.

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA CAMPANIA SEZIONE STACCATA DI SALERNO

Inaugurazione dell'anno giudiziario 2021

Relazione del Presidente Leonardo Pasanisi

Monastero Santa Maria della Mercede - Sede T.A.R. Salerno
Cortile interno

Salerno, 27 febbraio 2021

.

Saluti - Introduzione

Rivolgo un cordiale saluto a tutte le Autorità civili, militari e religiose, agli Avvocati, ai Colleghi della Giustizia Amministrativa e delle altre Magistrature, agli Esponenti del mondo accademico e dell'informazione.

Quest'anno, il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa ha deciso che la cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario si dovesse tenere *in presenza* soltanto presso il Consiglio di Stato, lasciando alla discrezionalità dei Presidenti degli Uffici Giudiziari territoriali di primo grado la decisione su eventuali diverse forme di celebrazione.

Sentiti i rappresentanti degli Avvocati amministrativisti di Salerno e l'Avvocato Distrettuale dello Stato di Salerno, abbiamo ritenuto insieme di non procedere ad alcuna cerimonia, neanche mediante collegamento *da remoto*, e di rinviare a tempi migliori celebrazioni formali.

Nonostante tutto, ritengo comunque opportuno e doveroso relazionare sull'attività della Sezione Staccata di Salerno del TAR Campania relativa al terribile anno 2020 appena trascorso, non senza cogliere l'occasione per svolgere alcune considerazioni sulle principali tematiche giuridiche indotte dalla situazione attuale, che hanno evidenziato il *ruolo centrale* assunto dal Giudice amministrativo, quale Giudice naturale della funzione pubblica, nelle dinamiche concernenti la risoluzione dei conflitti tra il pubblico potere ed il cittadino in ambito emergenziale e che, al contempo, lo hanno visto assolutamente *pronto* e *preparato*, grazie agli strumenti normativi e tecnologici a disposizione (e ad uno specifico bagaglio culturale e professionale), ad affrontare i rilevanti oneri di tutela demandatigli dall'ordinamento, nel delicato compito di *bilanciamento* dei diritti e delle libertà fondamentali, spesso in contrapposizione tra di loro.

.

1. Diritti fondamentali e giurisdizione del Giudice amministrativo

Fino a un recente passato, nel nostro sistema di tutela giurisdizionale gli unici giudici ai quali si riconosceva la cognizione dei diritti fondamentali erano quelli ordinari (e costituzionali).

I diritti fondamentali erano configurati come diritti soggettivi assoluti (rientranti nell'ambito dei diritti c.d. inviolabili), *impermeabili* all'esercizio del potere autoritativo dell'amministrazione e quindi sottratti alla giurisdizione del giudice amministrativo.

Il punto più rilevante di tale impostazione si rinviene nella sentenza della Corte di Cassazione 9 marzo 1979, n. 1436 in materia di localizzazioni di centrali nucleari, con la quale si statuì che vi erano dei diritti soggettivi assoluti (nello specifico caso, il diritto alla salute), non suscettibili di essere compressi o affievoliti dal potere dell'Autorità pubblica.

Successivamente, tuttavia, nella consapevolezza che il giudice amministrativo potesse offrire adeguate forme di tutela (analoghe a quelle del Giudice civile), si iniziò ad affermare che i diritti fondamentali a contatto con il potere pubblico, in talune circostanze, si comprimevano degradando a interesse legittimo, con conseguente attribuzione della materia alla giurisdizione del Giudice amministrativo.

La pienezza della tutela giurisdizionale, progressivamente garantita anche dal Giudice amministrativo, ha costituito quindi la necessaria premessa della cognizione dei diritti fondamentali.

I momenti rilevanti di tale mutamento sono da individuare nella storica sentenza della Cassazione, SS.UU., n. 500 del 1999 che riconosce la risarcibilità della lesione dell'interesse legittimo (individuando però nel giudice ordinario il giudice dotato di giurisdizione sulle relative controversie); nella legge n. 205 del 2000, che invece attribuisce al Giudice amministrativo la giurisdizione sulle domande concernenti il risarcimento del danno da lesione di interesse legittimo; nelle sentenze della Corte Costituzionale n. 204 del 2004 e n. 191 del 2006, che affermano, con riferimento alla

.

giurisdizione esclusiva, che il giudice amministrativo è idoneo ad offrire *piena tutela* ai diritti soggettivi, *anche costituzionalmente garantiti*, coinvolti nell'esercizio della funzione amministrativa.

Il punto di svolta si attua tuttavia nel 2007, con la sentenza della Corte Costituzionale 27 aprile 2007, n. 140, la quale ha messo in luce come l'esercizio della funzione amministrativa spesso coinvolga direttamente uno o più diritti fondamentali e che la salvaguardia degli stessi debba ritenersi prevalente rispetto a qualsivoglia intervento autoritativo da parte delle Amministrazioni.

Il Giudice delle leggi ha così riconosciuto, per la prima volta, in maniera esplicita e formale, la giurisdizione del Giudice amministrativo in materia di diritti fondamentali, «*non essendovi alcun principio o norma nel nostro ordinamento che riservi esclusivamente al giudice ordinario – escludendone il giudice amministrativo – la tutela dei diritti costituzionalmente protetti. ... Legittimamente, pertanto, possono essere riconosciuti esclusivamente al giudice naturale della legittimità dell'esercizio della funzione pubblica poteri idonei ad assicurare piena tutela, e quindi anche una tutela risarcitoria, per equivalente o in forma specifica, per il danno asseritamente sofferto anche in violazione di diritti fondamentali in dipendenza dell'illegittimo esercizio del potere pubblico da parte della pubblica amministrazione*».

L'elaborazione giurisprudenziale sulla giurisdizione del Giudice amministrativo in materia di diritti fondamentali trova il suo sbocco normativo nel 2010, con il decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante approvazione del codice del processo amministrativo.

L'art. 55, comma 2, c.p.a., nel prevedere che la concessione o il diniego della misura cautelare non possa essere subordinata a cauzione «*quando la domanda cautelare attenga a diritti fondamentali della persona o ad altri beni di primario rilievo costituzionale*», evidentemente presuppone l'esistenza della giurisdizione del giudice amministrativo in tale materia.

Inoltre, l'art. 133, lett. p), c.p.a., stabilisce espressamente che rientrano nelle materie di *giurisdizione esclusiva* «*le controversie aventi ad oggetto le ordinanze e i*

.

provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, nonché gli atti, i provvedimenti e le ordinanze emanati ai sensi dell'articolo 5, commi 2 e 4 della medesima legge n. 225 del 1992 e le controversie comunque attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti, seppure posta in essere con comportamenti della pubblica amministrazione riconducibili, anche mediatamente, all'esercizio di un pubblico potere, quand'anche relative a diritti costituzionalmente tutelati».

Il Legislatore dunque, nel 2010 ha definitivamente riconosciuto e codificato la possibilità che il Giudice amministrativo abbia giurisdizione anche sui diritti fondamentali.

Nella fase storica attuale, è ormai inimmaginabile (come la recente esperienza derivante dall'attuazione delle decisioni pubbliche emergenziali ha confermato) un esercizio dei poteri amministrativi che non interferisca, direttamente o indirettamente, con uno di tali diritti.

Il Giudice amministrativo, sia nell'ambito della sua giurisdizione esclusiva, sia nell'ambito dell'ordinaria giurisdizione generale di legittimità, può conoscere e sindacare l'esercizio del potere autoritativo della Pubblica Amministrazione che si imbatta in uno o più diritti fondamentali, verificando che l'attività concretamente posta in essere non comprometta illegittimamente il pieno godimento di tali diritti.

2. La decisione amministrativa in condizioni di incertezza ed il principio di precauzione

Le condizioni di incertezza ampliano il potere discrezionale dell'Autorità amministrativa in quanto necessario alla regolazione (non predeterminabile *ex lege*) del contesto emergenziale, così come i provvedimenti emergenziali si caratterizzano per un'atipicità contenutistica lecita in quanto indispensabile a dare la necessaria flessibilità delle scelte di gestione delle situazioni eccezionali.

.

Le Autorità amministrative competenti sono *libere* di compiere le scelte ritenute più adeguate ai fini della realizzazione dell'interesse pubblico primario, richiedendosi a tal fine – tuttavia - *valutazioni comparative* confluenti in un necessario *connubio* tra *scienza* e *amministrazione* ove l'alto grado di contingenza e imprevedibilità esige un ampio spazio di adattabilità delle misure disposte.

La manifestazione di volontà confluita nell'atto finale (la decisione pubblica) non rappresenta soltanto l'applicazione meccanica di norme di legge, ma diventa espressione *doverosa* del bilanciamento dei diritti fondamentali variamente presenti nella fattispecie considerata, di convergenze sociali ed economiche, di recepimento di dati scientifici, di scelta e applicazione di più criteri e parametri.

Nella valutazione emergenziale, la discrezionalità *amministrativa* si fonde con la discrezionalità *tecnica*, ampliando l'ambito dell'eventuale sindacato giurisdizionale.

La decisione amministrativa deve trovare il suo legittimo fondamento nei *dati scientifici* disponibili ai quali è vincolata e il conseguente sindacato sulla decisione va effettuato in relazione al collegamento esistente tra dato normativo e dato fattuale, posto che non è più soltanto la norma a giustificare l'azione e la scelta amministrativa, quanto piuttosto la realtà dei fatti e l'analisi delle circostanze concrete, nel quadro ed entro i limiti posti dai principi di proporzionalità, adeguatezza, ragionevolezza, pertinenza e precauzione, che guidano il decisore pubblico verso le soluzioni più giuste ed opportune, fungendo da criteri metodologici e procedurali.

Il sindacato giurisdizionale è quindi esteso alla verifica delle condizioni e delle modalità di esercizio del potere discrezionale al fine di valutare la sussistenza dei requisiti di ragionevolezza, proporzionalità e coerenza delle scelte (i quali vanno verificati sulla base dell'*istruttoria* svolta nell'ambito del procedimento culminante nel provvedimento emergenziale emanato, che deve dar conto di tutti i predetti elementi).

In contesti in cui domina l'incertezza tecnico-scientifica, viene in rilievo il principio di *precauzione*, che fornisce parametri di giudizio, implicando un ampliamento della logica della funzione amministrativa per giustificare l'adozione di misure adottate anche quando non sia certa la pericolosità del fattore che le ha determinate.

.

Il principio di precauzione si afferma innanzitutto come principio cardine del diritto dell'Unione europea (art. 191, par. 2, T.F.U.E.: «*La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva*»).

Il paragrafo 3 dell'art. 191 T.F.U.E. individua chiaramente i criteri di legittimità dell'azione amministrativa in situazione di incertezza tecnico-scientifica, prevedendo che «*nel disporre la sua politica in materia ambientale la Comunità tiene conto: dei dati scientifici e tecnici disponibili; delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni della Comunità; dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione od all'assenza di azione; dello sviluppo socioeconomico della Comunità nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni*».

La positivizzazione del principio di precauzione nel nostro ordinamento avviene con il decreto legislativo 30 aprile 2006 n. 152 (Codice dell'ambiente), il cui art. 301 così recita: «*in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente deve essere assicurato un alto livello di protezione. 2. L'applicazione del principio di cui al comma uno concerne il rischio che comunque possa essere individuato a seguito di una preliminare valutazione scientifica obiettiva*».

La decisione amministrativa precauzionale, quindi, non è una decisione libera, ma è *vincolata* alla doverosa preliminare valutazione circa i profili indicati dall'art. 191, par. 3, T.F.U.E. e dall'art. 301, comma 2, D. Lgs. n. 152/2006, cioè sarà indispensabile: a) esaminare i dati tecnici e scientifici disponibili al momento della decisione; b) tenere conto delle condizioni dei singoli contesti territoriali; c) effettuare una attenta analisi costi-benefici.

Come si desume dalle due norme richiamate, la concreta attuazione del principio di precauzione non può quindi fondarsi su un'aprioristica affermazione di rischio del tutto priva di evidenze scientifiche.

La valutazione amministrativa non può, a pena di illegittimità della decisione finale, prescindere dalle preliminari valutazioni circa i *dati tecnici e scientifici disponibili* al

.

momento della decisione, nonché dalle obiettive e reali condizioni degli specifici *contesti territoriali* (o ambiti socio-relazionali) sui quali andrà ad incidere il provvedimento amministrativo discrezionale.

3. Il ruolo dello Stato nell'emergenza sanitaria

Nell'attuale contesto emergenziale, il potere dello Stato di adottare le misure di contenimento e precauzione deriva direttamente, sul piano legislativo, dalla configurazione della profilassi internazionale come materia di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera q), Cost. e, sul piano amministrativo, dall'applicazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, comma 1, Cost., in base al quale deve ritenersi giustificato e consentito che, trattandosi di emergenza a carattere internazionale, l'individuazione delle misure precauzionali sia operata a livello amministrativo unitario.

Si può affermare che il *bilanciamento* tra le esigenze imposte dalla necessaria tutela dei diversi interessi coinvolti di pari rango costituzionale (ad esempio, il diritto alla salute e quello all'istruzione) spetti, sulla base della legge, all'Autorità amministrativa statale e che, una volta che tale valutazione di comparazione sia stata in concreto esercitata, attraverso lo strumento dei D.P.C.M., le Autorità regionali (e comunali) non possano adottare, nell'esercizio dei poteri straordinari loro riconosciuti dall'ordinamento, misure più restrittive se non sulla base di motivate ed ineludibili evidenze scientifiche, riferite ad un particolare ambito territoriale o ad uno specifico settore di attività.

La «precauzione» è stata già consumata «a monte», nei D.P.C.M., con le valutazioni prese sulla base dei pareri del Comitato Tecnico Scientifico con riferimento all'intero territorio nazionale (e, con la suddivisione in fasce di colore corrispondenti a diversi livelli di rischio, anche ai territori delle singole Regioni) e non può quindi essere

.

addotta «a valle», aprioristicamente e senza alcun obiettivo riscontro di aggravamento del rischio epidemiologico, a giustificazione di diverse valutazioni in ambito locale.
Tali principi sono stati espressi dalla giurisprudenza amministrativa che si è formata sul punto, sia in sede cautelare (soprattutto monocratica), sia in sede di merito.
Merita di essere ricordato, tra i primi, il decreto presidenziale del Consiglio di Stato, Sez. III, 30 marzo 2020, n. 1553, con il quale, da un lato, è stata ribadita l'ammissibilità dell'impugnazione avverso i decreti cautelari di primo grado nei soli limitatissimi casi in cui la tutela richiesta incida su un diritto costituzionalmente tutelato e, dall'altro, è stato affermato che nella comparazione tra diritti anche fondamentali della persona – al libero movimento, al lavoro, alla privacy – e la salute della generalità dei cittadini, prevale quest'ultima, quale valore di rango costituzionale assolutamente primario.
Ancora, la sentenza del T.A.R. Calabria, Sez. I, 9 maggio 2020, n. 841, con la quale viene affrontata la tematica della compatibilità con la Costituzione dell'impianto normativo (D.P.C.M. – ordinanze di autorità amministrative centrali e periferiche) delineato dai decreti legge dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, in relazione alla compressione o limitazione dei diritti fondamentali per atto amministrativo, in violazione delle riserve di legge all'uopo poste dalle norme costituzionali (questione risolta nel senso della piena conformità costituzionale del decreto legge di riferimento e con l'appartenenza allo Stato, in forza del principio di sussidiarietà, del potere di individuazione delle misure precauzionali).
In analoghi sensi, le sentenze (che sviluppano anche il tema del principio di precauzione nei rapporti tra Stato e Regione) del TAR Sicilia, Palermo, Sez. III, 25 settembre 2020, n. 1952; del TAR Lazio, Sez. III/Quater, 2 ottobre 2020, n. 10048 e 16 novembre 2020, n. 11991; del TAR Piemonte, Sez. I, 12 dicembre 2020, n. 834; dello stesso TAR Calabria, Sez. I, 18 dicembre 2020, n. 1346.
Inoltre, meritano di essere segnalati i decreti presidenziali di alcuni T.A.R. (e del Consiglio di Stato), con i quali sono state negli ultimi mesi accolte le domande cautelari monocratiche proposte nell'ambito di ricorsi concernenti la legittimità di ordinanze

.

regionali che disponevano, in contrasto con le previsioni dei D.P.C.M. di riferimento, la sospensione dell'attività didattica in presenza.

Con tali decreti si è affermato che: le Regioni hanno certamente la possibilità di emanare misure più restrittive rispetto alle disposizioni statali, ma tale deroga *in peius* deve comunque basarsi su una attenta e rigorosa istruttoria procedimentale, anche correlata al livello di rischio individuato per le stesse Regioni (T.A.R. Calabria, Sez. I, d.p. 23/11/2020, n. 609); la Regione non può, in maniera generalizzata, modificare l'assetto organizzativo dell'attività scolastica, alterando il quadro delle misure calibrate nel D.P.C.M. per effetto di un diverso apprezzamento dei parametri di rischio epidemiologico e delle misure di contenimento necessarie e sufficienti per fronteggiare la situazione quale risulta compendiata nei diversi "scenari" rappresentati e determinati dall'Autorità governativa centrale (T.A.R. Basilicata, d.p. 24/11/2020, n. 272); occorre dar conto della rilevanza del diritto alla istruzione con conseguente onere di motivazione sulla base di dati scientifici evidenzianti il collegamento tra focolai attivi sul territorio e impatto dell'attività scolastica in presenza (C.d.S., Sez. III, d.p. 11/1/2021, n. 17); a fronte di un rischio solo ipotetico di formazione di assembramenti, la Regione non può vietare radicalmente la didattica in presenza, dovendo invece intervenire su siffatto ipotizzato fenomeno (T.A.R. Lombardia, Sez. I, d.p. 13/1/2021, n. 32); le ordinanze regionali devono fare riferimento a dati o indici specificatamente e univocamente attinenti al settore della scuola (T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. I, 15/1/2021, n. 30); la facoltà giuridica di discostarsi dalle misure statali, che fonda i consentiti poteri *extra ordinem* sulla «*necessitas*», non può prescindere dall'acquisizione di dati attuali, pertinenti e rilevanti, sotto il profilo della "quantificazione" del contagio e dell'idoneità delle misure individuate, tenuto conto della già prevista, a livello centrale, flessibilità delle stesse al verificato mutamento delle condizioni fattuali, progressivamente e continuamente monitorate (T.A.R. Campania, Sez. V, d.p. 20/1/2021, n. 142).

.

Tali principi sono stati espressi anche da questa Sezione Staccata (cfr. cfr. d.p. *ante causam*, n. 591 del 10 dicembre 2020, riguardante il Comune di Avellino e d.p. n. 34 dell'8 febbraio 2021, riguardante il Comune di Scafati).

La configurazione operata dalla giurisprudenza amministrativa sulla centralità del ruolo dello Stato nell'emergenza sanitaria ha trovato, inoltre, il recente avallo della Corte Costituzionale.

Con l'ordinanza n. 4/2021 del 14 gennaio 2021, pronunciata in sede cautelare nell'ambito del ricorso per conflitto di attribuzioni proposto dallo Stato contro la Regione Valle d'Aosta avverso la legge regionale 9 dicembre 2020, n. 11 (recante Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato d'emergenza), la Corte Costituzionale ha accolto l'istanza di sospensione, evidenziando che «*la pandemia in corso ha richiesto e richiede interventi rientranti nella materia della profilassi internazionale di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera q), Cost.*» e che «*la legge regionale impugnata, sovrapponendosi alla normativa statale, dettata nell'esercizio della predetta competenza esclusiva, espone di per sé stessa al concreto e attuale rischio che il contagio possa accelerare di intensità, per il fatto di consentire misure che possono caratterizzarsi per minor rigore e che le modalità di diffusione del virus Covid-19 rendono qualunque aggravamento del rischio, anche su base locale, idoneo a compromettere, in modo irreparabile, la salute delle persone e l'interesse pubblico ad una gestione unitaria a livello nazionale della pandemia*».

4. Lo stato di emergenza non si è tramutato in uno stato di eccezione

Anche se secondo alcuni *emergenza* ed *eccezione* non sarebbero distinguibili sul piano teorico (ma solo su quello dell'applicazione giuridica concreta), in genere si ritiene che lo *stato di emergenza* costituisca un fatto *interno* all'ordinamento costituzionale e che

.

gli interventi di gestione dell'emergenza, provenienti da soggetti riconosciuti e legittimati direttamente dalla Costituzione, non incidano sulla vigenza delle ordinarie regole di procedura e competenza, ma sulla loro efficacia, che è destinata a rimanere sospesa soltanto temporaneamente. Lo *stato di eccezione* costituisce, invece, secondo la comune opinione, una rottura ingiustificata dell'ordine politico legittimo, una soppressione generalizzata dei diritti e libertà fondamentali del cittadino, prodromica alla nascita di un nuovo ordine sociale.

Se è così, possiamo affermare che lo stato di emergenza attuale non si è tramutato in uno stato di eccezione.

Il *corpus* normativo emergenziale non ha prodotto un'alterazione del normale assetto costituzionale delle *gerarchie* e delle *competenze* proprie dello Stato di diritto.

Il Parlamento non è stato esautorato delle proprie prerogative costituzionali, nella misura in cui ha sempre potuto, come previsto dalla Costituzione, approvare gli atti del Governo mediante la conversione dei decreti legge con i quali sono state disposte le misure di contenimento del contagio.

Non solo, ma l'impalcatura apprestata per fronteggiare la crisi, delineata dai decreti-legge, dai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e, a cascata, dalle ordinanze delle varie autorità amministrative (centrali e periferiche), dimostra che il potere decisionale non è stato riservato alla competenza esclusiva del Governo, ma è stato distribuito tra vari soggetti pubblici, in attuazione del principio costituzionale del *pluralismo istituzionale,* a sua volta espressione dei principi democratici di partecipazione, condivisione e trasparenza. La centralità del potere esecutivo al quale è rimessa la gestione dell'emergenza risulta così mitigata dalla partecipazione di altri poteri e organi istituzionali, nei limiti stabiliti dall'ordinamento e secondo il principio di sussidiarietà.

Infine, la tutela giurisdizionale non è mai stata compressa o limitata.

Il Giudice amministrativo, in particolare, ha continuato a fornire adeguata e tempestiva risposta alle istanze di tutela dei cittadini anche nel pieno di un evento epocale come quello determinato dalla pandemia che ancora stiamo vivendo, evidenziando e

.

confermando quotidianamente la centralità del proprio ruolo nel sistema delle garanzie e degli equilibri istituzionali del Paese.

5. Il ruolo centrale del Giudice Amministrativo nella gestione della crisi pandemica

La Giustizia Amministrativa, anche nel momento iniziale, più acuto, della crisi pandemica, *non si è mai fermata*, ma ha continuato a lavorare incessantemente ed a produrre con ancora maggior vigore.

Durante il periodo di totale sospensione dei termini processuali amministrativi (dall'8 marzo al 15 aprile 2020), sono stati regolarmente trattati *tutti i procedimenti cautelari* (ed in parte, anche quelli di merito, relativi alle udienze ricadenti nel periodo tra il 6 ed il 15 aprile 2020, per i quali è stato previsto il passaggio in decisione *sulla base degli atti* depositati e *su richiesta congiunta* delle parti costituite). Successivamente al 15 aprile, è stato previsto, per *tutti i procedimenti, sia camerali che di merito*, il passaggio in decisione sulla base degli atti depositati, *anche senza* richiesta congiunta di tutte le parti. Dal 30 maggio, è stata introdotta (con immediata, piena, operatività) la possibilità per le parti di richiedere la *discussione orale* mediante collegamento da remoto. Alla scadenza del primo periodo emergenziale (31 luglio 2020), il processo amministrativo è tornato al regime delle udienze in presenza fisica sino a quando, dal 9 novembre 2020, in considerazione della proroga dello stato di emergenza sanitaria nazionale, sono state ripristinate le precedenti misure (passaggio in decisione sulla base degli atti e discussione orale mediante collegamento da remoto), le quali sono attualmente in vigore fino al 30 aprile 2021.

Tutto ciò è stato reso possibile grazie all'avanzato livello di tecnologia informatica di cui gode il sistema processuale amministrativo, che rappresenta un *unicum* nel panorama delle giurisdizioni italiane.

.

Sin dal 1° gennaio 2017, è stata infatti completamente abbandonata la modalità *cartacea* ed il processo amministrativo è divenuto (per tutti gli atti del giudizio, sia in primo che in secondo grado) totalmente ed esclusivamente "*telematico*" (con introduzione del fascicolo telematico, della firma digitale e della posta elettronica certificata).

Si tratta di una *rivoluzione copernicana* del processo.

Rispetto alla crisi emergenziale iniziata nel marzo 2020, quindi, il sistema processuale amministrativo era ormai ampiamente collaudato, in tutti i suoi aspetti ed in relazione a tutti i suoi protagonisti.

È così riuscito sempre a garantire quelli che probabilmente sono i due cardini fondamentali della tutela giurisdizionale, la *rapidità* delle decisioni ed il *diritto di difesa* delle parti.

Attualmente, rappresenta sicuramente un modello di riferimento per gli altri settori della giustizia (e dell'amministrazione pubblica in genere).

È probabilmente l'unico settore pubblico che assicura piena omogeneità ed efficienza di prestazioni sull'intero territorio nazionale (senza alcuna distinzione tra nord e sud del Paese).

Gli strumenti a disposizione hanno garantito (e garantiscono tuttora) la piena tenuta dell'intero sistema processuale durante l'emergenza pandemica ed hanno contribuito a rendere sempre più penetrante ed incisiva la funzione del Giudice amministrativo di garante degli equilibri istituzionali nella tutela dei diritti fondamentali.

Possiamo concludere riportando alcuni significativi passaggi del discorso svolto dal Presidente del Consiglio di Stato il 2 febbraio 2021 in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2021, che condividiamo pienamente: «*Il giudice amministrativo non è né un'arma che talvolta sento brandire da un'istituzione contro un'altra, né, all'opposto, qualcosa da abolire: è la garanzia del corretto bilanciamento tra diritti individuali e collettivi ed è colui che è chiamato a supplire al fallimento della leale cooperazione tra istituzioni. L'incertezza nelle scelte politiche non può essere scaricata sull'amministrazione e sulla giurisdizione; l'inefficienza della macchina*

.

burocratica e l'illegittimo esercizio del potere pubblico non possono essere tollerati nemmeno in situazioni emergenziali e quindi men che mai in una fase di ricostruzione; il delicato equilibrio tra scienza e diritto non può condurre a una sorta di insindacabilità di decisioni scientifiche, comunque assoggettate alla verifica anche delle condizioni poste dalla legge: affinché la discrezionalità tecnica non trasmodi in arbitrio specialistico».

6 – La Sezione Staccata di Salerno del TAR Campania: la situazione complessiva all'inizio del 2021

6.1. - Situazione attuale dell'organico magistratuale

Il T.A.R. Campania - Sezione Staccata di Salerno, attualmente composto da due sezioni interne, ha diritto, in base alla delibera del C.P.G.A. del 18 luglio 2002, ad un organico magistratuale di **n. 14** unità.

Nell'arco del trascorso anno 2020 ha invece operato, dal 1° gennaio al 14 febbraio, con appena **n. 7** magistrati.

Dal 15 febbraio, per effetto di trasferimenti ed assegnazioni in prima nomina, l'organico ha ricevuto un incremento di n. 3 unità e si è così pervenuti ad un totale di **n. 10** magistrati (cinque per ciascuna sezione interna: Pasanisi, Sorrentino, Di Lorenzo, Saporito, Esposito, per la Sezione Prima; Abbruzzese [sostituita dall'8 giugno dal collega Durante], Severini, Di Popolo, Marena, Nobile per la Sezione Seconda).

La suddetta composizione non è mutata nel corso dell'anno.

Allo stato, sussiste quindi una carenza di organico di **n. 4 magistrati** (da considerarsi sicuramente molto grave, in quanto pari a circa un terzo dell'organico previsto).

L'auspicio è che tale lacuna possa essere al più presto colmata con la concreta attuazione della Terza sezione interna, istituita con delibera C.P.G.A. n. 24 del 17 aprile 2020 (il cui articolo 3 ne prevede l'inizio <<in un arco temporale compreso tra il 1°

.

marzo ed il 30 giugno 2021 e sempre che per tale periodo si sia conclusa la procedura *in itinere* di assunzione di 40 referendari Tar>>).

Occorre inoltre bene evidenziare, al fine di meglio apprezzare la situazione complessiva, che, nell'arco di poco meno di sette mesi, è cambiato quasi completamente l'intero organico magistratuale del T.A.R. di Salerno, in quanto **ben otto su dieci** dei suddetti magistrati hanno preso servizio tra il 22 novembre 2019 e l'8 giugno 2020 (tra i quali tutti i magistrati della Sezione prima, che quindi è cambiata nella totalità dei suoi componenti nel giro di pochi mesi).

Non solo, ma dei suddetti otto magistrati, ben cinque sono di prima nomina (con assegnazione dal 15 febbraio).

Ciò significa che questo Ufficio giudiziario, ha dovuto affrontare, proprio nel momento *più acuto* della pandemia, nei primi mesi del 2020, ulteriori *peculiari* criticità, correlate da un lato alla ordinaria fisiologia dei tempi di adattamento e di inserimento derivanti da un così ampio ricambio generazionale e, dall'altro, anche alla necessità di rispettare, per i nuovi colleghi, i limiti dei carichi di lavoro (in relazione ai criteri posti dall'art. 5, comma 3, Delibera C.P.G.A. 18 gennaio 2013, che prevedono, come è noto, una riduzione del carico di lavoro, per i primi tre mesi di servizio, nella misura pari ai 2/3 rispetto al carico ordinario).

Le due sezioni hanno quindi iniziato ad operare "a regime" solo dall'8 giugno (e ciò al netto delle sospensioni e dei rallentamenti comunque determinati dalla situazione emergenziale).

Ai fini di una valida programmazione della gestione del contenzioso, occorre peraltro ribadire quanto già da me segnalato in occasione della relazione dello scorso anno.

La sede di Salerno, nelle dinamiche dei trasferimenti, è "fisiologicamente" una sede di passaggio, in quanto vicina alle sedi di Napoli e Roma (maggiormente richieste per ragioni di provenienza geografica dei magistrati in servizio).

Il periodo massimo di permanenza dei magistrati non salernitani non supera, in genere, i due anni (come la recente esperienza dimostra).

.

Questo significa che, ad intervalli di tempo molto brevi, la Sezione Staccata di Salerno si trova ciclicamente a dover affrontare continui ricambi di organico, con innesti di magistrati di prima nomina.

È evidente, anche in relazione a tale aspetto, la grave situazione di disagio di una sede che non riesce a consolidarsi in una composizione di organico definitiva per un periodo minimo di tempo ragionevole ai fini di un proficuo esercizio della funzione giurisdizionale.

L'auspicio è che il C.P.G.A. riesca a trovare dei correttivi, magari introducendo l'obbligo, per i neo assunti, di un periodo minimo di permanenza quantomeno triennale (sulla falsariga di quanto avviene per la magistratura ordinaria, nella quale è attualmente previsto un obbligo di permanenza quadriennale), al fine di conferire a questa Sezione Staccata (così come alle altre sedi che risentono della stessa problematica) quella stabilità di cui un plesso giudiziario ha bisogno, nell'interesse del servizio che svolge, per la maggiore consapevolezza dei propri orientamenti e delle proprie decisioni.

6.2. - Situazione attuale dell'organico amministrativo

Per quanto riguarda la dotazione organica del personale amministrativo, il T.A.R. Campania - Sezione Staccata di Salerno ha diritto, in base alle previsioni contenute nel d.P.C.S. n. 41 del 26 febbraio 2019, a **n. 23** dipendenti in totale.

Attualmente, invece, consta di **n. 20** unità effettive.

Nella pianta organica del personale amministrativo e tecnico, sussiste quindi una carenza di **n. 3** unità (che riguardano n. 1 funzionario amministrativo e n. 2 ausiliari), che si spera possa essere colmata al più presto.

Inoltre, poiché è in via di istituzione la Terza sezione interna, è stata altresì prevista (attraverso una modifica al Regolamento di organizzazione approvato con d.P.C.S. n. 9 del 29 gennaio 2018) la preposizione di un Dirigente assegnato in via esclusiva alla sola Sezione Staccata di Salerno (invece che di un unico Dirigente con competenza

.

contestuale, secondo l'attuale regolamentazione, sia per la Sede di Napoli che per la Sezione Staccata di Salerno).

6.3. - Situazione ricorsi pendenti e definiti.

Al 31 dicembre 2019 le pendenze totali erano pari a **n. 6.330 ricorsi**, di cui n. 1.796 ultra-quinquennali.

Al 31 dicembre 2020 le pendenze totali sono diminuite a n. **5.765 ricorsi**, di cui n. 1.589 ultra-quinquennali.

I ricorsi sopravvenuti nell'anno 2020 sono stati **n. 1.761**.

I ricorsi definiti nell'anno 2020 sono stati complessivamente **n. 2.376**.

I provvedimenti che hanno definito giudizi sono stati n. 2.320, di cui n. 1.1696 con sentenza (n. 1.421 sentenze ordinarie e n. 288 sentenze brevi) ed i rimanenti n. 624 con altri provvedimenti (n. 466 decreti di perenzione, n. 36 decreti decisori e n. 122 di altro tipo).

Nell'anno 2020, dunque, nonostante le evidenziate gravi lacune e criticità riguardanti l'organico magistratuale ed i disagi che le attività giurisdizionali ed amministrative hanno dovuto *naturalmente* subire per effetto della crisi epidemiologica ancora in atto, non soltanto si è riusciti a far fronte ai nuovi ricorsi, ma addirittura si è ottenuta **una riduzione**, nel carico totale complessivo dell'arretrato pendente, di **n. 565 ricorsi**, **pari all'8,93%** del totale ed una riduzione **di n. 207 ricorsi ultra-quinquennali, pari al 26,00% del totale**.

Di fronte *all'emergenza vissuta* (ed alle *peculiari condizioni* di lavoro della Sezione Staccata di Salerno), il risultato ottenuto sul carico complessivo dell'arretrato pendente (riduzione dell'8,93% del totale) assume una valenza particolare, perché dimostra che le capacità e le motivazioni individuali, coordinate e finalizzate nell'ambito di una struttura organizzata e coesa, sono in grado di affrontare (e superare) le prove più difficili.

A ciò si aggiunga, come detto, che è stato abbattuto in maniera più che considerevole (26,00%) il numero dei ricorsi ultra-quinquennali (potenzialmente esposti alle pretese

.

economiche da legge Pinto) ed inoltre che il numero dei ricorsi definiti (2.376) ha superato, abbondantemente (+615), quello dei nuovi ricorsi depositati nell'anno (1.761).

Si tratta, quindi, anche in relazione a tali ulteriori profili, di un **risultato straordinario**, di enorme rilevanza, ottenuto sia grazie agli strumenti normativi e processuali, ordinari ed emergenziali, di cui gode l'intero sistema processuale amministrativo, sia grazie alla totale dedizione ed abnegazione dei magistrati e del personale in servizio presso questo Ufficio Giudiziario, nessuno escluso.

Tra i ricorsi depositati, il gruppo maggiormente consistente è stato quello dei ricorsi in materia di *edilizia ed urbanistica*, pari a n. 637 (che registra un leggero aumento rispetto al 2019, in cui erano stati n. 629), seguito dai ricorsi in materia di *esecuzione del giudicato*, pari a n. 401 (in sensibile riduzione rispetto al 2019, in cui erano stati depositati n. 537 ricorsi) e dai ricorsi in materia di *appalti*, n. 111 (in aumento rispetto al 2019, in cui erano stati n. 103).

Per quanto riguarda la materia *dell'edilizia ed urbanistica*, si tratta di ricorsi che presentano tutti una significativa specificità fattuale e giuridica che non ne consente una configurazione seriale: ogni questione ha la sua particolarità e va esaminata in relazione a tutti i profili dedotti. Non di rado (soprattutto quando concernono anche profili paesaggistici) i ricorsi in questione involgono situazioni di interesse generale di forte impatto sociale e mediatico.

Tali ricorsi di edilizia, avendo ad oggetto nella maggior parte dei casi provvedimenti di demolizione (ed essendo quindi strutturati con una richiesta incidentale di sospensione dei provvedimenti impugnati) hanno una notevole incidenza sul carico cautelare e successivamente, ove la sospensiva venga accolta, anche nella formazione dei ruoli di merito (dovendo, in tali casi, essere obbligatoriamente fissata l'udienza pubblica per la definitiva decisione dei ricorsi, come previsto dal c.p.a., al fine di non procrastinare *sine die* gli effetti dell'accoglimento cautelare).

Per quanto riguarda i ricorsi in materia di *appalti*, si tratta tendenzialmente di ricorsi di notevole complessità fattuale e giuridica e di grande rilevanza economica e sociale,

.

soprattutto per gli appalti di lavori. È bene inoltre evidenziare che essi generano, più o meno sistematicamente, ulteriori impugnative nell'ambito dello stesso fascicolo processuale (ricorsi incidentali da parte dei controinteressati e/o ricorsi per motivi aggiunti), per cui il dato statistico al riguardo è meramente simbolico, in quanto dietro un ricorso in materia di appalti se ne celano, quasi sempre, come minimo altri due. L'incremento, nel 2020, del numero dei ricorsi in materia di appalti rispetto al 2019 (in controtendenza rispetto al dato generale, che vede una diminuzione dei nuovi ricorsi depositati), è probabilmente testimonianza della particolare vivacità economica ed imprenditoriale del territorio di riferimento e comunque, sicuramente, espressione di un eccezionale livello di competenza e preparazione del Foro amministrativo locale (non apparendo un caso che da Salerno siano nate molte controversie che sono poi sfociate in pronunce dell'Adunanza Plenaria o della Corte di Giustizia dell'Unione Europea).

Data la particolare rilevanza degli interessi sottesi nella materia degli appalti, si cerca di prestare la dovuta e massima cura negli adempimenti sostanziali e processuali riguardanti tali ricorsi, che vengono decisi, per quanto possibile, con sentenza breve sin dalla fase cautelare o sono comunque fissati nel merito nel pieno rispetto dei termini di legge: si è così riusciti a **ridurne ulteriormente** i tempi medi di decisione rispetto all'anno precedente (in quanto si è passati da 143 giorni del 2019 a **110 giorni** del 2020). Inoltre, i ricorsi in questione godono di un rito accelerato, che ne comporta l'obbligatoria fissazione dell'udienza pubblica entro tempi brevissimi (sia in caso di accoglimento, sia in caso di reiezione dell'istanza cautelare).

Tra le tante che meritano di essere segnalate in materia di appalti, possiamo ricordare le seguenti sentenze: Sez. I, 3 giugno 2020, n. 632 (sulla esclusione dalla gara per omessa dichiarazione rinvio a giudizio per bancarotta fraudolenta); Sez. I, 17 giugno 2020, n. 675 (sul principio di rotazione negli appalti sotto soglia); Sez. I, 28 luglio 2020, n. 959 (sulla legittimazione ad impugnare i bandi di gara e sulla nozione di operatore economico); Sez. I, 8 settembre 2020, n. 1099 (sulle categorie scorporabili S.I.O.S. e sul subappalto necessario o qualificante); Sez. II, 29 ottobre 2020, n. 1577

.

(sulle differenze tra avvalimento di garanzia ed avvalimento operativo); Sez. I, 16 febbraio 2021, n. 441 (sulla conformità europea e costituzionale dell'art. 80, comma 4, d.lgs. n. 50/2016, in relazione al *quantum* dell'obbligazione tributaria rimasta inadempiuta; sul possesso dei requisiti generali di partecipazione in capo al progettista indicato e sulle conseguenze nel caso in cui ne sia carente).

Le esigenze di efficace ed efficiente gestione delle risorse pubbliche nonché di stimolo allo sviluppo locale fanno poi emergere nuovi soggetti pubblici o soggetti misti pubblico-privati, dalle forme associative degli enti locali (quali gli ATO) alle diverse forme di partenariato ATO (tra cui i Gruppi di Azione Locale); i nuovi assetti dell'organizzazione e dell'azione pubblica si accompagnano a un contesto operativo sempre più complesso in cui forze produttive e mercati sempre più dinamici rendono necessarie forme di supporto all'attività amministrativa (come nel caso dei servizi di committenza ausiliari). Significative, al riguardo, le recenti pronunce della Sezione Prima 15 gennaio 2021, n. 134 (sulla natura giuridica dell'Ente d'Ambito e sul compenso spettante al Presidente del Consiglio d'Ambito) e 2 gennaio 2021, n. 1 (sull'affidamento diretto delle attività di committenza ausiliarie a una centrale di committenza). In materia di concessioni demaniali, Sez. II, 29 gennaio 2021, n. 265 (sulla proroga legislativa automatica - fino al 2033 - delle concessioni demaniali in essere).

Per quanto riguarda i ricorsi in materia di *ottemperanza* (che, come gli accessi ed i silenzi, richiedono in base al c.p.a. una fissazione della relativa udienza camerale in tempi brevi e quindi incidono in misura rilevante sui carichi di lavoro e sulla formazione dei ruoli camerali), si deve segnalare che nel 2020 sono stati depositati n. 204 ricorsi riguardanti in particolare l'esecuzione dei decreti della Corte d'Appello di Salerno emessi per la determinazione dell'equa riparazione per l'eccessiva durata del processo (violazione della cd. legge Pinto).

Anche se vi è stata una significativa riduzione rispetto al 2019 (in cui erano stati n. 311), si tratta comunque di un dato su cui riflettere. La persistente rilevante presenza di ricorsi finalizzati all'esecuzione dei giudicati del giudice ordinario (aventi ad oggetto

.

condanne al pagamento di somme di danaro) non solo è evidente testimonianza delle croniche difficoltà della Pubblica Amministrazione di far fronte alle proprie obbligazioni, ma è un fenomeno che genera un progressivo ed ulteriore aggravio di oneri a carico della P.A. per spese ed interessi.

In aumento rispetto al 2019, invece, i ricorsi in materia di ordinanze contingibili ed urgenti (passati da 15 a 35) e di sicurezza pubblica (da 56 a 70).

Nel corso del 2020, le segreterie delle due sezioni hanno inoltre curato l'attività propedeutica all'adozione delle misure acceleratorie e hanno consentito l'adozione di n. 466 decreti decisori di perenzione (provvedendo inoltre ad inviare n. 1.689 avvisi di perenzione).

Infine, sono state presentate n. 48 domande di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, regolarmente esaminate dall'apposita Commissione istituita presso questo T.A.R. (con n. 36 provvedimenti di ammissione e n. 12 di reiezione). Nell'anno 2019 erano state presentate n. 60 domande (35 accolte e 25 respinte).

Ai fini di una più analitica disamina della produzione giurisprudenziale del TAR di Salerno nel trascorso anno 2020, rinvio alla successiva appendice di questa relazione.

6.4. - Contributo Unificato

Per quanto riguarda il contributo unificato, devo premettere che si tratta di un settore di attività sul quale vi è una particolare attenzione da parte di questo Ufficio Giudiziario, che sta svolgendo una capillare attività di ricognizione sui ricorsi e di recupero delle relative somme.

Nel corso del 2020, è stata incassata la somma complessiva di **euro 1.598.370,00** (*superiore* rispetto a quella del 2019, che era stata pari ad euro 1.390.363,00) e sono stati emessi n. 6 ruoli esattoriali per un totale di euro 377.363,34 (a fronte di un importo per l'anno precedente pari ad euro 365.638,61).

Inutile sottolineare la rilevanza dell'argomento per gli interessi della Giustizia Amministrativa, alla luce delle disposizioni di cui ai commi 10 e 11/bis dell'art. 37 D.L. n. 98/2011, che stabiliscono che tali risorse economiche siano utilizzate <<per la

.

realizzazione di interventi urgenti in materia di giustizia amministrativa>> (comma 10), con la previsione, in particolare, che esse vengano <<destinate, per un terzo, all'assunzione di personale di magistratura amministrativa e, per la restante quota, nella misura del 25 per cento all'incentivazione della produttività e al fabbisogno formativo del personale amministrativo della giustizia amministrativa, …, e nella misura del 75 per cento alle spese di funzionamento degli uffici della giustizia amministrativa>> (comma 11/bis).

Data l'entità delle somme prodotte a titolo di contributo unificato da questa Sezione Staccata, è auspicabile che si possano aumentare gli importi da destinare al funzionamento dell'Ufficio e alla manutenzione dei locali (attualmente stanziati in misura di gran lunga inferiore rispetto alle somme prodotte).

A parte il miglioramento della gestione ordinaria complessiva che ne potrebbe derivare (anche in vista di quanto necessario per l'avvio dell'istituenda Terza sezione), si potrebbero infatti finalmente realizzare importanti progetti di ristrutturazione dell'edificio storico (di proprietà demaniale) che ospita il Tar Salerno, al fine di garantirne la maggiore sicurezza (come per il muro di sostegno del terrapieno gravante sul cortile interno adibito a parcheggio auto) o anche soltanto al fine di rendere i relativi locali completamente indipendenti rispetto al Tribunale per i Minorenni, avente anch'esso attualmente sede nello stesso edificio (rispristinando alla sua originaria funzione un vecchio, esclusivo, ingresso agli uffici del T.A.R., ora in disuso).

Per dovere di esaustività sull'argomento, devo segnalare che, con circolare del 2 novembre 2020, il Segretariato Generale, condividendo le osservazioni da me formulate con nota del 29/9/2020, ha chiarito che l'esenzione dal pagamento del contributo unificato prevista dall'art. 10 del d.P.R. n. 115 del 2002, per i ricorsi di cui all'art. 3 della L. n. 89 del 2001 in materia di equa riparazione, opera esclusivamente per i ricorsi promossi dalle parti, non anche per l'azione di ottemperanza proposta dall'avvocato antistatario, a favore del quale siano state liquidate le spese del giudizio di cognizione.

.

6.5. - Problematiche particolari

A prescindere dalla notoria e cronica carenza di organico, assolutamente sproporzionata rispetto al carico di lavoro complessivo (in confronto ai carichi esigibili individualmente ed in raffronto alle situazioni di altri uffici giudiziari), non si registrano problemi particolari.

I rapporti sia all'interno che all'esterno dell'Ufficio sono ottimi.

Al riguardo, devo segnalare che i nuovi colleghi assegnati a questa Sede, oltre che preparati ed assolutamente in grado di affrontare, sul piano professionale, le difficoltà di un T.A.R. altamente impegnativo come quello di Salerno, si sono mostrati sin da subito dotati anche della giusta motivazione e passione nel condividere le linee fondamentali del programma di gestione del contenzioso, pur nella consapevolezza dei sacrifici che tale impostazione lavorativa conseguentemente comporta.

In questa prospettiva, devo ribadire che i Magistrati del T.A.R. Salerno hanno sempre dimostrato la più ampia disponibilità ad un'applicazione elastica dei carichi di lavoro previsti (ed i dati statistici rilevati ne costituiscono adeguata dimostrazione).

Devo inoltre rappresentare che il collega Nicola Durante, nominato Presidente della Sezione Seconda nel pieno della crisi emergenziale, ha contribuito in maniera decisiva, con le sue notevoli capacità professionali ed organizzative, al raggiungimento dei risultati ottenuti.

In questo periodo di emergenza sanitaria, inoltre, anche il personale di segreteria ed amministrativo (pur nella modalità, in gran parte dei casi, del lavoro agile) ha sempre svolto la propria attività con la massima competenza, partecipazione e diligenza, non sottraendosi ai compiti di ufficio, perfettamente coordinati dalla dott.ssa Filomena Zamboli (la quale, nonostante abbia sinora svolto le proprie funzioni dirigenziali contestualmente sia presso la Sede di Napoli che presso quella di Salerno, tuttavia, per le sue rilevanti doti organizzative, gestionali e relazionali, è riuscita sempre ad affrontare e risolvere in maniera ben più che soddisfacente le varie problematiche e difficoltà insorte).

Ma anche il confronto con gli Avvocati è costante e proficuo.

.

Il naturale disorientamento creato in tutti gli operatori del diritto dalla drammatica emergenza sanitaria che purtroppo stiamo vivendo, non ha fatto venir meno il cordiale rapporto instaurato in questo Foro tra Avvocati e Magistrati, di fattiva collaborazione nella risoluzione delle varie problematiche processuali di carattere generale.

Consapevole dell'accrescimento delle difficoltà dovute al presente momento storico, ho organizzato Tavoli Tecnici di discussione in videoconferenza con i rappresentanti degli Avvocati del Libero Foro, dell'Avvocatura dello Stato e delle Avvocature pubbliche, con gratificanti esiti sul piano della discussione delle problematiche generali e della condivisione degli obiettivi del programma.

Infine, non sono mancate anche occasioni di confronto con il mondo universitario e scientifico in generale, come dimostrato da lezioni, seminari e relazioni che hanno visto apprezzati protagonisti i magistrati di questo T.A.R. nel corso dell'anno appena passato, con riconoscimento unanime di competenza e professionalità.

7. – Obiettivi e modalità di attuazione del programma di gestione del contenzioso per l'anno 2021

Nell'elaborare le linee fondamentali del programma di gestione del contenzioso per l'anno 2021, mi sono premurato di organizzare un incontro in videoconferenza con i Presidenti della Società Italiana Avvocati Amministrativisti di Salerno e della Camera Amministrativa Salernitana e con l'Avvocato distrettuale dello Stato di Salerno.

Il programma è stato elaborato in piena condivisione e sinergia di intenti.

L'obiettivo comune, in generale, è quello di realizzare un servizio di giustizia amministrativa sempre più efficiente, in termini di *riduzione* della durata dei procedimenti giurisdizionali e di aderenza delle decisioni alle *esigenze sostanziali* di tutela richiesta.

Occorre a tal fine una partecipazione unitaria e convergente di tutti i protagonisti del rapporto processuale.

Magistrati, Avvocati e Personale di segreteria e amministrativo, tutti nell'ambito del proprio ruolo, devono cooperare insieme per il raggiungimento di tale obiettivo.

.

Il dichiarato obiettivo può essere realizzato alla luce delle coordinate che seguono.

7.1. In linea assolutamente prioritaria, occorre dare piena e concreta attuazione ai principi di *chiarezza e sinteticità degli atti*, strettamente funzionali, secondo la configurazione codicistica, alla realizzazione del fondamentale obiettivo della "*ragionevole durata*" del processo (art. 2, comma 2; art. 3, comma 2, art. 13/ter Norme di Attuazione), della cui inosservanza il Giudice deve tener conto anche ai fini della condanna alle spese della parte soccombente (art. 26, comma 1).

7.2. Una delle principali modalità di attuazione del programma di gestione del contenzioso rimane quella di definire i giudizi, per quanto possibile, sin dalla sede cautelare, con sentenza breve (che rappresenta ormai, nella nuova impostazione del codice, rispetto a quella della legge n. 205/2000, il modo tendenzialmente *ordinario* di definizione del ricorso con istanza di sospensiva).

7.3. Occorre inoltre evitare di portare sul ruolo dell'udienza pubblica ricorsi per i quali sia venuta meno la permanenza dell'interesse da parte del ricorrente, oppure che ancora non siano maturi per la decisione di merito (per profili di carattere istruttorio o inerenti alla integrazione del contraddittorio).

Sarà cura dei Presidenti e delle segreterie di vigilare, per quanto possibile, perché ciò non accada.

Ma dovrà essere soprattutto cura degli Avvocati di rappresentare tempestivamente, con istanza formale, la sopravvenuta carenza di interesse al ricorso o la necessità di incombenti istruttori, al fine di consentire, nel primo caso, la tombale definizione del ricorso mediante decreto decisorio e, nel secondo caso, l'attivazione dei poteri istruttori presidenziali.

In questa ottica, appare opportuno che gli avvisi di fissazione di udienza pubblica siano spediti con un certo anticipo rispetto ai termini di legge, affinché gli Avvocati possano eventualmente depositare in tempo utile eventuali istanze istruttorie o di rinvio – nonché formulare rinunce, istanze di declaratoria di sopravvenuta carenza di interesse o cessata materia del contendere - al fine di consentire la tempestiva integrazione del

.

ruolo d'udienza con altre cause per le quali l'interesse alla decisione sia attuale ed effettivo.

7.4. Altra specifica modalità di attuazione del programma deve essere individuata nella attività di disamina dei ricorsi iscritti a ruolo (con la determinante collaborazione delle segreterie di sezione), al fine della loro fissazione secondo i criteri di priorità dettati dalla legge, unitamente alla formazione di ruoli aggiunti (anche in camera di consiglio, ai sensi dell'art. 71/bis c.p.a.) finalizzati alla verifica della permanenza dell'interesse alla decisione. Tale attività di indagine consente di utilizzare in maniera più proficua l'esiguo spazio disponibile nei ruoli d'udienza pubblica, attività che sempre andrebbe svolta, ma che appare di vitale importanza in una condizione di grave carenza di magistrati quale quella che caratterizza la Sede di Salerno.

Per quanto riguarda l'attività decisoria collegiale, particolare cura dovrà essere apprestata dalle segreterie nella formazione dei ruoli ai fini della individuazione e trattazione di ricorsi connessi e/o collegati, così come di ricorsi analoghi suscettibili di definizione uniforme.

7.5. Sempre al fine di evitare l'intasamento dei ruoli di merito, potranno essere prese preferibilmente in considerazione (sia per i ricorsi ultra-quinquennali, che per quelli più recenti) le istanze di prelievo nelle quali gli Avvocati attestino formalmente ed in maniera specifica la permanenza assoluta dell'interesse alla decisione del ricorso e, nello stesso tempo, che la causa sia matura per la decisione (in quanto non sussistono esigenze di carattere istruttorio o di integrazione del contraddittorio).

I ricorsi depositati anteriormente al 31 dicembre 2017, per i quali non sia stata presentata istanza di prelievo nei termini indicati, saranno trattati in sede di smaltimento dell'arretrato o di definizione ultra-quinquennale (nel 2021 saranno trattati come tali i ricorsi depositati nel 2016 e nel 2022 quelli depositati nel 2017).

7.6. Si ribadisce, inoltre, che il programma di smaltimento dell'arretrato è uno strumento di assoluta utilità ai fini della gestione complessiva del contenzioso, sia perché consente un notevole ridimensionamento del carico complessivo pendente, sia perché libera spazi per la trattazione nelle udienze pubbliche ordinarie dei ricorsi più

.

recenti. Ed infatti, nelle udienze straordinarie tenutesi nell'anno 2020 sono state adottate ben n. 394 sentenze definitorie di giudizi di epoca risalente. Il programma di smaltimento dell'arretrato con udienze straordinarie è stato approvato anche per il corrente anno 2021.

7.7. Ulteriore aspetto organizzativo da implementare concerne l'espletamento, a cura delle segreterie, degli incombenti di cui all'art. 82 c.p.a. per tutti i ricorsi ultra-quinquennali, ai fini della conseguente adozione dei decreti di perenzione sui ricorsi depositati fino al 2015.

7.8. Le udienze delle due sezioni interne vengono ordinariamente calendarizzate di mercoledì, a settimane alterne, in modo tale da evitare che vengano celebrate due udienze nella stessa settimana.

7.9. Infine, per le discussioni da tenere, durante il periodo dell'emergenza, mediante collegamento da remoto, appare opportuno, al fine di evitare inutili attese agli Avvocati, fissare (in luogo delle fasce orarie) un orario preciso per ogni ricorso che deve essere chiamato (cercando di prevedere un tempo congruo di discussione, al fine di non accumulare ritardi per le chiamate successive).

8. - Conclusioni

L'obiettivo finale specifico di questo Tribunale, per il corrente anno 2021, è senz'altro quello di consolidare e superare i risultati raggiunti lo scorso anno (auspicando un progressivo ritorno alla piena normalità rispetto alla crisi emergenziale).

Già con due sezioni funzionanti a pieno regime è facile prevedere il conseguimento di risultati sempre più soddisfacenti, in termini di produttività e di contenuti.

A tal fine è però assolutamente necessario che venga data al più presto attuazione alla Terza sezione interna, di cui alla delibera C.P.G.A. n. 24 del 17 aprile 2020. Data la varietà e la rilevanza del contenzioso che caratterizza la Sezione Staccata di Salerno (soprattutto per quanto riguarda le materie degli appalti e dell'edilizia ed urbanistica), l'istituzione della Terza sezione potrà sicuramente comportare una programmazione ragionata e proficua del contenzioso, potendosi eventualmente ipotizzare la creazione

.

di due sezioni specializzate (con competenza esclusiva per l'una e l'altra materia) ed una terza con competenza residuale, con ulteriore riduzione dei tempi di decisione dei ricorsi e miglioramento della qualità complessiva.

L'auspicio generale, tuttavia, al di là degli obiettivi concreti riguardanti l'attività giudiziaria e i dati statistici, è quello di poter tornare al più presto alla piena normalità di vita e di relazioni, sia sul piano personale che su quello lavorativo.

La tecnologia ci consente di affrontare l'emergenza, proiettandoci verso il futuro ed indicandoci la direzione che dovremo tenere in situazioni di difficoltà.

Tuttavia, lo strumento tecnologico, da solo, non basta, poiché determina chiusure ed isolamenti.

Siamo tutti ben consapevoli che la *presenza fisica* rimane un bene *insostituibile*, in quanto apre alla partecipazione e alla condivisione, alimentando passioni e dibattiti, assolutamente fondamentali alla natura umana.

Sperando che tutto ciò si avveri quanto prima e nell'augurare a tutti un proficuo e sereno anno di lavoro,

DICHIARO UFFICIALMENTE APERTO L'ANNO GIUDIZIARIO 2021 DEL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA CAMPANIA, SEZIONE STACCATA DI SALERNO

Salerno, 27 febbraio 2021

IL PRESIDENTE

LEONARDO PASANISI

.

APPENDICE: La produzione giurisprudenziale dell'anno 2020 del T.A.R. Campania - Sezione Staccata di Salerno

La produzione giurisprudenziale di questo Tribunale, nonostante le notevoli, evidenziate, carenze di organico, continua ad essere, con l'abnegazione ed il senso di responsabilità di tutti i suoi componenti, ampia, rapida ed elevata e costituisce motivo di orgoglio per l'approfondita disamina delle questioni trattate e per l'acutezza giuridica delle decisioni assunte.
Alla **Sezione Prima** del TAR di Salerno nell'anno 2020 sono stati assegnati i ricorsi aventi ad oggetto le seguenti materie: *appalti e concessioni di lavori, ivi compresi quelli di natura mista lavori; servizi pubblici; comuni, province e regioni; autorità indipendenti; autorizzazioni e concessioni, ivi compresi i ricorsi aventi ad oggetto erogazioni di contributi e finanziamenti; carabinieri; cinematografia; teatro e sport; cittadinanza; elezioni; farmacie; forze armate; industria; istruzione; magistrati; notai; polizia di Stato; professioni e mestieri; pubblico impiego; sicurezza pubblica; stranieri; università degli studi; vittime del dovere; esecuzione del giudicato della sezione; esecuzione del giudicato degli altri organi giurisdizionali; ordinanze contingibili ed urgenti, con esclusione di quelle ex art. 192 D. Lgs. n. 152/2006; Stazioni Radio Base*.
Alla **Sezione Seconda** sono stati invece assegnati i ricorsi aventi ad oggetto le seguenti materie: *appalti e concessioni di servizi e forniture; agricoltura e foreste; ambiente; antichità e belle arti; caccia e pesca; commercio ed artigianato; ordinanze contingibili ed urgenti, limitatamente a quelle ex art. 192 D. Lgs. n. 152/2006; demanio statale e regionale; edilizia ed urbanistica, ivi compresi i ricorsi in materia di edilizia residenziale pubblica; spazi ed impianti pubblicitari; espropriazione per pubblica utilità; inquinamento; servizio sanitario nazionale; esecuzione del giudicato della sezione*.
Nell'ambito delle materie di cui alle descritte competenze, meritano di essere segnalate le decisioni che seguono.

AMBIENTE E PAESAGGIO

Sez. II, 22 dicembre 2020, n. 2008 (Ordinanza sindacale di rimozione rifiuti presenti in un fondo e omessa comunicazione di avvio del procedimento)
È illegittima, per difetto di presupposti, per carenza di istruttoria e di motivazione, nonché per violazione delle garanzie procedimentali, una ordinanza con la quale il Sindaco ha ordinato ad un soggetto di provvedere, entro il termine di 60 giorni dalla notifica, alla rimozione, allo smaltimento e/o al recupero dei rifiuti presenti in un fondo, nel caso in cui: a) sia pacifico che il destinatario del provvedimento sindacale, non fosse, all'epoca dell'adozione dell'atto gravato il proprietario dell'area interessata dall'abbandono dei rifiuti, avendone acquistato la proprietà in via ereditaria solo successivamente; b) nell'atto gravato non sia indicato, sotto il profilo dell'esito degli accertamenti istruttori effettuati, alcun elemento dal quale inferire la responsabilità dell'interessato, a titolo doloso o colposo, nella condotta di abbandono dei rifiuti; c) la P.A. abbia omesso di effettuare la preventiva comunicazione di avvio del procedimento ex artt. 7 e segg. della legge n. 241 del 1990 e smi.

.

APPALTI

Sez. I, 16 gennaio 2020, n. 96 (sulla natura della campionatura e sull'omissione dichiarativa)
1. La funzione assegnata alla campionatura non consiste nell'integrare l'offerta tecnica, bensì di comprovare, con la produzione di capi o prodotti dimostrativi, detti appunto 'campioni', la capacità tecnica dei concorrenti e la loro effettiva idoneità a soddisfare le esigenze, spesso complesse, delle stazioni appaltanti. Il campione non è, dunque, un elemento costitutivo, ma semplicemente dimostrativo dell'offerta tecnica, che consente all'Amministrazione di considerare e vagliare l'idoneità tecnica del prodotto offerto: non costituisce una sua parte integrante, per quanto sia oggetto di un'apposita valutazione da parte della Commissione giudicatrice, perché la sua funzione è quella di fornire la 'dimostrazione delle capacità tecniche dei contraenti.
2. La dichiarazione resa dall'operatore economico nella domanda di partecipazione circa le pregresse vicende professionali suscettibili di integrare « gravi illeciti professionali » può essere omessa, reticente o completamente falsa; è configurabile omessa dichiarazione quando l'operatore economico non riferisce alcunchè; è configurabile dichiarazione reticente quando le informazioni sono soltanto accennate senza la dettagliata descrizione richiesta; è, infine, configurabile la falsa dichiarazione se l'operatore rappresenta una circostanza di fatto diversa dal vero. La distinzione tra le tre fattispecie non risiede, dunque, nell'oggetto della dichiarazione che è sempre lo stesso, quanto, piuttosto, nella condotta di quest'ultimo; e ciò vale a meglio spiegare anche il regime giuridico: solo alla condotta che integra una falsa dichiarazione consegue l'automatica esclusione dalla procedura di gara poiché depone in maniera inequivocabile nel senso dell'inaffidabilità e della non integrità dell'operatore economico.

Sez. I, 4 febbraio 2020, n. 200 (Necessaria interlocuzione dei concorrenti utilmente collocati in graduatoria in caso di ritiro dell'aggiudicazione)
Se è plausibile ritenere che prima dell'aggiudicazione, la stazione appaltante sia abilitata ad annullare l'intera procedura senza interloquire con i soggetti che vi hanno partecipato, in quanto portatori di una mera aspettativa al conseguimento dell'appalto, ad aggiudicazione deliberata, ogni decisione di ritiro della stessa, così come dell'intera gara, deve essere preceduta dalla necessaria interlocuzione con i concorrenti utilmente collocati in graduatoria, giacché titolari di posizioni giuridiche di vantaggio di cui hanno interesse a rimanere titolari.

Sez. I, 25 febbraio 2020, n. 286 (Gare pubbliche e rilascio dell'attestazione SOA)
Nell'ambito del rilascio dell'attestazione SOA, questa certifica oltre che la sussistenza dei requisiti di capacità da una data ad un'altra anche che l'impresa non ha mai perso quei requisiti già valutati e certificati positivamente mantenendoli anche nel periodo intercorrente tra la domanda di rinnovo e quella di rilascio della nuova certificazione.

Sez. I, 28 febbraio 2020, n. 318 (onere di comunicazione nelle gare pubbliche delle vicende attinenti allo svolgimento dell'attività professionale)
I partecipanti alle gare pubbliche hanno l'obbligo di comunicare alla P.A. nel corso della gara tutte le vicende sopravvenute e non, riguardanti lo svolgimento della propria attività professionale; ciò per consentire alla stazione appaltante una valutazione sull'eventuale incidenza di tali precedenti sull'affidabilità, morale e professionale, dei concorrenti.

.

Sez. I, 13 marzo 2020, n. 374 (invito all'affidatario uscente)
Nel rispetto del principio della rotazione l'invito all'affidatario uscente riveste carattere eccezionale in quanto questo mira ad ostacolare le pratiche di affidamenti senza gara ripetuti nel tempo e favorire quindi le opportunità di aggiudicazione tra tutti gli operatori potenzialmente idonei.

Sez. I, 13 marzo 2020, n. 376 (Negli appalti a misura è necessaria la specifica indicazione delle migliorie nel computo metrico estimativo)
Nell'appalto « a misura » l'indicazione dei singoli prezzi delle lavorazioni nel computo metrico estimativo nell'offerta economica è funzionale a consentire l'analisi dei prezzi offerti, laddove soltanto negli appalti « a corpo » l'analisi dei prezzi delle singole lavorazioni e le stime afferenti l'incidenza della manodopera sui lavori posti a base di gara, come risultanti dal computo metrico estimativo, sono destinati a rimanere fuori dal contenuto essenziale dell'offerta e, quindi, dal contratto da stipulare. A tale regola della specifica indicazione delle lavorazioni nel computo metrico estimativo, non sono sottratte le migliorie proposte, in quanto esse incidono sull'equilibrio economico dell'offerta dal momento che la valutazione da parte della stazione appaltante non è formulata con riguardo all'offerta economica nel suo complesso ma con specifico riferimento alle singole voci di prezzo sviluppate per le singole lavorazioni.

Sez. I, 6 maggio 2020, n. 466 (sulla formula di attribuzione del punteggio relativo all'offerta economica)
La formula di attribuzione del punteggio all'offerta economica è espressione di una scelta discrezionale della stazione appaltante che, nell'elaborazione delle strategie di gara e in particolare nella scelta della formula di attribuzione del punteggio relativo alla componente economica, tiene conto delle caratteristiche del mercato di riferimento in termini di numero di potenziali operatori, di prezzi normalmente praticati, della base d'asta fissata e in generale delle risultanze dell'indagine di mercato compiuta nonché dei risultati ottenuti nelle precedenti procedure al fine di individuare quella formula che sia in grado di realizzare i suoi obiettivi in termini di incentivo/disincentivo alla competizione, di contenimento della spesa, di livello di qualità del servizio. Pertanto la legittimità della formula di attribuzione del punteggio deve essere valutata, nell'ambito del caso concreto, in relazione agli effetti che la stessa produce in termini di corretto apprezzamento delle offerte, al fine di verificarne l'irragionevolezza, la sproporzione o l'abnormità, in ragione dei limiti che il sindacato del giudice amministrativo incontra nella valutazione della discrezionalità tecnica della stazione appaltante.

Sez. I, 15 maggio 2020, n. 518 (s**occorso istruttorio in caso di garanzia fideiussoria stipulata dopo la scadenza del termine di presentazione delle offerte)**
Se il contratto di assicurazione è stato stipulato in data successiva alla scadenza dei termini per la presentazione dell'offerta, dato che il nuovo testo dell'art. 83 comma 8 del codice dei contratti pubblici (modificato peraltro dal correttivo di cui al d.lgs. n. 56 del 2017) dispone la nullità delle clausole inserite nella legge di gara che prevedano delle causa di esclusione non contenute nella legge, anche se sussiste l'inesistenza dell'assicurazione al momento della scadenza del termine di presentazione dell'offerta, la stazione appaltante deve esercitare il soccorso istruttorio, ammettendo la concorrente che abbia esibito una garanzia fideiussoria con data di decorrenza corrispondente al termine di presentazione delle domande.

.

Sez. I, 20 maggio 2020, n. 561 (DURC e rispetto degli oneri previdenziali ed assistenziali da parte dell'operatore economico)
Il DURC costituisce l'unico documento attestante il rispetto degli oneri previdenziali ed assistenziali da parte dell'operatore economico partecipante alla procedura di gara e, in presenza di DURC regolare a favore dell'operatore economico, la stazione appaltante non è tenuta ad alcun'altra verifica.

Sez. I, 22 maggio 2020, n. 575 (possesso dei requisiti di partecipazione nei raggruppamenti temporanei di imprese negli appalti di servizi e forniture)
Negli appalti di servizi e forniture, in assenza di diversa previsione specifica nella *lex specialis*, i requisiti di qualificazione possono essere posseduti dal raggruppamento nel suo complesso. La possibilità di dar vita a raggruppamenti di tipo verticale sussiste solo laddove la stazione appaltante abbia preventivamente individuato negli atti di gara le prestazioni principali e quelle secondarie, non potendo il concorrente provvedere di sua iniziativa alla scomposizione del contenuto della prestazione, distinguendo tra quelle principali e quelle secondarie.

Sez. I, 3 giugno 2020, n. 632 (esclusione dalla gara per omessa dichiarazione rinvio a giudizio per bancarotta fraudolenta)
L'omessa dichiarazione, da parte di una società concorrente ad una gara pubblica, del rinvio a giudizio del proprio legale rappresentante per bancarotta fraudolenta comporta l'esclusione della stessa dalla procedura, non avendo con tale condotta consentito alla stazione appaltante di valutare la rilevanza dei fatti sottesi al rinvio a giudizio sotto il profilo della sussistenza dell'illecito professionale nonché dell'integrità ed affidabilità dell'operatore.

Sez. I, 6 giugno 2020, n. 639 (in tema di verifica e di rinnovo della SOA)
Ai sensi dell'art. 76, comma 5, e dell'art. 77, comma 1, del D.P.R. n. 207/2010, l'attestazione SOA, di efficacia quinquennale, è soggetta a un rinnovo quinquennale e a una verifica triennale; ai fini del mantenimento del requisito, il contratto di verifica deve essere stipulato non oltre novanta giorni prima della scadenza triennale, il contratto di rinnovo deve essere stipulato almeno novanta giorni prima della scadenza quinquennale. Ciò posto, deve ritenersi che, in occasione della scadenza del termine previsto per la verifica triennale, l'impresa chieda il rinnovo anziché la verifica dell'attestazione, in quanto il rinnovo implica un controllo più ampio e completo sul possesso dei requisiti rispetto a quanto previsto per la semplice verifica (i cui controlli sono invece limitati a quanto previsto dai commi 4 e 5 dell'art. 77).

Sez. I, 17 giugno 2020, n. 674 (sui gravi illeciti professionali)
In tema di gare pubbliche, la stazione appaltante può desumere il compimento di gravi illeciti professionali da ogni altra vicenda pregressa dell'attività professionale dell'operatore economico, di cui è stata accertata la contrarietà ad un dovere posto in una norma civile, penale o amministrativa, se essa ne mette in dubbio l'integrità e l'affidabilità.

Sez. I, 17 giugno 2020, n. 675 (Il principio di rotazione negli appalti sotto soglia)
1. In caso di appalti sotto soglia la stazione appaltante ha due possibilità: non invitare il gestore uscente o, in caso contrario, motivare attentamente le ragioni per le quali riteneva di non poter invece prescindere dall'invito. Infatti, il principio di rotazione comporta che ove la procedura prescelta per

.

il nuovo affidamento sia di tipo ristretto o «chiuso» (*recte*, negoziato), l'invito all'affidatario uscente riveste carattere eccezionale; rileva quindi il fatto oggettivo del precedente affidamento in favore di un determinato operatore economico, non anche la circostanza che questo fosse scaturito da una procedura di tipo aperto o di altra natura. Per l'effetto, ove la stazione appaltante intenda comunque procedere all'invito del precedente affidatario, dovrà puntualmente motivare tale decisione, facendo in particolare riferimento al numero (eventualmente) ridotto di operatori presenti sul mercato, al grado di soddisfazione maturato a conclusione del precedente rapporto contrattuale ovvero al peculiare oggetto ed alle caratteristiche del mercato di riferimento.
2. Nelle gare pubbliche il principio di rotazione comporta che ove la procedura prescelta per il nuovo affidamento sia di tipo ristretto o negoziato, l'invito all'affidatario uscente riveste carattere eccezionale; rileva quindi il fatto oggettivo del precedente affidamento in favore di un determinato operatore economico, non anche la circostanza che questo fosse scaturito da una procedura di tipo aperto o di altra natura.

Sez. I, 18 giugno 2020, n. 688 (sui requisiti di qualificazione della singola impresa in un R.T.I., sulla natura della SOA e sul soccorso istruttorio)
1. In tema di gare pubbliche i requisiti di qualificazione attengono alle caratteristiche soggettive del concorrente, al fine di rassicurare la stazione appaltante sulla sua serietà, professionalità e capacità imprenditoriale in ordine alla realizzazione di quella parte di lavoro che potrebbe, in caso di esito positivo della gara, essergli affidata. Pertanto, ciascuna impresa costituente il raggruppamento partecipa alla gara sulla base e nei limiti dei requisiti di qualificazione posseduti.
2. Il sistema SOA realizza una correlazione tra tipologie di lavori e relativi importi da un lato e capacità realizzativa espressa dall'impresa dall'altro; attiene pertanto alle caratteristiche soggettive dell'impresa e garantisce la serietà, l'affidabilità, la professionalità e la capacità della stessa in relazione a specifiche categorie di lavori e in relazione a particolari fasce di importo.
3. La mancanza dei requisiti di qualificazione in misura rispondente alla quota di partecipazione al raggruppamento e alla quota di esecuzione dei lavori non rappresenta una carenza di un elemento formale della domanda tale da consentire l'attivazione del sub-procedimento di soccorso istruttorio, trattandosi invece di un elemento di carattere sostanziale che attiene all'operatore economico partecipante in sé considerato.

Sez. I, 19 giugno 2020, n. 689 (il giudice amministrativo può verificare la regolarità del DURC in sede di accertamento incidentale)
Il giudice amministrativo può procedere alla verifica della regolarità del DURC, in sede di accertamento incidentale qualora emergano delle perplessità sulle risultanze del documento prodotto dagli enti previdenziali.

Sez. I, 26 giugno 2020, n. 728 (nelle gare pubbliche i componenti della commissione giudicatrice devono essere esperti nell'area di attività in cui ricade l'oggetto del contratto)
Nelle gare pubbliche, i componenti della commissione giudicatrice devono essere esperti nell'area di attività in cui ricade l'oggetto del contratto, non già in tutte e ciascuna delle materie tecniche o scientifiche o nelle tematiche alle quali attengono i singoli e specifici aspetti presi in considerazione dalla *lex specialis*.

.

Sez. II, 20 luglio 2020, n. 919 (Clausola che prevede il divieto di avvalimento – Senza alcuna specifica motivazione – Illegittimità)

È illegittima la previsione del bando di una procedura comparativa per l'affidamento biennale, con opzione di rinnovo per un altro anno, del servizio di trasporto sanitario di emergenza urgenza 118, secondo la quale sussiste la generale preclusione della possibilità di ricorrere, da parte dei concorrenti, all'istituto dell'avvalimento, nel caso in cui tale preclusione, da un lato, non trovi alcuna evidente e razionale giustificazione e, dall'altro, non sia stata affatto punto motivata da parte della stazione appaltante.

Sez. I, 28 luglio 2020, n. 959 (sulla legittimazione ad impugnare i bandi di gara e sulla nozione di operatore economico)

1. La legittimazione ad impugnare il bando di gara, normalmente riconosciuta solo a favore del soggetto giuridico che abbia partecipato alla relativa procedura (essendo in tal caso titolare di una posizione differenziata e qualificata meritevole di tutela), può essere tuttavia rinvenuta anche nel caso del ricorrente che contesti in radice l'indizione della gara, pur senza partecipare alla stessa, nella misura in cui il bando contenga una lesione immediata e diretta della posizione dell'interessato. Tale è la posizione dell'operatore economico del settore che, attivo ed operante nel particolare settore merceologico oggetto della gara, aspiri, in vista della partecipazione, all'avvio di una procedura di gara legittima, quindi rispettosa della disciplina di riferimento, in grado pertanto di inserirsi correttamente nel complesso mercato dei contratti pubblici senza causarne alterazioni e squilibri.

2. La nozione di operatore economico, alla luce dell'art. 3, comma 1, lett. p), del d.lgs. n. 50 del 2016 (e ancor prima, delle direttive europee 2014/23/UE in materia di concessioni e 2014/24/UE in materia di appalti), presuppone la reale capacità di offrire sul mercato beni, servizi, lavori, quindi di essere attivo e operativo nell'ambito del mercato stesso, caratteristica questa che manca nel caso in cui l'operatore abbia provveduto a cedere la propria azienda a terzi, essendo venuta meno la sua qualificazione come impresa.

La disciplina eurounitaria fa riferimento a una nozione di operatore economico che, prescindendo dalle forme, guarda alle concrete caratteristiche dello stesso, anche sotto il profilo della operatività.

È evidente pertanto che l'operatore economico che aliena l'azienda e non dispone più di quelle risorse minime atte a configurare un'azienda seppur essenziale ma tale da consentirgli di operare anche a un livello minimale, perde tale qualità.

Sez. I, 21 agosto 2020, n.1042 (Contenuto del contratto di avvalimento che ha ad oggetto la certificazione di qualità)

In linea generale, è possibile ricorrere all'istituto dell'avvalimento anche in relazione alla certificazione di qualità, purché l'ausiliaria metta a disposizione della ausiliata tutti i fattori della produzione e tutte le risorse, che, complessivamente considerate, le hanno consentito di acquisire la certificazione di qualità da mettere a disposizione.

Sez. I, 8 settembre 2020, n. 1099 (sulle categorie scorporabili S.I.O.S. e sul subappalto necessario o qualificante)

1. A mente dell'art. 12 d.l. n. 47 del 2014, convertito con legge n. 80 del 2014, emerge la sussistenza di una distinzione, in termini di modalità di partecipazione alla gara e di esecuzione dei relativi lavori, fra opere *specializzate* (disciplinate dal comma 2, lettera "a") e opere *superspecialistiche* (disciplinate

.

dal comma 2, lettera “b”). Ed infatti, nelle prime, il concorrente qualificato nella categoria prevalente in una classifica corrispondente all'importo totale dei lavori, in caso di aggiudicazione, potrà eseguire lavorazioni anche relative alle categorie scorporabili, ancorché privo delle relative qualificazioni. Le seconde possono invece essere eseguite direttamente dall'aggiudicatario solo se dotato della relativa qualificazione e vengono pertanto anche definite “a qualificazione obbligatoria”.
2. Nell’ipotesi in cui il concorrente risulti privo dei requisiti di esecuzione relativi ad una categoria c.d. scorporabile a qualificazione obbligatoria - il subappalto assume la configurazione del cd. subappalto “necessario” o “qualificante”. Tale istituto, previsto dall’art. 118 del decreto legislativo n. 163 del 2006, non risulta espressamente regolato dal decreto legislativo n. 50 del 2016 e tuttavia deve ritenersi compatibile con l’attuale quadro normativo.

Sez. II, 15 settembre 2020, n. 1143 (sulla revoca dell’aggiudicazione perché la P.A. appaltante ha ritenuto opportuno aderire alla convenzione proposta dal soggetto aggregatore di riferimento per l’espletamento del medesimo servizio).
È legittimo, perché ragionevolmente motivato, il provvedimento con il quale un Comune, dopo aver espletato una gara (nella specie si trattava di una procedura negoziata ex art. 36, co. 2, lett. b), D.lgs. n. 50/2016 per l’affidamento dell’appalto del servizio di pulizie e sanificazione degli uffici comunali) e dopo aver disposto la relativa aggiudicazione, ha revocato la aggiudicazione stessa, facendo riferimento alla opportunità di aderire alla convenzione proposta dal soggetto aggregatore di riferimento (città metropolitana) per l’espletamento del servizio, con conseguente sicuro e significativo risparmio di spesa.

Sez. I, 18 settembre 2020, n. 1181 (l'esclusione per collegamento sostanziale richiede un approfondito accertamento istruttorio - ai fini dell'avvalimento è necessario che nel contratto risulti la messa a disposizione delle risorse e dell'apparato organizzativo)
1. Ai fini dell'accertamento della sussistenza di un unico centro decisionale d'imputazione delle offerte sulla base degli indici presuntivi concreti, il riferimento al contenuto delle offerte è uno dei possibili elementi dai quali ritrarre il collegamento, peraltro da scrutinare in termini necessari solo in difetto di altri indici utili, secondo un'indagine ispirata a un approccio gradualista e progressivo: l'accertamento della causa di esclusione in esame passa attraverso un preciso sviluppo istruttorio: a) la verifica della sussistenza di situazione di controllo sostanziale ai sensi dell'art. 2359 cod. civ.; b) esclusa tale forma di controllo, la verifica dell'esistenza di una relazione tra le imprese, anche di fatto, che possa in astratto aprire la strada ad un reciproco condizionamento nella formulazione delle offerte; c) ove tale relazione sia accertata, la verifica dell'esistenza di un "unico centro decisionale" da effettuare *ab externo* e cioè sulla base di elementi strutturali o funzionali ricavati dagli assetti societari e personali delle società, ovvero, ove per tale via non si pervenga a conclusione positiva, mediante un attento esame del contenuto delle offerte dal quale si possa evincere l'esistenza dell'unicità soggettiva sostanziale.
2. Nelle gare pubbliche, ai fini dell'avvalimento della certificazione di qualità da parte di un'impresa ausiliaria, è necessario che nel contratto risulti l'effettiva messa a disposizione delle proprie risorse ed il proprio apparato organizzativo in tutte le parti che giustificano l'attribuzione del requisito di qualità.

.

Sez. I, 22 ottobre 2020, n. 1506 (sull'obbligo dichiarativo in caso di rinvio a giudizio per frode nelle pubbliche forniture)
Il rinvio a giudizio concernente la frode nelle pubbliche forniture (art. 356 c.p.), per di più accompagnato nel caso di specie dall'aggravante mafiosa (art. 7 L. n. 203/1991), ricade nel perimetro applicativo dell'obbligo dichiarativo di cui all'art. 80, comma 5, lett. c-bis), del codice dei contratti pubblici, concernendo fatti indubitabilmente pertinenti ad una procedura di appalto, idonei ad incidere negativamente sul rapporto fiduciario con la stazione appaltante per l'inerenza alle specifiche obbligazioni dedotte in contratto.

Sez. II, 26 ottobre 2020, n. 1527 (sulla legittimità o meno dell'affidamento diretto, alle sole organizzazioni di volontariato, del servizio di trasporto sanitario di emergenza-urgenza 118)
È legittima l'indizione, da parte di una Azienda Sanitaria, di una selezione, per l'affidamento diretto in convenzione, mediante procedura comparativa ex artt. 56 e 57, d.lgs. n. 117/2017 riservata – escludendo gli altri Enti del Terzo Settore come le Cooperative Sociali – alle sole organizzazioni di volontariato ed alla Croce Rossa Italiana, del servizio di trasporto sanitario di emergenza-urgenza in forma continuativa.

Sez. I, 28 ottobre 2020, n. 1547 (sulla competenza degli ingegneri e degli architetti in materia di lavori, sulla sindacabilità delle valutazioni della Commissione di gara)
1. Il quadro normativo di riferimento (costituito dagli artt. 51 e 52 del R.D. 23.10.1925 n. 2537) riserva alla competenza professionale comune di ingegneri e architetti le sole opere di edilizia civile, mentre riserva agli ingegneri quelle riguardanti le costruzioni stradali, le opere igienico sanitarie (depuratori, acquedotti, fognatura e simili), gli impianti elettrici, le opere idrauliche, le operazioni di estimo, l'estrazione di materiali, le opere industriali.
2. La valutazione in ordine all'idoneità e alla qualità di un progetto costituisce espressione paradigmatica di lata discrezionalità tecnica, con la conseguenza che le valutazioni svolte dalle Commissioni di gara non sono sindacabili nel merito, salvo che non siano inficiate da profili di manifesta erroneità e irragionevolezza, di palese illogicità e di sviamento, di travisamento dei fatti.

Sez. II, 29 ottobre 2020, n. 1577 (Avvalimento di garanzia ed avvalimento operativo – Dimostrazione dei mezzi necessari – Nullità per mancanza degli elementi essenziali Previsione di un compenso – Applicazione di un determinato CCNL).
1. L'avvalimento – disciplinato dagli art. 49-50 D.Lgs. n. 163 del 2006 e 89 D.Lgs. n. 50 del 2016 – può essere di garanzia oppure operativo. Il primo ricorre nel caso in cui l'ausiliaria mette a disposizione dell'ausiliata la sua solidità economica e finanziaria, rassicurando la Stazione appaltante sulle sue capacità di far fronte agli impegni economici conseguenti al contratto di appalto anche in caso di inadempimento: tale avvalimento riguarda i requisiti di carattere economico-finanziario e, in particolare, il fatturato globale o specifico. L'avvalimento c.d. operativo ricorre, invece, quando l'ausiliaria si impegna a mettere a disposizione dell'ausiliata le risorse tecnico-organizzative indispensabili per l'esecuzione del contratto di appalto; esso concerne i requisiti di capacità tecnico-professionale tra i quali, ad esempio, la dotazione di personale dell'ausiliaria e/o i mezzi e strumenti di cui questa è in possesso.
2. In tema di avvalimento, ai sensi dell'art. 89, d.lgs. n. 50/2016, l'impresa concorrente deve dimostrare alla Stazione appaltante che disporrà dei mezzi necessari per l'esecuzione dell'appalto o

.

della concessione mediante presentazione di una dichiarazione sottoscritta dall'impresa ausiliaria con cui quest'ultima si obbliga verso il concorrente e verso la Stazione appaltante a mettere a disposizione per tutta la durata dell'appalto o della concessione le risorse necessarie di cui è carente il concorrente. Detto contratto deve indicare in modo specifico le risorse e l'apparato organizzativo che la società ausiliaria presta all'impresa concorrente, presentando quindi un appropriato grado di determinatezza o determinabilità, come richiesto sul terreno civilistico dagli artt. 1325,1346 e 1418 c.c., attesa anche l'esigenza di evitare aggiramenti al sistema dei requisiti di ingresso alle gare pubbliche. Il contratto deve, poi, avere i tratti dell'ordinaria onerosità.
3. La carenza degli elementi necessari nel contratto di avvalimento e la conseguenziale nullità del contratto stesso può oggetto di accertamento in via incidentale dal giudice amministrativo ai sensi dell'art. 8 cod. proc. amm., in grado di fare emergere una causa di illegittimità dei provvedimenti di ammissione e aggiudicazione, ovvero degli atti di «esercizio del potere amministrativo» ai sensi dell'art. 7 cod. proc. amm., sui quali la cognizione è svolta in via principale.
4. Per superare il controllo di "meritevolezza" ex art. 1322, comma 2 c.c., il contratto atipico di avvalimento, indifferente se "operativo" o "di garanzia", deve essere necessariamente caratterizzato dalla ricerca di una qualche forma di utilità economico-patrimoniale da parte dell'ausiliario, utilità che può manifestarsi tanto nella previsione di un corrispettivo a suo beneficio, quanto nella sussistenza in capo a questo di un diverso interesse economico-patrimoniale, diretto o indiretto, alla conclusione dell'accordo. L'esistenza di un simile interesse può anche emergere dal tenore complessivo del regolamento contrattuale, sicché la mancata previsione di un corrispettivo non importa "ex se" l'illegittimità del contratto di avvalimento.
5. L'applicazione di un determinato contratto collettivo non può essere imposta dalla *lex specialis* alle imprese concorrenti quale requisito di partecipazione né la mancata applicazione di questo può essere a priori sanzionata dalla stazione appaltante con l'esclusione, sicché deve negarsi in radice che l'applicazione di un determinato contratto collettivo anziché di un altro possa determinare, in sé, l'inammissibilità dell'offerta.

Sez. II, 16 novembre 2020, n. 1665 (a proposito dell'offerta tecnica che contenga anche un elemento economico costituito dal costo relativo ad uno specifico servizio)
Non può ritenersi illegittima l'aggiudicazione di una gara di appalto di servizi, secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, per il solo fatto che la ditta risultata vittoriosa ha inserito, nella propria offerta tecnica, l'elemento economico costituito dal costo relativo ad un solo servizio, nel caso in cui tale inserimento, in ragione della portata marginale e ininfluente del costo indicato, rispetto all'ammontare stimato annuo complessivo dell'appalto, sia insuscettibile, sia pure in astratto, di inquinare la valutazione della Commissione giudicatrice.

Sez. I, 9 dicembre 2020, n. 1885 (sulla natura delle abilitazioni di cui al D.M. 22 gennaio 2008, n. 37)
Le abilitazioni di cui al D.M. 22 gennaio 2008, n. 37 non sono requisiti di partecipazione alle procedure di gara per l'affidamento degli appalti pubblici né di qualificazione SOA, ma costituiscono requisiti di esecuzione. Il D.M. 22 gennaio 2008, n. 37, infatti, ha assorbito integralmente il contenuto della legge 5 marzo del 1990, n. 46 e ha, tra l'altro, abrogato l'art. 108, comma 3, del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 (che poneva una corrispondenza tra l'abilitazione prescritta dalla legge 46/90 ed il regime di qualificazione SOA).

.

Sez. II, 14 dicembre 2020, n. 1943 (diversità di oggetto sociale dell'aggiudicataria rispetto alle attività prescritte dal bando di gara a pena di esclusione)
È illegittima l'aggiudicazione di una gara di appalto di servizi nel caso in cui non soltanto l'elenco delle attività che la società aggiudicataria è autorizzata a svolgere, contenuto nell'oggetto sociale della società stessa, desumibile dall'attestazione della Camera di commercio non rechi tutte le attività dettagliatamente e concretamente prescritte dal bando di gara, a pena di esclusione, quale necessario requisito di idoneità tecnico professionale per la partecipazione alla gara stessa, ma tale elenco si connoti per una marcata divergenza rispetto alle attività espressamente richieste dal disciplinare di gara; in tal caso, infatti, deve ritenersi che l'aggiudicazione sia stata disposta in difetto del requisito di idoneità tecnico-professionale in capo all'aggiudicatario e in violazione degli artt. 83, commi 1 lett. a) e 3, d. l.vo n. 50 del 2016 e della *lex specialis* di gara.

Sez. II, 21 dicembre 2020, n. 1994 (obbligo di verifica dei costi per la manodopera dichiarati dall'impresa prima graduata anche in mancanza di valutazione dell'anomalia dell'offerta)
In materia di gare d'appalto, la verifica sui costi per la manodopera dichiarati dall'impresa prima graduata, prevista dal combinato disposto di cui agli artt. 95, comma 10, secondo periodo, e 97, comma 5, lett. d), del Codice dei contratti, è obbligatoria anche se l'offerta non risulti anormalmente bassa e non venga pertanto assoggettata alla verifica di anomalia. La verifica sui costi di manodopera si caratterizza per il carattere vincolato dell'attività e mira alla comprova del rispetto dei minimi salariali e contributivi inderogabili, come fissati dalla contrattazione collettiva, in una logica che sostanzialmente opera in modalità on/off, non tanto e non solo a presidio della regolarità della procedura (e della futura esecuzione dell'appalto), quanto piuttosto a tutela delle maestranze.

Sez. I, 2 gennaio 2021, n. 1 (legittimazione attiva dell'Anac - Affidamento diretto delle attività di committenza ausiliarie a una centrale di committenza - Pagamento del corrispettivo per le attività di committenza ausiliare nella gara telematica - Piattaforma telematica gestita da ASMEL consortile)
1. Ai sensi dell'art. 211, comma 1 ter, d.lgs. n. 50 del 2016, sussistono i presupposti fondativi della legittimazione *ex lege* all'impugnazione degli atti di gara da parte dell'Anac che ha emesso un parere motivato segnalando all'Amministrazione le gravi violazioni riscontrate negli atti di gara e, a fronte del rifiuto della stessa Amministrazione di conformare la propria attività al citato parere, impugna gli atti ritenuti illegittimi.
2. Ai sensi del combinato disposto degli artt. 3, comma 1, lettere i) ed m), e 39, d.lgs. n. 50 del 2016, interpretati alla luce del considerando n. 70 e dell'art. 37, par. 4, della direttiva 2014/24/UE, l'affidamento diretto delle attività di committenza ausiliarie a una centrale di committenza è possibile solo laddove la centrale di committenza già presti a favore della stazione appaltante un'attività di centralizzazione delle committenze e in relazione alla stessa; tali attività si configurano in tal caso come un ulteriore ausilio prestato in favore della stazione appaltante, volto a completare l'assistenza già fornita in relazione alle fasi prodromiche di progettazione della procedura e del contratto nonché di preparazione della documentazione di gara.
3. Le attività di committenza ausiliare, qualora non siano svolte "da una centrale di committenza in collegamento con la fornitura di attività di centralizzazione delle committenze", devono essere affidate con procedura competitiva, a meno che non si tratti di affidamenti di importo inferiore alle

.

soglie di cui all'art. 35, d.lgs. n. 50 del 2016, nel qual caso deve ritenersi consentito l'affidamento diretto.
4. È illegittima la clausola del bando di gara per l'affidamento di lavori pubblici che ponga a carico dell'aggiudicatario il pagamento del corrispettivo per le attività di committenza ausiliare (consistenti nella messa a disposizione della piattaforma telematica per la gestione della procedura), trattandosi di un onere economico non previsto da alcuna disposizione del d.lgs. n. 50 del 2016 né da altra disposizione normativa, vietato dall'art. 41, comma 2 bis, dello stesso d.lgs. n. 50 del 2016 (che prevede il divieto "di porre a carico di concorrenti, nonché dell'aggiudicatario, eventuali costi connessi alla gestione delle piattaforme di cui all'art. 58") e comunque in contrasto con il principio di concorrenza, nella misura in cui incide sulla libera elaborazione dell'offerta e introduce un costo incomprimibile.

Sez. I, 16 febbraio 2021, n. 441 (sulla conformità europea e costituzionale dell'art. 80, comma 4, d.lgs. n. 50/2016, in relazione al *quantum* dell'obbligazione tributaria rimasta inadempiuta; sul possesso dei requisiti generali di partecipazione in capo al progettista indicato e sulle conseguenze nel caso in cui ne sia carente)
1. L'art. 80, comma 4, del d.lgs. n. 50/2016 non consente alcuna valutazione in ordine alle irregolarità fiscali riscontrate e all'incidenza sulla affidabilità dell'operatore economico. Il legislatore, fissando precisi parametri normativi, ha prevalutato le condizioni di regolarità e predeterminato le conseguenze dell'eventuale irregolarità sulla partecipazione.
2. L'art. 57, par. 2, della direttiva 2014/24/UE introduce un motivo obbligatorio di esclusione che non consente una valutazione caso per caso della posizione del concorrente in relazione al *quantum* dell'obbligazione tributaria rimasta inadempiuta e alle ulteriori circostanze che hanno accompagnato l'inadempimento. L'art. 57, par. 3, della direttiva 2014/24/UE consente invece agli Stati membri di introdurre una deroga all'esclusione per i concorrenti che risultano obbligati verso il Fisco solo per piccoli importi, lasciando al legislatore nazionale anche la facoltà di quantificarli.
3. In presenza di irregolarità fiscali, l'art. 57, par. 3, direttiva 2014/24/UE consente di derogare all'obbligo di esclusione qualora la sanzione espulsiva sia "chiaramente sproporzionata" (non semplicemente sproporzionata), "in particolare qualora non siano stati pagati solo piccoli importi di imposte" ovvero in caso di irregolarità di importo ridotto (in assoluto e non in relazione alle caratteristiche della procedura o del concorrente), predeterminato in maniera oggettiva e certa.
4. L'art. 80, comma 4, del d.lgs. n. 50/2016 non risulta in contrato con i principi di proporzionalità e di adeguatezza nonché con l'art. 57 della direttiva 2014/24/UE in quanto è conforme alla lettera dell'art. 57, parr. 2 e 3 e alla sua *ratio*, come delineata anche dal considerando n. 100.
5. È manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale posta in relazione all'art. 80, comma 4, del d.lgs. n. 50/2016 per contrasto con gli artt. 3, 41 e 97 della Costituzione, in quanto tutti i partecipanti alla procedura sono tenuti ad assicurare la necessaria integrità anche in applicazione dei principio di concorrenza e di *par condicio competitorum* e la libertà di iniziativa economica incontra comunque il limite dell'utilità sociale e quindi dell'obbligo di concorrere alle spese pubbliche.
6. Il progettista indicato deve essere in possesso dei requisiti generali di partecipazione in quanto la disciplina europea non prevede una forma di partecipazione intermedia tra quella del concorrente singolo e quella del concorrente raggruppato, cioè del concorrente costituito da più soggetti, con la conseguenza che il legame tra l'esecutore e il progettista meramente indicato non può che essere ricondotto alla forma di partecipazione del raggruppamento, come definito a livello europeo, con conseguente soggezione anche del progettista meramente indicato alla previsione di cui all'art. 57 della direttiva 2014/24/UE e quindi all'art. 80 del d.lgs. n. 50/2016 che ne costituisce attuazione.
7. In applicazione del principio di proporzionalità è astrattamente ipotizzabile la sostituzione del progettista indicato ma la sua posizione in gara è nettamente distinta da quella dell'impresa ausiliaria e dell'impresa subappaltatrice; il progettista indicato viene individuato al momento della

.

partecipazione per l'esecuzione di una delle due parti fondamentali dell'oggetto contrattuale, collaborando anche alla elaborazione dell'offerta tecnica e di quella economica, con conseguente insostituibilità in ragione del principio di immodificabilità dell'offerta.
8. L'insostituibilità del progettista indicato non in possesso dei requisiti generali di partecipazione non contrasta con il principio di proporzionalità, né con i principi di cui agli artt. 49 e 56 TFUE e l'art. 63 della direttiva 2014/24/UE.
9. È manifestamente infondata la questione di legittimità costituzione posta con riferimento alla interpretazione della normativa nazionale che prevede l'insostituibilità del progettista indicato non in possesso dei requisiti generali, per contrasto con i principi di uguaglianza e di parità di trattamento in relazione a quanto previsto per l'impresa ausiliaria e l'impresa mandante di un raggruppamento temporaneo di imprese.

AUTORIZZAZIONI P.S.

Sez. I, 17 febbraio 2020, n. 251 (ludopatia e orari di apertura delle sale da gioco)
Non è revocabile in dubbio che un'illimitata o incontrollata possibilità di accesso al gioco accresce il rischio di diffusione di fenomeni di dipendenza, con conseguenze pregiudizievoli sia sulla vita personale e familiare dei cittadini, che a carico del servizio sanitario e dei servizi sociali, chiamati a contrastare patologie e situazioni di disagio connesse alle ludopatie. È pertanto legittimo il regolamento comunale che ha limitato a sei ore giornaliere l'apertura delle sale scommesse o da gioco, in quanto il contenimento dell'orario di apertura di una sala giochi entro detto limite è rispettoso in concreto del principio di proporzionalità, in funzione del quale i diritti e le libertà dei cittadini possono essere limitati solo nella misura in cui ciò risulti indispensabile per proteggere gli interessi pubblici, e per il tempo necessario e commisurato al raggiungimento dello scopo prefissato dalla legge.

Sez. I, 27 aprile 2020, n. 438 (il presupposto della buona condotta per il rilascio della licenza per l'esercizio dell'attività di raccolta delle scommesse)
Con specifico riferimento alla licenza per l'esercizio di attività di raccolta delle scommesse, ai sensi dell'articolo 11 del testo unico n. 773 del 1931, l'amministrazione è tenuta a valutare se manchi la buona condotta, per la commissione di fatti che, sebbene non costituiscano reato, comunque non rendano i richiedenti meritevoli di ottenere o di mantenere la licenza di polizia (non occorrendo al riguardo un giudizio di pericolosità sociale dell'interessato). L'amministrazione, però, è tenuta ad indicare gli aspetti concreti, che fungono da presupposti per la formulazione del giudizio di non affidabilità, evidenziando, con motivazione adeguata, le ragioni che consentono di pervenire, proprio sulla base degli aspetti indicati, ad un giudizio (attuale e prognostico) di segno negativo.

COMUNI E PROVINCE

Sez. I, 15 gennaio 2021, n. 134 (sulla natura giuridica dell'Ente d'Ambito e sul compenso spettante al Presidente del Consiglio d'Ambito)
l'Ente d'Ambito costituisce una forma associativa tra enti locali, aggregando gli enti appartenenti all'Ambito Territoriale Ottimale per lo svolgimento delle funzioni e la gestione dei servizi relativi al ciclo dei rifiuti. Infatti l'art. 2, comma 38, della legge n. 244/2007, attribuisce le funzioni in materia

.

di rifiuti a tale tipologia di enti e l'art. 7, comma 1, lett. e), della legge regionale Campania n. 14/2016 definisce l'Ente d'Ambito come "l'Autorità d'Ambito costituita dai Comuni ricadenti in ciascun ATO per l'esercizio in forma obbligatoriamente associata delle funzioni amministrative inerenti la gestione dei Rifiuti".
Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera b), punto 1), della legge regionale della Campania n. 16/2019 che ha modificato l'art. 30, comma 1, della legge regionale n. 14/2016 ("Lo Statuto dell'EdA definisce e disciplina i compensi agli organi dell'Ente per l'esercizio delle funzioni svolte, in conformità alle previsioni della vigente normativa statale"). È infatti possibile una interpretazione delle citate disposizioni regionali conforme all'art. 5, comma 7, ultimo periodo, del d.l. n. 78/2010, tale da escludere la violazione degli artt. 3 e 117 della Costituzione.
Lo Statuto dell'Ente d'Ambito, nel disciplinare i compensi dei relativi organi, al fine di assicurare la conformità di tale disciplina alle previsioni della vigente normativa statale, può quindi unicamente attribuire un compenso al Presidente che, cessato dalla carica di sindaco di uno dei Comuni ricompresi nel medesimo Ambito, permanga invece nella carica relativa all'Ente d'Ambito per ragioni di continuità delle funzioni, peraltro per un periodo limitato (non superiore ai dodici mesi) e fino alla nuova nomina (cfr. anche art. 7, comma 10 *bis*, dello Statuto). In tal caso il Presidente, non percependo altro compenso, ben può percepire quello relativo alla carica ricoperta nel Consiglio d'Ambito.

CONCESSIONI DEMANIALI

Sez. II, 29 gennaio 2021, n. 265 (sulla proroga legislativa automatica - fino al 2033 - delle concessioni demaniali in essere)
L'art. 1, comma 683, l. 30 dicembre 2018, n. 145, va disapplicato non solo perché rievoca norme nazionali già dichiarate in contrasto con l'ordinamento euro-unitario dalla Corte di Giustizia UE (cfr. Sez. V, sentenza 14 luglio 2016, in C-458/14 e C-67/15), determinando una giuridicamente improbabile reviviscenza delle stesse, ma, a maggior ragione, dopo il recente intervento della Corte di giustizia UE (cfr. Grande Sezione, sentenza 30 gennaio 2018, in C-360/15, Visser), secondo cui le disposizioni del capo III della direttiva "sevizi" 2006/123, relativo alla libertà di stabilimento dei prestatori, devono essere interpretate nel senso che si applicano anche ad una situazione i cui elementi rilevanti si collocano tutti all'interno di un solo Stato membro.

Sez. I, 28 agosto 2020, n. **1067 (concessione demaniale marittima e verifica anomalia offerta)**
1. La procedura di affidamento di una concessione demaniale marittima è sottratta all'applicazione diretta del Codice del codice dei contratti pubblici, rimanendo invece soggetta solo ai suoi principi, con la conseguenza che le relative controversie non sono disciplinate dal rito speciale di cui agli artt. 119 e 120 c.p.a. ma dal rito ordinario.
2. Sussiste una chiara differenza tra la verifica di anomalia relativa a un contratto di appalto e quella invece relativa ad un contratto di concessione, in quanto la prima è più specificamente diretta a verificare la rimuneratività del prezzo offerto (fisso e invariabile) alla luce delle singole componenti di costo, mentre la seconda è diretta a verificare l'equilibrio complessivo del rapporto. Il concessionario assume e sopporta un rischio operativo, tipico del contratto di concessione e

.

variamente configurato a seconda della fattispecie, derivante dalla gestione dell'opera o del servizio e da eventi che possono agire sulla domanda o sull'offerta, determinandone una variazione e rendendo incerto il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sopportati (cfr. definizione di cui all'art. 3, comma 1, lett. zz), del d.lgs. n. 50/2016). Ciò si riverbera necessariamente sulla valutazione di affidabilità dell'offerta in cui si sostanzia la verifica di congruità che, nelle concessioni, valuta, in maniera complessiva e prospettica, l'equilibrio dei rendimenti e degli investimenti, naturalmente mediato dalla capacità di gestione del concessionario, capacità questa che consente di tener conto dei possibili andamenti dei costi e dei ricavi e dei conseguenti possibili aggiustamenti della gestione, come rilevabili dal piano economico-finanziario.
3. La disciplina del d.lgs. n. 50/2016 non si applica alle procedure per l'affidamento delle concessioni demaniali marittime a scopo turistico ricreativo in quanto non soggette alla disciplina del Codice dei contratti pubblici ma ai soli principi di cui all'art. 4 del medesimo Codice, di cui il subprocedimento di verifica di anomalia non può considerarsi espressione.
4. Nelle procedure di affidamento delle concessioni demaniali marittime, la congruità della proposta formulata in gara può essere tuttavia apprezzata nell'ambito dei criteri di valutazione stabiliti dalla stazione appaltante e relativi all'equilibrio del piano economico finanziario.
5. Eventuali inadempimenti relativi alla fase di esecuzione, potenzialmente idonei a condurre alla cessazione del rapporto concessorio, non possono dimostrare l'inaffidabilità della proposta formulata nell'ambito della procedura di evidenza pubblica; l'affidabilità dell'offerta deve essere valutata invece esclusivamente sulla base della proposta formulata in gara e degli elementi acquisiti nell'ambito della stessa procedura.

CONCORSI ED ESAMI

Sez. I, 6 maggio 2020, n. 465 (sulla regola dell'anonimato nella redazione delle prove d'esame nei pubblici concorsi)
La regola dell'anonimato va applicata con proporzionalità e in correlazione con l'altro fondamentale principio di massima partecipazione, a sua volta connesso a valori di rango costituzionale, con la conseguenza che non ogni «segno» astrattamente idoneo al riconoscimento può assurgere a causa escludente. Ne discende che la regola può dirsi violata soltanto allorquando ricorrano due concorrenti elementi ovvero l'idoneità del segno di riconoscimento e il suo utilizzo intenzionale. In particolare, quanto alla prima delle due condizioni (l'idoneità del segno di riconoscimento), ciò che rileva non è tanto l'identificabilità dell'autore dell'elaborato attraverso un segno a lui personalmente riferibile, quanto piuttosto l'astratta idoneità del segno a fungere da elemento di identificazione, e ciò ricorre quando la particolarità riscontrata assuma un carattere "oggettivamente e incontestabilmente anomalo" rispetto alle ordinarie modalità di estrinsecazione del pensiero e di elaborazione dello stesso in forma scritta.

Sez. I, 6 giugno 2020, n. 643 (esame avvocato e voto numerico)
Pur tenendo conto della specialità della disciplina che regolamenta l'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione di avvocato, è rimarchevole sottolineare che il voto numerico attribuito dalle competenti commissioni alle prove o ai titoli nell'ambito di un concorso pubblico o di un esame, in mancanza di una contraria disposizione, esprime e sintetizza il giudizio tecnico discrezionale della

.

commissione stessa, contenendo in sé stesso la motivazione, senza bisogno di ulteriori spiegazioni, quale principio di economicità amministrativa di valutazione, assicura la necessaria chiarezza e graduazione delle valutazioni compiute dalla Commissione.

EDILIZIA E URBANISTICA

Sez. II, 24 agosto 2020, n. 1047 (Permesso di costruire e fascia di rispetto cimiteriale)
È illegittimo il permesso di costruire rilasciato per la realizzazione di civili abitazioni, nel caso in cui l'area interessata dall'intervento edilizio ricada in fascia di rispetto cimiteriale e, in particolare, ove, tra un confine del lotto e le più vicine mura di cinta del cimitero, vi sia una distanza di circa 85 metri; in tal caso, infatti, il titolo *ad aedificandum* deve ritenersi rilasciato in violazione dell'art. 338 T. U. L. S. (R. D. n. 1265 del 27.07.1934), a norma del cui primo comma, come sostituito dall'art. 28, comma 1, lett. a), della l. 1° agosto 2002, n. 166: "I cimiteri devono essere collocati alla distanza di almeno 200 metri dal centro abitato. È vietato costruire intorno ai cimiteri nuovi edifici entro il raggio di 200 metri dal perimetro dell'impianto cimiteriale", a nulla rilevando né che il fondo non ricada nel perimetro del "centro abitato", né che, in precedenza, nella stessa area siano stati rilasciati altri permessi di costruire.

Sez. II, 1 ottobre 2020, n. 1251 (Condono edilizio *ex lege* n. 724/1994)
E' legittimo il provvedimento con il quale un Comune ha opposto un diniego in ordine ad una istanza tendente ad ottenere, per un immobile abusivo, il condono edilizio *ex lege* n. 724/1994, motivato con riferimento al fatto che è stato superato il limite di 750 metri cubi, a nulla rilevando che si tratti di un immobile non residenziale ma ad uso artigianale-commerciale; infatti, ai fini del perfezionamento del condono edilizio di cui alla legge n. 724/1994, il limite volumetrico di 750 metri cubi, previsto dall'art. 39, comma 1, è applicabile a tutte le opere, senza alcuna distinzione tra residenziali e non residenziali.

Sez. II, 2 novembre 2020, n. 1590 (sulla legittimità o meno di una ordinanza di demolizione di alcuni manufatti abusivi, e, in particolare, di una vasca interrata e di ripristino dello stato dei luoghi modificati a seguito di movimento terra, motivata con riferimento al fatto che si tratta di opere costruite senza il preventivo rilascio del permesso di costruire).
È illegittima una ordinanza di demolizione di alcuni manufatti motivata con riferimento al fatto che si tratta di opere costruite senza il preventivo rilascio del permesso di costruire, nel caso in cui si tratti della realizzazione di vasca interrata, senza telo di protezione, utilizzata presuntivamente, per la raccolta di liquami, di movimento terra (sbancamento), interessante vari livelli (terrazzamenti) e da una pista per il passaggio dei mezzi di larghezza pari a circa 4 ml. Trattasi, infatti, di opere sussumibili nella tipologia dell'attività edilizia libera, sottratti, perciò solo, a qualsivoglia forma di autorizzazione edilizia preliminare, sub specie di permesso di costruire o di SCIA; e ciò sul rilievo che tali opere, non dispiegando alcun impatto sull'assetto urbanistico del territorio, non sono qualificabili come interventi di nuova costruzione.

.

Sez. II - 21 dicembre 2020, n. 1996 (sulla legittimità o meno della dell'ordine di demolizione di due tettoie di non secondarie dimensioni, realizzate senza il preventivo rilascio del permesso di costruire).
È legittima una ordinanza comunale con la quale, in ragione delle relative non secondarie dimensioni e del fatto che sono state realizzate senza il preventivo rilascio del permesso di costruire, è stata disposta la demolizione di due tettoie (nella specie, si trattava di due tettoie di m. 11,00 x 10,00 e di m. 9,50 x 4,50 e dei sottostanti pavimenti di calpestio in mattonelle utilizzate per l'attività di somministrazione all'aperto). Infatti, l'installazione di tettoie apposte a parti di preesistenti edifici può ritenersi sottratto al regime del permesso di costruire, soltanto ove la conformazione e la ridotta dimensione rendano evidente e riconoscibile la sua finalità di arredo o di riparo e protezione (anche da agenti atmosferici) dell'immobile cui accedono; viceversa, tali strutture necessitano del permesso di costruire quando le loro dimensioni sono di entità tale da arrecare una visibile alterazione all'edificio ed alle parti dello stesso su cui vengono inserite o, comunque, una durevole trasformazione del territorio con correlativo aumento del carico urbanistico.

ELEZIONI AMMINISTRATIVE

Sez. I, 23 novembre 2020, n.1738 (giurisdizione in tema di contenzioso elettorale)
In tema di contenzioso elettorale, sono devolute al G.O. le controversie riguardanti l'ineleggibilità, la decadenza e l'incompatibilità, in quanto riferite alla tutela del diritto soggettivo inerente l'elettorato passivo, e la giurisdizione del G.O. non è esclusa per la circostanza che la questione di eleggibilità venga introdotta mediante impugnazione del provvedimento di decadenza, perché, anche in tale ipotesi, la decisione verte non sull'annullamento dell'atto amministrativo, bensì sul diritto soggettivo perfetto inerente all'elettorato attivo e passivo.

FARMACIE

Sez. I, 27 gennaio 2020, n. 142 (N.G. revisione pianta organica farmacie)
La revisione della pianta organica delle farmacie perfeziona gli estremi di un atto programmatorio a contenuto generale, e non necessita, in via generale, di una particolare motivazione calibrata sulle singole situazioni locali; rappresenta quindi uno strumento di pianificazione che rientra nelle competenze degli organi di indirizzo politico -amministrativo e, in particolare, nell'esclusiva sfera di attribuzioni della Giunta.

IMPIANTI PUBBLICITARI

Sez. I, 12 novembre 2020, n.1649 (la mancata adozione degli strumenti programmatori non può inibire *sine die* le installazioni pubblicitarie)

In ossequio all'art. 41 della Costituzione, la mancanza dell'apposito regolamento comunale, non legittima l'amministrazione comunale ad inibire sine die le installazioni pubblicitarie, non potendo -

.

di fatto - l'esercizio dell'attività economica nel settore della pubblicità essere, per l'effetto, subordinato alla condizione meramente potestativa di quando il Comune decida di adottare tale strumento programmatorio, evidenziandosi come, nelle more, l'amministrazione sia comunque tenuta a provvedere mediante atti provvisori o a efficacia limitata nel tempo.

INTERDITTIVE ANTIMAFIA

Sez. I, 25 maggio 2020, n. 584 (efficacia dell'interdittiva e decorso del termine annuale)
La limitazione temporale di efficacia dell'informativa antimafia prevista dall'art. 86 comma 2, d.lgs. 6 settembre 2011 n. 159 (dodici mesi dalla relativa acquisizione) deve intendersi riferita ai soli casi in cui sia attestata l'assenza di pericolo di infiltrazione mafiosa, e non già ai riscontri indicativi del pericolo, i quali ultimi conservano la loro valenza anche oltre il termine indicato nella norma. Col decorso dell'anno la misura interdittiva che rileva il pericolo di condizionamento mafioso non perde efficacia perché il venir meno delle circostanze rilevanti di cui all'art. 91, comma 5, del d.lgs. n. 159 del 2011 non dipende dal mero trascorrere del tempo, in sé, ma dal sopraggiungere di obiettivi elementi diversi o contrari che ne facciano venir meno la portata sintomatica. Il superamento del rischio di inquinamento mafioso è da ricondursi non tanto, quindi, al trascorrere del tempo dall'ultima verifica effettuata senza che sia emersa alcuna evenienza negativa, bensì al sopraggiungere di fatti positivi che persuasivamente e fattivamente introducano elementi di inattendibilità della situazione rilevata in precedenza: ciò secondo la prudente valutazione prognostica sulla persistenza del rischio di permeabilità criminale della società riservata dalla legge all'autorità prefettizia.

Sez. I, S.B., 26 ottobre 2020, n. 1530 (interdittiva antimafia e controllo giudiziario)
Come previsto dall'articolo 34 *bis*, comma 6, del d.lgs. n. 159/2011, l'impresa destinataria di informazione antimafia interdittiva che ne abbia proposto l'impugnazione può chiedere al Tribunale l'applicazione del controllo giudiziario, per un periodo non inferiore a un anno e non superiore a tre anni; il comma 7 del medesimo articolo prevede che tale provvedimento "sospende gli effetti di cui all'articolo 94", ovvero l'effetto di impedire che il destinatario possa essere parte dei rapporti indicati dal medesimo decreto, tra cui quelli riferiti ai contratti pubblici. Tale effetto tuttavia non può essere considerato retroattivo, producendosi solo per il futuro.

Sez. I, 23 novembre 2020, n. 1742 (interdittiva antimafia e mutamento dell'asset societario)
È legittimo il provvedimento di informazione antimafia interdittiva basato sulla circostanza che la ditta sia stata costituita pochi giorni dopo che altra società era stata attinta da interdittiva in ragione dell'esposizione a tentativi di infiltrazione camorristica per la contiguità dell'intero *asset* societario-gestionale con esponenti apicali della camorra, considerato che alcune operazioni societarie possono disvelare un'attitudine elusiva della normativa antimafia; sempre più spesso infatti le associazioni a delinquere di stampo mafioso fanno ricorso a tecniche volte a paralizzare il potere prefettizio di adottare misure cautelari ed il continuo mutamento dell'*asset* societario rappresenta proprio un efficace strumento utilizzato in tal senso: di fronte al "pericolo" dell'imminente informazione antimafia di cui abbiano avuto in quale modo notizia o sentore (ovvero, come nel caso di specie, di fronte all'avvenuta adozione dell'interdittiva) reagiscono mutando sede legale, assetti societari, intestazioni di quote e di azioni, cariche sociali, soggetti prestanome, cercando comunque di

.

controllare i soggetti economici che fungono da schermo, anche grazie alla distinta e rinnovata personalità giuridica, nei rapporti con le pubbliche amministrazioni.

PORTO D'ARMI

Sez. I, 25 febbraio 2020, n. 292 (comportamenti aggressivi e porto d'armi)
Le tensioni in un quadro di conflittualità familiare rappresentano elementi significativi volti a legittimare la revoca della licenza del porto d'armi; la tensione nelle relazioni interpersonali, unita alla contiguità dei rapporti, tende ad acuirsi e ad esasperarsi con il trascorrere del tempo, per cui a tutela della pubblica e della privata sicurezza è opportuno che i protagonisti di tali conflitti non abbiano la disponibilità di armi da sparo.

PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

Sez. I, 16 giugno 2020, n. 671 (accesso agli atti relativi al rapporto di lavoro contrattualizzato)
Possono formare oggetto di accesso tutti gli atti di gestione del personale dipendente delle amministrazioni e degli enti pubblici oltre che degli altri soggetti previsti dall'art. 23 l. n. 241 del 1990, in quanto, pur avendo gli stessi acquisito la natura di atti di diritto privato a seguito della cosiddetta privatizzazione del rapporto di lavoro, rimangono assoggettati, così come gli atti della sfera pubblicistica, agli obblighi di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione ex art. 97 Cost., di per sé sufficienti a giustificare l'obbligo di trasparenza e lo speculare diritto di accesso degli interessati.

Sez. I, 24 novembre 2020, n. 1759 (sull'aiuto di Stato)
Ai sensi dell'art. 2 della n. 234/2012, il potere di recupero dell'aiuto di Stato spetta alla Regione e non al Ministro o ad altri organi politici o rappresentativi (come il Parlamento), in virtù di un potere proprio e non delegato, qualora l'ente competente sia diverso dallo Stato.

PROCESSO AMMINISTRATIVO

Sez. I, 03 marzo 2020, n. 326 (pluralità di difensori per la stessa parte e principio della solidarietà attiva per spese)
Qualora vi siano più difensori per una stessa parte, non vige il principio della solidarietà attiva per spese, diritti e onorari dei difensori che hanno un diritto autonomo al compenso in relazione all'attività svolta, anche in ragione della autonomia del diritto di credito del difensore distrattario rispetto a quello della parte assistita.

Sez. I, 21 agosto 2020, n. 1043 (sulla necessità dell'indicazione del nominativo del soggetto in favore del quale è rilasciata la formula esecutiva)
La formula esecutiva apposta sul titolo portato ad esecuzione deve riportare, come richiesto dall'art. 475, comma 2, c.p.c., l'indicazione in calce della persona in favore della quale essa è stata rilasciata.

.

Ai sensi dell'art. 14, comma 1, del decreto legge 31 dicembre 1996, n. 669, norma speciale di contabilità pubblica, per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali che condannano le pubbliche amministrazioni al pagamento di somme di denaro è necessaria l'apposizione della formula esecutiva. È pertanto inammissibile un ricorso per ottemperanza concernente un titolo esecutivo che non contenga l'indicazione del nominativo in favore del quale viene effettuata la spedizione in forma esecutiva, ponendosi in contrasto con il disposto dell'art. 475 c.p.c., e con le esigenze di certezza a cui presidio è posta la speciale disciplina di contabilità pubblica di cui all'art. 14, comma 1, del decreto legge 31 dicembre 1996, n. 669.

PUBBLICO IMPIEGO

Sez. I, 17 novembre 2020, n.1716 (la P.A. ai fini dell'adozione di un provvedimento disciplinare può tener conto delle risultanze emerse nei pregressi procedimenti penali)

In sede disciplinare, l'Amministrazione può legittimamente tener conto delle risultanze emerse nelle varie fasi del pregresso procedimento penale, sì da evitare ulteriori accertamenti istruttori alla luce del principio di economicità del procedimento, ma a condizione che di tali risultanze sia autonomamente valutata la rilevanza in chiave disciplinare; ciò, peraltro, può valere anche nel caso in cui il processo penale si sia concluso con il proscioglimento dell'imputato, a fortiori se determinato dall'estinzione del reato per prescrizione, atteso che uno stesso comportamento del militare mentre, in sede penale, può essere valutato in maniera tale da giustificare una sentenza di proscioglimento, in sede disciplinare, può essere, viceversa, qualificato dall'Amministrazione competente come illecito disciplinare.

SANITÀ

Sez. II, 27 novembre 2020, n. 1800 (Provvedimenti sanitari per la prevenzione della brucellosi bovina)

In materia di prevenzione delle infezioni da brucellosi bovina, a fronte di discordanze rilevanti fra test sierologici eseguiti in vivo (SAR Ag-RB, sieroagglutinazione rapida con antigene Rosa Bengala, e FdC-mi, fissazione del complemento), nonché a fronte di macroscopici riscontri confliggenti forniti dai test batteriologici eseguiti post mortem, le sieropositività scaturite dall'applicazione di uno soltanto dei previsti metodi diagnostici in vivo (SAR Ag-RB, considerato recessivo dalla o.m. 28 maggio 2015 rispetto a quello FdC-mi) sono, di per sé sole, insuscettibili di legittimare l'automatica soppressione dei capi di bestiame sospetti, ma richiedono, piuttosto, l'espletamento di adeguati approfondimenti istruttori, anche mediante interpello del competente Centro di referenza nazionale per le brucellosi, pur allorquando l'allevamento sia risultato interessato da precedenti casi di sieropositività (smentiti però dai menzionati test batteriologici post mortem). Un simile approccio riviene dalla doverosa conformazione dell'agere amministrativo ai basici canoni euro-unitari e nazionali di ragionevolezza e proporzionalità, in rapporto ai quali l'abbattimento dei bovini risultati sieropositivi alla sola SAR Ag-RB si presenta a guisa di misura abnorme e ingiustificata, ove non suffragata da riscontri certi e oggettivi; né è in grado di scalfire sostanzialmente il principio di

.

precauzione sanitaria, stante l'adeguatezza delle misure temporanee di isolamento dei capi di bestiame sospetti di infezione.

UNIVERITÀ

Sez. I, 2 settembre 2020, n. 1069 (Nei concorsi universitari i c.d. indici bibliometrici internazionali rappresentano uno dei criteri di valutazione – Il criterio dell'impact factor non è un parametro di giudizio indispensabile e vincolante)

Nei concorsi universitari, i c.d. indici bibliometrici internazionali, tra questi l'*impact factor*, rappresenta uno dei criteri di valutazione, ma non l'unico; la commissione deve altresì valutare le pubblicazioni dei candidati tenendo conto, oltre che la rilevanza scientifica della relativa collocazione editoriale e diffusione all'interno della comunità, anche la loro originalità, innovatività e rigore metodologico.

Gli indicatori internazionali sono solo alcuni dei parametri, utilizzati per l'attribuzione dei punteggi, ai sensi dell'art. 3 del D.M. 243/2011. È pacifico che nei concorsi universitari, i cosiddetti indici bibliometrici internazionali, tra cui l'*impact factor*, rappresenta uno dei criteri di valutazione, ma non certo l'unico o principale dovendo la commissione valutare le pubblicazioni dei candidati tenendo conto, oltre che della rilevanza scientifica della relativa collocazione editoriale e diffusione all'interno della comunità, anche della loro originalità ed innovatività e del rigore metodologico. Il predetto indicatore (*impact factor*) astratto ed esterno non espropria né condiziona in maniera determinante il giudizio finale sulla maturità scientifica dei candidati.