



***RUOLO E COMPETENZE DELLA GIUNTA  
COMUNALE NELL'ORDINAMENTO DEGLI  
ENTI LOCALI.***

*di Angelo D'Amelio*

*Copyright 2022 Diritto per il Futuro Srls*

*Dicembre 2022*

*ISBN 978-88-31212-25-0*

*“Senza istituzioni comunali una nazione può darsi un governo libero ma non ha lo spirito della libertà”* così scriveva Alexis de Tocqueville.

È proprio nel solco di questa considerazione che nel nostro sistema costituzionale delle autonomie il Comune è rappresentato come l'ente naturale e necessario che si antepone ad ogni altra istituzione. Il Comune continua ad essere al centro del sistema assumendo ulteriori ruoli istituzionali prima sconosciuti, nonostante sia spesso messo in discussione il sistema delle autonomie locali.

Secondo il novellato art. 114 della Costituzione secondo cui “La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato” viene proposta una articolazione della Repubblica in cui il Comune precede ogni altra istituzione diventando titolare della universalità delle funzioni amministrative salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nel caso si dimostri che tali funzioni non possano essere utilmente esercitate dal Comune nell'interesse generale.

La Giunta comunale è definita come l'organo esecutivo del Comune. Detta definizione, tuttavia, non appare corretta, sia rispetto all'esercizio delle funzioni degli organi dell'ente locale, sia avendo riguardo all'evoluzione normativa delle competenze della Giunta.

In realtà, nell'ambito degli enti locali non esiste la differenza tra organi esecutivi ed organi che svolgono una funzione di natura esclusivamente normativa. Non si ripete, in altre parole, a livello locale la tipica separazione dei poteri che caratterizza l'ordinamento istituzionale dello Stato e, in parte, delle Regioni, prevista anche dalla nostra Costituzione, che, appunto, distingue, a livello statale, ehm il potere legislativo assegnato esclusivamente al Parlamento con l'eccezione della decretazione d'urgenza del governo, salvo sempre conversione in legge da parte del Parlamento, dal potere esecutivo, spettante al governo, da quello, infine, giudiziario, attribuito alle autorità giudiziarie previste dalla Costituzione.

Gli organi dei comuni e delle province non esercitano poteri differenti in quanto tutti esercitano funzioni amministrative esecutive.

La differenza consiste, allora, nel livello o, meglio, nelle modalità con le quali dette funzioni sono svolte. Il Consiglio comunale, in quanto organo rappresentativo dell'intera comunità amministrata, ha il compito di esercitare gli indirizzi generali e programmatici dell'amministrazione: in sostanza, il Consiglio non amministra

direttamente, se non in circostanze determinate, relative a gestioni considerate particolarmente rilevanti dal legislatore, ma definisce gli obiettivi strategici della gestione e verifica se e come detti obiettivi sono raggiunti.

Il Sindaco o il Presidente della Provincia ha il compito di definire l'indirizzo politico complessivo, coordinando l'intera azione amministrativa dell'ente, attraverso il proprio potere diretto di Sovrintendenza degli uffici e mediante i poteri di nomina dello staff politico ed amministrativo, giacché nomina il segretario comunale, il direttore generale ed i dirigenti o responsabili di servizio.

La dirigenza ha il compito della concreta e materiale gestione, in quanto sono i dirigenti che, nella stragrande maggioranza dei casi, hanno in gestione le risorse, affidate loro dagli organi di governo, da spendere al fine di conseguire obiettivi gestionali, avendo, altresì, il compito di acquisire le entrate necessarie e di amministrare le risorse strumentali e di controllo, nonché il personale dipendente.

La Giunta, in questo quadro, non ha allora, funzioni esecutive, nel senso di provvedere alla materializzazione di programmi adottando provvedimenti amministrativi. Ha, invece, il compito di tradurre gli obiettivi ed i programmi strategici del Consiglio in programmi gestionali concreti, a breve o medio termine, soprattutto mediante l'adozione del piano esecutivo di gestione (P.E.G.), che utilizza le risorse individuate dal bilancio di previsione per destinarle e dirigenti come budget, inteso come insieme di obiettivi gestionali concreti e di risorse necessarie al loro conseguimento.

Il d.lgs. 267/20000 è intervenuto in maniera molto significativa, in particolare, sulle competenze della Giunta, modificandone l'assetto in rapporto sia con gli altri organi politici sia con la dirigenza dell'ente approfondendo la separazione delle funzioni degli organi di governo da quelle gestionali, rendendo più chiaro che la Giunta può solo svolgere le competenze attinenti alle funzioni di governo, senza più alcuna possibilità di condividere con la dirigenza nessuna competenza per lo svolgimento di funzioni amministrative di natura gestionale.

L'articolo 48, commi 1 e 2, del Testo Unico ha modificato come segue le previsioni contenute nell'articolo 35 della legge 142/1990:

1. la Giunta collabora con il sindaco o con il presidente della Provincia nel governo del comune o della provincia ed opera attraverso deliberazioni collegiali (...).
2. La Giunta compie tutti gli atti rientranti ai sensi dell'articolo 107, commi 1 e 2, nelle funzioni degli organi di governo, che non sono riservati dalla legge al consiglio e che non ricadano nelle competenze, previste dalla legge o dallo statuto, del Sindaco o del Presidente della Provincia o degli organi di decentramento (...). La formulazione del testo esalta e chiarisce meglio la

caratteristica della residualità della competenza della Giunta, la quale chiamata ad esprimersi attraverso atti amministrativi solo quando si sia verificato che nessun altro soggetto (organo politico oppure tecnico) sia competente in materia.

La nuova formulazione delle competenze della Giunta chiarisce che essa non compie più atti di amministrazione, bensì atti di governo.

È bene ricordare che ai sensi dell'articolo 27 del d.lgs.165/2001, come ribadisce lo stesso articolo 111 del d.lgs.267/2000, gli enti locali sono tenuti ad adeguare i propri ordinamenti ai principi contenuti nelle forme fin qui citate, nel rispetto delle proprie peculiarità ordinamentali. Lo stesso articolo 88 del Testo Unico, peraltro, dispone che all'ordinamento degli uffici e del personale degli enti locali si applichi direttamente, senza necessità alcuna di recepimenti statutari, quanto prevede il d.lgs.165/2001 in materia di organizzazione e, dunque, di competenze. Poiché, allora, il d.lgs.165/2001 descrive le competenze degli organi di governo, appare chiaro che l'ambito dell'azione della Giunta resta quello previsto dal d.lgs.165/2001, salvo quanto esplicitamente previsto da specifiche norme del Testo Unico, che assegnano peculiari competenze alla Giunta, quali, ad esempio, la deliberazione propedeutica alla nomina del Direttore Generale.

Le considerazioni fin qui svolte in merito all'applicazione anche all'ordinamento locale dei principi desumibili dal d.lgs.165/2001 debbono, comunque, tenere conto della riforma della costituzione, che ha assegnato alle Regioni la potestà legislativa esclusiva in merito all'organizzazione del rapporto di lavoro degli enti diversi dallo Stato e dagli enti pubblici nazionali.

L'adozione, allora, da parte delle regioni di normativa generali sul supporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni regionali e locali potrebbe modificare il quadro. Peraltro, non manca chi sottolinea come l'assegnazione agli enti da parte della costituzione stessa di un forte potere regolamentare in materia di organizzazione consentirebbe a Comuni e Province di fissare in modo molto più libero le norme organizzative.

C'è, comunque, da sottolineare che l'attribuzione delle competenze e il loro relativo esercizio non attengono, in realtà, al momento organizzatorio, ma a quello istituzionale.

Si nota che l'articolo 48, comma 2, del Testo Unico ha eliminato qualsiasi possibile alternatività delle funzioni di amministrazione della Giunta rispetto a quelle della dirigenza, cancellando la previsione secondo la quale la Giunta compiva tutti gli atti di amministrazione non rientranti nelle competenze dei dirigenti.

In sostanza, il testo unico ha approfondito il solco della linea di confine che separa la funzione di indirizzo e controllo da quella gestionale, rimuovendo qualsiasi sorta di funzione suppletiva della giunta rispetto a quella della dirigenza, nel senso che, in caso di incertezza sulla competenza ad adottare un certo atto, in mancanza di precise disposizioni legislative o statutarie, in via residuale detta competenza possa spettare alla Giunta.

Pertanto, la competenza residuale della Giunta, intesa come competenza a svolgere le funzioni non assegnate ad altri organi dell'ente locale, a seguito dell'entrata in vigore del testo unico, riguarda solo il compimento di atti di governo che non siano riservati per legge al Consiglio e al capo dell'amministrazione, con esclusione di atti di amministrazione attiva e diretta di spettanza dei dirigenti.

In definitiva, si è eliminata la doppia residualità delle competenze della Giunta, che prima poteva ritenersi legittimata a compiere gli atti di amministrazione non riservati espressamente al Consiglio nonché quelli non riservati dalla legge o dallo statuto ai dirigenti. La Giunta sarà d'ora in poi competente in via residuale solo a compiere gli atti di governo non riservati al Consiglio o al Sindaco.

Tra le competenze della Giunta comunale spicca, comunque, quella prevista dall'articolo 48, comma 2, ultima parte, del Testo Unico che attribuisce all'organo esecutivo il compito di svolgere attività propositive e di impulso nei confronti del Consiglio. In sostanza, alla Giunta spetta la funzione dell'iniziativa politico-amministrativa, che diviene tanto più importante a seguito dell'eliminazione gestionale. La Giunta, espletando le sue funzioni di proposta ed impulso al Consiglio, può orientare l'attività dell'organo stesso, mediante la presentazione di proposte di deliberazione che tracciano evidentemente le scelte amministrative dello stesso Consiglio.

Perciò, se è vero che la Giunta provvede all'attuazione degli indirizzi consiliari, lo è altrettanto il fatto che essa conserva il non irrilevante potere di proposta e di impulso.

In sostanza, lo schema funzionale prevede che, ferma restando l'autonomia dell'organo consiliare e la possibilità per ciascun consigliere di presentare proposte deliberative, sia la Giunta l'organo principale che deve procedere, principalmente, ad esercitare l'iniziativa, ossia l'impulso per il lavoro consiliare, svolgendo, per questo, un ruolo centrale di primaria importanza nell'attività dell'ente ed esercitando essenzialmente un potere politico di grande rilevanza che fa di quest'organo il vero "motore" del Comune.

La Giunta, riassumendo, opera in modo collegiale, ha funzione di collaborazione con il Sindaco ed ha competenze residuali rispetto a quelle attribuite

dalle Leggi e dallo Statuto agli altri Organi di Governo (Sindaco, Consiglio Comunale).

La Giunta è nominata dal Sindaco, che la presiede, ed è composta da un numero variabile di Assessori, a seconda delle dimensioni demografiche del Comune e delle norme statutarie.

Gli Assessori nei Comuni con oltre 15.000 abitanti non possono essere anche Consiglieri comunali in coerenza con il principio della distinzione dei ruoli tra gli organi di governo. Nei Comuni minori, tuttavia, il principio subisce una deroga, perché gli Assessori possono essere anche Consiglieri comunali, e quindi sommare la figura del controllore e del controllato.

La Giunta è l'organo che collabora con il Sindaco nell'attuazione degli indirizzi del suo programma e nell'esecuzione degli atti generali e normativi approvati dal Consiglio comunale mediante l'adozione di deliberazioni collegiali (art. 48, c. 1, TU).

L'organizzazione dei lavori della Giunta è di norma affidata ad un regolamento interno, ovvero a disposizioni direttamente previste nello statuto comunale.

In determinati casi il Consiglio può, o meglio, deve approvare atti singoli nelle materie allo stesso attribuite dalla legge (art. 42, TU) ogni qualvolta si tratta di assumere una decisione o di effettuare una scelta non contemplata in atti di natura programmatica e generale.

A sua volta la Giunta assume un atto tipicamente consiliare qual è la variazione di bilancio nel caso in cui via sia urgente necessità di provvedervi. La delibera della Giunta deve però essere sottoposta a ratifica del Consiglio nei sessanta giorni successivi, a pena di decadenza (art. 42, comma 4, TU).

Il sistema di riparto delle competenze si presenta dunque ben definito in ordine alla natura degli atti: generali e di indirizzo per il Consiglio, puntuali e di esecuzione degli atti consiliari per la Giunta. Ma la distinzione non delinea un rapporto impermeabile tra i due organi, in quanto ammette "interferenze" reciproche finalizzate a consentire all'ente di esprimere unitarietà di indirizzo e di atti.

Il meccanismo del riparto delle competenze agisce in base allo schema "atto generale – provvedimento puntuale". In altri termini, attraverso gli atti generali di programmazione e di pianificazione, il Consiglio trasferisce alla competenza della Giunta il contenuto degli atti programmatori e pianificatori e con esso anche la loro attuazione con la delibera e l'assunzione di provvedimenti puntuali.

L'art. 42, TU, alle lett. h) e l), è in tal senso esplicito, come già ricordato: sono di competenza della Giunta tutti i provvedimenti puntuali di amministrazione attiva che non siano previsti espressamente in atti fondamentali del Consiglio o che non ne costituiscano mera esecuzione.

Il principio trova la sua applicazione anche in materia urbanistica, dove gli strumenti generali (piano di governo del territorio) e loro varianti sono di competenza consiliare e lo sono anche i piani attuativi (art. 42, lett. b, TU), ma in questo caso solo per i Comuni con popolazione non superiore a 15.000 abitanti, altrimenti la competenza per l'approvazione dei piani attuativi nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti è della Giunta.

Questo schema nel rapporto Consiglio – Giunta è coerentemente declinato anche nelle regole sui lavori pubblici.

La normativa in materia di appalti pubblici D.lgs. 163/2006 prevede che la realizzazione dei singoli interventi sia preceduta da una complessa fase di programmazione triennale ed annuale, la cui approvazione spetta all'organo consiliare (art. 42, lett. b, TU).

Tuttavia, la predisposizione dei programmi è subordinata alla previa elaborazione di uno studio per individuare il quadro dei bisogni e delle esigenze, al fine di identificare gli interventi necessari al loro soddisfacimento, la cui approvazione non può che essere competenza della Giunta nell'ambito del suo ruolo di proposta ed impulso dell'attività verso il Consiglio e di attuazione del programma amministrativo del Sindaco.

Questo studio è la base sulla quale le amministrazioni aggiudicatrici debbono redigere per ciascun lavoro gli studi di fattibilità necessari per l'elaborazione del programma triennale.

L'art. 128, comma 2 d.lgs. 163/2006 stabilisce infatti che il programma triennale costituisca il «... momento attuativo di studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione dei propri bisogni ...» da parte della Amministrazione aggiudicatrice.

Quindi lo schema procedimentale è il seguente: predisposizione di uno studio – quadro e di una serie di singoli studi di fattibilità; trasposizione degli interventi e dei relativi studi nel programma triennale, che li ordina secondo priorità (art. 128, comma 3); aggiornamento annuale del programma triennale il quale è composto dai soli interventi per i quali è stato approvato il progetto preliminare (art. 128, comma 8).

In ordine alla competenza per l'approvazione degli atti, esclusa quella consiliare per i programmi triennali ed annuali, la predisposizione e l'approvazione

dello studio – quadro e dei singoli studi rientra nelle attribuzioni della Giunta, che ha una competenza residuale rispetto al Consiglio, oltre che un generale potere di iniziativa e di proposta verso quest'ultimo.

Naturalmente in questo schema, volutamente semplificato, dei rapporti fra organi elettivi in materia di programmazione dei lavori e delle opere pubbliche, interviene anche il ruolo degli organi amministrativi con la dirigenza o, in mancanza di questa, con i responsabili del servizio. Ad essi la legge attribuisce il compito dell'approvazione dei progetti preliminari, nel rispetto dei criteri predeterminati dagli organi di governo nel programma triennale ed annuale, sia in ordine ai lavori da realizzare ed alla loro priorità esecutiva sia in ordine ai contenuti progettuali, attraverso lo strumento dello studio di fattibilità, che contiene le caratteristiche funzionali, tecniche e gestionali dei singoli interventi (art. 128, comma 2).

Dunque, il momento della scelta politica e dell'indirizzo, propria degli organi di governo dell'ente, si esaurisce tutto nei programmi triennali ed annuali e nello studio di fattibilità, mentre i consequenziali atti di mera attuazione – gestione appartengono alla sfera della competenza funzionariale, ivi compresi quelli per la scelta dei procedimenti di selezione dei progettisti nonché l'approvazione degli atti gara e le aggiudicazioni (Cons. St., V, 64/99).

Tutto quanto fin qui esposto lo possiamo affermare grazie ai contributi, molto rilevanti per l'evoluzione del settore, di Alberto Fossati, Avvocato, Professore di Diritto Pubblico e Legislazione Sociale presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore, (*“L'organizzazione e il governo del Comune”* Guida Anci Lombardia - anno 2017), e Luigi Olivieri, autore di numerosi libri e articoli in tema di diritto amministrativo e Dirigente dell'Ente Veneto Lavoro (*“Il Comune: ordinamento istituzionale”*, Maggioli Editore, 2019).

Al fine di garantire una chiara ed esaustiva esplicitazione di quanto argomento finora, è d'uopo ricorrere alla trattazione di un caso concreto che merita menzione in questa sede. Si richiama, quindi, la Deliberazione della Giunta Comunale di un Comune recante *“Modifica alla Struttura organizzativa del civico Ente e macrofunzioni delle Direzioni”*, con la quale, a seguito di conferenza dei dirigenti, l'Organo Collegiale provvedeva ad una rivisitazione della macrostruttura organizzativa dell'Ente, tra cui l'esternalizzazione del contenzioso amministrativo, al fine di rendere più efficace l'attuazione dei programmi e degli obiettivi dell'Amministrazione Comunale, anche in relazione alla importanza che assumono le strategie dell'Ente, che non possono non tradursi in una più coerente rimodulazione dei servizi e delle attività assegnate alle strutture comunali, oltre che rendere più efficace l'attuazione delle specifiche deleghe conferite agli Assessori e allo scopo di ridurre la sovrapposizione di competenze tra due o più direzioni nonché prevenire eventuali situazioni di contrasto.

Alla luce di quanto esposto, l'Avvocato, responsabile del predetto Ufficio, proponeva ricorso dinanzi al T.A.R. per l'illegittimità derivante dal provvedimento citato e dagli atti derivati, inficiati da eccesso di potere.

Dalle scelte operate dalla P.A. resistente e trasposte nel provvedimento citato e negli atti derivati, la parte ricorrente rileva, infatti, come l'Avvocatura, essendo stata privata della gestione del contenzioso amministrativo esternalizzato nella sua interezza, risulterebbe destinataria solo del residuale contenzioso civile, con prevalenza preponderante di funzioni quasi esclusivamente mirate al supporto consultivo alle varie Direzioni dell'Ente determinando, così, una deminutio delle prerogative stesse dell'Avvocatura privata di caratteri di autonomia e indipendenza e finendo per esercitare mansioni differenti.

L'Amministrazione resistente, *ex adverso*, controdeduceva che il provvedimento gravato con il predetto ricorso era stato formulato anche in relazione alle necessità manifestate dalle singole direzioni e/o dagli Assessori e dal Sindaco, puntualmente rappresentate e ampiamente argomentate in sede di appositi incontri.

Talché, ogni ulteriore variazione proposta è stata mirata a delineare meglio i confini delle competenze delle direzioni e a rendere più equa la ripartizione dei servizi e delle attività nell'ambito della macrostruttura comunale, nonché per conseguire ottimali livelli di efficacia, efficienza ed economicità con particolare riferimento alla gestione del contenzioso, dei contratti, delle entrate proprie e del patrimonio dell'Ente.

È bene ricordare che è precipua competenza della Giunta tradurre gli obiettivi e i programmi strategici del Consiglio in programmi gestionali concreti mediante risorse individuate nel bilancio di previsione necessarie al loro conseguimento, compiendo, a tal uopo, tutti gli atti rientranti ai sensi dell'art.107, commi 1 e 2, nelle funzioni degli organi di governo che non sono riservati dalla legge al Consiglio e non ricadono nelle competenze, previste dalle leggi o dallo Statuto, del Sindaco. A tal riguardo l'art.88 del Testo Unico dispone che all'ordinamento degli uffici e del personale degli enti locali si applichi direttamente, senza necessità alcuna di recepimenti statutari, quanto prevede il D.Lgs 165/2001 in materia di organizzazione e, dunque, di competenze. Pertanto, visto che il D.Lgs 165/2001 descrive le competenze degli organi di governo, appare chiaro che l'ambito di azione della Giunta resta quello previsto dal D.Lgs 165/2001.

Specificazione essenziale ai fini della rilevanza della questione è la [sentenza n. 5143 del 3 settembre 2018](#) con la quale il Consiglio di Stato, V Sezione, ha stabilito che la determinazione delle linee fondamentali di organizzazione degli uffici pubblici (con l'individuazione di quelli di maggiore rilevanza, dei modi di conferimento della relativa titolarità e di determinazione delle dotazioni organiche complessive) è rimessa – sulla base di “*principi generali*” fissati dalla legge – a ciascuna

Amministrazione pubblica, che vi provvede mediante “**atti organizzativi**” (cfr. artt. 2 e 5 D.L.vo n. 165 del 2001), complessivamente ispirati a criteri di **funzionalità, flessibilità, trasparenza ed imparzialità**, idonei a tradurre e compendiare, in prospettiva programmatica, i principi costituzionali di buon andamento ed imparzialità (art. 97 Cost.) e a perseguire la complessiva efficacia ed efficienza dell’azione amministrativa (art. 1 L. n. 241 del 1990).

Il Collegio ha osservato che sussiste, nella adozione del provvedimento in questione, una discrezionalità che, per un verso ridimensiona, pur senza elidere, l’intensità dell’onere motivazionale e, per altro e consequenziale verso, limita il sindacato giudiziale alle ipotesi di conclamata ed evidente abnormità.

A livello di Enti locali, i ricordati principi hanno trovato conferma positiva a partire dalla L. n. 127 del 1997 che, nel modificare l’art. 51 della L. n. 142 del 1990, ha cambiato la competenza ad adottare il regolamento degli uffici e dei servizi, attribuendolo (unico, non a caso, fra tutti i regolamenti) alla Giunta, proprio per porre in evidenza che la organizzazione degli uffici degli enti locali è vicenda intrinsecamente collegata con il potere operativo. Ai sensi dell’art. 48 TUEL, infatti, *“è di competenza della Giunta l'adozione dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal Consiglio”*.

In siffatto contesto, anche l’Avvocatura Comunale, secondo il Supremo Consesso, rappresenta a tutti gli effetti un ufficio comunale e, come tale, è **soggetto al generale potere di auto-regolamentazione dell’Ente**.

A fortiori, la decisione di sopprimere l’ufficio legale – lungi dal rappresentare il frutto di una decisione improvvisata, poco meditata o superficiale – ha costituito, come rappresentato in premessa dall’Amministrazione resistente, l’esito della **progressiva maturazione**, elaborata attraverso un complesso **iter** istruttorio, di riorganizzare e rivisitare, per esigenze finanziarie e di “semplificazione” organizzativa, la macro-struttura dell’ente.

Pertanto, la necessità di un aggiornamento della struttura organizzativa dell’Ente si è palesata proprio al fine di rendere più efficace l’attuazione dei programmi e degli obiettivi dell’Amministrazione Comunale, anche in relazione alla importanza che assumono le strategie dell’Ente, che non possono non tradursi in una più coerente rimodulazione dei servizi e delle attività assegnate alle strutture comunali, oltre che rendere più efficace l’attuazione delle specifiche deleghe conferite agli Assessori e allo scopo di ridurre la sovrapposizione di competenze tra due o più direzioni nonché prevenire eventuali situazioni di contrasto.

Di talché, dalle circostanze fattuali, oggetto di contestazione da parte della ricorrente, non emergerebbe *ictu oculi* alcuna responsabilità gravante sull’Amministrazione convenuta, tale da giustificare l’annullamento degli atti impugnati.

## **Note bibliografiche**

**Alberto Fossati, “*L’organizzazione e il governo del Comune - Note per l’Amministrazione locale*”, guida Anci Lombardia, 2017.**

**Luigi Olivieri, “*Il Comune: ordinamento istituzionale*”, Maggioli Editore, 2019.**

**Consiglio di Stato, V Sezione, 3 settembre 2018, n. 5143, cit.**