

INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO 2019

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NELL'ANNO 2018

RELAZIONE DEL PRESIDENTE

Un sentito ringraziamento e un caloroso benvenuto, anche a nome di tutto il Tribunale amministrativo, alle autorità civili e militari, al consigliere di Stato Giulio Castriota Scanderbeg, che partecipa quale componente del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa e al quale mi lega una particolare amicizia risalente al tempo della comune appartenenza alla sesta sezione del Consiglio di Stato, al consigliere Vincenzo Blanda, rappresentante dell'Associazione nazionale magistrati amministrativi, agli esponenti del mondo accademico, ai colleghi di questa e delle altre magistrature, agli avvocati dello Stato, degli enti pubblici e del libero foro e per essi al presidente dell'ordine degli avvocati di Trento, qui in rappresentanza anche dell'ordine di Rovereto, all'Arma dei carabinieri, che assicura la vigilanza sulle nostre udienze.

Un particolare ringraziamento va al dottor Nicola Foradori, che efficacemente dirige l'apparato amministrativo e affianca con competenza e cortesia l'attività dei magistrati, alla dottoressa Sara Buratti che, recentemente nominata all'ufficio del processo, costituisce un prezioso ausilio per tutti noi, e a tutto il personale del Tribunale, che, sia pure numericamente ridotto, è particolarmente preparato e attento, e al quale va il riconoscimento mio e dei colleghi.

l) Questa cerimonia di apertura dell'anno giudiziario 2019 assume per me una particolare importanza, dato che costituisce il coronamento della mia vita

professionale, iniziata nella magistratura amministrativa nel 1985 e preceduta da un decennio di esperienza quale avvocato del Comune di Genova. Ho inteso dare atto di tale circostanza non perché sia convinta della rilevanza di un dato puramente personale, ma come testimonianza di un percorso che ha visto la profonda trasformazione del diritto amministrativo, nel suo dispiegarsi sostanziale e processuale e persino nei suoi presupposti, rispetto alla quale il giudice ha costantemente mantenuto il ruolo di attributore di senso di una produzione legislativa sempre più caotica e confusa, tale da rendere la ricerca di un filo logico, e finanche del senso letterale delle disposizioni da applicare, sempre più difficile.

Come ha messo in rilievo il Presidente del Consiglio di Stato nel suo discorso di insediamento del 12 febbraio scorso, il principio della separazione dei poteri si radica sull'equilibrio tra lo svolgersi delle scelte politiche e il controllo del giudice sull'applicazione della legge che di tali scelte è espressione: ma tanto meno la norma è chiara ed efficace, tanto più il giudice è costretto a "costruire" una regola per il caso concreto, assumendosi inevitabili funzioni di supplenza, con conseguente emersione di un "diritto giurisprudenziale" che si colloca tra le fonti tradizionali del diritto.

Nel continuo crogiolo del diritto rispetto ad una società complessa e disomogenea, e nella crisi della legge, emergono due considerazioni.

Innanzitutto, come è già stato efficacemente evidenziato, i principi del diritto amministrativo si sono imposti, a riprova del loro valore direttamente attinente al parametro costituzionale e ai principi eurounitari, come cardini del corretto dispiegarsi del confronto sociale e intersoggettivo, anche al di fuori del rapporto con una pubblica amministrazione. Valori attinenti alla trasparenza, alla parità di trattamento, alla garanzia del contraddittorio si vanno affermando sempre più come criteri di correttezza anche nei rapporti di diritto privato, a prescindere dalla loro incardinazione in regole codificate, che comunque trovano nell'obbligo di buona fede la propria fonte. Parallelamente, i valori fondanti sanciti dalla Costituzione (solidarietà, uguaglianza, istruzione, tutela della salute e dell'ambiente), costituiscono il faro che orienta la funzione interpretativa propria del giudice.

Il secondo dato risiede nella garanzia della continuità che il giudice assicura all'azione del potere pubblico, nella consapevolezza, che gli appartiene profondamente, che la

soggettività della pubblica amministrazione è un dato *a priori*, svincolato dalle persone fisiche che volta a volta la costituiscono, le quali, pure legittimate dalla scelta elettorale e responsabili dell'azione politica, hanno pur sempre il vincolo delle pregresse determinazioni, modificabili o annullabili solo nel rispetto dei limiti e alle condizioni che la legge, nell'elaborazione della giurisprudenza, impone loro. L'immedesimazione organica nell'amministrazione e la conseguente imputazione alla stessa delle scelte e delle azioni di chi per essa agisce comportano che la volontà espressa nel provvedimento rimanga insensibile alla mutata compagine soggettiva, salva una diversa manifestazione la cui legittimità è ancorata alla declinazione nelle forme e alle condizioni prescritte dall'ordinamento.

Soprattutto alla luce delle considerazioni che precedono, e per l'integrazione che le decisioni del giudice sono capaci di esercitare sul senso dell'azione amministrativa, sia in via diretta, mediante le sentenze che giudicano della legittimità o meno dei provvedimenti sottoposti a giudizio, sia in via indiretta, nel chiarire le regole valide per le future determinazioni, l'azione del giudice amministrativo è fondamentale: di tale azione, per l'ambito di propria competenza, questa relazione intende rendere conto al popolo, nel cui nome è esercitata, dell'attività svolta, dei criteri seguiti e dell'andamento complessivo.

Il valore simbolico di questa udienza straordinaria riporta perciò il rito annuale alle radici costituzionali della funzione giudiziaria, radici che, nella nostra Provincia, attengono anche al valore dell'autonomia, della quale l'Amministrazione ha saputo fin qui dare fruttuosa applicazione.

II) Venendo quindi alla nostra realtà, questo primo scorcio d'anno ha visto la cessazione dal servizio, per dimissioni volontarie, del consigliere Paolo Devigili, al quale va il mio particolare ringraziamento e apprezzamento per il lavoro svolto. In conseguenza, il numero dei magistrati si è ridotto ulteriormente, laddove la legge prevede un organico per questo Tribunale di cinque consiglieri più il presidente. Rivolgo pertanto un appello sia al Consiglio provinciale per la rapida sostituzione del componente laico, sia al Consiglio di presidenza, e per esso al Consigliere Castriota Scanderbeg, per la nomina dei magistrati togati necessaria all'integrazione della dotazione di questo Tribunale.

La presenza tra i magistrati che compongono il Tribunale dei membri non togati, la cui designazione spetta al Consiglio provinciale, è stata oggetto anche per l'anno appena trascorso di polemiche, del resto ricorrenti e di natura puramente strumentale. Come avevo già sottolineato nel corso della analoga cerimonia del 2016, l'ordinamento conosce altri casi in cui il Collegio giudicante è composto anche da giudici non di carriera: il Consiglio di Stato, il Consiglio di giustizia amministrativa per la regione Sicilia, la stessa Corte costituzionale. In nessuno di questi casi la presenza di membri non togati ha suscitato le polemiche che si registrano in Trentino.

D'altro lato, e, comunque, la garanzia di indipendenza di giudizio di tutti i componenti di questo Tribunale amministrativo è testimoniata dal senso e dal valore delle sentenze di questo Tribunale, che credo emergeranno dai dati che saranno qui esposti.

III) Passo ora a illustrare brevemente i criteri che hanno informato i lavori comuni e l'andamento della domanda di giustizia nella nostra circoscrizione.

Il primo dato rilevante è costituito dalla oramai raggiunta piena operatività del processo telematico, che ha costituito una vera e propria rivoluzione, non solo sul piano della dinamica processuale, ma anche nei rapporti tra il Tribunale e gli avvocati che ad esso si rivolgono: posso dire con soddisfazione che tali rapporti sono stati sempre corretti e fruttuosi fin dal primo impianto del nuovo sistema, pur nella comprensibile dialettica legata soprattutto al deposito della copia cartacea. Personalmente, ritengo che gli indubbi vantaggi della modalità telematica ben valgano il disagio, del resto ben superabile, della consultazione digitale del fascicolo processuale.

Sempre nel corso del 2018 è diventato pienamente operante l'ufficio del processo, che affianca efficacemente l'attività preparatoria del giudizio. Tra i vari compiti assegnati dalla legge all'ufficio del processo, e pienamente assolti nel nostro plesso, rientrano l'assistenza ai giudici nelle attività preparatorie relative al giudizio mediante ricerche di giurisprudenza, di legislazione, di dottrina e di documentazione, l'individuazione di questioni su cui si siano delineati o possano delinearsi contrasti di giurisprudenza e la predisposizione delle massime e delle decisioni, finalizzata alla loro pubblicazione anche mediante l'interlocuzione con l'ufficio studi presso il Consiglio di Stato.

IV) Per quanto riguarda l'attività giurisdizionale, analiticamente illustrata nelle tabelle, va rilevato che dopo un aumento dei ricorsi depositati, con il picco nel 2014 (505 ricorsi), si è avuto un costante calo del contenzioso, analogamente a quanto è



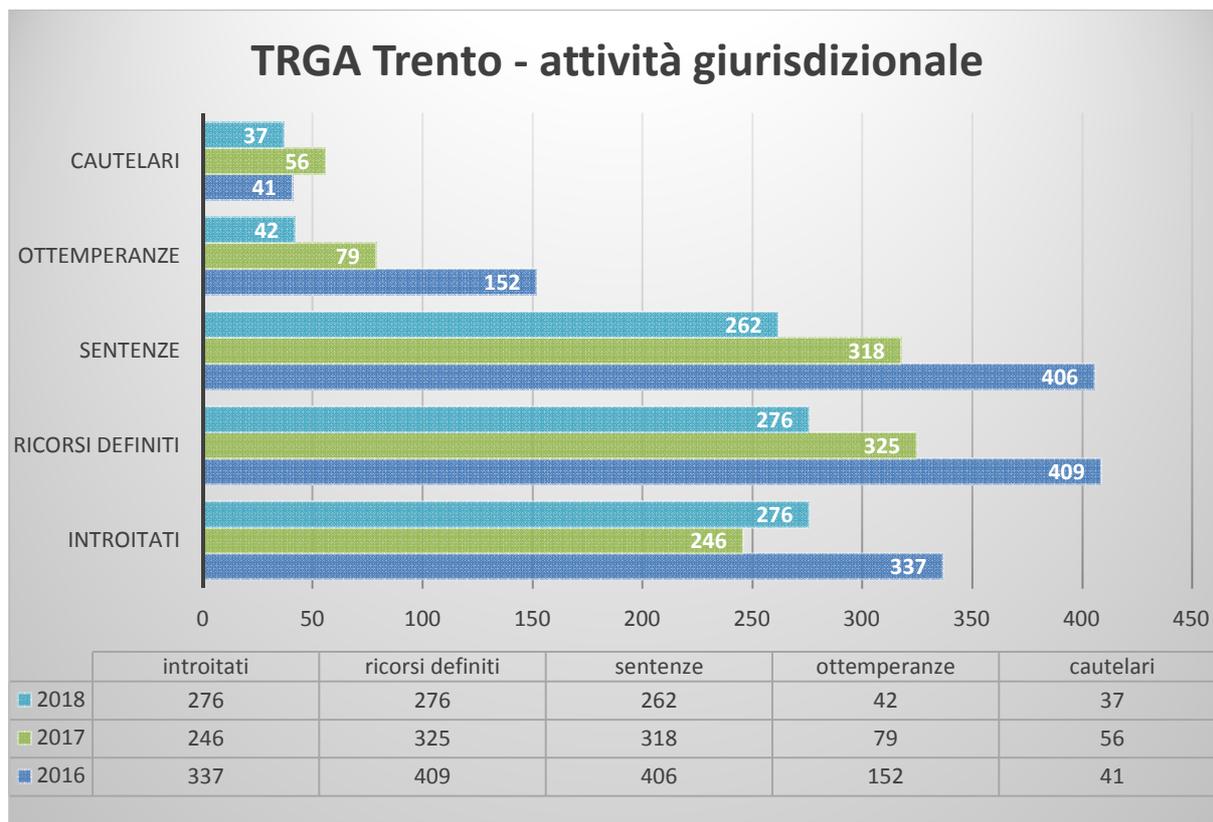
avvenuto a livello nazionale, fino allo scorso 2017 (246 ricorsi); nel corso del 2018 il numero dei ricorsi depositati è stato 276, si registra quindi un leggero incremento (+ 30 ricorsi) rispetto al precedente anno.

Qualitativamente, nel 2018 sono stati depositati 105 ricorsi per l'esecuzione del giudicato relativi alla legge sull'equa riparazione dei danni per mancato rispetto del termine ragionevole di durata del processo; nel 2017 gli analoghi ricorsi sono stati 76.



Il Tribunale ha mantenuto un costante grado di efficienza nel rispondere alle richieste di giustizia. Dal confronto con il numero dei ricorsi depositati risulta, infatti, che i ricorsi pendenti sono diminuiti costantemente, senza incremento dell'arretrato, che qui è inesistente. Il grafico a fianco, relativo a questo dato, mostra

come dal 2016 sono stati definiti più ricorsi di quelli depositati; il Tribunale ha mantenuto quindi il particolare standard di efficienza, che lo colloca al vertice della classifica dei TAR più virtuosi, decidendo più ricorsi di quanti annualmente ne sono stati depositati e annullando pertanto ogni pendenza arretrata.



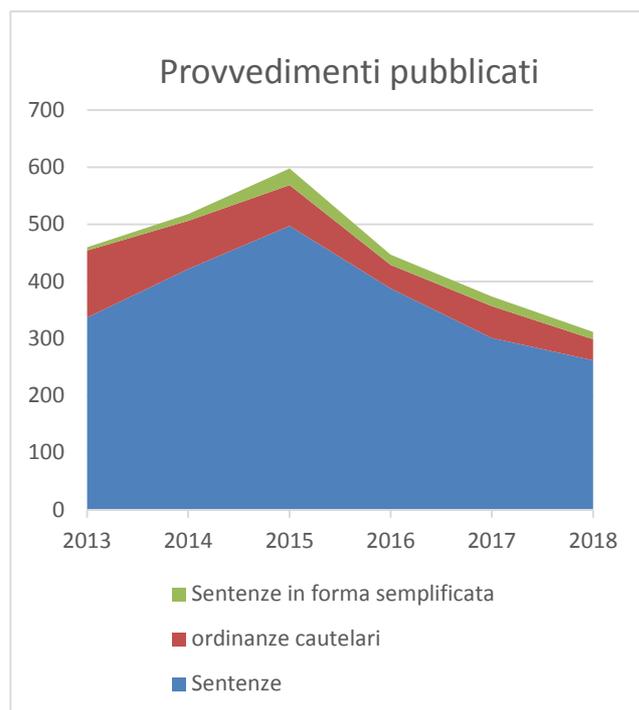
Un dato interessante è quello che rileva come negli ultimi anni sia in costante aumento il numero dei ricorsi che vengono depositati senza domanda di fissazione dell'udienza, senza quindi l'intenzione del ricorrente di pervenire a un giudizio, quanto meno



nell'immediatezza. Dal 2013 (10 ricorsi) il dato è quadruplicato (40 ricorsi nel 2018): ciò può essere interpretato alla luce della funzione di pressione che il ricorso assume, o può assumere, sull'azione della pubblica amministrazione, funzione che, a fronte della notevole celerità di questo Tribunale amministrativo nel rendere la

sentenza, può essere mantenuta solo attraverso la spada di Damocle della richiesta di fissazione dell'udienza, anche nella prospettiva della ricerca di una possibile soluzione transattiva, nei limiti e alle condizioni in cui questa è possibile nei rapporti con il potere pubblico.

Per quanto riguarda l'andamento, nel corso degli anni, del numero dei provvedimenti,



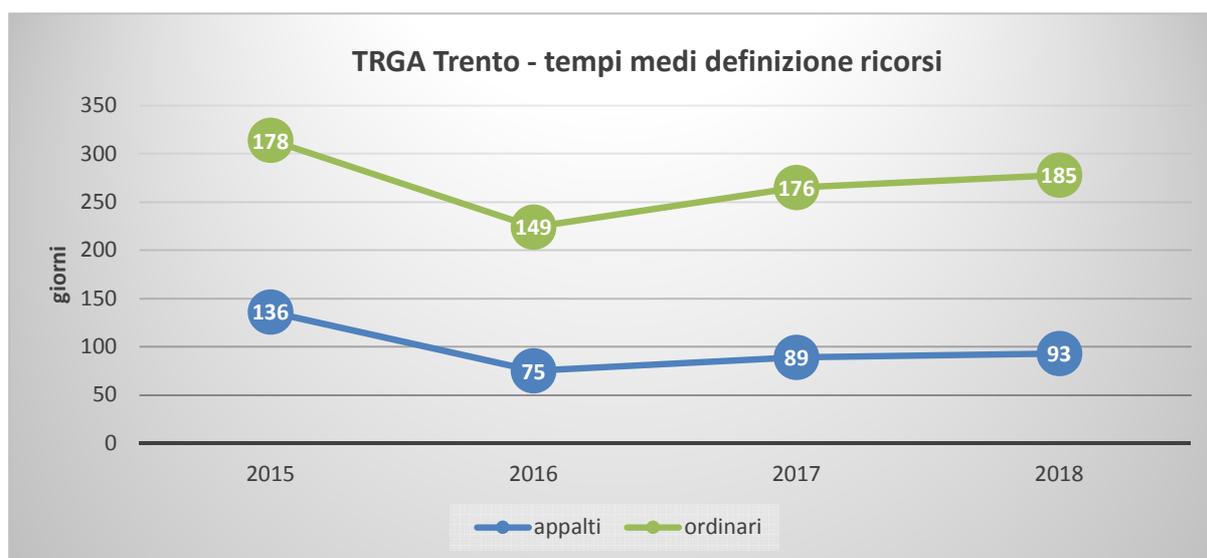
il grafico a fianco evidenzia come l'utilizzo dello strumento delle sentenze in forma semplificata si sia affermato e sia costantemente cresciuto negli anni, aumentando la celerità della risposta di giustizia; è inoltre diminuita sensibilmente la richiesta di misure cautelari, presumibilmente nella consapevolezza della probabilità di una risposta sul merito della controversia già nella fase camerale. Si conferma così che la celerità del giudizio è la migliore arma deflattiva del contenzioso.

Le materie oggetto dei ricorsi trattati nel corso degli anni sono rimaste in percentuale qualitativamente costanti, con una sostanziale prevalenza dell'esecuzione del giudicato, dei ricorsi relativi all'edilizia e all'urbanistica, agli appalti pubblici e al pubblico impiego.

I ricorsi in materia di appalti pubblici hanno conservato la significativa e costante



presenza, percentualmente elevata rispetto all'andamento dei ricorsi depositati. Già l'anno scorso ne avevo sottolineato l'espansione, rispetto ai dati relativi al 2015: l'andamento in aumento anche per l'anno appena trascorso conferma non solo la notevole competitività tra le imprese, ma anche la vivacità degli investimenti dell'Amministrazione nel settore delle opere e dei servizi pubblici.



Come ho anticipato, anche con riferimento all'anno 2018 risulta confermata la notevole celerità nella soluzione delle controversie, con tempi di assoluta eccellenza rispetto alla media nazionale: poiché solo una giustizia celere è una giustizia effettiva, questo dato è di particolare soddisfazione per me e per i colleghi.

Nel settore ordinario i tempi tra deposito del ricorso e deposito della sentenza si attestano attorno ai 185 giorni, con un trascurabile incremento rispetto al 2017, ma complessivamente una generale cospicua riduzione rispetto agli anni precedenti, riduzione che ha determinato un apprezzabile saldo attivo tra ricorsi depositati e quelli definiti.

Nel settore degli appalti i tempi tra deposito del ricorso e deposito della sentenza intercorrono in media 93 giorni e, anche in questo caso, il dato evidenzia una notevole complessiva riduzione rispetto agli anni precedenti. Più precisamente, in sintonia con le ragioni che hanno ispirato l'introduzione, nel codice del processo amministrativo, del particolare rito accelerato ancora potenziato dal d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, il Tribunale, laddove lo consentano le regole processuali tese ad assicurare il contraddittorio e, in generale, il diritto di difesa di tutte le parti, ha sempre privilegiato l'immediata pronuncia nel merito, già in esito alla fase cautelare. Questo, della opportunità di celere definizione del contenzioso, è quindi uno dei criteri ai quali il Tribunale ha costantemente ispirato, e intende ispirare, i propri lavori, con l'ovvia consapevolezza che la rapidità non può procedere disgiunta dalla capacità di approfondimento dei temi e delle questioni affrontate.

Infine, il dato relativo ai provvedimenti appellati rispetto al 2017 è rimasto pressoché costante: nel 2018 sono stati depositati presso il Consiglio di Stato complessivamente trentasette appelli avverso provvedimenti definitivi di questo Tribunale, sette dei quali sono stati accolti, otto respinti e diciannove non ancora decisi.

V) E' proseguita l'attività del Tribunale nell'apertura alla società, sia nel seguire la formazione dei giovani laureati, sia nel curare la conoscenza del Palazzo Lodron. Sono state, in particolare, siglate due convenzioni per lo svolgimento da parte di neo laureati in giurisprudenza di un periodo di formazione teorico pratica. La prima è stata sottoscritta con l'Università degli studi di Trento per lo svolgimento presso questo Tribunale di periodi di formazione teorico pratica degli iscritti alla Scuola di specializzazione per le professioni legali delle Università di Trento e Verona, convenzione che ha portato ad attivare un tirocinio formativo nel corso del primo semestre del 2018, a cui ne seguirà un altro nel corso del 2019.

La seconda convezione è stata sottoscritta con il candidato ammesso, a seguito di pubblicazione di apposito bando di selezione ai sensi dell'articolo 73 del decreto legge n. 69 del 2013, a effettuare presso questo Tribunale un periodo di formazione della durata di 18 mesi, sostitutivo del periodo di pratica forense. L'attestazione dell'esito positivo costituirà titolo di accesso o di preferenza per rilevanti concorsi pubblici.

In entrambi i tirocini formativi, la consigliera Antonia Tassinari (che ringrazio pubblicamente per la disponibilità e dedizione dimostrata) ha svolto e svolgerà le funzioni di magistrato affidatario con compiti di tutoraggio e di formazione.

Sempre con riferimento alla collaborazione con l'Università di Trento, nell'ambito del corso di diritto processuale amministrativo sono stati organizzati incontri in merito agli strumenti e alle peculiarità del processo amministrativo, che hanno visto la partecipazione del consigliere Carlo Polidori e mia; infine, sempre in collaborazione con l'Università e con la Camera amministrativa di Trento, nell'ambito del decimo ciclo di incontri "Dialoghi di diritto e processo amministrativo" ho curato l'approfondimento del tema del giudicato amministrativo. Mi piace ricordare anche la partecipazione

all'evento formativo "*Diritto e cinema: le mani sulla città*" sul tema del disordine urbanistico, organizzato dall'Ordine degli avvocati di Trento.

Notevole rilevanza ha assunto, anche per il 2018, la partecipazione del Tribunale al tavolo della legalità, promosso dalla Provincia autonoma di Trento su iniziativa del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, che riunisce i rappresentanti delle diverse istituzioni chiamate a vario titolo ad occuparsi dei temi della legalità, con l'obiettivo di organizzare interventi informativi e formativi per promuoverne la cultura tra gli studenti della provincia di Trento.

Il Tribunale vi ha aderito con una propria proposta, che complessivamente, nell'anno scolastico 2017-2018, ha coinvolto numerosi istituti scolastici del Trentino.

L'iniziativa ha previsto una serie di incontri con docenti e alunni (in particolare: del Liceo classico G. Prati di Trento, dell'Istituto tecnico professionale A. Tambosi di Trento, del Liceo Ladino delle lingue della Scuola ladina di Fassa e del Liceo musicale coreutico di Trento), tenutisi presso la sede del Tribunale, ciascuno suddiviso in due parti: una prima parte, caratterizzata dalla presentazione del ruolo affidato dalla Costituzione al giudice amministrativo, nel quadro delle garanzie e della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi dei cittadini nei rapporti con le pubbliche amministrazioni; una seconda parte, basata sulla partecipazione attiva degli studenti a una udienza simulata su un caso di interesse generale.

Queste iniziative hanno costituito l'occasione per attivare con le istituzioni scolastiche interessate percorsi di alternanza scuola-lavoro, esperienza formativa che contribuisce a orientare le aspirazioni dei giovani e ad aprire il Tribunale al contesto delle scuole. Il positivo riscontro e l'interesse dimostrato dagli studenti e dai docenti referenti per la legalità sono stati di stimolo e soddisfazione, e il Tribunale ha riproposto un analogo progetto anche per l'anno scolastico in corso.

Per quanto riguarda la valorizzazione di questo palazzo, di particolare importanza storica e artistica, l'apertura al pubblico è avvenuta mediante una rappresentazione storica legata alle vicende della nobile famiglia dei Lodron, alternando alla visita alle

stanze e all'illustrazione degli affreschi alcuni momenti di riflessione sui temi della giustizia. Questa iniziativa si è concretizzata in cinque rappresentazioni, curate con la regia artistica di Renzo Fracalossi e il sostegno organizzativo del FAI con il titolo *“Palazzo Lodron. Una storia di ieri e oggi. (Studio per un teatro itinerante fra le mura di Palazzo Lodron a Trento e fra le leggi che esso contiene)”*, che hanno riscosso notevole interesse e positivo apprezzamento da parte dei partecipanti.

Anticipo che proprio sul tema della tutela dei beni culturali è intenzione del Tribunale organizzare un convegno, dedicato anche all'illustrazione del patrimonio della Città e della Provincia.

VI) Con questa relazione il Tribunale amministrativo di Trento rende conto alla società civile del proprio operato, significando che del compito che gli è assegnato intende tutta l'importanza e manifestando l'impegno di continuare a svolgerlo con la massima cura.

Il Presidente
- Roberta Vigotti -

ALLEGATO A

MASSIME DI SENTENZE DEL TRGA DI TRENTO

DI PARTICOLARE INTERESSE PUBBLICATE NELL'ANNO 2018

SENTENZA 1 GENNAIO 2018, N. 14 – PRES. ROBERTA VIGOTTI, EST. CARLO POLIDORI

Appalti pubblici – Servizi di formazione musicale erogati da soggetti privati – Appalto di servizi - Affidamento non preceduto da gara pubblica – Illegittimità

Le convenzioni sottoscritte dal Comune, nell'interesse della civica scuola musicale gestita dal medesimo Comune, con altre scuole musicali (soggetti privati) per l'acquisizione di personale qualificato devono essere qualificate come contratti pubblici di appalto per la fornitura di servizi di formazione musicale. Infatti, dal momento che le scuole musicali sono tenute a garantire l'erogazione di servizi di formazione che esse debbono organizzare e svolgere per il tramite dei loro dipendenti, sotto il controllo e la vigilanza del Comune, l'accordo oggetto delle predette convenzioni deve essere qualificato, come un contratto a titolo oneroso, stipulato per iscritto tra una stazione appaltante e un operatore economico, avente per oggetto la prestazione di servizi di formazione e avrebbe dovuto essere preceduto da una procedura d'appalto.

Appalti pubblici – Servizi di formazione musicale erogati da soggetti privati – Affidamento non preceduto da gara pubblica – Inefficacia del contratto nei casi di gravi violazioni – Eccezione

L'articolo 121, comma 1, del cod. proc. amm. tra i casi di gravi violazioni a fronte delle quali il giudice che annulla l'aggiudicazione di una gara è tenuto a dichiarare l'inefficacia del contratto d'appalto, include quella in cui "l'aggiudicazione definitiva è avvenuta con procedura negoziata senza bando". Tuttavia, il secondo comma del medesimo articolo 121 prevede che "Il contratto resta efficace, anche in presenza delle violazioni di cui al comma 1 qualora venga accertato che il rispetto di esigenze imperative connesse ad un interesse generale imponga che i suoi effetti siano mantenuti". Ciò posto, il Collegio ritiene che sussistano apprezzabili esigenze di continuità nell'erogazione dei servizi offerti da una scuola musicale (attraverso le convenzioni stipulate senza previo espletamento della gara) tali da rendere palese che i residui obblighi contrattuali possano essere rispettati solo dagli attuali esecutori del servizio, ossia dai docenti messi a disposizione dalle scuole musicali, considerato che l'anno scolastico incorso è ormai giunto alla metà e che un'eventuale dichiarazione di inefficacia delle suddette convenzioni finirebbe per pregiudicare coloro che frequentano i corsi di formazione musicale offerti dalla scuola.

SENTENZA 1 FEBBRAIO 2018, N. 29 – PRES. ROBERTA VIGOTTI, EST. CARLO POLIDORI

Sicurezza pubblica – Provvedimenti di polizia – Misura di prevenzione per condotte di violenza domestica – Ammonimento del Questore – Natura, funzione e presupposti

Il provvedimento di ammonimento di cui all'articolo 3 del decreto-legge n. 93 del 2013 non sanziona le condotte di violenza domestica idonee a configurare i reati, consumati o tentati, di cui agli articoli 581 (*Percosse*) e 582 (*Lesione personali*) del codice penale, ma previene la commissione di tali reati. Pertanto, ai fini dell'adozione di tale provvedimento, non occorre la piena prova della consumazione dei predetti reati, ma è sufficiente che dall'attività investigativa emergano elementi probatori attendibili in ordine all'avvenuto verificarsi del comportamento violento e all'identificazione del suo autore.

Sicurezza pubblica – Provvedimenti di polizia – Misura di prevenzione per condotte di violenza domestica – Ammonimento del Questore – Obbligo del contraddittorio orale con l'interessato – Non sussiste

In tema di ammonimento, la previsione mutuata dal linguaggio del processo penale secondo cui il Questore, prima dell'adozione del provvedimento, provvede a "*sentite le persone informate dei fatti*" deve essere letta nel senso che l'autorità procedente è tenuta ad acquisire, anche attraverso l'audizione personale, la versione di tutti coloro che sono in grado di riferire in merito ai fatti che possono determinare l'adozione del provvedimento di ammonimento e non anche che tra le persone informate dei fatti, vi sia necessariamente il destinatario dell'ammonimento, rispetto al quale trova applicazione la disciplina del contraddittorio scritto, posta dalle disposizioni generali degli articoli 7, 8 e 10 della legge n. 241 del 1990.

SENTENZA 13 FEBBRAIO 2018, N. 31 – PRES. ROBERTA VIGOTTI, EST. ANTONIA TASSINARI

Giustizia amministrativa – Deposito memorie – Termine – Art. 4, co. 4, Norme attuazione cod. proc. amm. – Deposito telematico oltre le ore 12 dell'ultimo giorno utile – Tempestivo

Ai sensi dell'articolo 4, comma 4, delle Norme di attuazione al codice del processo amministrativo, la possibilità di depositare, con modalità telematica, atti in scadenza è assicurata fino alle ore 24 dell'ultimo giorno consentito secondo i termini perentori che si computano a giorni, a mesi e ad anni, previsti dall'art. 73 del cod. proc. amm.. Il deposito telematico si considera quindi perfezionato e tempestivo con riguardo al giorno, senza rilevanza preclusiva con riguardo all'ora (oltre le ore 12.00).

Giustizia amministrativa – Deposito memorie – Art. 4, co. 4, Norme attuazione cod. proc. amm. – Deposito telematico oltre le ore 12 dell'ultimo giorno utile – Diritto di difesa

Il disposto dell'ultimo periodo dell'articolo 4, comma 4, delle Norme di attuazione al codice del processo amministrativo, secondo cui, agli effetti dei termini a difesa e della fissazione

delle udienze, il deposito degli atti e dei documenti in scadenza, effettuato oltre le ore 12:00 dell'ultimo giorno consentito, si considera effettuato il giorno successivo è posto a garanzia del diritto di difesa presidiato dalla Costituzione e significa che, per contrastare gli atti depositati oltre le ore 12.00, i termini per controdedurre decorrono dal giorno successivo.

SENTENZA 16 FEBBRAIO 2018, N. 36 – PRES. ROBERTA VIGOTTI, EST. CARLO POLIDORI

Atti amministrativi – Provvedimenti – Conferenza di servizi – Conferenza di servizi istruttoria e decisoria – Differenze

Nella provincia di Trento l'istruttoria del procedimento finalizzato all'esame della domanda di concessione di una linea funiviaria è disciplinata dall'articolo 11 della legge n. 7 del 1987 che prevede che l'istruttoria sia condotta dalla struttura provinciale competente in materia di impianti a fune che indice una conferenza di servizi, qualificabile come conferenza istruttoria facoltativa e non come conferenza di servizi decisoria. Infatti, la conferenza di servizi decisoria è un modulo che s'impone quando si tratta di assumere una decisione concordata tra più amministrazioni, in sostituzione dei previsti pareri, concerti, intese, nulla osta o atti di assenso comunque denominati (c.d. decisione *pluristrutturata*), nel qual caso trova applicazione, in luogo della regola dell'unanimità, la regola delle c.d. "*posizioni prevalenti*"; invece nel caso di conferenza istruttoria vi è una sola Amministrazione competente a decidere in relazione agli interessi pubblici coinvolti in uno solo o in più procedimenti connessi e, mediante la conferenza, viene acquisita la posizione delle altre amministrazioni portatrici di interessi pubblici, ma la competenza a decidere permane in capo all'Amministrazione procedente che ha indetto la conferenza (c.d. decisione *monostrutturata*), come nel caso in esame.

Giustizia amministrativa – Impugnazione – Atto endoprocedimentale e provvedimento conclusivo

La lesione della sfera giuridica del destinatario di un provvedimento è imputabile esclusivamente all'atto conclusivo del procedimento e, quindi, l'atto endoprocedimentale non è impugnabile in via autonoma, (salvo casi particolari, in relazione ad atti di natura vincolata idonei a determinare, in via inderogabile, il contenuto dell'atto conclusivo del procedimento, ovvero ad atti interlocutori che comportino un arresto procedimentale). Tuttavia, posto che l'eventuale illegittimità dell'atto endoprocedimentale determina, in via derivata, l'illegittimità del provvedimento finale, l'interessato, in occasione dell'impugnazione dell'atto finale, è tenuto, ai sensi dell'articolo 40, comma 1, lettera b), cod. proc. amm. (ove si prevede, a garanzia del contraddittorio, che nell'oggetto della domanda sia specificato "*l'atto o il provvedimento eventualmente impugnato*") ad indicare non solo il provvedimento finale, da cui deriva la lesione della sua sfera giuridica, ma anche l'atto procedimentale la cui illegittimità vizia a cascata il provvedimento finale.

SENTENZA 2 MARZO 2018, N. 50 – PRES. ROBERTA VIGOTTI, EST. ANTONIA TASSINARI

Espropriazioni – Revoca della procedura di esproprio non conclusa – Cessata esigenza di realizzazione e insostenibilità finanziaria dell'originario progetto – Legittimità della revoca

L'insostenibilità dell'impegno economico inizialmente assunto e la correlata cessata esigenza della realizzazione della nuova infrastruttura (nuove carceri) valgono a legittimare la revoca da parte dell'Amministrazione di un procedimento di esproprio non ancora concluso, con conseguente legittimità anche del recupero di quanto già liquidato al privato a titolo di indennità di espropriazione, in applicazione delle regole sulla ripetizione dell'indebito di cui all'articolo 2033 cod. civ., applicabile anche nel caso di sopravvenienza della causa che rende indebito il pagamento. I provvedimenti di revoca si configurano, infatti, come tipici atti di natura discrezionale, come tali sindacabili solo per vizi esterni e la discrezionalità dell'Amministrazione risulta ancor più ampia quando la revoca va ad incidere su rapporti non ancora consolidati.

Espropriazioni – Revoca della procedura di esproprio non conclusa – Legittimo affidamento del ricorrente – Risarcimento del danno – Giurisdizione del giudice ordinario

Dalla rideterminazione dell'indennità di esproprio (ai sensi dell'articolo 9, comma 5, della legge provinciale n. 6 del 1993), avrebbe dovuto far seguito entro 90 giorni l'integrazione dell'impegno di spesa necessario e, ex articolo 8, comma 1, della medesima legge, l'emissione del decreto di esproprio nei confronti del ricorrente: l'oggettivo notevole lasso temporale intercorso (dal 2012 al 2017), evidenzia un comportamento idoneo a generare nel ricorrente l'incolpevole affidamento sulla definizione della procedura. Il risarcimento di eventuali pregiudizi fondati sulla lesione dell'affidamento rientra nella giurisdizione del giudice ordinario. Inoltre, se il ricorso non pone specifica domanda esula dall'ambito del giudizio, la cognizione ex articolo 133, lettera a), n. 1, del cod. proc. amm. sui danni derivanti dal ritardato esito del procedimento.

SENTENZA 6 MARZO 2018, N. 54 – PRES. ROBERTA VIGOTTI, EST. CARLO POLIDORI

Ambiente e paesaggio – Sito di notevole valenza dal punto di vista paesaggistico e naturalistico – Limitazione del traffico ai sensi dell'articolo 19 del D.P.R. n. 381 del 1974 – Ratio e presupposti

La sussistenza dei presupposti per l'applicazione del potere previsto dall'articolo 19 del d.P.R. n. 381 del 1974 che attribuisce alle Province di Trento e di Bolzano il potere di adottare misure di limitazione del traffico per tutelare il patrimonio naturale nei siti di notevole valenza dal punto di vista paesaggistico e naturalistico, si coglie non già in ragione delle esigenze di prevenzione dell'inquinamento e di tutela della salute, bensì in ragione delle esigenze di tutela del paesaggio. Nessun rilievo assume pertanto la circostanza che nella zona interessata dal provvedimento impugnato non risulti alcun superamento dei limiti normativi relativi alle emissioni inquinanti.

Ambiente e paesaggio – Circolazione stradale – Limitazione del traffico ai sensi dell’articolo 19 del D.P.R. n. 381 del 1974 – Previsione di misure alternative – Valutazione adeguatezza

L’articolo 19 del D.P.R. n. 381 del 1974 prevede che le Province di Trento e di Bolzano, d’intesa tra loro e previo parere del Ministero competente in materia di infrastrutture e mobilità, possono motivatamente disciplinare misure per la limitazione del traffico veicolare lungo le strade che collegano i rispettivi territori, assicurando misure di circolazione alternative. La valutazione dell’adeguatezza di tali misure alternative poste in essere (servizio di trasporto pubblico, attivazione di impianto funiviario, possibilità di accesso a piedi) a fronte di limiti imposti al traffico veicolare in determinate fasce orarie di un giorno alla settimana, e per un periodo circoscritto dell’anno, deve essere fatta tenendo conto che un limitato sacrificio degli interessi degli operatori del settore turistico e dei turisti risulta ampiamente giustificato dalla prevalente esigenza di tutela rafforzata di un sito di notevole valenza dal punto di vista paesaggistico e naturalistico.

SENTENZA 16 APRILE 2018, N. 87 – PRES. ROBERTA VIGOTTI, EST. PAOLO DEVIGILI

Edilizia e urbanistica – Impianti di telecomunicazione – Opere di urbanizzazione primaria e di infrastrutturazione del territorio

Gli impianti di telecomunicazione rivestono carattere di pubblica utilità e sono assimilati alle opere di urbanizzazione primaria, potendo trovare collocazione su proprietà pubbliche e private, secondo la legislazione nazionale di matrice comunitaria (cfr. artt. 90 e 86 d.lgs. n. 259 del 2003) e costituiscono, in ogni caso, secondo la disciplina urbanistica provinciale di Trento, opere di infrastrutturazione del territorio.

Edilizia e urbanistica – Impianti di telecomunicazioni – Piano regolatore generale – Limiti di distanze dal confine – Impedimento alla realizzazione della completa rete di telecomunicazioni – Illegittimità delle previsioni

Devono ritenersi illegittime le disposizioni regolamentari che, senza giustificazione, pretendono fissare, per gli impianti di telecomunicazioni, limiti di distanze dal confine tali da poter rappresentare un indebito impedimento alla realizzazione della completa rete di telecomunicazioni. Più precisamente, è illegittima la generalizzata individuazione di un limite di distanza dal confine per tutti gli impianti SRB, stabilita dalle norme del piano regolatore generale in esame, considerata l’indistinta applicabilità del limite a prescindere dalle singole destinazioni di zona, in quanto costituisce misura “ostativa” non rapportata alla presenza o meno di singoli “siti sensibili” e neppure suffragata da ragionevoli motivi di consono inserimento nel territorio comunale.

SENTENZA 10 MAGGIO 2018, N. 100 – PRES. ROBERTA VIGOTTI, EST. CARLO POLIDORI

Edilizia e urbanistica – SCIA – Contestazione sussistenza dei presupposti dell’attività segnalata – Diffida alla pubblica amministrazione – Mancata risposta – Ricorso avverso il silenzio

Ai sensi dell’articolo 19, comma 6-ter, della legge n. 241 del 1990, il terzo che si ritenga leso da un’attività svolta in base ad una SCIA, ha l’onere di diffidare l’Amministrazione competente ad esercitare i suoi poteri di controllo ed inibitori. La disposizione impone infatti al privato che intenda contrastare l’attività oggetto della SCIA di sollecitare, in via amministrativa, l’intervento repressivo dell’Amministrazione e, in caso di mancata risposta di quest’ultima, di ricorrere in sede giurisdizionale proponendo l’azione avverso il silenzio dalla stessa serbato.

SENTENZA 31 MAGGIO 2018, N. 120 – PRES. ROBERTA VIGOTTI, EST. PAOLO DEVIGILI

Commercio – Disciplina comunitaria della liberalizzazione del mercato dei servizi – Limiti

La disciplina comunitaria della liberalizzazione del mercato dei servizi non può essere intesa in senso assoluto, come primaria del diritto di stabilimento delle imprese ad esercitare sempre e comunque l’attività economica dovendo, anche tale libertà economica, confrontarsi con il potere, demandato alla Pubblica Amministrazione, di pianificazione urbanistica degli insediamenti, ivi compresi quelli produttivi e commerciali.

Commercio – Vendita al pubblico – Grande strutture di vendita – Provincia di Trento – Esclusione per quelle eccedenti i 10.000 mq. – Legittimità.

E’ legittima la disposizione della delibera di Giunta provinciale di Trento che limita l’insediamento delle grandi strutture di vendita (prevedendo di non localizzare quelle eccedenti i 10.000 mq): essa non mira a regolare autoritativamente, o ad alterare, l’offerta dei servizi sul mercato, ma persegue scopi di organizzazione del territorio, di tutela dei valori paesaggistico-ambientali e della salute della popolazione, annoverati fra i motivi imperativi di interesse generale in presenza dei quali, legittimamente, la direttiva comunitaria 2006/123/CE (conosciuta come Direttiva Bolkestein) e le disposizioni legislative statali di recepimento ammettono che l’esercizio di attività produttive o commerciali possa essere legittimamente subordinato a restrizioni quantitative o territoriali.

SENTENZA 7 GIUGNO 2018, N. 125 – PRES. ROBERTA VIGOTTI, EST. CARLO POLIDORI

Edilizia e urbanistica – Strumenti urbanistici – Piano guida – Subordinazione rispetto al PRG – Impugnazione – Inammissibilità per carenza di interesse

Il piano guida previsto dall’articolo 50, comma 7, della legge provinciale di Trento n. 15 del 2015 è uno strumento urbanistico gerarchicamente subordinato al PRG che non costituisce la sede ove vengono determinate le volumetrie realizzabili all’interno del comparto edilizio, avendo solo la funzione di orientare le iniziative di attuazione e di individuare all’interno

dell'area interessata dal piano, nel rispetto delle previsioni che interessano l'intera area, singoli ambiti per i quali possano essere adottati piani parziali e distinti e, quindi, non assume alcuna efficacia lesiva per i ricorrenti, con conseguente inammissibilità del ricorso per carenza di interesse.

Edilizia e urbanistica – Ristrutturazione edilizia – Concessione edilizia e licenza di abitabilità (ora permesso di costruire) – Intervento di ristrutturazione edilizia mediante demolizione e ricostruzione nell'ambito della volumetria preesistente – Presuppone la legittima realizzazione di detta volumetria.

La ristrutturazione edilizia mediante demolizione e ricostruzione nell'ambito della volumetria preesistente, è possibile a condizione che tale volumetria sia stata legittimamente realizzata, pena, in caso contrario, un'inammissibile sanatoria implicita di volumi abusivi al di fuori delle ipotesi eccezionali previste dalla normativa in materia di condoni edilizi. Di conseguenza, nel caso in cui si tratti di un'area per la quale le norme di piano escludono nuovi interventi edilizi e consentono invece la demolizione e ricostruzione di fabbricati preesistenti (come nel caso di specie), incombe sul soggetto che richiede il rilascio del titolo edilizio l'onere di documentare e sull'Amministrazione l'obbligo di verificare l'esatta corrispondenza tra la volumetria richiesta e quella preesistente formalmente autorizzata.

SENTENZA 7 GIUGNO 2018, N. 126 – PRES. ROBERTA VIGOTTI, EST. CARLO POLIDORI

Comuni e Province – Delibere degli organi collegiali del comune – Conflitto di interessi – Obbligo di astensione – Ratio – Violazione – Illegittimità dell'atto

Secondo quanto prevede il Testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento dei comuni della Regione autonoma Trentino-Alto Adige (articolo 14, comma 1), i componenti degli organi collegiali del comune devono astenersi dal prendere parte alle deliberazioni riguardanti enti privati, associazioni, comitati, società e imprese con le quali abbiano rapporto di amministrazione, vigilanza, dipendenza o prestazione d'opera, come pure quando si tratti di interesse immediato ed attuale proprio o del coniuge o di parenti e affini fino al secondo grado. Tale divieto comporta anche l'obbligo di allontanarsi dall'aula durante la trattazione di detti affari. Infatti l'obbligo di astensione, è finalizzato ad assicurare la serenità della scelta amministrativa, costituisce regola di carattere generale, che non ammette deroghe ed eccezioni e sorge per il solo fatto che il membro dell'organo collegiale rivesta una posizione suscettibile di determinare, anche in astratto, un conflitto d'interessi, a nulla rilevando che si sia prodotto o meno un concreto pregiudizio per l'Amministrazione. Con la conseguenza che la violazione dell'obbligo di astensione vizia quindi in modo definitivo la formazione della volontà dell'organo collegiale, risultando ininfluenza il medesimo organo abbia proceduto in modo imparziale, ovvero che non sussista prova che lo stesso sia stato condizionato dalla partecipazione di soggetti portatori di interessi personali.

Comuni e Province – Verbale – Atto pubblico – Piena prova fino a querela di falso – Prova praeter instrumentum – Ammissibilità

In presenza dell'articolo 2700 del cod. civ., è riservata al giudizio di querela di falso ogni questione concernente l'alterazione, in un processo verbale, della realtà degli accadimenti e

dell'effettivo svolgersi dei fatti. La giurisprudenza, tuttavia, ha circoscritto l'efficacia probatoria privilegiata dell'atto pubblico operando la distinzione tra la c.d. *prova contra instrumentum*, da ritenersi ammissibile solo mediante la proposizione della querela di falso, e la c.d. *prova praeter instrumentum*, non subordinata alla proposizione della querela di falso. In particolare, l'articolo 2700 del cod. civ. non preclude l'indagine su fatti o circostanze che, nel processo verbale, non risultino né positivamente né negativamente acquisiti e non esiste un divieto di integrare, con l'istruzione probatoria, il suo contenuto. Conseguentemente, il Collegio ha ritenuto utilizzabile in giudizio la trascrizione della registrazione della seduta dell'organo collegiale comunale, perché tale atto, da un lato, si configura anch'esso come un atto pubblico (al pari del verbale sintetico relativo alla seduta), in quanto redatto dal Segretario comunale nell'esercizio delle sue funzioni; dall'altro, solo in minima parte riporta circostanze che risultano in contrasto con il predetto verbale sintetico, mentre per lo più va ad integrare tale verbale, dando contezza di circostanze rilevanti nel giudizio.

Comuni e Province – Organi collegiali – Componenti competenti in materia di urbanistica, di edilizia e lavori pubblici – Divieto di esercizio dell'attività professionale di edilizia privata e pubblica nel territorio amministrato – Ratio

La disposizione dell'articolo 14, comma 3, del Testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento dei comuni della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige contempla un obbligo di astensione dall'esercizio di attività professionali in materia di edilizia privata e pubblica nell'ambito del territorio amministrato, essendo tali attività ritenute incompatibili con la carica pubblica ricoperta. Tale obbligo di astensione è diretto non solo ad evitare che il professionista tragga vantaggio nella sua attività professionale dal mandato pubblico rivestito, ma anche a precludere, per ragioni di trasparenza e buon andamento dell'amministrazione dell'ente territoriale, che l'esercizio delle funzioni collegate a tale mandato sia sviato dall'interesse personale dell'amministratore. Tra i destinatari dell'obbligo di astensione rientrano non solo gli assessori cui siano state conferite deleghe nei settori dell'urbanistica, dell'edilizia e dei lavori pubblici, ma anche lo stesso Sindaco, sul quale, come organo responsabile dell'amministrazione del Comune e presidente della giunta comunale, grava l'onere di sovrintendere su tutte le attività del Comune, anche su quelle delegate.

SENTENZA 12 GIUGNO 2018, N. 133 – PRES. ROBERTA VIGOTTI, EST. ANTONIA TASSINARI

Giustizia amministrativa – Giudizio di ottemperanza – cd. legge Pinto – Giudicato – Obbligo della Pubblica Amministrazione di conformarsi – Inerzia – Astreinte – Decorrenza – Dalla comunicazione o notificazione dell'ordine di pagamento

In un giudizio di ottemperanza ai sensi della cd. legge Pinto, ai fini della decorrenza dell'astreinte, il Collegio non ritiene di condividere il recente orientamento giurisprudenziale (cfr. Cons. di Stato, sez. IV, n. 2933/2018) secondo il quale troverebbe applicazione, anche relativamente all'astreinte, in quanto obbligazione pecuniaria che discende da un provvedimento giurisdizionale, il termine dilatorio di 120 giorni di cui all'articolo 14 del decreto legge 31 dicembre 1996, n. 669. Tale ricostruzione presupporrebbe infatti la novazione del titolo debitorio, mentre il rimedio sanzionatorio in esame si pone in continuità con la tutela

esecutiva, rispetto alla quale il trascorrere dell'anzidetto termine dilatorio assume rilevanza quale condizione di proponibilità dell'azione. Il computo, ai fini della decorrenza del ritardo nell'adempimento, di un ulteriore periodo temporale di 120 giorni comporterebbe la duplicazione del termine stesso. Peraltro, proprio il dato testuale dell'articolo 114, comma 4, lettera e), del cod. proc. amm., precisa che la penalità di mora decorre dal giorno della comunicazione o notificazione dell'ordine di pagamento disposto nella sentenza di ottemperanza.

SENTENZA 14 GIUGNO 2018, N. 136 – PRES. ROBERTA VIGOTTI, EST. CARLO POLIDORI

Contributi e provvidenze – Contributi pubblici per eventi ed iniziative di qualificazione e valorizzazione dei luoghi storici del commercio – In alternativa all'appalto pubblico – Legittimità – Delibera ANAC n. 32 del 2016

L'Amministrazione comunale, per soddisfare l'interesse pubblico alla valorizzazione e riqualificazione del centro storico, non è tenuta necessariamente a ricorrere al meccanismo dell'appalto pubblico, ben potendo, nell'esercizio della propria discrezionalità, preferire forme di partenariato pubblico-privato alternative all'appalto, purché tale scelta non si ponga in contrasto con i principi, comunitari e nazionali, posti a tutela della concorrenza e anche concessione di sovvenzioni pubbliche, come previsto dalla delibera dall'ANAC n. 32 del 20 gennaio 2016 recante le "Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali". In particolare, l'Autorità ha precisato che le Amministrazioni «possono concedere ai soggetti del terzo settore sovvenzioni o contributi per lo svolgimento di attività di interesse sociale ritenute utili per la collettività», fermo restando l'obbligo di «procedere in osservanza delle indicazioni fornite dall'articolo 12 della legge n. 241 del 1990, che subordina l'attribuzione di vantaggi economici di qualsiasi genere alla predeterminazione dei criteri e delle modalità di erogazione dei benefici».

Contributi e provvidenze – Attribuzione di vantaggi economici a persone, enti pubblici e privati – Contributi pubblici per eventi ed iniziative di qualificazione e valorizzazione dei luoghi storici del commercio – Regolamento comunale che fissa i criteri per la selezione dei beneficiari – Violazione

Il regolamento comunale, nel fissare i criteri di preferenza per la selezione dei beneficiari degli ausili economici, per l'organizzazione di eventi ed iniziative di qualificazione e valorizzazione dei luoghi storici del commercio nel prevedere che le agevolazioni erogate dal Comune sono concesse in base ad un ordine di priorità che riflette il grado di interesse pubblico delle attività oggetto di richiesta di contributo" e che le attività oggetto di richiesta di contributo sono classificate in ordine di importanza decrescente, collocando al primo posto le "attività di interesse pubblico istituzionale, svolte da soggetti che vedano il Comune come socio fondatore o come socio statutario o che, per ragioni diverse, quali la grande tradizione o il prestigio riconosciuto, assumano un ruolo centrale nell'attuazione delle politiche comunali di settore", attribuendo priorità alle attività svolte da soggetti privati che vedano il Comune come socio fondatore o come socio statutario, finisce per consentire al Comune stesso di individuare preventivamente i soggetti beneficiari dei contributi divenendone socio, violando, in tal modo,

il principio di parità di trattamento dei soggetti interessati alla concessione del contributo, con conseguente illegittimità dei criteri di preferenza fissati dal regolamento comunale e della deliberazione comunale attributiva del contributo.

SENTENZA 19 GIUGNO 2018, N. 141 – PRES. ROBERTA VIGOTTI, EST. PAOLO DEVIGILI

Giustizia amministrativa – Azione di condanna al risarcimento dei danni – Ritardo nell’iscrizione di società nel registro delle imprese – Non ammissione a contributo – Mancata impugnazione della non ammissione – Nesso di causalità – Sussiste – Concorso di colpa – Sussiste

Sussiste il nesso di causalità diretta tra la violazione da parte della CCIAA della tempistica stabilita dall’articolo 11, comma 8, del d.P.R. n. 581 del 1995 per l’iscrizione nel registro delle imprese ed il danno reclamato dall’impresa ricorrente per la mancata ammissione a contributo atteso che, se la domanda di iscrizione fosse stata evasa dalla Camera di commercio nel termine previsto dalla legge, l’Amministrazione deputata a vagliare l’ammissibilità della domanda di contributo non avrebbe potuto adottare il provvedimento di diniego (e ciò anche in considerazione del fatto che non si può dubitare della regolarità della domanda inoltrata per l’iscrizione nel registro, considerato che la stessa è avvenuta in seguito senza alcuna contestazione). Il nesso sussiste anche se si considera che la società aveva la possibilità di impugnare, in sede giurisdizionale, il provvedimento di diniego della contribuzione o di proporre avverso lo stesso una motivata richiesta di autoannullamento (in ragione delle previsioni contrastanti contenute nell’avviso sull’obbligo o meno di iscrizione al registro delle imprese presso dei richiedenti contribuzione), con utili margini di successo: il non avervi provveduto costituisce un concorso colposo della società nella causazione del danno subito, apprezzabile nella fattispecie per diminuirne l’entità, secondo quanto disposto dall’articolo 1227, comma 1, cod. civ. (“concorso del fatto colposo del creditore”).

Giustizia amministrativa – Azione di condanna al risarcimento dei danni – Danno da perdita di chance – Probabilità di successo pari almeno al 50% – Riconoscimento del danno

In materia di danno da perdita di *chance*, la lesione della possibilità concreta di ottenere un risultato favorevole presuppone che sussista, in capo al soggetto interessato, l’effettiva probabilità di successo (pari almeno al 50% - cfr. Cons. di Stato, sez. V, 30 giugno 2015 n. 3249), atteso che, diversamente, diverrebbero risarcibili anche mere possibilità statisticamente non significative: nella fattispecie in esame, le probabilità in base alle quali l’impresa interessata avrebbe potuto ottenere la contribuzione richiesta e non ottenuta a causa rilascio tardivo di un provvedimento che era necessario produrre per ottenere la contribuzione, risultano non solo significative, ma anche decisamente elevate, con conseguente necessità di riconoscere il danno da perdita di chance.

SENTENZA 6 LUGLIO 2018, N. 157 – PRES. ROBERTA VIGOTTI, EST. ANTONIA TASSINARI

Espropriazioni – Procedimento d'espropriazione ex art. 31 L.P. n. 6 del 1993 – Presupposti – Stretta interpretazione

L'articolo 31 della legge provinciale sugli espropri (legge provinciale n. 6 del 1993) prevede, in presenza di determinati presupposti (l'esistenza di opere da più di venti anni ovvero, nel caso di opere realizzate da soggetti privati, attestazione della destinazione ad uso pubblico da più di vent'anni), un trasferimento coattivo senza indennizzo e, conseguentemente, deve essere interpretato restrittivamente ed applicato in situazioni accertate in modo inconfutabile e col riscontro rigoroso dei prescritti presupposti, non potendo trovare applicazione in ipotesi che superino i limiti normativamente tracciati, per le quali debbono trovare applicazione le procedure espropriative ordinarie. Nel caso in esame, dai provvedimenti impugnati non è dato evincere alcuna certezza circa la sussistenza dei presupposti stabiliti dal citato articolo 31, ai fini del trasferimento della proprietà a favore del Comune, che non risultano, puntualmente accertati, con conseguente illegittimità dei trasferimenti coattivi.

Espropriazioni – Procedimento d'espropriazione ex art. 31 L.P. n. 6 del 1993 – Comunicazione avvio del procedimento – Obbligo per il Comune – Sussiste

Nel procedimento di espropriazione disciplinato dall'articolo 31 della legge provinciale sugli espropri (legge provinciale n. 6 del 1993) è esclusa l'applicazione delle sole garanzie procedurali proprie dell'istituto espropriativo ordinario; sussiste, invece, l'obbligo del Comune, ai sensi di quanto prevede la legge n. 241 del 1990 e la legge provinciale n. 23 del 1992, di inviare la comunicazione dell'inizio del procedimento ablatorio per consentire ai proprietari di evidenziare interessi o circostanze in fatto che potrebbero non essere valutati compiutamente dall'Amministrazione comunale, con conseguente illegittimità del provvedimento adottato senza la previa comunicazione di avvio del procedimento.

SENTENZA 27 SETTEMBRE 2018, N. 194 – PRES. CARLO POLIDORI, EST. PAOLO DEVIGILI

Elezioni amministrative provinciali – Presentazione delle liste elettorali – Mancata alternanza delle due ultime candidature – Potere dell'Ufficio centrale circoscrizionale di correggere l'ordine di elencazione dei candidati – Limiti

Il rimedio correttivo invocato dal ricorrente in caso di violazione del criterio di alternanza tra uomini e donne nella candidature presenti in lista elettorale, previsto dall'articolo 30, comma 1, lettera j bis) della legge provinciale n. 2 del 2003 e consistente nella correzione dell'ordine di elencazione dei candidati e delle candidate, non può trovare applicazione nella fattispecie in esame caratterizzata dalla presenza di un numero dispari di candidati, dalla capolista di un genere e dalla presenza di due candidati dello stesso genere, posto che la norma prevede, in ogni caso, la conservazione del candidato individuato spontaneamente dal partito al primo posto, ossia quale "capolista".

Elezioni amministrative – Presentazione delle liste elettorali – Mancata alternanza delle due ultime candidature – Cancellazione dell'ultimo candidato – Illegittimità

Nel caso di mancato rispetto del criterio dell'alternanza dei generi all'interno della lista elettorale (con preciso riferimento agli ultimi due nominativi della lista elettorale), le vigenti disposizioni della legge provinciale n. 2 del 2003 si limitano a prevedere la possibilità di correggere l'ordine di elencazione dei candidati, fermo restando la non sostituibilità del candidato indicato quale capolista. La cancellazione del nominativo dell'ultimo candidato della lista (nella fattispecie: il ricorrente) operata dall'Ufficio centrale circoscrizionale non è quindi riconducibile alle ipotesi espressamente previste dal legislatore per l'applicazione di detta misura e, dunque, non è assistita da una previsione idonea a consentirne l'estensione al caso di specie. Vale infatti il principio della tassatività delle cause di esclusione e quello del *favor participationis*, da ritenersi applicabile anche in materia di elettorato passivo (cfr. Corte Cost. sentenza n. 1 del 2014).

ORDINANZA 9 OTTOBRE 2018, N. 211 – PRES. ED EST. ROBERTA VIGOTTI

Stranieri – Svolgimento di attività lavorativa da parte di stranieri – Permesso di soggiorno per attesa cittadinanza e per attesa cittadinanza iure sanguinis – Disparità di trattamento – Contrarietà alla Costituzione e irragionevolezza

Il permesso di soggiorno per attesa cittadinanza (art. 11, comma 1, lett. c), del D.P.R. n. 394 del 1999) è rilasciato "a favore dello straniero già in possesso del permesso di soggiorno per altri motivi" e quindi, lo svolgimento di attività lavorativa da parte dello straniero o è consentita da tale permesso o è comunque possibile la conversione dello stesso in un'altra tipologia che la consenta. Al contrario, per stranieri discendenti di persone nate e già residenti nei territori che sono appartenuti all'Impero austro-ungarico prima del 16 luglio 1920, emigrate all'estero, la normativa speciale (art. 1, comma 2, della legge 14 dicembre 2000, n. 379) riconosce la cittadinanza italiana, senza subordinare tale riconoscimento al possesso di un diverso titolo di soggiorno, e non contempla l'autorizzazione allo svolgimento di attività lavorativa, né è convertibile in altra tipologia di permesso che tale preveda tale facoltà. Tale diversità di trattamento tra soggetti in identica situazione è tale da far dubitare della legittimità costituzionale della normativa e si presta anche a dubbi di irragionevolezza, dato che, alla situazione che il legislatore ha ritenuto evidentemente meritevole di speciale considerazione, quale quella dei discendenti degli ex appartenenti all'Impero austro-ungarico emigrati all'estero, è collegato un effetto deteriore, che consegna il richiedente all'impossibilità di lavorare.

SENTENZA 30 NOVEMBRE 2018, N. 269 – PRES. ROBERTA VIGOTTI, EST. PAOLO DEVIGILI

Appalti pubblici – Bando di gara – Impugnazione – Clausole escludenti – Caratteristiche e tipizzazioni

Costituisce *ius receptum*, da ultimo confermato nella recente Sentenza dell'Ad. Plen. n. 4/2018, la regola generale in base alla quale soltanto il concorrente che ha partecipato alla gara ha

titolo per impugnare le clausole del bando, ad eccezione delle ipotesi relative alla sussistenza di clausole escludenti. Ha natura escludente la clausola impositiva di oneri manifestamente incomprensibili o del tutto sproporzionati, quella impositiva di regole che rendono la partecipazione incongruamente difficoltosa o addirittura impossibile, la disposizione abnorme o irragionevole che renda impossibile il calcolo della convenienza tecnica ed economica ai fini della partecipazione, la condizione negoziale che renda il rapporto contrattuale eccessivamente oneroso e obiettivamente non conveniente e, infine, di clausola impositiva di obblighi *contra ius*.

Appalti pubblici – Gara per la distribuzione del gas naturale – Investimenti realizzati sugli impianti – Rimborso – Spetta al nuovo gestore

Nelle procedure di aggiudicazione di contratti di concessione del servizio di distribuzione del gas naturale indette dalle amministrazioni aggiudicatrici, in caso di investimenti realizzati sugli impianti oggetto di trasferimento di proprietà nei precedenti affidamenti o concessioni e individua nel “nuovo gestore” e non nell’Amministrazione, il soggetto tenuto a subentrare nelle garanzie in misura pari al valore di rimborso per gli impianti la cui proprietà è trasferita dal distributore uscente al nuovo gestore e nelle obbligazioni relative ai contratti di finanziamento in essere o ad estinguere queste ultime e a corrispondere una somma al distributore uscente.

Appalti pubblici – Gara per d’ambito a livello provinciale per la fornitura di gas naturale – Comuni – Realizzazione rete isolata nelle more dell’indizione della gara d’ambito – Legittimità

L’articolo 34 della legge provinciale n. 20 del 2012 (Legge provinciale sull’energia) riserva alla Giunta provinciale di Trento l’indizione della gara d’ambito unico a livello provinciale, ma non preclude certo la possibilità che, *medio tempore*, ed in attesa di tale indizione, il Comune, ente esponenziale della collettività locale, possa provvedere autonomamente alla realizzazione di una rete isolata di GNL, coordinando la procedura attivata con quella che eventualmente verrà indetta per il territorio trentino dalla Giunta provinciale.

SENTENZA 20 DICEMBRE 2018, N. 282 – PRES. ROBERTA VIGOTTI, EST. ANTONIA TASSINARI

Appalti pubblici – Proroga tecnica del contratto – Natura e caratteristiche

La proroga tecnica prevista dall’articolo 106, comma 11, del decreto legislativo n. 50 del 2016, intesa come estensione della durata del contratto per il tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure necessarie per l’individuazione di un nuovo contraente (purché il ritardo non sia imputabile all’Amministrazione), può trovare applicazione solo in presenza di particolari garanzie previste dalla legge, vale a dire la previsione all’interno del bando e la limitazione al tempo strettamente necessario alla conclusione della gara. Al di fuori dei casi strettamente previsti dalla legge, il ricorso alla proroga dei contratti pubblici costituirebbe una violazione dei principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza. Infine, la proroga tecnica trova giustificazione solo nei casi in cui, per ragioni obiettivamente non dipendenti dall’Amministrazione, vi sia l’effettiva esigenza di assicurare il servizio nelle more del reperimento di un altro contraente.

Appalti pubblici – Appalto per la fornitura energia elettrica – Clausola di proroga tecnica – Obbligo contrattuale

Con la sottoscrizione di un contratto di appalto che prevede la possibilità di ricorrere alla proroga tecnica, l'impresa ricorrente ha assunto un obbligo (a cui corrisponde, per la stazione appaltante priva di responsabilità, un diritto potestativo), di garantire, nelle more della conclusione della nuova procedura di gara, la continuità della fornitura agli stessi prezzi, patti e condizioni. Ne consegue che nella vicenda in esame assume decisiva valenza il vincolo e il sinallagma contrattuale, rispetto ai quali la doglianza consistente nel pregiudizio economico paventato, può essere fatta valere adducendone l'eccessiva onerosità sopravvenuta, con azione che esula dalla giurisdizione del giudice amministrativo.

ALLEGATO B

TABELLE DI ANALISI DELL'ATTIVITÀ DEL TRGA DI TRENTO NELL'ANNO 2018 DATI STATISTICI

(periodo dal 1 gennaio al 31 dicembre 2018)

Fonti: i dati contenuti nelle tavole che seguono sono tratti dal Sistema informativo della Giustizia amministrativa (SIGA), come definito dall'art. 1, comma 1, lett. d) del D.P.C.M. 16 febbraio 2016, n. 40.

INDICE

- Tabella 1 – Magistrati e personale amministrativo
- Tabella 2 – Situazione ricorsi pendenti
- Tabella 3 – Udienze effettuate
- Tabella 4 – Attività processuale
- Tabella 5 – Attività giurisdizionale
- Tabella 6 – Rapporto ricorsi depositati e ricorsi definiti
- Tabella 7 – Classificazione per materia dei ricorsi
- Tabella 8 – Ordinanze cautelari (sospensive)
- Tabella 9 – Decreti cautelari presidenziali
- Tabella 10 – Ordinanze e decreti collegiali
- Tabella 11 – Sentenze, decreti decisori e sentenze brevi
- Tabella 12 – Esito sentenze, decreti decisori e sentenze brevi
- Tabella 13 – Appelli depositati al Consiglio di Stato
- Tabella 14 – Materie degli appelli avverso ordinanze cautelari
- Tabella 15 – Materie degli appelli avverso sentenze
- Tabella 16 – Esiti appelli avverso ordinanze cautelari
- Tabella 17 – Esiti appelli avverso sentenze
- Tabella 18 – Patrocinio a spese dello stato

TAB. N. 1 - MAGISTRATI E PERSONALE AMMINISTRATIVO

		Anno 2018		Anno 2017		Anno 2016	
MAGISTRATI		4 per 12 mesi		4 per 12 mesi		4 per 11 mesi 3 per 1 mese	
PERSONALE AMMINISTRATIVO		(in servizio al 31 dicembre)		(in servizio al 31 dicembre)		(in servizio al 31 dicembre)	
Segretario generale (dirigente)		1		1		1	
Categoria	Figura professionale			di cui part time		di cui part time	
D Base	Funzionario amm.vo/contabile	2	1	2	1	1	1
C Base	Assistente amm.vo/contabile	3	2	3	2	4	3
B Evoluto	Coadiutore amm.vo	1		3		3	
Totale		7	3	9	3	9	4

TAB. N. 2 - SITUAZIONE RICORSI PENDENTI

	<i>al 31.12.2018</i>	<i>al 31.12.2017</i>	<i>al 31.12.2016</i>
Ricorsi senza domanda di fissazione d'udienza	40	32	22
Ricorsi pendenti fissati per udienza dell'anno successivo	53	44	73
Ricorsi in attesa di pubblicazione sentenze	1	11	7
Ricorsi da fissare con termini per la fissazione non scaduti	4	21	37
Ricorsi da fissare con termini per la fissazione scaduti	13	0	37
Totale ricorsi pendenti da decidere	111	108	176

TAB. N. 3 - UDIENZE EFFETTUATE

	<i>Anno 2018</i>	<i>Anno 2017</i>	<i>Anno 2016</i>
Camere di Consiglio	21	21	19
Udienze Pubbliche	20	20	18

TAB. N. 4 - ATTIVITÀ PROCESSUALE

	<i>Anno 2018</i>	<i>Anno 2017</i>	<i>Anno 2016</i>
Ricorsi depositati	276	246	337
Atti depositati (esclusi i ricorsi)	2.300	2.501	3.334

TAB. N. 5 - ATTIVITA' GIURISDIZIONALE

	<i>Anno 2018</i>	<i>Anno 2017</i>	<i>Anno 2016</i>
Sentenze	262	301	388
Sentenze in forma sempl.	13	17	18
Dispositivi di sentenza	3	2	1
Ordinanze cautelari	37	56	41
Decreti cautelari	18	25	18
Decreti decisori	7	8	3
Ordinanze collegiali	16	19	28
Ordinanze presidenziali	0	2	8
Decreti presidenziali	9	13	7
Decreti ingiuntivi	2	0	0

TAB. N. 6 - RICORSI DEPOSITATI E RICORSI DEFINITI

	<i>Anno 2018</i>	<i>Anno 2017</i>	<i>Anno 2016</i>
Ricorsi depositati	276	246	337
Ricorsi definiti*	276	325	409

**con sentenza, sentenza breve, decreto decisorio.*

TAB. N. 7 - RICORSI DEPOSITATI CLASSIFICATI PER MATERIA

	<i>Anno 2018</i>		<i>Anno 2017</i>		<i>Anno 2016</i>	
		%		%		%
Esecuzione del giudicato	116	42	79	32,1	152	45,1
Edilizia ed urbanistica	42	15,2	43	17,5	35	10,3
Appalti pubblici di lavori, servizi e forniture	23	8,4	36	14,6	39	11,5
Pubblico impiego*	21	7,6	16	6,5	35	10,3
Stranieri	16	5,8	16	6,5	6	1,7
Sicurezza pubblica	10	3,6	11	4,5	13	3,8
Agricoltura e foreste	5	1,8	1	0,4	0	0
Comune e Provincia	5	1,8	5	2	6	1,7
Elezioni	4	1,4	0	0	0	0
Espropriazione per pubblica utilità	4	1,4	5	2	4	1,1
Servizio Sanitario Nazionale	4	1,4	0	0	0	0
Accesso ai documenti	3	1	0	0	0	0
Autorizzazioni e concessioni	3	1	6	2,4	6	1,7
Caccia e pesca	3	1	7	2,8	3	0,8
Commercio e artigianato	3	1	1	0,4	2	0,5

	Anno 2018		Anno 2017		Anno 2016	
		%		%		%
Istruzione	3	1	5	2	7	2,1
Demanio statale, regionale	2	0,7	0	0	0	0
Industria	2	0,7	0	0	0	0
Servizi pubblici	2	0,7	0	0	0	0
Ambiente	1	0,3	2	0,8	0	0
Autorità indipendenti	1	0,3	0	0	0	0
Cinematografia, teatro, sport, turismo	1	0,3	0	0	0	0
Cittadinanza	1	0,3	1	0,4	0	0
Ordinanze contingibili e urgenti	1	0,3	0	0	0	0
Totale	276	100				

**compresi Forze armate – Polizia di Stato – Carabinieri.*

TAB. N. 8 - ORDINANZE CAUTELARI			
	Anno 2018	Anno 2017	Anno 2016
Ordinanze cautelari	37	56	41
Sospensiva accolta	10	12	15
Sospensiva respinta	25	32	17
Rinuncia istanza cautelare	1	9	7
Fissa udienza pubblica	1		
Esiti multipli*	0	3	2

**ad es. "in parte accoglie e in parte respinge"*

TAB. N. 9 - DECRETI CAUTELARI PRESIDENZIALI

	<i>Anno 2018</i>	<i>Anno 2017</i>	<i>Anno 2016</i>
Decreti cautelari monocratici	18	25	18
Accolto	7	8	8
Respinto	11	15	8
Esiti multipli*	0	2	2

TAB. N. 10 - ESITI ORDINANZE COLLEGIALI

	<i>Anno 2018</i>	<i>Anno 2017</i>	<i>Anno 2016</i>
Istruttoria	8	8	10
Rinuncia	1	6	3
Regolamento di competenza	1	1	3
Sospensione giudizio	2	1	3
Correzione errore materiale	2	1	1
Respinto	0	1	0
Esiti multipli	2	0	6
Totale	16	20	29

TAB. N. 11 - SENTENZE, DECRETI DECISORI E SENTENZE BREVI

	Nr. Provvedimenti	% sul Totale
Riferiti a ricorsi depositati nel 2018	183	66,3
Riferiti a ricorsi depositati negli anni precedenti	93	33,7
Totale	276	100

TAB. N. 12 - ESITO SENTENZE, DECRETI DECISORI E SENTENZE BREVI

	Anno 2018	%	Anno 2017	Anno 2016
Accolto	38	13,7	35	51
Accolto in parte	3	1,1	2	5
Respinto	64	23,2	79	65
Cessata materia del contendere	65	23,5	107	130
Difetto di giurisdizione	3	1,1	4	8
Estinto	25	9,1	11	7
Improcedibile	12	4,3	20	26
Inammissibile	14	5	8	13
Irricevibile	5	1,8	3	3
Perenzione	5	1,8	8	2
Esiti multipli	42	15,2	44	99
Totale	276	100	321	409

TAB. N. 13 - APPELLI DEPOSITATI AL CONSIGLIO DI STATO			
	<i>Anno 2018</i>	<i>Anno 2017</i>	<i>Anno 2016</i>
Appelli avverso ordinanze cautelari	5	2	3
Appelli avverso provvedimenti definitivi	37	38	29

TAB. N. 14 - MATERIE DEGLI APPELLI AVVERSO ORDINANZE CAUTELARI	
	<i>Anno 2018</i>
Appalti	2
Pubblico impiego	1
Stranieri	1
Caccia e pesca	1
Totale	5

TAB. N. 15 - MATERIE DEGLI APPELLI AVVERSO SENTENZE	
	<i>Anno 2018</i>
Appalti	9
Edilizia e urbanistica	8
Autorizzazioni e concessioni	6
Comune e provincia	3
Pubblico impiego	3
Accesso ai documenti	1
Agricoltura e foreste	1
Commercio e artigianato	1

	Anno 2018
Enti pubblici in generale	1
Espropriazione per pubblica utilità	1
Industria	1
Sicurezza pubblica	1
Università degli Studi	1
Totale	37

TAB. N. 16 - ESITI APPELLI AVVERSO ORDINANZE CAUTELARI

	Anno 2018	Anno 2017	Anno 2016
Accolto	2	0	1
Respinto	1	0	2
Prende atto della rinuncia	1	2	0
Non decisi al 31/12/2018	1	0	0
Totale	5	2	3

TAB. N. 17 - ESITI APPELLI AVVERSO SENTENZE

	Anno 2018	Anno 2017	Anno 2016
Accolto	7	4	2
Respinto	8	11	2
Altri esiti	3	0	0
Non decisi al 31/12/2018	19	23	10
Totale	37	38	14

TAB. N. 18 – PATROCINIO A SPESE DELLO STATO

	<i>Anno 2018</i>	<i>Anno 2017</i>	<i>Anno 2016</i>
Istanze presentate	11	6	5
Istanze accolte	5	4	5
Istanze non decise al 31.12.2018	2	0	0

