



Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna



*Relazione del Presidente Dante D' Alessio
sull'attività svolta nell'anno 2021*

Cagliari, 3 marzo 2022

In copertina: *Profilo di Cagliari* di Francesco Argioli
Su gentile concessione dell'Autore. Riproduzione vietata



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER LA SARDEGNA

Relazione del Presidente Dante D'Alessio
Sull'attività svolta nell'anno 2021

Cagliari, 3 Marzo 2022

Introduzione

Dopo la parentesi dello scorso anno, oggi si rinnova la tradizione della rituale cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario del TAR per la Sardegna, con la presenza delle autorità politiche, civili, militari e religiose e delle rappresentanze delle avvocature pubbliche e private.

Le limitazioni, che ancora ci sono imposte a causa della pandemia, ci hanno costretto ad ammettere in sala un numero molto ristretto di persone, ma per coloro che non è stato possibile ammettere in sala è possibile assistere in streaming alla cerimonia ed ascoltare da remoto la Relazione sull'attività svolta dal TAR nel 2021 e i successivi interventi programmati.

Ringrazio quindi tutte le autorità e tutti gli intervenuti, per essere qui presenti in condizioni organizzative che sono ancora complesse, e saluto anche chi non è potuto essere qui presente ed è collegato in rete.

Ringrazio e saluto poi il rappresentante del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa e il rappresentante dell'ANMA.

La tradizione della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario, anche se interviene ad anno già avviato, costituisce il momento nel quale, in forma solenne, si dà inizio alle attività del TAR nel nuovo anno e si fa un consuntivo dell'attività svolta nell'anno precedente.

Nella Relazione che mi appresto a leggere vi è quindi una segnalazione delle decisioni più rilevanti adottate nel 2021 e un'analisi numerica e statistica delle decisioni e dei settori nei quali più si è sviluppata la domanda di giustizia.

1. La Giustizia Amministrativa nel 2021

Come avevo ricordato lo scorso anno, il 2020, l'anno in cui è comparso nelle nostre vite il COVID, è stato un anno del tutto anomalo perché tutte le attività, anche quelle essenziali, sono state fortemente condizionate dal diffondersi dell'epidemia e dalle decisioni prese per contrastarne la diffusione.

Con l'evolversi dell'emergenza sanitaria e per far fronte a problematiche nuove e imprevedibili, si sono succeduti numerosi e progressivi interventi normativi che hanno riguardato anche l'attività giurisdizionale e la funzionalità dei tribunali.

Grazie a tali interventi normativi, all'efficienza dell'organizzazione amministrativa e del sistema informativo della Giustizia Amministrativa (SIGA) e grazie anche al contributo di tutte le avvocature pubbliche e private, anche nel 2021, durante il quale le nostre attività sono state ancora fortemente condizionate dall'emergenza sanitaria, l'attività giurisdizionale, pur con alcune deroghe alla disciplina processuale ordinaria, ha potuto svolgersi con assoluta regolarità.

Come era stato per buona parte del 2020, fino a luglio del 2021 le udienze hanno continuato a svolgersi da remoto; dal mese di agosto le udienze e le camere di consiglio sono riprese invece in presenza, pur con l'applicazione di rigidi protocolli per la sicurezza sanitaria.

Ma sempre la giustizia amministrativa, con il contributo di tutti le parti e grazie ad un processo che, con eccezione delle udienze, oramai è interamente telematico, è riuscita ad assicurare la continuità di un servizio pubblico che è essenziale per la tutela delle posizioni soggettive incise dai pubblici poteri. E lo ha fatto con una domanda di giustizia che nel 2021, con la ripresa delle attività economiche e sociali, si è molto accresciuta sia per la proposizione di questioni riguardanti (ancora) l'esercizio dei poteri esercitati dalle amministrazioni pubbliche per fronteggiare l'emergenza sia di questioni riguardanti le attività connesse alla ripresa delle attività economiche e sociali.

Anche nel 2021 il TAR Sardegna ha dato quindi risposte, spesso tempestive, alla richiesta di giustizia che è stata fatta per questioni di rilevantissimo impatto sociale, perché coinvolgenti un gran numero di persone o una ampia porzione del territorio, come è accaduto quando la Regione ha impugnato il provvedimento con il quale la Sardegna, nel mese di gennaio dello scorso anno, era stata inserita in "zona arancione", con le conseguenti limitazioni alle attività economiche e sociali, o come nei ricorsi presentati dalle compagnie aeree ITA e Volotea avverso le determinazioni prese dalla Regione nelle procedure di urgenza svolte per individuare il vettore aereo che doveva garantire l'essenziale servizio di continuità territoriale fra la Sardegna e il continente dopo il 15 ottobre del 2021, giorno in cui cessava l'operatività di Alitalia che per numerosi anni aveva garantito il servizio.

Ma il TAR ha dato una risposta di giustizia, spesso con prontezza, come ho sottolineato in altre occasioni, anche quando ha dovuto affrontare questioni riguardanti gli interessi di una sola o di poche persone, in tanti diversi ambiti, come è accaduto per questioni riguardanti le concessioni demaniali marittime, i concorsi universitari, i finanziamenti pubblici, le sanzioni disciplinari a carico di appartenenti alle forze di polizia, i trasferimenti di militari, i Daspo o l'assistenza scolastica a ragazzi non autosufficienti.

Molteplici sono infatti gli ambiti nei quali è chiamata a pronunciarsi la Giustizia Amministrativa perché sono tante le questioni che possono avere ad oggetto l'esercizio di un potere pubblico e possono essere quindi sottoposte all'esame del giudice amministrativo che per questo è definito il giudice del potere dell'amministrazione. Tanto più estese sono le

attività delle pubbliche amministrazioni, e molteplici sono gli interessi pubblici o privati che sono incisi da tali attività, tanto più la Giustizia Amministrativa è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità delle scelte fatte nei più diversi campi dell'agire amministrativo.

Oggi il sistema normativo è mutevole ed è estremamente complesso per l'articolazione e l'intreccio delle fonti normative e per la tecnica di redazione che rende le norme spesso poco comprensibili anche per coloro che dovrebbero applicarle o interpretarle. Talvolta incerta è quindi l'applicazione delle norme e complessa è l'interpretazione che è chiamata a dare il giudice amministrativo della conseguente attività dell'amministrazione.

Ai giudici amministrativi spetta, quindi, il compito di verificare la corretta applicazione da parte delle amministrazioni delle disposizioni normative e spetta anche il compito di valutare il corretto esercizio del potere discrezionale, di quel potere cioè che hanno le amministrazioni nell'individuare la scelta migliore, fra quelle possibili, per la cura dell'interesse pubblico.

Si tratta di un compito delicato che, pur implicando, per il suo esercizio, una sorta di "immedesimazione" temporanea nelle vesti dell'amministrazione che ha operato, deve essere svolto senza travalicare i limiti del giudizio sul corretto esercizio del potere discrezionale, non potendo il giudice, come è noto, sovrapporre la propria valutazione a quella fatta dall'amministratore pubblico e dovendo il giudice limitarsi a valutare eventualmente la manifesta ragionevolezza o irragionevolezza della scelta fatta fra quelle possibili, per la cura dell'interesse pubblico.

Anche in un periodo difficile la giustizia amministrativa si è confermata una giustizia efficace e in buona parte tempestiva, come si rileva dai dati che sono oggetto di questa Relazione.

Ora con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) si apre, anche per la giustizia amministrativa, una nuova sfida. Non solo perché con le nuove esigenze pubbliche legate ai programmi di sviluppo e agli obiettivi da raggiungere in pochi anni si determineranno nuovi possibili contrasti fra i diversi interessi pubblici e privati che saranno (e già sono) coinvolti nelle diverse azioni, ma anche perché la stessa Giustizia Amministrativa è chiamata a dare un suo contributo diretto al raggiungimento degli obiettivi del PNRR mediante una consistente riduzione del numero dei ricorsi ancora pendenti.

Nella relazione per il 2020 avevo ricordato che la giustizia, nell'era tecnologica, non può viaggiare ad una velocità diversa da quella delle altre attività della vita che sono oramai sempre più veloci. Oggi la Giustizia amministrativa è sufficientemente veloce nell'esaminare le questioni in sede cautelare e poi nel decidere nel merito in pochi mesi i ricorsi in materia di appalti e nelle altre materie che per legge hanno un rito accelerato. Ma l'obiettivo deve essere quello di assicurare a tutti, e non solo nelle materie che per legge hanno un rito accelerato, una giustizia tempestiva.

Nelle prossime Relazioni si potrà dare conto, anno per anno, del raggiungimento degli obiettivi che sono certo la Giustizia Amministrativa riuscirà a raggiungere.

2. La Giurisprudenza del Tar Sardegna

Prima di passare all'esame dei dati sull'attività del TAR Sardegna nel 2021 volevo ricordare alcune delle più importanti decisioni che sono state prese nel corso dell'anno. Una ampia rassegna delle decisioni più significative adottate dal TAR nel 2021 è poi contenuta in allegato nella seconda parte della Relazione.

Anche nel 2021 sono state prese importanti decisioni in relazione ai provvedimenti adottati per fronteggiare l'emergenza sanitaria.

Tali decisioni, come avevo già sottolineato lo scorso anno, sono state particolarmente complesse e delicate dovendosi ricercare, in ogni questione, il punto di equilibrio tra l'effettività della tutela e il rispetto dei limiti del sindacato giurisdizionale nel valutare il corretto esercizio dell'attività amministrativa discrezionale nell'individuazione degli strumenti più idonei per fronteggiare la pandemia, tenendo anche conto della rilevanza costituzionale di molti dei valori incisi.

Il rapido succedersi dei provvedimenti adottati e la previsione di una loro limitata efficacia temporale, in relazione all'evolversi dell'emergenza sanitaria, ha reso spesso necessaria l'adozione di misure cautelari monocratiche che, nei casi più complessi, sono state comunque precedute da una interlocuzione con i difensori delle parti.

All'inizio del 2021 il TAR ha dovuto esaminare il ricorso che era stato proposto dalla Regione avverso l'ordinanza ministeriale con il quale la Sardegna era stata collocata in zona arancione, con le conseguenti limitazioni alle attività sociali ed economiche.

Il TAR, con il decreto monocratico presidenziale (n. 25 del 2 febbraio 2021), dopo aver disposto una urgente acquisizione di atti, ha respinto la domanda di sospensione cautelare dell'ordinanza impugnata, e dei presupposti verbali della Cabina di Regia e del Comitato tecnico-scientifico, avendo ritenuto che non poteva ritenersi erronea, sulla base dei dati acquisiti dai citati organi tecnici, l'assegnazione della Regione Sardegna in zona arancione, risultando, dallo schema riportato nel verbale della riunione della Cabina di Regia del 22 gennaio 2021, che sulla base dei parametri predeterminati, era "alta" la classificazione complessiva del livello di rischio accertato.

Con il decreto n. 25 del 2021 il Tar ha ritenuto che il ricorso, alla luce della documentazione e degli atti depositati, non appariva assistito da sufficienti elementi di fondatezza considerato che:

- la Regione Sardegna è stata assegnata in zona arancione, con ordinanza del Ministro della Salute in data 22 gennaio 2021, in base alle risultanze delle valutazioni fatte, nella stessa data, dalla Cabina di Regia dedicata al monitoraggio del rischio sanitario e dal Comitato Tecnico Scientifico;

- nella fattispecie sono state applicate le nuove disposizioni volte a contrastare il diffondersi dell'epidemia da Covid-19 dettate con il decreto legge 5 gennaio 2021 n. 1, con cui sono stati introdotti nuovi parametri di classificazione

delle regioni a maggiore rischio epidemiologico, e con l'art. 1, comma 5, del decreto legge 14 gennaio 2021, n. 2, nonché con il DPCM 14 gennaio 2021 con il quale, sulla base dei parametri introdotti dai citati decreti legge, sono state individuate 4 zone con diverse colorazioni (giallo, arancione, rosso e bianco) con le relative misure per il contenimento dell'epidemia;

- in particolare, è stata prevista l'assegnazione della c.d. "zona arancione", alle regioni nel cui territorio si manifesta un'incidenza settimanale dei contagi superiore a 50 casi ogni 100.000 abitanti, che si collocano in uno scenario almeno di "tipo 2" (con riferimento al valore del RT), con un livello di rischio almeno "moderato", ovvero che si collocano in uno scenario di "tipo 1" e con un livello di rischio "alto";

- la classificazione del rischio del diffondersi dell'epidemia (molto bassa, bassa, moderata, alta, molto alta), è individuata sulla base degli indicatori di cui al D.M. 30 aprile 2020, monitorati dalla citata Cabina di Regia di cui al D.M. 29 maggio 2020, che consentono una classificazione settimanale della situazione regionale;

- l'applicazione dei nuovi parametri è effettuata mediante uno schema che prevede l'assegnazione del colore in modo automatico sulla base della probabilità e dell'impatto accertati in base ai dati oggetto del rapporto settimanale dell'ISS che, sulla base delle segnalazioni trasmesse, indica il rischio epidemiologico delle regioni in base a diversi indicatori;

- la Regione Sardegna è stata assegnata in zona arancione, come si evince dallo schema riportato alla pagina 2 del verbale della riunione della Cabina di Regia del 22 gennaio 2021, perché, sulla base dei suddetti parametri predeterminati, è risultata "alta" la classificazione complessiva del livello di rischio, accertato con i dati dell'incidenza dei casi su 100.000 abitanti (rispettivamente 203,81 e 78,57 nei 14 giorni e nei 7 giorni di rilevazione); con il dato di RT (di 0,95) e con l'indicatore 1 della compatibilità RT sintomi puntuale con gli scenari di trasmissione;

- la Regione Sardegna è stata quindi assegnata in zona arancione facendo applicazione dell'art. 2 del citato DPCM secondo cui le misure previste per la "zona arancione" sono applicate alle regioni nel cui territorio si manifesti un'incidenza settimanale dei contagi superiore a 50 casi ogni 100.000 abitanti e che si collocano in uno scenario di "tipo 1" e con un livello di rischio "alto";

- tali dati e tali parametri, accertati nel previsto periodo di rilevazione, non sono risultati successivamente erronei;

- non può condividersi la tesi sostenuta dalla Regione secondo cui la classificazione in zona arancione della Sardegna è stata determinata da una valutazione discrezionale ed immotivata degli organi tecnici dell'Amministrazione posto che tale valutazione è frutto dell'applicazione della suindicata tabella e, per quanto riguarda la classificazione del rischio (che indubbiamente è stata decisiva per l'assegnazione della Sardegna in zona arancione), è frutto dell'applicazione di numerosi criteri -- per lo più automatici o che comunque sono espressione di discrezionalità tecnica (che non può essere sindacata se non quando manifestamente illogica)-- elaborati con un algoritmo, che sono stati scelti per monitorare l'andamento dell'epidemia e riguardano diversi ambiti: la capacità di raccolta dati delle singole regioni, di testare i casi sospetti, la possibilità di garantire adeguate risorse per contact tracing, isolamento e quarantena nonché la tenuta dei servizi sanitari;

- in particolare per la Regione Sardegna, nel periodo di rilevazione, erano risultati peggiorati quattro indicatori importanti: la percentuale di occupazione dei posti letto nelle terapie intensive, l'incidenza dei casi attivi ogni 100.000 abitanti, l'andamento dei focolai e la completezza e la velocità di trasmissione dei dati;

- la percentuale di occupazione dei posti letto in terapia intensiva, sempre nel periodo di riferimento, era salita al 31%, un punto percentuale sopra la soglia di allerta del 30%, e tale dato solo successivamente è stato migliorato con la discesa sotto la soglia del 30%;

- con una probabilità di diffusione moderata e un impatto alto, la classificazione del rischio è stata quindi definita "alta" e la Regione Sardegna è stata pertanto classificata in zona arancione;

- nella successiva riunione del 29 gennaio la Cabina di Regia, dopo aver esaminato i nuovi dati del report riguardante il periodo di rilevazione 18/24 gennaio 2021, ha espressamente esaminato la richiesta della Regione Sardegna di ottenere una "nuova classificazione... al fine di alleviare le misure di contenimento attualmente previste" ed ha confermato il "miglioramento della situazione con attuale classificazione a rischio basso con una trasmissibilità compatibile con uno scenario di tipo 1, coerente con un riposizionamento del livello di mitigazione secondo le modalità e i tempi previsti dalla normativa vigente";

- la normativa vigente (articolo 1, comma 16-ter, del decreto-legge n. 33 del 2020, convertito in legge 14 luglio 2020, n. 74, che disciplina la c.d. "declassificazione") prevede una possibile riclassificazione migliorativa quando i parametri risultino positivi in due report consecutivi (e quindi dopo due settimane), con la conseguenza che la Sardegna potrà beneficiare dell'accertato miglioramento dei suoi dati (se confermati nel report successivo), con il passaggio alla inferiore zona gialla, già nella prossima determinazione del Ministero;

- tali criteri risulta siano stati applicati anche nei confronti delle altre Regioni che hanno ottenuto una riclassificazione migliorativa (pur avendo nell'ultimo report dati peggiori rispetto alla Sardegna ma con una classificazione migliore considerate le due settimane di rilevazione);

- solo nei confronti della Regione Lombardia risulta sia stata effettuata una variazione anticipata perché è stata dimostrata l'erroneità dei dati che erano stati precedentemente trasmessi dalla stessa Regione Lombardia e che avevano determinato la precedente classificazione in zona rossa;

Ritenuto che, quanto al danno prospettato, non sussistono i presupposti per la concessione di una misura cautelare monocratica tenuto conto che, nella comparazione degli interessi coinvolti, deve ritenersi prevalente, come ha sostenuto l'Avvocatura dello Stato, la tutela del diritto alla salute;

Considerato peraltro che il consolidarsi di dati positivi sulla diffusione epidemiologica, già rilevati dalla Cabina di Regia nella riunione del 29 gennaio 2021, potrebbe portare alla decisione di riportare la Regione Sardegna in zona gialla già nella prossima riunione della Cabina di Regia che dovrebbe tenersi il prossimo venerdì 5 febbraio;

Ritenuto, per tutti gli esposti motivi, che la domanda di misure cautelari monocratiche non possa essere accolta.

Il ricorso si è poi chiuso con una dichiarazione di sopravvenuta carenza di interesse.

Fra le decisioni prese, ancora con decreto monocratico urgente, si deve ricordare anche quella riguardante il ricorso proposto dal Vescovo della Diocesi di Ozieri avverso il provvedimento di un Sindaco che, nel dettare ulteriori misure volte ad arginare il diffondersi dell'emergenza epidemiologica, aveva disposto anche la sospensione di tutte le cerimonie religiose in presenza di fedeli.

Il TAR, con decreto cautelare (n. 10 del 14 gennaio 2021), ha accolto il ricorso ricordando che, quanto all'esercizio delle libertà religiose, le limitazioni determinate dalla necessità di contrastare il diffondersi dell'epidemia da COVID-19, erano state oggetto di specifiche intese fra il Governo Italiano e la CEI e, in particolare, del Protocollo firmato il 7 maggio 2020 che prevedeva le misure da applicare, anche nelle cd. Zone rosse a più alto rischio di contagio, ed era stato oggetto di successive disposizioni applicative richiamate in ricorso, con la conseguenza che il provvedimento impugnato risultava emanato in violazione delle citate disposizioni generali dettate in materia.

Anche questo ricorso si è poi chiuso con una dichiarazione di sopravvenuta carenza di interesse.

Vorrei infine ricordare, sempre sull'emergenza sanitaria, le numerose ordinanze cautelari con le quali il TAR ha respinto le richieste di sospensione cautelare avanzate da medici, infermieri e poi anche da appartenenti alle forze di polizia che sono stati sospesi dal servizio per non aver dimostrato di essersi sottoposti, come era richiesto, al necessario ciclo di vaccinazioni.

Forse la vicenda che più ha interessato l'opinione pubblica è stata quella riguardante la continuità territoriale e i voli aerei da e per la Sardegna

Come è stato riportato ampiamente anche dagli organi di informazione, la Regione ha indetto una procedura d'urgenza per garantire il servizio di continuità territoriale a partire dal 15 ottobre 2021 data in cui doveva cessare l'attività di Alitalia che per decenni aveva garantito il servizio.

Alla procedura hanno partecipato, per le sei tratte messe a gara, solo due degli operatori invitati, ITA e Volotea. Ma la Regione ha escluso dalla gara prima Volotea, per una irregolarità documentale, ritenuta insanabile, nella presentazione dell'offerta, e poi anche ITA perché non aveva dimostrato di essere in grado di avviare con certezza il servizio a partire dal 15 ottobre.

Dopo l'esclusione delle due uniche concorrenti la Regione ha d'urgenza indetto una seconda procedura alla quale hanno partecipato le medesime concorrenti e della quale, come è noto, è risultata aggiudicataria Volotea.

Sia Volotea che ITA hanno impugnato davanti al TAR la loro esclusione dalla prima procedura.

I ricorsi di Volotea sono stati oggetto di decreti monocratici presidenziali l'8 ottobre 2021 con i quali la domanda di misure cautelari urgenti è stata respinta anche a seguito delle informazioni trasmesse dalla Regione che aveva comunicato di aver già avviato una nuova procedura di gara alla quale anche Volotea era stata invitata.

Il TAR ha così ritenuto:

Considerato che Volotea S.L. ha chiesto l'adozione delle misure cautelari più idonee, anche monocratiche, a seguito della sua esclusione dalla procedura di gara avente ad oggetto l'affidamento del servizio di trasporto aereo, sulle rotte che si sono su indicate, per il periodo dal 15 ottobre 2021 fino al 14 maggio 2022;

Considerato che la Regione Sardegna ha reso noto che, dopo l'esclusione dalla procedura della ricorrente, ha provveduto all'esclusione dalla procedura anche del secondo ed unico altro offerente ITA S.p.A., con provvedimento adottato in data 7 ottobre 2021;

Considerato che la Regione Sardegna ha anche comunicato di aver trasmesso, in pari data, una nuova lettera di invito a presentare offerte, rivolte ai medesimi operatori già interpellati nella prima procedura (fra le quali anche Volotea S.L.), rispetto alla quale è stata fissata la data dell'11 ottobre 2021 (nel pomeriggio) per l'apertura delle buste;

Considerato che, ai sensi dell'art. 56 del c.p.a., possono essere disposte misure cautelari monocratiche, prima della trattazione della domanda cautelare da parte del collegio, solo in caso di estrema gravità ed urgenza, tale da non consentire neppure la dilazione fino alla data della camera di consiglio;

Considerato che, in relazione a quanto reso noto dalla Regione, il danno prospettato dalla ricorrente risulta solo eventuale,

Mancano quindi i presupposti per una favorevole valutazione dell'istanza cautelare monocratica.

Volotea ha poi rinunciato alla domanda cautelare collegiale a seguito dell'aggiudicazione della seconda procedura e all'avvio del servizio di continuità territoriale dal 15 ottobre 2021.

I ricorsi di Volotea sono stati quindi decisi nel merito e sono stati respinti con sentenze pubblicate il 24 febbraio 2022 nelle quali il TAR ha ritenuto che, come aveva affermato la Regione, le domande di Volotea mancavano di un elemento che la giurisprudenza ha ritenuto essenziale per la presentazione di una offerta in una gara pubblica con la modalità dell'autocertificazione (si trattava del documento di riconoscimento del soggetto che aveva per conto della società presentato l'offerta). E non poteva valere la notorietà dell'operatore commerciale a sanare la carenza e a far venire meno l'applicazione di un principio che se non applicato con rigore determinerebbe seri problemi al regolare svolgimento delle gare pubbliche.

ITA a sua volta ha impugnato, con ricorsi proposti per ciascuna delle sei tratte in cui era articolata la gara, la sua esclusione nella prima procedura, determinata dalla mancata dimostrazione di poter garantire con certezza l'avvio del servizio sin dal 15 ottobre con il numero di aerei richiesto, e poi l'aggiudicazione a Volotea nella seconda procedura.

Dopo l'aggiudicazione a Volotea, ITA ha rinunciato alla domanda cautelare nei primi giudizi ed ha insistito invece nella domanda cautelare nei giudizi proposti avverso la contestata aggiudicazione a Volotea.

Il TAR, con ordinanze cautelari adottate il 17 novembre 2021 ha però respinto le domande cautelari di ITA ritenendo che, nella comparazione degli interessi coinvolti, l'interesse della ricorrente si poneva in termini senz'altro recessivi rispetto al preminente interesse pubblico di non incorrere in interruzioni nel regolare svolgimento del servizio di trasporto aereo tra l'isola e il continente che Volotea aveva già avviato.

In particolare il TAR ha rilevato:

che il ricorso attiene alla procedura di emergenza indetta dalla Regione Sardegna per assicurare la continuità del servizio pubblico di trasporto aereo sulle rotte di collegamento tra l'isola e il continente in vista della cessazione dei servizi della compagnia aerea Alitalia SAI S.p.A. in data 15 ottobre 2021;

che, in particolare, il ricorso in esame attiene alla seconda procedura competitiva per l'assegnazione di tali rotte indetta dalla Regione Sardegna all'esito negativo della prima selezione nella quale le uniche due società partecipanti, Volotea S.L. e ITA - Italia Trasporto Aereo, sono state entrambe escluse dalla gara;

che, in relazione ai predetti provvedimenti di esclusione, sono stati proposti dalle menzionate società autonomi ricorsi volti a contestare la legittimità della decisione assunta dalla Regione Sardegna;

che per la definizione del merito degli anzidetti ricorsi relativi alla prima procedura, per i quali le parti hanno rinunciato all'istanza cautelare in un primo tempo proposta, anche in vista del deposito dei successivi ricorsi proposti da ITA avverso gli esiti della seconda procedura, è stata fissata la pubblica udienza del 2 febbraio 2022;

che la seconda procedura di gara, avviata dalla Regione al fine di scongiurare "il pericolo di un grave nocumento all'interesse pubblico generale determinato dall'interruzione del servizio pubblico che assicura il soddisfacimento delle ordinarie e primarie esigenze di mobilità dei cittadini sardi, non essendo ipotizzabile alcuna alternativa al collegamento aereo", si è conclusa con l'aggiudicazione a Volotea, che ha già dato avvio al servizio;

Ed ha ritenuto:

che in relazione alla descritta situazione procedimentale la richiesta di una misura cautelare di sospensione oggi sollecitata da ITA nei confronti di tale aggiudicazione, peraltro incentrata anche su questioni che saranno esaminate nel merito dal Collegio in occasione dell'udienza pubblica già fissata per la decisione in ordine alla esclusione della ricorrente dalla prima gara regionale, si pone, nella comparazione degli interessi coinvolti, in termini senz'altro recessivi rispetto al preminente interesse pubblico di non incorrere in interruzioni nel regolare svolgimento del servizio di trasporto aereo tra l'isola e il continente che Volotea ha già avviato;

che per quanto sopra, anche avuto riguardo alla prossima definizione del merito del giudizio, non ricorrono i presupposti per la concessione dell'invocata misura cautelare.

Anche i ricorsi di ITA sono poi stati decisi nel merito con sentenze, pubblicate il 24 febbraio 2022, che hanno confermato la correttezza dell'operato della Regione che, considerata la straordinaria importanza della procedura di trasporto aereo in continuità territoriale, ha verificato con il necessario rigore l'effettivo possesso dei requisiti per poter svolgere il servizio a partire dal 15 ottobre 2021.

Alcune delle più importanti decisioni prese dal TAR nel 2021 hanno riguardato i temi del territorio, dell'ambiente e del paesaggio, temi che in Sardegna sono molto rilevanti per la particolare rilevanza delle bellezze paesaggistiche e dell'ambiente terrestre e marino che sono un grande patrimonio dell'isola.

L'interesse alla tutela dell'ambiente e del paesaggio si è spesso posto in contrasto (in Sardegna come in altre Regioni) con molteplici interessi diversi, spesso privati e di natura economica e talvolta anche con diversi interessi pubblici, come nel settore dei trasporti e delle energie rinnovabili.

In Sardegna il tema, nel 2021, è stato reso più complesso a seguito di alcune disposizioni normative adottate dalla Regione in materia urbanistica e paesaggistica, in particolare con la legge n. 1 del 2021 contenente la proroga del Piano casa e altre disposizioni riguardanti l'uso del territorio.

L'emanazione di diverse disposizioni comportanti deroghe alla disciplina paesaggistica, impugnate dal Governo davanti alla Corte Costituzionale, ha determinato incertezze applicative ed è anche accaduto che le Soprintendenze sarde hanno ritenuto di non rilasciare autorizzazioni paesaggistiche per interventi che prevedevano ampliamenti volumetrici in aree nelle quali il Piano Paesaggistico (PPR) non consentiva tali ampliamenti. La Regione Sardegna ha quindi impugnato a sua volta davanti alla Corte Costituzionale l'agire delle Soprintendenze.

La Corte Costituzionale, con la recente sentenza n. 24 del 28 gennaio 2022, ha però ritenuto illegittime una buona parte delle disposizioni contenute nella legge regionale n. 1 del 2021 ed ha ribadito il principio secondo il quale la Regione può certamente dettare norme in materia urbanistica e può anche ampliare gli ambiti e le misure di tutela paesaggistica ma non può diminuire le tutele contenute nel Piano paesistico regionale approvato nel 2006 che sono oggetto di copianificazione con l'amministrazione statale.

Con la successiva sentenza n. 26 del 28 gennaio 2022 la Corte Costituzionale ha però anche affermato che non spetta allo Stato e, per esso, alle Soprintendenze compiere valutazioni sulla legittimità di una norma di legge regionale che (anche se ritenuta in contrasto con valori costituzionali) non può essere quindi non applicata. Altri, infatti sono gli strumenti che l'ordinamento prevede per il caso in cui disposizioni di legge sono ritenute in contrasto con i principi costituzionali e sui quali è la stessa Corte Costituzionale che può essere chiamata a pronunciarsi o in via diretta o attraverso la questione che può essere sollevata incidentalmente in un giudizio proposto anche davanti al TAR.

Anche questo TAR nel 2021 aveva peraltro ribadito, con la sentenza n. 620 del 24 agosto, in una vicenda riguardante l'estensione delle disposizioni di tutela paesaggistica delle zone umide (nell'esame di una richiesta di lavori di ampliamento di un fabbricato residenziale collocato a meno di 300 metri dallo stagno di "Su Stangioni de su Sali" a Chia) che la

(precedente) legge regionale (sul Piano casa) poteva prevedere deroghe esclusivamente per le disposizioni di natura urbanistica regionali, e possibili incrementi volumetrici in deroga ai parametri urbanistici vigenti, ma non poteva incidere sulle norme di tutela paesaggistica che sono contenute in specifiche disposizioni e sono oggetto di copianificazione tra lo Stato e la Regione.

Il TAR ha anche ribadito, nella fattispecie, che le disposizioni di tutela paesaggistica che sostanzialmente non consentono più l'edificazione nella fascia di rispetto di 300 metri dalla linea di battigia si applicano non solo a partire dalla linea di battigia del mare ma anche dal limite degli stagni e delle aree umide demaniali.

Diverse altre questioni, riguardanti l'applicazione delle disposizioni sul Piano casa e sulla tutela delle zone umide sono state sottoposte nel 2021 all'attenzione del TAR e affrontate anche in sede cautelare per interventi proposti (o in alcuni casi realizzati) nella fascia di tutela dello stagno di Molentargius.

Nuove questioni riguardanti la tutela dell'ambiente e del paesaggio hanno cominciato a porsi a seguito della presentazione di richieste da parte di grandi operatori del settore, anche internazionali, (ma anche di piccoli soggetti privati) che intendono realizzare impianti di energia rinnovabile, come pale eoliche e pannelli fotovoltaici, che godono di forti incentivi economici.

Spesso gli interventi per i quali è chiesta l'autorizzazione sono di forte impatto sul territorio, se si pensa che le pale eoliche possono essere collocate anche su piattaforme marine, possono raggiungere un'altezza superiore ai duecento metri e, se inserite in "parchi eolici" possono determinare inquinamento acustico per chilometri, mentre i pannelli fotovoltaici possono ricoprire aree anche di diversi ettari di terra. D'altra parte crescono le esigenze pubbliche di energie pulite e la Sardegna ha tanto sole e tanto vento.

Spetta alle amministrazioni pubbliche il compito di non lasciare solo alle scelte dei privati l'individuazione dei luoghi dove collocare tali impianti e spetta alle amministrazioni pubbliche trovare il giusto punto di equilibrio nelle scelte da compiere, tenendo conto delle esigenze dell'economia, delle esigenze dei privati, che tendono a massimizzare il loro utile anche nella scelta dei luoghi dove collocare gli impianti, e le esigenze di tutela dei molteplici e qualche volta confliggenti interessi pubblici che la nostra Costituzione considera primari.

Il TAR Sardegna, che già sul finire del 2020 aveva adottato importanti decisioni su ricorsi riguardanti richieste di installazione di pale eoliche (sentenze n. 573 e n. 647 del 2020), respingendo i ricorsi che erano stati proposti avverso i dinieghi opposti dalle amministrazioni di tutela su richieste di realizzazione di opere di forte impatto in zone con altissima densità di beni culturali e paesaggistici, ha nel 2021 adottato una importante decisione anche sui pannelli fotovoltaici.

Il TAR, con sentenza n. 418 del 7 giugno 2021, ha infatti accolto il ricorso proposto avverso il diniego opposto alla realizzazione di un impianto fotovoltaico per la produzione di

energia elettrica, determinato dalla specifica destinazione urbanistica dell'area in cui l'impianto doveva essere realizzato.

Il TAR ha ritenuto che la problematica urbanistica (destinazione impressa alla zona 'E' agricola) non fosse impeditiva, in quanto superabile, considerato che, con l'emanazione dell'Autorizzazione Unica, per la realizzazione dell'impianto fotovoltaico, si sarebbe concretizzata una variante automatica da "E" a (nuovamente) "D", industriale, in ragione della disciplina agevolata sulla semplificazione delle procedure autorizzative per le opere di realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, qualificate, ex lege, di "pubblica utilità", dettata dalla Direttiva 2001/77/CE e applicata ex articolo 12 dal decreto legislativo n. 387 del 29.12.2003 e ex art. 10 dalla delibera-Direttiva della Giunta regionale n. 3/25 del 23.1.2018.

Il TAR si è poi occupato della questione, naturalmente di grande rilevanza in Sardegna, della proroga delle concessioni demaniali che erano state oggetto di provvedimenti diversi (di proroga breve o lunga) anche da parte delle amministrazioni comunali sarde. La questione è stata poi oggetto delle note decisioni dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 17 e n. 18 del 9 novembre 2021 secondo le quali le norme legislative nazionali che hanno disposto (e che in futuro dovessero ancora disporre) la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative sono in contrasto con il diritto eurounitario, con la conseguenza che tali norme non devono essere applicate né dai giudici né dalla pubblica amministrazione.

La Plenaria ha peraltro anche affermato che, al fine di evitare il significativo impatto socio-economico che deriverebbe da una decadenza immediata e generalizzata di tutte le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative in essere, nonché di tener conto dei tempi tecnici perché le amministrazioni predispongano le procedure di gara richieste e, altresì, nell'auspicio che il legislatore intervenga a riordinare la materia in conformità ai principi di derivazione europea, le concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative già in essere continuano ad essere efficaci sino al 31 dicembre 2023, fermo restando che, oltre tale data, anche in assenza di una disciplina legislativa, esse cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell'ordinamento dell'U.E.

A seguito di tali decisioni si è aperto un acceso confronto politico (ancora in corso) sulla scelta delle misure più idonee per consentire il passaggio da un sistema sostanzialmente non aperto alla concorrenza, che aveva determinato procedimenti sanzionatori comunitari, alla graduale liberalizzazione del settore.

Di grande rilevanza, per il territorio sardo, anche la sentenza (n. 706 del 15 ottobre 2021) con la quale il TAR ha respinto il ricorso proposto da una società che chiedeva di poter smaltire in una discarica sarda rifiuti speciali non pericolosi provenienti da altre regioni. Il TAR ha quindi dichiarato la legittimità del provvedimento con il quale la Provincia aveva limitato "l'autorizzazione allo smaltimento di rifiuti speciali non pericolosi a quelli prodotti nel territorio regionale", escludendo quelli provenienti da utenze extraregionali, in quanto non coerente con la pianificazione regionale dei rifiuti.

Il TAR ha poi affrontato anche la questione riguardante il completamento della SS 291 Sassari-Alghero, opera attesa da molti anni e per la quale l'ANAS ha di recente approvato il progetto esecutivo dell'ultimo tratto.

Proprio in relazione alla procedura di approvazione del progetto definitivo a quattro corsie (due per ogni senso di marcia) dell'ultimo tratto della SS 291 (da Alghero ad Olmedo e da Olmedo all'Aeroporto di Alghero-Fertilia), era stata proposto un ricorso dalla Regione, avverso il dissenso espresso sul progetto dal Ministero dell'ambiente e dal Ministero per i beni culturali, che si è poi chiuso con una dichiarazione di cessazione della materia del contendere (sentenza 193 del 19 marzo 2021) dopo che sul progetto si sono espressi favorevolmente il Consiglio dei Ministri e il CIPE, all'esito di un procedimento che, come il TAR con precedente ordinanza (n. 173 del 23 aprile 2020) aveva chiarito, non si era ancora concluso.

Volevo infine ricordare, fra le decisioni riguardanti il territorio, la sentenza (6 novembre 2021 n. 758) con la quale il TAR ha respinto il ricorso proposto dai comproprietari di "Villa Antonioni" in Costa Paradiso avverso il vincolo di tutela storico artistico che era stato imposto sull'edificio per la sua rilevanza storico – architettonica.

La struttura era stata progettata dall'arch. Bini, su richiesta del regista Michelangelo Antonioni, durante le riprese in Sardegna del film *Deserto rosso*.

Il TAR ha ritenuto legittimo il vincolo impresso alla Villa Antonioni dall'Amministrazione, nell'esercizio di una discrezionalità propriamente tecnica e con una motivazione, analitica ed approfondita, espressa a più livelli, che non risultava scalfita dalle critiche compiute dagli esperti di parte.

L'opera è stata realizzata negli anni 70 in modo fortemente innovativo, secondo il sistema costruttivo "Binishells", (o a "guscio"), ideato dall'architetto Bini, con un sottile guscio in cemento armato a forma di cupola e con aperture dotate da vetri convessi che richiamavano la lente di una macchina fotografica. L'opera è stata quindi ritenuta geniale ed originale, e per questo meritevole di conservazione in considerazione della sua storia, della specifica localizzazione e del significato che aveva assunto nel panorama culturale e architettonico nazionale e internazionale, in riferimento alla necessità di tutelare un bene realizzato secondo l'adozione del sistema costruttivo Binishell, per la scelta del sito, allora tra i più selvaggi e incontaminati della Sardegna, e per i riferimenti al suo realizzatore, il regista Michelangelo Antonioni.

Nella materia dei finanziamenti pubblici volevo ricordare la sentenza (n. 598 del 16 agosto 2021) con la quale il TAR, accogliendo il ricorso proposto da numerose Associazioni Culturali e Società Cooperative del settore artistico, culturale, e dello spettacolo, ha ritenuto illegittimo (e quindi ha annullato) il provvedimento con il quale la Regione aveva ritenuto di erogare i contributi per le manifestazioni di grande interesse turistico, tramite una procedura "a sportello", senza operare una valutazione nel merito delle domande presentate e attribuendo i benefici sulla base dell'ordine cronologico di presentazione delle domande, sino all'esaurimento delle risorse stanziare (cd. Click day)

Le domande proposte dalle ricorrenti erano state ritenute non ammissibili, per esaurimento del budget, già interamente assegnato ai partecipanti che avevano presentato la domanda nella fascia oraria (cronologica) compresa tra le ore 8.00.00 e le 8.00.02 del mattino del giorno indicato, con l'esaurimento in 3 secondi del budget previsto (750.000 euro):

Il TAR ha ritenuto illegittima la scelta fatta dalla Regione di semplificare il procedimento di selezione delle domande, anche se operata con riferimento alle esigenze sanitarie, e di non applicare i criteri, strutturati nel merito, contenuti nella Griglia Allegata alla delibera di GR 7.8.2020 n. 41/21, coerente (ed attuativa) della volontà del legislatore regionale secondo cui i finanziamenti devono essere attribuiti con una procedura ad evidenza pubblica e secondo criteri meritocratici riguardanti anche la tipologia dell'evento e il suo impatto sul territorio (L.R. 21.4.1955 n. 7).

Il TAR ha quindi concluso che le richieste di finanziamento dovevano essere, invece, esaminate e valutate in applicazione delle prime disposizioni che la stessa Regione si era data, con delibera del 7 agosto 2020, di apertura ed attivazione del procedimento, in attuazione dell'art. 1 lett. "c" della LR 7 del 1955.

La sentenza è stata appellata dalla Regione ma il Consiglio di Stato (con ordinanza cautelare n. 6537 del 10 dicembre 2021) ha respinto la domanda di sospensione della sentenza ritenendo l'appello carente di possibile fondatezza. Non avendo la Regione ancora provveduto i ricorrenti si sono poi rivolti nuovamente al TAR che, in sede di ottemperanza, con sentenza n. 3 del 7 gennaio 2022, ha disposto che la Regione provveda all'istruttoria delle domande presentate.

Il Tar ha chiarito che la Regione deve concludere la procedura pendente con selezione meritocratica delle istanze di finanziamento presentate dalle Associazioni, entro 40 giorni dalla comunicazione della sentenza, applicando, in concreto, i criteri già decisi e definiti in sede iniziale, da parte della stessa Amministrazione, in piena coerenza con le disposizioni speciali di legge (LR 7/1955).

Volevo infine ricordare le tante decisioni che, come si rileva anche dai dati statistici in allegato nella parte terza della Relazione, sono state prese in materia di appalti pubblici. Il contenzioso sui contratti pubblici, anche per le ingenti risorse che sono e saranno rese disponibili con il PNRR, costituisce infatti una parte importante dell'attività del giudice amministrativo che si pone a tutela della buona amministrazione e della buona economia. Le più rilevanti fra tali decisioni sono indicate nella raccolta di giurisprudenza che è pure allegata alla Relazione.

3. L'Attività del Tar Sardegna nel 2021

Dall'analisi delle rilevazioni statistiche, è possibile ora fare alcune considerazioni anche quantitative sull'attività del TAR Sardegna nel 2021.

3.1. Ricorsi Proposti

Il primo dato che emerge dalle tabelle e dai grafici allegati è che il numero dei ricorsi presentati davanti al TAR (di 978) è ben superiore al numero dei ricorsi presentati lo scorso anno (che erano stati 839) ed è superiore anche al numero dei ricorsi presentati nel 2019 (che erano stati 930).

Dopo il rallentamento delle attività economiche e delle attività amministrative determinato dalla pandemia vi è stato quindi un consistente aumento dei ricorsi determinato dalla ripresa delle attività economiche e sociali e quindi anche delle attività amministrative.

Tale incremento è stato molto evidente nel periodo da marzo a luglio; successivamente il numero dei ricorsi depositati è tornato sostanzialmente ai livelli degli anni precedenti.

Il numero dei ricorsi pervenuti nel 2021 è peraltro molto vicino al numero dei ricorsi che da diversi anni sono presentati davanti al TAR Sardegna che è di circa 1.000 ricorsi per anno.

Come sempre di grande rilievo (anche numerico) sono i ricorsi proposti in materia di appalti di opere pubbliche, servizi e forniture. Nel corso del 2021 sono stati depositati complessivamente 154 ricorsi in materia di appalti, che rappresentano quasi il 16% del totale dei ricorsi.

Numerosi fra i ricorsi presentati sono quelli che riguardano l'attività procedimentale dell'Amministrazione.

Nel 2021 sono nuovamente cresciuti i ricorsi in materia di accesso. Sono stati infatti proposti 56 ricorsi (erano stati 43 nel 2020 ma erano stati 56 anche nel 2019 e sempre superiori a 40 negli anni precedenti).

Anche il dato dei ricorsi avverso il silenzio serbato dall'Amministrazione è risultato più alto della media degli ultimi anni. Sono stati presentati infatti 38 ricorsi. Lo scorso anno erano stati presentati 42 ricorsi, ma negli anni precedenti raramente era stata superata la soglia dei 30 ricorsi.

Sia il dato dei ricorsi in materia di accesso sia il dato sui ricorsi in materia di silenzio può essere stato peraltro determinato dalle difficoltà dell'amministrazione di rispondere tempestivamente alle richieste fatte dai cittadini a causa dell'accrescersi delle attività delle stesse amministrazioni legate all'applicazione delle misure dettate prima per l'emergenza e poi per la ripresa delle attività economiche.

Anche il dato sui ricorsi per ottemperanza ha mostrato una crescita rispetto al 2020. Ne sono stati presentati 65 (erano stati 52 l'anno precedente). Si tratta di un dato comunque nettamente inferiore alla media degli ultimi anni che dimostra una maggiore attenzione delle amministrazioni alla tempestiva esecuzione delle decisioni del giudice amministrativo o del giudice ordinario.

Nel complesso i ricorsi proposti per l'accesso agli atti, contro il silenzio dell'amministrazione e per l'ottemperanza alle decisioni del G.A. o del G.O., riguardanti

quindi l'attività procedimentale dell'Amministrazione, sono stati 159 che costituiscono circa il 16% del totale dei ricorsi.

Gran parte dei ricorsi proposti avverso il silenzio e grandissima parte dei ricorsi proposti per l'accesso agli atti si sono chiusi peraltro tempestivamente con una pronuncia di cessazione della materia del contendere o di sopravvenuta carenza di interesse a seguito del pronunciamento dell'Amministrazione o del consentito accesso agli atti dopo la proposizione del ricorso.

Sempre consistente è il numero di ricorsi in materia di edilizia e di urbanistica che rappresenta anche nel 2021 una delle materie con il maggior numero di ricorsi presentati: 145 (quasi il 15 %).

Complessivamente i ricorsi in materia di pubblico impiego non privatizzato sono stati 106 (circa l'11%); i ricorsi riguardanti il servizio sanitario nazionale e regionale sono stati 29, ma buona parte dei ricorsi in materia di appalti hanno riguardato attività del servizio sanitario.

I ricorsi riguardanti le concessioni di beni demaniali sono stati 124 (circa il 13%), non pochi anche per le ragioni che ho prima ricordato.

3.2. Ricorsi Definiti

I ricorsi definiti nel 2021 sono stati 1003 (1010 se si includono anche i ricorsi annullati perché duplicati), con la conseguente ulteriore riduzione dell'arretrato che a fine 2021 ammonta quindi a 2276 ricorsi (erano 2326 alla fine del 2020).

Anche per il 2021 il TAR per la Sardegna, nonostante le gravi carenze di organico che si sono determinate in corso d'anno, ha quindi definito un numero di ricorsi superiore al numero dei ricorsi presentati, riuscendo a non interrompere, un percorso virtuoso avviato da molti anni.

A tale risultato si è giunti attraverso 769 sentenze definitive, 234 decreti decisori e 7 ulteriori provvedimenti.

Nel 2021 sono state poi emesse nel complesso n. 281 ordinanze cautelari (quindi nel 30% circa dei ricorsi proposti). Si tratta di un dato inferiore a quello dello scorso anno (nel 2020 erano state 344) che peraltro era stato influenzato da numerose richieste di decisioni urgenti in relazione ai provvedimenti adottati per l'emergenza sanitaria. Ma è un dato ampiamente superiore a quello delle ordinanze cautelari emesse nel 2019 (229).

Il tempo medio di definizione delle domande cautelari collegiali è stato di circa 35 giorni (ma di 23 giorni nella materia degli appalti).

Sono stati emessi poi ben 113 decreti cautelari monocratici urgenti. Quindi circa il 40% delle ordinanze cautelari collegiali sono state precedute dalla richiesta di un provvedimento cautelare monocratico. Si tratta di un dato eccessivo, considerato che solo in pochi dei casi

proposti vi erano effettivamente quei requisiti di assoluta urgenza che soli giustificano l'adozione di una misura cautelare presidenziale prima della trattazione della questione nella (ordinaria) sede collegiale nei tempi rapidi che ho prima indicato.

Anche il dato sui decreti cautelari monocratici è inferiore a quello dello scorso anno quando erano stati 148, anche per effetto della necessità di provvedere in tempi rapidissimi nel periodo emergenziale, ma è ben superiore al numero dei decreti emessi nel 2019 che erano stati 79.

Il numero complessivo dei ricorsi effettivamente definiti (1003) deve ritenersi soddisfacente considerato anche il numero delle decisioni cautelari adottate. Peraltro il numero delle sentenze pubblicate è stato complessivamente superiore a quelle dello scorso anno.

Di questo devo dare merito a tutti i magistrati e al personale di segreteria del TAR anche perché tale risultato è stato raggiunto in un anno nel quale il TAR -- che già lo scorso anno risultava con un organico ridotto a 7 magistrati -- ha dovuto operare, nella seconda parte dell'anno, con soli 5 magistrati (sui 9 previsti) e quindi con una carenza di organico di oltre il 40% alla quale si è potuto sopperire solo in parte con l'invio in missione a rotazione di alcuni colleghi dal TAR per il Lazio.

Più in dettaglio, nella materia degli appalti, che per la rilevanza economica e sociale delle questioni trattate suscita sempre grande attenzione, sono stati definiti 138 ricorsi.

Come si può rilevare dalla apposita tabella allegata, nel 2021 sono stati definiti buona parte dei ricorsi in materia di appalti proposti nel 2021 (93 dei 154 ricorsi proposti nel corso dell'anno). Al 25 febbraio 2021 risultano però già definiti 128 dei 154 ricorsi (circa l'85%).

Risultano poi già definiti tutti i ricorsi in materia di appalti presentati fino al 2020, con la sola eccezione di 1 ricorso riguardante una vicenda che è stata portata in decisione nel mese di febbraio di quest'anno e che non è stata decisa prima per questioni processuali.

I tempi di definizione sono stati molto rapidi. Il dato medio che risulta dalle statistiche è di circa 140 giorni ma in realtà i tempi di definizione sono molto più rapidi perché il dato complessivo dei 140 giorni è stato determinato dal ritardo nella decisione, su richiesta dalle parti, di numerosi ricorsi che riguardavano la vicenda del Polo sanitario regionale che si sono poi chiusi nel 2021 dopo una transazione fra le parti.

In relazione alle decisioni prese, si deve evidenziare che solo una piccola parte (ben inferiore al 20%), delle sentenze del TAR Sardegna è stata oggetto di appello al Consiglio di Stato. Gli appelli proposti avverso le sentenze del TAR sono stati infatti circa 100 nel corso del 2021.

Negli ultimi 3 anni presi a riferimento nella apposita tabella allegata (per una statistica che non è facile perché vi è una discrasia temporale talvolta di diversi anni fra la decisione di primo grado e quella di appello), la percentuale degli appelli accolti risulta pari a circa il 20% degli appelli proposti.

Da tali dati si evince che le decisioni del TAR Sardegna hanno un'altissima percentuale di definitività sulle questioni sollevate (circa il 95% nel merito) o perché non appellate o perché l'appello è stato respinto.

Sono state invece oggetto di appello circa il 30% delle ordinanze cautelari. Come si evince dalla apposita tabella statistica, gli appelli cautelari proposti sono stati accolti per circa il 37% ma fra gli appelli cautelari accolti sono incluse numerose ordinanze con le quali il Consiglio di Stato si è limitato ad invitare il TAR a decidere sollecitamente il ricorso nel merito.

3.3. Esiti dei Ricorsi nelle Principali Materie

Per quanto riguarda gli esiti dei ricorsi le rilevazioni sono, come sempre, complesse perché gli esiti possono essere anche multipli in uno stesso ricorso.

Con una certa approssimazione si può dire che i ricorsi sono stati accolti in una percentuale vicina al 25% (in materia di appalti la percentuale scende tuttavia a meno del 14%); i ricorsi sono stati respinti per una percentuale di poco superiore al 30%; i ricorsi sono stati definiti con sentenze di rito (per difetto di giurisdizione, cessazione della materia del contendere, sopravvenuta carenza di interesse, rinunce o perenzioni) per circa il 35%. Le decisioni non definitive sono state meno del 10%.

In materia di appalti sono state accolte solo 8 domande di sospensione cautelare. Le decisioni cautelari di rigetto sono state 33. Gli altri ricorsi in materia di appalti sono stati o definiti immediatamente in rito (6) o trattati direttamente nell'udienza di merito che è stata sempre fissata in tempi molto brevi.

Anche i ricorsi per l'accesso sono stati quasi tutti definiti nel corso dell'anno e in gran parte dei casi con decisione di cessazione della materia del contendere per effetto del sopravvenuto accesso consentito dall'amministrazione.

Così come sono stati definiti nell'anno i ricorsi in materia di silenzio, spesso prendendo atto della sopravvenuta decisione dell'Amministrazione, e i ricorsi in materia di esecuzione e ottemperanza.

Come si evince sempre dalla apposita tabella, in materia di edilizia ed urbanistica sono stati accolti 36 ricorsi (circa il 23%) e sono stati respinti o definiti in rito 117 ricorsi.

In materia di pubblico impiego sono stati accolti 20 ricorsi, mentre sono stati respinti 29 ricorsi; per 13 ricorsi è stato dichiarato il difetto di giurisdizione.

3.4. Le Pendenze

Le tabelle statistiche evidenziano che i ricorsi pendenti e quindi non decisi, che avevano avuto un costante aumento fino all'anno 2000 (all'epoca erano oltre 15.000 i ricorsi da decidere), sono da tempo in costante e decisa diminuzione (fino ai 2276 ricorsi pendenti a fine 2021). Dal 2000 si può calcolare una riduzione dei ricorsi pendenti di circa l'85%.

Come ho già ricordato negli scorsi anni, tale riduzione è stata dovuta in parte alla diminuzione del contenzioso, determinata soprattutto dal passaggio al giudice ordinario di buona parte della materia del pubblico impiego contrattualizzato (alla fine degli anni 90) e per altra parte da importanti innovazioni anche processuali che sono intervenute negli anni 1988/2000, che hanno determinato benefici effetti sulla durata dei processi, e poi dall'avvio nel 2017 del Processo amministrativo telematico (PAT).

Sul numero dei ricorsi proposti e quindi anche sulle pendenze ha in parte influito anche l'aumento del costo che deve sopportare, con il contributo unificato, chi si rivolge alla Giustizia Amministrativa.

L'eliminazione dell'arretrato costituisce da diversi anni un obiettivo fondamentale della G.A., come ho già detto in passato, ed è ora anche uno degli obiettivi che sono stati assegnati alla G.A. con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Si dovrà arrivare, nel secondo trimestre del 2026, a ridurre del 70% il numero di cause pendenti (109.029) nel 2019 dinanzi ai Tribunali amministrativi regionali, per arrivare, quindi, a 32.709 cause; per il secondo grado, le 24.010 cause pendenti dovranno diventare 7.203. A questo obiettivo si dovrà arrivare passando per una tappa intermedia: al 30 giugno 2024 l'arretrato pendente al 2019 dovrà essere ridotto del 25% per i Tribunali amministrativi regionali e del 35% per il Consiglio di Stato.

Al Consiglio di Stato e nei TAR (e anche nel TAR Sardegna) buona parte dei ricorsi (il 25/30%) sono oramai definiti nello stesso anno in cui sono stati proposti. Al TAR Sardegna circa il 60% dei ricorsi proposti sono definiti entro il secondo anno. Solo un 30% dei ricorsi proposti non sono quindi definiti in tempi rapidi.

Con il forte ulteriore impulso che si sta ora dando allo smaltimento dell'arretrato i tempi di definizione dei ricorsi potranno essere finalmente rapidi non solo per tutti quei ricorsi (che non sono pochi e investono tutte le questioni più importanti) che sono già decisi in pochi mesi ma anche per quell'altra parte dei ricorsi che fino ad ora hanno trovato tempi di definizione inevitabilmente più lunghi e per i quali la giustizia è stata sufficientemente tempestiva solo nella immediata valutazione e definizione della eventuale domanda cautelare.

In particolare per il TAR Sardegna è possibile ipotizzare, con un flusso sostanzialmente stabile di ricorsi proposti e un ulteriore incremento delle decisioni prese anche grazie al programma straordinario di smaltimento, una possibile eliminazione delle pendenze in circa 5 anni.

Potrebbe essere così raggiunto l'obiettivo di poter dare a tutti, in modo adeguato, una risposta di giustizia con quella immediatezza che è necessaria avere per uno dei servizi essenziali dell'ordinamento pubblico.

Anche in tale prospettiva mi auguro che nel 2022 possa essere rinforzato l'organico del TAR, con la conclusione del prossimo concorso per referendario nei ruoli della Giustizia Amministrativa.

Prima di passare alle conclusioni volevo ancora ricordare che è allegata alla Relazione una Rassegna delle principali decisioni emesse dal TAR nel corso del 2021 e sono allegate alla Relazione diverse tabelle statistiche che danno conto dei dati che vi ho sinteticamente rappresentato.

4. Conclusioni

Nella recente cerimonia di insediamento del Presidente del Consiglio di Stato Franco Frattini, il Presidente Draghi ha ricordato l'importanza della giustizia amministrativa che costituisce un caposaldo dello stato di diritto; ed ha ricordato l'importanza di avere un giudice esperto nel sindacare, quando richiesto da cittadini e imprese, il corretto esercizio del potere delle istituzioni pubbliche e capace di indirizzare le stesse amministrazioni con chiarimenti che ne possono migliorare l'attività.

Le esigenze sono mutevoli e il quadro normativo, come ho ricordato all'inizio, è quindi mutevole e troppo spesso non sufficientemente chiaro. Ciò determina la necessità per le amministrazioni di procedere ad un continuo aggiornamento delle proprie conoscenze e determina inevitabili incertezze e contrasti nell'interpretazione ed anche nell'applicazione delle nuove disposizioni.

Il giudice amministrativo è quindi chiamato a dirimere contrasti, a chiarire la portata delle norme, a valutare, con un sindacato esterno, il corretto esercizio del potere discrezionale.

E deve farlo in una realtà che appunto è mutevole e per farlo, come pure ha ricordato il Presidente Draghi, deve comprendere e conoscere quella realtà. E deve prendere decisioni autorevoli, credibili, comprensibili e non autoreferenziali, consapevole anche degli effetti che tali decisioni producono.

Questo è il compito che il TAR per la Sardegna ha cercato di svolgere nel miglior modo possibile anche nel 2021.

E sono certo che il TAR per la Sardegna farà pienamente la sua parte affinché la Giustizia Amministrativa possa raggiungere gli obiettivi che le sono stati assegnati dal PNRR, mantenendo sempre alta la qualità delle sue decisioni e garantendo tempestività nei giudizi non solo nella fase cautelare e non solo, nel merito, per i ricorsi proposti nelle materie che la

legge ha considerato più rilevanti e con riti accelerati, ma in tutti i ricorsi proposti dai cittadini o dalle imprese che hanno ritenuto non corretto l'esercizio di un potere pubblico.

Prima di concludere volevo ringraziare pubblicamente tutti i magistrati del TAR: il nuovo Presidente della Sezione II Marco Lensi, Grazia Flaim, Tito Aru e Antonio Plaisant. Ringrazio e saluto Francesco Scano, storico Presidente della Seconda Sezione, che sta ora svolgendo un prestigioso ed impegnativo incarico presso la Regione, e Gianluca Rovelli che è stato con noi fino ad ottobre dello scorso anno quando è passato al Consiglio di Stato. E volevo dare un pubblico benvenuto ai colleghi Oscar Marongiu e Gabriele Serra che dal 1 gennaio 2022 sono stati assegnati al TAR e dei quali già abbiamo potuto apprezzare le qualità professionali e umane.

Tutti hanno sempre garantito, con il loro impegno, come ho già detto anche in altre occasioni, un ordinato ed efficace svolgimento della funzione giurisdizionale, consapevoli dell'importanza della loro attività e del loro ruolo. E lo hanno fatto anche in momenti di grande difficoltà dovuti non solo alle problematiche legate all'applicazione delle disposizioni dettate per l'emergenza sanitaria ma anche alle contingenze determinate dall'aver dovuto operare, soprattutto nella seconda metà dell'anno, con un organico fortemente ridotto.

Volevo poi ringraziare tutti gli avvocati pubblici e del libero foro che hanno affrontato con noi, con spirito sempre collaborativo, sereno e costruttivo, le difficoltà di una attività più complessa anche a causa delle limitazioni imposte a tutela della salute e che hanno anche loro reso possibile la prosecuzione, senza interruzioni e con eguale efficacia, sia pure con modalità parzialmente diverse, dell'attività giurisdizionale.

Un sentito ringraziamento va infine alla dr.ssa Angela Pisano giovane ma già esperta dirigente del TAR e a tutto il personale del TAR per l'impegno quotidiano e spesso oscuro profuso per garantire l'efficienza dell'ufficio, anche nella complessa gestione delle attività adattate alle esigenze sanitarie, ed anche per il contributo dato alla raccolta dei dati e della giurisprudenza oggetto di questa Relazione e poi anche all'organizzazione di questa cerimonia.



Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

Rassegna di Giurisprudenza

Ambiente e Paesaggio

Con **sentenza n. 620 del 24 agosto 2021** la Sezione Prima (est. D'Alessio) ha affrontato la questione relativa all'estensione delle disposizioni di **tutela paesaggistica** alle **zone umide** appartenenti al demanio marittimo con riguardo alla *“realizzazione dei lavori di ampliamento di un fabbricato residenziale a meno di 300 metri dallo stagno di “Su Stangioni de su Sali” (stagno di Chia)”* e per i quali la Regione Sardegna aveva respinto la richiesta di autorizzazione paesaggistica della ricorrente, ai sensi dell'**articolo 146 del d.lgs. n. 42/2004**, essendo l'area sottoposta a vincolo paesaggistico.

La Sezione rigettando il ricorso proposto – ha ritenuto condivisibili le ragioni del diniego, in quanto *“la Regione non poteva non considerare che, ai fini della tutela paesaggistica, la fascia di 300 metri dalla battigia, nella quale sostanzialmente non è consentita l'edificazione, si riferisce non solo alla battigia del mare ma riguarda anche agli stagni demaniali, (tipici della Sardegna), così come chiarito nella Circolare n. 16210, del 2 luglio 1986, approvata il 24 giugno 1986 dalla Giunta Regionale, dopo intesa con il Ministero dei Beni culturali”*.

Il Collegio ha chiarito dunque che *“anche per gli interventi previsti dalla legge regionale l.r. 23 ottobre 2009, n. 4 (cd. Piano Casa) debbano essere applicate le disposizioni di tutela paesaggistica secondo le quali l'edificazione non è sostanzialmente consentita nella fascia di rispetto di 300 metri dalla linea della battigia marina nonché delle aree umide demaniali tutelate”*.

Con la **sentenza n. 418 del 7 giugno 2021** la Sezione II (est. Flaim) si è pronunciata su una questione riguardante la realizzazione di un impianto fotovoltaico per la produzione di **energia elettrica da fonti rinnovabili** ed ha accolto il ricorso avverso il diniego alla realizzazione dell'intervento determinato dalla specifica 'collocazione' urbanistica dell'impianto, nonché dai vincoli paesaggistici del nuovo progetto.

La Sezione, in primo luogo, ha ritenuto che la problematica urbanistica (destinazione impressa alla zona 'E' agricola) non fosse impeditiva, in quanto superabile, considerato che, con l'emanazione dell'Autorizzazione Unica per la realizzazione dell'impianto fotovoltaico, si sarebbe concretizzata una variante automatica da "E" a (nuovamente) "D", industriale, in ragione della disciplina agevolata sulla semplificazione delle procedure autorizzative per le opere di realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, qualificate, *ex lege*, di "pubblica utilità", dettata dalla Direttiva 2001/77/CE e applicata *ex art.* 12 del d. lgs. n. 387/2003 e *ex art.* 10 dalla delibera-Direttiva della Giunta regionale n. 3/25 del 23.1.2018.

Con riguardo ai vincoli paesaggistici (riferiti alla "seminaturalità" dell'area *ex art.* 26 delle norme tecniche di attuazione del PPR e al mancato rispetto della distanza di 150 metri da due corsi d'acqua), il Collegio ha ritenuto censurabili le ragioni del diniego indicate, in quanto la Regione, nel negare la realizzazione del progetto, non ha analizzato la "specificità" del sito, ma ha solo ritenuto applicabile la classificazione urbanistica/paesistica.

La Sezione ha chiarito che la decisione avrebbe dovuto maturare a seguito di un'analisi e di un'istruttoria specifica, con esame "in concreto" degli elementi da proteggere, considerando la compatibilità del sito, anche alla luce della peculiare portata della disciplina speciale in materia di impiantistica di sfruttamento di fonti rinnovabili (D.M. del 10/9/2010) e, come affermato dalla Corte Costituzionale, *“in considerazione del sussistente favor per le energie rinnovabili”*.

Con la **sentenza n. 706 del 15 ottobre 2021** la Sezione I (est. Aru) ha dichiarato la legittimità del provvedimento con il quale la Provincia ha limitato **“l’autorizzazione allo smaltimento di rifiuti speciali non pericolosi a quelli prodotti nel territorio regionale”** escludendo quelli provenienti da utenze extraregionali ed ha respinto il ricorso proposto dalla società proprietaria della discarica affinché fosse consentito lo smaltimento di rifiuti speciali non pericolosi, anche provenienti da utenze extraregionali, in quanto non coerente con la pianificazione regionale dei rifiuti.

Il Collegio ha ritenuto di condividere le argomentazioni espresse dal Consiglio di Stato con la sentenza della Sezione VI, n. 5025 del 1 luglio 2021 nella parte in cui si è affermato che *“dal quadro normativo di riferimento emerge in modo inequivoco come, il cd. criterio di prossimità valga anche per la gestione dei rifiuti speciali e non solo per quelli urbani come erroneamente prospettato da parte appellante (cfr. l’art. 182-bis e l’art. 199, comma 3, lett. g).*

La giurisprudenza della Corte Costituzionale ha ben chiarito che - seppur un divieto di smaltimento dei rifiuti di produzione extraregionale sia applicabile ai rifiuti urbani non pericolosi, mentre il principio dell’autosufficienza locale ed il connesso divieto di smaltimento dei rifiuti di provenienza extraregionale non possa valere né per quelli speciali pericolosi (sentenze n. 12 del 2007, n. 62 del 2005, n. 505 del 2002, n. 281 del 2000), né per quelli speciali non pericolosi (sentenza n. 335 del 2001) - l’utilizzazione dell’impianto di smaltimento più vicino al luogo di produzione dei rifiuti speciali viene a costituire la prima opzione da adottare (sentenza 23 gennaio 2009, n. 10).

Anche la giurisprudenza di questo Consiglio (cfr. Cons. St. 11 giugno 2013, n. 3215; 19 febbraio 2013, n. 993) ha precisato che per i rifiuti speciali ha rilievo primario il criterio della specializzazione dell’impianto, in relazione al quale deve essere coordinato il principio di prossimità, con cui si persegue lo scopo di ridurre il più possibile la movimentazione di rifiuti (cfr. Cons. Stato, 23 marzo 2015, n.

1556).

Il Comune appellato ha richiamato anche la giurisprudenza della Corte di Giustizia (sentenza CGUE 16 luglio 2015 in causa C-653/13), in base alla quale: “Il principio di correzione, prioritariamente alla fonte, dei danni causati all’ambiente – principio stabilito per l’azione dell’Unione in materia ambientale all’articolo 191 TFUE – implica che spetta a ciascuna regione, comune o altro ente locale adottare le misure appropriate per garantire il ricevimento, il trattamento e lo smaltimento dei propri rifiuti e che questi ultimi vanno quindi smaltiti il più vicino possibile al luogo in cui vengono prodotti, per limitarne al massimo il trasporto (sentenza Commissione/Italia, C297/08, EU:C:2010:115, punto 67).

Alla luce delle considerazioni che precedono, pur dovendosi escludere una soluzione che preveda il divieto assoluto di trattamento di rifiuto speciali provenienti da altre regioni, il criterio della prossimità deve comunque ritenersi un criterio di cui tenere conto anche per i rifiuti speciali, unitamente agli ulteriori criteri rilevanti, ai fini della valutazione in questione.

Sotto tale profilo la prospettazione dell’amministrazione supera le censure di parte appellante, nel momento in cui, con una precisa analisi di fatto, ha ben messo in luce come tale criterio sia stato completamente trascurato nella proposta progettuale sottoposta a valutazione”.

Con sentenza 31 dicembre 2021 n. 893, in materia di rifiuti, la Sezione II (est. Flaim), per distinguere gli ambiti di applicabilità dell’esclusione da TARI, ha individuato una **linea di demarcazione fra rifiuti industriali e rifiuti urbani**, facendo rientrare tra le superfici produttive di rifiuti industriali anche “i magazzini e depositi di materie prime e di prodotti lavorati o semilavorati”.

La sezione ha altresì operato una differenziazione tra “quota variabile” e “quota fissa”, che rimane dovuta per tutte le aree produttrici di rifiuti urbani.

Il Collegio, nel respingere la tesi meramente “soggettivistica”, ossia che tutti i rifiuti prodotti dall’imprenditore debbano essere inclusi fra i rifiuti industriali (con sottrazione completa al servizio comunale e alla TARI, anche quando risultino, per tipologia, rifiuti urbani), ha ritenuto parzialmente fondato il ricorso, accogliendo la tesi “oggettivistica” della natura dei rifiuti, operando un riparto tra rifiuti industriali e rifiuti urbani diverso da quello applicato dal Comune.

Rientrano nelle superfici produttive di rifiuti industriali anche i “magazzini e depositi di materie prime e di prodotti lavorati o semilavorati”, risultando quindi esclusi dall’assoggettamento a TARI. Rientrano, invece, nelle superfici produttive di rifiuti urbani gli spazi destinati a “mense, uffici, servizi e locali ad essi funzionalmente funzionali”, dedicati allo svolgimento di attività “non industriali”, con la conseguenza che qualora l’imprenditore decida di fruire della possibilità dell’autoconsumo, in relazione a tali spazi, non può comunque sottrarsi al pagamento della quota fissa del tributo.

A seguito di una complessa ricognizione normativa, la Sezione ha affermato i seguenti principi: a) va mantenuta la differenziazione fra rifiuti industriali e rifiuti urbani nell’ambito della gestione dell’attività produttiva-industriale, non essendo ammissibile una impostazione “soggettivistica” di “attrazione” di tutti i rifiuti ad una unica categoria, quella industriale; b) anche le aree/superfici destinate a “magazzini, collegati alle attività produttive” (per stoccaggio materie prime e prodotti finiti), debbono essere incluse nelle superfici produttive di rifiuti “industriali”; c) non beneficiano dell’esclusione le superfici destinate a “mense, uffici, servizi o locali funzionalmente ad essi connesse”.

In caso di fruizione della facoltà di “autoconsumo”: 1) spetta l’esenzione integrale del tributo (quota fissa e variabile) per spazi ove si svolgono propriamente attività industriali e superfici strettamente connesse alla produzione; 2) spetta l’esenzione della sola “quota variabile” in riferimento alle aree “civili” dello stabilimento, quali “mense, uffici o locali funzionalmente connessi alle stesse”, con conseguente obbligo di pagamento della “quota fissa”, limitatamente a tali superfici.

Con la **sentenza del 6 novembre 2021 n. 758** la Sezione II (est. Flaim) ha respinto il ricorso proposto dai comproprietari dell’edificio costiero denominato “**Villa Antonioni**” (Costa Paradiso) avverso il **vincolo di tutela alla conservazione**, imposto sull’edificio dalla Commissione Regionale per il Patrimonio culturale della Sardegna, per la sua **rilevanza storico – architettonica**.

Il Collegio ha dichiarato la legittimità del decreto di tutela in ragione del fatto che l’Amministrazione per la tutela dei Beni architettonici abbia adeguatamente espresso, con notevole approfondimento e con ragionevolezza, il giudizio e le motivazioni per garantire la conservazione del bene “*Villa Paradiso*”, espressione di un’originalità progettuale fortemente innovativa denominata “*brevetto Binishells*”.

Il Collegio ha chiarito che “*le plurime Relazioni tecniche di parte prodotte in giudizio, non hanno fatto affiorare elementi in grado di smentire la correttezza e la bontà del provvedimento assunto in relazione all’individuazione dei valori architettonici da proteggere, ben delineati ed evidenziati dalle Amministrazioni*”.

Con **sentenza 12 aprile 2021 n. 256** la Sezione II (est. Lensi) ha ribadito il principio secondo cui, ai sensi dell’art. 146 co. 6, del d.lgs. n. 42/2004, il legittimo esercizio delle funzioni paesaggistiche da parte di un ente sub-regionale presuppone che l’ente delegato sia in grado di “garantire la **differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia**”, con la conseguenza che la necessaria “differenziazione” tra attività amministrativa edilizia e tutela paesaggistica non risulta rispettata se un unico soggetto abbia esercitato le valutazioni di merito e le decisioni finali su entrambi i profili.

Il Collegio ha ritenuto fondata la censura avanzata dal ricorrente in ordine alla violazione degli obblighi di “differenziazione” e “competenza scientifica” gravanti sugli enti delegati alla gestione delle procedure paesaggistiche ex art. 146, co. 6, d.lgs. n. 42/2004 (nel caso di specie, l'accertamento di compatibilità paesaggistica è stato rilasciato dallo stesso ufficio “Settore 2” e dallo stesso Dirigente, che ha emesso e sottoscritto il permesso di costruire in sanatoria. L'amministrazione comunale ha, di fatto, ricondotto le due attività ad un unico ufficio e ad un unico dirigente e quest'ultimo ha emesso e sottoscritto gli atti amministrativi concernenti entrambe le funzioni).

Appalti

Con la **sentenza 19 ottobre 2021 n. 713** la Sezione II (est. Plaisant) ha affermato che nel caso in cui il bando di gara per l'affidamento di un appalto di servizi (nella specie l'appalto del servizio di “igiene urbana”) preveda espressamente la possibilità per i concorrenti di inserire, nelle proprie offerte tecniche, **varianti migliorative** rispetto al “servizio base”, come descritto dalla stessa *lex specialis*, è legittima l'aggiudicazione ad una ditta che ha previsto nell'offerta il miglioramento delle sole modalità di spazzamento manuale e meccanizzato rispetto a quelle minime poste a base di gara.

Il Collegio ha precisato che la variante esaminata presentava le caratteristiche di una variante migliorativa, che non intaccava il “nucleo immodificabile” della prestazione descritto dalla *lex specialis* di gara e non alterava la “*natura generale del contratto ai sensi di quanto previsto dall'art. 106 del D.lgs. 50/2016 e s.m.i.*”.

Con la **sentenza del 29 ottobre 2021 n. 734** la Sezione I (est. Aru), rigettando il ricorso proposto, ha ribadito alcuni importanti principi sulla corretta applicazione, in materia di appalti pubblici, dello strumento del **ricorso cumulativo**, disciplinato dall'**articolo 120, comma 11 bis, c.p.a.** nel caso di **impugnazione contestuale degli atti di una gara suddivisa in più lotti**.

La Sezione ha chiarito che l'esperibilità di un ricorso cumulativo, ex art. 120, comma 11 bis, c.p.a. è ammissibile quando, nel caso di presentazione di offerte per più lotti, vengono dedotti **identici motivi** di ricorso avverso lo stesso atto, comuni a tutti i lotti di gara impugnati.

Il Collegio ha osservato che “*secondo la giurisprudenza formatasi sulla disposizione ora menzionata (fra le più recenti: Consiglio di Stato, Sezione V, 22 ottobre 2020, n. 6385), quest'ultima esprimerebbe la riaffermazione nella materia degli appalti pubblici della regola secondo cui il ricorso cumulativo costituisce l'eccezione e, pur non essendo precluso in astratto, ha comunque carattere eccezionale e si giustifica solo se ricorre una stretta connessione oggettiva tra gli atti impugnati*”.

Con **sentenza 2 novembre 2021 n. 740** la Sezione II (est. Plaisant) si è occupata di una questione relativa all'applicazione dell'articolo **80, comma 5, lettera c), del d.lgs. n. 50/2016**, con riguardo alla rilevanza temporale dei **gravi illeciti professionali** da parte dell'appaltatore che non abbiano conseguito un “sigillo” giurisdizionale definitivo.

La Sezione ha ritenuto direttamente applicabile, per colmare una lacuna dell'ordinamento nazionale, il disposto di cui all'art. 57, paragrafo 7, della direttiva 24/2014 UE, secondo cui l'effetto ostativo alla partecipazione alle gare pubbliche di pregresse imputazioni penali non confermate da giudicato si esaurisce decorsi tre anni dalla data del fatto.

Con la **sentenza 30 novembre 2021 n. 804** la Sezione II (est. Plaisant) ha ritenuto legittimo il provvedimento di esclusione nell'ambito di una gara di appalto del “*servizio di recupero imballaggi in plastica*”, in quanto la circostanza, emersa in sede di verifiche propedeutiche alla stipula del contratto, che la ditta interessata avesse smaltito, per due anni consecutivi, presso il proprio impianto una quantità di rifiuti superiore a quella prevista dall'autorizzazione provinciale posseduta, configura un **grave illecito professionale** ai sensi dell'**articolo 80, comma 5, lettera c), d.lgs. n. 50/2016**.

Il Collegio ha osservato che la previsione dell'art. 80, comma 5, lett. c), d.lgs. n. 50/2016 non ha carattere tassativo, non contempla cioè un numero chiuso di illeciti professionali, bensì un'elencazione di natura esemplificativa, e consente alla stazione appaltante di valutare discrezionalmente la potenziale rilevanza escludente di qualunque fatto pregresso in astratto rilevante.

Con sentenza 26 gennaio 2021 n. 42 la Sezione II (est. Rovelli) ha affermato che la **falsità delle informazioni rese dall'operatore economico** partecipante a procedure di affidamento di contratti pubblici e finalizzata all'adozione dei provvedimenti di competenza della stazione appaltante concernenti l'ammissione alla gara, la selezione delle offerte e l'aggiudicazione, è riconducibile all'ipotesi prevista dalla **lettera c-bis) dell'art. 80, co. 5, del d.lgs. 50/2016**. Tale ipotesi soggiace a un regime in forza del quale la stazione appaltante è tenuta a svolgere la valutazione di integrità e affidabilità del concorrente **senza alcun automatismo espulsivo**.

La Sezione ha chiarito che il medesimo regime si applica all'omissione di informazioni dovute ai fini del corretto svolgimento della procedura di selezione, nell'ambito della quale rilevano, oltre ai casi oggetto di obblighi dichiarativi predeterminati dalla legge o dalla normativa di gara, solo quelle evidentemente incidenti sull'integrità ed affidabilità dell'operatore economico.

La stazione appaltante, per poter apprezzare in chiave escludente la pregressa condotta oggetto di procedimento penale, deve dare adeguatamente conto: a) di aver effettuato un'autonoma valutazione delle idonee fonti di prova; b) di aver considerato le emergenti circostanze di fatto sotto il profilo della loro pertinenza e rilevanza in ordine all'apprezzamento di integrità morale e affidabilità professionale del concorrente.

Di talché, una volta che sia stata ravvisata una condotta dichiarativa a carattere omissivo, reticente o falso, ex art. 80, co. 5, lett. c-bis, d.lgs. n. 50/2016, non rilevata dall'amministrazione in corso di gara, il giudice non può statuire *sic et simpliciter* l'esclusione del concorrente, ma deve rimettere piuttosto la relativa valutazione alla stazione appaltante.

Con sentenza 6 luglio 2021 n. 524 la Sezione II (est. Lensi) ha riconosciuto la correttezza dell'inquadramento del “Servizio Biblioteca Comunale” quale “**servizio di natura intellettuale**”, effettuato dall'Amministrazione, con la conseguenza che, in sede di offerta, non sussiste l'obbligo di indicare i costi della manodopera separatamente dal prezzo offerto.

La Sezione ha chiarito che la correttezza della qualificazione del servizio di biblioteca comunale quale “servizio di natura intellettuale”, discende, in primo luogo, dal contenuto dell'Allegato 4 al D.M. n. 244 del 20/5/2019 e dalla richiamata norma tecnica riguardante la figura professionale del bibliotecario (UNI 11535:2014), secondo cui “La professione di bibliotecario è una professione intellettuale che viene esercitata a diversi livelli di complessità e in diversi contesti organizzativi, pubblici e privati: in ambito statale, di ente locale, di ente di ricerca e formazione, o in altri enti, organismi, associazioni”.

Con sentenza 28 settembre 2021 n. 661 la Sezione II (est. Lensi) ha ritenuto fondati i rilievi espressi dalla stazione appaltante nel provvedimento impugnato, in ordine alla non adeguatezza e all'incongruità della **quantificazione delle ore di lavoro** stimata dal consorzio ricorrente, stante la macroscopica riduzione rispetto alle stime progettuali, tale da inficiare l'affidabilità dell'offerta nel suo complesso.

La Sezione ha evidenziato come il consorzio ricorrente avesse drasticamente abbattuto il numero complessivo di ore di lavoro rispetto a quello stimato nel progetto delle opere in appalto, operando una riduzione (superiore al 63%) che, considerate le caratteristiche degli interventi da realizzare e l'impossibilità di sviluppare grandi produzioni in ciascuno dei siti interessati dai lavori, portava a considerare non solo inadeguata ma del tutto incongrua la quantificazione delle ore di lavoro stimata dal Consorzio.

La Sezione ha precisato che nella vicenda sottoposta al suo esame non veniva in rilievo la questione del costo del personale inferiore ai "minimi salariali retributivi", bensì la diversa questione della corretta quantificazione del numero complessivo delle ore di lavoro necessarie per la corretta e tempestiva esecuzione dei lavori, con la conseguenza che l'Amministrazione non avrebbe potuto legittimamente limitarsi a prendere atto delle dichiarazioni del consorzio in ordine al rispetto del costo medio orario del lavoro, prescindendo dal monte ore considerato.

Con sentenza 8 luglio 2021 n. 529 (est. Flaim), la Sezione II ha accolto il ricorso avverso l'aggiudicazione di una gara per la gestione del servizio di assistenza domiciliare, annullando l'aggiudicazione disposta in favore del controinteressato, per violazione del **principio di "immodificabilità" ed "onnicomprensività" dell'offerta**, in ragione del rilevato contrasto tra quanto dichiarato dall'aggiudicatario in sede di offerta economica e quanto invece indicato in sede di giustificazioni prodotte su richiesta della stazione appaltante.

Nel caso di specie l'aggiudicatario aveva inserito, in sede di giustificazioni, una voce di costo ulteriore (relativa a "costi operativi"), che assume rilevanza economica, omessa in sede di offerta, certamente in grado di incidere sull'originaria offerta economica proposta (che avrebbe invece dovuto includere tutti i costi di gestione e ogni altro onere che l'Amministrazione avrebbe dovuto corrispondere in caso di aggiudicazione).

Il Collegio ha chiarito che il contrasto tra importi offerti è un elemento che determina, *ex se*, l'inammissibilità dell'offerta economica proposta, con conseguente esclusione dell'operatore dalla gara, per incertezza nella formulazione dell'offerta come risultante dal raffronto tra l'offerta economica prodotta in sede di gara e le successive giustificazioni, che di fatto hanno introdotto una nuova componente economica, aggiuntiva e omessa nell'offerta.

Consentire la divergenza tra importo offerto in gara e quello indicato in sede di giustificazioni implicherebbe una modifica sostanziale dell'offerta economica proposta, con inevitabile violazione non solo del principio di immodificabilità dell'offerta, ma anche della *par condicio* dei concorrenti.

La Sezione ha ricondotto la questione in esame al principio di "immodificabilità" ed "onnicomprensività" dell'offerta, sulla base della rilevata discrasia tra importo dichiarato in sede di offerta economica e maggiore importo indicato in sede di giustificazioni, ipotesi nella quale non può essere considerato applicabile il limite dei "poteri non ancora esercitati" dall'Amministrazione.

Con sentenza 14 gennaio 2021 n. 11 la Sezione II (est. Rovelli) ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, applicando alla fattispecie i consolidati criteri di **riparto della giurisdizione**, secondo cui sono devolute alla cognizione del giudice amministrativo le controversie relative alla procedura di affidamento dell'appalto, mentre rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario quelle aventi ad oggetto la fase di esecuzione del contratto, in quanto riguardanti un

rapporto di natura privatistica caratterizzato dalla posizione di parità delle parti, titolari di situazioni giuridiche qualificabili come diritti ed obblighi.

La Sezione ha chiarito che tra le controversie rientranti nella sfera giurisdizionale del giudice ordinario vanno annoverate anche quelle aventi ad oggetto la risoluzione anticipata del contratto autoritativamente disposta dall'Amministrazione committente a causa dell'inadempimento delle obbligazioni poste a carico dell'appaltatore: anch'esse, infatti, attengono alla fase esecutiva, implicando la valutazione di un atto avente come effetto tipico lo scioglimento del contratto, e quindi incidente sul diritto soggettivo dell'appaltatore alla prosecuzione del rapporto.

La controversia che verta su un provvedimento di "decadenza dall'aggiudicazione" adottato dalla p.a. dopo l'efficacia dell'aggiudicazione definitiva e prima della stipula del contratto è quindi soggetta alla giurisdizione del giudice ordinario, atteso che il provvedimento impugnato, non essendo riconducibile all'esercizio di un potere autoritativo, può qualificarsi, alternativamente, come atto dichiarativo dell'intervenuta risoluzione per inadempimento di un accordo concluso mediante esecuzione anticipata, ovvero, in difetto di quest'ultima, come recesso dalle trattative dirette alla stipula del contratto dopo l'aggiudicazione, rimanendo comunque espressione di un potere di natura privatistica.

Con sentenza 9 febbraio 2021 n. 75 la Sezione II (est. Rovelli) si è pronunciata sull'operatività del **principio di rotazione** in materia di appalti, ritenendo che tale principio costituisca un contrappeso all'ampia discrezionalità riconosciuta all'amministrazione nella scelta degli operatori economici da invitare in caso di procedura negoziata.

La Sezione ha chiarito che il principio di rotazione ha l'obiettivo di evitare la formazione di rendite di posizione e persegue l'effettiva concorrenza, poiché consente la turnazione tra i diversi operatori nella realizzazione del servizio, consentendo all'Amministrazione di cambiare per ottenere un miglior servizio. Indefettibile presupposto logico del principio di rotazione è l'omogeneità del servizio posto a gara rispetto a quello svolto dal soggetto nei cui confronti opera l'inibizione.

Nel caso di specie è stata riconosciuta la legittimità dell'operato dell'Amministrazione, che, a fronte di servizi non omogenei, ha proceduto all'affidamento diretto nei confronti di un operatore già affidatario di altro contratto, nell'ambito di limiti di valore per i quali l'affidamento diretto è consentito (servizi di importo inferiore a € 75.000, in virtù del d.l. "semplificazioni").

Con sentenza 10 maggio 2021 n. 341 la Sezione I (est. Aru) ha accolto un ricorso concernente l'affidamento del servizio di progettazione esecutiva per la disetaneizzazione del bosco di Elighe Mannu a garanzia dell'equilibrio della lecceta, chiarendo che l'inciso "**Agronomo/Forestale** o altro tecnico abilitato per le attività richieste" non debba intendersi come permissivo della partecipazione alla gara anche degli architetti.

La Sezione ha rilevato come la progettazione in questione richiedesse competenze professionali di settore molto specifiche riconducibili in via pressoché esclusiva a quelle dei Dottori Agronomi e/o Forestali, come delineate dall'art. 2, della l. n. 3/1976 (Ordinamento della professione di dottore agronomo e di dottore forestale), nel testo sostituito dall'art. 2, l. n. 152/1992.

Per partecipare alla gara, dunque, occorre essere un "Agronomo/Forestale, o altro tecnico abilitato", da ritenersi quale clausola di partecipazione limitata ai professionisti muniti di una specifica competenza professionale – sostanzialmente i dottori Agronomi e/o Forestali – con esclusione di altre figure (ad esempio gli architetti) privi di un adeguato curriculum illustrativo di competenze volte a valorizzare e gestire i processi produttivi agricoli, zootecnici e forestali, a tutelare l'ambiente e, in generale, le attività riguardanti il mondo rurale.

Con sentenza 2 novembre 2021 n. 737 la Sezione I (est. Aru) ha rigettato un ricorso concernente la fornitura di automezzi per il trasporto passeggeri, dichiarando la legittimità della riammissione alla gara della ditta controinteressata, in quanto il co. 2, dell'art. 137, del d. lgs. n. 50/2016 prevede una facoltà (e non già un obbligo) di esclusione delle offerte recanti **forniture di prodotti provenienti per oltre il 50% da Paesi terzi**. Tuttavia nel caso di ammissione dell'offerta alla gara, l'amministrazione deve fornire un'adeguata motivazione sulle ragioni che l'hanno determinata e deve trasmettere all'ANAC la relativa documentazione.

La Sezione ha anche evidenziato che è legittima l'aggiudicazione di una gara di appalto di forniture ad un operatore economico avente sede in un paese non compreso nell'Unione Europea (nella fattispecie in Turchia), risultato non firmatario degli accordi di cui all'art. 49, d.lgs. n. 50/2016, nel caso in cui tra il suddetto Paese e l'Italia sia stato comunque firmato un accordo bilaterale per gli investimenti, attualmente in vigore.

Beni Demaniali e Pubblici

Con la **sentenza n. 385 del 28 maggio 2021** la Sezione II (est. Plaisant), accogliendo il ricorso proposto, ha definito i presupposti di operatività del meccanismo di **legittimazione** dell'occupazione "*sine titulo*" delle terre civiche previsto **dall'art. 9 della legge n. 1726/1927**.

In particolare la Sezione ha ritenuto che l'istanza di legittimazione presentata dalla ricorrente non trovi ostacolo nell'intervenuto accoglimento della domanda di restituzione proposta dall'Amministrazione comunale in sede giurisdizionale ordinaria. Il Collegio, richiamando il principio statuito dal Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza n. 5635 del 28 settembre 2020, ha infatti evidenziato che "*l'istanza di legittimazione e l'azione di rilascio hanno dato avvio a due vicende giuridicamente distinte, sul piano dei presupposti e degli effetti ultimi*", giacché "*la domanda di legittimazione presuppone proprio l'occupazione senza titolo del fondo, in un'ottica, per certi versi, assimilabile quella di una "sanatoria" in favore di chi -privo di titolo legittimante all'occupazione- meriti, comunque, di proseguitarla in considerazione delle migliorie apportate al fondo occupato*".

Con sentenza 29 aprile 2021 n. 306 la Sezione II (est. Lensi), in relazione a una controversia avente ad oggetto la richiesta di accertamento della **insussistenza di vincoli di "uso civico"** sui terreni ricadenti nel territorio del Comune di Tula, ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione in favore del Commissario per gli Usi Civici, ai sensi dell'art. 29 della l. n. 1766/1927.

La sezione ha ribadito l'applicazione dei principi già espressi da questo Tribunale con la pronuncia n. 377/2013, chiarendo che in relazione al riconoscimento/disconoscimento della "*qualitas soli*" la giurisdizione appartiene al Commissario per gli usi Civici della Regione Sardegna ed è inclusiva di tutti gli aspetti "presupposti e correlati" (in ogni forma contestati).

Edilizia ed urbanistica

La Sezione I con **sentenza n. 371 del 25 maggio 2021** (est. Aru) ha dichiarato la legittimità del **Piano di sviluppo dell'aeroporto di Cagliari** contenente il programma degli interventi di adeguamento e di potenziamento infrastrutturale al 2024.

La ricorrente, gestore di un parcheggio nelle immediate vicinanze dell'aeroporto, aveva sostenuto l'illegittimità del procedimento di espropriazione dell'immobile di sua proprietà previsto in attuazione del Master Plan aeroportuale per la realizzazione del progetto, lamentando che sino all'adeguamento del PUC di Elmas al P.P.R. nessun nuovo intervento poteva essere previsto e nessun piano poteva essere approvato all'interno dell'area già interessata dall'aeroporto.

Osserva il Collegio che la questione posta non va esaminata alla luce del consolidato -e condiviso- principio del *tempus regit actum* invocato dalla ricorrente, ma nella considerazione che i presupposti normativi per la realizzazione degli interventi previsti dal Piano di Sviluppo Aeroportuale, fra i quali vi era il rispetto delle disposizioni di salvaguardia dettate dalle (norme tecniche di attuazione (NTA) del P.P.R., nella specie si sono realizzati attraverso l'adeguamento al P.P.R. del PUC del Comune di Elmas, intervenuto comunque prima dell'avvenuta esecuzione degli interventi previsti.

Con la **sentenza breve n. 557 del 23 luglio 2021** la Sezione II (est. Plaisant) ha ribadito alcuni importanti principi sul rapporto intercorrente tra l'**autorizzazione paesaggistica** e il **permesso di costruire** evidenziando la loro piena **autonomia**, quanto a **presupposti e termini di efficacia**.

Nella fattispecie sottoposta all'attenzione del Collegio, la difesa del Comune sosteneva che l'autorizzazione paesaggistica "*risulti "travolta" dalla decadenza del permesso di costruire*", mentre il ricorrente riteneva che tale conseguenza non si verificasse e che, pertanto, il titolo paesaggistico conservasse la propria scadenza naturale.

Il Collegio, accogliendo la tesi avanzata dal ricorrente, ha evidenziato come la stessa trovi conferma nel tenore testuale della disciplina normativa vigente in materia di titoli paesaggistici, con particolare riferimento all'art. 146, comma 4, del d.lgs. n. 42/2004, secondo cui "*L'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio [...]*".

Il Collegio ha chiarito che il differente regime normativo appare coerente anche in ragione della diversità di beni/interessi a garanzia dei quali le due autorizzazioni sono previste: la funzione del permesso di costruire, notoriamente non implicante particolari valutazioni discrezionali, è quella di assicurare che ogni intervento edilizio sia conforme alle scelte espresse in sede di pianificazione, le quali, a loro volta, tendono, in via generale, allo sfruttamento razionale e sostenibile del territorio; la funzione del titolo paesaggistico è, invece, quella di assicurare, alla luce di una valutazione tipicamente discrezionale, la compatibilità tra l'intervento proposto e le peculiari caratteristiche di una specifica porzione di territorio considerata "*di particolare pregio*".

Con **sentenza 2 luglio 2021 n. 510** la Sezione II (est. Lensi) ha dichiarato l'inammissibilità dell'impugnazione di una **SCIA**, in forza dei principi espressi in materia con la sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 15/2011, secondo cui, in forza dell'art. 19, co. 6-ter, l. n. 241/1990, introdotto dall'art. 6, co. 1, lett. c), d.l. n. 138/2011, "*la segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili. Gli interessati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3 c.p.a.*"

Da ciò consegue l'inammissibilità del ricorso proposto per l'annullamento della denuncia di inizio di attività, trattandosi di **atto avente natura oggettivamente e soggettivamente privata**. I medesimi principi sono stati altresì affermati da questo Tribunale, II Sezione, con la sentenza 31 luglio 2017 n. 515.

Con **sentenza 24 giugno 2021 n. 465** la Sezione I (est. Serra) ha accolto il ricorso avverso un provvedimento di **annullamento d'ufficio del titolo edilizio**, per omessa

motivazione in merito alla sussistenza di un interesse pubblico -concreto ed attuale- all'adozione dello stesso.

La Sezione ha ribadito l'illegittimità dell'intervento in autotutela su un titolo edilizio quando non risulti debitamente evidenziato - nel provvedimento impugnato - lo **specifico interesse pubblico all'autotutela**, che non può identificarsi solamente con l'interesse al ripristino della legalità.

Alla luce di tale considerazione, è certamente insufficiente a fornire compiuta motivazione dell'intervento operato in sede di riesame il richiamo alla sussistenza di un interesse pubblico *in re ipsa*, genericamente menzionato dal provvedimento stesso.

Con sentenza 6 aprile 2021 n. 243 la Sezione II (est. Lensi) ha rigettato un ricorso in materia di espropriazioni, confermando la **legittimità del procedimento espropriativo** posto in essere dall'Amministrazione procedente, poiché la stessa si è correttamente attenuta a quanto espressamente disposto dall'art. 3, co. 2, d.p.r. n. 327/2001, secondo cui **“tutti gli atti della procedura espropriativa, ivi incluse le comunicazioni e il decreto di esproprio, sono disposti nei confronti del soggetto che risulti proprietario secondo i registri catastali**, salvo che l'autorità espropriante non abbia tempestiva notizia dell'eventuale diverso proprietario effettivo”.

La Sezione ha ritenuto legittima l'attività posta in essere dall'Amministrazione, in quanto essa ha correttamente individuato i soggetti destinatari della procedura espropriativa (controinteressati del ricorso in questione) sul presupposto che, non solo risultavano proprietari dai registri catastali, ma risultavano proprietari anche dai registri immobiliari.

Il Collegio ha chiarito che la disposizione sopra richiamata, nella parte in cui deroga alla regola generale della rilevanza dei registri catastali per l'ipotesi in cui l'autorità espropriante “abbia tempestiva notizia dell'eventuale diverso proprietario effettivo” debba applicarsi nel caso in cui risulti in maniera chiara e sufficientemente provata l'esistenza di un “diverso proprietario effettivo”, circostanze e presupposti che, nella specie, non sussistevano.

Per l'applicazione della norma in questione, infatti, la Sezione non ha ritenuto sufficiente, ai fini della prova della proprietà dei terreni oggetto di procedimento espropriativo, la circostanza che la ricorrente avesse intrapreso di fronte al giudice ordinario un'azione di rivendica della proprietà dei medesimi terreni, ancora pendente.

Con sentenza 17 agosto 2021 n. 601 la Sezione II (est. Lensi) ha condannato l'Amministrazione comunale, salva l'adozione di un provvedimento di acquisizione al patrimonio comunale della proprietà dell'area ai sensi dell'art. 42-bis, del d.p.r. n. 327/2001, alla **restituzione alla ricorrente delle aree occupate**, previa rimessione in pristino dello stato dei luoghi a propria cura e spese, nonché a corrispondere alla stessa la somma a titolo di risarcimento del danno per mancato godimento dei propri terreni per occupazione illegittima, determinata per il periodo e secondo i criteri indicati nella sentenza in esame con rivalutazione monetaria e interessi legali.

La Sezione con la sentenza in esame ribadisce che **l'Amministrazione è titolare di una funzione, a carattere doveroso nell'an**, consistente nella scelta tra la restituzione del bene previa rimessione in pristino e acquisizione ai sensi dell'art. 42-bis, del d.p.r. n. 327/2001. Non si tratta dunque di una mera facoltà di scelta (o di non scegliere) tra opzioni possibili, ma del doveroso esercizio di un potere che potrà avere come esito o la restituzione al privato o l'acquisizione alla mano pubblica del bene. Le diverse alternative, invero, sono finalizzate a porre fine allo stato di illegalità in cui versa la situazione presupposta dalla norma.

Ne deriva che l'occupazione illegittima dei terreni protratta comporta sempre l'“obbligo di restituzione” al soggetto che ne detiene (attualmente) la proprietà (la società ricorrente), previa rimessione in pristino dello stato dei luoghi, a cura e spese della stessa Amministrazione resistente. Resta, tuttavia, impregiudicato il potere della PA di avviare il procedimento di cui all'art. 42-bis, del d.p.r. n. 327/2001, finalizzato all'adozione di un provvedimento motivato di acquisizione dei terreni alla mano pubblica; in questa ipotesi l'Amministrazione dovrà riconoscere al ricorrente, oltre al danno da mancato possesso del bene, anche il danno da perdita definitiva della proprietà.

Con sentenza 15 giugno 2021 n. 441 la Sezione II (est. Lensi) ha accertato e dichiarato **l'obbligo dell'Amministrazione comunale di ultimare, in surroga ai lottizzanti e agli altri obbligati, le opere di urbanizzazione primaria e secondaria** relative alla lottizzazione “Rena Majore”, in adempimento all'obbligazione assunta con le pertinenti deliberazioni del Consiglio Comunale.

Il Collegio ha ribadito i principi già affermati dal TAR Sardegna in fattispecie analoghe, in particolare con la sentenza 15 maggio 2013 n. 404, confermata dal Consiglio di Stato con la sentenza 8 settembre 2015 n. 4169, nonché con la sentenza 27 marzo 2018 n. 282, sulla base dei quali l'obbligo per il Comune di prendere in consegna le opere di urbanizzazione deriva direttamente dall'art. 28 della l. n. 1150/1942, in virtù del quale le parti (lottizzante e Comune) devono prevedere in convenzione il termine entro il quale dovrà avvenire la cessione gratuita delle aree interessate dalle opere di urbanizzazione in favore del Comune.

Finanziamenti Pubblici

Con la **sentenza 16 agosto 2021 n. 598** la Sezione II (est. Flaim) ha ritenuto fondato un ricorso riguardante una domanda di **finanziamento** presentata per ottenere contributi pubblici per l'organizzazione di Manifestazioni dello Spettacolo e della Cultura per l'anno 2020 e ritenuta non ammissibile per esaurimento del *budget*, essendo i benefici interamente assegnati ai partecipanti sulla base del criterio dell'“*ordine cronologico*” di presentazione delle domande (c.d. “*click day*”) di cui alla Delibera della Giunta Regionale del 25.09.2020 n. 48/2, che ha modificato i criteri di concessione dei contributi a valere sulla legge regionale n. 7/1955 precedentemente stabiliti, per l'anno 2020, con la DGR n. 41/21 del 7 agosto 2020.

La Sezione, dopo aver ricostruito il quadro normativo vigente in materia, a partire dalla l.r. 7/1955, art. 1, lett. c), ha rilevato che la Giunta Regionale avrebbe dovuto adottare un criterio (analogo a quello adottato ed applicato negli anni precedenti) valutativo del “peso ed importanza” delle manifestazioni organizzate dalle associazioni, nel rispetto dei criteri, prevalenti nella gerarchia delle fonti, scolpiti dall'art. 1 della l.r. 7/1955 e, dunque, secondo gli originari criteri, strutturati nel merito, contenuti nella Griglia n. 3 allegata alla D.G.R. n. 41/21 del 7.8.2020, coerente (ed attuativa) con la volontà del legislatore regionale.

Con la sentenza 15 giugno 2021 n. 446 la Sezione II (est. Plaisant) ha chiarito che la disciplina sul conflitto di interessi dettata dal Regolamento di un Gruppo di Azione Locale (GAL) non impedisce ai componenti del consiglio di amministrazione, compreso il Presidente, di beneficiare di finanziamenti dallo stesso erogati, purché non abbiano svolto alcun ruolo attivo nella procedura amministrativa di erogazione, mentre è irrilevante la loro eventuale partecipazione all'approvazione di presupposti atti di mero indirizzo.

La Sezione ha ricordato che “*ciò che, dunque, nel caso di specie, priva di (sia pur potenziale) rilievo il paventato conflitto di interessi è la fondamentale distinzione tra attività politica/programmatoria e attività gestionale, dalla quale necessariamente discende la possibilità che i soggetti intervenuti attivamente in seno alla prima possano partecipare, quali concorrenti/beneficiari, alle procedure selettive tipiche della seconda*”.

Pubblico Impiego

Con **sentenza 2 luglio 2021 n. 517** la Sezione II (est. Flaim), in un ricorso riguardante la stabilizzazione dei dipendenti dell’Agenzia regionale per lo sviluppo del territorio e l’ambiente della Sardegna (**FoReSTAS**), ha ritenuto che le assunzioni fossero state disposte nel rispetto dei limiti assunzionali previsti dalla normativa vigente ed ha respinto la pretesa dei ricorrenti (operai a tempo determinato trimestrali) di ottenere, nella sostanza, una parità di trattamento con gli operai semestrali, beneficiari della **stabilizzazione**, ritenendo che nessun ricorrente possedesse i requisiti “*specifici*” individuati dal contesto normativo.

Il Collegio ha ricordato che “*la normativa specifica consente di stabilizzare solo gli operai, ex lege individuati, titolari di contratti reiterati, ma non qualsiasi soggetto, in quanto la categoria beneficiaria è, per specifica previsione normativa regionale, quella dei (soli) “semestrali” e quella degli aventi una “anzianità di almeno 36 mesi*”.

Con **sentenza 7 giugno 2021 n. 417** la Sezione II (est. Flaim) ha accolto il ricorso in materia di pubblico impiego, ritenendo illegittima la scelta dell’Amministrazione di escludere il ricorrente dalla graduatoria finale, in ragione della sola dichiarazione fatta dallo stesso, già in sede di domanda di partecipazione, di essere a conoscenza della presentazione di una denuncia a proprio carico per il reato di tentato abuso d’ufficio.

La Sezione ha chiarito che **la posizione di “mero denunciato” non può essere considerata un elemento ostativo alla partecipazione ad un concorso per pubblico impiego**, salvo che la specifica selezione non sia disciplinata da disposizioni restrittive *ad hoc*.

Il Collegio ha ritenuto di dare una ragionata interpretazione della clausola del bando, con la quale è stato richiesto un requisito ulteriore di ammissione, ossia di “non avere procedimenti penali in corso”, attribuendo, dunque, un reale valore impeditivo solo a quei procedimenti che abbiano assunto una connotazione di effettiva rilevanza penale e che siano stati iscritti nel certificato “carichi pendenti” del Casellario (circostanza non sussistente nel caso in esame).

Risultano realmente impeditivi, e valutabili, i procedimenti penali rispetto ai quali è emersa una configurazione procedimentale di oggettivo rilievo (con valutazioni da parte dell’autorità giudiziaria e connessa iscrizione al Casellario come carichi pendenti), con delibazione della *notitia criminis* e del materiale probatorio.

Giudizio di ottemperanza

Con l’**ordinanza collegiale n. 591 del 13 agosto 2021** la Sezione II (est. Plaisant), in accoglimento di un’istanza di chiarimenti formulata ai sensi dell’**art. 112, comma 5, c.p.a.**, ha demandato all’Amministrazione comunale - prima di procedere all’approvazione della variante di Piano di lottizzazione - di stilare un elenco puntuale e dettagliato delle opere rientranti nelle diverse tipologie di difformità che

possono caratterizzare le opere di urbanizzazione del piano di lottizzazione al fine della loro acquisizione alla mano pubblica.

In ordine all'obbligo del Comune di prendere in carico le opere di urbanizzazione realizzate nell'ambito del suddetto piano attuativo, il Collegio ha formulato alcuni chiarimenti circa il contenuto precettivo della sentenza di cognizione, nei termini seguenti:

- la piena conformità di una determinata opera di urbanizzazione, cui consegue automaticamente l'obbligo del Comune di immediata presa in carico della stessa, presuppone la sua conformità alle previsioni di lottizzazione: tanto è necessario e sufficiente ai fini della presa in carico, mentre è irrilevante l'eventuale *ius superveniens*, anche di carattere tecnico (cioè prescrizioni tecniche più stringenti intervenute dopo la stipula della convenzione), sempre che l'opera, oltre che conforme a quest'ultima, risulti concretamente idonea all'uso (anche se, per ipotesi, con caratteristiche meno performanti rispetto a quelle assicurate dalla tecnologia attuale);
- la differenza tra difformità solo formali (sanabili con variante di Piano) e difformità sostanziali (la cui soluzione implica una modifica materiale del manufatto: vedi *supra*) si lega essenzialmente al profilo della funzionalità, nel senso che si configura difformità sostanziale nelle sole ipotesi in cui, oltre a divergere dalle previsioni di lottizzazione, il manufatto risulti in tutto o in parte inidoneo al suo utilizzo, mentre se tale concreta funzionalità sussiste, l'eventuale deviazione formale dalle prescrizioni di lottizzazione potrà essere sanata mediante variante di piano, senza alcuna modifica materiale del manufatto;
- laddove, invece, emerga una difformità sostanziale, nel senso appena precisato, l'intervento necessario a risolverla competerà al Comune (salvo diverso accordo con i lottizzanti e proprietari di aree edificabili), fermo restando che su questi ultimi potrà essere successivamente spostato il peso economico dell'intervento, previa infruttuosa o insufficiente escussione della fideiussione; pertanto il Comune dovrà evitare di imporre in prima battuta agli stessi privati l'effettuazione dei relativi interventi; ferma restando, ovviamente, la possibilità che le parti individuino soluzioni differenti in via conciliativa, mediante convenzioni alle quali, però, dovranno aderire tutti gli interessati.

Con la **sentenza del 6 settembre 2021 n. 634** la Sezione II (est. Flaim), nell'ambito di un giudizio per l'ottemperanza ad una precedente sentenza relativa al mancato riconoscimento della infermità per causa di servizio conseguente al largo uso di munizionamento pesante arricchito con uranio impoverito in "teatri operativi esteri" ed in poligoni militari nazionali (nel caso specifico localizzati in Sardegna), ha ritenuto il comportamento l'Amministrazione, che, in sede di "*riesercizio*" della funzione, ha adottato un **nuovo parere negativo, negando la sussistenza del nesso eziologico tra patologia contratta e servizio prestato, elusivo** dei principi fondamentali che avevano determinato il precedente annullamento per illegittimità delle valutazioni generiche espresse.

Il Collegio ha chiarito che l'Amministrazione non ha proceduto nel rispetto del perimetro imposto, in quanto ha insistito nell'invocare fattori di rischio del tutto "generici" a sostegno del diniego anziché pronunciarsi in relazione agli affermati fattori specifici di rischio individuati dal Legislatore e dal TAR.

Ad avviso del Collegio pertanto i parametri di riferimento, per la nuova decisione amministrativa (consultiva e finale), debbono essere quelli contenuti nel giudicato, dai quali non è possibile discostarsi.

Altre decisioni

Con sentenza 29 settembre 2021 n. 673, in materia di diniego di rilascio di concessione edilizia, la Sezione I (est. D'Alessio) ha ribadito i principi che trovano applicazione nel processo amministrativo quando il Tribunale sia chiamato a pronunciarsi in un giudizio il cui esito dipenda dalla **causa pregiudiziale**.

Con ordinanza collegiale 14 luglio 2008 n. 75, Il TAR Sardegna ha sospeso il giudizio in esame, ai sensi dell'art. 295 c.p.c., rilevando che *“l'esito della presente controversia, concernendo sostanzialmente, l'accertamento della volumetria edificabile sull'area di proprietà della ricorrente, area la cui estensione risulta contestata, non può che discendere dall'esito del giudizio civile proposto dalla ricorrente nei confronti del Comune di Sedilo per la predetta regolazione di confine”*.

Dopo la conclusione in primo grado del giudizio sulla causa ritenuta pregiudiziale, il Collegio ha ritenuto che il ricorso potesse essere deciso nel merito e che non sussistessero i presupposti per una ulteriore sospensione del processo, sia in considerazione dell'oggetto del giudizio pendente che in relazione a tutti gli atti di causa, compresa la sentenza del Tribunale civile, pronunciata sulla questione pregiudiziale, ancorché non passata in giudicato e appellata dalla ricorrente.

Infatti, una volta che la causa è stata riportata nel ruolo di udienza per effetto dell'istanza presentata dalla stessa ricorrente, il giudice ha il potere-dovere di valutare nuovamente l'esistenza dei presupposti e delle condizioni per disporre la prosecuzione del giudizio (o per rinnovarne facoltativamente la sospensione).

Il Collegio ha chiarito che la sospensione del processo amministrativo, ora disciplinata anche dall'art. 79, co. 1, del c.p.a., costituisce un'eccezione al principio generale dell'autonomia dei giudizi che ormai informa l'intera giurisdizione, e proprio per tale ragione, determinando un arresto del giudizio che può risolversi in un allungamento, anche notevole, dei tempi processuali, deve essere interpretata in una *“accezione restrittiva dei presupposti su cui si fonda”*.

Con sentenza 29 dicembre 2021 n. 880, in materia di **autotutela**, la Sezione I (est. Aru) ha affermato che ai sensi dell'art. 21-nonies, l. 241/1990, il termine di 18 mesi (oggi di 12 mesi con l'introduzione dell'art. 63, co. 1, del d.l. n. 77/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 108/2021) entro il quale deve essere esercitata l'autotutela non può essere applicato in modo rigido, non solo quando il falso che ha determinato il rilascio del titolo sia stato accertato con sentenza passata in giudicato, ma anche quando il falso sia assolutamente certo e non necessiti (per il suo accertamento) di una sentenza penale di condanna passata in giudicato (nella fattispecie il procedimento penale si era concluso con l'archiviazione per intervenuta prescrizione).

La Sezione ha ritenuto che una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 21-nonies passi necessariamente attraverso **l'assimilazione tra certezza del giudicato e certezza di accadimenti fattuali che, pur non sfociati nell'atto conclusivo del procedimento penale per l'intervento di istituti processuali legati al decorso del tempo** (come la prescrizione), evidenzino che l'adozione del provvedimento oggetto dell'intervento in autotutela dell'amministrazione è stata determinata da una sicura falsa rappresentazione della realtà.

Lo scopo della disposizione dettata dal comma 2-bis, dell'art. 21-nonies, della l. n. 241/1990 è quello di non porre, all'esercizio del potere di autotutela, il limite temporale dettato dal comma 1 dello stesso articolo, quando la falsificazione non è più controversa per effetto del passaggio in giudicato della sentenza con la quale, in relazione al falso, sono state accertate condotte costituenti reato.

Il potere di autotutela, dunque, non può ritenersi precluso (anche oltre il termine di 18 ed oggi di 12 mesi) quando i fatti e quindi la falsificazione degli atti sulla base dei quali il potere amministrativo è stato erroneamente esercitato non sono incerti, ma sono assolutamente pacifici e incontrovertibili e sono

stati, peraltro, accertati anche nel procedimento penale che non si è poi concluso perché i corrispondenti reati risultavano oramai prescritti.

Con la **sentenza 8 marzo 2021 n. 143** la Sezione I (est. Serra), intervenendo in materia di **risarcimento del danno da lesione dell'interesse legittimo**, ha stabilito che non può essere accolta la domanda, avanzata da un Comune nei confronti della Regione, di risarcimento del danno subito per effetto dell'illegittima perimetrazione dell'area comunale ad elevato rischio ambientale, in quanto, per fondare il diritto al risarcimento, occorre che risulti leso il bene della vita sotteso all'interesse legittimo.

La Sezione ha condiviso il principio secondo il quale *“la responsabilità risarcitoria della Pubblica Amministrazione per lesione dell'interesse legittimo, in particolare pretensivo, sussiste soltanto se l'attività amministrativa illegittima abbia determinato la lesione del bene della vita al quale l'interesse legittimo, secondo il concreto atteggiarsi del suo contenuto, effettivamente si collega, e che risulta meritevole di protezione alla stregua dell'ordinamento”*.

Le Sezione ha chiarito che nel caso di specie il bene della vita sotteso all'interesse legittimo, di cui il Comune afferma la lesione, non può essere identificato genericamente in una qualsiasi perimetrazione dell'area, bensì in una data e specifica ripermetrazione dell'area, la quale tuttavia è oggetto, evidentemente, di esercizio di potere discrezionale dell'amministrazione. La prova della spettanza del bene della vita, da cui discenderebbe il diritto al risarcimento del danno subito, grava necessariamente sulla parte danneggiata che agisce *ex art. 2043 c.c.*, trattandosi della prova del c.d. danno evento.

Con **sentenza 4 maggio 2021 n. 328**, in materia di accesso, la Sezione II (est. Scano) ha accolto un ricorso relativo alla **registrazione audio di una seduta del Consiglio di Amministrazione di un Consorzio**, da parte di un componente del Consiglio stesso, dichiarando la sussistenza - in capo al ricorrente - della posizione giuridica soggettiva legittimante l'esercizio del diritto di accesso, trattandosi di documento necessario al pieno e corretto esercizio del proprio mandato.

La Sezione ha statuito che la copia della registrazione consente di verificare la corrispondenza di quanto verbalizzato con quanto svolto e deciso nel corso della seduta del Consiglio.

In aggiunta, il Collegio ha rilevato che non sussistono dubbi in ordine alla natura di documento amministrativo della registrazione audio della seduta, in quanto l'art. 22, co. 1, lett. d), della l. 241/1990 prevede che debba ritenersi tale “ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti”.

Il rilievo che la registrazione sia stata fatta a solo uso interno è privo di rilevanza al fine del disposto diniego.

Con **sentenza 10 agosto 2021 n. 586** in materia di **diritto di accesso**, la Sezione I (est. Rovelli) ha affermato che sussiste il diritto del proprietario di un fabbricato per civile abitazione di accedere agli atti di una pratica edilizia stabilmente detenuta presso il Comune, relativa al permesso di costruire rilasciato al confinante, per la realizzazione di un manufatto destinato ad unità immobiliari residenziali, ove, a fondamento della domanda ostensiva, il richiedente abbia indicato la necessità di verificare se la costruzione dei nuovi immobili è idonea ad impedire il godimento del panorama contemplato – fino all'attualità senza ostacoli – dalla propria abitazione.

Con la **sentenza 15 giugno 2021 n. 439** la Sezione I (est. Aru) ha dichiarato illegittimo il diniego opposto dal Ministero della Difesa in ordine ad una istanza avanzata da un militare, tendente ad ottenere il **rimborso delle spese legali** sostenute

per la difesa in giudizio penale per fatti attinenti al servizio, conclusosi con il proscioglimento, motivato con esclusivo riferimento al fatto che la fattura rilasciata dal difensore nel predetto procedimento penale, per il cui importo è stata presentata l'istanza di rimborso, risulta pagata con **assegno bancario** con l'indicazione "**salvo buon fine**", mancando dunque la prova costitutiva dell'avente diritto al rimborso di aver concretamente provveduto al pagamento delle spese legali.

La Sezione ha osservato che diversamente da quanto ritenuto dalla P.A., in difetto di elementi probatori contrari, non emergono motivi tali da far dubitare che l'incasso dell'assegno sia andato a buon fine e che il debito dell'interessato, oggetto della fattura emessa dal suo procuratore, saldata con assegno bancario, sia stato estinto.

Con la **sentenza n. 222 del 26 marzo 2020** la sezione I (est. Aru) ha stabilito che negli studi professionali medici, **negli ambulatori medici e negli studi professionali di fisioterapia, qualora siano praticate le prestazioni riabilitative di maggior complessità, comportanti anche l'utilizzo di apparecchiature elettromedicali che possono comportare rischi per la salute, è sempre necessaria la presenza di un medico.**

La Sezione ha ritenuto rilevanti i principi espressi dalla sentenza del Consiglio di Stato, Sezione III, n. 5840 dell'11 dicembre 2017 che sono stati successivamente posti dalla Regione Sardegna a fondamento prima della deliberazione della Giunta Regionale n. 4/30 del 6 febbraio 2020 e poi della DGR n. 9/32 del 23 giugno 2020, che ha integrato la precedente.

Nella propria decisione il Consiglio di Stato ha affermato che:

- (i) la normativa statale in materia riabilitativa attribuisce al medico un ruolo di centralità e di responsabilità nel percorso terapeutico nell'area della riabilitazione;*
- (ii) nel sistema sanitario vigente le funzioni del fisioterapista sono meramente esecutive rispetto a quelle del medico fisiatra, al quale spetta la definizione del programma riabilitativo del singolo paziente e la predisposizione dei singoli atti terapeutici, di cui resta responsabile, anche se la loro esecuzione è frutto del lavoro di un'equipe della quale fa parte anche il fisioterapista;*
- (iii) l'art. 1, comma 2, d.m. 14 settembre 1994, n. 741, va inteso nel senso di consentire al fisioterapista di prestare la propria attività, prendendo a riferimento le diagnosi e le prescrizioni del medico, sia autonomamente che in équipe, ma solo in funzione esecutiva delle prescrizioni mediche;*
- (iv) non possono ritenersi lesive delle competenze professionali del fisioterapista le delibere regionali che abbiano previsto che l'accesso alle prestazioni riabilitative erogate dal S.s.n. avvenga sotto il controllo di un medico fisiatra, non solo per il profilo della individuazione della terapia, ma anche della sua esecuzione (Cons. Stato, sez. III, 12 febbraio 2015, n. 752)".*



Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

Tabelle Statistiche



Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

T.A.R. Sardegna - Riepilogo attività 2021										
2021	Totale ricorsi pervenuti	Totale ricorsi definiti (sent. + decr.)	2021 attività 1° sezione			2021 attività 2° sezione			Pendenti <small>(2293 al 31/12/2020)</small>	
			Pervenuti	Def sent	Def decr	Pervenuti	Def sent	Def decr		
Gennaio	84	51	56	24	6	28	21	0	2326	
Febbraio	53	86	32	24	3	21	36	23	2293	
Marzo	145	128	42	49	13	103	44	22	2310	
Aprile	86	94	41	23	4	45	60	7	2302	
Maggio	111	96	64	29	11	47	40	16	2317	
Giugno	76	100	38	41	13	38	46	0	2293	
Luglio	107	78	61	24	3	46	34	17	2322	
Agosto	46	53	27	20	3	19	27	3	2315	
Settembre	42	52	26	27	4	16	13	8	2305	
Ottobre	78	54	41	23	0	37	31	0	2329	
Novembre	80	95	40	18	22	40	35	20	2314	
Dicembre	70	116	40	42	15	30	38	21	2268	
TOTALE	978	1003	508	344	97	470	425	137	2276	
Ricorsi riaperti		15	441			562				
Ricorsi annullati in quanto Duplicati							6	Totale ricorsi pendenti al 31/12/2021		2276
ricorsi definiti a seguito di altri provvedimenti							1			
Totale ricorsi definiti al 31/12/2021							1010			



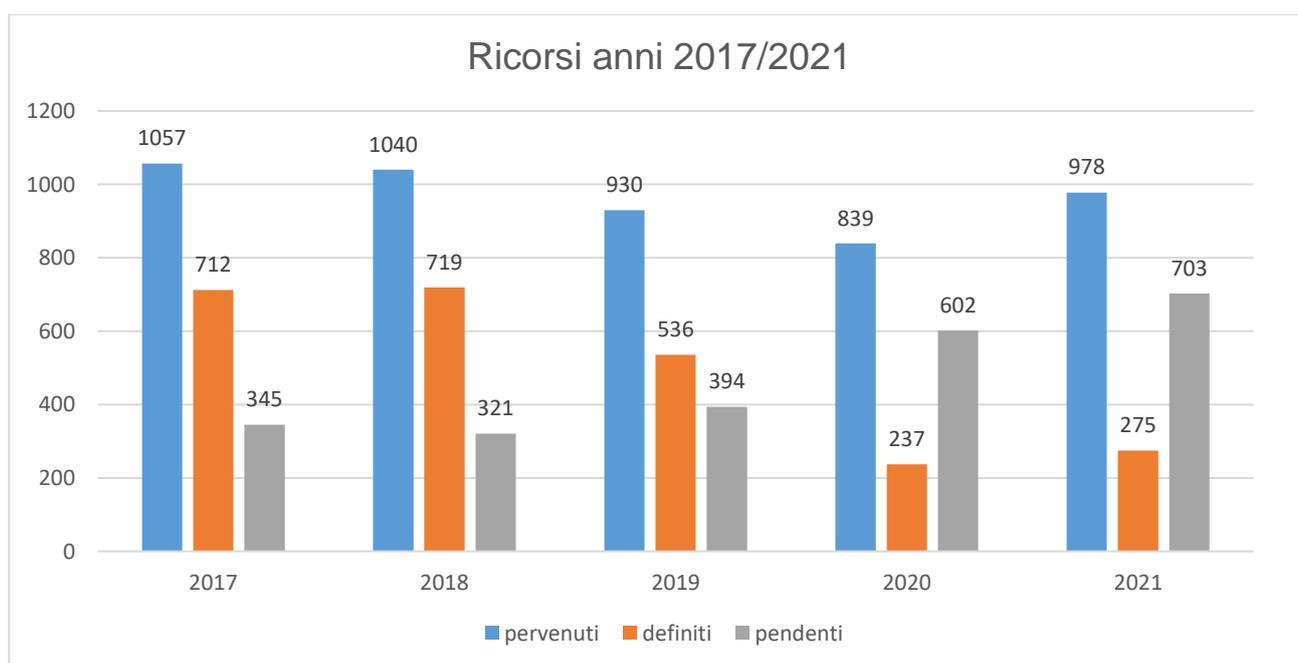
Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

Tipologia di ricorsi depositati	Anno 2017	Anno 2018	Anno 2019	Anno 2020	Anno 2021	% sul totale dei ricorsi depositati nel 2020	Differenza 2020-2021
Accesso ai documenti (ex art. 116 c.p.a.)	40	56	36	43	56	5,73	13
Silenzio p.a. (ex art. 117 c.p.a.)	18	25	30	42	38	4,53	-4
Elettorale (ex artt. 129 e 130 c.p.a.)	2	0	20	4	0	0,00	-4
Ottemperanza	94	119	78	52	65	6,65	13
Ordinario	728	671	595	556	618	63,19	62
Per ingiunzione (ex art. 118 c.p.a.)	7	1	1	2	7	0,72	5
Risarcimento danno (ex art. 30 c.p.a.)	13	13	21	5	5	0,51	0
Rito abbreviato (ex art. 119 c.p.a.)	8	11	3	5	6	0,61	1
Rito appalti (ex art. 120 c.p.a.)	109	111	117	109	154	15,75	45
Rito appalti (ex art. 120, comma 2 bis, c.p.a.)	10	15	2	1	0	0,00	-1
Trasposizione da ricorso straordinario al capo dello stato	21	15	25	13	23	2,74	10
Domanda di accertamento nullita' (ex art.31 co.4 c.p.a.)	2	1	1	0	1	0,10	1
Opposizione decreto ingiuntivo (ex art. 118 c.p.a.)	0	0	0	2	0	0,00	-2
Riassunzione per incompetenza(ex artt.15 co4 e 16 co3 c.p.a)	4	2	1	5	5	0,51	0
Revocazione	1	0	0	0	0	0,00	0
Numero totale ricorsi pervenuti	1057	1040	930	839	978	100,00	139



Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

Ricorsi pervenuti divisi per anno e percentuale di definizione				
Anno	Ricorsi pervenuti	Definiti	Pendenti	Percentuale
1974/2014	63.872	63.838	34	99,95%
2015	1.020	970	50	95,1%
2016	1.056	814	242	77,08%
2017	1.057	734	323	69,44%
2018	1.040	758	282	72,88%
2019	930	612	318	65,81%
2020	839	515	324	61,38%
2021	978	275	703	28,12%
Totale	70.792	68.516	2.276	96,78%



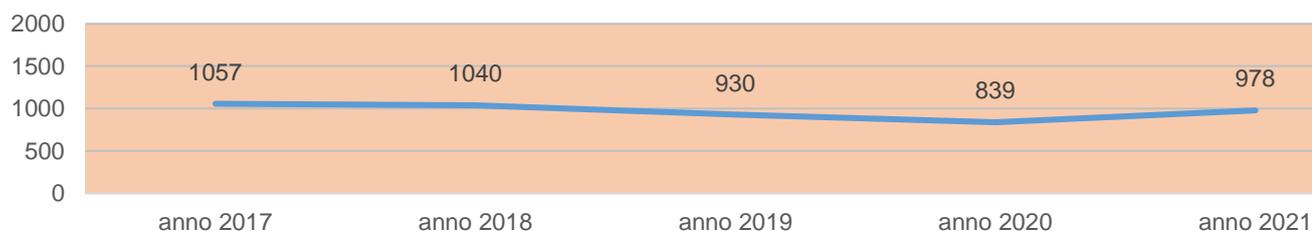


Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

Riepilogo attività quinquennio 2017-2021

Statistiche generali				
Anno	Pendenti inizio anno	Pervenuti	Definiti	Pendenti fine anno
2017	3032	1057	1123	2966
2018	2966	1040	1384	2622
2019	2622	930	1102	2465
2020	2465	839	1011	2293
2021	2293	978	1010	2276

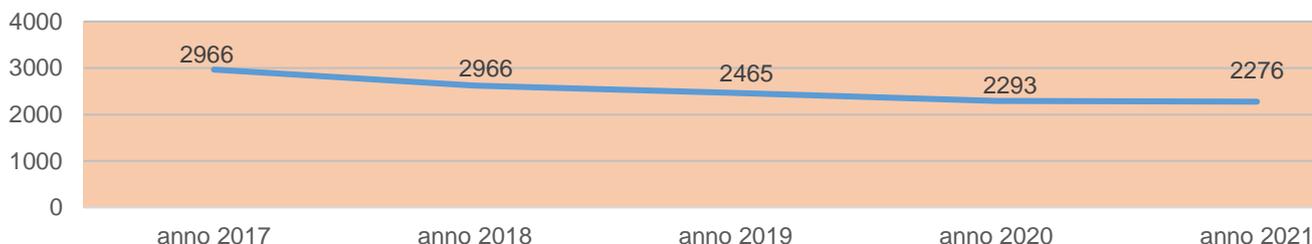
Ricorsi pervenuti nel quinquennio 2017 - 2021



Ricorsi definiti nel quinquennio 2017 - 2021



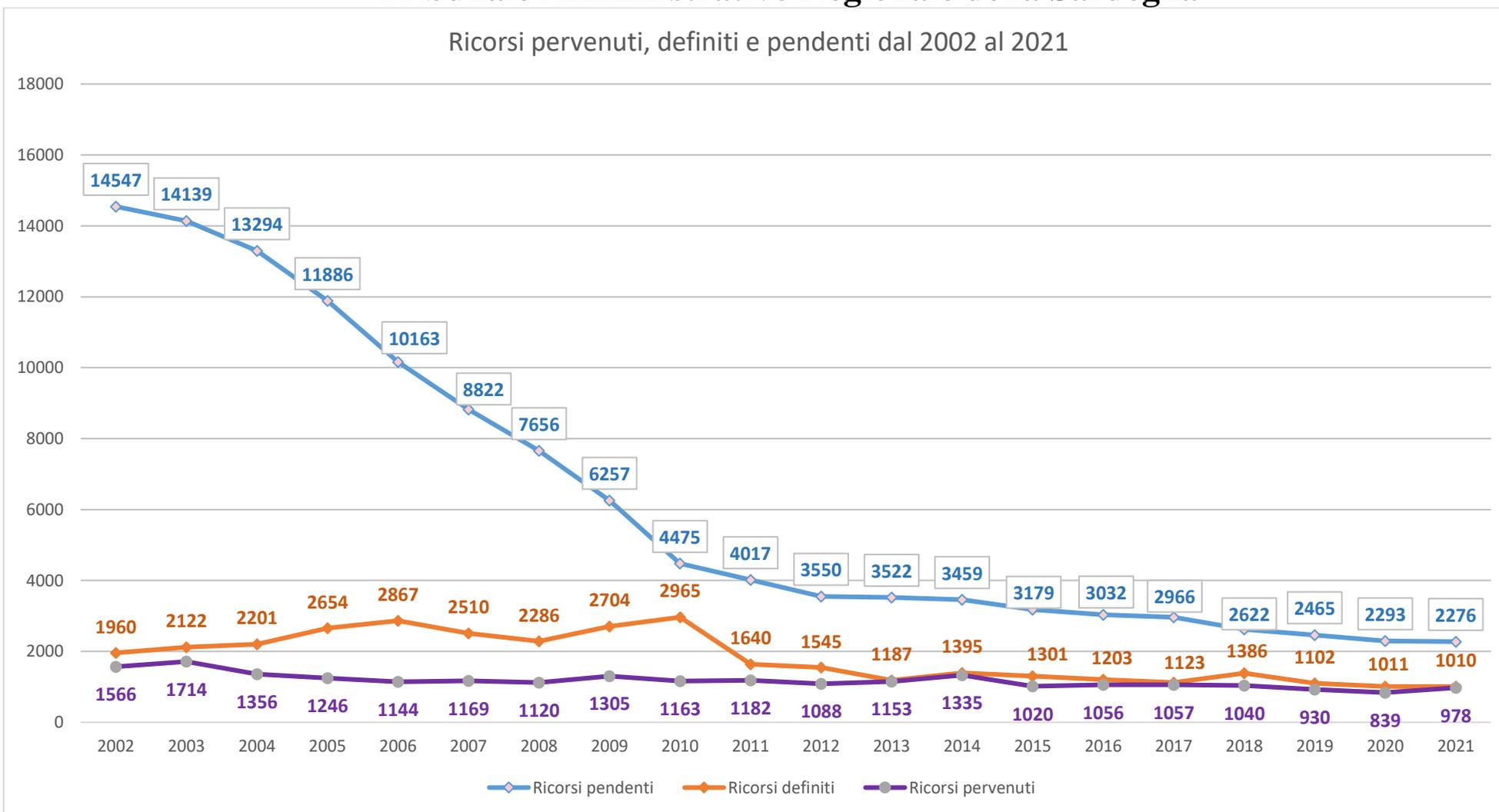
Ricorsi pendenti nel quinquennio 2017 - 2021





Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

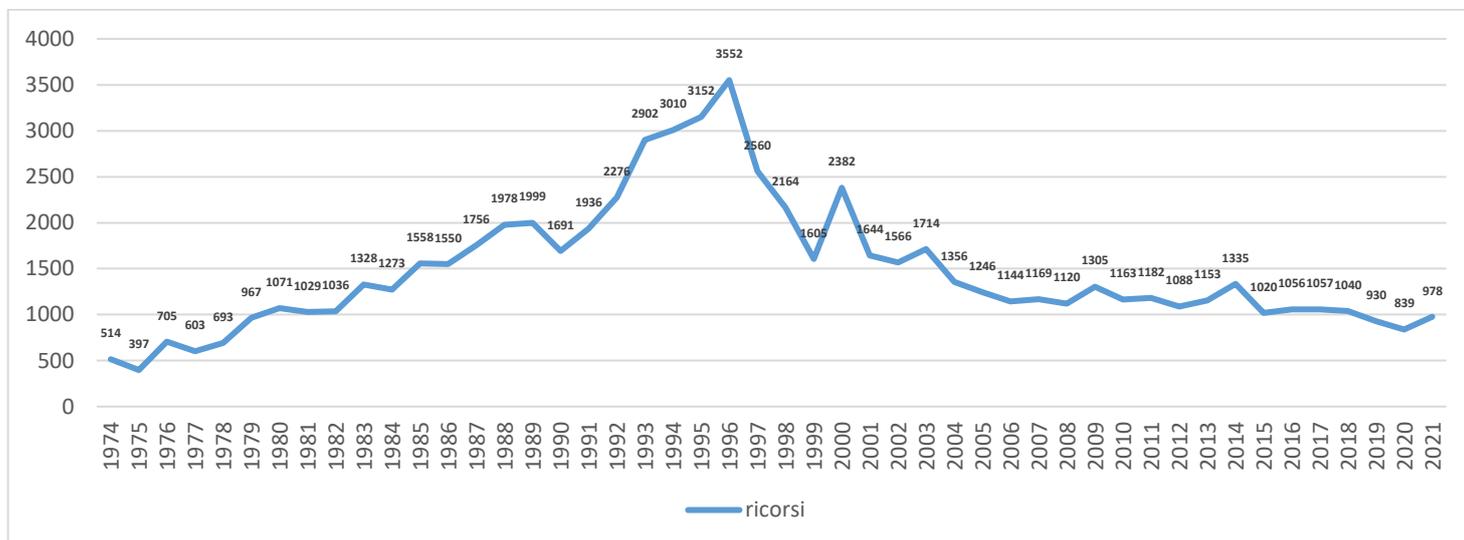
Ricorsi pervenuti, definiti e pendenti dal 2002 al 2021



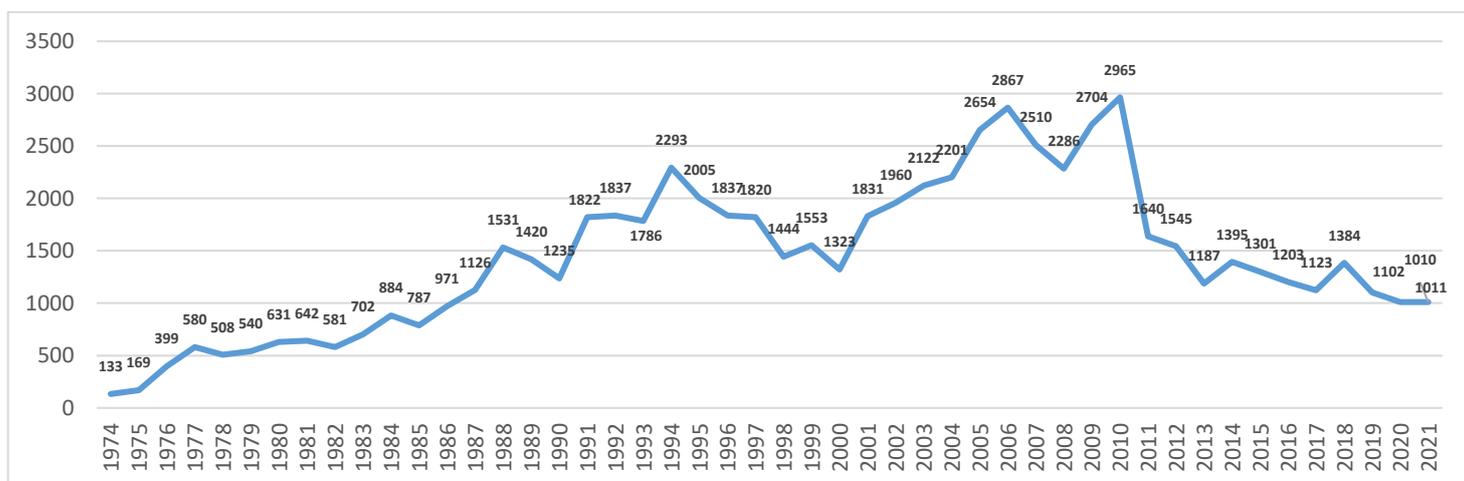


Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

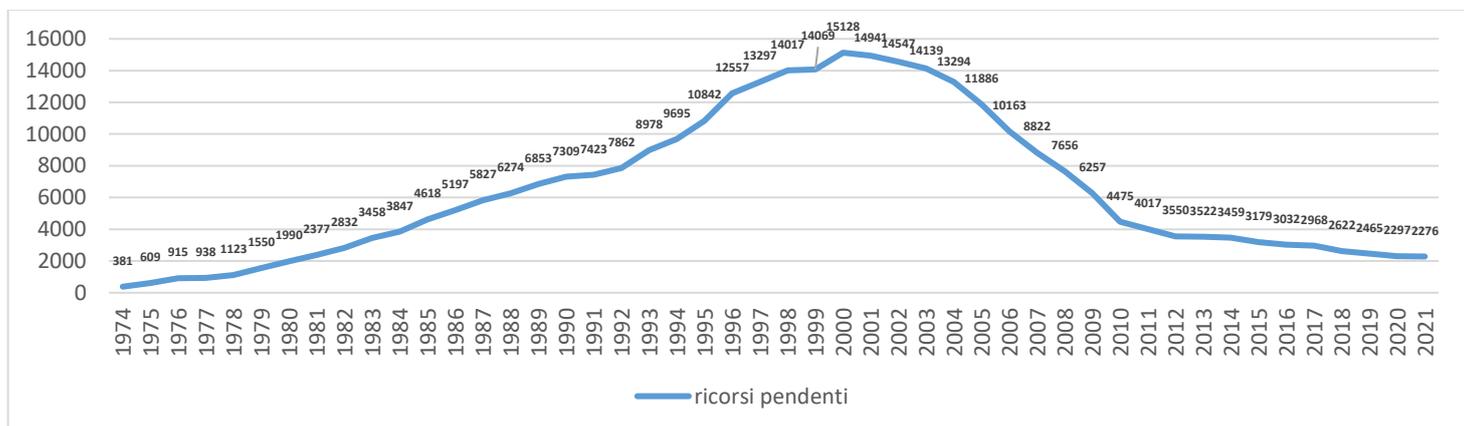
Andamento dei ricorsi pervenuti dal 1974 al 2021



Andamento dei ricorsi definiti dal 1974 al 2021



Andamento dei ricorsi pendenti dal 1974 al 2021

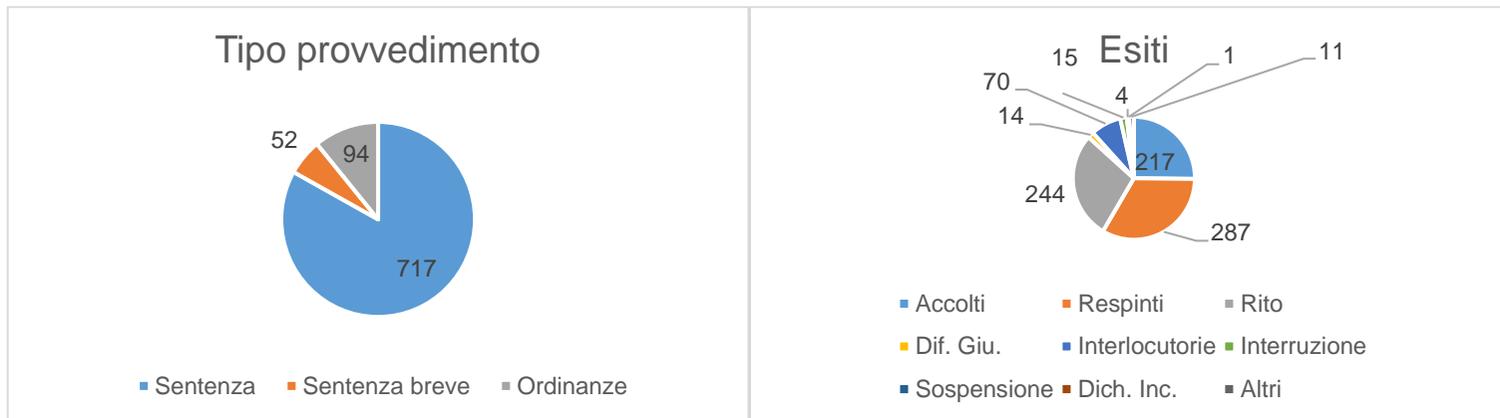




Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

Esiti provvedimenti pubblicati nel 2021 con esclusione dei decreti decisori

Tipo Provvedimento	Accolti	Respinti	Pronunce di Rito	Difetto giurisdizione	Interruzione Giudizio	Interlocutorie	Sospensione Giudizio	Dichiara incompetenza	Altri esiti	Totale
Sentenza	204	270	225	11	0	0	0	0	7	717
Sentenza Breve	13	17	19	3	0	0	0	0	0	52
Ordinanze Collegiali	0	0	0	0	15	70	4	1	4	94
Totale	217	287	244	14	15	70	4	1	11	863



Appelli sulle sentenze e sulle ordinanze del TAR al 31/12/2021

	2019	2020	2021		2019	2020	2021
Appelli su sentenze	174 (21%)	142 (20%)	100 (13%)	Appelli su ordinanze	90 (39%)	115 (33%)	90 (32%)
Accolti	30 (17%)	28 (20%)	10 (10%)	Accolti	28 (31%)	32 (28%)	33 (37%)
Respinti	77 (44%)	49 (35%)	8 (8%)	Respinti	53 (59%)	76 (66%)	45 (50%)
Altri Esiti	9 (5%)	5 (4%)	1 (1%)	Altri Esiti	9 (10%)	7 (6%)	8 (9%)
Appelli Pendenti	58 (33%)	60 (42%)	81 (81%)	Appelli Pendenti	0 (0%)	0 (0%)	4 (4%)



Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

Esiti Sentenze nelle principali materie

Materia/Tipo Provv.	Accolti	Respinti	Pronunce Di Rito	Interlocutorie	Dif. Giurisd.Ne	Totale
Appalti	6	68	50	0	4	128
Edilizia / Urbanistica	36	82	35	0	1	154
Espropriazioni	8	3	4	0	0	15
Demanio	5	8	8	0	1	22
Sanità	1	7	5	0	0	13
Stranieri	9	12	15	0	0	36
Pubblico Impiego	20	29	13	1	3	66
Pubblica Sicurezza	2	14	4	0	0	20
Finanziamenti	32	5	15	0	1	53

Esiti Ordinanze Cautelari nelle principali materie

Materia/Tipo Provv.	Accolti	Respinti	Rito	IFissa U.P./Rinv.Merito	Rinunce	Totale
Appalti	8	33	1	2	0	44
Edilizia / Urbanistica	19	24	0	3	0	46
Espropriazioni	1	2	1	0	0	4
Demanio	4	11	0	1	0	16
Sanità	3	12	1	1	0	17
Stranieri	6	2	0	0	0	8
Pubblica Sicurezza	9	39	0	3	0	51
Finanziamenti	1	11	0	0	0	12



Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

Definizione ricorsi in materia di appalti nell'ultimo quinquennio

	2017	2018	2019	2020	2021
Ricorsi depositati	118	126	119	110	154
Ricorsi definiti nell'anno solare	44	65	57	76	93
Ricorsi giacenti nell'anno solare	74	61	62	34	61
Percentuale definizione nell'anno solare	37,3	51,6	47,9	69,1	60,4
Riepilogo giacenze al 31/12/2021	0	0	0	1	61
Percentuale definizione	100,00	100,00	100,00	99,55	80,19

Totali	2017 - 2021
Totale ricorsi depositati nel quinquennio	627
Totale ricorsi definiti nel quinquennio	565



Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

Riepilogo TT.AA.RR. in base al numero dei ricorsi pervenuti nell'anno 2021

	Sede	Ricorsi
1	TAR LAZIO - ROMA	13.859
2	TAR CAMPANIA - NAPOLI	5.556
3	TAR LOMBARDIA - MILANO	2.336
4	TAR SICILIA - PALERMO	2.320
5	TAR SICILIA - CATANIA - Sez.st.	2.110
6	TAR CAMPANIA - SALERNO - Sez.st.	1.981
7	TAR CALABRIA - CATANZARO	1.923
8	TAR PUGLIA - LECCE - Sez.st.	1.764
9	TAR VENETO - VENEZIA	1.704
10	TAR TOSCANA FIRENZE	1.666
11	TAR PUGLIA - BARI	1.346
12	TAR PIEMONTE - TORINO	1.308
13	TAR LOMBARDIA - BRESCIA - Sez.st.	1.081
14	TAR EMILIA-ROMAGNA - BOLOGNA	1.058
15	TAR SARDEGNA - CAGLIARI	978
16	TAR LAZIO LATINA - Sezione staccata	916
17	TAR LIGURIA - GENOVA	882
18	TAR UMBRIA - PERUGIA	775
19	TAR CALABRIA - REGGIO CALABRIA - Sez.st.	671
20	TAR MARCHE - ANCONA	667
21	TAR BASILICATA - POTENZA	595
22	TAR FRIULI-VENEZIA GIULIA - TRIESTE	470
23	TAR ABRUZZO - PESCARA - Sezione st.	451
24	TAR ABRUZZO - L'AQUILA	447
25	TAR MOLISE - CAMPOBASSO	411
26	TAR EMILIA-ROMAGNA PARMA - Sez.st.	357
27	TAR TRENTO A. ADIGE BOLZANO - Sez. Aut.	255
28	TAR TRENTO ALTO ADIGE - TRENTO	175
29	TAR VALLE D AOSTA - AOSTA	56



Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

Riepilogo TT.AA.RR. in base al numero dei ricorsi definiti nell'anno 2021

	Sede	Ricorsi
1	TAR LAZIO – ROMA	14.775
2	TAR CAMPANIA - NAPOLI	7.667
3	TAR SICILIA CATANIA - Sez.st.	4.541
4	TAR SICILIA – PALERMO	3.438
5	TAR CAMPANIA SALERNO - Sez.st.	3.322
6	TAR LOMBARDIA - MILANO	3.150
7	TAR TOSCANA – FIRENZE	2.118
8	TAR PUGLIA – BARI	2.076
9	TAR CALABRIA - CATANZARO	1.933
10	TAR VENETO – VENEZIA	1.871
11	TAR PUGLIA LECCE - Sez.st.	1.730
12	TAR LOMBARDIA - BRESCIA - Sez.st.	1.300
13	TAR PIEMONTE - TORINO	1.234
14	TAR LIGURIA - GENOVA	1.190
15	TAR EMILIA - ROMAGNA BOLOGNA	1.170
16	TAR UMBRIA – PERUGIA	1.043
17	TAR SARDEGNA – CAGLIARI	1.010
18	TAR CALABRIA - REGGIO CALABRIA - Sez.st.	913
19	TAR ABRUZZO - L'AQUILA	888
20	TAR MARCHE – ANCONA	886
21	TAR LAZIO LATINA - Sezione staccata	840
22	TAR BASILICATA - POTENZA	790
23	TAR MOLISE - CAMPOBASSO	479
24	TAR FRIULI – VENEZIA GIULIA TRIESTE	397
25	TAR ABRUZZO - PESCARA - Sezione st.	395
26	TAR EMILIA - ROMAGNA PARMA - Sez.st.	285
27	TAR TRENINO - A. ADIGE BOLZANO - Sez. Aut.	259
28	TAR TRENINO ALTO ADIGE - TRENTO	181
29	TAR VALLE D AOSTA - AOSTA	67



Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

Riepilogo TT.AA.RR. in base al numero dei ricorsi pendenti al 31/12/2021

	Sede	Ricorsi pendenti
1	TAR LAZIO - ROMA	46.213
2	TAR CAMPANIA - NAPOLI	11.338
3	TAR SICILIA - PALERMO	7.621
4	TAR SICILIA - CATANIA - Sez.st.	7.449
5	TAR LOMBARDIA - MILANO	5.923
6	TAR VENETO - VENEZIA	5.327
7	TAR CAMPANIA - SALERNO - Sez.st.	4.481
8	TAR TOSCANA - FIRENZE	3.818
9	TAR PUGLIA - LECCE - Sez.st.	3.405
10	TAR PUGLIA - BARI	3.106
11	TAR LAZIO LATINA - Sezione staccata	2.845
12	TAR PIEMONTE - TORINO	2.586
13	TAR CALABRIA - CATANZARO	2.497
14	TAR MARCHE - ANCONA	2.287
15	TAR SARDEGNA - CAGLIARI	2.276
16	TAR EMILIA-ROMAGNA - BOLOGNA	2.157
17	TAR LIGURIA - GENOVA	1.840
18	TAR LOMBARDIA - BRESCIA - Sez.st.	1.679
19	TAR ABRUZZO - L'AQUILA	1.495
20	TAR UMBRIA - PERUGIA	1.283
21	TAR CALABRIA - REGGIO CALABRIA - Sez.st.	1.188
22	TAR ABRUZZO - PESCARA - Sezione st.	905
23	TAR MOLISE - CAMPOBASSO	741
24	TAR EMILIA-ROMAGNA - PARMA - Sez.st.	596
25	TAR BASILICATA - POTENZA	502
26	TAR TRENTO A. ADIGE - BOLZANO - Sez. Aut.	290
27	TAR FRIULI VENEZIA GIULIA - TRIESTE	199
28	TAR TRENTO ALTO ADIGE - TRENTO	117
29	TAR VALLE D AOSTA - AOSTA	32



Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

Patrocinio a spese dello Stato per anni 2017-2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Istanze Presentate	56	55	46	64	42
Istanze Accolte	16	25	24	50	33
Istanze Respinte	40	28	21	14	8
Istanze Revocate	0	1	0	0	0
Istruttoria	0	0	1	0	1
Rinunce	0	1	0	0	0

