratoria, ma il cui termine rientri nel disposto dell'art. 1, commi 682 e seguenti, della legge 30 dicembre 2018, n. 145”.

Ebbene, la Plenaria si determina rispetto ai quesiti con una serie di pregevoli passaggi che così possono essere schematicamente riassunti: 1) la limitazione della concorrenza nel settore delle concessioni demaniali marittime è contraria all'art. 49 TFUE nonché all'art.12 della c.d. direttiva *Bolkestein*, n. 123/2006, come già evidenziato dalla Corte di giustizia U.E. con la sentenza 14 luglio 2016, in cause riunite C-458/14 e C-67/15, *Promoimpresa*; 2) le aree oggetto di concessione, dato il loro immenso valore naturalistico e l'attrattiva economica capace di generare un mercato che interessi operatori anche oltre confine, sono dotate di quell'*interesse transfrontaliero certo* che impone l'obbligo di gara pur in assenza di specifica disciplina contenuta nelle direttive, anche in considerazione della immediata e rapida produzione di ricchezza scaturente dalla possibilità di addivenire a subconcessioni, come ammesso dal codice della navigazione all'art. 45bis; 3) comunque, anche prescindendo dall'interesse transfrontaliero certo, la direttiva n. 123/2006 sui servizi, e quindi il conseguente obbligo di messa in concorrenza in presenza di beni scarsi, deve ritenersi applicabile alle concessioni demaniali marittime<sup>4</sup> perché sostanzialmente qualificabili come “*autorizzazioni di servizi*”<sup>5</sup> secondo la nomenclatura della direttiva; 4) la suddetta direttiva n. 123/2006 è dotata di un livello di dettaglio tale da potersi certamente ritenere fonte *self executing* del diritto UE, quindi direttamente applicabile nel diritto interno (quanto ai rapporti verticali PA - cittadino) e capace pertanto di produrre la disapplicazione delle norme interne in conflitto; 5) non è necessario scomodare la giurisprudenza della CGUE *Khune e Kempter*<sup>6</sup> in tema di autotutela obbligatoria, che comunque il Consiglio di Stato ritiene di dover confermare seppure con le limitazioni già individuate dalle predette decisioni della Corte di Lussemburgo, in quanto gli atti amministrativi di rinnovo della proroga sono meramente ricognitivi di un effetto già prodotto *ex lege*, quindi non possono essere destinatari della suddetta autotutela, viceversa l'effetto che tali atti di proroga hanno prodotto sarà *tamquam non esset* in virtù della disapplicazione della norma interna che li impone; 6) neppure rileva la questione dei giudicati intervenuti su tali vicende in quanto è certamente vero che

---

<sup>4</sup> Corte di giustizia, Grande sezione, sent. 22.9.2020, C-724/2018 e C-727/2018, punto 35, ha espressamente affermato che essa “*si applica a numerose attività in costante evoluzione, tra le quali figurano i servizi collegati con il settore immobiliare, nonché quelli nel settore del turismo*”.

<sup>5</sup> Corte di giustizia U.E., sent. 14 luglio 2016, in cause riunite C-458/14 e C-67/15, *Promoimpresa*: “*tali concessioni possono quindi essere qualificate come autorizzazioni, ai sensi delle disposizioni della direttiva 2006/123, in quanto costituiscono atti formali qualunque sia la loro qualificazione nel diritto nazionale, che i prestatori devono ottenere dalle autorità nazionali al fine di poter esercitare la loro attività economica*”.

<sup>6</sup> Rispettivamente CGUE, sent. 13 gennaio 2004, C-453/00 e CGUE sent. 12 febbraio 2008, C-2/06.

normalmente la norma sovranazionale non impinge le statuizioni del giudicato (salvo il famoso caso *Lucchini*<sup>7</sup> sugli aiuti di Stato e le vicende della c.d. vigilanza bancaria sull'*affaire Tercas*<sup>8</sup>), purtuttavia ciò vale per gli effetti esauriti, non essendovi alcuna regola che osti alla rimozione di quegli effetti durevoli ancora in essere in ragione del giudicato il quale, infatti, è per sua natura sottoposto alle mutazioni di fatto e di diritto che riguardano le circostanze su cui si è formato.

Pertanto, ritenuta la persistenza di un obbligo di concorrenza nella materia *de qua*, il Consiglio di Stato è addivenuto ad una particolare pronuncia di disapplicazione a termine, dando tempo al legislatore di interessarsi definitivamente della materia in coerenza con quanto richiesto dalle fonti UE, peraltro mutuando una tecnica tipica dell'armamentario del giudice amministrativo, già utilizzata in tema di annullamento con effetti posposti nel tempo. Se quest'ultimo strumento nasce dalla necessità di non lasciare una materia priva di regolazione, lì dove sia migliore la situazione di una normazione seppure parzialmente illegittima ad una totale assenza di regole<sup>9</sup>, nel caso di specie viceversa la posposizione dei termini di efficacia della pronuncia di disapplicazione è volta, a quanto sembra doversi inferire, oltre alla concessione di un tempo tecnico utile a normare specificamente la vicenda, se ritenuto necessario dal legislatore, e ad espletare le gare, anche alla tutela degli affidamenti dei privati interessati dalla concessione.

## **2. L'affidamento legittimo dei privati, un moto ondulatorio tra negazione e riconoscimento**

---

<sup>7</sup> CGUE, Sentenza 18 luglio 2007, causa C119/05 . in dottrina A. AMATUCCI, *Il ruolo del giudice nazionale in materia di aiuti fiscali*, in *Rass. trib.*, 2008, 1291; P. BIAVATI, *La sentenza Lucchini: il giudicato nazionale cede al diritto comunitario*, *Rassegna tributaria*, 2007, I, pagg. 1591e ss.; E. GAMBARO - A. PAPI ROSSI, *Il recupero degli aiuti illegali e incompatibili*, in AA.VV. *Concorrenza e Aiuti di Stato*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 231; F. FERRARO, *Risarcimento dei danni e aiuti di Stato alle imprese: recenti sviluppi*, in C. SCHEPISI (a cura di), *La "modernizzazione" della disciplina sugli aiuti di Stato*, , Torino, Giappichelli, 2011, p. 278.

<sup>8</sup> Corte giust., 2 marzo 2021, causa C-425/19 P, in dottrina: A. ARGENTATI, *Sistemi di garanzia dei depositi e crisi bancarie: c'è aiuto di Stato?*, in *MCR*, n. 2, 2015, p. 327 ss.; L. SCIPIONE, *Crisi bancarie e disciplina degli aiuti di Stato. Il caso italiano: criticità applicative e antinomie di una legislazione d'emergenza*, in *Innovazione e Diritto*, n. 5, 2017, p. 284 ss.; D. DIVERIO, *Le misure nazionali di sostegno al mercato bancario: un'applicazione à la carte della disciplina degli aiuti di Stato alle imprese?*, in *DCI*, n. 3, 2017, p. 603 ss.; A. CIRCOLO, *Gli aiuti di Stato nel settore bancario e l'affaire Tercas: quando finisce la discrezionalità e quando inizia la responsabilità*, in *EuroJus*, 2/21, pp.187 e ss. .

<sup>9</sup> *Ex multis* Consiglio di stato, sent. del 10 maggio 2011, n. 2755, in tema di modulazione degli effetti dell'annullamento di un piano faunistico venatorio.

Quello degli affidamenti<sup>10</sup> è il tema che ci introduce nel vivo delle questioni sottese al presente contributo. Ed infatti non può non riscontrarsi nelle decisioni una qualche distonia sul tema della tutela dell'affidamento.

Nella prima parte della motivazione, l'Adunanza Plenaria pare infatti negare qualsiasi tipo di affidamento in capo ai privati che siano stati destinatari di una disciplina legislativa interna in conflitto con le norme UE. Ebbene, da tale approccio sembra doversi desumere che l'Adunanza Plenaria probabilmente dubiti della capacità dello Stato Italiano di essere, attraverso le sue norme, la "fonte autorizzata" (richiamata dalla lettera di messa in mora della Commissione) a produrre affidamenti con le proprie "rassicurazioni precise, incondizionate e concordanti", in quanto non depositaria della esatta interpretazione da dare alle norme sovranazionali. Tanto è vero che le medesime decisioni del massimo consesso della Giustizia Amministrativa utilizzano l'argomento ulteriore per cui "qualora un operatore economico prudente e accorto sia in grado di prevedere l'adozione di un provvedimento idoneo a ledere i suoi interessi, egli non può invocare il beneficio della tutela del legittimo affidamento nel caso in cui detto provvedimento venga adottato" (richiamando Corte di giustizia, 14 ottobre 2010, C67/09 ed evocando peraltro alla mente quella teoria degli "occhi aperti" che in tema di diritto penale ha improntato la giurisprudenza sovranazionale<sup>11</sup>) e a tal fine fanno

<sup>10</sup> Per un inquadramento generale si vedano, F. TRIMARCHI BANFI, *Affidamento legittimo e affidamento incolpevole nei rapporti con l'amministrazione*, in Dir. Proc. Amm. 2018, 3, pp. 823-854; C. E. GALLO, *La lesione dell'affidamento sull'attività della Pubblica Amministrazione*, in Dir. proc. amm., 2016, 564 ss; M. MAZZOLA, *Ingiustizia del danno e antigiridicità nel risarcimento da provvedimento illegittimo favorevole*, in Danno e resp., 2014, 10, pp. 943-949.

ANTONIAZZI, *La tutela del legittimo affidamento del privato nei confronti della pubblica amministrazione*, Torino 2005; L. GIANI, *Funzione amministrativa ed obblighi di correttezza*, Editoriale scientifica, Napoli, 2006; F. MERUSI, *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico. Dagli anni "Trenta" all'"alternanza"*, Giuffrè, Milano, 2001; A. TRAVI, *La tutela dell'affidamento del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione*, in Dir. pubbl., 2018, 138; A. TRAVI, *Annullamento del provvedimento favorevole e responsabilità dell'amministrazione*, in Foro it., 2011, 2398; M. MAGRI, *Il Consiglio di Stato sul danno da provvedimento illegittimo favorevole*, in Giorn. di dir. amm., 2014, 7, pp. 704-721; , in Danno e resp., 2014, 10, pp. 943-949.

<sup>11</sup> Quanto alla possibilità di confiscare per sproporzione beni entrati nel patrimonio del reo prima che il reato entri a far parte di quelli di cui al c.d. catalogo che consente la confisca per sproporzione ( e secondo altre interpretazioni anche per reati consumati prima dell'inserimento degli stessi nel catalogo), la Cedu, Welch v. United Kingdom, 9 febbraio 1995 (1/1994/448/527), ha evidenziato che il reo deve avere "gli occhi aperti in relazione alle possibili conseguenze" che possono derivarne, ivi compresa la confisca dei profitti di precedenti reati, anche se il reato è stato successivamente compiuto e successivamente è entrato nella lista di quelli che possono provocare la confisca per sproporzione. E' chiaro che il paragone è volutamente provocatorio e che in questo caso l'attenzione imposta al reo è giustificata dal fatto che egli sta compiendo illeciti penali e, secondo una logica della specie del "versari in re illicita", ad esso sono addossate le conseguenze negative che ne derivano anche in termini di confisca. Tuttavia anche nella vicenda di diritto amministrativo in commento si impone una assunzione del rischio di ingente gravità che è il fio da pagare per esercitare

riferimento ad alcune decisioni del medesimo Consiglio di Stato e della Corte Costituzionale, che già avevano preannunciato l'incompatibilità della disciplina delle proroghe incondizionate con le norme sovranazionali di derivazione eurounitaria.

Tuttavia, non lo si può negare, le norme interne potevano sicuramente definirsi *"precise, incondizionate e concordanti"*, nel senso di garantire certamente, attraverso il regime delle proroghe, la lunga durata delle concessioni. Ma ciò non basta evidentemente alla serenità del privato che si determini ad operare investimenti, privato al quale, in tale passaggio motivazionale, è demandato non solo l'obbligo di diligenza della conoscenza delle vicende giurisdizionali che interessano non solo la materia delle concessioni, seppure le sentenze di merito e di legittimità non facciano stato che per le parti, ma anche le questioni di legittimità costituzionale che riguardano quelle che paiono essere delle vicende che solo indirettamente coinvolgono la sfera degli interessi in gioco.

E infatti le decisioni fanno riferimento: 1) a due pronunce del Consiglio di Stato (Cons. Stato, sez. IV, 25 gennaio 2005, n. 168, Id., sez. V, 31 maggio 2007, n. 2825) le quali avevano già affermato *"che per le concessioni demaniali la sottoposizione ai principi della concorrenza e dell'evidenza pubblica trova il suo presupposto sufficiente nella circostanza che con la concessione del bene pubblico si fornisca un'occasione di guadagno a soggetti operanti sul mercato, tale da imporre una procedura competitiva ispirata ai suddetti principi di trasparenza e non discriminazione"*; 2) alle procedure di infrazione in materia, ormai risalenti nel tempo; 3) alla sent. Corte Cost. n. 180/2010, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, L.r. Emilia-Romagna 23 luglio 2009, n.8; alla sent. Corte Cost. n. 340/2010 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, L.r. Toscana del 23 dicembre 2009, n. 77; alla sent. Corte Cost. n. 213/2011 che ha colpito con declaratoria di incostituzionalità l'art. 4, comma 1, L.r. Marche 11 febbraio 2010, n. 7, l'art. 5, L.r. Veneto 16 febbraio 2010, n. 13 e gli artt. 1 e 2, L.r. Abruzzo, 18 febbraio 2010, n. 3, tutte decisioni aventi ad oggetto norme regionali che tendevano a riconoscere automatiche proroghe o potenziali prolungamenti generalizzati ed a mera richiesta del concessionario in materia di concessioni marittime locali.

Si elencano e si valorizzano, quindi, una serie di indici che sicuramente fanno riferimento alla magmaticità della vicenda, ma coinvolgono l'attività dello Stato legislatore, che era chiaramente orientata in maniera del tutto chiara ed univoca nel senso della proroga, bensì ad una serie di decisioni provenienti da un diverso potere, quello giurisdizionale, cui ontologicamente non è demandato dalla struttura dell'ordinamento di *civil law* di produrre né di rimuovere degli affidamenti. Difatti,

---

l'iniziativa economica in determinati settori. Si richiede poi una continua verifica prognostica e seppure il rischio non coinvolge la sottrazione di beni per confisca, tuttavia impone allo stesso modo la perdita di ricchezza consistente nell'azzeramento del valore degli investimenti lì dove non si riconosca l'esistenza dell'affidamento legittimo e i danni che derivano dal suo svilimento.

neppure l'*overruling* giurisprudenziale è capace di alcun effetto, men che meno di intaccare la fiducia che le parti ripongono nella stabilità della tendenza giurisprudenziale di una determinata Corte, proprio perché tale affidamento non è degno di alcun riconoscimento e tutela se non in particolari casi: quando l'*overruling* riguardi una regola processuale, sia stato imprevedibile e abbia comportato un effetto preclusivo del diritto di azione o di difesa.<sup>12</sup>

Ed allora non ci si può esimere dal domandarsi in quale potere deve confidare il privato se non in quello legislativo, essendo l'unico indice univoco della volontà dello Stato. E poi, ancora, ci si deve porre il quesito seguente: se bastino o meno una serie di fattori che in altro ambito scalfiscano tale autorevolezza, come le decisioni giudiziarie anche della Corte Costituzionale rese rispetto a materie non identiche ed in casi diversi.

Non può infatti non notarsi che le sentenze dichiarative di incostituzionalità cui rimandano le decisioni in commento riguardano tutte delle norme regionali e che di conseguenza coinvolgono una serie di ulteriori problemi inerenti al rapporto tra Stato e Regioni in termini di disciplina necessariamente unitaria della concorrenza. Difficile poter immaginare che un qualsiasi privato potesse desumere da decisioni di tal fatta che viceversa il legislatore statale non fosse dotato del potere di prescrivere proroghe a lungo termine in tema di concessioni demaniali marittime.

Ed infine, ha ragionevole motivo di esistere il quesito su quale gravoso peso debba essere addossato al privato in termini di conoscenza del diritto. Se esso cioè possa fidarsi delle norme interne (quindi riporvi legittimo affidamento) - peraltro, nel caso di specie, norme più e più volte replicate nel proprio contenuto di proroga - oppure debba essere gravato dell'onere di diligenza di conoscere tutto lo scibile del diritto, dalle decisioni giurisdizionali che riguardano estranei, alle norme nazionali, fino alle norme UE ed alle interpretazioni che di esse danno le sentenze della CGUE (che delle norme UE costituiscono sostanziale integrazione). Si pretenderebbe così una capacità di discernimento in diritto tale che, pur in costanza di una norma interna che autorizzi l'affidamento sulla lunga permanenza delle concessioni demaniali marittime (fino all'anno 2033), debba far sorgere comunque nel privato medesimo un dubbio che gli deriva da una prognosi di disapplicazione della norma interna, generata del contrasto con le norme UE. Qualunque norma interna potrebbe essere potenzialmente in contrasto con le norme sovranazionali direttamente applicabili, così ciascuna norma potrebbe essere oggetto di disapplicazione e pertanto, per la caducità dei suoi effetti, incapace di ingenerare affidamenti legittimi di per sé. Solo lo studio approfondito e trasversale del combinato disposto di tutte le norme UE capaci di tangere l'ambito di applicazione della norma interna da applicare, potrebbe garantire un barlume di conoscenza utile a produrre affidamenti.

---

<sup>12</sup>*Ex multis* Cass., sez. VI civ., 27 luglio 2016, n. 15530.; Cass., sez. VI, 9 ottobre 2015, n. 174.; Cass. sez. un. 16 giugno 2014, n. 13676



La decisione sembra inferire, infatti, che lì dove ci sia un dubbio, non possa esserci affidamento, ma perché ci sia un dubbio in tal senso rilevante, è necessario che esso sia ragionevole sia alla luce della capacità delle fonti del dubbio di minare l'autorevolezza della fonte dell'affidamento e sia per la capacità cognitiva del percettore di quella che potremmo definire una autorevolezza in dismissione, di apprendere e discernere gli indizi della decadenza già insiti nella contraddittorietà delle fonti della conoscenza.

Se è stato necessario che giungesse il Consiglio di Stato in Adunanza Plenaria a stabilire che nel caso di specie si tratti *interesse transfrontaliero certo* e che comunque si applichi la direttiva n. 123/2006, o che magari non sia necessaria l'autotutela dei provvedimenti di proroga delle concessioni, allora è lecito domandare quale competenza sia richiesta al cittadino per confidare nel testo delle norme. E di qui a quali enormi costi di consulenze esso sia condannato prima di poter legittimamente effettuare degli investimenti che facciano affidamento sulle norme vigenti<sup>13</sup>. E poi, in tutto ciò, il Consiglio di Stato non pare prendere in considerazione il fattore tempo, nel senso dell'ormai lunghissima permanenza delle concessioni e della loro costante proroga pur in costanza di procedure di infrazione. Se anche durante le procedure di infrazione ormai da decenni pervenivano da parte del legislatore ulteriori proroghe, come si può affermare che per il privato non fosse ragionevole attendersi la lunga durata delle stesse e che non fosse confortato nella sua convinzione dall'autorevolezza di una caparbieta dello Stato Italiano ormai di lunga data? Ciò appare a maggior ragione sensato ove si valorizzi anche la giurisprudenza comunitaria che in ragione del lungo trascorrere del tempo ed il persistere dell'inerzia dell'Autorità Pubblica, giustifica l'affidamento anche in costanza di situazioni di conosciuta illegittimità ove ci si trovi in presenza di beni di rilevante rango, come è accaduto per il diritto alla casa,<sup>14</sup> ed in costanza di conseguenze importanti dal punto di vista economico e sociale. Allo stesso modo, il diritto alla libera determinazione in ambito economico costituisce un diritto fondamentale che trova rango costituzionale e posto di rilievo nelle Carte fondamentali dell'Unione Europea ed il cui svilimento può provocare conseguenze esiziali sulla permanenza nel mercato degli operatori economici, quindi sulla vita dei cittadini.

Deve rilevarsi che tale questione richiama alla mente quanto ha già prescritto la Corte di Giustizia di Lussemburgo in tema di aiuti di Stato. Infatti in tali casi, in presenza di una materia che interessi così pervasivamente le prerogative ed i principi di concorrenza e circolazione dei capitali nell'Unione Europea, gli organi di quest'ultima hanno rivendicato una forza espansiva delle proprie decisioni addirittura capace di superare il giudicato interno. Inoltre, per quanto più qui interessa, il mancato

---

<sup>13</sup> Sul tema dell'autorevolezza dei soggetti pubblici in riferimento alla produzione di affidamenti legittimi in capo ai privati, sia consentito citare, in questa stessa rivista, A. SIMONELLI, *Affidamento legittimo e illegittimo, brevi riflessioni sul ruolo sociale della P.A., due rimessioni all'Adunanza Plenaria*, 18.06.2021.

<sup>14</sup> Ci si riferisce al noto caso Ivanova, CEDU, sent. 21 aprile 2016, C. 46577/15.

rispetto della disciplina sugli aiuti di Stato che identifica un settore rientrante, appunto, nella competenza esclusiva dell'Unione, non consente la produzione in capo al privato di alcun affidamento ingenerato da autorità dei singoli Stati. Ciò in quanto, allo stesso modo di quanto sopra accennato, ogni operatore economico diligente ha il dovere di raggiungere la ragionevole certezza che la procedura di erogazione della sovvenzione o del contributo sia conforme alle regole del diritto europeo. L'affidamento, pertanto, può ritenersi fondato solo negli eccezionali casi in cui la stessa Commissione operi con comportamenti ambigui e contraddittori o denotanti una palese violazione dei propri doveri istituzionali di diligenza.<sup>15</sup> A nulla rileveranno i comportamenti dello Stato membro che siano viceversa apparentemente legittimi e *prima facie* dotati di stabilità, né sarà dirimente la percezione che il singolo abbia potuto trarre dal comportamento rassicurante delle autorità pubbliche circa la legalità dell'aiuto.<sup>16</sup>

In entrambi i casi, ma per motivi parzialmente diversi, non si ritiene di poter dare valore di fonte dell'affidamento alle norme interne quali espressione delle rassicurazioni dello Stato sulla permanenza di un determinato *status quo*. Se però nel caso degli aiuti di Stato ciò sembra essere giustificato dalla loro natura eccezionale tale da imprimere una competenza esclusiva in capo all'Unione, circostanza che impone ai singoli di guardare unicamente alle fonti sovranazionali come unico indice su cui fondare il proprio affidamento, tuttavia ciò non appare allo stesso modo ragionevole nel caso delle concessioni demaniali.

Prosegue poi il Consiglio di Stato prevedendo che l'unico modo per corrispondere tutela al legittimo affidamento ingenerato sarebbe, peraltro, quello di regolamentare le procedure di gara a riguardo tenendo conto degli investimenti già effettuati e riconoscendo così un qualche valore alle proroghe, e non viceversa quello di annullare tutti i principi europei in tema di concorrenza con l'automatica e generalizzata proroga delle concessioni.

Ebbene, il quadro delle scelte interpretative dell'Adunanza Plenaria sembrerebbe chiaro senonché nella parte finale della motivazione essa si impegni non solo nel dare indicazioni al legislatore quanto ai criteri da utilizzare nella redazione del testo normativo che regolerà la materia, valorizzando evidentemente l'affidamento ingenerato nei singoli concessionari dalla normativa nazionale, ma auspica e ritiene doverosa la previsione di indennizzi in capo a costoro.

E allora, delle due l'una, o l'affidamento non può esistere, in ragione dei numerosi indici che imponevano al privato il sorgere quantomeno del dubbio sulla legittimità delle norme interne e sulla loro persistenza, oppure l'affidamento esiste ed il suo svilimento deve essere compensato con regole *ad hoc* che favoriscano il concessionario uscente nonché con indennizzi.

---

<sup>15</sup> CGUE, sent. 22 aprile 2008, C-408/04.

<sup>16</sup> CGUE, sent. 20 marzo 1997, C-24/95.

### 3. La disapplicazione della P.A., un mostro giuridico

L'Adunanza Plenaria decide, poi, di prendere posizione, con un assunto dal taglio generale e non riferito alla sola questione di interesse, su una materia su cui per decenni le Corti hanno provato in tutti i modi a non cimentarsi, dato anche lo stato dubitativo della dottrina in tema.<sup>17</sup>

Tanto ciò è vero che i precedenti di cui danno conto le sentenze sono pochi e per lo più risalenti.

Guardando alla possibilità logico-giuridica di riconoscere cittadinanza nell'ordinamento nazionale ad un potere di disapplicazione in capo agli organi della P.A., è chiaro che essa non incontra limiti di alcun tipo. Tutti i soggetti di diritto sono sottoposti alle fonti per come gerarchicamente esse sono concepite nell'ordinamento c.d. multilivello che è scaturito dall'apertura del diritto interno degli Stati membri UE alle norme sovranazionali. A maggior ragione vi sono sottoposti gli organi della Pubblica Amministrazione i quali rivestono la funzione di interlocutore qualificato dei privati che ad essa richiedano la tutela di un bene della vita. E' il seguente forse il passo più significativo che le Plenarie producono in tema: *"In altri termini, delle due l'una: o si ammette che la legge non è disapplicabile nemmeno dal giudice (ma in questo modo il contrasto con il principio di primazia del diritto dell'Unione diventa stridente) oppure si ammette che l'Amministrazione è "costretta" ad adottare un atto illegittimo, destinato poi ad essere annullato dal giudice, che può fare ciò che la P.A. non ha potuto fare, cioè non applicare la legge nazionale anticomunitaria. Ma immaginare un'Amministrazione "costretta" ad adottare atti comunitariamente illegittimi e a farlo in nome di una esigenza di certezza del diritto (legata all'asserita difficoltà di individuare le direttive self-executing) appare una contraddizione in termini"*.

---

<sup>17</sup> R. MASTROIANNI, *Sui rapporti tra Carte e Corti: nuovi sviluppi nella ricerca di un sistema rapido ed efficace di tutela dei diritti fondamentali*, in *European Papers*, 2020, p. 493 ss; E. PICOZZA, *L'influenza del diritto comunitario nel processo amministrativo*, in AA.VV., *Processo amministrativo e diritto comunitario*, (a cura dello stesso Autore), Padova, 2003; L. TORCHIA, *Diritto amministrativo nazionale e diritto comunitario: sviluppi recenti del processo di ibridazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1997; E. CANNADA BARTOLI, *Disapplicazione di atti amministrativi illegittimi e giurisdizione del Consiglio di Stato*, in *Giur. it.*, 111, 1994; R. CARANTA, *Giustizia amministrativa e diritto comunitario*, Napoli, 1992.; A. ADINOLFI, *I principi generali nella giurisprudenza comunitaria e la loro influenza sugli ordinamenti degli stati membri*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1994; M. CAFAGNO, *L'invalidità degli atti amministrativi emessi in forza di legge contraria a direttiva CEE immediatamente applicabile*, *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1992; F. CINTIOLI, *Giurisdizione amministrativa e disapplicazione dell'atto amministrativo*, in *Dir. amm. n.* 1/2003.

Già in tali affermazioni possono rinvenirsi le radici di un ragionamento induttivo più che deduttivo, basato su un sillogismo la cui premessa maggiore è la eguaglianza di prerogative del giudice e della P.A., assunto tutto da dimostrare.

Se si cala la questione nel reale della quotidianità e del contingente, cui non può essere indifferente nessun interprete ragionevole del diritto, è chiaro che consentire, da una parte, e imporre, dall'altra, alla P.A. di disapplicare la norma interna perché da ritenersi in conflitto con la norma sovranazionale direttamente applicabile, risulta essere una pretesa più che azzardata. E' ai principi di efficienza ed effettività della tutela delle situazioni giuridiche soggettive che va immediatamente il pensiero, ove si immagina una P.A. intenta, per ogni provvedimento da emanare, ad interrogare l'universo sterminato non solo delle leggi nazionali, che spesso già soffrono di antinomie e insanabili sovrapposizioni, ma anche le norme UE. Ma non solo queste, perché insieme alle norme UE devono essere indagate le decisioni della Corte di Giustizia, come sopra individuato quanto al compito gravoso richiesto ai privati, poiché esse costituiscono parte integrante di quelle norme. Poi all'organo della P.A. sarà demandato di comprendere e valutare se la norma sovranazionale sia direttamente applicabile, prima di decidersi a giudicare e ritenere la norma interna in contrasto con le norme UE e pertanto determinarsi al fatidico passo della disapplicazione.

Se si rapporta tale scenario alla quotidianità delle Pubbliche Amministrazioni, magari di piccoli Comuni, prive di quelle competenze specifiche e di quella dotazione organica che consenta lo studio più che approfondito delle questioni sottese all'importante momento della disapplicazione, è chiaro che tutto ciò pare davvero irrealistico.

Ci si chiede come può la P.A. addivenire ad una disapplicazione operata con una ragionevole certezza di legittimità se spesso tale procedimento diviene complesso anche per le Corti Supreme degli Stati Membri, poiché, come detto, tale decisione impone il trapasso attraverso una serie di questioni giuridiche complesse anche per gli organi giurisdizionali, naturalmente demandati a tali verifiche. Quello della disapplicazione appare infatti un vero e proprio giudizio di merito che necessita di tutti i crismi e di tutte le competenze di cui è depositario il potere giurisdizionale. Tanto più, come sottolineato nelle ordinanze di rimessione nella vicenda in commento, ove si rammenti che il giudice è l'unico soggetto capace di interloquire, in presenza di un dubbio sulla interpretazione della norma interna in relazione alle fonti eurounitarie, con la Corte di Giustizia dell'Unione Europea tramite una questione pregiudiziale. Se al giudice è concesso il dubbio sulla disapplicazione ed è fornito lo strumento di sua risoluzione tramite la rimessione della questione alla CGUE, non si vede quale sia la possibilità della P.A. di sciogliere una simile *impasse* e quale sia la strada da preferire ove essa persista.

Se le recenti innovazioni legislative vanno nel senso di evitare la c.d. paura della firma del pubblico dipendente, è evidente che quello che viene individuato nelle sentenze in commento come un vero e proprio obbligo della P.A. di disapplicare, non

può che comportare seri problemi di responsabilità in capo al dipendente. Se egli, pur in presenza di una norma perfettamente vigente, decidesse di disapplicare, potrebbe incorrere in responsabilità erariali e disciplinari ove la disapplicazione fosse illegittima e produttiva di danni per la P.A. o per il privato che a questa ricorra per vedersi risarcito. Si vede bene quanto sia complicato che il pubblico dipendente decida di disapplicare, magari dinanzi alle richieste del privato che fa valere una norma cogente e valida. E allo stesso modo è facile immaginare le stesse conseguenze negative nel caso in cui, viceversa, l'organo della P.A. decida, a torto, di non disapplicare. Se infatti sono così chiari gli indici da cui desumere la necessità di disapplicazione, come pare voler affermare l'Adunanza Plenaria, allora sarà certamente semplice per il pubblico dipendente travalicare il confine della colpa grave ove egli non se ne avveda.

Inoltre se la P.A. disapplicasse in assenza dei presupposti utili a farlo, una volta scaduti i termini per impugnare, nell'ordinamento permanerebbe un provvedimento non solo contrario alle norme interne in quanto disapplicate, ma potenzialmente anche al diritto sovranazionale male interpretato.

E' del medesimo avviso l'ANAC che con il proprio atto n.8 del 13 novembre 2019 concernente la disciplina del subappalto di cui all'art. 105 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50<sup>18</sup>, in relazione a tale possibilità di disapplicazione demandata agli organi della P.A. pare individuare un *"rischio di prassi amministrative per natura modificabili a piacimento e prive di adeguata pubblicità"*<sup>19</sup>.

L'Autorità, in ragione della ormai acclarata incompatibilità eurounitaria della norma interna che prevede il limite del 30% del valore del contratto in tema di subappalto, ha auspicato una rapida modifica della disciplina di riferimento per ricondurre la normativa nazionale in armonia con i principi stabiliti dal legislatore e dalla CGUE<sup>20</sup>, onde *"fornire alle stazioni appaltanti indicazioni normative chiare, così da scongiurare eventuali contenziosi."*

Ciò al fine di non incentivare la creazione delle suddette prassi, inidonee a dar luogo alla uniforme applicazione delle norme eurocomunitarie, ma anche in ragione del fatto che l'ANAC pare dubitare della possibilità che le singole Amministrazioni, sottoposte al principio di stretta legalità, possano procedere ad una omogenea disapplicazione della norma vigente in tema di subappalto, seppure sulla base di sentenze della CGUE emanate in via pregiudiziale.

---

<sup>18</sup> Approvato dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 1035 del 13 novembre 2019.

<sup>19</sup> Richiamando CGUE, sent. 15 dicembre 1982, Commissione delle Comunità europee contro Regno dei Paesi Bassi, C-160/82.

<sup>20</sup> CGUE, sent. del 26 settembre 2019, C-63/18, "Vitali", CGUE, sent. del 27 novembre 2019, C-402/18, "Tedeschi", si veda in tema G.TOTINO, *Sulla disapplicazione della norma non conforme. Le amministrazioni possono effettivamente procedere a disapplicare la normativa in tema di subappalto?*, in mediappalti.it.

Se l'obiezione immediatamente sollevabile dinanzi a tale affermazione è quella per cui anche il provvedimento giurisdizionale è modificabile e soggetto all'interpretazione del singolo Magistrato o della singola Corte, è chiaro che sussistono delle differenze. Oltre alla stessa funzione del Giudicante, che è certamente quella demandata all'interpretazione della norma ed al giudizio, è chiaro che la funzione nomofilattica delle Supreme Corti è capace, se non di orientare completamente la decisione del giudice, almeno di indirizzarla. Inoltre sussistono degli strumenti concepiti sempre nella direzione della nomofiliachìa, quali il ricorso alle Sezioni Unite o all'Adunanza Plenaria nel caso in cui vi sia contrasto giurisprudenziale. Cosa che per ovvie ragioni non può accadere nel caso di decisioni della P.A. che, rispetto alle decisioni giurisdizionali, sono dotate, come evidenzia l'ANAC nell'atto citato, di una minore pubblicità, se non attraverso lo strumento dell'accesso agli atti.

Tra i tre precedenti che l'Adunanza Plenaria cita per rafforzare la propria tesi sulla disapplicabilità della norma interna da parte della P.A., ve ne sono almeno due per i quali è necessario fare delle precisazioni rilevanti.

Quanto alla pronuncia della Corte Costituzionale, n. 389/1989 citata dalle Plenarie nel passo in cui stabilisce che *"tutti i soggetti competenti nel nostro ordinamento a dare esecuzione alle leggi (e agli atti aventi forza o valore di legge) – tanto se dotati di poteri di dichiarazione del diritto, come gli organi giurisdizionali, quanto se privi di tali poteri, come gli organi amministrativi – sono giuridicamente tenuti a disapplicare le norme interne incompatibili con le norme comunitarie nell'interpretazione datane dalla Corte di giustizia europea"*, essa fa riferimento, però, ad una questione originata dall'applicazione del previgente art. 169 del Trattato Istitutivo della Comunità Europea, che regolava la procedura di inadempimento a valle di quella di infrazione. In quei casi è proprio l'Unione che individua l'inadempimento rispetto alle norme (allora) comunitarie e quindi, in ragione di ciò, a tutti gli organi dello Stato è demandato soltanto di dare esecuzione a tale statuizione, senza alcuna possibilità di valutazione in merito perché questa è stata già operata dalla Commissione. Il che rende il richiamo del tutto inconferente rispetto alla questione *de qua*.<sup>21</sup>

Quanto alla decisione CGUE del 22 giugno 1989, C. 103/88, *Fratelli Costanzo*, sebbene essa dichiari esplicitamente il potere di disapplicazione in capo alla P.A., nella rimessione delle questioni da parte del Tribunale di Milano, al quesito D) così si domandava alla Corte: *"(Ove la Corte di giustizia ritenga che le citate norme contenute nei citati atti normativi italiani siano in contrasto con la norma contenuta nell'art. 29, n. 5, della direttiva 71/305) dica la Corte di giustizia se l'amministrazione comunale avesse il potere-dovere di "disapplicare" le norme interne contrastanti con la detta norma comunitaria (eventualmente "interrogando" l'amministrazione centrale) o se*

---

<sup>21</sup> Allo stesso modo un diverso precedente rinvenuto nelle decisioni della CGUE, sent. 19 gennaio 1993, in C-101/91, è di argomento favorevole alla disapplicazione da parte della P.A. ma solo nel medesimo caso di un ricorso per inadempimento a valle della procedura di infrazione.

*tale potere-dovere di disapplicazione sia attribuito soltanto ai giudici nazionali*". Il dubbio (poi superato dalla CGUE che non ne dà conto nella sua risposta) sulla necessità di poter "interrogare" una amministrazione dotata, al tempo, di una posizione di sovraordinazione, è chiaramente capace di denotare l'esigenza di concedere alla P.A. disapplicante la interlocuzione con un organo più capace e più fornito di dotazioni organiche per rispondere alle incertezze sull'interpretazione, spesso dai labili confini, del diritto sovranazionale in rapporto con la norma interna. Già in quella ordinanza di rimessione vi è *in nuce* la complessità della questione e l'impossibilità di risolverla con una mera estensione alla P.A. di poteri forse troppo complessi per soddisfare le esigenze di risposta rapida ed efficiente.

Inoltre sia le sentenze *Becker* del 19 gennaio 1982 in C. 8/81, sia la sentenza *Marshall* del 26 febbraio 1986 in C.152/84, precedenti su cui si fonda la decisione *Fratelli Costanzo*, sono pronunce che fanno riferimento unicamente all'effetto diretto verticale delle direttive, invocabili dai singoli anche in presenza di inerzia dello Stato nel recepimento, e non allo specifico tema della disapplicazione. Il che evidenzia la natura non così solida dei precedenti richiamati dalle Plenarie.

#### **4. Conclusioni. Oneri gravosi che limitano efficienza e libertà di iniziativa economica**

Come si vede, è chiaro il taglio più dogmatico che pratico dell'Adunanza Plenaria la quale pare concepire oneri gravosi sia in capo ai privati che agli organi della P.A.. Da un lato si è visto come si possa riporre affidamento soltanto dopo una lunghissima e costosissima attività di indagine sulle fonti normative, seppure si sia in presenza di una norma vigente attributiva della possibilità di operare legittimamente delle scelte di investimento economico. Dall'altra si dipinge il quadro di una P.A. che dovrebbe recare in sé uffici di studio del diritto eurounitario dotati di esperti della interpretazione di diritto, con specializzazione non solo in diritto amministrativo, ma anche in diritto dell'Unione Europea e magari in diritto comparato, con organi dotati della capacità decisionale tipica dei più alti dirigenti apicali delle massime strutture dello Stato. Mentre nella realtà le Amministrazioni, specie quelle locali, sono faticosamente tenute in linea di galleggiamento dal lavoro estenuante di pochissimi dipendenti, spesso in numero di uno o due. Dipendenti che non possono, proprio per il loro numero e per le incombenze cui fanno fronte, essere dotati delle specializzazioni e del tempo di riflessione idonei a tenere testa alle più complesse attività di interpretazione, lì dove già faticano ad individuare, nel marasma legislativo nostrano, quella che sia la norma da applicare.

E allora, non vi è chi non veda che gravare i privati e la P.A. di tali incombenze non fa che appesantire la loro posizione producendo da un lato la perdita di interesse all'investimento economico, mai sicuro e pertanto sempre sottoposto a dei costi di

accesso e consulenza insostenibili, e dall'altra o all'immobilismo dell'apparato pubblico, che è forse l'unica reazione umana sana di fronte all'impossibilità di far fronte a compiti sproporzionati, oppure alla definitiva perdita di ogni efficienza ed effettività dell'attività dell'Amministrazione, data dalla necessità di attendere molto più tempo per una decisione che necessiti di uno studio o magari di consulenze esterne (ulteriormente costose), con buona pace dei termini di conclusione del procedimento previsti per legge.

Le decisioni, seppur pregevoli in diritto e motivate con sapiente uso dell'interpretazione giuridica, paiono però manifestare, con non poco avvillimento del lettore attento, quel classico distacco tra la realtà della vita e del lavoro e l'empireo delle aule che ospitano i prestigiosi consessi delle più alte sfere dello Stato.