



*Tribunale amministrativo regionale
della Campania
Sede di Napoli*

*Relazione sull'attività del Tribunale amministrativo regionale
del
Presidente Vincenzo Salamone*

*in occasione dell'inaugurazione
dell'Anno Giudiziario*

2024

Indirizzi di saluto

Nell'aprire, insieme ai Colleghi del Tribunale amministrativo regionale della Campania, la cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario, desidero salutare i Parlamentari presenti, le Autorità civili, militari e religiose, i Magistrati degli altri Ordini giudiziari (Giurisdizione ordinaria, della Corte dei Conti e delle Commissioni tributarie), gli Avvocati del libero Foro, dell'Avvocatura dello Stato e degli Enti Pubblici, i Colleghi del Consiglio di Stato e degli altri Tribunali amministrativi regionali.

Un sentito e cordiale saluto e ringraziamento per la sua presenza al Presidente Aggiunto del Consiglio di Stato, Avv. Carmine Volpe, al rappresentante del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, nostro organo di autogoverno, Avv. Francesco Urraro, al Segretario delegato per i Tribunali Amministrativi Regionali, Cons. Dèsirèe Zonno e al rappresentante dell'Associazione Nazionale Magistrati Amministrativi.

In questo saluto associa il Segretario generale Gianfranco Vastarella e tutto il personale del Tribunale amministrativo regionale della Campania.

L'inaugurazione dell'anno giudiziario costituisce per noi un momento di verifica dello stato della Giustizia Amministrativa con particolare riguardo al territorio di competenza.

Stato della Giustizia che sottoponiamo all'attenzione di coloro che, per motivi istituzionali o professionali, hanno interesse ad essere informati, ma anche all'attenzione dei cittadini ai quali vogliamo dare conto dell'attività svolta, dei risultati conseguiti e dei problemi che ci troviamo quotidianamente ad affrontare.

La giurisdizione amministrativa sul territorio

La Costituzione delinea un giudice amministrativo come giudice della funzione autoritativa della pubblica amministrazione ed in particolare quando agisce nell'esercizio del potere pubblico, anche quando questo "incroci" diritti fondamentali.

L'ordinamento costituzionale pone la Giurisdizione amministrativa al centro dei rapporti tra poteri pubblici e soggetti di diritto.

Una collocazione "centrale", perché il giudice "intercetta" tutte le situazioni in cui vi sia esercizio di un potere pubblico, che varia a seconda della latitudine consentita dall'ordinamento positivo ai poteri pubblici.

Inoltre è un giudice che si trova inserito in un circuito di "formazione del diritto", nazionale e sovranazionale.

Svolge in tale contesto un ruolo centrale nel processo di costruzione dell'ordinamento, significativamente definito "diritto giurisprudenziale".

Il giudice amministrativo si sforza di fornire una tutela effettiva e piena a ogni situazioni giuridica, secondo legge o perfino contro la legge ordinaria, quando questa non sia conforme alla Costituzione o al diritto europeo.

A tali poteri non può non corrispondere un'assunzione di responsabilità, che, non potendo, ovviamente, ricadere nel circuito di legittimazione politica, deve trovare altrove la sua fonte di legittimazione.

In cinque decenni di vita degli organismi di giustizia amministrativa di primo grado (articolati su uffici giudiziari unici in ambito regionale con sedi nei capoluoghi e, soltanto, possibilità di istituzione di sezioni decentrate secondo il chiaro dettato dell'art. 125 della Costituzione) il mondo è certamente

cambiato e la stessa Giustizia amministrativa nella sua complessiva articolazione, attraverso un lungo percorso, ha conquistato stabilmente un ruolo di primo piano nell'ordinamento.

Il sistema italiano nel nostro settore è ormai caratterizzato da un costante incremento di tempestività delle pronunce e, quindi, da una sensibile riduzione dei tempi di durata dei processi, ormai saldamente attestati su standard europei.

Detta tendenza è stata ulteriormente accentuata dalle misure di attuazione del progetto di riduzione dei tempi massimi di durata dei processi, fissata nel PNRR in 3 anni.

Anche la “qualità” tecnica delle decisioni della Giustizia amministrativa si è affinata, prestandosi particolare attenzione alla diffusione della conoscenza delle decisioni giurisdizionali anche in ambiti diversi da quelli tradizionali.

Semplificazione ed effettività della tutela giurisdizionale.

Il processo e i suoi attori operano in un apparato complesso: oggi – più che in passato – caratterizzato dalla necessità di apportare innovazioni nell'organizzazione e nell'espletamento delle proprie funzioni.

La violazione del principio di ragionevole durata dei processi si traduce – inevitabilmente – in ineffettività della tutela giurisdizionale, contravvenendo a quanto sancito dagli artt. 24, 103 e 113 Cost. e, a livello sovranazionale, nel Trattato sull'Unione europea (Maastricht, 1992), nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Lisbona, 2007-08) e nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

La giurisdizione amministrativa nel complesso ha raggiunto l'obiettivo di implementazione di strumenti atti a "velocizzare" i processi decisionali e ridurre il contenzioso arretrato, senza soluzione di continuità con il processo di semplificazione dell'azione amministrativa nel suo complesso, volto a rendere effettivo il disegno costituzionale di buon andamento.

Dopo la digitalizzazione del processo è nella istituzione dell'Ufficio per il processo la più importante e recente innovazione.

L'ufficio del processo viene a inserirsi in un ambito sistemico nel quale il Legislatore ha individuato diversi meccanismi per la rapida definizione del processo, derogatori rispetto al processo ordinario.

L'obiettivo ambizioso si sta via via realizzando, in primo luogo, attraverso il potenziamento dello staff del magistrato con professionalità in grado di collaborare in tutte le attività collaterali al giudicare (ricerca, studio, monitoraggio, gestione del ruolo, preparazione di bozze di provvedimenti).

Rimane, invece, problematica la ripartizione della competenza giurisdizionale il cui sindacato è svolto, per dettato costituzionale, dalle Sezioni Unite civili della Corte suprema di Cassazione, che in determinati casi ha esteso il sindacato al rispetto delle norme processuali ed in altri casi ha determinato un assetto di competenze per materie ripartito tra più giurisdizioni nel medesimo procedimento volto a tutelare lo stesso bene della vita, non sempre in linea con il principio costituzionale della ragionevole durata dei processi.

Va, a tal proposito, ricordata la decisione della Corte costituzionale n. 6 del 2018 ha definito con nettezza la portata dell'articolo 111, comma 8, consolidando la linea interpretativa tradizionale seguita per decenni dalle Sezioni Unite.

La dilatazione del ricorso per cassazione, al di là dei limiti segnati dall'art. 111 della Costituzione, non sembra una risposta efficace e potrebbe accentuare i problemi, anziché risolverli, allungando i tempi di definizione dei processi e incentivando ricorsi in Cassazione a scopo dilatorio.

Altrettanto è a dirsi per riparti di giurisdizione che portano il risultato di assegnare la competenza nella medesima materia per segmenti di procedimento a più giurisdizioni con l'effetto di rendere più oneroso e meno tempestivo il conseguimento della giustizia in evidente violazione del principio di ragionevole durata del processo affermato dall'art. 111 della Costituzione.

Andamento del contenzioso

Il lavoro profuso con impegno dai magistrati e dal personale ha consentito il raggiungimento nel 2023 di importanti risultati.

L'andamento dell'attività giurisdizionale del Tribunale è in linea con le norme in materia di accelerazione e definizione dei giudizi in tempi certi e con l'obiettivo raccomandato dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa di riduzione delle pendenze.

I ricorsi depositati nell'anno 2023 sono stati 6.150, rispetto ai 6.214 dell'anno 2022, per un dato complessivo pari a 64 ricorsi in meno, che corrisponde ad un decremento pari all'1,03 %.

Nello specifico, si è, pertanto, registrata una generale lieve flessione nel deposito dei ricorsi che ha interessato tutte le materie, fatti salvi i ricorsi in tema di informativa antimafia, istruzione e silenzio della Pubblica Amministrazione, che hanno registrato rispettivamente un incremento pari al

120, al 47 e al 99 per cento, come rilevabile dalla tabella di classificazione dei ricorsi depositati nel 2022 e 2023, allegata alla relazione.

Si è proceduto alla pubblicazione nel 2023 di 6.013 sentenze, nonché di 181 ordinanze presidenziali, 1882 ordinanze collegiali cautelari, 369 decreti decisori, e di 593 decreti cautelari.

Si segnala, inoltre, che le pendenze sono diminuite, passando da 9.931 ricorsi pendenti al 31 dicembre 2022, a 9.630 ricorsi pendenti al 31 dicembre 2023.

Aspetti organizzativi

Il Tribunale è parte del plesso che fa capo al Consiglio di Stato e costituisce, per dimensioni e contenzioso, il secondo tribunale amministrativo d'Italia con 8 sezioni e 40 magistrati (entro l'anno corrente, 10 sezioni e 50 magistrati, come previsto dalla delibera del CPGA n. 8 del 10 febbraio 2022).

Il Tribunale amministrativo regionale della Campania, Napoli, ha sede presso lo stabile denominato "Palazzo Pierce-Ex Hotel De Londres", un edificio rappresentativo dell'architettura napoletana della fine del XIX secolo che appartiene al Demanio Pubblico dello Stato.

L'immobile fu progettato dall'architetto Giovan Battista Comencini e costruito tra il 1895 e il 1899.

Il palazzo è considerato primo importante esempio dell' "art nouveau", con una facciata di stampo neo rinascimentale. L'immobile è concesso al TAR in uso governativo per lo svolgimento dei suoi compiti istituzionali e l'utilizzo dello stesso, che risponde pienamente alle esigenze di Istituto, non comporta oneri per la finanza pubblica.

Nel corso del 2023 il numero di magistrati in servizio presso il Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sede di Napoli, è rimasto fermo,

come nel precedente anno, a 38 unità (di cui una fuori ruolo), ripartiti tra le otto sezioni interne, con tre Sezioni, la II, V e VI, costrette ad operare ad organico ridotto di quattro Magistrati.

Purtroppo, l'organico dei magistrati in servizio è notevolmente inferiore a quello di diritto, in considerazione dei 50 posti previsti in pianta organica. Un incremento potrà aversi all'esito della assunzione dei vincitori del concorso a 53 posti di Referendario, che si avvia alla conclusione.

Il personale amministrativo del Tribunale, diretto dal Segretario Generale, dott. Gianfranco Vastarella, è costituito nel 2023, a fronte di una pianta organica complessiva di 79 unità, da 27 funzionari amministrativi, 1 funzionario informatico, 32 assistenti amministrativi, 3 assistenti informatici, 6 operatori e da un militare della Guardia di Finanza, per un totale di 70 dipendenti.

L'originaria carenza del personale (pari al 20% rispetto alla dotazione organica) è stata in parte colmata a seguito delle procedure di reclutamento svoltesi nel 2023, che hanno determinato una riduzione della vacanza pari all'11%.

Con riferimento al contingente di nove funzionari e cinque assistenti informatici assunto con le procedure di reclutamento connesse al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e destinato all'Ufficio del processo, nel corso del 2023 si è avuta una riduzione di complessive due unità (1 funzionario e un assistente informatico) a seguito di superamento di concorso a tempo indeterminato.

Sul piano dei costi di gestione della struttura, le spese sostenute nel 2023 risultano, per quanto riguarda le somme liquidate agli avvocati per il patrocinio a spese dello Stato, pari ad € 34.498,46.

Sotto tale profilo, le istanze di ammissione al patrocinio si sono attestate a n. 118 domande, rispetto alle 163 dell'anno precedente. Le istanze accolte sono state n. 34, mentre quelle respinte

sono state n. 17. Le istanze per le quali, invece, si è reso necessario disporre l'istruttoria sono state n. 61, quelle concluse con provvedimento di non luogo a provvedere n. 8 e quelle dichiarate inammissibili n. 1. Il tutto per un totale di n. 60 decreti decisori pubblicati nel corso dell'anno 2023, comunicati ai difensori via PEC ed inseriti nei relativi fascicoli telematici. Si evidenzia che una sostanziale percentuale di domande è correlata a giudizi concernenti cittadini extracomunitari, e la restante parte a giudizi di varia natura, tra cui emerge la materia dell'attività scolastica.

Sono stati emessi nel 2023, al 31 dicembre, n. 1.625 inviti al pagamento e incassati € 607.255,16. Sono stati formati n. 10 ruoli per un totale di € 623.102,44.

Con riguardo ai costi di funzionamento (acquisizione di beni e servizi) sono state sostenute spese per € 458.119,50. È in fase di conclusione la realizzazione degli interventi di manutenzione straordinaria degli impianti di climatizzazione degli uffici, regolata da apposita convenzione stipulata a fine 2022 con l'Agenzia del demanio. È di dicembre 2023 una nuova convenzione con il Demanio – anche questa in attuazione dell'Accordo Quadro Consiglio di Stato - Agenzia del Demanio sottoscritto in data 30-05-2022 - per interventi di ristrutturazione esterna e interna dell'edificio.

All'attività, prettamente istituzionale, si affiancano le iniziative promosse da questo Tribunale, con le quali è stato attivato un rapporto con altre istituzioni teso ad un dialogo e scambio continuo di informazioni, nell'ottica della migliore collaborazione come momento di diffusione e utilizzazione di buone pratiche. Il riferimento è, a titolo esemplificativo,

- alla iniziativa di educazione alla legalità, un progetto avviato dal Tribunale in collaborazione con l'Ufficio scolastico regionale della Campania, con l'obiettivo di lavorare “insieme” sulla Costituzione mostrandone l'attualità nella vita concreta dei ragazzi e che ha visto la partecipazione del Presidente del Consiglio di Stato, dei magistrati del Tribunale Amministrativo Regionale, degli avvocati del Foro e di alcuni docenti dell'Università Federico II (che sono stati coinvolti nel Progetto), e soprattutto degli studenti

attraverso la presentazione del loro intervento elaborato con i rispettivi insegnanti sull'argomento volta per volta proposto, oggetto poi di dibattito.

Agli incontri presso l'Aula "Gaetano Filangieri" del Tar Campania a Napoli hanno preso parte il Liceo Scientifico Statale F. Sbordone, l'Istituto Superiore Gentileschi, il Liceo Scientifico Statale "G. Galilei", il Liceo E. Morante, il Liceo Statale P. Calamandrei, il Liceo "P. Villari". L'iniziativa, particolarmente apprezzata, sta proseguendo anche nel corrente anno con incontri organizzati in loco, presso Istituti della Città metropolitana di Napoli.

In tale quadro si colloca anche la convenzione in corso con l'Accademia delle belle arti che ha concesso, a titolo gratuito, a questa Amministrazione, l'utilizzo di beni mobili per attività espositive presso il complesso immobiliare del Tribunale.

Occasione, quest'ultima, che ha consentito un momento di arricchimento culturale per questa Amministrazione nel suo complesso.

L'ufficio del processo

L'ufficio del processo presso questo Tribunale è articolato in otto strutture operative, una per ciascuna sezione del Tribunale.

Per quanto riguarda le attività generali dell'Ufficio del processo, i funzionari, supportati dai tecnici informatici, si occupano principalmente dello smaltimento dell'arretrato tramite l'analisi dei giudizi pendenti, la selezione dei ricorsi astrattamente fissabili per le udienze straordinarie PNRR, dando priorità a quelli più risalenti nel tempo e tenendo conto di eventuali profili di connessione.

La preparazione dell'udienza straordinaria comprende, altresì, la redazione di schede riepilogative dei ricorsi, contenente una dettagliata analisi in fatto e in diritto, oltre ad una eventuale proposta di soluzione della controversia.

L'attività di assistenza al magistrato include la predisposizione di bozze di sentenze, talvolta limitate alla ricostruzione della vicenda fattuale sottesa al ricorso e si conforma alle specifiche esigenze organizzative dell'ufficio; il che garantisce una certa flessibilità organizzativa.

Tra le attività svolte si segnalano:

- studio di alcuni fascicoli indicati dal magistrato e ricerche giurisprudenziali;
- predisposizione di bozze di sentenze di ottemperanza;
- predisposizione di schede di sintesi in relazione ai ricorsi seriali (ad esempio in materia di sostegni);
- vaglio preliminare dei ricorsi depositati al fine di rilevarne l'eventuale inammissibilità o improcedibilità;
- predisposizione di bozze di provvedimento di pronta risoluzione (perenzioni, sopravvenute carenze di interesse e cessazione della materia del contendere).

Nella propria Sezione di appartenenza, inoltre, gli addetti all'ufficio del processo monitorano mensilmente tutte le sentenze pubblicate, selezionando quelle più rilevanti ai fini dell'attività di massimazione. Le massime confluiscono nella rassegna mensile e annuale del Tar Campania (Napoli) che rappresenta un importante strumento di riferimento per tutti gli operatori del settore, quali i funzionari pubblici, gli avvocati ed i magistrati. All'interno della suddetta rassegna mensile, i funzionari inseriscono altresì specifici approfondimenti giurisprudenziali e dottrinali sulle questioni più dibattute in diritto amministrativo (a titolo esemplificativo, sono stati elaborati contributi in materia di espropriazioni, inerzia della p.a. e danno da ritardo).

L'ufficio del processo si è rivelato indispensabile per la realizzazione degli obiettivi prefissati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

I risultati raggiunti sono emblematici dell'efficienza dell'ufficio: nell'ambito dello smaltimento PNRR, nell'anno 2023, sono stati definiti 1785 ricorsi arretrati.

I dati complessivi concernenti il numero dei ricorsi analizzati, le comunicazioni di cortesia inviate alle parti costituite, le bozze di sentenze redatte e le schede riepilogative predisposte dagli addetti all'ufficio del processo manifestano l'utilità di questa nuova struttura, ormai divenuta essenziale per garantire il buon andamento della giustizia amministrativa e, più in generale, il diritto dei cittadini ad una tutela giurisdizionale celere ed effettiva.

Sul piano normativo segnalo, per quanto di interesse, che, per effetto delle modifiche apportate all'art. 11 del D.L. n. 80/2021, è stato dapprima soppresso, con l'art. 10, comma 2, lett. b del D.L. 24 febbraio 2023, n. 13, il riferimento alla modalità di assunzione in due scaglioni del personale PNRR, prevedendosi *sic et simpliciter* l'assunzione "di un contingente massimo di 326 unità di addetti all'ufficio per il processo"; e successivamente, con l'art. 1, comma 9, lett. b), del decreto milleproroghe (D.L. 30 dicembre 2023, n. 215), è stata prevista la possibilità di proroga dei contratti PNRR in atto fino al 30 giugno 2026.

Nel rispetto, naturalmente, delle le determinazioni che saranno assunte dall'Amministrazione, corre l'obbligo rappresentare che un'eventuale proroga dei contratti si rende indispensabile per preservare l'utilità - in funzione degli obiettivi perseguiti - dell'investimento complessivo già effettuato in termini di formazione; proroga che consentirebbe a questo Tribunale di mantenere per l'intero orizzonte temporale del Piano un contingente di funzionari e di tecnici PNRR qualificati professionalmente.

Il nuovo codice dei contratti pubblici

Sul piano normativo la novità più importante con riguardo all'attività del Tribunale amministrativo è stata l'emanazione, con il decreto legislativo n. 36 del 2023, del "Codice dei contratti pubblici".

Il nuovo Codice è stato frutto del lavoro di una commissione coordinata dal compianto Presidente del Consiglio di Stato Franco Frattini e dal Presidente di Sezione del Consiglio di Stato Luigi Carbone e che ha visto impegnati nella redazione Colleghi del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali, oltre illustri giuristi e tecnici ed è entrato in vigore il 1° aprile 2023, ma le sue disposizioni nella parte prevalente trovano applicazione a decorrere dal 1° luglio 2023.

È stato, inoltre, previsto un complesso periodo transitorio, fino al 31 dicembre 2023, che dispone l'estensione della vigenza di alcune disposizioni del d.lgs. 50/2016 e dei decreti semplificazioni (d.l. 76/2020) e semplificazioni bis (d.l. n. 77 del 2021). Una puntuale analisi di impatto della disciplina riformatrice potrà farsi solo a seguito della sperimentazione sul campo del nuovo assetto regolatorio. Purtroppo va segnalato che alcune delle novità più significative sono conseguenti ad una sperimentata e positiva esecuzione di una disciplina normativa che, seppur introdotta in via transitoria per imprimere un'accelerazione agli investimenti del Paese, si è posta quale deroga all'ordinario assetto normativo nell'ancora vigente Codice dei Contratti.

Il riferimento è in particolare alla "messa a regime" delle procedure per gli affidamenti sotto soglia o all'appalto integrato sulla base del progetto di fattibilità tecnico ed economica.

Composto da 229 articoli, per complessivi cinque libri, suddivisi in Parti e Titoli, il nuovo Codice si presenta con una struttura simile al precedente, ma con una sensibile riduzione di commi e parole utilizzate.

I 38 Allegati sostituiscono i precedenti regolamenti e Linee Guida ANAC e rispondono alle prescrizioni contenute nella Legge Delega n. 78/2022, che imponeva il "perseguimento di

obiettivi di stretta aderenza alle direttive europee, mediante l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione corrispondenti a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse". I medesimi hanno efficacia provvisoria e saranno progressivamente sostituiti da regolamenti emanati dai ministeri competenti.

Inoltre il Codice si caratterizza per l'assenza di rinvii a ulteriori provvedimenti attuativi, rendendo i precetti ivi contenuti immediatamente auto-esecutivi. Come osservato nella relazione illustrativa "ciò è stato possibile grazie a un innovativo meccanismo di delegificazione che opera sugli allegati al Codice (legislativi in prima applicazione, regolamentari a regime)".

L'interesse pubblico primario del nuovo Codice è individuabile nel principio di risultato, per il quale, coerentemente con il principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., la finalità principale che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti devono assumere nell'esercizio delle loro attività consiste nell'affidamento del contratto e nella relativa esecuzione con la massima tempestività ed il miglior rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza.

Si tratta di un obiettivo che si estende alla funzione giurisdizionale nella materia del contenzioso contrattuale, il cui esercizio, pur con le garanzie assicurate dal codice del processo amministrativo, deve avere anche l'obiettivo di non paralizzare il conseguimento di interessi pubblici essenziali per la comunità.

Si aggiungono due ulteriori principi che forniscono una chiave di lettura interessante della riforma, sono contenuti all'art. 5, costituendo un'endiadi: buona fede e tutela dell'affidamento.

Tali principi hanno una ricaduta sul piano processuale dal momento che la sindacabilità dell'esercizio del potere, in sede di analisi dell'art. 124 CPA,

rileva, per l'operatore economico incolpevole, esclusivamente in termini di responsabilità e risarcimento per “danno da lesione dell'affidamento”.

La disciplina della tutela giurisdizionale in materia di appalti pubblici recata dal codice del processo amministrativo è congegnata in modo tale da favorire la tutela in forma specifica, per evitare che il contratto possa essere stipulato in presenza di un contenzioso che lasci dubitare della legittimità dell'aggiudicazione.

È necessario un cenno alle nuove forme di responsabilità nel codice del processo amministrativo dopo le modifiche all'articolo 124.

Particolarmente rilevante è la parziale novella all'art. 124 CPA sulla tutela per equivalente.

Con la disposizione viene previsto un ampliamento della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, nella parte in cui potrà conoscere anche delle azioni risarcitorie e di quelle di rivalsa (seconda ipotesi) proposte dalla Stazione appaltante nei confronti dell'operatore economico che, con un comportamento illecito, ha concorso a determinare un esito della gara illegittimo.

L'azione di rivalsa è, dunque, un rimedio che consente di ritrasferire, almeno in parte, il danno risarcito dall'amministrazione all'avente diritto sull'aggiudicatario risultato illegittimo che, in assenza di tale meccanismo di rivalsa, beneficerebbe di un arricchimento ingiusto.

Le questioni di maggiore interesse per la collettività affrontate nel 2023

I conflitti tra enti pubblici.

Una delle funzioni più delicate svolte dal Giudice amministrativo è quella di collocarsi in una funzione di “arbitro” nelle controversie tra enti pubblici.

Particolarmente significativa è stata l’ordinanza che solleva questione di legittimità costituzionale nel giudizio, promosso dalla Regione Campania contro il Ministero dell’Istruzione e del Merito, in tema di dimensionamento scolastico.

La Regione Campania lamenta che in forza delle disposizioni statali si determinerebbe un “vulnus”, frustrando le esigenze di presenza dell’istituzione scolastica sul territorio regionale, specialmente nelle aree contrassegnate da maggiore disagio sociale.

Altro conflitto ha riguardato le nomine negli Enti parco.

Nel disciplinare la nomina dei Presidenti degli Enti Parco Nazionali, la vigente legislazione prescrive come prioritario e pregiudiziale il modello procedimentale dell’intesa tra il Ministero dell’Ambiente e i Presidenti delle Regioni nel cui territorio ricada in tutto o in parte il parco nazionale.

La prescrizione dell’intesa sottende rilevanti interessi pubblici, che trovano la loro fonte di riconoscimento e garanzia nella Costituzione e, quindi, nel principio di leale collaborazione, che assurge a principio costituzionale cui deve essere improntata la relazione tra soggetti pubblici.

Altra vicenda particolarmente delicata riguarda il rinnovo degli organi rappresentativi delle Camere di commercio con particolare riguardo alla individuazione delle realtà imprenditoriali rappresentate sul territorio.

Prestazioni ai cittadini

Particolarmente avvertita è la tutela nel settore delle prestazioni in favore della componente fragile.

Il principio di parità scolastica, da un lato, garantisce la libertà di scelta delle istituzioni formative ed educative e legittima il riconoscimento, direttamente in favore degli studenti, di un rimborso delle spese o di forme equipollenti di agevolazione; dall'altro, non costituisce, di per sé, fondamento sufficiente per estendere alle scuole private paritarie i finanziamenti pubblici e le provviste di beni e servizi naturalmente diretti agli uffici e alle istituzioni scolastiche statali.

Vi osta, infatti, la non esistenza di un vero e proprio diritto.

Non sussiste un diritto degli istituti paritari ad ottenere i finanziamenti e le provviste di beni e servizi naturalmente diretti alle scuole statali.

Il Tribunale si è dunque occupato di un contenzioso numericamente e qualitativamente rilevante relativo alla materia dei trattamenti dei disturbi dello spettro autistico ritenendo che rientrino nei livelli essenziali di assistenza e, in quanto strettamente legati alle condizioni individuali, sebbene non possano essere stabiliti a priori in via automatica, ma necessitino di esame individuale, che compete agli organi tecnici dell'Amministrazione.

Si tratta di condizioni, più diffuse di quanto si possa pensare, riguardanti minori, ma non solo, nelle quali, in base al livello di gravità riscontrabile, le persone presentano difficoltà a stabilire relazioni sociali normali, usano il linguaggio in modo anomalo o non parlano affatto, presentano comportamenti limitati e ripetitivi e manifestano difficoltà di comunicazione e relazione con gli altri; ben si comprende, dunque, per la loro rilevanza sociale, come si tratti di disturbi che, per quanto possibile, richiedano trattamenti idonei, tali da restituire ai soggetti incisi la “capability” necessaria e funzionale al loro più proficuo inserimento sociale nella logica propria del principio apicale di solidarietà.

La materia dell’autismo, allo stato, non è compiutamente trattata ed è allo stato affidata a regole di soft law, nella forma di linee guida, recentemente aggiornate, del Ministero della Sanità. Benché la Regione Campania abbia in effetti, meritoriamente, diversamente che in altre Regioni, regolato la materia, le disposizioni applicative restano piuttosto vaghe e in quanto tale suscettibili di interpretazioni e sensibilità diverse, da parte dei diversi attori coinvolti, quanto alla entità e qualità dei trattamenti in concreto erogabili.

Servizi alla persona

La tutela della salute costituisce un importante campo di elezione dell’attività del giudice amministrativo.

Le indicazioni fornite dal giudice della giurisdizione, sul punto, hanno chiarito che il diritto alla salute, qualificato come “diritto fondamentale”, trova diverse possibilità di tutela e che, ove vengano in rilievo poteri regolatori o conformativi di tale diritto, è il giudice amministrativo che deve valutare la conformità a legge del potere esercitato ovvero il suo omesso o ritardato esercizio.

Nella specifica materia del diritto alla salute, la cui tutela è riconosciuta dalla Costituzione all’art. 32, le esigenze di tutela si concretano in richieste sempre

più pressanti di presa in carico di situazioni che richiedono un intervento regolatorio dell'Amministrazione e, spesso, prestazioni a carico della collettività.

Per contro, l'esigenza permanente dell'Amministrazione è di tutelare l'interesse pubblico, che, nella specifica materia, coincide con la verifica di necessità e appropriatezza dei trattamenti richiesti e con la garanzia degli equilibri di bilancio.

Il diritto alla salute mira a garantire non solo l'essere, ovvero l'esistenza del soggetto, ma anche il "benessere", attraverso il diritto all'assistenza e mediante la rimozione di tutti quei fattori negativi che, attentando alla convivenza dell'individuo nel contesto sociale in cui vive, ne menomano le possibilità operative e di relazione e, comunque, ostacolano il raggiungimento dello status ottimale di migliore condizione di salute possibile, valore fondamentale della persona umana, come sancito dalla Carta Costitutiva dell'Organizzazione Mondiale della Sanità del 1948.

La salute è dunque un valore da garantire e conservare, ma anche da promuovere ed accrescere per la realizzazione del pieno sviluppo della personalità umana.

Sul versante collettivo del diritto alla salute sono stati dunque ribaditi, in più decisioni, i principi di prevalenza dei beni giuridici della vita, della salute e dell'ambiente salubre, ove messi in pericolo, sulla base di valutazioni tecniche a monte ovvero di accertamenti dotati di sufficiente attendibilità, su eventuali altri diritti concorrenti.

In tale contesto, a titolo esemplificativo, recenti decisioni in materia di regolamentazione delle zoonosi bufaline, che hanno confermato le decisioni regionali, e che, per vero, attendono tuttora il vaglio del giudice di appello,

vanno senz'altro nel senso sopra rappresentato, nel rispetto dell'apicale principio di precauzione, rafforzato da solide basi scientifiche.

Disabilità

La disciplina vigente prevede l'obbligo in capo al Comune di adottare, d'intesa con l'Azienda sanitaria locale competente, il progetto individuale per la persona disabile in quanto volto ad assicurare le condizioni ottimali di assistenza, recupero funzionale, riabilitazione e inserimento sociale ed educativo del soggetto affetto da grave disabilità, assicurando in concreto l'integrale, piena ed effettiva tutela della persona.

Il progetto di vita individuale per la persona disabile è qualcosa se non di diverso, certamente più semplice della sommatoria di altri strumenti (quali, ad esempio, quelli recati dal PAI e dal PEI): invero, vengono in rilievo interventi e prestazioni multidisciplinari da erogare in modo organico e continuativo, idonee a garantire condizioni ottimali di assistenza, recupero funzionale, riabilitazione e inserimento sociale ed educativo del disabile. Ne deriva, pertanto, l'obbligo del Comune di provvedere all'adozione del progetto individuale per la persona disabile.

In assenza di elementi ed evidenze – o anche solo di un principio di prova – circa la insufficienza ovvero la inefficacia dell'assegnato quantum orario di terapia ABA, non può che rimanere fermo il giudizio medico-scientifico elaborato dagli specialisti della ASL. Ciò che viene in rilievo, in subjecta materia, è la assoluta mancanza di certezze sul numero di ore che effettivamente dovrebbero poter garantire la “massima efficacia” del trattamento ABA.

Si è affermato, in particolare, a) la valenza particolarmente qualificata da assegnarsi, fino a prova contraria, alle determinazioni mediche e tecniche operate dai professionisti della ASL; b) la necessità, al fine di incrinare le determinazioni degli organi qualificati del SSN, di atti recanti un giudizio tecnico di segno contrario, promanante da esperti

qualificati, al pari di quelli della ASL; c) l'assoluta inidoneità, all'uopo, della invocazione di generiche "medie" orarie, comechè tutt'affatto svincolate dalle peculiarità del caso concreto; d) l'assenza di evidenze scientifiche deponenti per la "sufficienza/insufficienza" di un certo monte orario di terapia ABA valevole sempre e comunque, per qualsivoglia bambino, al di là delle sue specifiche condizioni.

La scelta della Regione di utilizzare prioritariamente gli assegni di cura per favorire la permanenza al proprio domicilio dei disabili gravi o gravissimi, non autosufficienti, destinatari di PAI di cure domiciliari, e, solo in via residuale, come intervento socioassistenziale finalizzato a sostenere il carico di cura delle famiglie per le persone non autosufficienti che non ricevono assistenza domiciliare dalla ASL, costituisce correttamente un (esplicito) obiettivo strategico della politica sanitario-sociale adottata dalla Regione e non risulta manifestamente illogico, essendo la scelta di favorire i disabili con disabilità motoria che li costringe a letto anche in linea con la natura di sussidio sostitutivo dell'intervento a domicilio degli operatori socio-sanitari.

Rapporti tra Regione e strutture sanitarie

Un importante e particolarmente delicato contenzioso riguarda la materia sanitaria, incentrata principalmente sulle controversie attinenti al rapporto tra la Pubblica Amministrazione (Regione e Aziende sanitarie) e i soggetti autorizzati o accreditati per l'erogazione di prestazioni a carico del Servizio Sanitario Nazionale.

Nel contesto di un nutrito contenzioso in materia di rapporti tra strutture sanitarie accreditate e Servizio sanitario regionale si è ritenuta legittima la

fissazione retroattiva, compiuta in tempi ragionevoli, dei tetti di spesa per la remunerazione delle prestazioni sanitarie in regime di accreditamento, indipendentemente dalla previa fissazione dei livelli di fabbisogno di assistenza.

Il Tribunale ha trattato il contenzioso promosso dalle strutture sanitarie che, con una considerevole mole di ricorsi, hanno impugnato le deliberazioni della Giunta regionale, aventi ad oggetto l'assegnazione provvisoria per l'esercizio 2022 dei volumi massimi di prestazioni e dei correlati di spesa alle strutture sanitarie private accreditate per l'assistenza specialistica ambulatoriale.

Le deliberazioni regionali hanno segnato il passaggio dal sistema dei cosiddetti tetti "di branca" a quello dei tetti cc.dd. "di struttura" per ogni centro accreditato, superando la regola della compartecipazione delle strutture private accreditate all'utilizzo di un unico budget assegnato dalla Regione all'ASL, prevedendo un limite di spesa per ciascuna di esse, tra le quali è ripartito il budget della branca specialistica, in base al peso percentuale della media semplice della produzione erogata negli anni precedenti.

Nel corpo delle pronunce è stata vagliata la legittimità della cosiddetta "clausola di salvaguardia", inserita nei contratti ex art. 8-quinquies del d.lgs. n. 502/92, comportante l'accettazione incondizionata del contenuto dei provvedimenti di determinazione del tetto di spesa, rinunciando a intraprendere o coltivare qualunque contenzioso, con l'effetto di ricollegare la mancata sottoscrizione del contratto e l'accettazione della clausola alla sospensione del rapporto di accreditamento.

Il Tribunale ha riaffermato, sulla scorta della giurisprudenza del Consiglio di Stato, la legittimità della clausola, fondata sulla primaria esigenza del rigoroso rispetto dei vincoli di spesa.

Il Tribunale, in un'articolata vicenda, ha espresso il proprio avviso in ordine all'apertura del mercato sanitario a nuovi operatori, in virtù di un'esigenza rappresentata nel ricordato parere dell'AGCM, ritenendo che una visione dinamica e una valutazione periodicamente rinnovata, aperta alla comparazione tra l'operatore già accreditato e il soggetto che aspira ad esserlo, migliora l'allocazione delle risorse disponibili, ne consente una maggiore efficacia e, di riflesso, un vantaggio in termini di risparmio della spesa sanitaria.

Il Tribunale ha pubblicato numerose pronunce (per tutte, la sentenza del 10 marzo 2023 n. 1559), con le quali si è proceduto all'esame integrale delle questioni dedotte dalle ricorrenti, tra cui la legittimità del criterio della spesa storica per la determinazione del tetto individuale, contestata sulla base della necessità di superare le posizioni asseritamente "cristallizzate" degli operatori esistenti e di ripartire il budget tenendo conto di criteri che privilegino l'efficienza della struttura sanitaria, in un'ottica pro-concorrenziale, quella peraltro sottolineata dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, col parere reso alla Regione il 3 marzo 2022.

I ricorsi sono stati parzialmente accolti, per il denunciato deficit istruttorio, ordinando alla Regione, anche tenuto conto dell'innovazione introdotta, di consentire alla struttura interessata un'adeguata conoscenza delle modalità attraverso le quali è pervenuta alla determinazione del tetto individuale di spesa sulla base dei criteri previsti (fatturato storico, decurtazioni applicate, situazioni particolari, ecc.).

Su questione sollevata da questo Tribunale la Corte costituzionale ha accolto la questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 8, comma 2, della legge della Regione Campania 22 aprile 2003, n. 8 (Realizzazione, organizzazione, funzionamento delle Residenze Sanitarie Assistenziali Pubbliche e Private – RR.SS.AA.) nella parte in cui prevede che il fabbisogno di centri diurni per anziani sia «non superiore ad una [struttura] per ogni distretto sanitario di base.».

Ambiente

La realizzazione delle infrastrutture, pur comportando una compressione dei poteri urbanistici conformativi ordinariamente spettanti all'Amministrazione competente, non consente di derogare alle discipline poste a tutela degli interessi differenziati, come quello naturalistico-ambientale, in quanto espressione dei principi fondamentali della Costituzione né tantomeno consente la compressione di interessi paesaggistici presidiati da idonei vincoli.

In materia ambientale oltre ai beni fondamentali del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, è stato valorizzato il bene primario della salute, la cui soglia di tutela giurisdizionale, nella relativa declinazione di salvaguardia dei valori ambientali, è stata anticipata al livello di oggettiva presunzione di lesione.

La tutela dell'ambiente si connota per una peculiare ampiezza nel riconoscimento della legittimazione partecipativa e del coinvolgimento dei soggetti potenzialmente interessati, come è dimostrato dalle scelte legislative in materia, in specie in tema di valorizzazione degli interessi diffusi.

Attività economiche

Il Tribunale, nella delicata materia della gestione delle attività economiche, si è occupato dei diversi aspetti della loro regolamentazione, attuata da norme poste a realizzare un adeguato contemperamento tra interesse pubblico e privato.

Sono venuti in rilievo aspetti applicativi sia della normativa nazionale che di quella regionale in materia di commercio; nonché le ulteriori disposizioni a carattere regolamentare, che trovano fonte nella norma primaria, con le quali sono state disciplinate le problematiche relative ai centri storici.

E' noto che i consistenti flussi turistici che interessano le città d'arte, e nella nostra Regione particolarmente la città di Napoli, hanno posto un problema di regolamentazione dell'esercizio delle attività commerciali, specie per quelle di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande. In tale ottica il Comune di Napoli ha adottato una innovativa disciplina tendente alla tutela integrata delle attività economiche, della gestione dei flussi turistici e del valore urbanistico ambientale dei centri storici, che ha inciso sulla possibilità di insediamento di nuove attività di somministrazione nel centro storico, introducendo una moratoria triennale.

Il Tribunale si è pronunciato sulla legittimità di questa regolamentazione, riguardante l'apertura di una nuova attività di somministrazione nella strada dei presepi via San Gregorio Armeno, nota in tutto il Mondo per l'attività artigianale che vi si svolge e richiama visitatori da tanti paesi.

La regolamentazione adottata al riguardo dal Comune è stata ritenuta coerente con le finalità indicate dalla normativa primaria e con un adeguato ed equilibrato sviluppo delle attività commerciali nel centro storico, ritenendosi la disciplina attuata del tutto coerente, logica e finalizzata alla tutela di plurimi valori tutelati dalla Costituzione: la tutela dei beni culturali e la tutela delle iniziative imprenditoriali.

Particolarmente consistente è stato il contenzioso afferente contributi e finanziamenti pubblici alle attività economiche ed in agricoltura, nell'ambito del quale è necessario garantire il rispetto della assegnazione dei fondi

secondo i criteri e le finalità perseguite dalle misure di sostegno alle attività economiche, specialmente nel delicato contesto delle misure PNRR.

In tale ambito, anche in applicazione del nuovo rito accelerato disegnato dalla specifica legislazione, il Tribunale ha adottato decisioni in tempi rapidissimi, consentendo l'efficienza e la tempestività dell'azione amministrative per il rispetto dei termini richiesti dalle assegnazioni dei relativi fondi ed il conseguimento degli obiettivi del PNRR.

Nel contenzioso afferente le attività economiche e finanziamenti, si pongono sovente questioni relative alla natura di aiuti di Stato delle relative sovvenzioni, e dunque alla loro compatibilità con il regime comunitario, controversie nelle quali il Giudice amministrativo agisce sia direttamente, sia in funzione multilivello in collaborazione con le Autorità della UE, specialmente la Commissione.

Nell'ambito di una controversia riguardante la concessione di aiuti ad imprese esercenti attività di trasporto pubblico locale è venuto in rilievo l'aspetto della modalità di recupero degli aiuti di Stato nei confronti del soggetto a cui sia transitato l'aiuto da parte del beneficiario primario.

Il Tribunale ha rilevato dei dubbi di compatibilità comunitaria nella pertinente normativa nazionale che consente all'Autorità Nazionale interna l'individuazione del cd. beneficiario in estensione, con valutazioni che sembrano restringere indebitamente le competenze della Commissione sulla individuazione dei destinatari dell'aiuto e sul riscontro della sussistenza della continuità economica tra imprese.

Pertanto il Tribunale ha sollevato relativa questione con rinvio pregiudiziale di interpretazione dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione in ordine al procedimento composto di recupero degli aiuti di Stato.

Al fine di bilanciare gli oneri di fiscalità generale è stata ritenuta legittima la scelta amministrativa di prevedere l'istituzione di una addizionale comunale sui diritti aeroportuali di imbarco per i voli in partenza dall'Aeroporto di Napoli Capodichino poiché si tratta di una misura funzionalmente preordinata al ripianamento del disavanzo che non incide sulla platea dei cittadini residenti nel territorio comunale, quanto piuttosto sul fatto dell'utilizzo del bene "aeroporto" e dei correlativi servizi, oltre che delle esternalità che sono inevitabilmente riconnesse all'utilizzo e che giustificano la misura del prelievo in questione.

Appalti e contratti pubblici

Questo Tribunale è in linea con i tempi di definizione dei giudizi riguardanti gli affidamenti di contratti.

Del resto l'esigenza di garantire la realizzazione degli ambiziosi obiettivi di spesa posti dal PNRR sembra trovare un'adeguata risposta nel nuovo codice dei contratti pubblici che ha attribuito rilievo prioritario al "risultato", quale espressione del principio, oramai recepito dalla giurisprudenza amministrativa, della prevalenza della sostanza sulla forma.

Un settore di particolare rilevanza riguarda le aste elettroniche nelle quali l'esigenza della massima partecipazione deve coniugarsi con quella del rispetto di regole formali e tecniche.

Un nutrito contenzioso ha riguardato la partecipazione a gare (in particolare di servizi di relevantissimo importo) nel quale è venuto in rilievo il rispetto delle normative pro-concorrenziali volte ad impedire la formazione di "cartelli".

Particolarmente delicata è la problematica del rapporto tra annullamento dell'aggiudicazione e sorte del contratto. Si è riconosciuta la possibilità per l'amministrazione di esercitare il potere di annullamento in autotutela dell'aggiudicazione della gara, anche dopo la stipulazione del contratto, con conseguente inefficacia di quest'ultimo, stante la stessa consequenzialità tra aggiudicazione e stipulazione del contratto.

In tema di appalti pubblici il Tribunale ha affrontato numerose questioni concernenti i più svariati aspetti delle procedure di evidenza pubblica.

Tra le più rilevanti si segnalano quelli sui requisiti di partecipazione e sui rapporti tra consorzi e singoli soggetti consorziati.

Edilizia

Con riguardo alla tematica del governo del territorio e della lotta all'abusivismo edilizio, sono state affrontate le problematiche relative alle numerose richieste di condono che pervengono alle amministrazioni locali.

Parte rilevante del contenzioso del Tribunale relativo all'anno 2023, in linea con quanto avvenuto negli anni precedenti, è stata originata dalle impugnazioni delle ordinanze di demolizione rispetto alle quali è stato affrontato – in relazione a quanto statuito dalla Adunanza Plenaria 11 ottobre 2023, n. 16 – il profilo relativo alle conseguenze dell'inadempimento all'ingiunzione di demolizione nel termine di 90 giorni.

Le misure di contrasto della criminalità organizzata

Il Tribunale nel corso dell'anno ha pronunciato numerose sentenze su ricorsi aventi ad oggetto le informazioni ostative antimafia adottate dalle Prefetture. Dall'analisi dei provvedimenti antimafia adottati dalle Prefetture di Napoli, Caserta e Benevento, Caserta e Benevento, si ha una conferma che la

camorra, l'organizzazione sistemica criminale operante nel territorio della Campania, si afferma nel tessuto sociale ed economico per la sua tendenza ad inserirsi nei settori dell'imprenditoria legale piegandone le regole e gli equilibri ai propri scopi tendenti a consolidare il proprio potere ed a perseguire il profitto.

Le organizzazioni camorristiche mostrano ormai una grande disinvoltura nel creare un vero e proprio sistema economico ramificato finalizzato, da un lato, al riciclaggio dei proventi da attività illecite e, dall'altro, ad accumulare ulteriori risorse economiche.

Operando in contemporanea su due crinali, il mercato illecito e quello legale. In questo senso la camorra, al pari di altre organizzazioni criminali operanti in Italia, non pratica alcuna separazione fra loro ma anzi ne favorisce una costante osmosi, strumentale a garantire un'ininterrotta circolazione dei flussi finanziari.

La capacità di controllo capillare nel territorio in cui operano comporta inevitabilmente un progressivo condizionamento degli insediamenti produttivi, soprattutto quelli micro o medi, con effetti quantomeno distorsivi delle buone regole della concorrenza e del rispetto del libero mercato.

In questo senso, la normativa della documentazione antimafia si colloca a pieno titolo nell'ambito della disciplina pro-concorrenziale, dal momento che la presenza di imprese legate alla criminalità organizzata impedisce lo sviluppo di una economia di mercato.

Le misure amministrative antimafia postulano, pertanto, la necessità di un approccio "elastico" nell'individuazione della copertura legislativa affinché, tramite un continuo adeguamento degli strumenti normativi, già di per sé ampi e variegati, si possa efficacemente contrastare il rapido cambiamento

dei metodi mafiosi, tenendo anche conto del complesso quadro di interessi in campo.

Il nuovo istituto della prevenzione collaborativa attua in pieno il principio di ragionevolezza che deve permeare gli istituti giuridici nel perseguimento degli obiettivi posti, individuando con equilibrio modalità idonee a conseguire il risultato voluto, incidendo su altri diritti ed interessi nei limiti in cui ciò è necessario.

Il Tribunale ha in generale confermato gli orientamenti propri e della giurisprudenza amministrativa consolidatisi in materia di informative antimafia. Si segnalano in materia alcune pronunce relative al controllo giudiziario – l’istituto disciplinato dall’art. 34-bis d. lgs. 159/2011 – ed ai suoi effetti sulla partecipazione alle procedure di gara nonché alle richieste di aggiornamento della posizione dell’impresa già colpita da interdittiva.

Il Tribunale ha affrontato anche la delicata questione dei rapporti tra controllo giudiziario, a cui possono essere sottoposte le imprese attinte da informazione interdittiva antimafia (ex art. 34-bis Testo unico antimafia), e partecipazione alle procedure di gara. In particolare il Tribunale, chiamato a decidere della legittimità dell’esclusione dalla gara di un’impresa attinta da un provvedimento antimafia, successivamente ammessa al controllo giudiziario, ha rilevato come quest’ultimo consente all’impresa di operare legittimamente sul mercato ed anzi le impone di dimostrare l’occasionalità dei contatti controindicati e la dissociazione da tali contatti, attraverso veri e propri atti di *self-cleaning*. Il che, tuttavia, può accadere solo al momento dell’ammissione dell’impresa al controllo stesso. Il decreto, adottato in applicazione dell’art. 34-bis del d.lgs. n. 159/2011, infatti, non modifica il giudizio, in ordine alla sussistenza dei pericoli di infiltrazione mafiosa, già espresso in sede d’emissione dell’interdittiva antimafia, atteso che “non costituisce un superamento dell’interdittiva, ma in un certo modo ne conferma la sussistenza”. Il controllo giudiziario, quindi, seppur idoneo a sospendere temporaneamente gli effetti della misura interdittiva, non elimina gli effetti, medio tempore prodotti dall’interdittiva stessa, nei rapporti in corso.

In ordine alle istanze di aggiornamento della posizione antimafia, da parte di soggetti già colpiti da interdittiva, il Tribunale ha chiarito che l’art. 91, comma 5, ultimo periodo, del d.lgs. n. 159 del 2011 introduce un obbligo per l’autorità prefettizia di provvedere sull’istanza di aggiornamento, come può evincersi sia mediante l’interpretazione letterale - posto che il legislatore ha utilizzato

il termine 'aggiorna' - sia mediante quella funzionale, tenuto conto che la ratio è di perseguire il bilanciamento tra l'interesse pubblico a non consentire alla Pubblica amministrazione di contrattare con soggetti sospettati di collusione con la criminalità organizzata e quello privato di garantire il diritto al libero esercizio dell'attività economica allorquando venga accertato "il venir meno delle circostanze rilevanti ai fini dell'accertamento dei tentativi di infiltrazione mafiosa".

Giustizia amministrativa ed intelligenza artificiale

Non può essere sottaciuta l'importanza crescente della cd. *giustizia predittiva*, tema al centro di un dibattito internazionale.

Come quella di “*intelligenza artificiale*”, anche la locuzione “*giustizia predittiva*” non ha una perimetrazione precisa.

Con essa, ci si riferisce all'utilizzo, nell'ambito dell'attività giurisdizionale, di tecnologie avanzate di intelligenza artificiale e, in particolar modo considerando i recenti notevoli progressi dei sistemi di *Intelligenza artificiale generativa* che utilizza il linguaggio naturale (i cd. Large Language Model).

Applicazioni che sono ormai al centro di un dibattito mediatico senza precedenti, come ChatGPT, connotate da una dilagante diffusione in tutti i settori e dalla estrema facilità d'uso, mostrano notevoli abilità di elaborare, comprendere e redigere testi in linguaggio naturale, anche in settori specialistici come quello giuridico.

La parola chiave per affrontare le nuove sfide è una: consapevolezza.

Sotto il primo profilo, la promessa della giustizia predittiva è quella di aumentare la prevedibilità delle decisioni legali e intercetta l'aspirazione alla certezza del diritto, all'efficienza del servizio giustizia, alla calcolabilità delle azioni in funzione delle loro conseguenze da parte di cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni.

La stessa locuzione dai contorni ancora non definiti risuona dell'eco della sua origine nei sistemi di Common Law, dove vige la regola che anche un solo precedente può vincolare la decisione futura (secondo il principio dello “Stare Decisis”).

Mentre negli ordinamenti di Civil Law come il nostro, anche se in settori dalla forte caratterizzazione giurisprudenziale come il diritto amministrativo, le sentenze vanno motivate sulla base dei principi e delle regole previste dal legislatore, anche se incardinate nella Carta Costituzionale e da ultimo la giurisprudenza amministrativa ha rimarcato la priorità del criterio di interpretazione testuale (sentenza del Consiglio di Stato 8610/2023).

Il percorso anche di acquisizione della consapevolezza di benefici e rischi connessi all'uso dei sistemi di Intelligenza artificiale nella giustizia è ancora all'inizio.

Nell'ordinamento giuridico europeo, l'argomento infervora anche per effetto dell'impatto mediatico dell'AI ACT, il Regolamento sull'intelligenza artificiale, proposto nel 2021 dalla Commissione e che dovrebbe essere giunto alla sua fase finale. Qualora dovesse essere adottato entro il primo semestre del 2024, esso sarà destinato a disciplinare per i prossimi anni anche i sistemi cd. di “giustizia predittiva”, classificati dal regolatore europeo ad “alto rischio”, con conseguenti stringenti obblighi a carico di chi li utilizza professionalmente.

Su questo fronte è impegnato anche il Consiglio d'Europa, tramite la Commissione Europea per l'Efficienza della Giustizia (CEPEJ; che ha tra gli osservatori l'associazione europea dei giudici amministrativi), alle prese negli ultimi mesi con la rivisitazione dei documenti sui principi etici nell'uso dell'Intelligenza artificiale nei sistemi giurisdizionali proprio per tener conto delle più recenti innovazioni tecnologiche.

L'immediata ricaduta per giudici, avvocati, tirocinanti, funzionari dell'Ufficio del Processo e tutti coloro che lavorano nel sistema giustizia è pertanto quella di diventare protagonisti consapevoli della nuova Era Digitale, cioè di seguire attivamente e con la massima dedizione l'evoluzione in atto, ripensando già adesso alle competenze necessarie per affrontare le

nuove sfide anche da parte delle nuove generazioni di giuristi, allo scopo di trarre dalle nuove tecnologie i benefici promessi in termini di efficienza e certezza, ma nel rispetto dei principi di legalità, imparzialità, indipendenza, spiegabilità delle decisioni.

Il rischio che si intravede all'orizzonte, passata la prima fase anche della resistenza culturale all'innovazione e quando prima o poi la tecnologia diventerà ausilio quotidiano dei giuristi, è quello di un eccessivo affidamento su decisioni automatizzate che potrebbero mancare di quella sensibilità giuridica essenziale che caratterizza il nostro lavoro.

La nostra responsabilità sarà quindi duplice: da un lato, dobbiamo essere aperti all'innovazione e al miglioramento dell'efficienza del nostro lavoro tramite l'uso della tecnologia, cooperando ciascuno con la propria professionalità ed interloquendo sempre di più con esperti delle scienze computazionali.

Dall'altro, dobbiamo rimanere vigili custodi dei principi fondamentali della giustizia, assicurando che l'uso della giustizia predittiva rispetti i diritti fondamentali e i principi democratici su cui si basa il nostro sistema legale.

La giustizia amministrativa in coerenza con gli assetti organizzativi europei

La giustizia amministrativa, lungi dal creare aree di privilegio giurisdizionale per le pubbliche amministrazioni, ha ampliato le occasioni di tutela dei singoli e consente di giungere – pur con strumenti ed esiti variabili da un ordinamento all'altro – fino nei recessi più intimi della sfera amministrativa, come la discrezionalità.

La giurisdizione amministrativa, implicante un corpo giudiziario distinto o separato da quello ordinario e regole processuali in tutto o in parte diverso da quelle generali, è indubbiamente asimmetrica rispetto alla funzione giurisdizionale “generale”.

I vari sistemi di giustizia amministrativa hanno trovato il costante supporto dei giudici costituzionali, compresa la nostra Corte costituzionale che ha fatto propria la tesi della unità non organica, ma funzionale di giurisdizione.

Nella prospettiva poi dell’effettività della tutela, una più attuale accezione dello Stato di diritto non si accontenta del rispetto di modelli formali di giurisdizione, ma privilegia sistemi di tutela nei confronti della pubblica amministrazione capaci di adeguarsi al continuo cangiare della funzione amministrativa e dei rapporti autorità e cittadini; favorisce l’integrazione della tutela giurisdizionale con vari strumenti di tutela amministrativa.

Per un tema “di tradizione”, come quello dei modelli di giustizia amministrativa, è inconfutabile il deperimento del modello monistico con prevalenza del giudice ordinario, per la prevalenza di organi e procedure specifiche per le questioni amministrative.

Allo stesso tempo, i sistemi dualistici mostrano come il giudice amministrativo ed il suo processo siano stati progressivamente avvicinati, per quanto compatibile con la natura delle cause trattate, al modello generale del processo civile.

Emerge poi ovunque l’interesse ordinamentale a calibrare la disciplina della giustizia amministrativa per garantire la piena ed effettiva tutela degli interessati; nonché la specificità del contenzioso con la pubblica amministrazione.

Infatti, il principio della “parità delle armi” non preclude il rilievo delle peculiarità dell’interesse pubblico coinvolto, bensì solo della supremazia dello stesso. Il tipo di disciplina è frutto principalmente dell’autonomo sviluppo proprio di ogni ordinamento, ed in tal senso si può parlare, come accennato all’inizio, di uno dei settori in cui ha ancora senso una comparazione giuridica nel quadro dell’Unione europea.

Conclusioni

Siamo consapevoli di operare in un contesto non sempre facile in cui le richieste di giustizia rivolte al Tribunale costituiscono il rimedio estremo del cittadino e soprattutto di quello più debole.

Il Giudice amministrativo non recederà dallo svolgere il ruolo di garanzia che gli hanno affidati i Padri costituenti e con questo obiettivo dichiaro aperto l’anno giudiziario del Tribunale amministrativo regionale della Campania.

T.A.R. CAMPANIA - NAPOLI

STATISTICHE ANNO 2023

GRAFICI E TAVOLE

- TAV. 1: RICORSI DEPOSITATI NEL 2022 E NEL 2023
- TAV. 2: SENTENZE PUBBLICATE NEL 2022 E NEL 2023
- TAV. 3: ORDINANZE CAUTELARI PUBBLICATE NEL 2022 E NEL 2023
- TAV. 4: ORDINANZE COLLEGIALI PUBBLICATE NEL 2022 E NEL 2023
- TAV. 5: ORDINANZE PRESIDENZIALI PUBBLICATE NEL 2022 E NEL 2023
- TAV. 6: DECRETI DECISORI PUBBLICATI NEL 2022 E NEL 2023
- TAV. 7: DECRETI CAUTELARI PUBBLICATI NEL 2022 E NEL 2023
- TAV. 8: DECRETI INGIUNTIVI PUBBLICATI NEL 2022 E NEL 2023
- TAV. 9: RICORSI PENDENTI ANNI 2022 E 2023
- TAV. 10: RICORSI DEPOSITATI DAL 1974 AL 2023
- TAV. 11: RICORSI DEFINITI DAL 1974 AL 2023
- TAV. 12: RAFFRONTO TRA RICORSI DEPOSITATI E RICORSI DEFINITI
DAL 1974 AL 2023
- TAV. 13: PENDENZA GENERALE DAL 2007 AL 2023
- TAV. 14: SENTENZE PUBBLICATE DAL 2013 AL 2023
- TAV. 15: ORDINANZE CAUTELARI PUBBLICATE DAL 2013 AL 2023
- TAV. 16: ORDINANZE COLLEGIALI PUBBLICATE DAL 2013 AL 2023
- TAV. 17: ORDINANZE PRESIDENZIALI PUBBLICATE DAL 2013 AL 2023
- TAV. 18: DECRETI DECISORI PUBBLICATI DAL 2013 AL 2023
- TAV. 19: DECRETI CAUTELARI PUBBLICATI DAL 2013 AL 2023
- TAV. 20: DECRETI INGIUNTIVI PUBBLICATI DAL 2013 AL 2023

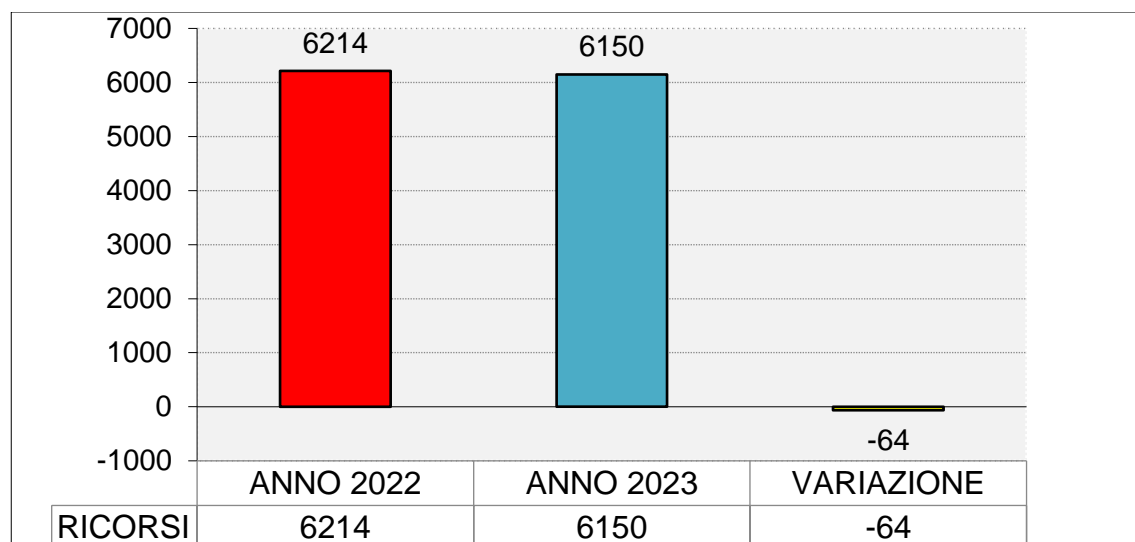
**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA CAMPANIA
NAPOLI**

TAV. 1

RICORSI DEPOSITATI NEL 2022 E NEL 2023

ANNO 2022	ANNO 2023	VARIAZIONE	%
6214	6150	-64	-1,03%

GRAFICO RICORSI DEPOSITATI 2022/2023



MOTIVI AGGIUNTI DEPOSITATI NEL 2022 E NEL 2023

ANNO 2022	ANNO 2023	VARIAZIONE	%
872	1067	195	22,36%

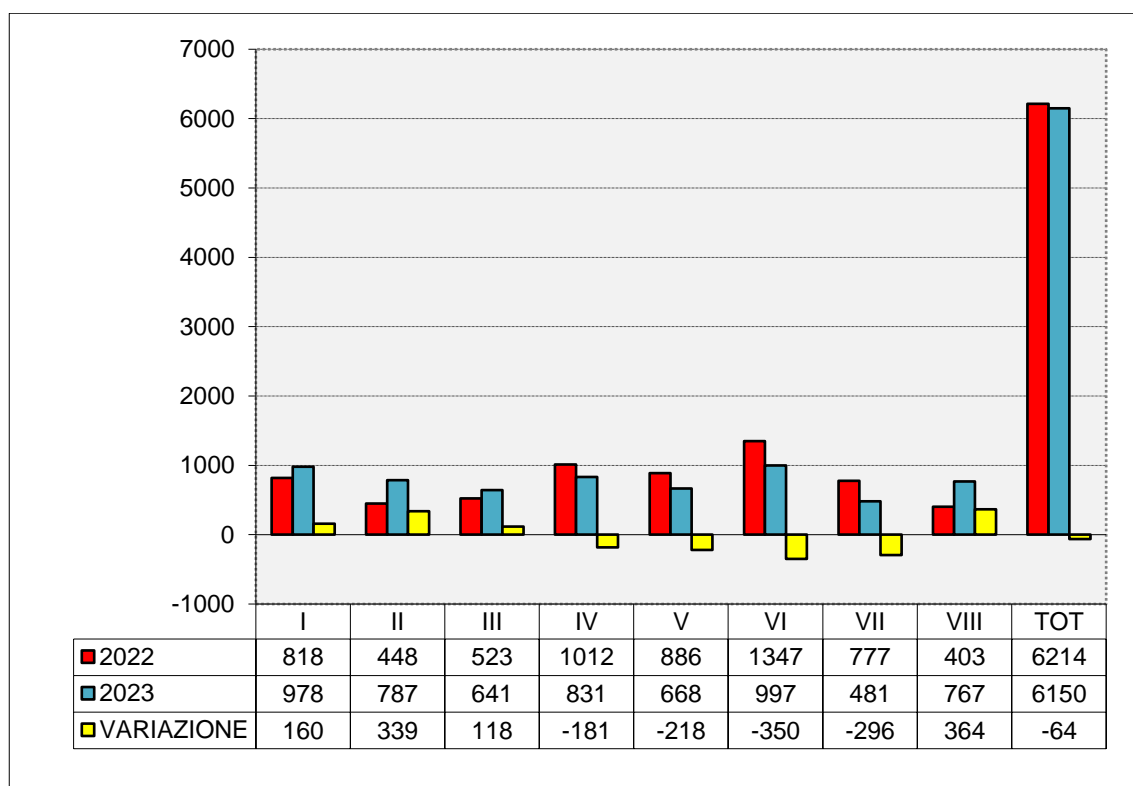
RICORSI DEPOSITATI PER CLASSIFICAZIONE 2022/2023

CLASSIFICAZIONI	2022	2023	VARIAZIONE
ACCESSO A DOC.	426	291	-135
AGRICOL. E FORESTE	7	14	7
AMBIENTE	53	33	-20
ANIMALI	10	18	8
ANTICHITA' E BELLE A.	3	2	-1
APPALTI PUBBL. S.e F.	306	303	-3
ARMI	90	97	7
AUTORIZZ. e CONCESS.	185	86	-99
BENI PAESAGGISTICI	40	34	-6
CACCIA E PESCA	2	1	-1
CARABINIERI	28	31	3
CITTADINANZA	6	6	0
COMMERCIO, ARTIGIAN.	52	45	-7
COMUNE E PROVINCIA	68	103	35
CONCORSI	154	146	-8
DEMANIO STAT. E REG.	57	52	-5
EDILIZIA, URBANISTICA	1214	1130	-84
ELEZIONI	10	10	0
ENTI PUBBL. IN GENER.	669	668	-1
ESECUZ. DEL GIUDICATO	855	866	11
ESPROPR. X PUB. UTIL.	48	39	-9
FARMACIA	15	15	0
FORZE ARMATE	0	0	0
INDUSTRIA	12	6	-6
INFORMATIVA ANTIMAFIA	47	104	57
INQUINAMENTO	2	0	-2
ISTRUZIONE	390	573	183
LEVA MILITARE/MILITARI	40	30	-10
MAGISTRATI	7	1	6
ORD. CONT. E URGENTI	42	46	4
PNRR	1	1	0
POLIZIA DI STATO	34	34	0
POLIZIA PENITENZIARIA	29	23	-6
PREVIDENZA E ASSISTENZA	79	68	-11
PROFESS. E MESTIERI	38	21	-17
PUBBLICO IMPIEGO	51	69	18
REGIONE	8	10	2
SERVIZI PUBBLICI	43	104	61
SERV. SANITARIO NAZ.	563	418	-145
SICUREZZA PUBBLICA	49	71	22
SILENZIO DELLA PA	114	227	113
STRANIERI	272	238	-34
UNIVERSITA'	48	32	-16
URBANISTICA	47	84	37
TOTALE	6214	6150	-64

RICORSI DEPOSITATI PER SEZIONE NEL 2022 E NEL 2023

SEZ.	2022	2023	VARIAZIONE
I	818	978	160
II	448	787	339
III	523	641	118
IV	1012	831	-181
V	886	668	-218
VI	1347	997	-350
VII	777	481	-296
VIII	403	767	364
TOT	6214	6150	-64

GRAFICO RICORSI DEPOSITATI PER SEZIONE 2022/2023

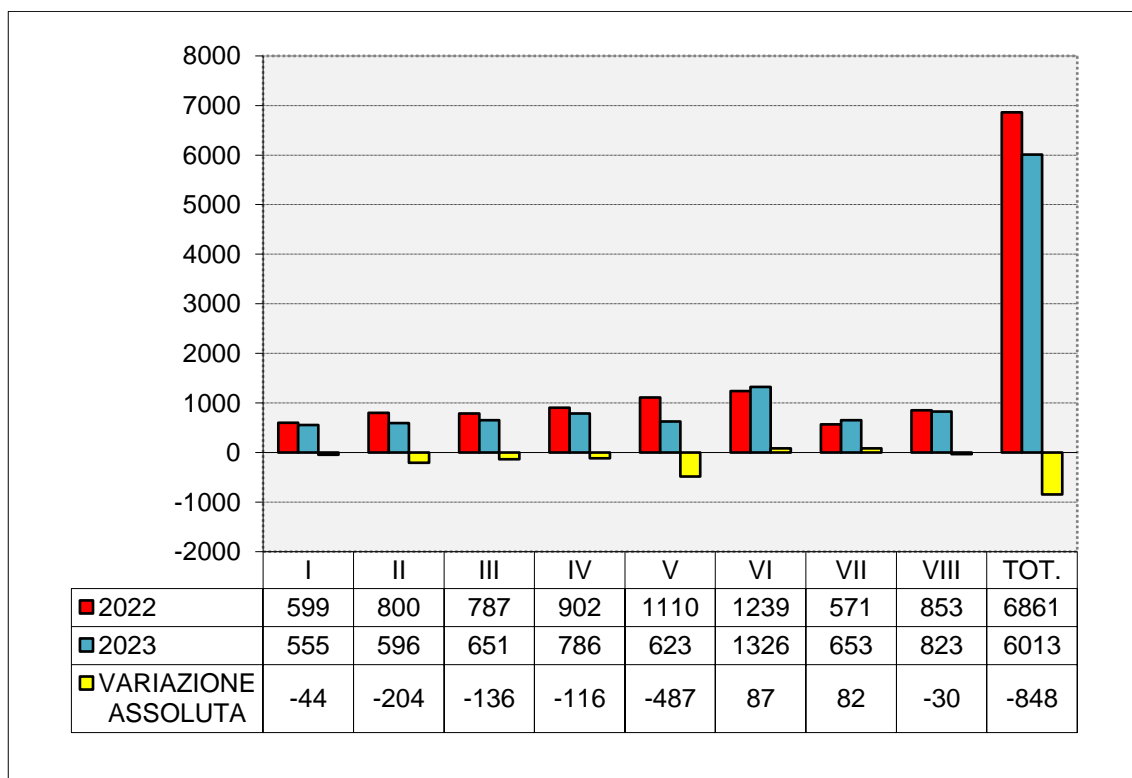


TAV. 2

SENTENZE PUBBLICATE NEL 2022 E NEL 2023

SEZIONI	2022	2023	VARIAZIONE
I	599	555	-44
II	800	596	-204
III	787	651	-136
IV	902	786	-116
V	1110	623	-487
VI	1239	1326	87
VII	571	653	82
VIII	853	823	-30
TOT.	6681	6013	-848

GRAFICO SENTENZE 2022/2023

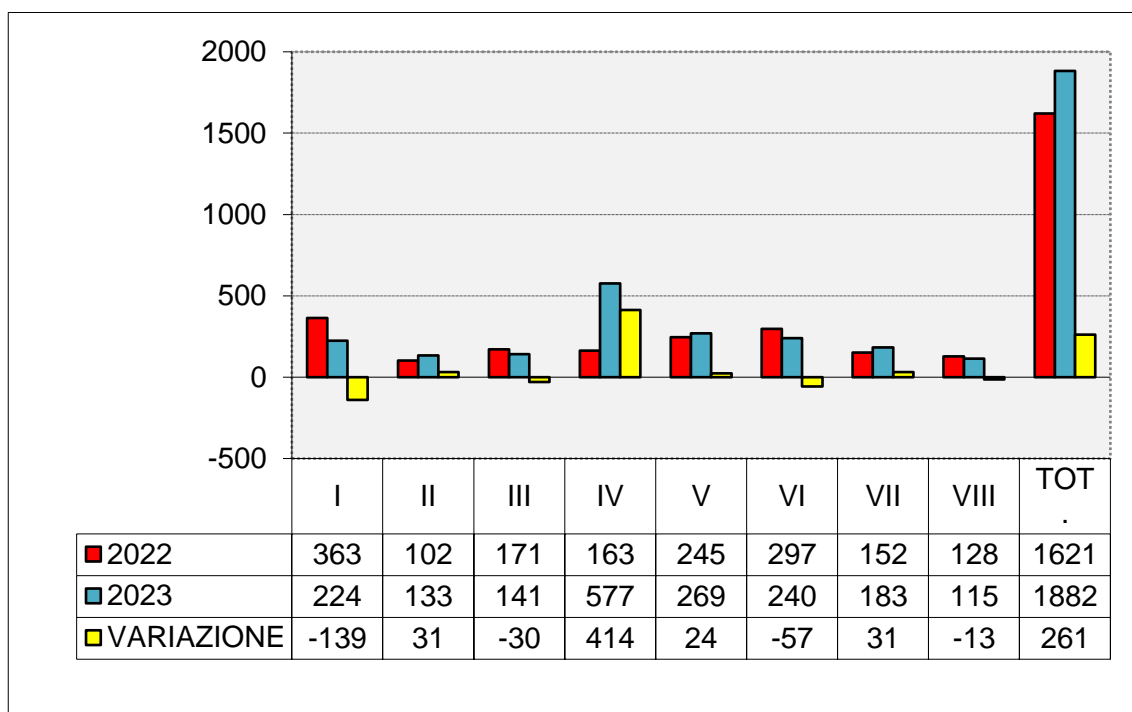


TAV. 3

ORDINANZE CAUTELARI PUBBLICATE NEL 2022 E NEL 2023

SEZIONI	2022	2023	VARIAZIONE
I	363	224	-139
II	102	133	31
III	171	141	-30
IV	163	577	414
V	245	269	24
VI	297	240	-57
VII	152	183	31
VIII	128	115	-13
TOT.	1621	1621	261

GRAFICO SOSPENSIVE 2022/2023

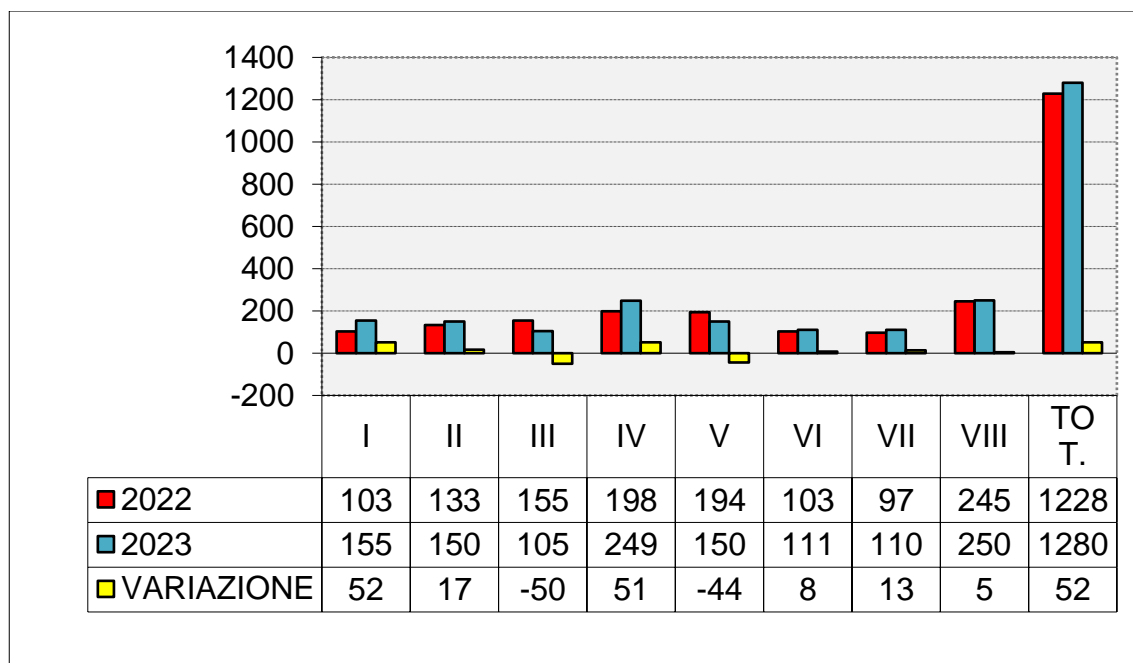


TAV. 4

ORDINANZE COLLEGIALI PUBBLICATE NEL 2022 E NEL 2023

SEZIONI	2022	2023	VARIAZIONE
I	103	155	52
II	133	150	17
III	155	105	-50
IV	198	249	51
V	194	150	-44
VI	103	111	8
VII	97	110	13
VIII	245	250	5
TOT.	1228	1280	52

GRAFICO ORDINANZE COLLEGIALI 2022/2023

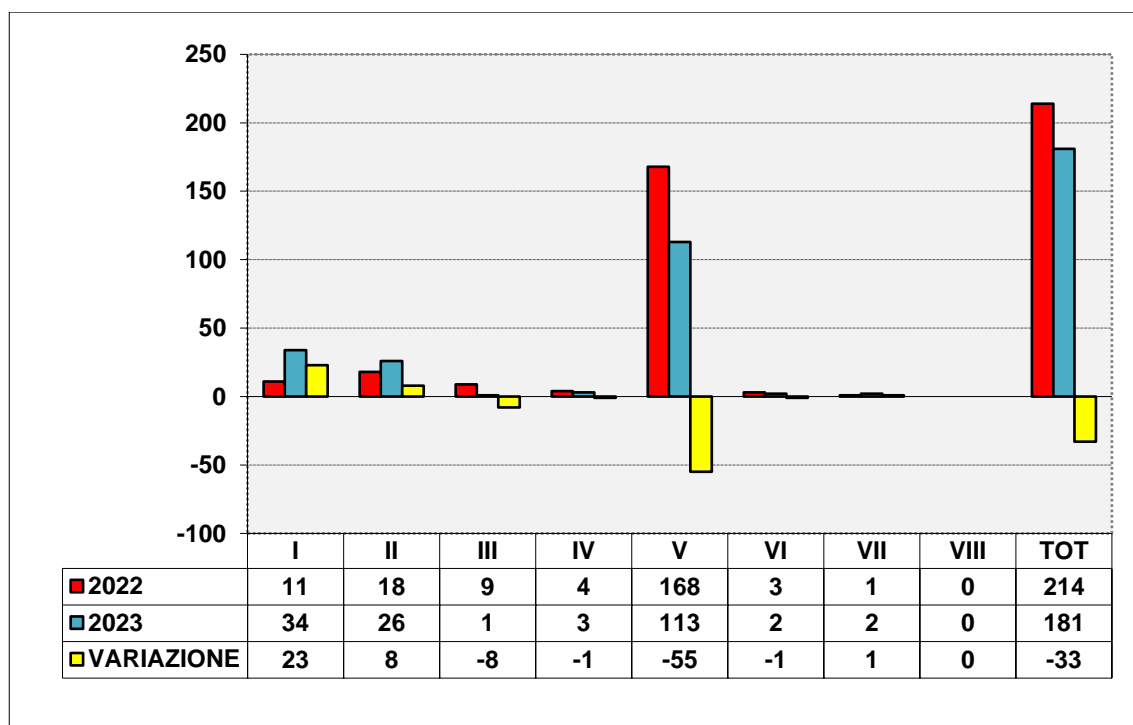


TAV. 5

ORDINANZE PRESIDENZIALI PUBBLICATE NEL 2022 E NEL 2023

SEZIONI	2022	2023	VARIAZIONE
I	11	34	23
II	18	26	8
III	9	1	-8
IV	4	3	-1
V	168	113	-55
VI	3	2	-1
VII	1	2	1
VIII	0	0	0
TOT	214	181	-33

GRAFICO ORDINANZE PRESIDENZIALI 2022/2023

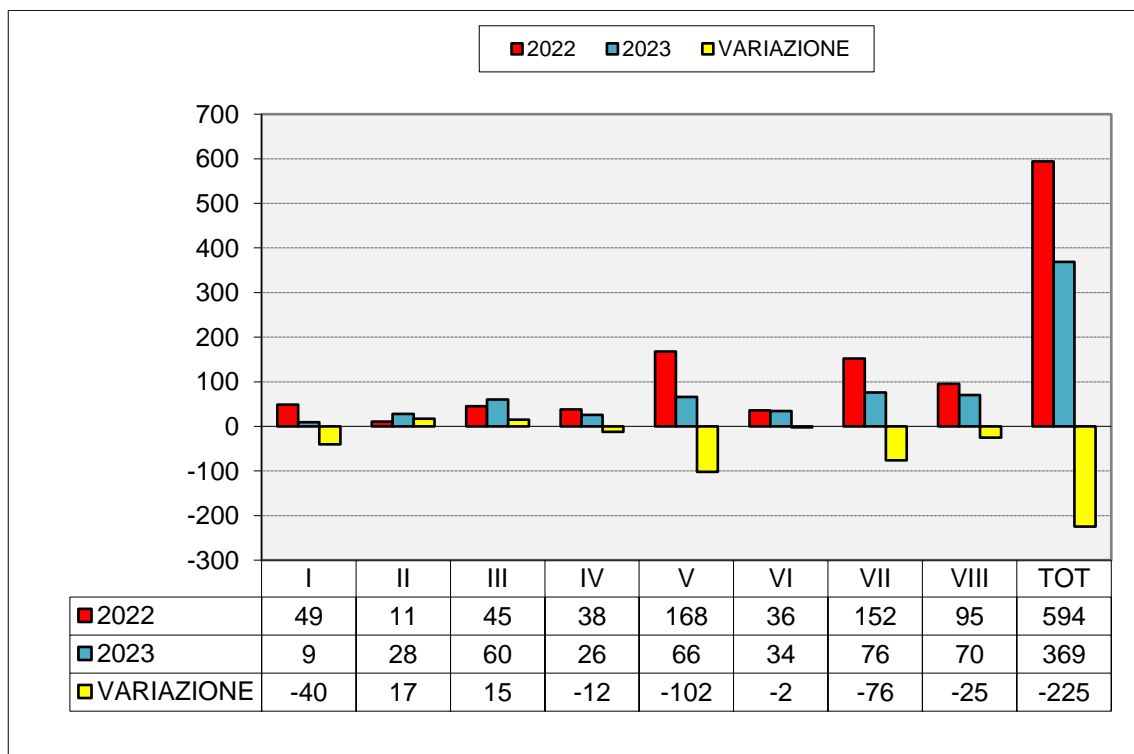


TAV. 6

DECRETI DECISORI PUBBLICATI NEL 2022 E NEL 2023

SEZIONI	2022	2023	VARIAZIONE
I	49	9	-40
II	11	28	17
III	45	60	15
IV	38	26	-12
V	168	66	-102
VI	36	34	-2
VII	152	76	-76
VIII	95	70	-25
TOT	594	369	-225

GRAFICO DECRETI DECISORI 2022/2023

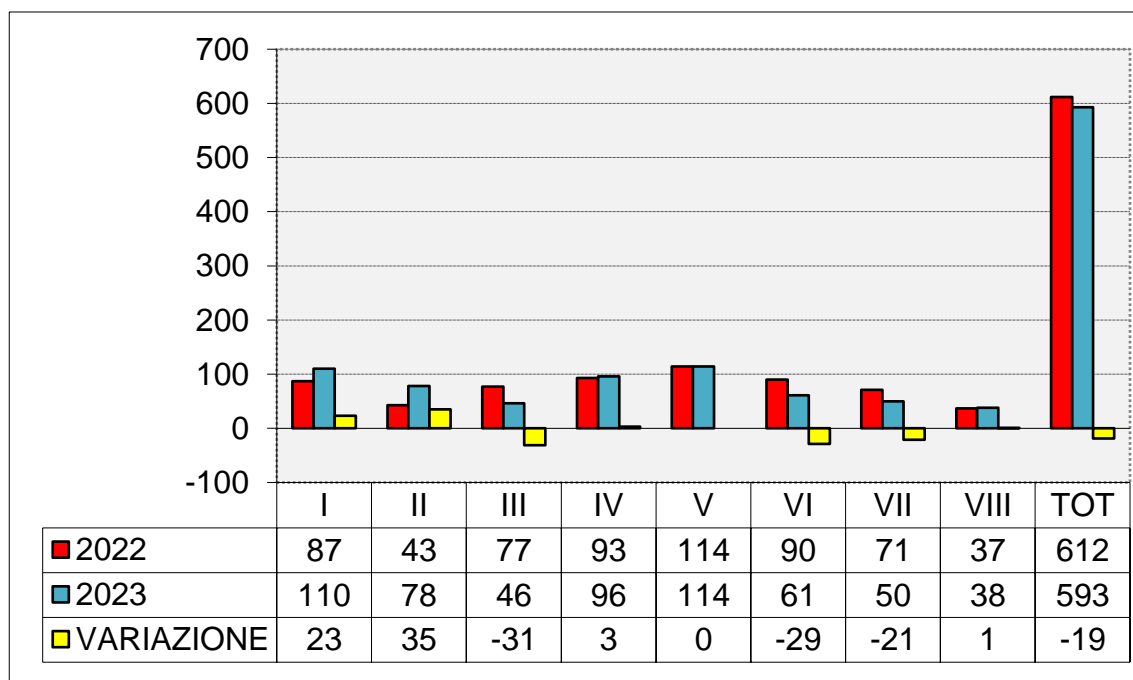


TAV. 7

DECRETI CAUTELARI PUBBLICATI NEL 2022 E NEL 2023

SEZIONI	2022	2023	VARIAZIONE
I	87	110	23
II	43	78	35
III	77	46	-31
IV	93	96	3
V	114	114	0
VI	90	61	-29
VII	71	50	-21
VIII	37	38	1
TOT	612	593	-19

GRAFICO DECRETI CAUTELARI 2022/2023

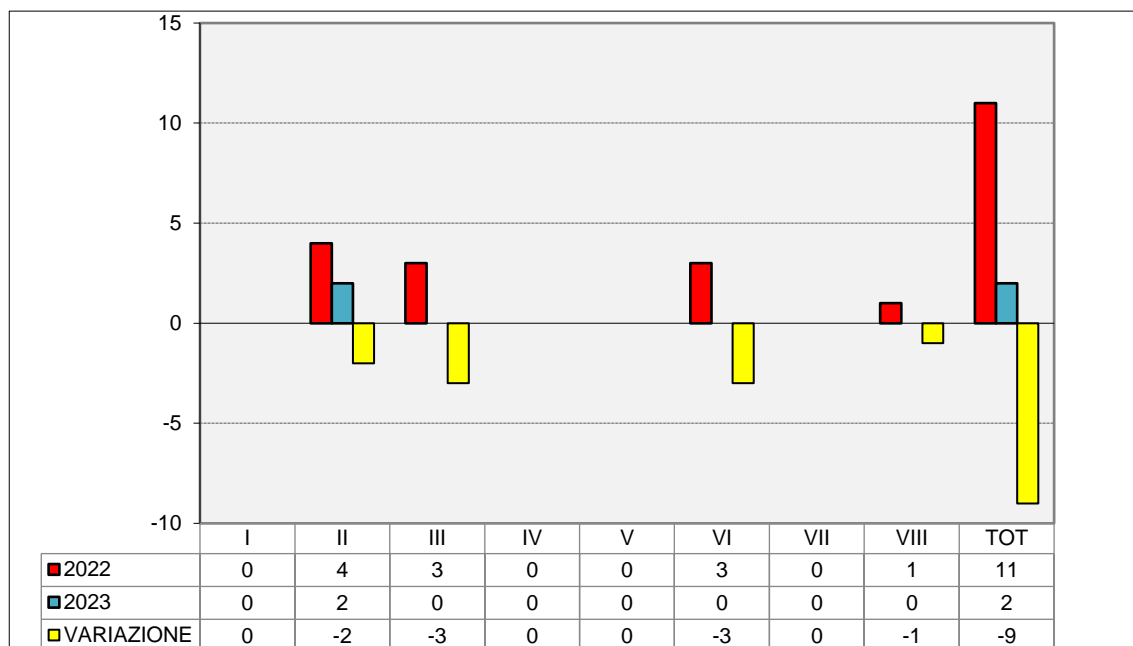


TAV. 8

DECRETI INGIUNTIVI PUBBLICATI NEL 2022 E NEL 2023

SEZIONI	2022	2023	VARIAZIONE
I	0	0	0
II	4	2	-2
III	3	0	-3
IV	0	0	0
V	0	0	0
VI	3	0	-3
VII	0	0	0
VIII	1	0	-1
TOT	11	2	-9

GRAFICO DECRETI INGIUNTIVI 2022/2023

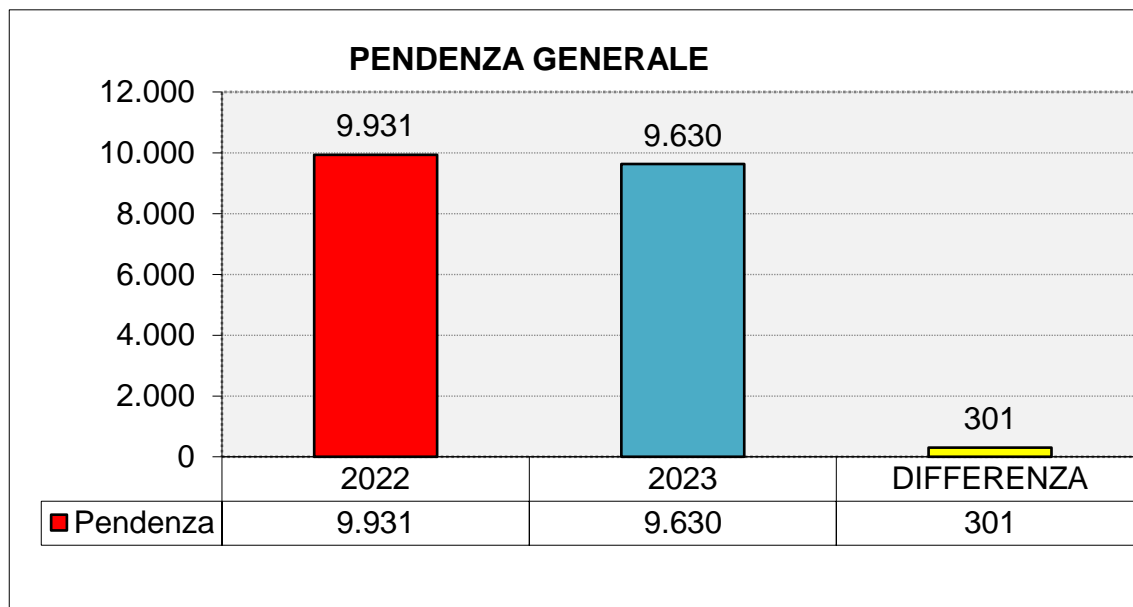


TAV. 9

RICORSI PENDENTI ANNI 2022 E 2023

2022	2023	DIFFERENZA
9931	9.630	301

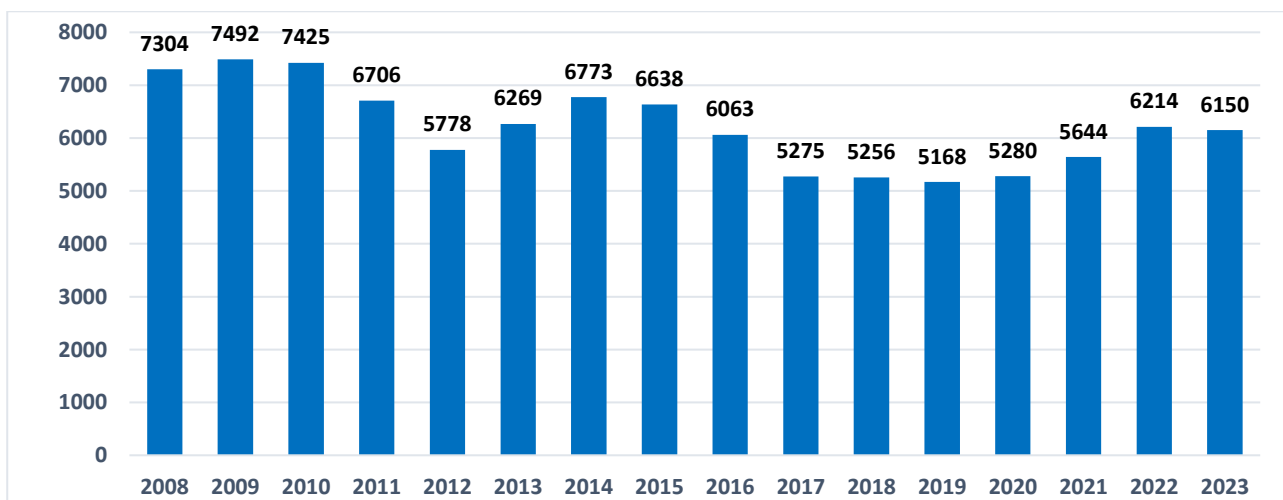
GRAFICO RICORSI PENDENTI 2022/2023



TAV. 10

RICORSI DEPOSITATI DAL 1974 AL 2023

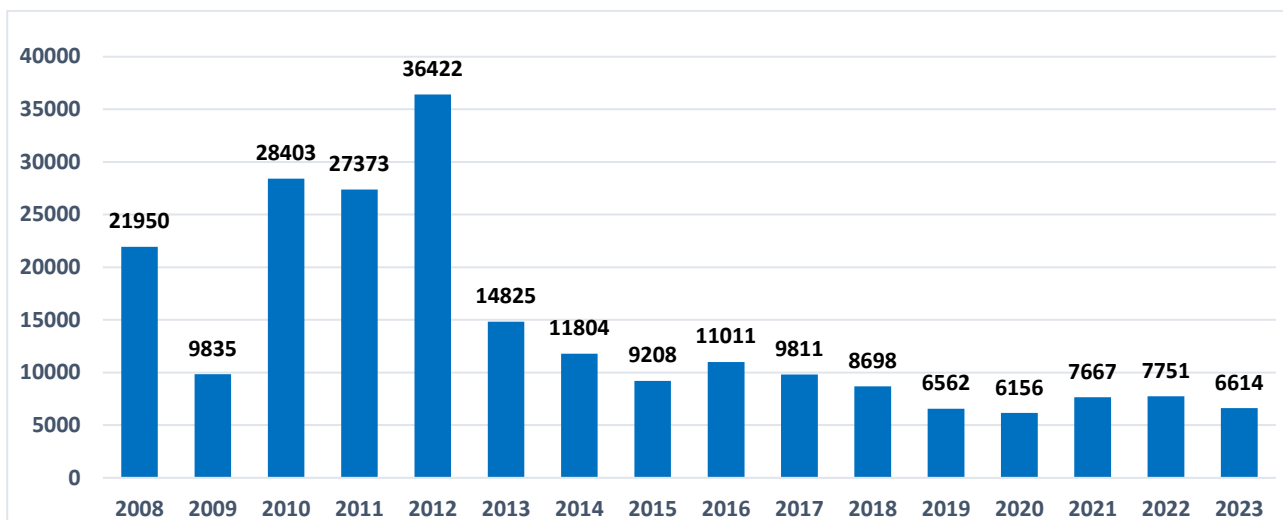
DAL 1974 AL 2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOT.
265.853	7304	7492	7425	6706	5778	6269	6773	6638	6063	5275	5256	5168	5280	5644	6214	6150	365288



TAV. 11

RICORSI DEFINITI DAL 1974 AL 2023

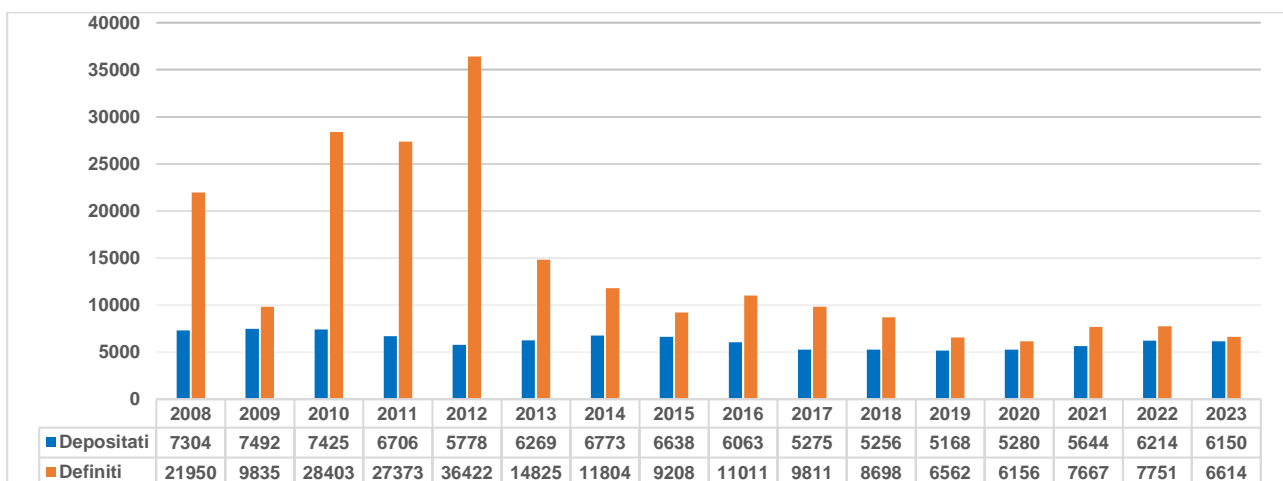
DAL 1974 AL 2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOT.
134.205	21950	9835	28403	27373	36422	14825	11804	9208	11011	9811	8698	6562	6156	7667	7751	6614	358295



TAV. 12

RAFFRONTO TRA RICORSI DEPOSITATI E RICORSI DEFINITI DAL 1974 AL 2023

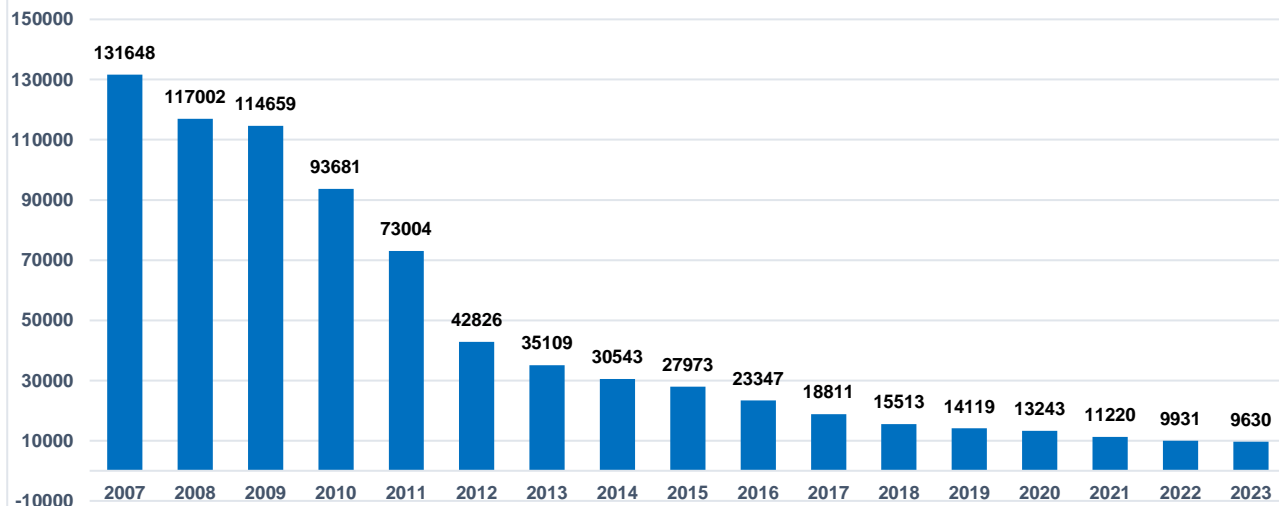
DAL 1974 AL 2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOT.	
Depositati	265.853	7304	7492	7425	6706	5778	6269	6773	6638	6063	5275	5256	5168	5280	5644	6214	6150	365288
Definiti	134.205	21950	9835	28403	27373	36422	14825	11804	9208	11011	9811	8698	6562	6156	7667	7751	6614	358295



TAV. 13

PENDENZA GENERALE DAL 2007 AL 2023

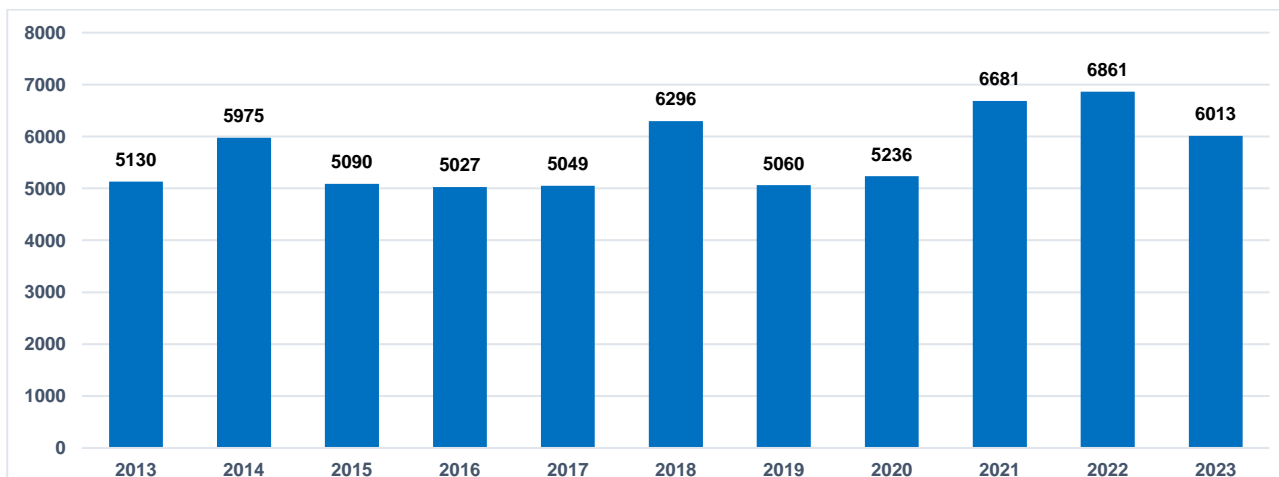
2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
131648	117002	114659	93681	73004	42826	35109	30543	27973	23347	18811	15513	14119	13243	11220	9931	9630



TAV. 14

SENTENZE PUBBLICATE DAL 2013 AL 2023

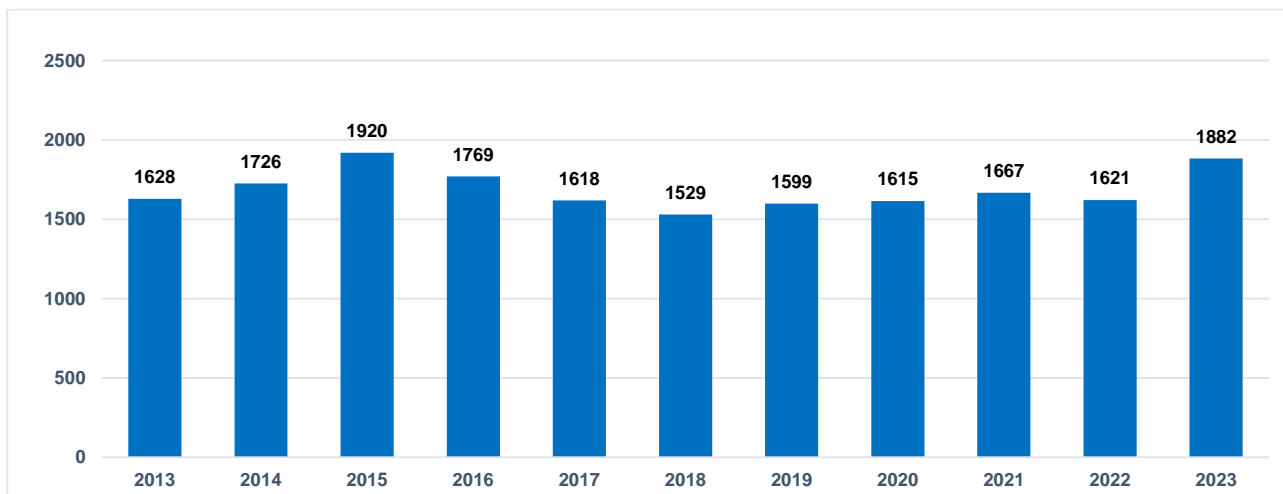
2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOT.
5130	5975	5090	5027	5049	6296	5060	5236	6681	6861	6013	62418



TAV. 15

ORDINANZE CAUTELARI PUBBLICATE DAL 2013 AL 2023

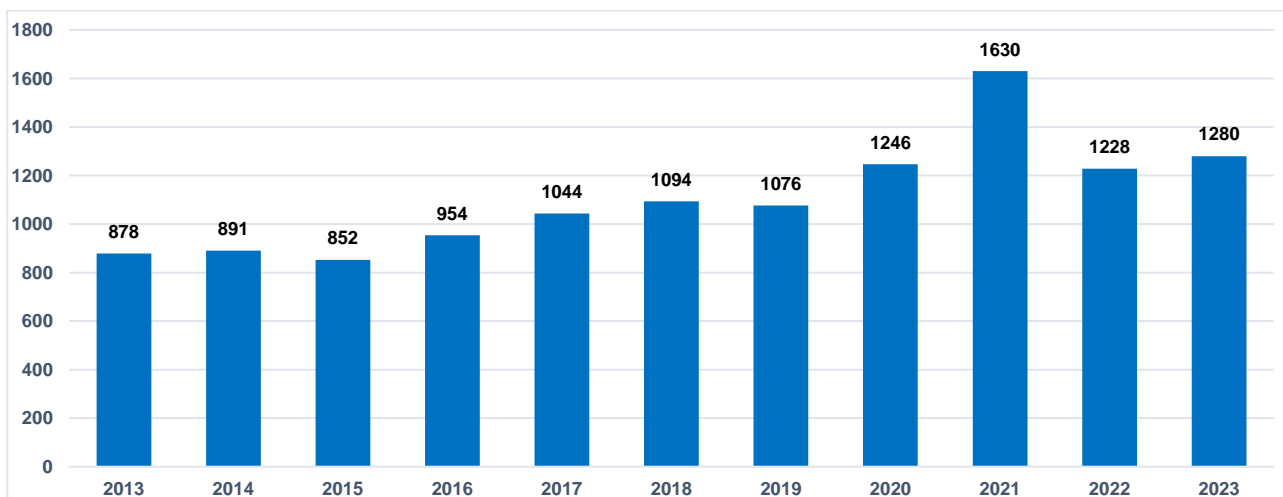
2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOT.
1628	1726	1920	1769	1618	1529	1599	1615	1667	1621	1882	18574



TAV. 16

ORDINANZE COLLEGIALI PUBBLICATE DAL 2013 AL 2023

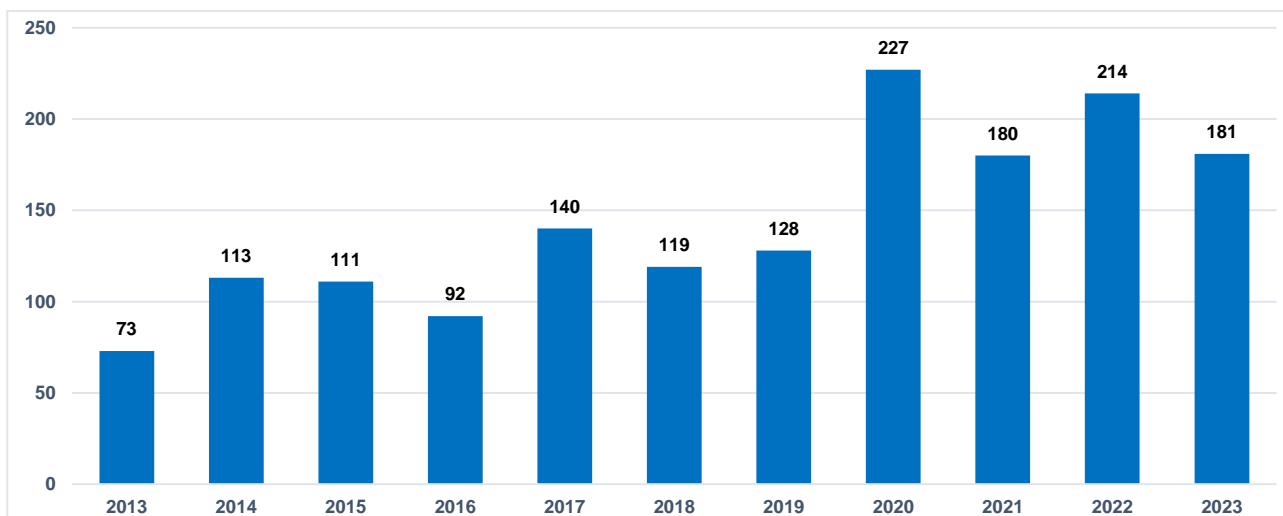
2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOT.
878	891	852	954	1044	1094	1076	1246	1630	1228	1280	12173



TAV. 17

ORDINANZE PRESIDENZIALI PUBBLICATE DAL 2013 AL 2023

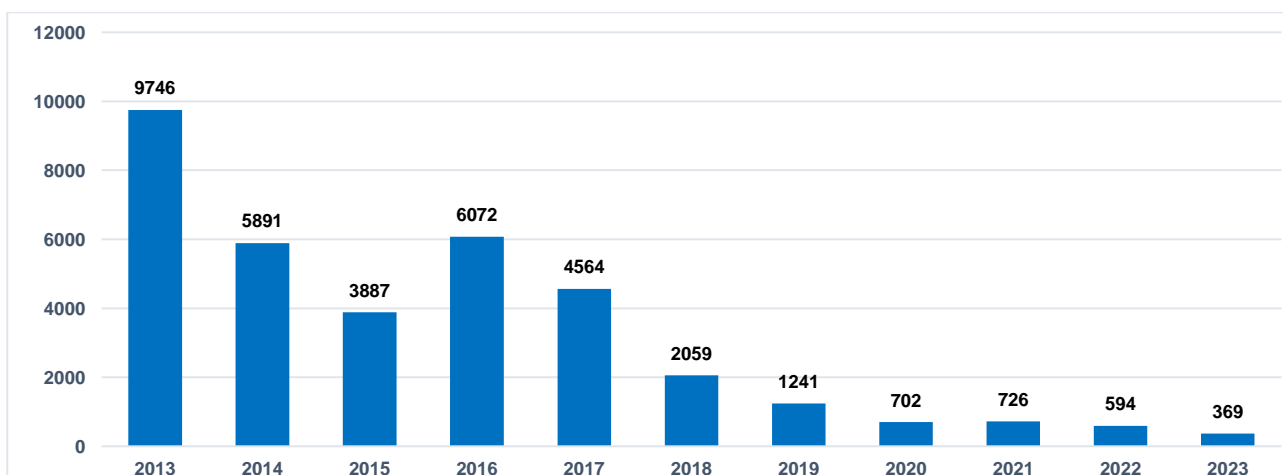
2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOT.
73	113	111	92	140	119	128	227	180	214	181	1578



TAV. 18

DECRETI DECISORI PUBBLICATI DAL 2013 AL 2023

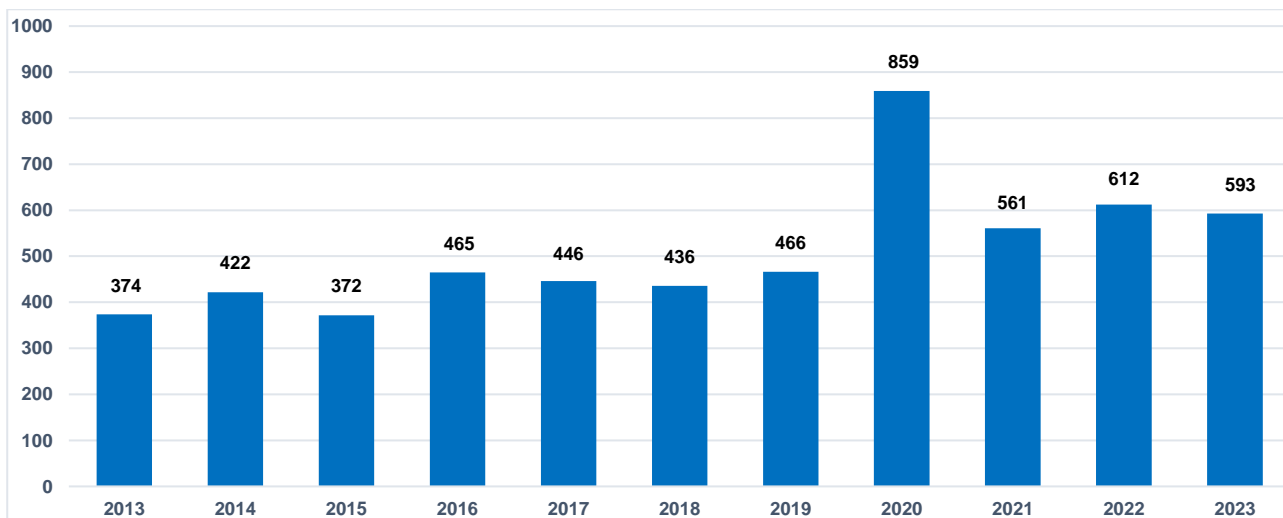
2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOT.
9746	5891	3887	6072	4564	2059	1241	702	726	594	369	35851



TAV. 19

DECRETI CAUTELARI PUBBLICATI DAL 2013 AL 2023

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOT.
374	422	372	465	446	436	466	859	561	612	593	5606



TAV. 20

DECRETI INGIUNTIVI PUBBLICATI DAL 2013 AL 2023

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOT.
16	3	13	13	8	17	5	7	13	11	2	108

