

## **Le tutele dei privati contro ritardi e inerzie della PA. Primi orientamenti della giurisprudenza e nuove disposizioni processuali**

**Roma, 30 Marzo 2011**

**Circolare N.19403**

Confindustria

Affari Legislativi

Il Direttore Marcella Panucci

### **Premessa**

Gli interventi normativi degli ultimi anni hanno sensibilmente migliorato il quadro delle tutele riconosciute a cittadini e imprese nei confronti della PA. In particolare, la definizione di nuove regole sui termini di conclusione dei procedimenti amministrativi e la previsione del risarcimento del danno da ritardo causato dalla PA al privato per effetto della loro colpevole inosservanza hanno fornito strumenti importanti di tutela, che hanno già trovato applicazione giurisprudenziale.

E', pertanto, proprio sull'analisi delle prime decisioni della giurisprudenza amministrativa, che ci si concentrerà nella presente Circolare, per fornire alle imprese un quadro completo dell'operatività dei nuovi strumenti e delle modalità per accedere e far valere queste forme di tutela.

Nell'analisi delle pronunce giurisprudenziali si terrà conto delle novità normative introdotte in materia processuale, con particolare riferimento alle azioni di condanna e avverso il silenzio previste dal nuovo Codice del processo amministrativo e al ricorso per l'efficienza della PA, disciplinato nell'ambito della più ampia riforma del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche del Ministro Brunetta, considerati i rilevanti riflessi che le nuove regole processuali hanno in termini di effettività delle tutele riconosciute ai privati.

Il quadro normativo di riferimento è rappresentato dagli artt. 2 e 2-*bis* della legge n. 241/1990, come modificati dall'art. 7 della legge competitività (legge n. 69/2009), su cui si veda la nostra Circolare del 21 dicembre 2009, n. 19265, dagli artt. 30 (azione di condanna) e 31 (azione avverso il silenzio) del Codice del processo amministrativo (d.lgs. n. 104/2010, su cui v. nostra *news* del 12 luglio 2010) e dal d.lgs. n. 198/2009 per l'azione per l'efficienza della PA (v. nostre *news* del 12 gennaio 2010 e del 12 luglio 2010).

L'art. 2, co. 1, della legge n. 241/1990 prevede l'obbligo della PA di concludere i procedimenti amministrativi mediante l'adozione di un provvedimento espresso, per assicurare al privato la certezza dei tempi di risposta degli uffici pubblici.

Questa disposizione viene derogata solo nell'ipotesi in cui il silenzio della PA riceve una specifica qualificazione da parte dell'ordinamento. Si tratta dei casi in cui, per finalità di semplificazione e celerità dei procedimenti, il silenzio è equiparato ad un atto di assenso (es. SCIA, DIA, silenzio-assenso), ovvero in cui, per finalità organizzative e di tutela di interessi pubblici superiori, il silenzio della PA viene equiparato al rifiuto (cd. silenzio-rigetto). Per contestare

eventuali illegittimità connesse a tali tipologie di procedimenti l'azione prevista dall'ordinamento è quella di annullamento di cui all'art. 29 del Codice del processo amministrativo che, come per i provvedimenti espressi, può essere proposta nel termine di decadenza di 60 giorni per violazione della legge, incompetenza o eccesso di potere.

Al di fuori di questi casi, la PA, oltre all'obbligo di concludere il procedimento avviato su istanza del privato o iniziato d'ufficio, deve anche rispettare i **termini previsti dalle norme di legge o di regolamento**. Se non lo fa, il silenzio è considerato inadempimento all'obbligo di provvedere (cd. silenzio-inadempimento)

Al riguardo, l'art. 2 della legge n. 241 ha ridotto drasticamente i termini per la conclusione dei procedimenti, fissandoli in via generale a 30 giorni, a meno che con regolamento statale o con norme regionali vengano innalzati fino a 90 o 180 giorni per motivi legati alla complessità delle procedure, esigenze organizzative o rilevanza degli interessi tutelati. L'obiettivo della norma è accelerare l'attività degli uffici pubblici, posto che il tempo per la definizione delle pratiche amministrative costituisce un importante fattore per la programmazione e lo svolgimento delle attività private, soprattutto per quelle economiche, per le quali la veloce definizione dei procedimenti amministrativi costituisce un fattore di competitività.

A testimoniare l'importanza che il Legislatore assegna alla certezza e celerità dei tempi di risposta della PA per il privato è l'art. 29, co. 2-*bis*, della legge n. 241, anch'esso modificato dalla legge n. 69, che considera la disciplina dei termini di conclusione dei procedimenti **livello essenziale delle prestazioni** concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. m), Cost. Rientrano nel concetto di "diritti civili e sociali" anche gli interessi legittimi, cioè le posizioni giuridiche soggettive riconosciute dall'ordinamento ai privati quando entrano in rapporto con la PA nell'esercizio dei suoi poteri autoritativi (artt. 24 e 113, Cost.). Considerato il riparto di competenze normative disposto dalla Costituzione all'art. 117, lo Stato deve quindi consentire alle regioni di regolare i procedimenti di loro competenza nel rispetto delle norme minime previste dall'art. 2 della legge n. 241.

La violazione dei termini procedurali costituisce anche il presupposto per il riconoscimento del **danno da ritardo** patito dal privato ai sensi dell'art. 2-*bis* della legge n. 241. Anche tale disposizione è vincolante per tutte le amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 29, co. 1, della medesima legge. Tuttavia, in questo caso la norma non rappresenta un livello essenziale delle prestazioni che devono essere garantite su tutto il territorio, per cui è esclusa la necessità di assicurare alle regioni un margine di potestà normativa, posto che il tema rientra nell'ambito dell'**ordinamento civile**, su cui lo Stato ha competenza esclusiva (art. 117, co. 2, lett. l, Cost.). Infatti, l'art. 2-*bis* della legge n. 241 può essere considerato un'applicazione del generale principio contenuto nell'**art. 2043 c.c.**, che riconosce il diritto (soggettivo) al risarcimento dei danni patiti in conseguenza della condotta dolosa o colposa tenuta da terzi, compresa la PA.

Il rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi delinea il contenuto dell'interesse legittimo del privato che entra in rapporto con la PA, la

cui violazione rende azionabile in giudizio tale interesse al fine di ottenere protezione dal giudice. Il danno da ritardo invece è la lesione di quello che la dottrina e la giurisprudenza (v. per tutte Cassazione, sent. n. 500/1999) chiamano "*bene della vita*" o "*interesse sostanziale*", che a differenza dell'interesse di mero fatto, rileva per l'ordinamento e alla cui tutela è strumentale l'interesse legittimo del privato. La lesione di tale interesse quindi non genera di per sé un danno risarcibile. Affinché si verifichi ciò è necessario che attraverso la violazione dell'interesse legittimo (violazione dei termini del procedimento) consegua anche uno svantaggio o un mancato vantaggio nella sfera giuridica del privato titolare dell'interesse, che giustificano la richiesta di risarcimento alla PA responsabile.

L'omesso o ritardato esercizio della funzione pubblica rileva quindi sotto due profili: il primo attiene all'illegittimità della condotta della PA connessa alla violazione delle regole del procedimento (obbligo di provvedere nei termini definiti con legge o regolamento); il secondo all'illiceità della condotta della PA che, nel violare le regole del procedimento, cagiona un danno ingiusto al privato.

A fronte di un quadro normativo sui tempi dei procedimenti sufficientemente delineato, la tutela degli interessi dei privati è in concreto rimessa agli strumenti di *enforcement* previsti dall'ordinamento, considerata la patologica inosservanza degli stessi da parte degli uffici pubblici.

Le azioni concesse al privato per contrastare gli effetti negativi di tali condotte della PA sono rappresentate dall'**azione avverso il silenzio** (art. 31, Codice del processo amministrativo), diretta a censurare l'illegittima violazione delle regole procedurali, e l'**azione risarcitoria** (art. 30, Codice del processo amministrativo), diretta al ristoro del privato danneggiato.

La violazione dei termini di conclusione dei procedimenti rileva anche ai fini dell'esperimento del **ricorso diretto a ripristinare le condizioni di efficienza di una determinata PA** (art. 1, d.lgs. 198/2010). Si tratta, come si vedrà, di una particolare tipologia di azione che può essere esercitata collettivamente dai privati, anche per mezzo delle associazioni o comitati di rappresentanza di interessi collettivi.

## **1. Azione avverso il silenzio**

### *1.1. Presupposti ed effetti dell'azione*

Con l'approvazione del nuovo Codice del processo amministrativo è stata riscritta la disciplina del ricorso contro il silenzio della PA, prima contenuta nell'artt. 2, co. 8, della legge n. 241 e nell'art. 21-*bis* della legge TAR (legge n. 1034/1971). L'art. 3, co. 2, lett. a), dell'Allegato 4 del Codice ha sostituito l'art. 2, co. 8, della n. 241, stabilendo che la tutela in materia di silenzio della PA è disciplinata dal Codice, mentre l'art. 4, co. 1, n. 10), del medesimo Allegato ha abrogato l'art. 21-*bis* della legge TAR.

A decorrere dal 16 settembre 2010 la nuova disciplina del ricorso contro il silenzio della PA è quindi contenuta negli artt. 31 e 117 del Codice.

L'art. 31 del Codice disciplina i presupposti per l'esercizio dell'azione. La norma prevede che, decorsi i termini per la conclusione del procedimento amministrativo, chi vi ha interesse può chiedere l'accertamento dell'obbligo della PA di provvedere.

L'azione può essere proposta **fintanto che perdura l'inadempimento**, ma in ogni caso **non oltre un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento** (art. 31, co. 2, Codice). Si tratta di un **termine di decadenza** la cui *ratio* è di stabilizzare la situazione venutasi a creare per effetto dell'inerzia della PA. Trattandosi di decadenza e non di prescrizione, solo l'esercizio dell'azione ha effetti interruttivi (si v. art. 2966, c.c.). Ciò comporta che eventuali diffide (sulle quali si veda il paragrafo seguente), non hanno alcun effetto ai fini della sua decorrenza.

Tuttavia, il Codice fa salva la possibilità di **riproporre l'istanza** di avvio del procedimento da parte del privato, anche qualora sia scaduto il termine di decadenza dell'azione avverso il silenzio (art. 31, co. 2), sul presupposto che quest'ultima incide su posizioni giuridiche processuali e non sostanziali.

Sebbene il Codice utilizzi il termine "*accertamento*", l'azione avverso il silenzio rappresenta una **tipica azione di condanna**. Infatti, mediante tale rimedio giurisdizionale il privato ottiene una pronuncia da parte del giudice amministrativo con la quale si ordina alla PA inadempiente di provvedere.

La pronuncia del giudice ha quindi per oggetto l'obbligo o meno della PA di adottare il provvedimento conclusivo del procedimento, ma non l'atto positivo chiesto dal privato ai fini della soddisfazione del suo interesse.

L'art. 31, co. 3, del Codice tuttavia consente al giudice di pronunciarsi sulla **fondatezza della pretesa** dedotta il giudizio quando si tratta di attività vincolata, ossia quando la PA, accertati i presupposti richiesti dalla legge, deve provvedere in senso favorevole al privato senza alcuna valutazione discrezionale, o quando, pur trattandosi di attività discrezionale, non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e non sono necessari adempimenti istruttori. Tale valutazione da parte del giudice deve essere condotta caso per caso.

La norma recepisce la giurisprudenza formatasi durante la vigenza della precedente disciplina (si v. Consiglio di Stato, IV, sent. n. 5311/2007), che prevedeva genericamente la possibilità per il giudice amministrativo di conoscere la fondatezza della pretesa del privato (art. 2, co. 8, legge n. 241).

Nel caso in cui al giudice sia consentito di conoscere la fondatezza della pretesa **la PA può essere condannata a provvedere in senso favorevole al privato**. Tale condanna però non sostituisce l'emanazione del provvedimento di esclusiva spettanza della PA. L'azione avverso il silenzio, infatti, rientra nella cd. **giurisdizione generale di legittimità**, riguardante atti, provvedimenti e omissioni della PA, ai fini della tutela degli interessi legittimi (art. 7, co. 4, Codice). Tale tipologia di giurisdizione si differenzia quindi da quella con **cognizione estesa al merito**, nella quale il giudice amministrativo nei casi consentiti dalla legge può sostituirsi alla PA, adottando un nuovo atto, ovvero modificando o riformando quello impugnato (artt. 7, co. 6, 34, co. 1, lett. d), 134, Codice).

La pronuncia del giudice può quindi obbligare la PA a provvedere in senso favorevole al privato in conformità alle indicazioni contenute nella sentenza, ferma restando per la stessa la titolarità di adottare il relativo atto. L'impossibilità per il giudice di sostituirsi alla PA deriva dal fatto che, una volta intervenuta la pronuncia del primo, alla seconda non sarebbe consentito di intervenire mediante gli ordinari poteri di autotutela amministrativa (es. revoca), qualora ne ricorrano i presupposti, con evidente pregiudizio per la tutela degli interessi pubblici. Infatti, la PA non potrebbe con proprio atto privare di efficacia la sentenza del giudice, posto che per il principio della divisione dei poteri non è titolare di tali prerogative.

Va infine segnalato che, nel silenzio della norma, l'accertamento della **manifesta infondatezza** dell'istanza del privato alla PA dovrebbe portare a una pronuncia di rigetto da parte del giudice amministrativo, posto che risulterebbe priva di utilità pratica una pronuncia del giudice che ordinasse alla PA di rigettare l'istanza del privato.

### *1.2. Profili processuali*

Il Codice del processo amministrativo ha mantenuto la specialità del **rito camerale** applicabile al ricorso avverso il silenzio (art. 87, co. 2, lett. b), Codice), in linea con quanto prevedeva l'art. 21-*bis* della legge TAR. La *ratio* di tale specialità va rintracciata nell'esigenza di assicurare al privato una tutela celere nelle ipotesi di inerzia della PA. Infatti, nei procedimenti in camera di consiglio tutti i termini processuali sono dimezzati rispetto a quelli del processo ordinario, tranne quelli per la notificazione del ricorso introduttivo del giudizio, del ricorso incidentale e dei motivi aggiunti (art. 87, co. 3, Codice).

Il procedimento applicabile al giudizio sul silenzio della PA è disciplinato dall'art. 117 del Codice. La norma prevede che il ricorso avverso il silenzio della PA è proposto, anche **senza previa diffida**, con atto notificato all'amministrazione e ad almeno un controinteressato nei termini indicati nell'art. 31, co. 2, del Codice.

Come nella precedente disciplina, la diffida della PA ai sensi dell'art. 25 del TU n. 3/1957, non costituisce più una condizione di procedibilità, la cui assenza determina il rigetto della domanda. La diffida inoltre non rappresenta, come visto, nemmeno uno strumento idoneo a interrompere il decorso dei termini di decadenza per l'esercizio dell'azione avverso il silenzio.

La previa diffida della PA rappresenta quindi una facoltà, la cui utilità pratica può essere ravvisata nel fatto che con essa il privato oltre a sollecitare una risposta dalla PA messa in mora si procura anche materiale documentale da utilizzare a fini probatori nell'eventuale giudizio risarcitorio. A tale riguardo, infatti, il pronunciamento della PA dopo la diffida può contribuire a far emergere la sua condotta dolosa o colposa dovuta all'assenza di elementi ostativi per l'emanazione nei termini di legge o di regolamento del provvedimento conclusivo del procedimento.

Il ricorso avverso il silenzio è deciso con **sentenza in forma semplificata** (art. 74, Codice) e in caso di accoglimento il giudice ordina alla PA di

provvedere entro un dato termine, non superiore di norma a 30 giorni (art. 117, co. 2, Codice).

Con la sentenza il giudice può nominare un **commissario *ad acta***, ove occorra, ovvero lo nomina successivamente ad essa dietro istanza del privato (art. 117, co. 3, Codice). L'espressione "*ove occorra*" non è chiaro se faccia riferimento a una valutazione che il giudice debba condurre caso per caso con annesso potere di nomina d'ufficio del commissario o se invece si riferisca al dovere dello stesso di provvedere in ordine all'esplicita richiesta del privato di effettuare tale nomina, contenuta nel ricorso introduttivo del giudizio sul silenzio. La formulazione della norma sembra lasciare aperta la possibilità per il giudice di procedere alla nomina d'ufficio, perlomeno nelle ipotesi di inerzia della PA protratta nel tempo.

Il commissario *ad acta* è un ausiliare del giudice (art. 21, Codice), che viene nominato quando quest'ultimo deve sostituirsi alla PA. Nel caso in cui il commissario venga nominato con la sentenza che definisce il giudizio sul silenzio, il suo intervento è subordinato alla mancata osservanza da parte della PA dell'obbligo di provvedere (Consiglio di Stato, sez. V, sent. n. 230/2002).

Nel caso in cui il commissario venga invece nominato dietro richiesta del privato non si instaura un vero e proprio giudizio di ottemperanza ai sensi degli artt. 114 e ss. del Codice. Infatti, la nomina del commissario su istanza di parte nell'ambito del procedimento contro il silenzio prescinde dal passaggio in giudicato della sentenza e rappresenta una fase del complesso *iter* processuale che racchiude sia la fase della condanna che quella dell'attuazione dell'obbligo di provvedere della PA.

A testimoniare l'unicità di tale *iter* processuale è la norma contenuta nell'art. 117, co. 4, del Codice, in base alla quale il giudice conosce di tutte le questioni relative all'esatta adozione del provvedimento richiesto, ivi comprese quelle inerenti agli atti del commissario. Questa norma evidenzia che il giudizio relativo al silenzio è unitario, anche se al suo interno si distinguono sostanzialmente due fasi, una di cognizione e l'altra di esecuzione, entrambe soggette alla giurisdizione del medesimo giudice amministrativo.

L'art. 117, co. 5, del Codice stabilisce che nel caso in cui nel corso del giudizio contro il silenzio sopravviene il provvedimento della PA, tale atto può essere impugnato anche con la proposizione di **motivi aggiunti** (art. 43, Codice), nei termini e con il rito previsti per tale provvedimento. In questo caso l'intero giudizio prosegue secondo tale rito.

Prima dell'entrata in vigore del Codice l'emanazione del provvedimento da parte della PA nelle more del giudizio contro il silenzio determinava, secondo la giurisprudenza, l'improcedibilità dell'azione per sopravvenuta carenza dell'interesse ad agire (v., tra le tante, Consiglio di Stato, sez. VI, sent. n. 2237/2007). Tale impostazione onerava il privato a instaurare un nuovo giudizio per l'eventuale contestazione del provvedimento sopravvenuto. Si comprende allora la ragione per la quale con il Codice, ai fini di economia processuale, abbia invece concesso ai privati di impugnare mediante motivi aggiunti l'atto sopravvenuto. Mediante tale rimedio processuale, infatti, il privato può introdurre nel giudizio nuove ragioni o nuove domande (es. azione

di annullamento *ex art. 29, Codice*), purchè rispetti i termini previsti per l'impugnazione del nuovo provvedimento.

Infine, l'art. 117, co. 6, del Codice consente l'**esercizio congiunto dell'azione contro il silenzio e di quella risarcitoria**, contravvenendo alla giurisprudenza formatasi durante la vigenza dell'art. 21-*bis* della legge TAR (si v., tra le tante, Consiglio di Stato, sez. IV, sent. n. 1873/2008), che non ne ammetteva la contestuale proposizione, per incompatibilità con il rito accelerato previsto per la prima con le esigenze di accertamento connesse all'esperimento della seconda.

Anche in questo caso la *ratio* della norma è di favorire l'economia processuale, concedendo al giudice la facoltà di definire con il rito camerale il giudizio sul silenzio e con l'ordinario quello relativo alla domanda di risarcimento.

## 2. L'azione per il risarcimento del danno da ritardo

*2.1. Gli elementi costitutivi del diritto al risarcimento del danno. La sentenza n. 1271/2011 della V sezione del Consiglio di Stato*

L'art. 2-*bis* della legge n. 241/1990 riconosce ai privati il diritto al risarcimento del danno ingiusto cagionato dalla PA in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa dei termini di conclusione del procedimento amministrativo.

Gli elementi della fattispecie del danno da ritardo sono:

- la **violazione dolosa o colposa** dei termini del procedimento (elemento soggettivo);
- l'esistenza di un **danno ingiusto** per il privato (elemento oggettivo);
- il **nesso di causalità** tra la condotta della PA e il danno patito dal privato.

Non rappresenta un elemento costitutivo della fattispecie la **spettanza del provvedimento richiesto dal privato**. L'art. 2-*bis* della legge n. 241 riconosce infatti il risarcimento del danno **indipendentemente dalla positiva conclusione del procedimento amministrativo**. Al riguardo, la recente giurisprudenza ha affermato che l'art. 2-*bis* della legge n. 241 trova applicazione anche in mancanza di conclusione del procedimento autorizzatorio o nell'ipotesi di conclusione con esito negativo (come anticipato nella nostra Circolare del 21 dicembre 2009, n. 19265), posto che *"il ritardo nella conclusione di un qualunque procedimento, qualora incidente su interessi pretensivi agganciati a programmi di investimento di cittadini o imprese, è sempre un costo, dal momento che il fattore tempo costituisce una essenziale variabile nella predisposizione e nell'attuazione di piani finanziari relativi a qualsiasi intervento, condizionandone la relativa convenienza economica"* (Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, sent. n. 1368/2010).

Il privato che agisce in giudizio per chiedere il risarcimento del danno da ritardo ha l'**onere di provare** tutti gli elementi costitutivi del proprio diritto, in virtù della regola generale di cui all'art. 2697 c.c. (Consiglio di Stato, sez. V, sent. n. 6797/2010; TAR Toscana, sez. II, sent. n. 84/2011).

Con la recente sentenza n. 1271 della V sezione del Consiglio di Stato sono stati forniti importanti chiarimenti in merito agli elementi costitutivi della fattispecie del danno da ritardo e alla tipologia di danni risarcibili.

La questione affrontata dal Consiglio di Stato riguardava la richiesta di risarcimento del danno per il ritardo di 2 anni nel rilascio di un permesso di costruire, che in primo grado il TAR aveva disatteso (TAR Puglia, sent. n. 623/2007). La richiesta risarcitoria riguardava i danni derivanti dalla ritardata stipulazione dei contratti di acquisto dell'immobile da costruire, già oggetto di contratti preliminari, nonché il danno biologico subito per effetto delle patologie insorte in conseguenza della condotta omissiva del Comune.

Di seguito i passaggi salienti della pronuncia.

### Elemento soggettivo

Il TAR, pur riconoscendo la violazione dei termini procedurali, aveva rigettato la pretesa del privato ritenendo insussistente il requisito della colpa in capo al Comune, per effetto di una particolare complessità della fattispecie e per la non completezza della documentazione istruttoria imputabile al privato.

In particolare, il TAR aveva richiamato i seguenti elementi al fine di escludere la colpa del Comune, che il Consiglio di Stato ha però disconosciuto:

- **incompletezza della documentazione**, che il privato aveva prodotto per intero solo in un secondo momento. Il Consiglio al riguardo ha disposto che dal momento in cui il privato aveva assolto a tale incombenza il Comune avrebbe dovuto provvedere nel termine di legge, cosa che non si è verificata;
- **presenza di due pareri contrapposti della Soprintendenza**, che aveva indotto il Comune a effettuare ripetute richieste istruttorie alla stessa per dirimere tale contrasto. Il Consiglio di Stato ha però ritenuto non idonee tali richieste a giustificare il ritardo, posto che la Soprintendenza aveva già rilasciato il proprio parere favorevole, per cui la verifica del Comune, finalizzata in realtà a contestare la legittimità della determinazione della Soprintendenza, è stata ritenuta esorbitante rispetto alle sue competenze;
- **richiesta di un parere a un legale**, non andata a buon fine per ragioni di incompatibilità. Tale richiesta è stata considerata dal Consiglio di Stato un espediente per non assumere la determinazione finale del procedimento, la cui istruttoria era ormai completa;
- **necessità del pagamento dell'occupazione del suolo pubblico**. Al riguardo, il Consiglio ha ritenuto tale pagamento un mero adempimento non idoneo a condizionare il proseguimento del procedimento;
- **necessità di attendere la definizione del giudizio di impugnazione della concessione edilizia**, con la quale era stata data origine all'intera edificazione, proposto dai proprietari di uno stabile confinante. Al riguardo, il Consiglio ha ritenuto non idonea la pendenza di un giudizio sulla originaria concessione edilizia a paralizzare il procedimento amministrativo diretto al rilascio del permesso di costruire, a meno che il giudice non avesse sospeso o annullato tale concessione, ovvero lo

stesso Comune non fosse intervenuto in via di autotutela amministrativa sulla stessa;

- **necessità di sostituire, per ragioni di incompatibilità, il Responsabile dell'Ufficio tecnico del Comune.** A questo riguardo, il Consiglio ha ritenuto del tutto pretestuosa la motivazione addotta dal Comune, trattandosi di una vicenda organizzata della PA, che non rileva ai fini del rispetto dei termini di conclusione del procedimento, essendo anzi compito della stessa predisporre le misure organizzative necessarie per assicurare la loro osservanza.

Sulla base di tali considerazioni il Consiglio di Stato ha ritenuto imputabile al Comune per colpa la violazione dei termini di conclusione del procedimento, confermando le indicazioni contenute nella sentenza della Corte di Cassazione n. 500/1999, nella quale si faceva riferimento alla cd. **colpa d'apparato**, intesa come violazione delle norme di imparzialità, correttezza e buona amministrazione, e da cui è possibile desumere che il dolo o la colpa nell'illecito derivante dalla violazione dei termini procedurali costituiscono i criteri di imputazione della responsabilità per il danno eventualmente subito dal privato.

Infatti, la violazione dei termini di conclusione del procedimento rappresenta il presupposto oggettivo per considerare ingiusto l'eventuale danno patito dal privato, ma affinché tale danno risulti imputabile soggettivamente alla PA è necessario che ad essa possa essere addebitata una condotta dolosa o colposa.

Nell'illecito extracontrattuale il dolo è tradizionalmente considerato come l'intenzione e la volontà di tenere il comportamento fonte di danno ingiusto per il terzo. La colpa invece si configura quando il danno è stato provocato dall'inosservanza di regole di prudenza, perizia e diligenza.

Se la giurisprudenza amministrativa ha sufficientemente delineato i tratti distintivi della colpa che caratterizza l'illecita attività della PA (violazione delle norme di imparzialità, correttezza e buona amministrazione), in merito al dolo le indicazioni da essa fornite non sono state molte.

Al riguardo, appare utile citare la recente pronuncia del Consiglio di Stato che, di fronte alla richiesta di danno subito da un privato a causa della condotta dolosa di un funzionario comunale che aveva agito per il perseguimento di un proprio interesse personale, e che per tale condotta era stato anche ritenuto responsabile penalmente, ha escluso la responsabilità dell'amministrazione comunale nella quale prestava servizio tale funzionario. La condotta di quest'ultimo era, infatti, frutto di un disegno criminoso imputabile al solo funzionario, non invece espressione di una colpa di apparato (Consiglio di Stato, sez. IV, sent. n. 1335/2011).

Da tale pronuncia sembra possibile ricavare che affinché la condotta della PA possa essere considerata dolosa ai fini del risarcimento del danno, compreso quello da ritardo, è necessario che l'atteggiamento tenuto dalla stessa possa essere ritenuto espressione di una **precisa scelta, organizzativa e gestionale, dell'apparato.**

Elemento oggettivo

In merito alla prova dell'elemento oggettivo, il Consiglio di Stato, in linea con i principi già consolidatisi nella giurisprudenza, ha ribadito che spetta al privato fornire in modo rigoroso la prova dell'esistenza del danno. Non trova, infatti, applicazione al riguardo il cd. **principio acquisitivo**, che attiene allo svolgimento dell'istruttoria e non all'allegazione dei fatti e alla loro dimostrazione.

Inoltre, il Consiglio ha confermato l'inapplicabilità, ai fini della dimostrazione dell'esistenza del danno, dell'art. 1226 c.c., che attiene alla **valutazione equitativa del danno** già provato nella sua esistenza. Tale norma infatti è applicabile solo nel caso in cui sia impossibile provare l'ammontare preciso del pregiudizio subito.

Il Consiglio ha anche precisato che, una volta dimostrata l'esistenza del danno, ai fini della prova del suo esatto ammontare, che grava sempre sul privato, può essere considerata **sufficiente l'indicazione di taluni criteri di quantificazione** dello stesso, salvo il potere del giudice di vagliarne la condivisibilità attraverso l'apporto tecnico del consulente o, comunque, quando il privato fornisca un **principio di prova della sua quantificazione**.

Quanto alla **tipologia di danni risarcibili**, il Consiglio di Stato ha riconosciuto che la mancata disponibilità immediata del prezzo di acquisto degli immobili costituisce una voce di danno meritevole di ristoro. Al riguardo, il Consiglio ha ritenuto che per effetto del ritardo nel rilascio del permesso di costruire il privato ha subito un danno pari alla somma degli interessi legali applicabili agli importi riferibili ad ogni singola operazione di compravendita, nonché all'ammontare degli interessi e spese sostenute dal privato per un finanziamento bancario, che non sarebbe stato contratto o sarebbe stato subito estinto in caso di insussistenza del ritardo.

Il Consiglio, inoltre, ha riconosciuto la **risarcibilità dell'importo corrispondente all'ammontare dell'ICI** pagata dal privato nel periodo in cui si è configurato il ritardo, che lo stesso non avrebbe continuato a pagare in caso di stipula dei contratti di compravendita.

Con riferimento alle **spese legali**, il Consiglio ha anche riconosciuto la risarcibilità di quelle che il privato ha sopportato per resistere in un giudizio promosso contro di lui da un terzo per effetto della ritardata stipula del contratto definitivo di vendita dell'immobile.

Sulla richiesta di **risarcimento per le perdite di esercizio**, il Consiglio di Stato, pur non negando l'astratta risarcibilità di tale voce di danno, ha disatteso la richiesta del privato poiché ritenuta alternativa alla analitica valutazione degli elementi di danno effettuata.

Infine, oltre ai danni patrimoniali, sono stati riconosciuti al privato anche i **danni derivanti dall'insorgenza di una patologia medica (cd. danno biologico)**, dovuta allo stress e alle preoccupazioni per l'attività economica sopportati a causa del ritardo.

*Nesso di causalità*

Dalla sentenza del Consiglio di Stato emergono utili indicazioni anche in merito all'onere che incombe sul privato di provare il nesso causale tra la condotta della PA e il danno.

Infatti, dalla sentenza emerge che tale onere può essere considerato assolto quando il privato deposita una serie di **elementi probatori utili a dimostrare il nesso causale tra la condotta della PA e il danno**, rappresentati nel caso oggetto della pronuncia in questione dai documenti del procedimento, dalla relazione sul valore complessivo dell'immobile, dai bilanci di esercizio attestanti le perdite subite e dalla perizia di parte circa il danno biologico.

Il Consiglio di Stato invece non ha ritenuto provato il nesso causale tra il ritardo della PA e il danno derivante dalla stipula dei contratti definitivi di compravendita a un prezzo inferiore rispetto a quello pattuito nei contratti preliminari, in applicazione di uno sconto concesso per effetto della loro ritardata stipula, in ordine ai quali il privato si era limitato a semplici dichiarazioni di parte senza produrre adeguati elementi probatori in grado di dimostrare alcun rapporto causale.

## *2.2. Profili processuali*

La domanda di risarcimento dei danni derivanti dall'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento può essere proposta entro il **termine di decadenza di 120 giorni**, che iniziano a decorrere dopo un anno dalla scadenza del termine per provvedere previsto dalla legge o da regolamento (art. 30, co. 4, Codice del processo amministrativo). La competenza è del giudice amministrativo (art. 30, co. 6, Codice).

L'art. 2-*bis*, co. 2, della legge n. 241, che prevedeva la prescrizione quinquennale del diritto al risarcimento del danno, è stato abrogato dall'art. 4, co. 1, n. 14), dell'Allegato n. 4 del Codice, per cui attualmente l'azione risarcitoria avente a oggetto il danno da ritardo è soggetta unicamente al suddetto termine di decadenza.

L'art. 31, co. 1, del Codice consente l'**esercizio dell'azione risarcitoria congiuntamente ad altra azione o in via autonoma**.

Tale disposizione ha posto fine al dibattito istauratosi tra la Suprema Corte di Cassazione e il Consiglio di Stato in merito alla cd. **pregiudiziale amministrativa**, ossia l'azione volta a contestare la legittimità del provvedimento o della inerzia della PA come condizione necessaria per ottenere il risarcimento.

La norma infatti accoglie, almeno formalmente, la tesi sostenuta dalla Suprema Corte, che, a partire dalla sent. n. 500/1999, ha ritenuto autonoma l'azione risarcitoria contro la PA, con l'obiettivo di assicurare piena ed effettiva tutela ai privati. In senso contrario, invece, il Consiglio di Stato aveva individuato nella pregiudizialità amministrativa, paragonabile a una sorta di condizione di accoglimento della domanda risarcitoria, il riflesso delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute al giudice amministrativo, come giudice competente in merito al legittimo esercizio della funzione pubblica, nonché il presidio per evitare il raggirio delle disposizioni in materia di decadenza dell'azione diretta a contestare la legittimità dell'attività amministrativa, la cui

*ratio* è da sempre stata individuata nella necessità di assicurare un certo margine di stabilità alla stessa e la certezza del diritto.

In materia di danno da ritardo, tale orientamento non era stato inizialmente applicato dal Consiglio di Stato. Esistono, infatti, alcune pronunce con le quali era stata negata l'esistenza di un rapporto di pregiudizialità tra l'azione diretta a contestare la illegittimità dell'omissione amministrativa e quella risarcitoria, posto che in materia di silenzio-inadempimento non esiste alcun atto da demolire mediante annullamento, trattandosi di una mera condotta della PA (Consiglio di Stato, sez. VI, sentt. n. 3338/2002 e 5995/2004).

Tuttavia, in alcune successive pronunce dei giudici di merito è stato riconosciuto un rapporto di pregiudizialità tra l'azione avverso il silenzio della PA e quella risarcitoria, sul presupposto che il previo accertamento dell'illegittimità del silenzio della PA costituisse la condizione necessaria per l'accertamento del danno ingiusto cagionato dal ritardo nell'esercizio della funzione pubblica (v., ad es., TAR Puglia, Bari, sez. II, sent. n. 56/2005).

Anche dopo l'entrata in vigore del Codice, quest'orientamento ha continuato a trovare applicazione in alcune pronunce dei giudici di merito, con le quali si è sostenuto una sorta di rapporto di pregiudizialità tra l'azione contro il silenzio e quella risarcitoria (TAR Lombardia, sez. I, sent. n. 35/2011; TAR Lombardia, sez. IV, sent. n. 6989/2010). Tali pronunce, infatti, hanno ribadito l'impostazione secondo cui il previo esperimento dell'azione avverso l'inerzia della PA costituisce la condizione per il riconoscimento del diritto al risarcimento del danno da ritardo, posto che con la prima il giudice accerta la spettanza del bene della vita cui aspira il privato.

Le decisioni in questione rimandano però alla sentenza della Corte di Cassazione n. 8384/2008, relativa a una causa di esproprio, in cui l'amministrazione comunale aveva tardato ad adeguare la disciplina del vincolo urbanistico alle previsioni di una legge regionale sopravvenuta, determinando una situazione di incertezza circa la qualificazione delle aree. La Corte in questo caso ha ritenuto necessaria la previa contestazione dell'inerzia della PA per individuare un rapporto qualificato e differenziato tra soggetto pubblico e privato, che nasce per effetto della sentenza conclusiva del giudizio di tipizzazione del silenzio, e per poter in questo modo identificare l'eventuale lesione di un bene della vita.

Si tratta evidentemente di una fattispecie differente rispetto a quella che si configura nel caso in cui un privato rivolge un'istanza alla PA per il rilascio di un provvedimento, poiché la presentazione dell'istanza determina di per sé la nascita di un rapporto qualificato tra il soggetto pubblico e quello privato, all'interno del quale è possibile ravvisare precisi obblighi in capo al primo.

Inoltre, la nuova disciplina dell'art. 2-*bis* della legge n. 241, che riconosce il risarcimento del danno da ritardo indipendentemente dalla spettanza del provvedimento richiesto, rende superfluo il previo accertamento della spettanza del bene della vita mediante il giudizio avverso il silenzio, posto che a rilevare ai fini del giudizio risarcitorio è la violazione illegittima dei termini di conclusione del procedimento a cui sia connessa la produzione di un danno per il privato, qualificabile come ingiusto poiché derivante da una condotta della PA contraria alla legge.

Tuttavia, se il rapporto di pregiudizialità tra l'azione avverso il silenzio e quella risarcitoria non appare più configurabile nei termini definiti dalla giurisprudenza anteriore al Codice, va segnalato che l'art. 30, co. 3, dello stesso prescrive che il giudice, nel determinare il risarcimento, valuta tutte le circostanze e il comportamento complessivo delle parti ed esclude il risarcimento dei danni che si sarebbero potuti evitare usando l'ordinaria diligenza, anche attraverso l'esperimento degli strumenti di tutela previsti.

Tale disposizione, simile a quella contenuta nell'art. 1227 c.c., relativa al concorso di colpa del creditore, reintroduce sotto differenti sembianze un **nesso di dipendenza tra l'azione diretta a contestare l'illegittima attività (o inattività) della PA e l'azione risarcitoria**, posto che la norma sembra costituire per il giudice una regola di giudizio che gli consente di disattendere in tutto o in parte, con valutazione prognostica da condurre caso per caso, la richiesta di risarcimento qualora riconosca che il previo esperimento di altri strumenti di tutela avrebbero consentito di evitare il danno.

### 3. Il ricorso per l'efficienza della PA

#### 3.1. Presupposti ed effetti dell'azione

Il d.lgs. n. 198/2009 disciplina il ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di pubblici servizi. Tale decreto, assieme al d.lgs. n. 150/2009, dà attuazione alla legge n. 15/2009, che prevede misure dirette a incrementare i livelli di efficienza del lavoro pubblico (Riforma Brunetta).

Il ricorso in questione non si applica alle Autorità amministrative indipendenti, agli organi giurisdizionali, alle assemblee legislative, agli altri organi costituzionali e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 1, co. 1-ter, d.lgs. 198).

Il ricorso per l'efficienza della PA è un'**azione collettiva** che ha lo scopo di ripristinare il corretto svolgimento delle funzioni o la corretta erogazione dei servizi pubblici. Sotto questo punto di vista, il rimedio in esame presenta forti similitudini con le **azioni popolari**, in quanto attribuisce ai singoli nuove posizioni giuridiche soggettive da azionare in giudizio per la tutela di interessi generali.

Infatti, il d.lgs. n. 198 consente ai singoli individui di agire per la **tutela di interessi appartenenti ad una determinata collettività di riferimento**. A questo riguardo, va segnalato, che già prima del d.lgs. n. 198 la giurisprudenza aveva riconosciuto la tutela giurisdizionale del corretto funzionamento degli uffici pubblici, individuato come bene espressione di interessi diffusi, attribuendo però alle sole associazioni rappresentative di interessi collettivi la relativa legittimazione ad agire in giudizio.

Il ricorso è esperibile nel caso in cui determinati comportamenti della PA o dei concessionari di pubblici servizi ledano gli interessi di una pluralità di utenti e consumatori. In particolare, l'azione può essere proposta nel caso di:

- mancata o ritardata emanazione di atti amministrativi generali, obbligatori e non aventi contenuto normativo;

- violazione degli obblighi contenuti nelle carte di servizi o degli *standard* qualitativi ed economici, che ciascuna amministrazione deve definire sulla base delle Linee guida della Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità, adottate con la delibera n. 88/2010. Gli *standard* dei concessionari di servizi pubblici sono definiti dalle competenti Autorità di regolazione.

Come anticipato, la legittimazione ad agire è riconosciuta ai titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei, qualora derivi una lesione diretta, concreta ed attuale degli stessi per effetto di una delle condotte sopra illustrate (art. 1, co. 1, d.lgs. n. 198). Il ricorso per l'efficienza della PA, a differenza dell'azione di classe prevista per i consumatori dall'art. 140-*bis* del d.lgs. n. 205/2006 (su cui si veda la nostra Circolare del 16 ottobre 2009, n. 19244), **può quindi essere esperito anche dalle imprese.**

Legittimati ad agire sono anche le **associazioni o i comitati** a tutela degli interessi dei propri associati (art. 1, co. 4, d.lgs. n. 198), sempre che tali interessi siano compresi nella categoria di quelli giuridicamente rilevanti ed omogenei, per i quali sussiste una lesione diretta, concreta ed attuale in conseguenza della condotta della PA o del concessionario.

Il rimedio in questione non ha natura risarcitoria. Esso, infatti, è volto unicamente a correggere eventuali malfunzionamenti o disservizi della PA o dei concessionari. Per la tutela risarcitoria rimangono fermi gli ordinari rimedi previsti dall'ordinamento (es. azione risarcitoria per il danno da ritardo *ex art.* 30 del Codice).

Il ricorso è devoluto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (art. 1, co. 7, d.lgs. n. 198), che pertanto può conoscere anche delle controversie nelle quali si faccia questione di diritti soggettivi (art. 7, co. 5, Codice).

Se il giudice accerta la violazione, l'omissione o l'inadempimento da parte della PA o del concessionario di pubblico servizio contro i quali il ricorso è rivolto, ordina agli stessi di porvi rimedio entro un congruo termine (art. 4, co. 1, d.lgs. n. 198).

L'art. 7 del d.lgs. n. 198 rinvia la concreta operatività dell'istituto alla preventiva definizione degli obblighi delle Carte dei servizi e degli *standard* e alla successiva emanazione di uno o più DPCM di attuazione.

Tuttavia, in attesa del completamento della fase attuativa del decreto, l'azione può già essere esercitata in caso di inosservanza dei termini fissati da leggi o regolamenti o degli obblighi contenuti nelle Carte dei servizi delle singole amministrazioni (Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità, delibera n. 1/2010).

A tale riguardo, va segnalato che con la sentenza n. 552/2011, il TAR Lazio ha già deciso un ricorso proposto da un'associazione di consumatori contro diverse amministrazioni centrali per la mancata emanazione di un atto amministrativo generale e obbligatorio nei termini di legge (si trattava del piano generale di edilizia scolastica previsto dall'art. 3 del DPR n. 81/2009).

La pronuncia illustra alcuni aspetti dell'azione collettiva e si sofferma, in particolare, sulle fattispecie per le quali l'istituto è già operativo.

In particolare, la sentenza precisa che l'efficacia differita vale soltanto per la tutela delle posizioni giuridiche soggettive collegate all'osservanza degli *standard*. Infatti, in relazione a tali fattispecie, i comportamenti esigibili dall'amministrazione o dal concessionario ancora non sono stati individuati, pertanto prima della loro definizione non è possibile riscontrare alcuna lesione da tutelare mediante il ricorso in questione.

Le posizioni giuridiche soggettive collegate all'obbligo di emanare gli atti amministrativi generali entro i termini stabiliti risultano invece **immediatamente tutelabili** mediante il rimedio in esame, in quanto il comportamento richiesto all'amministrazione è già definito dalla legge o dai regolamenti. Il TAR Lazio con la citata pronuncia ha pertanto accolto il ricorso dell'associazione, condannando le amministrazioni all'adozione dell'atto richiesto entro un determinato termine.

### *3.2. Profili processuali*

Prima di presentare il ricorso, il privato è tenuto a notificare all'organo di vertice dell'amministrazione o del concessionario di pubblico servizio una **diffida** a effettuare, entro novanta giorni, gli interventi utili alla soddisfazione degli interessati (art. 3, co. 1, d.lgs. n. 198). La diffida rappresenta una **condizione di procedibilità dell'eventuale ricorso**.

Nel caso in cui l'amministrazione o il concessionario non provvedano, ovvero provvedano in maniera parziale, il privato può, entro un anno dalla scadenza dei 90 giorni, presentare il ricorso al giudice amministrativo (art. 3, co. 2, d.lgs. n. 198).

In alternativa alla diffida, il privato può promuovere, qualora ne ricorrano i presupposti, la **risoluzione non giurisdizionale della controversia** ai sensi dell'art. 30 della legge n. 69/2009, relativo alla tutela degli utenti di servizi pubblici. In tal caso, se non si raggiunge la conciliazione, il ricorso è proponibile entro un anno dall'esito di tale procedura (art. 3, co. 3, d.lgs. n. 198).

Del ricorso è data immediatamente **notizia sul sito istituzionale dell'amministrazione o del concessionario**, al fine di consentire l'intervento in giudizio dei soggetti interessati (art. 1, co. 2, d.lgs. n. 198). Oltre a svolgere una funzione aggregativa dei soggetti che si trovano nella medesima posizione giuridica, la pubblicazione del ricorso assume anche una funzione stigmatizzante per la PA o il concessionario. Analoga pubblicità è inoltre prevista anche per la sentenza che definisce il giudizio (art. 4, co. 2, d.lgs. n. 198).

Possono **intervenire** coloro che si trovano nella medesima situazione del ricorrente entro venti giorni prima dell'udienza di discussione, che viene fissata dal giudice tra il novantesimo e il centovesimo giorno dal deposito del ricorso (art. 1, co. 3, d.lgs. n. 198).

Nella sentenza n. 552/2011 del TAR Lazio emergono utili indicazioni in merito alla forma dell'intervento. Nella pronuncia si precisa infatti che, in assenza di norme processuali specifiche nel d.lgs. n. 198, l'atto di intervento soggiace alle formalità previste dall'art. 50 del Codice del processo amministrativo, in base al quale l'atto deve:

- contenere le ragioni su cui si fonda;
- essere corredato dai documenti giustificativi;
- essere sottoscritto dal ricorrente se sta in giudizio personalmente, oppure dal difensore, con indicazione in questo caso della procura speciale (art. 40, co. 1, lett. d), Codice);
- essere notificato alle altre parti e depositato entro 30 giorni dall'ultima notifica perfezionata anche per il destinatario (art. 45, Codice).

Se il giudice accoglie la domanda, in quanto accerta la violazione, l'omissione o l'inadempimento denunciato dal ricorrente, ordina alla PA o al concessionario di porvi rimedio entro un congruo termine. Nell'accertare la sussistenza della lesione, il giudice deve tener conto delle risorse strumentali, finanziarie e umane concretamente a disposizione delle parti intimiate.

Come anticipato, la sentenza è pubblicata sul sito istituzionale dell'amministrazione o del concessionario ed è comunicata, dopo il passaggio in giudicato, agli organismi con funzione di regolazione e di controllo preposti al settore interessato, alla Commissione e all'Organismo di cui agli artt. 13 e 14 del d.lgs. n. 150/2009, alla procura regionale della Corte dei conti per i casi in cui emergano profili di responsabilità erariale, nonché agli organi preposti all'avvio del giudizio disciplinare e a quelli deputati alla valutazione dei dirigenti coinvolti, per l'eventuale adozione dei provvedimenti di rispettiva competenza (art. 4, co. 3, d.lgs. n. 198). Qualora si tratti di un concessionario di pubblici servizi, la sentenza è comunicata anche all'amministrazione vigilante per le valutazioni di competenza in ordine all'esatto adempimento degli obblighi scaturenti dalla concessione e dalla convenzione che la disciplina (art. 4, co. 4, d.lgs. n. 198).

Per i casi di inosservanza da parte di una PA agli ordini contenuti nella sentenza, trovano applicazione le regole del **giudizio di ottemperanza**. Al riguardo, infatti, l'art. 5 del d.lgs. n. 198 richiama per tali ipotesi l'art. 27, co. 1, n. 4, del RD n. 1054/1924, che disciplina il giudizio di ottemperanza. Dopo l'approvazione del Codice, tale rinvio deve intendersi riferito agli artt. 112 e ss. dello stesso (si v. art. 4, co. 1, n. 4, dell'Allegato n. 4, del Codice).

L'art. 5 del d.lgs. n. 198 cita espressamente solo la PA, per cui devono ritenersi esclusi dal giudizio di ottemperanza i concessionari di pubblici servizi.

Anche la sentenza che definisce il giudizio di ottemperanza è comunicata alla procura regionale della Corte dei Conti per i casi in cui emergano profili di responsabilità erariale (art. 5, co. 2, d.lgs. n. 198).

## **Marco Ravazzolo**

### **Per informazioni rivolgersi a:**

AL - Affari Legislativi | *Riferimento:* Ravazzolo Marco

*Telefono:* 065903784 | *E-mail:* m.ravazzolo@confindustria.it

AL - Affari Legislativi | *Riferimento:* Matonti Antonio

*Telefono:* 065903485 | *E-mail:* a.matonti@confindustria.it

AL - Affari Legislativi | *Riferimento:* Grasso Luigia

*Telefono:* 065903521 | *E-mail:* l.grasso@confindustria.it

AL - Affari Legislativi | *Riferimento:* Daniela Di scenna

*Telefono:* 065903525 | *E-mail:* d.discenna@confindustria.it