TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA CAMPANIA
SEZIONE STACCATA DI SALERNO

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIAZIARIO 2022

Relazione del Presidente Leonardo Pasanisi

Salerno, 26 marzo 2022

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA CAMPANIA

SEZIONE STACCATA DI SALERNO

Inaugurazione dell'anno giudiziario 2022

Relazione del Presidente Leonardo Pasanisi

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

Cortile interno

26 marzo 2022

Sommario

1 - Saluti 7

2 - Introduzione 8

3 - Il ruolo del Giudice amministrativo durante l'emergenza sanitaria 8

4 - Il P.N.R.R., la Giustizia Amministrativa e la Sezione Staccata di Salerno 9

5 - Le Sezioni Staccate dei Tribunali Amministrativi Regionali 12

6 - La Sezione Staccata di Salerno del TAR Campania: la situazione complessiva all'inizio del 2022 15

6.1. - Situazione attuale dell'organico magistratuale 15

6.2. - Situazione attuale dell'organico amministrativo 17

6.3. - Situazione ricorsi pendenti e definiti. 18

6.4. - Contributo Unificato 21

6.5. - Problematiche particolari 21

7 – Obiettivi per l'anno 2022 e conclusioni 25

8 - Appendice giurisprudenziale 27

Provvedimenti organizzativi della Sezione Staccata di Salerno nel 2021

Statistiche

1 - Saluti

A tutti i presenti, oggi qui intervenuti per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2022, rivolgo un cordiale benvenuto.

Prima di completare gli indirizzi di saluto ed introdurre la relazione, non posso non rivolgere il mio pensiero (che è quello di tutti noi presenti) al popolo ucraino per l'immane tragedia che sta vivendo da circa un mese a questa parte. La vita umana è un valore assoluto e la guerra è un evento inaccettabile. Dinanzi all'orrore della morte e delle devastazioni belliche, dobbiamo reagire rimanendo uniti e compatti, facendo valere la forza della ragione e della persuasione, della solidarietà e del diritto, con la ferma condanna di ogni forma di violenza e di barbarie.

Saluto con gratitudine le Autorità civili, militari e religiose, i rappresentanti del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, del Segretariato Generale della Giustizia Amministrativa e dell'Associazione Nazionale Magistrati Amministrativi, tutti gli Avvocati, del libero Foro, dell'Avvocatura dello Stato e delle Amministrazioni pubbliche, i Colleghi di questa e delle altre magistrature, gli Esponenti del mondo accademico e dell'informazione.

Rivolgo un cordiale saluto al neo Presidente del T.A.R. Campania-Napoli, Vincenzo Salamone, con il quale condivido la stessa pregressa esperienza professionale (maturata per entrambi nell'Avvocatura dello Stato, anche se in sedi diverse).

Un particolare e sentito apprezzamento ai colleghi Nicola Durante e Pierluigi Russo, Presidenti rispettivamente della Seconda e della Terza Sezione interna, ed agli altri Magistrati di questo Tribunale, per la grande dedizione e lo spirito di appartenenza quotidianamente dimostrati nel far fronte all'ingente carico di lavoro che affligge da sempre la Sezione Staccata di Salerno.

Un cordiale ed affettuoso saluto di benvenuto ai tre nuovi Magistrati assegnati a questo Tribunale (Laura Zoppo, Michele Di Martino e Valerio Bello, vincitori dell'ultimo concorso a Referendario TAR, la prima proveniente dall'Avvocatura dello Stato, gli altri due dalla Magistratura Ordinaria), ai quali formulo i migliori auguri per questo inizio di carriera e per il raggiungimento di traguardi sempre più prestigiosi, nella consapevolezza che la sede di Salerno sarà per loro un banco di prova all'altezza della loro preparazione, della loro bravura e delle loro aspirazioni.

Un sincero ringraziamento, infine, a tutto personale amministrativo per l'operosità e l'impegno quotidianamente profusi nel lavoro ed in modo particolare alla Dirigente, dott.ssa Filomena Zamboli, che rappresenta il cuore pulsante di questo Ufficio Giudiziario, per la sua preziosa ed insostituibile attività di direzione, organizzazione e gestione delle strutture amministrative.

Ma prima ancora, mi sia consentito di formulare pubblicamente, e con la massima deferenza, a nome mio personale e di tutti i Magistrati di questa Sezione Staccata, i migliori e più sinceri auguri al Presidente Franco Frattini, per la recente nomina a Presidente del Consiglio di Stato, con la consapevolezza che la sua elevata personalità e le sue eccelse qualità giuridiche e relazionali, unite alla qualificata esperienza maturata in altri settori chiave della vita pubblica del Paese, gli consentiranno di affrontare con sicurezza ed efficacia i difficili ed impegnativi compiti che lo attendono nella funzione di direzione suprema dell'Istituto e di curarne, con continuità rispetto al passato, il traghettamento verso quel nuovo ruolo di riferimento e di modello dei sistemi di giustizia amministrativa delle altre Nazioni d'Europa e dei Paesi del bacino meridionale del Mediterraneo, che i tempi e le politiche attuali ormai richiedono al nostro Consiglio di Stato (cui non a caso è stata attribuita, nell'ottobre del 2021, la Presidenza dell'Associazione tra le Corti Amministrative Supreme d'Europa, *ACA-Europe*).

I migliori, più sinceri e sentiti auguri anche al Presidente Luigi Maruotti, Magistrato *simbolo* della Giustizia Am-

ministrativa, per le sue indiscusse e riconosciute qualità giuridiche, morali, umane e professionali (al quale, non nascondo, mi legano sentimenti di vera amicizia che risalgono ai tempi degli studi universitari), per la sua nomina a Presidente Aggiunto del Consiglio di Stato, ed al Presidente di Sezione del Consiglio di Stato Sergio De Felice, nuovo Segretario Generale della Giustizia Amministrativa, la cui non rinnegata origine salernitana rappresenta ulteriore testimonianza della laboriosità e della fertilità giuridica espresse da questa Città.

2 - Introduzione

Quest'anno, proprio a seguito del cambio al vertice dell'Istituto (avvenuto il 28 gennaio 2022) e della fissazione della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario del Consiglio di Stato per il 22 febbraio 2022, il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa ha deliberato che le cerimonie di inaugurazione dell'anno giudiziario presso i Tribunali amministrativi e le Sezioni Staccate (normalmente calendarizzate nella seconda metà del mese di febbraio) si sarebbero potute tenere nel periodo compreso tra il 1° e il 30 marzo 2022.

Una volta conosciuta la data della cerimonia della sede di Napoli (18 marzo), è stata quindi fissata la data odierna per la cerimonia della Sezione Staccata di Salerno (che, in base alla normativa regolamentare deve seguire quella della sede capoluogo).

Il Consiglio di Presidenza ha altresì deliberato che le cerimonie di inaugurazione si sarebbero potute tenere in presenza, nel rispetto della normativa vigente con specifico riferimento all'emergenza sanitaria, con relazioni brevi e contenute, incentrate sull'attività e sui risultati degli uffici giudiziari, con interventi degli ospiti altrettanto sintetici e puntuali.

3 - Il ruolo del Giudice amministrativo durante l'emergenza sanitaria

L'anno appena trascorso ha confermato 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 nel contesto emergenziale e la sua *indiscussa e comprovata capacità*, anche grazie agli strumenti normativi e tecnologici a disposizione, ad affrontare con immediatezza decisionale i rilevanti e pressanti oneri di tutela giurisdizionale demandatigli dall'ordinamento, nel delicato compito di *bilanciamento* dei diritti e delle libertà fondamentali, spesso in contrapposizione tra di loro (sicurezza e libertà, salute e scuola, produzione e ambiente, etc...).

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.

Tutto ciò è stato reso possibile, oltre che per lo specifico bagaglio culturale e professionale dei suoi componenti, grazie anche all'avanzato livello di tecnologia informatica di cui gode il sistema processuale amministrativo.

Per i ricorsi depositati 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 è trattato di una *rivoluzione copernicana* del processo.

Nel momento in cui è esplosa la crisi emergenziale, nel marzo del 2020, il sistema processuale amministrativo era ormai già ampiamente collaudato, in tutti i suoi aspetti ed in relazione a tutti i suoi protagonisti, dai giudici, agli avvocati, al personale di segreteria ed amministrativo.

È così riuscito sempre a garantire sin da subito, con il processo telematico e l'udienza di discussione da "remoto", quelli che sono i due cardini fondamentali della tutela giurisdizionale, la *rapidità* delle decisioni ed il *diritto di difesa* delle parti.

Nel corso del 2021 (dal 1° agosto), con il leggero attenuarsi dell'emergenza sanitaria, è stato reintrodotto il regime della trattazione delle udienze "in presenza", con la previsione, tuttavia (sulla base di specifico Protocollo d'Intesa sottoscritto in data 20 luglio 2021 dal Presidente del Consiglio di Stato, dall'Avvocato Generale dello Stato, dai Presidenti del Consiglio Nazionale Forense, del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma e delle Associazioni specialistiche degli avvocati amministrativisti), di alcuni accorgimenti volti ad evitare assembramenti all'interno degli uffici giudiziari (quali l'abolizione della chiamata "preliminare" e l'introduzione delle fasce orarie di discussione dei ricorsi).

Con mio decreto n. 9 del 22 luglio 2021 sono state date disposizioni organizzative per la celebrazione delle udienze in presenza presso la Sezione Staccata di Salerno, secondo le previsioni di cui al Protocollo d'Intesa del 20 luglio 2021.

L'udienza di discussione da "remoto" non è stata tuttavia del tutto abbandonata, in quanto l'art. 7-bis del decreto legge 23 luglio 2021 n. 105 (convertito con modificazioni dalla legge 16 settembre 2021 n. 126, il cui disposto è stato prorogato al 31 marzo 2022 con l'art. 16, comma 5, del decreto legge 30 dicembre 2021 n. 228, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 febbraio 2022, n. 15) ha successivamente consentito ai Presidenti degli uffici giudiziari amministrativi di autorizzarne motivatamente la trattazione nei casi in cui, per ragioni connesse all'emergenza sanitaria, non potesse essere garantita la presenza fisica in udienza di singoli magistrati o di singoli avvocati. La norma è stata interpretata dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, nella seduta del 14 gennaio 2022, nel senso che l'autorizzazione alla trattazione da remoto potesse riguardare non solo il *singolo ricorso* in relazione al quale si fosse configurato l'impedimento, ma anche *tutti gli altri ricorsi dell'intera udienza*, sulla base di una valutazione affidata ai Presidenti degli uffici giudiziari circa la sussistenza di condizioni <<che oggettivamente rendano particolarmente difficoltoso svolgere l'udienza nel sistema "misto", sulla base degli elementi previsionali disponibili al momento di adozione del relativo decreto>>.

È stata così posta fine, con l'adozione di una soluzione intermedia da parte dell'Organo di autogoverno (in linea con il precedente di cui al D.P. C.d.S., Sez. II, n. 3/2022), ad una *querelle* interpretativa tra due opzioni ermeneutiche contrapposte che si erano delineate nella prassi applicativa: una prima interpretazione più ampia, che estendeva l'ambito di operatività della norma, per ragioni precauzionali a tutela della salute delle persone e di piena operatività degli uffici, anche a più di una singola udienza (D.P. Tar Salerno n. 2 del 6 gennaio 2022); ed una seconda maggiormente restrittiva, ma forse più aderente al dato letterale, che ne limitava l'applicazione ai soli specifici ricorsi per i quali si fosse verificato l'impedimento del singolo avvocato o del singolo magistrato (D.P. C.g.a., 5 gennaio 2022, n. 3).

La verità è che gli strumenti a disposizione hanno garantito 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 quale garante degli equilibri istituzionali nella tutela degli interessi legittimi e dei diritti fondamentali.

4 - Il P.N.R.R., la Giustizia Amministrativa e la Sezione Staccata di Salerno

Il 2021 è stato l'anno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.).

In base alla normativa europea, i Piani di Ripresa e Resilienza (P.R.R.) devono perseguire gli obiettivi generali

previsti dai regolamenti 2021/241 e 2020/2094 del Consiglio dell'Unione Europea, al fine di sostenere la ripresa dell'economia dei singoli Paesi nel periodo successivo alla crisi COVID-19 e la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione.

Il Consiglio ha tra l'altro raccomandato all'Italia di migliorare l'efficacia della pubblica amministrazione e l'efficienza del sistema giudiziario, di intensificare la lotta alla corruzione e di eliminare le restrizioni alla concorrenza.

Per la realizzazione di tali obiettivi, l'Unione Europea ha predisposto un programma di investimenti e riforme (*Next Generation EU*), di cui l'Italia è il primo Paese beneficiario in termini assoluti, con risorse per 191,5 miliardi di euro, da impiegare nel periodo 2021-2026 (di cui 68,9 miliardi a fondo perduto).

L'Italia ha presentato alla Commissione il proprio P.N.R.R. in data 30 aprile 2021.

Come si legge nella relazione introduttiva del Presidente del Consiglio Mario Draghi, <<l'Italia deve combinare immaginazione, capacità progettuale e concretezza, per consegnare alle prossime generazioni un Paese più moderno, all'interno di un'Europa più forte e solidale>>.

Tra gli obiettivi dichiarati, oltre alla riforma della pubblica amministrazione, alla semplificazione della legislazione ed alla promozione della concorrenza, vi è in particolare anche quello della *riforma della giustizia* (nei settori civile, penale, tributario e amministrativo), per renderla più aderente ai livelli europei in termini di semplificazione dei riti processuali, implementazione del processo telematico e, soprattutto, *riduzione* dei tempi di giudizio.

Per quanto riguarda la giustizia amministrativa (che già godeva di un sistema processuale totalmente telematico), Il P.N.R.R. si è incentrato sul problema riguardante lo smaltimento dell'arretrato e la durata complessiva dei procedimenti. Per la realizzazione di tali obiettivi, ha previsto il *rafforzamento* dell'Ufficio del processo in otto Uffici Giudiziari ove maggiormente si addensa l'arretrato attuale (Consiglio di Stato; Tar Lazio, sede di Roma; Tar Lombardia, sede di Milano; Tar Veneto; Tar Campania, sede di Napoli; *Tar Campania, sezione staccata di Salerno*; Tar Sicilia, sede di Palermo; Tar Sicilia, sezione staccata di Catania), mediante un programma di assunzioni a tempo pieno e determinato (30 mesi) di specifiche figure professionali (250 funzionari e 90 assistenti informatici).

Il Consiglio dell'Unione Europea ha approvato il Piano per la Ripresa e la Resilienza dell'Italia con la Decisione di esecuzione del 6 luglio 2021 (Fascicolo interistituzionale: 2021/0168 - NLE).

Gli obiettivi specifici approvati in relazione alla Giustizia Amministrativa sono indicati nel documento "Allegato" alla Decisione di esecuzione del Consiglio e consistono nei seguenti:

- Obiettivo M1C1-32: Approvare entro il quarto trimestre 2021 la legislazione speciale che disciplina le assunzioni nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza con autorizzazione a pubblicare bandi e ad assumere;

- Obiettivo M1C1 - 33: Avviare le procedure per l'assunzione di almeno 168 dipendenti per l'Ufficio per il processo e i tribunali amministrativi ed entrata in servizio di tali dipendenti entro il secondo trimestre 2022;

- Obiettivo M1C1 - 40: Completare le procedure di assunzione di almeno 326 dipendenti per l'Ufficio per il processo e i tribunali amministrativi ed entrata in servizio di tali dipendenti entro il secondo trimestre 2024;

- Obiettivi M1C1 – 41 e 49: *riduzione* del numero delle cause pendenti al 31 dicembre 2019 dinanzi ai tribunali amministrativi di primo grado (n. 109.029), da raggiungere nella misura del 25% entro il secondo trimestre del 2024 e del 70% entro il secondo trimestre del 2026;

- Obiettivi M1C1 – 49 e 50: *riduzione* del numero delle cause pendenti al 31 dicembre 2019 presso il Consiglio di Stato (n. 24.010), da raggiungere nella misura del 35% entro il secondo trimestre del 2024 e del 70% entro il secondo trimestre del 2026.

In esecuzione del P.N.R.R. (e subordinatamente alla sua approvazione da parte del Consiglio dell'Unione Europea, poi avvenuta con la suddetta Decisione di esecuzione del 6 luglio 2021) è stato emanato il decreto legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito in legge con L. 6 agosto 2021, n. 113, recante: «Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia>>, che ha previsto – per assicurare la celere definizione dei processi amministrativi *pendenti alla data del 31 dicembre 2019* - l'assunzione, con contratto a tempo determinato della durata di due anni e sei mesi, di un contingente massimo di n. 326 unità (n. 250 funzionari amministrativi, informatici, statistici - area III e n. 76 assistenti informatici – area II), da destinare esclusivamente agli uffici del processo presso le suindicate sedi giudiziarie (artt. 11 e 12).

Il D.L. n. 80/2021 ha altresì previsto la programmazione, da parte del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa (art. 17, comma 5), di *ulteriori* udienze straordinarie (rispetto a quelle già normalmente programmate ai sensi dell'art. 16, comma 1, delle norme di attuazione del codice del processo amministrativo), <<in un numero necessario e sufficiente al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi stabiliti …>> (la partecipazione alle quali rimane, per i Magistrati, su base volontaria ed è stata poi concretamente disciplinata dal D.P.C.M. 30 dicembre 2021).

Il medesimo D.L. ha poi previsto, al fine di evitare la formazione di nuovo arretrato (e recependo istanze in alcuni casi già introdotte dalla prassi giurisprudenziale, come il divieto di rinvio della causa se non per ragioni eccezionali o l'istruttoria presidenziale per acclarare la persistenza delle ragioni della sospensione o dell'interruzione del giudizio), alcune modifiche al codice del processo amministrativo, che meritano di essere ricordate:

- ha introdotto un nuovo rito speciale accelerato in camera di consiglio (art. 72/bis) per la decisione dei ricorsi suscettibili di immediata definizione individuati con l'ausilio dell'Ufficio del processo;

- ha inserito all'art. 73, il comma 1/bis, recante il divieto di disporre, d'ufficio o su istanza di parte, la cancellazione della causa dal ruolo di merito ed il divieto del rinvio della causa, salvo casi eccezionali da indicare espressamente nel verbale di udienza ovvero, ove disposto al di fuori dell'udienza, nel relativo decreto presidenziale;

- ha aggiunto all'art. 79, comma 2, un ulteriore periodo, recante la previsione secondo cui l'interruzione del processo è immediatamente dichiarata dal presidente con decreto;

- ha aggiunto all'art. 80, il comma 3/bis, prevedendo la possibilità dell'istruttoria presidenziale per accertare, in tutti i casi di sospensione e interruzione del giudizio, la persistenza delle ragioni che le hanno determinate;

- ha ridotto, da 180 a 120 giorni, il termine per la presentazione dell'istanza a firma congiunta di cui all'art. 82, comma 1, c.p.a. (in relazione agli avvisi di perenzione dei ricorsi ultraquinquennali);

- ha previsto che le udienze di smaltimento siano svolte, *a regime*, in camera di consiglio da remoto (così come le sedute della Commissione patrocinio a spese dello Stato).

In esecuzione dell'art. 17, comma 2, D.L. n. 80/2021, è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio di Stato 28 luglio 2021, recante le Linee guida per lo smaltimento dell'arretrato della Giustizia amministrativa (successivamente integrate e modificate con decreto del Presidente del Consiglio di Stato dell'8 febbraio 2022).

Con mio decreto n. 14 dell'11 ottobre 2021, si è provveduto all'adeguamento dell'Ufficio del Processo istituito presso questa Sezione Staccata alla nuova strutturazione ed alle nuove funzioni di cui alle suddette Linee guida del Presidente del Consiglio di Stato.

La provvista del personale da destinare all'Ufficio del processo degli Uffici Giudiziari individuati dal P.N.R.R. ai fini della riduzione dell'arretrato pendente è stata immediatamente avviata, a livello nazionale, con una procedura

concorsuale indetta con bando del Segretario Generale della Giustizia Amministrativa del 21 giugno 2021 per un primo scaglione di 130 funzionari (120 amministrativi, 7 informatici e 3 statistici) e 38 assistenti informatici, da assumere con contratto a tempo pieno e determinato della durata di trenta mesi, non rinnovabile (per ciò che concerne la Sezione Staccata di Salerno, il bando ha previsto l'assunzione di n. 5 funzionari amministrativi e di n. 2 assistenti informatici). Le prove si sono svolte per tutte le sedi dall'11 al 14 ottobre e la procedura si è conclusa il 25 ottobre 2021, con la nomina dei vincitori e la loro presa di servizio il 3 gennaio 2022.

Si può affermare con compiacimento che la Giustizia Amministrativa sta rispettando appieno il cronoprogramma fissato dal P.N.R.R., essendo stati già pienamente raggiunti i primi due traguardi fissati (Obiettivo M1C1-32 e Obiettivo M1C1 – 33).

Possiamo concludere sul punto con le parole del Presidente Frattini pronunciate in occasione del suo discorso di insediamento del 22 febbraio 2022 alla presenza del Capo dello Stato:

<<È una nuova Italia quella che sta uscendo, gradualmente, dall'emergenza. Perché si è fatta forte e diffusa la spinta a cogliere le *opportunità nelle difficoltà*, a fare della crisi pandemica non una condizione di debolezza e declino, bensì un motore di cambiamento e di innovazione.

Nuovi comportamenti individuali, collettivi, istituzionali si fanno strada.

Assistiamo a un passaggio da "misure di emergenza" a "misure di rilancio" sotto il segno di una *nuova qualità* che investe l'economia e il sociale.

In Italia e in Europa questo passaggio trova il suo baricentro nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e, soprattutto, nella sua attuazione.

I suoi pilastri strategici sono l'occasione per un forte rinnovamento del Paese: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, infrastrutture, istruzione e inclusione sociale.

Ma la vera novità, la vera sfida consiste anche nel metodo. Nel trasformare il fuoco fatuo della risposta all'urgenza in un comportamento durevole, acquisito. Nel trasformare lo "straordinario dell'emergenza", con le sue *performance* di eccezione, in una "ordinaria amministrazione" che funzioni bene.

I vincoli, le scadenze, il rispetto delle priorità, impongono di "amministrare per risultati", con nuove capacità di azione dei poteri pubblici e dei loro funzionari».

5 - Le Sezioni Staccate dei Tribunali Amministrativi Regionali

Il 2021 è stato anche l'anno del cinquantenario della legge istitutiva dei Tribunali Amministrativi Regionali (L. n. 1034/1971), con la quale è stata data attuazione alla previsione di cui all'art. 125, comma 2, Cost. (<<*Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione*>>), costituendosi un giudice amministrativo "di prossimità" per ciascuna Regione, in sostanziale concomitanza con il compimento dell'ordinamento multilivello della Repubblica.

La collocazione della norma nell'ambito del titolo V su "*Le Regioni, le Province, i Comuni*" dà conto della volontà del Costituente di organizzare la giustizia amministrativa in primo grado a livello regionale, al fine di avvicinare il giudice alle istanze locali e nello stesso tempo di facilitare l'accesso al giudice da parte del territorio stesso (nella seduta del 4.12.1947 l'onorevole Musolino affermava che: "il concetto ispiratore di questa proposta è il decentramento della giustizia amministrativa, in relazione al nuovo ordinamento regionale dello Stato. ..inoltre si tratta di una maggiore aderenza alla realtà, noi crediamo infatti che la giustizia amministrativa quanto più è

periferica tanto più risponde alle esigenze popolari).

L'Evento è stato degnamente celebrato a Torino il 12 ed il 13 novembre 2021, contestualmente all'anniversario dei 190 anni di attività del Consiglio di Stato (che ha visto le sue origini sotto la monarchia sabauda nel 1831 con l'editto di Racconigi), nello storico Teatro Carignano, in un Convegno svoltosi alla presenza del Capo dello Stato e delle Massime Autorità nazionali e locali.

Ai fini di un approfondimento della tematica, sarà sufficiente richiamare le relazioni svolte (regolarmente pubblicate sul sito *internet* della Giustizia Amministrativa), tra cui spiccano quelle del Presidente Filippo Patroni Griffi e del Presidente Vincenzo Salamone, organizzatori del Convegno.

In qualità di Presidente di Sezione Staccata, vorrei in questa sede cogliere l'occasione per rimarcare alcuni aspetti spesso sottovalutati o trascurati, riguardanti la genesi e la natura di tali organi giurisdizionali, la loro evoluzione ed il rapporto che nel tempo ne è conseguito con la sede capoluogo.

Le Sezioni Staccate sono previste e riconosciute espressamente dalla Costituzione, nella misura in cui l'art. 125, comma 2, Cost. prevede la possibilità della istituzione di *sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione* (poi divenute *Sezioni Staccate* nella terminologia della legge n. 1034/1971) e la loro finalità (come emerge dalla lettura dei lavori preparatori) è quella di rendere più agevole, sul piano operativo, il concreto esercizio del diritto di difesa del cittadino, mediante una maggiore articolazione sul territorio regionale degli organi di giustizia amministrativa di primo grado.

Le *sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione* non rappresentano quindi una scelta del legislatore ordinario dovuta a motivi di opportunità politica transeunti o contingenti, ma sono espressione di una precisa volontà del Costituente, diretta a favorire, in un'ottica stabile e definitiva, l'accesso alla giustizia amministrativa, in primo grado, da parte del cittadino in territori altrimenti distanti dal capoluogo della Regione e comunque caratterizzati dalla presenza di interessi ed istanze di pari livello e valore (e quindi degne di analoga considerazione, quanto ai fini della vicinanza dell'ufficio giudiziario).

La legge n. 1034/1971, nell'istituire i Tribunali Amministrativi Regionali, ha così istituito pure, nelle regioni Lombardia, Campania, Puglia, Calabria e Sicilia, *sezioni staccate* (art. 1, comma 3), demandandone l'individuazione a successivi decreti attuativi.

Con il D.P.R. 21 aprile 1973, n. 214, la platea delle sezioni staccate è stata ampliata alle regioni Emilia Romagna e Abruzzo e l'individuazione concreta delle loro sedi e delle relative circoscrizioni è stata rimessa per tutte a successivo provvedimento.

Con il D.P.R. 18 aprile 1975, n. 277, è stata effettuata l'indicazione delle sedi e delle circoscrizioni delle sezioni staccate istituite nelle regioni Lombardia, Emilia-Romagna, Abruzzo, *Campania*, Puglia, Calabria e Sicilia (mentre l'individuazione della sede e della circoscrizione per la sezione staccata istituita nella regione Lazio è stata effettuata con il D.P.R. 11 agosto 1975, n. 552) e nel contempo si è stabilito che la data d'inizio di funzionamento delle sezioni staccate sarebbe stata fissata per ciascuna sezione con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Per la Sezione Staccata della Campania, la Tabella allegata al D.P.R. n. 277/1975 ha individuato come sede la città di Salerno e come ambito territoriale circoscrizionale le province di Salerno e Avellino (e con il D.P.R. 19 ottobre 1979 ne è stata poi fissata la data di inizio di operatività al 1° gennaio 1980).

Nell'impianto originario delineato dalla normativa istitutiva, le *sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione* sono configurate come uffici giudiziari direttamente dipendenti dalla sede capoluogo, senza alcun tipo di autonomia. Non soltanto vengono formalmente definite *staccate* (con ciò evidentemente accentuandosi il ca-

rattere di mera articolazione territoriale dei Tribunali Amministrativi regionali), ma ne viene finanche, ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. n. 214/1973, direttamente attribuita la presidenza al Presidente del Tribunale Amministrativo Regionale (con previsione che ne conferma la sottoposizione, sul piano sostanziale oltre che giuridico-formale, alla sede capoluogo).

Ben presto, tuttavia, tale legame è venuto decisamente meno e ormai non esiste più.

L'originario legame di dipendenza è stato infatti reciso dalla legge 27 aprile 1982, n. 186, che, nel riformare l'ordinamento della giurisdizione amministrativa, ha istituito (in luogo dei due organi di autogoverno in precedenza esistenti, uno per il Consiglio di Stato ed uno per i Tribunali amministrativi) un unico organo di autogoverno della magistratura amministrativa unitariamente considerata, il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, ed ha attribuito al nuovo organo di autogoverno, tra gli altri, tutti i poteri relativi alle assegnazioni di sedi e di *funzioni* dei magistrati (art. 13, comma 2, p. 1) e quindi anche quello di assegnare le *funzioni* di Presidente di Sezione Staccata, facendo implicitamente venire meno l'efficacia cogente della vecchia norma di cui all'art. 3 del D.P.R. 21 aprile 1973, n. 214, la quale è stata *poi formalmente abrogata* dall'art. 4, comma 1, n. 11, dell'Allegato 4 di cui al D. Lgs. 2 luglio 2010, n. 104.

La successiva normativa regolamentare si è posta univocamente nel senso tracciato dalla legge n. 186/1982, riconoscendo piena e totale autonomia alla Sezione Staccata.

È sufficiente citare, al riguardo, il regolamento di organizzazione degli uffici della giustizia amministrativa (che annovera espressamente, tra gli organi di giustizia amministrativa, anche le Sezioni Staccate, collocandole in posizione del tutto autonoma ed indipendente, sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, rispetto ai Tribunali sedenti nel capoluogo di regione) ed il regolamento di esercizio dell'autonomia finanziaria della giustizia amministrativa (che riconosce analoga autonomia alle Sezioni Staccate sotto il profilo del bilancio e della gestione della spesa).

Sulla stessa linea, esemplificativamente, le delibere del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa dell'8 novembre 2001 (sulle cerimonie di inaugurazione dell'anno giudiziario), del 15 settembre 2011 (sui programmi di gestione del contenzioso), del 21 giugno 2013 (sul programma di smaltimento dell'arretrato), del 15 marzo 2018 (sull'Ufficio del Processo), nonché tutte le Linee guida del Presidente del Consiglio di Stato in materia emergenziale e quelle del 28 luglio 2021 e dell'8 febbraio 2022 sull'Ufficio del Processo e lo smaltimento dell'arretrato.

Tutte le citate delibere, direttive e Linee guida, nel disciplinare i vari settori di attività degli uffici giurisdizionali amministrativi (ricomprendendovi espressamente anche le Sezioni Staccate) e nell'essere rivolte ai Presidenti di tali uffici (tra cui, espressamente, anche ai Presidenti delle Sezioni Staccate) hanno un implicito comune denominatore, consistente nella configurazione della Sezione Staccata come un ufficio giudiziario pienamente autonomo ed indipendente, svincolato da qualsiasi legame da altri Plessi giurisdizionali.

Ad ulteriore conferma di tale configurazione, occorre altresì evidenziare che la disciplina legislativa emergenziale, in linea con la sua intera *ratio*, diretta a valorizzare e a risaltare le specificità locali, ha previsto, per contrastare la diffusione dei contagi da covid-19, *autonomi* poteri di carattere amministrativo in capo ai Presidenti delle Sezioni staccate (al pari dei Presidenti titolari delle Sezioni del Consiglio di Stato, del Presidente del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana e dei Presidenti dei Tribunali amministrativi regionali). Mi riferisco, in particolare, all'art. 84, comma 3, D.L. 17 marzo 2020, n. 18 (conv. L. n. 27/2020), che ha conferito ai Presidenti degli uffici giudiziari amministrativi il potere di adottare le misure organizzative ritenute idonee ad evitare assembramenti all'interno dei propri uffici e contatti ravvicinati tra le persone; ed all'art. 7/bis D.L. 23

luglio 2021, n. 105 (conv. L. n. 126/2021), che ha consentito agli stessi Presidenti di autorizzare, in presenza di situazioni eccezionali connesse all'epidemia, lo svolgimento da remoto delle udienze (norma sulla quale è intervenuto, come visto più sopra, il recente deliberato del C.P.G.A. del 14 gennaio 2022, che ha ribadito, per quanto di competenza, che tale potere spetta in via esclusiva ed autonoma anche ai Presidenti delle Sezioni staccate).

In base all'attuale assetto legislativo e regolamentare, la Sezione Staccata si configura quindi come un Ufficio Giudiziario dotato di piena autonomia rispetto alla sede capoluogo, sia sul piano giurisdizionale ed amministrativo che su quello finanziario e contabile, dipendendo unicamente, in relazione a tali aspetti, dalle norme di legge o dalle scelte operate a monte dal Consiglio di Presidenza e trasfuse in appositi atti regolamentari.

Nessuna disposizione di legge pone, attualmente, un rapporto di subalternità tra i due Plessi giurisdizionali, che non sia quello, *di carattere meramente processuale*, previsto dall'art. 47, comma 2, c.p.a., sulla competenza a decidere le eccezioni di incompetenza *interna*, che viene riservata al Presidente del TAR capoluogo (norma che peraltro riproduce la stessa regola prevista – in un diverso assetto dei rapporti - dall'abrogato art. 32 della legge n. 1034/1971 e che ormai, alla luce del mutato contesto normativo, appare forse superata dai tempi).

Un'eventuale, diversa, opinione sarebbe il frutto di un retaggio antistorico ed anacronistico, totalmente svincolato dalla *attuale* realtà sostanziale e giuridica, nella quale la Sezione Staccata non solo si pone come un ufficio giudiziario del tutto autonomo ed indipendente, ma il più delle volte (come nel caso di Salerno) addirittura notevolmente più articolato e complesso di tanti Tribunali amministrativi regionali (e non solo monosezionali).

I tempi appaiono ormai maturi affinchè la Sezione Staccata possa essere considerata a tutti gli effetti come un autonomo Tribunale amministrativo, a ciò non ostando neanche il dettato costituzionale (che anzi, nel prevedere che nella *Regione* sono istituiti *organi* di giustizia amministrativa di primo grado, evidentemente già preconizzava la possibilità che all'interno di una sola Regione potessero coesistere due o più Tribunali amministrativi).

Da ultimo, ma non per ultimo, a dimostrazione della rilevanza e della complessità amministrativa, in particolare, del territorio di riferimento della Sezione Staccata di Salerno, due non trascurabili circostanze di fatto: la superficie complessiva delle due Province (che nel loro insieme ne compongono la circoscrizione, Salerno e Avellino) rappresenta oltre il 50% dell'intero territorio regionale, per la precisione il 56,76%; analogamente, il numero dei Comuni presenti nel territorio delle Province di Salerno e Avellino rappresenta il 50,18% dei Comuni dell'intera Regione Campania (276 su 550).

I dati che seguono sulla situazione complessiva della Sezione Staccata di Salerno avvalorano e confermano, sul versante giurisdizionale, la rilevanza di questo Ufficio giudiziario anche in ambito nazionale.

6 - La Sezione Staccata di Salerno del TAR Campania: la situazione complessiva all'inizio del 2022

6.1. - Situazione attuale dell'organico magistratuale

Nel corso del 2021, la Sezione Staccata di Salerno ha operato con due sezioni interne, ciascuna composta da n. 5 magistrati. Il 15 ottobre 2021 hanno preso servizio altri n. 3 magistrati, vincitori dell'ultimo concorso di Referendario TAR (assegnati fino al 30 novembre presso la sezione seconda e poi fino al 31 dicembre presso la sezione prima).

Quindi, in totale, nel 2021, la Sezione Staccata di Salerno ha operato con n. 10 magistrati e solo nell'ultimo periodo, dal 15 ottobre al 31 dicembre, con altri 3 magistrati (i quali però, in quanto di prima nomina, hanno goduto, nei primi tre mesi di servizio, della riduzione dei due terzi del carico di lavoro ordinario prevista dall'art. 5, comma 3, della delibera C.P.G.A. del 18 gennaio 2013).

Ove si consideri che la pianta organica del personale di magistratura, di cui alla delibera del C.P.G.A. n. 23 del 17 aprile 2020, prevede per il T.A.R. Campania - Sezione Staccata di Salerno, n. 16 magistrati (compreso il Presidente), appare evidente come la situazione effettiva sia stata molto distante, nel trascorso anno 2021, da quella teorica, in quanto nei fatti questo Ufficio Giudiziario ha svolto la propria attività giurisdizionale con una grave e rilevante *scopertura* di organico, pari a circa il 40%. Occorre peraltro sottolineare che, con delibera del C.P.G.A. n. 24 del 17 aprile 2020, è stata prevista l'istituzione di una ulteriore sezione interna, che poi è stata concretamente istituita e resa operativa con delibera n. 56 del 25 giugno 2021 dal mese di gennaio 2022.

Dal 1° gennaio 2022, ha preso servizio il Presidente della nuova sezione interna. Dalla stessa data è stato trasferito presso il T.A.R. Lazio, sede di Roma, un Referendario della sezione seconda.

Dal 1° gennaio 2022, la Sezione Staccata di Salerno ha iniziato dunque ad operare a regime con tre sezioni interne e con n. 13 magistrati, compresi i presidenti.

La tanto auspicata istituzione della Terza sezione interna ha consentito di attenuare la pressione lavorativa gravante sui singoli Magistrati e sul personale delle due sezioni in precedenza esistenti e nel contempo di adottare, per il 2022, per le materie più rilevanti sul piano giuridico, economico e sociale (appalti, ordine pubblico, urbanistica, edilizia, finanziamenti pubblici, sanità, pubblico impiego) un criterio di riparto delle competenze tra le tre sezioni interne fondato sul principio di *concentrazione delle materie*. Si sono create così tre sezioni specializzate: alla Sezione Prima è stata assegnata tutta la materia degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture (nonchè dell'ordine e della sicurezza pubblica e dei ricorsi in materia elettorale), alla Sezione Seconda tutta la materia del governo del territorio (urbanistica, edilizia ed ambiente) ed alla Sezione Terza la materia delle autorizzazioni e concessioni (erogazioni di contributi e finanziamenti regionali, statali ed europei), nonché le materie della sanità e del pubblico impiego. Il criterio di riparto fondato sulla concentrazione per blocchi di materia (adottato peraltro in piena condivisione con i *desiderata* degli avvocati amministrativisti di Salerno ed Avellino) sembra essere maggiormente funzionale alla realizzazione della duplice esigenza di una migliore ottimizzazione delle risorse umane a disposizione e di un assetto più coerente ed unitario degli orientamenti giurisprudenziali, a tutto beneficio di una maggiore produttività (sia sul piano qualitativo che quantitativo) e di un più elevato livello di certezza delle decisioni.

Tuttavia, gli sforzi organizzativi rischiano di rimanere vani in presenza di carichi complessivi di lavoro che, per come meglio descritto nel punto 6.3 della presente relazione, permangono seri e rilevanti, se non accompagnati da interventi risolutivi di adeguamento dell'organico magistratuale alla realtà effettiva del carico di lavoro gravante su questo Plesso Giudiziario.

La grave carenza di organico *registrata nel 2021* (10 magistrati rispetto ai 16 previsti, comportante una **scopertura** pari a circa il **40%**) è stata infatti leggermente attenuata ***MA NON RISOLTA*** per il corrente anno 2022, in relazione al quale sussiste, come si è visto, una carenza di n. 3 magistrati, pari a circa il **20%** dell'organico complessivo.

Si spera che tale lacuna possa essere al più presto colmata (con i movimenti che saranno presumibilmente attuati a seguito e per effetto dell'espletamento del concorso a Referendario TAR in atto).

Ma l'auspicio vero è che il C.P.G.A. possa prevedere in tempi brevi un consistente aumento dell'organico dei magistrati della Sezione Staccata di Salerno, ***con l'istituzione di una quarta sezione interna***.

L'analisi comparata dei dati a livello nazionale (totale ricorsi pendenti e totale ricorsi depositati nel 2021 rispetto al numero dei magistrati previsto in pianta organica) dimostra infatti una chiara *penalizzazione* di questa Sezione Staccata, che, pur collocandosi ***al sesto posto*** nella graduatoria degli Uffici Giudiziari amministrativi ***più oberati***

d'Italia per numero di ricorsi nuovi depositati nell'anno (immediatamente dopo Roma, Napoli, Milano, Palermo e Catania), si trova tuttavia posizionata ***all'ottavo posto*** per quanto riguarda la *consistenza delle relative piante organiche* (superata da Venezia e Firenze, ed alla pari con Lecce).

Ai fini di una valida programmazione della gestione del contenzioso, devo inoltre 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.

Il C.P.G.A. dovrebbe 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. 21 unità effettive, in quanto è presente un solo ausiliario (su tre previsti).

Sussiste quindi una carenza di n. 2 ausiliari, che si spera possa essere colmata al più presto, al fine di poter assegnare n. 1 ausiliario ad ogni sezione interna.

Inoltre, dal 3 gennaio 2022 hanno preso servizio presso questa Sezione Staccata n. 7 giovani funzionari (n. 5 amministrativi e n. 2 informatici), assunti con contratti a tempo determinato (trenta mesi) in base al concorso P.N.R.R. ex D.L. n. 80/2021 (conv. L. n. 113/2021), destinati all'ufficio per il processo. Tali funzionari sono stati immediatamente inseriti ed integrati nell'organico del personale amministrativo ed utilizzati per le finalità precipue per le quali sono stati assunti (svolgimento delle attività propedeutiche allo smaltimento dell'arretrato e di supporto all'attività giurisdizionale).

Sono state a tal fine organizzate riunioni preliminari con i Presidenti delle sezioni interne, il Dirigente ed i funzionari responsabili per individuare le *migliori pratiche* da adottare per rendere maggiormente funzionali i nuovi assunti agli obiettivi da realizzare in base al P.N.R.R., al D.L. n. 80/2021 ed alle Linee Guida del Presidente del Consiglio di Stato del 28 luglio 2021 e dell'8 febbraio 2022 (smaltimento dell'arretrato pendente al 31 dicembre 2019 sulla base del criterio cronologico, parzialmente temperato da quello seriale o per blocchi di materia).

Sono state avviate tutte le azioni necessarie a dare attuazione alla nota del Segretariato generale della G.A. prot. n. 31262 del 27/09/2021 relativa ai progetti connessi al P.N.R.R. ed in particolare alla digitalizzazione dei fascicoli processuali ancora cartacei ed al loro sfoltimento, sulla base degli elenchi redatti e trasmessi dallo stesso segretariato generale. I suddetti progetti sono stati interamente eseguiti e opportunamente rendicontati.

È stata elaborata una scheda di lavoro di carattere generale per lo studio dei ricorsi costituenti **l'arretrato P.N.R.R.** (ricorsi depositati entro il 31/12/2019, pendenti al 31/12/2021, che possano essere fissati in udienza pubblica), tale da consentire ai nuovi assunti di individuare e selezionare immediatamente i ricorsi realmente *pronti* per la decisione di merito (da destinare alle udienze di smaltimento) e quelli invece eventualmente da definire con pronuncia in rito (da segnalare al presidente della sezione interna competente, per la definizione con decreto presidenziale fuori udienza), ovvero ancora quelli per i quali sussista un'esigenza di carattere istruttorio (anche ai fini di cui al comma 3 bis dell'art. 80 c.p.a., per la verifica della permanenza delle ragioni che hanno determinato la sospensione o l'interruzione di ricorsi risalenti nel tempo).

È stata inoltre elaborata una scheda di lavoro specifica per lo studio dei ricorsi di ottemperanza dei decreti della Corte d'Appello emanati in base alla legge n. 89/2001 (cd. Legge Pinto), al fine di consentire la predisposizione di bozze di sentenze da sottoporre al magistrato relatore.

L'attività di organizzazione e di coordinamento è *continua* e *dinamica*.

I giovani funzionari sono tutti dotati di grandi capacità e preparazione ed hanno iniziato il loro lavoro con entusiasmo, passione e condivisione di intenti, ponendosi immediatamente a servizio dell'Ufficio e realizzando con prontezza ed intelligenza i progetti assegnati.

Si tratta nel complesso di risorse, umane e professionali, che – se utilizzate in modo congruo e funzionale – possono contribuire in maniera rilevante alla realizzazione degli obiettivi programmati.

Inoltre, occorre evidenziare che questo Tribunale si è recentemente arricchito di n. 9 tirocinanti ex art. 73 D.L. n. 69/2013. Per ragioni legate alle limitazioni derivanti dall'emergenza pandemica, non erano state più indette procedure selettive in tal senso negli ultimi due anni. Attenuatasi l'emergenza (e ripresa l'attività in presenza), con mio decreto n. 25 del 30 novembre 2021, è stato approvato il bando per n. 10 tirocini di formazione teorico-pratica per 18 mesi ai sensi dell'art. 73 D.L. n. 69/2013 ed all'esito della relativa procedura sono stati selezionati n. 9 tirocinanti, avviati all'attività di formazione dal 1° marzo 2022 (con assegnazione a singoli magistrati ed all'Ufficio del Processo).

6.3. - Situazione ricorsi pendenti e definiti.

Al **31 dicembre 2020** le pendenze totali erano pari a **n. 5.766 ricorsi**, di cui n. 1.589 ultra-quinquennali.

Al **31 dicembre 2021** le pendenze totali sono risultate pari a **n. 4.481 ricorsi**, di cui n. 1.073 ultra-quinquennali.

L**e pendenze totali sono quindi diminuite di n. 1.285 ricorsi (riduzione pari al 22,30%).**

Le pendenze *ultraquinquennali* sono diminuite di n. 516 ricorsi (riduzione pari al **32,47%**).

I ricorsi sopravvenuti nell'anno 2021 sono stati **n. 1981**, con un incremento del **15,1%** rispetto al 2020 (in cui erano stati depositati n. 1.721 ricorsi).

I ricorsi definiti nell'anno 2021 sono stati complessivamente n. 3.322 (rispetto a n. 2.376 ricorsi definiti nel 2020).

Nel 2021 sono stati adottati **n. 516 decreti decisori** e sono state pubblicate in totale **n. 2.523 sentenze** (n. 2.002 sentenze ordinarie e n. 521 sentenze brevi), mentre nel 2020 erano state pubblicate n. 1.709 sentenze (n. 1.421

sentenze ordinarie e n. 288 sentenze brevi).

Le sentenze appellate sono state 335 e gli appelli accolti 51 (con 187 appelli pendenti).

Nell'anno 2021, 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. 1.284 ricorsi**, pari al **22,30%** del totale.

Sono stati quindi **pienamente raggiunti** (ed **ampiamente superati**) gli obiettivi di rendimento fissati dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa nelle delibere del 18 gennaio 2013 e del 15 settembre 2011 in misura pari al **10%** (analoga a quella prevista per gli uffici giudiziari della magistratura ordinaria dal comma 12 dell'art. 37 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge dall'art. 1, comma 1, L. 15 luglio 2011, n. 111).

Si tratta di un risultato semplicemente straordinario, sia in termini assoluti (rispetto all'obiettivo del 10% fissato in via generale dalla citata disposizione normativa), sia in termini relativi (rispetto alla media nazionale degli altri uffici giudiziari amministrativi, pari **all'8,3%**).

La riduzione del **22,30%** colloca la Sezione Staccata di Salerno al **4° posto** in Italia nella speciale classifica dei Tribunali Amministrativi concernente l'abbattimento dell'arretrato, subito dopo due TAR monosezionali, Basilicata (-27,4%) e Valle d'Aosta (-27,3%), e la Sezione Staccata di Catania del TAR Sicilia (-23,4%).

A ciò si aggiunga che è stato abbattuto in maniera più che considerevole (**-32,47%**) il numero dei ricorsi ultra-quinquennali (potenzialmente esposti alle pretese economiche da legge Pinto) e che il numero dei ricorsi definiti (3.322) ha superato, abbondantemente (+1.341), quello dei nuovi ricorsi depositati nell'anno (1981).

Inoltre, è stato ulteriormente ridotto il tempo medio complessivo di definizione dei ricorsi depositati nell'anno precedente, sceso da 108 giorni per i ricorsi del 2020 a **104 giorni** per quelli del 2021.

Si tratta, quindi, anche in relazione a tali ulteriori profili, di un risultato straordinario, di estrema rilevanza, ottenuto sia grazie agli strumenti normativi e processuali, ordinari ed emergenziali, a disposizione (che hanno consentito all'intero sistema della giustizia amministrativa di continuare a svolgere la propria funzione fornendo tempestiva ed adeguata risposta alle istanze di tutela proposte anche nella fase iniziale, più critica, dell'emergenza), sia grazie alla totale dedizione ed abnegazione dei magistrati e del personale in servizio presso questo Ufficio Giudiziario, nessuno escluso.

Tali eccellenti risultati sono stati raggiunti anche grazie all'attuazione, per il 2021, del programma di smaltimento dell'arretrato, che 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 2021 ai sensi dell'art. 16, comma 1, delle norme di attuazione del c.p.a. (per lo smaltimento dei ricorsi ultraquinquennali), sono state adottate ben n. 450 sentenze definitorie di giudizi di epoca risalente.

Per il corrente anno 2022, il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa ha approvato, per la Sezione Staccata di Salerno, un duplice programma di smaltimento dell'arretrato: un primo programma, ai sensi dell'art. 16, comma 1, delle norme di attuazione del c.p.a., concernente i ricorsi ultraquinquennali (da attuarsi limitatamente ai primi quattro mesi del 2022, con *n. 6 udienze complessive*); un secondo programma (approvato ai sensi dell'art. 17, comma 5, D.L. n. 80/2021, per lo smaltimento dell'arretrato preso in considerazione dal P.N.R.R., cioè quello costituito dai ricorsi depositati entro il 31/12/2019, pendenti al 31/12/2021), da attuarsi nei successivi due quadrimestri con *ulteriori n. 14 udienze straordinarie*.

I ricorsi per tali ulteriori udienze straordinarie sono fissati (a seguito della *scrematura* effettuata dal personale addetto all'Ufficio del processo, coordinato dai funzionari responsabili di ciascuna sezione interna e dai rispettivi Presidenti, che individua i ricorsi realmente *maturi* e *pronti* per la decisione di merito), dal Presidente della Sezione Staccata alla luce dei criteri generali fissati dal Presidente del Consiglio di Stato nelle Linee guida richiamate dall'art. 17, comma 2, D.L. n. 80/2021 (risalenza nel tempo e serialità).

A tale ultimo riguardo, in relazione ai magistrati, poiché la partecipazione è su base volontaria e a livello nazionale, spesso accade che i collegi giudicanti sono in parte formati da magistrati non in servizio presso questa Sezione Staccata. È tuttavia auspicabile, in un'ottica di stabilità degli orientamenti giurisprudenziali, che tale evenienza possa per il futuro essere scongiurata, apportando le opportune modifiche normative alle attuali regole di composizione dei collegi giudicanti delle udienze di smaltimento, consentendo la partecipazione a tali udienze solo ai magistrati in servizio nella sede interessata.

Tra i ricorsi depositati, il gruppo maggiormente consistente è stato quello dei ricorsi in materia di **urbanistica ed edilizia**, pari a n. 633 (sostanzialmente in linea con il dato del 2020, in cui erano stati n. 637), seguito dai ricorsi in materia di **esecuzione del giudicato**, pari a n. 587 (in notevole aumento rispetto al 2020, in cui erano stati depositati n. 401 ricorsi) e dai ricorsi in materia di **appalti**, n. 113 (di cui n. 57 Lavori, n. 47 Servizi e n. 9 Forniture), in continuità rispetto al 2020 (in cui erano stati n. 111).

Nella scomposizione percentuale per macromaterie per l'anno 2021, l'urbanistica ed edilizia rappresenta il 32,11% del totale dei nuovi ricorsi depositati presso questa Sezione Staccata (rispetto a una media nazionale del 14,90%), l'esecuzione del giudicato il 29,63% (rispetto a una media nazionale del 12,22%) e gli appalti il 5,30% (rispetto a una media nazionale del 6,73%).

Per quanto riguarda questi ultimi, è bene tuttavia 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. Il notevole numero dei ricorsi in materia di appalti è probabilmente testimonianza della particolare vivacità economica ed imprenditoriale del territorio e comunque, sicuramente, espressione di un elevato livello di competenza del Foro amministrativo di riferimento (non apparendo un caso che da Salerno ed Avellino 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, cautelare e di merito, rispetto agli anni precedenti: infatti, si è passati, per quanto riguarda le **definizioni nel cautelare**, dai 51 giorni del 2020 **ai 23 giorni del 2021** (rispetto ai 24 della media nazionale); per quanto riguarda le **definizioni nel merito**, dai 143 giorni del 2019 e dai 110 giorni del 2020 ai **69 giorni del 2021** (4° posto in Italia, dopo i 46 giorni del TAR Friuli Venezia Giulia, i 55 della Sezione Staccata di Catanzaro del TAR Calabria, i 67 del TAR Abruzzo - L'Aquila e rispetto ai **104 della media nazionale**).

Altro dato rilevante da rimarcare, a conferma della bontà delle decisioni assunte, è la percentuale degli appelli (e degli accoglimenti) sulle sentenze del 2021 in materia di appalti: le sentenze appellate sono 46 su 113 (il 40,7%), e gli appelli accolti sono solo 5 (con 14 appelli pendenti), vale a dire solo il **4,42%** del totale delle sentenze depositate.

Devo segnalare che nella decisione dei ricorsi in materia di appalti non di rado questa Sezione Staccata dispone verificazione, ai sensi dell'art. 19 c.p.a., per accertare elementi e circostanze di fatto utili ai fini dell'approfondimento delle censure che riguardano l'esercizio della discrezionalità tecnica della Commissione di gara, a tal fine avvalendosi dell'ausilio di qualificati organismi pubblici, quali il Dipartimento di Ingegneria Civile dell'Università degli Studi di Salerno (al cui Direttore - ed a tutti gli altri Professori - devo pubblicamente formulare il mio più vivo apprezzamento per la preziosa attività sempre svolta in tali occasioni).

Infatti, pur sussistendo, nella specifica materia, una discrezionalità molto ampia (tale che, secondo la giurisprudenza, la valutazione espressa al riguardo dalla Commissione può essere censurata solo in relazione a profili di macroscopico travisamento dei fatti o di manifesta illogicità), tuttavia è altrettanto forte, nella stessa giurisprudenza (ed in particolare, in quella di questa Sezione Staccata) il convincimento che non sussistano ambiti di attività amministrativa sottratti al sindacato giurisdizionale, in ossequio a consolidati principi di *effettività* della tutela giurisdizionale e di *trasparenza* dell'azione amministrativa, entrambi estrinsecazione del superiore principio di separazione dei poteri che è alla base dello Stato di Diritto.

Come ha ricordato la Corte Costituzionale con la sentenza 23 giugno 2020, n. 116, il fatto che una determinata materia sia inquadrabile, sulla base della configurazione fattane dal legislatore, fra quelle *naturaliter* amministrative (perché ad esempio presuppone un'adeguata conoscenza di dati di fatto complessi e di non facile lettura, che solo una istruttoria amministrativa approfondita può garantire, nel confronto e con la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti, come nel caso della legge-provvedimento riguardante l'approvazione del Piano Operativo Sanitario della Regione Molise sottoposta al suo sindacato), non vale affatto ad escludere il successivo vaglio giurisdizionale, essendo vero l'esatto contrario. È l'esistenza stessa di una riserva di amministrazione che consente (e richiede) la possibilità del successivo controllo giurisdizionale ordinario di legittimità (che altrimenti, con una irragionevole *legificazione* della materia, finirebbe per essere ingiustamente escluso, come appunto nel caso esaminato dalla Corte Costituzionale con la cennata sentenza, nella quale è stato così ribadito il principio secondo cui <<al giudice amministrativo è riconosciuta la possibilità di spingersi "oltre" la rappresentazione dei fatti forniti dal procedimento, in quanto al giudice compete l'accertamento del fatto senza essere vincolato a quanto rappresentato nel provvedimento>>).

Si tratta dell'*accesso diretto* al fatto, propugnato già prima della legge n. 205/2000 dalla migliore dottrina e fatto proprio dal Consiglio di Stato nel 1999 con una storica sentenza (Sez. VI, 9 aprile 1999, n. 601), di cui vale ancora la pena rammentare l'affermazione conclusiva: <<il sindacato giurisdizionale sugli apprezzamenti tecnici può svolgersi … in base non al mero controllo formale ed estrinseco dell'iter logico seguito dall'autorità amministrativa, bensì invece alla verifica diretta dell'attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo della loro correttezza quanto a criterio tecnico ed a procedimento applicativo>>.

In questa ottica, ho inteso anche favorire, in generale, un procedimento finalizzato alla istituzione, presso questo Tribunale, di un Albo dei consulenti tecnici d'ufficio, distinto per categorie professionali per le varie materie di possibile interesse per il nostro contenzioso (architetti, dottori agronomi, dottori commercialisti ed esperti contabili, geologi, geometri, ingegneri, medici), cui è stato dato avvio con Avviso del Segretario Generale del 17 marzo 2021. Allo stato, a seguito delle numerose istanze pervenute da parte degli interessati, l'Albo è pienamente operativo ed utilizzato alla bisogna.

Tra le tante che meritano di essere segnalate in materia di appalti di lavori pubblici, possiamo ricordare, sia per la rilevanza giuridica delle questioni trattate, che per la risonanza mediatica ricevuta, le seguenti sentenze: la **n. 1 del 2 gennaio 2021** (sulla legittimazione Anac ad impugnare gli atti di gara e sull'affidamento diretto delle attività di committenza ausiliarie a una centrale di committenza), con la quale è stato affermato che il bando di

gara per l'affidamento di lavori pubblici non può porre 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 e comunque in contrasto con il principio eurounitario di concorrenza, nella misura in cui incide sulla libera elaborazione dell'offerta e introduce un costo incomprimibile; **la n. 441 del 16 febbraio 2021**, riguardante i lavori per gli interventi di difesa e ripascimento della fascia costiera a sud di Salerno, con la quale sono state affrontate questioni concernenti la conformità europea e costituzionale dell'art. 80, comma 4, d.lgs. n. 50/2016, il possesso dei requisiti generali di partecipazione in capo al progettista indicato e le conseguenze nel caso in cui ne sia carente (affermandosi il principio che 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, 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); **la n. 533 del 2 marzo 2021**, riguardante i lavori di *restayling* di corso Vittorio Emanuele del Comune di Salerno (concernente questioni sull'esclusione dell'operatore economico aggiudicatario a seguito dell'esercizio del potere di autotutela sulla base di una nuova valutazione dei fatti che erano stati già dichiarati *ab origine*); **la n. 727 del 22 marzo 2021**, concernente la delibera di una Comunità Montana con la quale era stato concesso in locazione un immobile utilizzato da anni come Centro Fieristico ad un Consorzio che si era aggiudicato i lavori per la costruzione della stazione Hirpina nell'ambito della rete ferroviaria ad alta velocità Napoli-Bari, con la quale sono state trattate questioni sui contratti attivi della P.A. (affermandosi il principio che questi, pur essendo esclusi dalla procedura di evidenza pubblica, sono tuttavia assoggettati ai "*principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica*", con la conseguenza che la Pubblica Amministrazione che intenda affidare a terzi un proprio bene non può liberamente, come un qualsiasi contraente privato, individuare la propria controparte negoziale, ma deve rispettare un nucleo minimo di regole di evidenza pubblica, a tutela dell'interesse pubblico al miglior utilizzo del bene, della concorrenza e del mercato); **la n. 1037 del 23/4/2021,** riguardante l'affidamento dei lavori di Mitigazione del rischio idrogeologico del costone roccioso sovrastante il centro abitato di un piccolo comune del salernitano, con la quale è stato affermato il principio che sussiste la competenza del R.U.P. a disporre l'esclusione dalla gara dell'operatore economico laddove sia riscontrabile una violazione della *lex specialis* sotto il profilo dell'irregolarità amministrativa delle offerte e della relativa documentazione, ma non anche per quanto concerne aspetti tecnici connessi all'offerta, la cui valutazione è riservata alla competenza della commissione giudicatrice; **la n. 1766 del 19/7/2021,** riguardante l'appalto integrato di affidamento e progettazione esecutiva dei lavori infrastrutturali per il completamento delle aree di insediamento produttivo del Pip di Casarzano (Comune di Nocera Inferiore).

Si possono inoltre segnalare le seguenti ulteriori sentenze: **la n. 265 del 29/01/2021,** sulla disapplicazione della normativa nazionale di cui all'art. 1, comma 682, della l. n. 145/2018 recante proroga automatica quindicennale delle concessioni demaniali marittime, per contrasto con i principi euro-unitari sanciti dall'art. 12 direttiva 2006/123/CE (c.d. Bolkestein); **la n. 1245 del 18/5/2021,** riguardante la realizzazione, all'interno dell'area di una società in *house* del Comune di Fisciano, di un'opera per il miglioramento e la messa in sicurezza di alcune strutture dedicate alla raccolta dei rifiuti pericolosi e non in località Prignano di Fisciano; **la n. 1672 del 7/7/2021**, riguardante il provvedimento del Ministero della Giustizia di chiusura del carcere di Sala Consilina, con la quale è stato ribadito il principio che, trattandosi di atto di alta amministrazione, il sindacato del giudice amministrativo è limitato ai parametri di abnormità/irragionevolezza/irrazionalità, ovvero di diretto e frontale contrasto con la norma di legge, vizi non riscontrabili laddove sia stato effettuato un approfondimento istruttorio compiuto e com-

pleto (come nella fattispecie sottoposta all'esame del Collegio); **la n. 2505 del 22/11/2021,** sulla violazione del principio della parità di genere nella composizione delle giunte comunali nei Comuni con popolazione superiore ai 3.000 abitanti (nella specie, il Comune di Positano).

Ai fini di una più analitica disamina della produzione giurisprudenziale del TAR di Salerno nel trascorso anno 2021, rinvio alla successiva appendice di questa relazione.

Per quanto riguarda i **ricorsi in materia di esecuzione del giudicato**, pari a **n. 587**, occorre evidenziare che la maggior parte di essi si riferisce ai decreti emanati dalla Corte d'Appello in base alla legge n. 89/2001 (cd. Legge Pinto) per l'eccessiva durata del processo in relazione a giudizi civili. Si tratta di ben **n. 426 ricorsi**, di cui n. 288 proposti dalla parte e n. 138 dall'avvocato antistatario, autonomamente o congiuntamente alla parte.

I dati in questione meritano alcune riflessioni.

In primo luogo, la mole dei ricorsi di ottemperanza "Pinto" proposti dinanzi a questa Sezione Staccata, dimostra che nel distretto di Salerno e di Avellino i ritardi della giustizia civile (che genera tale tipologia di ricorsi) sono purtroppo cronici e consistenti (e finiscono per gravare sulla macchina della giustizia amministrativa). Tale dato, nella misura in cui presuppone l'inutile decorso del termine semestrale di adempimento di cui alla legge n. 89/2001, è inoltre testimonianza dell'inefficienza, in questo settore, della Pubblica Amministrazione debitrice (che con i suoi ritardi ingiustificati espone inevitabilmente l'Erario al pagamento di ulteriori somme a titolo di interessi e spese legali).

In secondo luogo, la distinzione tra ricorsi di ottemperanza "Pinto" proposti dalla parte o dall'avvocato distrattario rileva ai fini dell'esenzione dal pagamento del contributo unificato di cui all'art. 10 del d.P.R. n. 115 del 2002, la quale opera (come chiarito dal Segretariato Generale della Giustizia Amministrativa con circolare del 2 novembre 2020, resa su mie osservazioni sul punto formulate con nota del 29 settembre 2020) esclusivamente per la prima tipologia di ricorsi, non anche per la seconda.

Il numero dei ricorsi di ottemperanza diversi da quelli "Pinto" (n. 161) è poi più o meno equamente ripartito tra ottemperanze su sentenze emesse da questo Tribunale (n. 78) e ottemperanze su provvedimenti di altri organi giurisdizionali (n. 83).

In ogni caso, tutti i ricorsi di ottemperanza (come tutti i ricorsi da trattare con il rito camerale) vengono fissati e decisi immediatamente (nel pieno rispetto dei termini di cui all'art. 87, comma 3, c.p.a.).

In aumento rispetto al 2020, anche i ricorsi in materia di ordinanze contingibili ed urgenti (passati da 35 a 51), mentre quelli di sicurezza pubblica sono rimasti invariati (70).

Appare utile rappresentare che nel corso del 2021, sono stati fissati n. 80 ricorsi secondo il rito camerale di cui all'art. 71/bis c.p.a. (ai soli fini della dichiarazione della permanenza o meno dell'interesse alla decisione del ricorso) e che il 64% di tali ricorsi (ben 51 ricorsi, corrispondenti all'ordinario carico di lavoro di quasi 3 udienze pubbliche di una sezione composta da quattro magistrati relatori) ha trovato immediata definizione con sentenza breve di improcedibilità.

Nel corso del 2021, le segreterie delle due sezioni hanno inoltre curato l'attività propedeutica all'adozione delle misure acceleratorie e hanno consentito l'adozione di n. 516 decreti decisori di perenzione (provvedendo inoltre ad inviare n. 1.018 avvisi di perenzione).

Infine, sono state presentate n. 36 domande di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, regolarmente esaminate dall'apposita Commissione istituita presso questo T.A.R. (con n. 22 provvedimenti di ammissione, n. 10 di reiezione e n. 4 con richiesta istruttoria).

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 2021, è stata incassata la somma complessiva di euro 1.316.523,00 e sono stati emessi n. 9 ruoli esattoriali per un totale di euro 516.977,10 (a fronte di un importo per l'anno precedente pari ad euro 377.363,34).

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 deriverebbe (anche in considerazione dell'incremento delle attività connesse all'istituita Terza sezione), si potrebbero infatti finalmente realizzare importanti progetti di ristrutturazione dell'edificio storico 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 renderne più comoda la fruizione da parte dell'utenza (rispristinando alla sua originaria funzione un vecchio, esclusivo, ingresso agli uffici della Sezione Staccata, ora in disuso, munito non solo di pregevole scala di accesso ai piani superiori, ma anche di idoneo ascensore).

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 Tribunale altamente impegnativo come quello di Salerno, si sono mostrati sin da subito dotati anche della giusta motivazione nel condividere la metodologia operativa e 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, Presidente della Sezione Seconda, ha contribuito in maniera decisiva, con le sue notevoli capacità professionali ed organizzative, al raggiungimento degli eccellenti risultati ottenuti da questo Tribunale nel suo complesso. Analoghe considerazioni per il collega Pierluigi Russo,

Presidente della neo istituita Sezione Terza, le cui indiscusse doti professionali (e la riconosciuta esperienza lavorativa maturata nella sede di Napoli) sicuramente contribuiranno, unite alla motivazione ed all'impegno immediatamente dimostrati, a rendere questo Tribunale sempre più adeguato e coerente alle esigenze di giustizia del distretto, in termini di rendimento ed efficienza.

In questo periodo di emergenza sanitaria, inoltre, anche il personale di segreteria ed amministrativo (pur nella modalità, in gran parte dei casi, di lavoro agile) ha sempre svolto la propria attività con la massima competenza, partecipazione e diligenza, non sottraendosi ai compiti di ufficio, perfettamente coordinati dalla Dirigente, dott. ssa Filomena Zamboli, la quale (in precedenza destinata a svolgere le proprie funzioni di Segretario Generale anche presso la sede di Napoli), dal 1° marzo 2021 è stata assegnata a tempo pieno presso la Sezione Staccata di Salerno, riuscendo sempre, per le sue straordinarie capacità professionali e personali, ad affrontare e risolvere in maniera ben più che soddisfacente tutte le problematiche organizzative e gestionali insorte nell'anno appena trascorso e di realizzare al massimo livello gli obiettivi prefissati.

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 ancora vivendo, non ha fatto venir meno (ma ha anzi accresciuto) il cordiale rapporto instaurato in questo Foro tra Avvocati e Magistrati, di fattiva collaborazione nella risoluzione delle varie problematiche processuali di carattere generale.

Sono stati organizzati Tavoli Tecnici di discussione mediante collegamento da remoto con i rappresentanti degli Avvocati del Libero Foro, dell'Avvocatura dello Stato e delle Avvocature pubbliche per affrontare problematiche di carattere generale e trovare soluzioni condivise, come recentemente avvenuto per il programma di gestione del contenzioso per l'anno 2022 (predisposto a seguito di una di tali riunioni ed approvato con mio decreto n. 9 del 15 febbraio 2022, pubblicato sul sito *internet* della G.A., al quale si rinvia per la disamina degli aspetti organizzativi e gestionali trattati).

Infine, non sono mancate anche occasioni di confronto con il mondo universitario e scientifico in generale, come dimostrato da lezioni, seminari e convegni che hanno visto protagonisti i magistrati di questa Sezione Staccata nel corso dell'anno appena passato, con riconoscimento unanime di competenza e professionalità. Ricordiamo, in particolare, il Convegno sui dieci anni di applicazione del Codice del processo amministrativo, tenutosi mediante collegamento da remoto il 14 dicembre 2020 su iniziativa dell'Università degli studi di Salerno e della Camera Amministrativa Salernitana ed il Convegno, sempre tramite collegamento da remoto, sulle concessioni demaniali marittime del 14 maggio 2021, organizzato dalla Società degli Avvocati Amministrativisti di Salerno e Avellino.

7 – Obiettivi per l'anno 2022 e conclusioni

L'obiettivo generale della Sezione Staccata di Salerno, per il corrente anno 2022, è senz'altro 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, consolidando e migliorando ulteriormente i risultati raggiunti lo scorso anno (con l'auspicio di un progressivo ritorno alla piena normalità rispetto alla crisi emergenziale).

Le prospettive, alla luce delle premesse e dei risultati raggiunti, si presentano senz'altro positive.

La Sezione Staccata di Salerno ha operato nel 2021 con un organico magistratuale effettivo notevolmente ridotto rispetto a quello teorico spettante.

Nonostante ciò, ha realizzato un abbattimento dell'arretrato pendente di dimensioni straordinarie.

La concreta istituzione della Terza Sezione, con l'aumento del numero complessivo dei magistrati in servizio a Salerno da 10 a 13, l'inserimento nell'organizzazione amministrativa dei giovani funzionari del concorso P.N.R.R. assegnati all'ufficio per il processo, la prosecuzione del programma di smaltimento dell'arretrato anche con le ulteriori udienze straordinarie di cui al D.L. n. 80/2021, il costante impegno di tutti, consentono di affrontare il presente e programmare il futuro con sempre maggiore fiducia ed ottimismo.

Accanto all'obiettivo generale, devono peraltro adesso essere considerati anche gli obiettivi specifici di abbattimento dell'arretrato stabiliti in sede sovranazionale e rifluiti nel P.N.R.R. (riduzione del 25% entro l'anno 2024 e del 70% entro l'anno 2026 del numero delle cause pendenti al 31 dicembre 2019).

Ai fini del conseguimento di tali ulteriori specifici obiettivi, pur con la massima, piena e costante dedizione al lavoro di Magistrati e personale amministrativo (e con la fattiva collaborazione degli Avvocati), sembra tuttavia opportuno e necessario che, ove per il momento non si ritenga di istituire altre sezioni interne (come pure recentemente avvenuto per altre sedi meno svantaggiate di questo Tribunale in termini di rapporto tra numero di magistrati e carico di lavoro), il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa provveda quantomeno a colmare *integralmente* le lacune negli organici attualmente esistenti, consentendo alle attuali tre Sezioni interne di funzionare ed operare *a pieno regime*, con un organico stabile e completo.

Vorrei concludere la relazione ricordando, come ha sottolineato il Presidente Patroni Griffi in occasione del Convegno di Torino sui 190 anni del Consiglio di Stato, il valore del nostro lavoro e la responsabilità della funzione che svolgiamo, una funzione che entra nella vita quotidiana dei cittadini e della collettività e che richiede certamente una costante cura della nostra competenza professionale, unita tuttavia alla consapevolezza del carattere relativo ed incerto della verità processuale, alla prudenza nel giudizio, al rispetto degli altri, al senso della misura e alla disponibilità all'ascolto di tutte le diverse e contrapposte ragioni.

A mio avviso, il riferimento al confronto, al dialogo ed alla condivisione, in questi tempi di guerra, assume un particolare significato per chi svolge la funzione giurisdizionale.

A ben vedere, senza pace non c'è ascolto, né condivisione e dunque non c'è neppure giustizia.

Pace e Giustizia non possono essere disgiunte.

Fare giustizia significa pacificare, ristabilire legalità, riannodare rapporti, far sì che il corretto e consapevole esercizio della funzione giurisdizionale rappresenti garanzia del vivere civile e punto di riferimento per la collettività tutta.

Ringrazio i presenti per l'attenzione rivolta alle mie parole.

Nell'auspicio che questo possa essere per tutti un proficuo e sereno anno di lavoro,

DICHIARO UFFICIALMENTE APERTO L'ANNO GIUDIZIARIO 2022 DEL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA CAMPANIA, SEZIONE STACCATA DI SALERNO

Salerno, 26 marzo 2022

LEONARDO PASANISI

8 - Apendice Giurisprudenziale

La produzione giurisprudenziale dell'anno 2021 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.

Nel 2021, questo Tribunale ha operato con due sezioni interne, in quanto la sezione terza è divenuta operativa dal mese di gennaio 2022.

Alla Sezione Prima del TAR di Salerno nell'anno 2021 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, 06/04/2021, n. 852 (sugli strumenti di pianificazione territoriale paesaggistica)

1. Quello paesaggistico e quello urbanistico costituiscono strumenti di pianificazione territoriale tra loro funzionalmente e teleologicamente distinti, dove il primo si pone in rapporto di 'specialità gerarchica' col secondo, nel senso che le disposizioni dell'uno, solo se e in quanto finalizzate alla salvaguardia dei valori allo stesso elettivamente sottesi, prevalgono su quelle dell'altro.

Sez. II - 28 ottobre 2021, n. 2266 (impianti serricoli in zona paesaggistica e parere contrario della Soprintendenza)

1. È legittimo il parere contrario della Soprintendenza Archeologica, Belle Arti e Paesaggio in ordine alla sanatoria di impianti serricoli realizzati in Zona E del P.R.G., ove tali manufatti siano di notevoli dimensioni, come tali qualificabili come interventi di nuova costruzione, che, perciò solo, creando nuovo volume e nuova superficie, inibiscono l'operatività dell'art. 167 D.Lgs. n. 42/2004.

Sez. II, 29/12/2021, n. 2934 (sulle barriere architettoniche in zona paesaggistica)

1. Secondo l'art. 4 della legge 9 gennaio 1989, n. 13, gli interventi volti ad eliminare le barriere architettoniche previsti dall'art. 2 della legge, ovvero quelli volti a migliorare le condizioni di vita delle persone svantaggiate si possono effettuare anche su beni sottoposti a vincolo come i beni culturali, e la relativa autorizzazione, come previsto dal comma 4 di tale articolo, "può essere negata solo ove non sia possibile realizzare le opere senza serio pregiudizio del bene tutelato", precisandosi quindi al comma 5 che "il diniego deve essere motivato con la specificazione della natura e della serietà del pregiudizio, della sua rilevanza in rapporto al complesso in cui l'opera si colloca e con riferimento a tutte le alternative eventualmente prospettate dall'interessato". Si è in tal modo introdotto nell'ordinamento un onere di motivazione particolarmente intenso, e ciò in quanto l'interesse

alla protezione della persona svantaggiata può soccombere di fronte alla tutela del patrimonio artistico, a sua volta promanante dall'art. 9 Cost., soltanto in casi eccezionali.

2. Sono illegittimi l'autorizzazione paesaggistica del Comune e il sotteso parere della Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio, rilasciati in relazione ad una istanza per l'efficientamento energetico, il miglioramento sismico e l'abbattimento delle barriere architettoniche in un edificio condominiale ubicato in zona paesaggistica, nella parte in cui hanno opposto un diniego in ordine alla installazione di un ascensore esterno, ove la P.A. abbia omesso di corredare il suddetto diniego con una puntuale motivazione sulla ritenuta incompatibilità paesaggistica del manufatto; infatti, secondo l'art. 4 della legge 9 gennaio 1989, n. 13, gli interventi volti ad eliminare le barriere architettoniche previsti dall'art. 2 della legge, ovvero quelli volti a migliorare le condizioni di vita delle persone svantaggiate nel senso descritto, si possono effettuare anche su beni sottoposti a vincolo come beni culturali, e la relativa autorizzazione, come previsto dal comma 4 di tale articolo, "può essere negata solo ove non sia possibile realizzare le opere senza serio pregiudizio del bene tutelato", precisandosi quindi al comma 5 che "il diniego deve essere motivato con la specificazione della natura e della serietà del pregiudizio, della sua rilevanza in rapporto al complesso in cui l'opera si colloca e con riferimento a tutte le alternative eventualmente prospettate dall'interessato».

Sez. II, 22 dicembre 2020, n. 2008 (Ordinanza sindacale di rimozione rifiuti presenti in un fondo e omessa comunicazione di avvio del procedimento)

1. **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, 2 gennaio 2021, n. 1 (Legittimazione Anac ad impugnare gli atti di gara - 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, 4 febbraio 2021, n. 333 (sulle cause di esclusione ex art. 80, commi 1 e 2, D. Lgs. n. 50/2016)

1. I reati contravvenzionali per violazioni della disciplina in materia di sicurezza del lavoro *ex* art. 92 comma 1 lett. a D.lgs. 9.4.2008 n. 81 non sono compresi nell'elenco tassativo contenuto nei primi due commi dell'art. 80 D. Lgs. n. 50/2016 e quindi non costituiscono causa di esclusione per tale titolo.

2. La dichiarazione resa per conto di un terzo ai sensi e per gli effetti dell'art. 47 comma 2 d.p.r. 445/2000 è resa nei limiti dei fatti, atti e stati relativi a persone terze di cui il dichiarante è a diretta conoscenza, per cui laddove il dichiarante non abbia avuto conoscenza diretta delle condanne del terzo, non è configurabile alcuna falsa dichiarazione ai sensi dell'art. 47 comma 2 del d.p.r. 445/2000.

Sez. I, 15/02/2021, n. 428 (sulle proposte migliorative)

1. Le proposte migliorative consistono in soluzioni tecniche che, senza incidere sulla struttura, sulla funzione e sulla tipologia del progetto a base di gara, investono singole lavorazioni o singoli aspetti tecnici dell'opera, lasciati aperti a diverse soluzioni, configurandosi come integrazioni, precisazioni e migliorie che rendono il progetto meglio corrispondente alle esigenze della stazione appaltante, senza tuttavia alterare i caratteri essenziali delle prestazioni richieste.

Sez. I, 15/02/2021, n. 429 (sull'avvalimento operativo e avvalimento di garanzia - confermata da C.d.S., Sez. V, 11/1/2022, n. 169)

1. Riguardo all'avvalimento di garanzia, avendo esso ad oggetto l'impegno dell'ausiliaria a garantire con proprie risorse economiche l'impresa ausiliata, non è necessario che nel contratto siano specificatamente indicati i beni patrimoniali o gli indici materiali della consistenza patrimoniale dell'ausiliaria, essendo sufficiente che essa si impegni a mettere a disposizione dell'ausiliata la sua complessiva solidità finanziaria e il suo patrimonio di esperienza. Diversamente, nell'avvalimento operativo occorre una più intensa determinazione del contenuto del contratto e la messa a disposizione delle risorse deve essere effettiva e sostanziale occorrendo, a tal fine, un'analitica e dettagliata elencazione delle risorse umane e dei beni strumentali necessari per la realizzazione dei servizi oggetto della gara, preventivamente indicati nel contratto, anche al fine di evitare fenomeni elusivi della disciplina dei requisiti e che il rapporto di avvalimento divenga una scatola vuota.

2. È ammissibile l'avvalimento che abbia ad oggetto l'attestazione SOA (che si configura come avvalimento operativo), purché la messa a disposizione del requisito mancante non si risolva nel prestito di un valore puramente cartolare e astratto, essendo invece necessario che dal contratto risulti chiaramente l'impegno dell'impresa ausiliaria a prestare le proprie risorse e il proprio apparato organizzativo in tutte le parti che giustificano l'attribuzione del requisito di qualità a seconda dei casi: mezzi, personale, prassi e tutti gli altri elementi aziendali qualificanti. In mancanza, il contratto è nullo per violazione dell'art. 89, comma 1, d.lgs. n. 50 del 2016.

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.

Sez. II –19 febbraio 2021, n. 455 (sull'offerta condizionata, sul servizio di refezione scolastica e sul centro cottura).

1. Negli appalti pubblici, ricorre l'offerta condizionata nel caso in cui l'offerente subordini il proprio impegno contrattuale ad uno schema modificativo rispetto a quello proposto dalla stazione appaltante: in tal caso l'offerta va dichiarata inammissibile, atteso che le regole che informano la materia degli appalti pubblici esigono, a tutela della *par condicio* e della certezza dei rapporti giuridici (funzionali alla corretta esecuzione dell'appalto), la perfetta conformità tra il regolamento predisposto dalla Stazione appaltante e l'offerta presentata dal candidato. Detta conformità non sussiste allorquando il concorrente subordini appunto la sua adesione al contratto a condizioni non univoche ed estranee all'oggetto del procedimento o ad elementi non previsti nelle norme di gara o al capitolato.

2. Non costituisce offerta condizionata nel caso in cui in concreto non sussista una unilaterale subordinazione dell'offerta di gara a condizioni estranee all'oggetto del procedimento, che, sola, può giustificare la sanzione

espulsiva dell'impresa interessata.

3. Negli appalti per il servizio di refezione scolastica, il possesso di un centro cottura richiesto dalla *lex specialis* si pone non come requisito di partecipazione bensì di esecuzione del contratto, in quanto si tratta di un elemento materialmente necessario per l'esecuzione dell'appalto del servizio di mensa scolastica, come tale legittimamente esigibile verso il concorrente aggiudicatario definitivo come "condizione" per la stipulazione del contratto. Ciò a maggior ragione nel caso in cui il bando di gara non prescriva l'immediata disponibilità del centro ma si accontenti di pretendere una dichiarazione impegnativa in tal senso, pur postulando – ad evitare dichiarazioni di tenore generico e non circostanziato – la preventiva individuazione delle caratteristiche dei locali dei quali il concorrente aggiudicatario avrebbe dovuto garantire l'effettiva disponibilità. Così strutturata, non si tratta nemmeno di una clausola c.d. escludente.

Sez. I, 02/03/2021, n. 533 (sull'esclusione dell'operatore economico aggiudicatario a seguito dell'esercizio del potere di autotutela sulla base di una nuova valutazione dei fatti che erano stati già dichiarati *ab origine*, sull'annotazione nel Casellario Anac, sull'escussione della polizza e sull'impugnazione di nuovi atti della medesima procedura)

1. Nell'ipotesi in cui l'o.e., originariamente ammesso a gara dopo avere reso tutte le dichiarazioni richieste ottenendo così l'aggiudicazione, sia stato poi - a seguito dell'esercizio del potere di autotutela - escluso sulla base di una nuova valutazione dei fatti che erano stati già dichiarati *ab origine*, non è configurabile la violazione del giusto procedimento, in quanto l'art. 32, c. 8, D.Lgs. n. 50/2016 espressamente prevede il potere di autotutela della S.A., anche successivamente all'aggiudicazione, stabilendo che «*divenuta efficace l'aggiudicazione, e fatto salvo l'esercizio dei poteri di autotutela nei casi consentiti dalle norme vigenti, la stipulazione del contratto di appalto o di concessione deve avere luogo entro i successivi sessanta giorni*».

2. L'annotazione nel Casellario dell'Anac ai sensi dell'art. 213, comma 10, del Codice Appalti ha una funzione pubblicitaria e non costitutiva della rilevanza del grave illecito professionale, per cui, ai fini della sussistenza del grave illecito professionale di cui all'art. 80, co. 5, lett. c), del D.Lgs. n. 50 del 2016, le stazioni appaltanti non sono tenute a fare riferimento a tale Casellario, ben potendo effettuare una valutazione discrezionale in merito alla rilevanza in concreto dei fatti.

3. È illegittima l'escussione della cauzione provvisoria, nel caso in cui la mancata sottoscrizione del contratto non sia imputabile alla ditta aggiudicataria, come nel caso in cui quest'ultima aveva fin da principio dichiarato le precedenti risoluzioni, sulla base di una rinnovata valutazione delle quali la Stazione appaltante ha poi proceduto in autotutela alla revoca dell'aggiudicazione.

4. L'art. 120 c. 7 c.p.a., nel prevedere che «*I nuovi atti attinenti la medesima procedura di gara devono essere impugnati con ricorso per motivi aggiunti*», non sancisce la grave sanzione dell'inammissibilità dell'impugnativa eventualmente proposta con un nuovo e autonomo ricorso (che il Legislatore, se avesse voluto, avrebbe sicuramente previsto).

Sez. I, 09/03/2021, n. 585 (sull'obbligo dichiarativo in caso di bancarotta fraudolenta e sul principio di tassatività delle clausole di esclusione)

1. Nell'ipotesi in cui l'operatore economico non abbia dichiarato di essere stato destinatario di un decreto di rinvio a giudizio per il reato di bancarotta fraudolenta, con giudizio ancora pendente, sussiste una omissione dichiarativa, sussumibile nella fattispecie di cui all'art. 80, comma 5, lett. c), del d. lgs. n. 50 del 2016. In applicazione dei principi affermati dall'Adunanza Plenaria con la sentenza 28 agosto 2020, n. 16, da tale omissione non può derivare l'automatica esclusione dell'operatore economico - ostandovi il principio di separazione dei poteri di cui è espressione l'art. 34, comma 2, c.p.a. - ma la necessità di una valutazione, demandata alla stazione appaltante e da svolgersi in concreto, dell'affidabilità dell'operatore stesso.

2. Il principio di tassatività delle cause di esclusione esige che le offerte tecniche debbano essere escluse solo quando siano a tal punto carenti degli elementi essenziali da ingenerare una situazione di incertezza assoluta sul contenuto dell'offerta, ovvero in presenza di specifiche clausole della legge di gara che tipizzino una siffatta situazione di incertezza assoluta.

Sez. I, 16/03/2021, n. 697 (sulla verifica facoltativa di anomalia e sui poteri del RUP)

1. Ai sensi dell'art. 97, comma 3, del d. lgs. n. 50/2016, ai fini dell'attivazione della verifica cd. obbligatoria di anomalia (nelle ipotesi in cui il criterio di aggiudicazione sia quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa), è necessario che sia i punti relativi al prezzo, sia la somma dei punti relativi agli altri elementi di valutazione, siano entrambi pari o superiori ai quattro quinti dei corrispondenti punti massimi previsti dal bando di gara. Quindi, se i punti relativi al solo prezzo non sono pari o superiori a tale limite, non può essere attivata la verifica obbligatoria. Tuttavia, poiché la norma in esame richiama il successivo comma 6, che prevede la verifica cd. facoltativa di anomalia, può essere ciò nondimeno attivata tale seconda fattispecie di verifica.

2. La cd. verifica facoltativa di cui al comma 6, ultima parte, dell'art. 97 d. lgs. n. 50/2016 configura una potestà ampiamente discrezionale e che prescinde "dall'uso di particolari forme sacramentali", salva la necessità della "individuazione espressa degli indicatori che – in assenza della condizione di superamento dei 4/5 di entrambe le componenti tecnica ed economica dell'offerta predeterminata legislativamente per la verifica di anomalia – facciano ritenere l'opportunità di procedere alla suddetta verifica.

3. Nelle gare pubbliche il giudizio circa l'anomalia o l'incongruità dell'offerta costituisce espressione di discrezionalità tecnica, sindacabile dal giudice amministrativo solo in caso di macroscopica illogicità o di erroneità fattuale.

4. A differenza della verifica "obbligatoria", quella cd. facoltativa è caratterizzata da una più ampia discrezionalità tecnica della stazione appaltante, che si estende anche all'*an* della verifica stessa.

5. In sede di sub-procedimento di verifica di anomalia, il concorrente deve fornire nelle giustifiche una puntuale indicazione degli oneri aziendali di sicurezza, parametrati alla specificità dell'organizzazione produttiva dell'impresa e alla tipologia di offerta presentata. Occorre infatti necessariamente distinguere, nelle procedure di evidenza pubblica, gli oneri di sicurezza *per le interferenze*, la cui misura va predeterminata dalla stazione appaltante, dagli oneri di sicurezza *da rischio specifico*, cd. interni o aziendali, la cui quantificazione spetta necessariamente ad ogni concorrente in rapporto alla sua offerta economica e deve essere effettuata in maniera specifica e puntuale, non essendo a tal fine sufficiente un calcolo degli stessi effettuato in modo generico, non analitico e in via meramente presuntiva attraverso una formula matematica che li rapporta ad una percentuale delle spese generali.

6. La verifica di anomalia può essere condotta dal RUP senza il supporto della commissione. Pur in mancanza di specifica attribuzione di competenza in relazione alla gestione del subprocedimento di anomalia (che viene affidata dall'art. 97, comma 5, d.lgs. n. 50/2016 alla "*stazione appaltante*", senza ulteriori specificazioni), la giurisprudenza ha ripetutamente affermato il principio per cui nelle gare di appalto spetta al RUP, quale *dominus* della gara, la competenza nel sub-procedimento di verifica di anomalia.

7. L'art. 97 comma 5 del d.lgs. n. 50/2016 ha previsto che "*la stazione appaltante richiede per iscritto, assegnando al concorrente un termine non inferiore a quindici giorni, la presentazione delle spiegazioni*", eliminando dunque l'obbligo di contraddittorio orale, previsto dal previgente art. 88 del D. Lgs. n. 163/2006 e individuando una struttura monofasica e semplificata del procedimento. Nella sostanza, una ulteriore fase di confronto procedimentale dopo la presentazione delle giustificazioni non è più prevista come obbligatoria e la stazione appaltante non è più tenuta alla richiesta di ulteriori chiarimenti o a un'audizione.

8. Il divieto di commistione tra offerta tecnica ed offerta economica costituisce espressione del principio di segretezza dell'offerta economica, ed è posto a garanzia dell'attuazione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, predicati dall'articolo 97 della Costituzione, *sub specie* di trasparenza e *par condicio* tra i concorrenti. Peraltro, la mera produzione di listini non comporta *ex se* una violazione del divieto di commistione il quale, proprio alla luce della *ratio* che lo ispira, non va inteso in senso assoluto e meramente formalistico, ben potendo nell'offerta tecnica essere inclusi singoli elementi economici, resi necessari dagli elementi qualitativi da fornire, purché si tratti di elementi economici che non fanno parte dell'offerta economica, quali i prezzi a base di gara, i mezzi di listini ufficiali, i costi o prezzi di mercato, ovvero siano elementi isolati e del tutto marginali dell'offerta economica, che non consentano cioè in alcun modo di ricostruire la complessiva offerta economica ovvero consistano nell'assunzione di costi di prestazioni diverse da quelle apprezzate nell'offerta economica, anche se comunque da rendere a terzi in base al capitolato e remunerate dalla stazione appaltante.

9. Gli oneri di sicurezza aziendale variano da un'impresa all'altra e sono influenzati nel loro ammontare dall'organizzazione produttiva e dal tipo di offerta, per cui non è possibile procedere a valutazioni di congruità/incongruità degli stessi né ricorrendo ad un giudizio comparativo che coinvolga altre offerte, poiché occorre aver

riguardo agli elementi costitutivi dell'offerta analizzata e alle specifiche caratteristiche dell'impresa e della sua organizzazione aziendale, nè basandosi esclusivamente su formule matematiche.

Sez. I, 19/03/2021, n. 722 (sulla responsabilità precontrattuale della P.A. nelle gare di appalto e sulla quantificazione del danno)

1. Nello svolgimento dell'attività autoritativa, l'Amministrazione è tenuta a rispettare non soltanto le norme di diritto pubblico (la cui violazione implica, di regola, l'invalidità del provvedimento e l'eventuale responsabilità per lesione dell'interesse legittimo), ma anche le norme generali dell'ordinamento civile che impongono di agire con lealtà e correttezza, la violazione delle quali può far nascere una responsabilità da comportamento scorretto, che incide non sull'interesse legittimo ma sul diritto soggettivo di autodeterminarsi liberamente nei rapporti negoziali, cioè sulla libertà di compiere le proprie scelte negoziali senza subire ingerenze illecite frutto dell'altrui scorrettezza.

2. Nelle gare di appalto, in particolare, i doveri di correttezza e buona fede sussistono, anche prima e a prescindere dall'aggiudicazione, in tutte le fasi della procedura ad evidenza pubblica, con conseguente possibilità di configurare una responsabilità precontrattuale da comportamento scorretto nonostante la legittimità dei singoli provvedimenti.

3. É configurabile, in concreto, una fattispecie di responsabilità precontrattuale in materia di appalti pubblici, laddove - intervenuta l'aggiudicazione provvisoria - l'Amministrazione abbia poi provveduto al ritiro della procedura a notevole distanza di tempo, superiore ai tre anni, facendo valere vizi noti o comunque rilevabili ben prima dell'aggiudicazione provvisoria medesima.

4. In ipotesi di responsabilità precontrattuale, il danno va risarcito nei limiti dell'interesse negativo ovvero dell'interesse a non subire indebite interferenze nell'esercizio della propria libertà negoziale, a non essere coinvolto in trattative inutili, comprendente le spese inutilmente sopportate per partecipare alla gara e la perdita di occasioni di guadagno alternative e può essere determinato e liquidato, in mancanza di prova specifica, in via equitativa.

Sez. II, 22 marzo 2021, n. 731 (sul giudizio di affidabilità del concorrente ad una pubblica commessa in presenza di sentenze penali non definitive)

1. È illegittima, in quanto manifestamente illogica, la determinazione con cui la stazione appaltante, con un ragionamento formalistico e condotto in astratto, reputi non integrata la fattispecie espulsiva dei gravi illeciti professionali unicamente sulla base della non definitività dei provvedimenti assunti in sede penale, senza alcuna motivata valutazione, ponderata in concreto, degli elementi che emergano da tali procedimenti e provvedimenti, i quali siano potenzialmente idonei ad incidere sull'affidabilità professionale dell'operatore economico.

Sez. I, 30/03/2021, n. 822 (valore fidefacente del verbale; natura del progettista indicato come mero collaboratore esterno all'impresa e conseguente esclusione della regola di cui all'art. 83, comma 8, del d.lgs. n. 50 del 2016; esclusione dell'offerta richiedente ulteriori autorizzazioni e/o pareri; rilevanza della querela di falso ai fini della sospensione del giudizio)

1. In una procedura di gara ad evidenza pubblica, il verbale delle operazioni della Commissione non deve necessariamente contenere la descrizione minuta di ogni singola modalità di svolgimento dell'azione procedimentale, ma deve riportarne gli aspetti salienti e significativi. Pertanto, nell'ipotesi in cui il verbale attesti la completezza della documentazione di un concorrente "*in relazione ai requisiti necessari alla partecipazione*", ciò è sufficiente a ritenere che sia stato regolarmente presentato il contratto di avvalimento con la dichiarazione dell'ausiliaria, anche se tali documenti siano stati reperiti successivamente.

2. Nell'appalto integrato, regolato dall'art. 53 del d.lgs. n. 163 del 2006, i soggetti indicati dall'impresa concorrente quali esecutori della progettazione non assumono la veste di partecipanti alla gara, essendo concorrente unicamente l'impresa e rimanendo i progettisti indicati meri collaboratori esterni, non in rapporti diretti con l'amministrazione. Da ciò consegue, nel caso di progettisti indicati costituiti in R.T.P., l'inapplicabilità della regola di cui all'art. 83, comma 8, del d.lgs. n. 50 del 2016 (cioè dell'esecuzione delle prestazioni in misura maggioritaria da parte del progettista esterno indicato come capogruppo del raggruppamento di professionisti), dal momento

che tale regola riguarda solo gli operatori economici partecipanti alla gara.

3. É illegittima l'aggiudicazione in favore del concorrente che, contrariamente a specifica previsione del bando di gara posta a pena di esclusione, abbia presentato offerte migliorative necessitanti, per la loro concreta esecuzione, di ulteriori autorizzazioni rispetto a quelle già acquisite per la realizzazione del progetto posto a base di gara.

4. In presenza di querela di falso, il giudice amministrativo deve sempre svolgere una specifica valutazione sulla rilevanza della questione di falso e sulla conseguente necessità di sospendere il processo davanti a sé, al fine di evitare che l'istituto della querela di falso possa essere distorto a fini diversi ed utilizzato come strumento dilatorio per impedire o ritardare la pronuncia nel merito della controversia principale. Non può quindi essere ritenuta rilevante, ai fini della sospensione del giudizio, la querela di falso, laddove venga contestata la falsità delle firme apposte dai progettisti sulle dichiarazioni di gara, e non il contenuto delle dichiarazioni medesime.

Sez. I, 8 aprile 2021, n. 867 (sulla Verifica di congruità del costo della manodopera e sull'utilizzabilità *ex se* del Parametro ANCE)

1. La verifica del costo della manodopera di cui all'art. 95, comma 10, d.lgs. n. 50/2016 mira ad accertare la congruità del valore dichiarato non sulla base dell'affermato rispetto delle garanzie retributive dei lavoratori, ma delle caratteristiche specifiche dell'impresa e dell'offerta, considerando in concreto il numero di lavoratori impiegati per l'esecuzione delle opere previste in contratto, distinti per inquadramento e ore di utilizzo, al fine di determinare il costo orario delle maestranze destinate all'esecuzione dell'appalto e verificare così il rispetto dei parametri salariali di riferimento indicati nelle tabelle ministeriali di cui all'art. 23, comma 16, del d.lgs. n. 50/2016, richiamato dall'art. 97, comma 5, lett. d, del medesimo decreto (disposizione questa a cui fa rinvio l'art. 95, comma 10, ai fini della verifica del costo della manodopera condotta contestualmente o separatamente da una verifica di congruità complessiva dell'offerta).

2. Non può pertanto assumere rilevanza il parametro ANCE che, se può costituire un utile riferimento per corroborare le valutazioni di congruità del costo del lavoro, quale canone riferito a dati generali e aggregati (percentuale generale del costo del lavoro per singola tipologia di lavorazione), non può costituire unico fondamento dell'analisi condotta dalla Stazione appaltante. Il documento ANCE è infatti legato alla finalità di contrastare il lavoro sommerso e irregolare e reca indici meramente convenzionali per una verifica *ex post* della incidenza del costo del lavoro sul valore dell'opera, indici che non possono essere "utilizzati ad altri fini o comunque quali indicatori per i prezzi degli appalti".

Sez. I, 23 aprile 2021, n. 1032 (sul cd. taglio delle ali)

1. L'art. 97, comma 2-bis, del Codice degli Appalti, con disposizione aggiunta dal d. l. n. 32/2019, conv. con modificazioni in l. n. 55/2019, nel disciplinare il meccanismo del cd. taglio delle ali per il criterio di aggiudicazione del prezzo più basso, non ha previsto l'esclusione delle imprese che si sono collocate nelle ali, ma soltanto un accantonamento, provvisorio, delle relative offerte (CGARS n. 611 del 2020).

2. Il meccanismo del taglio delle ali, così come regolamentato dal citato comma 2 *bis*, ha carattere fittizio e non reale, nel senso che tale operazione è solo virtuale e non comporta "*de plano*" l'esclusione automatica dalla gara delle imprese che abbiano presentato offerte ricadenti nelle "ali". Esso implica unicamente l'accantonamento temporaneo di dette offerte dal calcolo della soglia di anomalia a fini prudenziali, in vista della individuazione della soglia di anomalia medesima.

Sez. I, 23 aprile 2021, n. 1037 (sulla aggiudicazione e verifica dei requisiti, sulla competenza del RUP a disporre l'esclusione, sulla quota minima di possesso del 40% e sulle disposizioni della *lex specialis* che prevedono la necessità di ulteriori pareri)

1. L'art. 32 d. lgs. 18 aprile 2016, n. 50 - al fine di assicurare con la massima celerità la certezza delle situazioni giuridiche e imprenditoriali - ha eliminato la tradizionale dicotomia fra "aggiudicazione provvisoria" e "aggiudicazione definitiva", distinguendo solo tra la "proposta di aggiudicazione", adottata dalla commissione, e l'aggiudicazione *tout court*. La verifica dei requisiti è una fase che concettualmente si situa a valle dell'aggiudicazione e rappresenta dunque condizione integrativa dell'efficacia dell'aggiudicazione già adottata.

2. In base alla normativa di riferimento (artt. 31 e 77 d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50), si deve ritenere che sussista la competenza del R.U.P. a disporre l'esclusione dalla gara dell'operatore economico laddove riscontri una violazione della *lex specialis sub specie* di irregolarità delle offerte e della relativa documentazione, ma non anche per quanto concerne le cause di esclusione connesse alla valutazione dell'offerta tecnica e dell'offerta economica, la cui valutazione è riservata alla competenza della commissione giudicatrice. In tale alveo si inscrive la valutazione in ordine all'eventuale contrasto delle proposte migliorative formulate dalle imprese concorrenti con i pareri già acquisiti sulla base del progetto esecutivo a base di gara, vertendosi in ogni caso nell'ambito della valutazione dell'offerta tecnica sia pure *sub specie* della sua ammissibilità. A fronte di una valutazione di tipo tecnico-discrezionale non è dunque consentito al R.U.P. sostituirsi alla commissione giudicatrice.

3. Con riguardo al possesso dei requisiti di un raggruppamento di imprese, ai sensi dell'art. 92, commi 2 e 3, del d.P.R. n. 207 del 2010, il rispetto della quota minima di possesso del 40% da parte della mandataria è imposto unicamente in relazione alla ipotesi di raggruppamento orizzontale, in ragione del fatto che i suoi componenti eseguono tutti la medesima prestazione ed al fine di assicurare che ciascun associato partecipi effettivamente alla esecuzione della commessa e che la mandataria mantenga il ruolo principale, mentre nel raggruppamento verticale le esigenze che giustificano i suindicati precetti sono soddisfatte dalla distinzione delle opere da eseguire, siano essi lavori o servizi, tra categoria prevalente o principale e categoria scorporabile o secondaria.

4. Se è vero che, sul piano generale, la necessità di ulteriori pareri attiene "*non alla fase della valutazione dell'offerta, bensì alla fase di esecuzione, nel cui ambito, per l'ipotesi che l'aggiudicataria non si renda al riguardo parte diligente, soccorrono i rimedi che la legge riconnette all'inadempimento alle obbligazioni contrattuali*", ciò vale tuttavia in assenza di specifiche disposizioni della *lex specialis*. Né le disposizioni in questione possono essere ritenute nulle in quanto violative dell'art. 83, comma 8, del d.lgs. n. 50 del 2016, atteso che clausole del siffatto tenore rispondono ad una ben precisa ed individuata esigenza, ovvero la salvaguardia dell'interesse della stazione appaltante alla celere realizzazione del progetto esecutivo senza necessità di richiedere ulteriori autorizzazioni rispetto a quelle già previste, incerte nell'*an* e nel *quando*, che appare ragionevole oltre che non lesiva (in quanto *ex ante* chiaramente esplicitata) della *par condicio* e del confronto concorrenziale.

Sez. I, 23 aprile 2021, n. 1038 (sull'avvalimento e l'offerta condizionata)

1. Il cosiddetto "manuale della qualità" costituisce l'insieme nella documentazione che formalizza il sistema della qualità aziendale e non può essere considerato un elemento essenziale ai fini del valido avvalimento della certificazione di qualità, risultando invece essenziale ai medesimi fini la messa a disposizione dei concreti elementi aziendali la cui interazione, secondo criteri di qualità, consente il rilascio della certificazione.

2. L'offerta condizionata costituisce un'offerta non suscettibile di valutazione in quanto non attendibile, univoca e idonea a manifestare una volontà certa ed inequivoca dell'impresa di partecipazione alla gara ed è riscontrabile quando l'operatore economico subordina l'impegno assunto nei confronti della stazione appaltante ad un evento futuro ed incerto, diverso ed ulteriore rispetto all'aggiudicazione: in tal caso, vi è la difformità dell'offerta rispetto alla previsione della *lex specialis* che richiede l'impegno certo e incondizionato del concorrente. Non è invece condizionata l'offerta in cui l'operatore economico si sia impegnato immediatamente e senza limiti alla realizzazione dell'opera, con lo svolgimento di una attività per la quale occorre il previo rilascio di un titolo abilitativo richiesto dalla legge.

Sez. I, 26 aprile 2021, n. 1051 (sul termine impugnazione e la dilazione temporale in caso di istanza accesso)

1. La proposizione dell'istanza di accesso agli atti di gara al fine di conseguire la conoscenza dei documenti che completano l'offerta dell'aggiudicatario ovvero delle giustificazioni rese nell'ambito del procedimento di verifica dell'anomalia consente la dilazione temporale dell'ordinario termine di impugnazione dell'aggiudicazione solo se venga proposta entro il termine massimo di 15 giorni (o in quello eventualmente minore previsto dal bando), di cui all'art. 76, comma 2, Cod. App. (che sostituisce l'art. 79 del vecchio codice, richiamato dall'art. 120, comma 5, c.p.a.), così come chiarito da Cons. Stato, Ad. Pl. n. 12 del 2020 (secondo cui occorre il pieno rispetto delle regole formali di comunicazione e di pubblicità da parte della S.A., ma anche degli obblighi di diligenza da parte dell'impresa interessata).

Sez. II - 29 aprile 2021, n. 1083 (sulla valutazione dell'anomalia dei costi della manodopera)

1. Nelle gare al prezzo più basso, sulla valutazione dell'anomalia dei costi della manodopera può accadere che l'offerta non sia congrua, sebbene formalmente non anomala (a causa del meccanismo matematico del calcolo della soglia di anomalia). In tal caso, occorre comunque valutare i costi della manodopera, in virtù di quanto previsto dalla lett. d), del comma 5 dell'art. 97, D.Lgs. n. 50/2016, che prevede che l'offerta economica sia considerata anormalmente bassa laddove il costo del personale indicato sia inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle ministeriali. L'interpretazione della norma, in combinato disposto con l'art. 23, comma 16, rende obbligatoria la verifica dell'anomalia da parte della Stazione appaltante.

Sez. I, 11 maggio 2021, n. 1164 (sulla motivazione concernente l'affidabilità dell'operatore economico)

1. In sede di valutazione dell'affidabilità dell'operatore economico, ai sensi dell'art. 80, comma 5, lett. c-ter), del d.lgs. n. 50/2016, la stazione appaltante è tenuta a motivare in maniera specifica e puntuale non solo laddove ritenga di pervenire ad un provvedimento di esclusione, ma anche nella contraria ipotesi di ammissione, se vi sia stata, in gara, contestazione sulla partecipazione del concorrente, ovvero laddove la pregressa vicenda professionale dichiarata da quest'ultimo presenti connotati di particolare rilevanza e gravità.

Sez. II - 13 maggio 2021, n. 1192 (sull'esclusione da gara di appalto per non onerosità dell'avvalimento)

1. È illegittima l'esclusione di una ditta da una gara di appalto di servizi, ove sia stata disposta soltanto perché: a) il concorrente interessato ha fatto ricorso all'istituto dell'avvalimento; b) dal testo del contratto di avvalimento non emergono elementi di onerosità dello stesso. Infatti, qualora in sede contrattuale non sia stabilito un corrispettivo in favore dell'ausiliaria, l'interesse – di carattere direttamente o indirettamente patrimoniale – che abbia indotto l'ausiliaria ad assumere senza corrispettivo gli obblighi derivanti dal contratto di avvalimento e le connesse responsabilità, non deve necessariamente emergere dal testo del contratto, ma può essere ricavato *aliunde*; con la ulteriore conseguenza che le previsioni contrattuali relative all'avvalimento, non vanno lette in autonomia, ma nel coordinamento con gli altri impegni assunti dal partecipante alla gara.

Sez. I, 14 maggio 2021, n. 1219 (sul conflitto d'interessi tra RUP e operatore economico)

1. Integra la fattispecie di conflitto di interessi di cui all'art. 80, comma 5, lett. d), D. Lgs. n. 50/2016, idonea a determinare l'esclusione di un operatore economico, la sussistenza di assidui, pregressi, rapporti personali e professionali tra l'operatore economico ed il RUP, laddove l'attività di quest'ultimo nell'ambito della procedura di gara abbia assunto particolare rilevanza e pregnanza, come nel caso in cui egli abbia predisposto il bando e gli altri atti del procedimento concorsuale, incluso il capitolato prestazionale, partecipando alle sedute della Commissione, anche alle sedute riservate, in qualità di segretario verbalizzante.

Sez. II, 18/05/2021, n. 1249 (sull'ammissibilità di deroghe sul costo del lavoro)

1. Nelle gare pubbliche, non sono consentite deroghe sul costo del lavoro, con esclusivo riguardo ai minimi inderogabili, atteso che ammettendo la possibilità che le stazioni appaltanti stabiliscano, attraverso apposite clausole convenzionali, il divieto di ribasso tout court sulla manodopera.

Sez. I, 21 maggio 2021, n. 1278 (sul principio di immodificabilità dell'offerta)

1. Il principio generale di immodificabilità dell'offerta, vigente nella materia degli appalti pubblici (a tutela della concorrenza e della parità di trattamento tra gli operatori economici, nonché dell'imparzialità e trasparenza dell'agire dell'amministrazione), ha riguardo all'offerta così come formulata in sede di gara, ma non attiene alle giustificazioni fornite in sede di subprocedimento di verifica dell'anomalia. Ne discende che, laddove l'operatore economico abbia formulato due successive giustificazioni, non si può riconoscere alcuna portata invalidante alla modifica intervenuta, fra le prime e le seconde giustificazioni, in alcuni elementi dell'offerta (nel caso di specie, nei costi della manodopera, e negli utili), in quanto la modifica deve essere rapportata non rispetto alle prime giustificazioni, ma rispetto all'offerta.

2. La correzione dell'errore materiale (intendendosi per tale quello caratterizzato da evidente riconoscibilità, valutabile *ex ante*, ossia senza svolgere sul punto particolari approfondimenti), in cui è incorsa l'impresa concorrente nell'indicazione di un elemento dell'offerta, non comporta un'inammissibile alterazione dell'offerta né assume valenza invalidante.

Sez. I, 08/10/2021, n. 2113 (sulla competenza degli ingegneri in ordine alla progettazione delle opere viarie, idrauliche ed igieniche, che non siano strettamente connesse a singoli fabbricati)

1. Nell'ambito delle procedure di gara pubbliche, la progettazione delle opere viarie, idrauliche ed igieniche, che non siano strettamente connesse con i singoli fabbricati, è di pertinenza degli ingegneri, in base all'interpretazione letterale, sistematica e teleologica degli artt. 51, 52 e 54 del R.D. 23 ottobre 1925 n. 2537.

Sez. II, 18/10/2021, n. 2168 (sul giovane professionista)

1. Nel caso di appalto di servizi di progettazione definitiva ed esecutiva con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, e di previsione del bando in tal senso, va escluso un R.T.I. che ha dichiarato che «il giovane professionista è abilitato da meno di cinque anni all'esercizio della professione".

2. Il quinquennio per riconoscere la qualifica di "giovane professionista" decorre dalla data di conseguimento dell'abilitazione e non dalla data di iscrizione all'albo professionale.

Sez. II, 15 novembre 2021 n. 2439 (sull'esclusione da una gara di appalto per mancata iscrizione nella White List nel caso in cui le attività oggetto dell'appalto non rientrino in nessuna delle attività imprenditoriali cd. sensibili)

1. È illegittima la esclusione da una gara di appalto di servizi, motivata facendo riferimento alla clausola del bando che, ai fini della partecipazione, richiede l'iscrizione nella *white list* della Prefettura competente, nel caso in cui le attività oggetto dell'appalto non rientrino in nessuna delle attività imprenditoriali cc.dd. sensibili, di cui all'elenco tassativo *ex* art. 1, comma 53, l. 190/2012; infatti, non deve essere esclusa dalla procedura di gara l'aggiudicataria che, in sede di compilazione della modulistica predisposta dalla stazione appaltante, abbia reso una dichiarazione non corrispondente al vero in ordine alla iscrizione/presentazione di domanda di iscrizione all'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa (cd. white list), istituito presso la Prefettura della provincia presso cui la stessa ha sede, laddove l'attività oggetto dell'appalto non rientri nelle categorie individuate dall'art. 1 comma 53, l. 6 novembre 2012 n. 190, per le quali è prevista la suddetta iscrizione.

Sez. I, 17 novembre 2021, n. 2465 (in tema di rapporti tra Consorzio stabile e consorziata esecutrice e sulla possibilità di sostituire, in corso di gara, la consorziata esecutrice nei confronti della quale sopravvenga una causa di esclusione).

1. Il rapporto tra consorzio stabile e consorziata esecutrice non può essere configurato come un rapporto meramente interno e privo di rilevanza esterna (nei riguardi della stazione appaltante), come emerge dalle previsioni dell'art. 48, comma 7, d.lgs. n. 50/2016 (che prescrive l'obbligo per il consorzio stabile di indicare la consorziata per la quale concorre e il divieto di partecipazione di questa, in altra forma, alla medesima gara) e dell'art. 47, comma 2, del medesimo decreto (che contempla la responsabilità solidale e l'esclusione della fattispecie del subappalto nei rapporti tra consorzio stabile e consorziata esecutrice). La partecipazione del consorzio stabile alla procedura di gara realizza la causa concreta del patto consortile e, proiettando l'accordo nella reale operatività dei contratti pubblici, dà allo stesso rilevanza esterna.

2. La variazione della composizione soggettiva del concorrente, prevista dall'art. 48, commi 7 *bis*, 17, 18, 19 e 19 *ter,* del d.lgs. n. 50/2016, incontra il limite delle immodificabilità dell'offerta, al fine di assicurare il rispetto dei principi di parità di trattamento, di trasparenza e di corrispondenza tra prestazioni proposte e prestazione eseguite ovvero tra offerta presentata e lavori, forniture o servizi realizzati in fase di esecuzione (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 5563/2021; Corte di Giustizia, 3 giugno 2021, causa C-210/20).

3. La sostituzione della consorziata esecutrice da parte del consorzio stabile non è consentita laddove da tale sosti-

tuzione possa derivare una modifica dell'offerta presentata in gara (come nel caso in cui la parte dell'appalto che la consorziata deve eseguire incida, sul piano sostanziale, sugli aspetti qualitativi dell'offerta e sull'attribuzione dei punteggi previsti dalla *lex specialis*).

Sez. I, 26 novembre 2021, n. 2581 (in tema di configurazione della clausola del bando di gara che impone a carico dell'aggiudicatario oneri ulteriori rispetto ai servizi di committenza, sugli effetti della clausola nulla e sul giudizio di anomalia)

1. È nulla la clausola del bando di gara per l'affidamento di lavori pubblici che ponga a carico dell'aggiudicatario il "corrispettivo dei servizi di committenza e di tutte le attività di gara non escluse dal comma 2-bis dell'art.41 del d.lgs. n. 50/2016 ss.mm.ii. dalla stessa fornite" (ovvero una somma pari all'1% oltre IVA, dell'importo complessivo posto a base di gara), trattandosi di un onere economico non previsto da alcuna disposizione del d.lgs. n. 50/2016 né da altra disposizione normativa, e comunque vietato dall'art. 41, comma 2 bis, citato (che prevede il divieto "di porre a carico di concorrenti, nonché dell'aggiudicatario, eventuali costi connessi alla gestione delle piattaforme di cui all'articolo 58") ed in contrasto con il principio di concorrenza, nella misura in cui incide sulla libera elaborazione dell'offerta e introduce un costo incomprimibile.

2. La clausola nulla non impone al concorrente l'immediata impugnazione degli atti di gara recanti la clausola che, in quanto nulla, è da considerarsi non apposta. I provvedimenti successivamente adottati e applicativi della medesima clausola, mutuandone l'invalidità, sono da considerarsi illegittimi e vanno impugnati nell'ordinario termine di decadenza, anche al fine di ottenerne l'annullamento per l'illegittimità derivante dalla clausola nulla.

3. È ammissibile la modifica delle giustificazioni delle singole voci di costo, non solo in correlazione a sopravvenienze di fatto o di diritto, ma anche al fine di porre rimedio ad originari e comprovati errori di calcolo, sempre che resti ferma l'entità originaria dell'offerta economica, nel rispetto del principio dell'immodificabilità, che presiede la logica della *par condicio* tra i competitori.

4. La congruità dell'offerta deve essere accertata in maniera globale e sintetica, analizzando le singole componenti di costo con un ragionevole grado di dettaglio (cioè con un grado di dettaglio che consenta di individuare costi sottostimati, rilevanti e tali da compromettere l'equilibrio complessivo dell'offerta), senza che l'analisi condotta si traduca nella ricerca di singole e specifiche inesattezze che possono risultare trascurabili o compensate da eventuali sovrastime ai fini dell'equilibrio complessivo dell'offerta.

Sez. II - 16 dicembre 2021, n. 2774 (sulla legittimità o meno di una clausola del bando di un appalto di servizi, che riserva la partecipazione alle sole cooperative sociali ex art. 112, D.Lgs. n. 50/2016, ove, tuttavia, i criteri di valutazione dell'offerta tecnica previsti dalla *lex specialis* non perseguano, in concreto, in nessun modo, alcuna finalità di reinserimento lavorativo delle persone disabili o svantaggiate).

1. È illegittima la clausola di un bando di gara per l'affidamento di un appalto di servizi (nella specie, si trattava del servizio raccolta, spazzamento e smaltimento dei RR.SS.UU.), nella parte in cui riserva la partecipazione alle sole cooperative sociali ex art. 112 del D. Lgs. n. 50/2016, ove gli atti di gara non diano reale ed effettiva contezza di quella che assurge alla ratio giustificatrice della riservatezza procedurale, ovvero della finalità di integrazione sociale e professionale delle persone disabili o svantaggiate, non evincibile peraltro da alcun atto di gara e, in particolare, nel caso in cui i criteri di valutazione dell'offerta tecnica previsti dal bando di gara, non abbiano nulla a che vedere con alcuna finalità di reinserimento lavorativo delle persone disabili o svantaggiate, che pur avrebbe dovuto essere la ragion d'essere della riserva di partecipazione e, del pari, non vi sia alcuna norma, né del bando, né del capitolato speciale di appalto, né nella relazione tecnico-illustrativa, che abbia concretamente previsto quali e quanti posti di lavoro sarebbero destinati alle persone disabili o svantaggiate ovvero che abbia fatto obbligo all'impresa che risulterà aggiudicataria della gara di assumere un determinato numero di questi lavoratori.

Sez. II, 13 dicembre 2021, n. 2725 (sulla fissazione dei termini di presentazione delle offerte)

1. Anche nelle procedure negoziate e negli affidamenti diretti comparativi (con acquisizione di più offerte) di rilievo infracomunitario le stazioni appaltanti, nei casi di urgenza, sono comunque tenute a rispettare il principio generale, codificato all'art. 79, d.lgs. n. 50 del 2016 a garanzia della *par condicio*, secondo cui la fissazione dei

termini di presentazione delle offerte deve tenere conto della complessità dell'appalto e consentire agli operatori economici di partecipare effettivamente al procedimento; ai fini dell'individuazione del termine minimo, nelle procedure negoziate sotto soglia (esclusi i casi di unicità del fornitore), stante l'assimilabilità strutturale alla procedura ristretta e considerata la mancanza di previsione di un termine minimo ai sensi dell'art. 63, d.lgs. n. 50 del 2016, in casi di urgenza può farsi riferimento, indicativamente, al termine di 5 giorni, risultante dal combinato disposto di cui agli artt. 61, comma 6, lett. b) e 36, comma 9, d.lgs. n. 50 del 2016; negli affidamenti diretti comparativi, considerata l'impossibilità di assimilazione alle procedure negoziate, il riferimento al predetto termine minimo non opera, fatto salvo in ogni caso il rispetto del principio generale di cui all'art. 79, d.lgs. n. 50 del 2016.

AUTORIZZAZIONI e CONCESSIONI

Sez. I, 28/09/2021, n. 2013 (sulla giurisdizione del giudice amministrativo in materia di concessione sottosuolo strada comunale, sugli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili e sulle relative misure compensative)

1. Deve essere affermata la giurisdizione del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 133, co. 1, lett. a), n. 2, c.p.a., nonché ai sensi dell'art. 133, co. 1, lett. o), c.p.a., in relazione alla controversia avente ad oggetto una convenzione stipulata tra un'impresa privata ed un Comune, concernente la concessione del sottosuolo di strada comunale per la realizzazione di un elettrodotto in cavo interrato a servizio dell'esercizio di un impianto di energia eolica in precedenza autorizzato in favore dell'impresa privata. Tale tipo di convezione (non stipulata a valle di una procedura di gara finalizzata all'assegnazione in concessione di aree pubbliche, nel qual caso sarebbe stata ravvisabile la giurisdizione del giudice ordinario) deve infatti essere sussunta fra gli accordi integrativi o sostitutivi di provvedimento ex art. 11 della legge n. 241/1990, in ragione della natura evidentemente integrativa ed accessoria rispetto ai provvedimenti autorizzativi del parco eolico di proprietà dell'impresa privata.

2. Ai sensi degli articoli 12, comma 6, del decreto legislativo n. 387 del 2003 e 1, comma 5, della legge n. 239 del 2004, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili sono soggetti ad una autorizzazione unica, la quale non può essere subordinata a misure di compensazione a favore delle Regioni, delle Province (ed anche dei Comuni), perché altrimenti verrebbe elusa la prioritaria finalità di incentivare - mediante il potenziamento dell'utilizzazione di fonti di energia rinnovabili - la riduzione delle emissioni nocive nell'ambiente, perseguita sia a livello nazionale (dal d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387), sia sovranazionale (dai protocolli di Kyoto sul contenimento del CO2 e sulla limitazione dell'uso dei combustibili fossili e degli idrocarburi).

3. Il provvedimento di autorizzazione unica per la realizzazione e l'esercizio di un impianto di produzione di energia elettrica alimentato da fonte rinnovabile (nella specie, eolica) ingloba in sé anche l'autorizzazione a realizzare le opere elettriche connesse all'impianto stesso, quali la posa di cavi e tubi interrati, con conseguente illegittimità dell'imposizione di un canone non ricognitorio in presenza di tali tipologie di utilizzo, che non precludono ordinariamente la generale fruizione della risorsa stradale.

Sez. I, 9 dicembre 2021, n. 2656 (sulla natura giuridica e sui presupposti applicativi del provvedimento di sospensione dei procedimenti per erogazione di contributi comunitari ex art. 33 del D.Lgs. n. 228/2001)

1. L'art. 33, comma 1, del D.Lgs. n. 228/2001, secondo cui <<*I procedimenti per erogazioni da parte degli Organismi pagatori … sono sospesi riguardo ai beneficiari nei cui confronti siano pervenute da parte di organismi di accertamento e di controllo, notizie circostanziate di indebite percezioni di erogazioni a carico del bilancio comunitario o nazionale, finchè i fatti non siano definitivamente accertati*>> delinea un provvedimento avente una chiara natura cautelare in relazione alla tutela della corretta destinazione delle risorse pubbliche ed in funzione della definitività degli accertamenti.

2. Stante la natura cautelare della misura di cui all'art. 33, comma 1, del D.Lgs. n. 228/2001, il relativo provvedimento non deve prevedere un termine finale, in quanto nell'impianto normativo l'efficacia temporale della sospensione non è rigidamente predeterminata, ma risulta ancorata all'esito dei definitivi accertamenti dei fatti posti a fondamento della misura.

3. La natura cautelare del potere, che deve essere esercitato in tempi celeri e sulla scorta di una valutazione necessariamente meno approfondita rispetto ai successivi accertamenti di merito, esclude che l'Amministrazione, in

presenza di "*notizie circostanziate di indebite percezioni di erogazioni*" debba svolgere articolati approfondimenti istruttori o sia chiamata a vagliare *ex ante* e *funditus* il quadro fattuale posto a base delle notizie circostanziate provenienti dagli organismi di accertamento e di controllo

4. I verbali di indagine penale della Guardia di Finanza, in quanto contenenti notizie circostanziate di indebita percezione di aiuti comunitari, sono come tali idonei ad integrare il presupposto applicativo della norma in esame.

Sez. I, 28/09/2021, n. 2015 (sui contratti di sviluppo)

1. La concessione dei benefici economici pubblici relativi ai "*Contratti di sviluppo*" di cui all'art. 43 d.l. n. 112 del 2008, convertito con modificazioni con la legge n. 133 del 2008, è subordinata alla sussistenza imprescindibile in capo all'impresa richiedente, ai sensi dell'art. 4, comma 9, lett. c), d.m. 9 dicembre 2014, del requisito del *regime di contabilità ordinaria*, all'evidente fine di assicurare che possano risultare assegnatari dei benefici solo quei soggetti per i quali sia possibile far affidamento sui dati contabili dagli stessi dichiarati, posto che i dati delle imprese che versano in regime di contabilità semplificata non sono agevolmente verificabili.

2. Al fine di verificare se sia integrato il requisito del *regime di contabilità ordinaria*, di cui all'art. 4, comma 9, lett. c), d.m. 4 dicembre 2014, si deve fare riferimento al dato formale costituito dall'indicazione contenuta nella dichiarazione dei redditi dell'impresa richiedente e non anche alle concrete modalità di tenuta delle scritture contabili eventualmente poste da disposizioni normative di carattere fiscale, le quali, in quanto volte a disciplinare i rapporti fra contribuente ed amministrazione finanziaria, non possono trovare piana applicazione nei procedimenti concorsuali (come quelli di attribuzione di finanziamenti pubblici ed agevolazione economiche pubbliche), governati da soggetti diversi dall'amministrazione finanziaria e dove vengono in rilievo esigenze di speditezza della procedura, di certezza e di garanzia della parità di trattamento dei concorrenti.

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)

1. 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".

2. 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'E.d.A. 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.

3. 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. In tal caso il Presidente, non percependo altro compenso, ben può percepire quello relativo alla carica ricoperta nel Consiglio d'Ambito.

Sez. I, 22 novembre 2021, n. 2505 (sulla legittimazione ad impugnare il decreto sindacale di nomina degli assessori e sulla violazione del principio della parità di genere nella composizione delle giunte comunali nei Comuni con popolazione superiore ai 3.000 abitanti).

1. Gli atti del Sindaco concernenti la nomina degli assessori, emanati in violazione della disposizione normativa di cui all'art. 1, comma 137, della legge n. 56/2014 (secondo cui <<Nelle giunte dei comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, con

arrotondamento aritmetico>>), possono essere impugnati, per lesione dello *ius ad officium*, anche da consiglieri del consiglio comunale appartenenti al genere sottorappresentato nella composizione giuntale, in quanto titolari dell'interesse concreto e specifico che venga assicurato il rispetto da parte del Sindaco di tutte le disposizioni normative di carattere cogente nella nomina dei componenti della Giunta (cfr. parere del Consiglio di Stato, sez. I, 23 maggio 2018, n. 1933).

2. Nel caso in cui sussista una effettiva impossibilità di assicurare, nella composizione della Giunta comunale, la presenza dei due generi nella misura stabilita dalla legge, la norma di cui all'art. 1, comma 137, l. 7 aprile 2014, n. 56 può essere derogata, ma occorre tuttavia che tale impossibilità sia adeguatamente provata sulla base di un'accurata e approfondita istruttoria e altrettanto adeguatamente e puntualmente motivata con riferimento alle specifiche ragioni che non consentono di rispettare quella percentuale di rappresentanza.

3. È illegittimo e va annullato per violazione dell'art. 1, comma 137, l. 7 aprile 2014, n. 56 il decreto sindacale di composizione della giunta comunale di un Comune con popolazione superiore ai 3.000 abitanti, laddove l'indagine sulla disponibilità di persone di sesso femminile ad assumere l'incarico di assessore comunale sia stata limitata dal Sindaco a n. 5 concittadine a fronte di una popolazione di n. 3.900 abitanti (senza che venisse neanche fornito alcun elemento probatorio a supporto della circostanza che le uniche personalità femminili che avrebbero potuto ricoprire la carica assessorile fossero solo quelle che, interpellate, hanno rinunciato).

CONCESSIONI DEMANIALI

Sez. II, 29/01/2021, n. 265 (sulla proroga legislativa automatica)

È legittimo il provvedimento con il quale l'Amministrazione, in sede di rilascio di una concessione demaniale marittima, ha disposto che l'efficacia temporale della stessa è temporalmente limitata e, in particolare, ha stabilito che l'atto concessorio è valido sino al 31 dicembre 2020. Tale clausola limitativa dell'efficacia temporale della concessione non può, infatti, ritenersi in contrasto con la proroga quindicennale prevista dall'art. 1, comma 682, della l. n. 145/2018; e ciò sul rilievo che detta disposizione normativa nazionale si presenta confliggente con i principi euro-unitari sanciti dall'art. 12 direttiva 2006/123/CE (c.d. Bolkestein).

CONCORSI ED ESAMI

Sez. I, 28/09/2021, n. 2021 (sulla fissazione dei criteri e sub-criteri di valutazione dopo l'avvio delle operazioni di valutazione).

1. I criteri di valutazione di una procedura concorsuale possono essere fissati direttamente dal bando oppure rimessi alla discrezionalità della Commissione esaminatrice, con l'unico vincolo tassativo costituito dal fatto che, in tale ultimo caso, essi devono essere fissati prima dell'avvio delle operazioni valutative, e ciò a garanzia dei principi di trasparenza e di imparzialità dell'azione amministrativa.

CONTRATTI P.A.

Sez. I, 22 marzo 2021, n. 727 (sui contratti attivi della P.A.)

1. L'art. 4 del d.lgs. n. 50/2016 sottopone la conclusione dei contratti attivi (dai quali deriva un'entrata per l'Amministrazione) al rispetto di principi e regole procedurali di natura pubblicistica che determinano, per quanto riguarda le controversie concernenti il procedimento di scelta del contraente, la giurisdizione del giudice amministrativo.

2. Nell'ipotesi in cui sia emanato un atto deliberativo con il quale un Ente pubblico si determini a concedere in locazione un proprio bene ad un privato, deve ritenersi che il terzo che sia in condizione di poter concorrere all'utilizzo particolare di quel bene di natura pubblicistica sia titolare dell'interesse strumentale alla caducazione dell'atto di affidamento e all'attivazione di una procedura di valutazione che assicuri il rispetto di regole minimali di evidenza pubblica.

3. Ai fini dell'inclusione di un bene nel patrimonio indisponibile della P.A. deve sussistere il doppio requisito - soggettivo e oggettivo - della manifestazione di volontà dell'ente titolare del diritto reale pubblico e dell'effettiva e attuale destinazione del bene al pubblico servizio.

4. Ai sensi dell'art. 4 del D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, i contratti attivi della P.A. sono esclusi dalla procedura di evidenza pubblica, ma sono tuttavia assoggettati ai "*principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica*". Quindi la Pubblica Amministrazione che intenda affidare a terzi un proprio bene non può liberamente, come un qualsiasi contraente privato, individuare la propria controparte negoziale (mediante le modalità ritenute più opportune), ma deve rispettare un nucleo minimo di regole di evidenza pubblica (in particolare, di pubblicità), a tutela dell'interesse pubblico al miglior utilizzo del bene, della concorrenza e del mercato.

5. Secondo l'ordinario criterio di riparto di giurisdizione spetta al giudice amministrativo conoscere dei vizi del procedimento amministrativo, e al giudice ordinario dei vizi del contratto, anche quando si tratti di invalidità derivata dal procedimento amministrativo presupposto dal contratto. Tuttavia, l'annullamento di un atto amministrativo a monte produce un effetto viziante del negozio privato a valle, che comporta l'obbligo per la P.A., in esecuzione della sentenza, di intervenire sul contratto (e la conseguente possibilità per gli interessati, in caso di mancato adempimento di tale obbligo, di adire nuovamente il giudice amministrativo in sede di ottemperanza).

Sez. I, 23 novembre 2021, n. 2528 (sui contratti attivi della P.A.)

1. La compravendita di un bene della pubblica amministrazione integra un contratto attivo e non un contratto passivo, con la conseguenza che l'eventuale, relativa, procedura di evidenza pubblica non è direttamente regolata dalla normativa sui contratti pubblici, ma dal Regolamento generale di contabilità dello Stato (di cui al regio decreto n. 827/1924) e dai principi generali di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica, di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 50/2016. Laddove l'aggiudicatario risulti sottoposto ad un debito tributario superiore ad euro 5.000,00, non è pertanto configurabile la violazione dell'art. 80 d.lgs. 50/2016, nel punto in cui prevede come motivo di esclusione il difetto della regolarità fiscale.

2. Nel caso in cui la cartella esattoriale si basi sulla autoliquidazione del tributo ai sensi dell'art. 36-bis del TUIR, non può sostenersi che la pretesa tributaria sia divenuta definitiva per la mancata impugnazione di un atto di accertamento tributario presupposto alla cartella, in quanto, trattandosi di un'ipotesi di autoliquidazione, non è previsto che la cartella debba essere preceduta da un altro atto di accertamento.

EDILIZIA E URBANISTICA

Sez. II, 02/03/2021, n. 535 (sulla SCIA e l'autotutela)

1. È illegittimo l'operato dell'Amministrazione comunale che, in presenza di SCIA per la realizzazione di un intervento edilizio, adotti provvedimenti di diffida a non proseguire le opere, di sospensione dei lavori o di demolizione dopo che sia decorso il termine di trenta giorni previsto per il consolidamento del titolo, senza fare previo ricorso all'adozione di poteri in autotutela e senza alcuna motivazione in punto di interesse pubblico alla rimozione del titolo annullato e di necessaria comparazione tra interesse pubblico e interesse privato e di prevalenza del primo sul secondo; diversamente opinando, si finirebbe per negare ogni rilevanza alla prescrizione di legge secondo cui l'Amministrazione può e deve inibire i lavori entro trenta giorni e si introdurrebbe nel sistema un elemento di profonda incertezza, rendendo necessario individuare, nel silenzio della legge, quale possa essere il "termine ragionevole" entro il quale l'Amministrazione può annullare senza motivare sull'interesse pubblico.

Sez. II, 8/04/2021, n. 862 (Realizzazione di parcheggi in deroga agli strumenti urbanistici)

1. In base all'art. 9 della L. n. 122 del 1989 (cd. "Legge Tognoli") ed all'art.6 della legge reg. Campania n. 19 del 2001, la realizzazione di parcheggi in deroga agli strumenti urbanistici è possibile esclusivamente nel sottosuolo o nei locali siti al pianterreno dei fabbricati già esistenti. Viceversa, per le nuove costruzioni fuori terra, anche se destinate a parcheggio, vanno rispettate le disposizioni imposte dalla strumentazione urbanistica.

Sez. II, 15 marzo 2021, n. 685 – (sull'ordine di demolizione di manufatti mobili realizzati in area destinata a campeggio)

1. È illegittima, per difetto dei presupposti, una ordinanza con la quale è stata ingiunta la demolizione di

alcune case mobili, disposta in ragione del difetto del preventivo rilascio del permesso di costruire e/o di atto autorizzativo, nel caso in cui: a) si tratti di case mobili aventi funzione rotativa permanente - come previsto sia dalla norma nazionale attuale che da quella regionale - e quindi non stabilmente ancorate al suolo; b) la P.A. abbia ricavato la "fissità" della struttura non sulla base dell'ancoraggio al suolo della stessa, bensì in ragione della presenza di comforts tipici dell'abitazione fissa (es. copertura, antenna tv, ecc.), e, soprattutto, della constatazione circa la presenza di allacci alle reti (fognaria, idrica ed elettrica). Le suddette case, infatti, sono riconducibili alle previsioni di cui all'art. 3, c. 1, lett. e-5), D.p.r. n. 380/2001, nonché dell'art. 2 L.R. Campania n. 13/93.

Sez. II, 17/03/2021, n. 711 (sulla sanatoria edilizia e sull'onere probatorio)

1. Spetta al privato richiedente, e non all'amministrazione, l'onere di dimostrare lo stato dei luoghi e di legittimazione dell'edificazione esistente, nonché la datazione delle opere abusive eseguite, allo scopo di fruire dei benefici riconosciuti dalla normativa in materia di sanatoria; ciò, perché, in omaggio al principio di vicinanza degli strumenti di prova (art. 2697 cod. civ.), solo l'interessato può fornire inconfutabili documenti che siano in grado di radicare la ragionevole certezza circa il contesto e l'epoca di realizzazione dell'abuso; e che, in difetto di siffatta prova, l'amministrazione ha il dovere di negare la sanatoria dell'illecito edilizio e di adottare le conseguenti misure repressivo-ripristinatorie.

Sez. II, 29 marzo 2021, n. 797 (sulle differenze tra pergolato, gazebo e veranda e sulla illegittimità dell'ordine di demolizione di un pergolato)

1. È illegittimo, per violazione dell'art. 10 bis della legge n. 241 del 1990 e s.m.i., il provvedimento con il quale la Soprintendenza ha espresso un parere negativo di compatibilità paesaggistica in ordine ad alcuni manufatti realizzati senza il preventivo rilascio del permesso di costruire, nel caso in cui l'apporto consultivo dell'Organo preposto alla tutela del vincolo, manchi di una puntuale motivazione sulle osservazioni controdedotte dal privato, in riscontro alla comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza.

2. La distinzione e/o differenza tra pergolato, gazebo e veranda, è la seguente: – il pergolato assolve tendenzialmente una funzione ornamentale, allorché però sia realizzato in una struttura leggera in legno o in altro materiale di minimo peso, sia facilmente amovibile in quanto privo di fondamenta, e funga da sostegno per piante rampicanti, attraverso le quali realizzare riparo e ombreggiatura di superfici di modeste dimensioni; – dalla pergola si distingue il gazebo quale una struttura leggera, non aderente ad altro immobile, coperta nella parte superiore ed aperta ai lati, realizzata con una struttura portante in ferro battuto, in alluminio o in legno strutturale, talvolta chiuso ai lati da tende facilmente rimuovibili, che può essere realizzato sia come struttura temporanea, sia in modo permanente per la migliore fruibilità di spazi aperti come giardini o ampi terrazzi; – diversamente la veranda, realizzabile su balconi, terrazzi, attici o giardini, è caratterizzata da ampie superfici vetrate che all'occorrenza si aprono tramite finestre scorrevoli o a libro con la conseguenza che essa, dal punto di vista edilizio, determina un aumento della volumetria dell'edificio e una modifica della sua sagoma e necessita quindi del permesso di costruire.

3. **È** illegittimo l'ordine di demolizione di un pergolato, adottato perché il manufatto è stato realizzato senza il preventivo rilascio del permesso di costruire, nel caso in cui si tratti di un manufatto che, per la sua strutturazione e la copertura con tendaggio di colore bianco, integri una struttura decisamente irrilevante sotto il profilo urbanistico, inidonea a determinare una compromissione dell'assetto edilizio circostante e, dunque, realizzabile senza il necessario preventivo rilascio del titolo edilizio.

Sez. II, 31/05/2021, n. 1358 (sulla chiusura verandata)

1. È legittimo il diniego di riesame del permesso di costruire avente ad oggetto il recupero abitativo di un sottotetto e l'apposizione di pannelli fotovoltaici con miglioramento energetico oltre al cappotto termico su tutte le pareti esterne di un edificio, condizionato alla rimozione degli infissi a chiusura del terrazzo coperto in primo piano dello stesso, laddove questi ultimi siano stati realizzati senza alcun titolo abilitativo, oltre che in violazione delle distanze tra fabbricati confinanti. La chiusura verandata, infatti, non integra gli estremi dell'intervento pertinenziale in ampliamento e di nuova costruzione, volto a creare un mero spazio accessorio a beneficio della

costruzione principale, poiché finisce per privare la struttura originaria della sua vocazione accessorio-pertinenziale e per attrarla all'orbita della volumetria residenziale, propria dell'edificio principale cui la medesima viene accorpata, e richiede, quindi, il preventivo rilascio del permesso di costruire. Essa neppure rientra tra gli incrementi volumetrici assentibili a norma dell'art. 2-bis, comma 1-ter, del d.P.R. n. 380/2001, il quale menziona i soli interventi di demolizione e ricostruzione ed è da intendersi di stretta interpretazione, così da escludere margini per applicazioni analogiche ed estensive ad altre tipologie edilizie.

2. Considerato, poi, che la chiusura verandata del terrazzo dell'edificio non è contemplata dai titoli abilitativi ex ante ammessi in relazione all'edificio esistente, essa non potrebbe neppure considerarsi legittimata ai sensi dell'art. 9-bis, comma 1-bis, del d.P.R. n. 380/2001. Il contenuto di tale norma non può interpretarsi se non nel senso che lo "stato legittimo dell'immobile" è quello riveniente dal "titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa", nonché, se a questo siano susseguiti ulteriori titoli abilitativi, dal titolo "che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali". Con l'innovazione introdotta dall'art. 10, comma 1, lett. d, n. 2, del d.-l. n. 76/2020 (c.d. decreto semplificazioni), conv. in l. n. 120/2020, il legislatore ha inteso semplicemente chiarire che lo "stato legittimo dell'immobile" è quello corrispondente ai contenuti dei sottesi titoli abilitativi, relativi non solo alla sua originaria edificazione, ma anche alle sue successive vicende trasformative.

Sez. II, 4 agosto 2021, n. 1881 (sulla legittimità o meno del diniego di permesso di costruire per la demolizione e ricostruzione di un rudere, disposto perché il manufatto preesistente consiste, all'attualità, in meri resti di mura)

1. È legittimo il provvedimento con il quale un Comune ha opposto un diniego in ordine ad una istanza tendente ad ottenere il rilascio del permesso di costruire per la demolizione e ricostruzione di un rudere, nel caso in cui il manufatto interessato, piuttosto che come un rudere, si presenti, all'attualità, come quello di rovine, trattandosi di meri "resti di mura" e, in particolare, di null'altro che di uno spigolo/porzione di un muro.

Sez. II, 20 settembre 2021, n. 1964 (sull'ordine di demolizione di un *barbecue*)

1. È illegittimo il provvedimento con il quale un Comune ha ordinato la demolizione di un *barbecue*, che sia stato adottato soltanto perché il manufatto è stato realizzato senza il preventivo rilascio del permesso di costruire; e ciò sul rilievo che, a termini dell'art. 6 del D.P.R. n. 380 del 2001, le aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici costituiscono opere realizzabili secondo il regime dell'attività edilizia libera e non richiedono dunque alcun titolo abilitativo; rientrano, tra dette opere, esemplificativamente, piccole strutture come altalene, scivoli, dondoli, panche, tavoli da picnic, cuccia del cane, casetta gioco bimbi, barbecue rimovibili, vasi e fioriere mobili, e simili, ovvero tutti manufatti strutturalmente non ancorati al suolo e comunque destinati alla più comoda fruizione di aree pertinenziali di edifici.

EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA

Sez. II, 31/05/2021, n. 1345 (sulla giurisdizione sull'istanza per la stipula del contratto di locazione dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica)

In materia di edilizia residenziale pubblica, occorre distinguere una prima fase di natura pubblicistica strumentale all'assegnazione dell'alloggio, caratterizzata dall'esercizio di poteri autoritativi finalizzati al perseguimento di interessi pubblici, cui corrispondono interessi legittimi in capo al beneficiario, da quella successiva di natura privatistica nella quale, una volta stipulato il contratto, la posizione dell'assegnatario assume natura di diritto soggettivo (nel caso di specie, il Tribunale ha dichiarato illegittimo il silenzio inadempimento serbato dall'Agenzia Campana Edilizia Residenziale sull'istanza per la stipula del contratto di locazione dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica assegnato al ricorrente, non considerando fondata l'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dall'ALER con riferimento al capo della domanda avente ad oggetto la condanna alla stipula del contratto, evidenziando che sorgono situazioni di diritto soggettivo, con conseguente radicamento della giurisdizione in capo al giudice ordinario, solo dopo l'assegnazione dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica e la stipula del relativo contratto di locazione).

Sez. II, 15 giugno 2021, n. 1465 (sul giudice competente a decidere una controversia avente ad oggetto il rigetto da parte dell'I.A.C.P. in ordine all'istanza di un locatario residente, tendente all'acquisto dell'immobile condotto in locazione).

1. Rientra nella giurisdizione del giudice ordinario una controversia avente ad oggetto l'impugnazione in s.g. del provvedimento con il quale l'Istituto Autonomo Case Popolari ha opposto un diniego in ordine ad una istanza per l'acquisto di un immobile avanzata dal locatario e residente, ai sensi della legge n. 560/93 (art. 1, co. 6). Infatti, una volta che l'Istituto predetto abbia statuito di porre in vendita gli alloggi, la posizione vantata dagli assegnatari ha consistenza di diritto soggettivo; e ciò sul rilievo che l'ente non ha alcun potere di valutazione discrezionale circa l'istanza presentata, dovendo solo effettuare l'accertamento, vincolato e senza apprezzamento di sottese ragioni di pubblico interesse, sull'effettiva sussistenza dei presupposti fissati dalla legge.

ELEZIONI AMMINISTRATIVE

Sez. I, 23 aprile 2021, n. 1024 (sul principio della strumentalità delle forme)

In virtù del principio della strumentalità delle forme vigente in materia elettorale, in mancanza di espressa comminatoria di nullità, sono rilevanti, tra tutte le possibili irregolarità, solo quelle sostanziali, tali cioè da influire sulla sincerità e sulla libertà di voto, atteso che la nullità delle operazioni può essere ravvisata solo quando manchino elementi o requisiti che impediscano il raggiungimento dello scopo al quale l'atto è prefigurato; pertanto, non possono comportare l'annullamento delle operazioni stesse le mere irregolarità, cioè vizi da cui non deriva alcun pregiudizio di livello garantistico o compressione alla libera espressione del voto.

ESPROPRIAZIONE

Sez. II, 25 novembre 2021, n. 2543 (sull'acquisizione sanante ex art. 42 bis, d.p.r. n. 327/2001).

1. È legittima una deliberazione con la quale il Consiglio Comunale ha disposto l'acquisizione sanante, ex art. 42 bis, d.p.r. n. 327 del 2001, di alcune aree private irreversibilmente trasformate a seguito della realizzazione dell'opera pubblica, che rechi la seguente plurima motivazione: a) le posizioni del proprietario dell'area risultano recessive in quanto la restituzione delle aree non arrecherebbe allo stesso alcun vantaggio; b) l'assenza di un apprezzabile pregiudizio in capo al proprietario è comprovata anche dall'assenza di qualsiasi deduzione sul punto in sede di note di riscontro alla comunicazione di avvio del procedimento; c) la prevalenza dell'interesse pubblico consegue anche al fatto che l'area in esame è ormai da anni trasformata e utilizzata dalla P.A. senza che il proprietario abbia avviato o promosso alcuna azione, anche stragiudiziale, per ottenere la restituzione del bene espropriando; d) la regolarizzazione formale del regime patrimoniale dei beni arrecherebbe un vantaggio anche al proprietario, in quanto non lo esporrebbe a possibili richieste o imposizioni tributarie aggiuntive; trattasi, infatti, di deliberazione pienamente rispettosa dei criteri previsti dall'art. 42 bis del d.p.r. 327/2001.

FARMACIE

Sez. I, n. 1604 del 2 luglio 2021 (sulla natura giuridica dei Consorzi farmaceutici e sui compensi dei Componenti dell'organo di amministrazione).

1. I Consorzi farmaceutici sono inquadrabili nell'ambito dell'art. 31 del d.lgs. n. 267/2000 e devono quindi essere configurati quali forme associative di enti locali e, in particolare, quali Consorzi di Comuni.

2. Di conseguenza, i gettoni di presenza e le indennità di funzione previsti per i componenti dell'organo di amministrazione possono ben essere ricondotti alle previsioni di cui all'art. 82 del d.lgs. n. 267/2000. Essi pertanto non costituiscono retribuzione ai sensi dell'art. 36 della Costituzione ma una forma di indennizzo per le funzioni esercitate e l'attività svolta in favore delle comunità interessate, con la conseguenza che il mancato esercizio delle funzioni per qualunque causa determina la non debenza delle indennità e dei gettoni.

Sez. I, 27/07/2021, n. 1837 (sulla legittimazione degli Ordini dei Farmacisti e di Federfarma ad impugnare i provvedimenti di assegnazione delle sedi farmaceutiche, sull'assegnazione temporanea di sedi e sui di-

spensari farmaceutici)

1. In materia di impugnazione di provvedimenti di assegnazione di sedi farmaceutiche sussiste, in linea generale, la legittimazione degli Ordini dei Farmacisti "*in quanto ente esponenziale degli interessi di tutti i farmacisti*" e di Federfama "*in quanto ente rappresentativo dei farmacisti titolari di farmacia*", "*che fanno valere in giudizio un interesse "istituzionalizzato" riferibile all'intera categoria dei farmacisti che rappresentano*", ma sempre che l'azione in concreto svolta miri a tutelare l'interesse di soggetti appartenenti alla categoria rappresentata (da escludersi laddove, come nel caso di specie, l'azione sia correlata all'interesse specifico ed individuale di soggetto, pur appartenente alla categoria quale titolare di farmacia convenzionata con il Servizio Sanitario Nazionale, ma titolare della sede farmaceutica più vicina a quella oggetto degli atti impugnati).

2. In attesa dell'assegnazione stabile della sede farmaceutica da parte della Regione, sussistono margini per l'esercizio legittimo dei poteri di ordinanza sindacale previsti dall'art. 50, comma 5, del d.lgs. n. 267/2000 al fine di fronteggiare situazioni di emergenza circa il mantenimento del servizio farmaceutico in particolari contesti territoriali che ne rimarrebbero altrimenti privi. I poteri di ordinanza, infatti, si configurano come strumenti *extra ordinem* che consentono di derogare alla disciplina vigente, stante la configurazione residuale, quasi di chiusura, di tale tipologia provvedimentale.

3. Il servizio farmaceutico reso dal dispensario non è equiparabile a quello reso dalla farmacia. Il dispensario infatti, è obbligato a mettere a disposizione della clientela solo i farmaci di uso comune e di pronto soccorso, assicurando così un servizio di livello inferiore, mancando comunque non solo dei preparati galenici, ma anche di tutti quei farmaci non di uso comune e tuttavia necessari a una popolazione di elevata età e incapace di approvvigionarsi altrimenti per le difficoltà degli spostamenti, bisognosa pertanto di un servizio farmaceutico il più completo possibile.

INTERDITTIVE ANTIMAFIA

Sez. I, 1/02/2021, n. 289 (sui limiti del sindacato giurisdizionale in materia di interdittive antimafia e sull'autonomia del procedimento amministrativo rispetto a quello penale)

1. Le valutazioni prefettizie in materia di interdittive antimafia sono connotate da ampia discrezionalità di apprezzamento, con conseguente sindacabilità in sede giurisdizionale delle conclusioni alle quali l'autorità perviene solo in caso di manifesta illogicità, irragionevolezza e travisamento dei fatti, mentre al sindacato del giudice amministrativo sulla legittimità dell'informativa antimafia rimane estraneo l'accertamento dei fatti, anche di rilievo penale, posti a base del provvedimento.

2. La revoca della misura cautelare da parte dell'A.G. penale non esclude che, nell'ambito del procedimento amministrativo volto all'adozione dell'interdittiva e alla stregua del paradigma normativo che regola quest'ultima, possano essere valorizzate le risultanze fattuali comunque emergenti dalla vicenda penale, tenuto conto dell'autonomia dei due diversi livelli di giudizio.

Sez. I, 28/07/2021, n. 1841 (sul controllo giudiziario)

La sospensione *ex lege* degli effetti dell'informazione interdittiva antimafia a seguito del provvedimento di ammissione al controllo giudiziario (di cui all'articolo 34 *bis* co. 7 D. Lgs. n. 159/2011) degli operatori economici che ne siano attinti non ha carattere retroattivo. In assenza di un'espressa disposizione che ciò preveda, si tratta, infatti, di un rimedio volto a consentire all'impresa che ne beneficia di partecipare alle procedure di appalto successivamente indette, ma non anche a "sanare" la partecipazione dell'operatore economico alla gara in corso a seguito dell'intervenuta perdita della continuità dei requisiti nelle more della procedura, continuità che deve ritenersi irrimediabilmente inficiata.

NOTAI

Sez. I, 09/03/2021, n. 584 (giurisdizione su sanzioni disciplinari riguardanti i Notai)

Le controversie concernenti sanzioni disciplinari riguardanti i Notai, vertendo in materia di diritti soggettivi, non appartengono alla giurisdizione del giudice amministrativo ma a quella del giudice ordinario.

ORDINANZE CONTINGIBILI ED URGENTI

Sez. I, 29/07/2021, n. 1850 (sulle condizioni per l'esercizio del potere sindacale di emissione di ordinanze contingibili e urgenti)

1. Presupposto per l'applicazione delle ordinanze sindacali contingibili e urgenti, sono da un lato una condizione di pericolo effettivo, da evidenziare con relativa motivazione, e dall'altro, una situazione eccezionale e imprevedibile.

Sez. I, 2/08/2021, n. 1855 (sulle ordinanze contingibili ed urgenti in materia di Servizi pubblici essenziali)

1. La necessità e l'urgenza di tutelare la salute pubblica in relazione a fenomeni di inquinamento acustico derivante dall'esercizio di servizi pubblici essenziali (tra cui si deve ricomprendere il servizio di trasporto ferroviario) consentono l'esercizio dei poteri di ordinanza, ma da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, al fine di assicurare l'omogeneità dell'azione amministrativa in relazione a tali servizi; l'art. 9 della legge n. 447/1995, in caso di inquinamento acustico generato dallo svolgimento di servizi pubblici essenziali, attribuisce infatti il potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti al Presidente del Consiglio dei Ministri, escludendo pertanto, in ragione del carattere speciale della disciplina, l'esercizio dei poteri sindacali di ordinanza di cui all'art. 54 del d.lgs. n. 267/2000.

Sez. I, 28/09/2021, n. 2019 (sui presupposti e la competenza per l'adozione di ordinanze contingibili ed urgenti e sugli obblighi manutentivi delle ripe)

1. Il potere sindacale contingibile e urgente di cui all'art. 54 T.U.E.L. presuppone, da un lato, una condizione di pericolo effettivo, da evidenziare con congrua motivazione, e, dall'altro, una situazione eccezionale e imprevedibile che possa provocare rischi imminenti per la salute o per l'incolumità pubblica, alla quale non sia possibile far fronte con i mezzi previsti in via ordinaria dall'ordinamento.

2. L'ordinanza con la quale il dirigente del Settore LL.PP. - Pubblica e privata incolumità di un Comune, ordina la messa in sicurezza di una "ripa", al fine di salvaguardare la pubblica e privata incolumità, è viziata da incompetenza, poiché trattasi di un'ordinanza contingibile e urgente, in relazione ai presupposti che costituiscono esercizio della potestà di ordinanza riservata, ai sensi dell'art. 54 del D.Lgs. n. 267/2000, espressamente al Sindaco.

3. Rientrano nell'ambito della nozione di "*ripe*" (che ai sensi dell'art. 31 del C.d.S. devono esser mantenute dai loro proprietari in modo da impedire e prevenire le situazioni di pericolo ivi indicate) le zone di terreno immediatamente sovrastanti o sottostanti la scarpata del corpo stradale; ove tale contiguità venga meno per la frapposizione, ai lati della strada, di fondi appartenenti ad altri, l'obbligo predetto deve ritenersi a carico di questi ultimi.

Sez. II –29 novembre 2021 n. 2590 (sull'ordinanza di rimozione di rifiuti giacenti su un'area del territorio comunale nel caso in cui si tratti di area sottoposta a sequestro penale)

È illegittima una ordinanza con la quale il Sindaco ha disposto la rimozione, avvio a recupero e smaltimento di alcuni rifiuti e dei relativi componenti e materiali, giacenti in una determinata area del territorio comunale, nel caso in cui si tratti, in particolare, di area e veicoli e/o autovetture sottoposti a sequestro penale; infatti: a) alla stregua della definizione di rifiuto fornita dall'art. 183, comma 1, lett. a), d. lgs. 3 aprile 2006 n. 152, non può effettuarsi un'automatica, ed acritica, equiparazione tra i "rifiuti", e le autovetture, in giudiziale sequestro, o parti di esse, giacenti in una determinata area; b) tali veicoli e/o autovetture, in quanto sottoposti a sequestro, e, quindi, evidentemente, depositati in un'area in relazione al vincolo di natura reale, disposto in relazione ad indagini di natura penale, non possono essere, fino al momento delle definitive determinazioni dell'A.G. penale, in ordine alla loro sorte, sottratti a tale vincolo, ben potendo gli stessi veicoli, sino alle predette definitive determinazioni dell'A. G. penale, essere necessari a fini di prova dei reati, per i quali si procede.

PORTO D'ARMI

Sez. I, 23/07/2021, n. 1827 (sulla motivazione del provvedimento che dispone la revoca del porto d'armi)

1. Il provvedimento di revoca del porto d'armi ha natura cautelare con finalità preventiva, ragion per cui la motivazione non richiede una precisa descrizione delle ragioni che hanno portato alla sua adozione, ma occorre solamente l'indicazione dei presupposti fattuali dell'inaffidabilità del soggetto.

PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO E ACCESSO AGLI ATTI

Sez. I, 08/01/2021, n. 68 (verbalizzazione delle attività espletate da un organo collegiale)

1. Con riferimento alle sedute di organi collegiali, la redazione del verbale non deve necessariamente avvenire contemporaneamente allo svolgimento della seduta oggetto di verbalizzazione o prima della comunicazione del provvedimento finale, con la conseguenza ulteriore che la tardiva redazione e sottoscrizione del verbale stesso non rende illegittimo il provvedimento deliberato.

Sez. I, 27/09/2021, n. 2008 (sull'accesso alle prove dell'avvenuta notifica delle cartelle esattoriali e degli atti interruttivi della prescrizione)

1. Il contribuente ha interesse ad avere accesso alle prove dell'avvenuta notifica delle cartelle esattoriali che gli si riferiscono e, quindi, a maggior ragione, alle prove dell'avvenuta notifica di avvisi interruttivi della prescrizione e alle copie di questi ultimi, ove esistenti, come di quelle eventuali documentazioni che attengono alla gestione del rapporto di imposta, ovvero tutti quegli atti intesi a sollecitare il pagamento puntuale delle pretesa e dalla cui conoscenza (o inesistenza) possano emergere vizi sostanziali o procedimentali tali da palesare l'illegittimità totale o parziale della pretesa impositiva (art. 22, comma 1, lett. b, l. n. 241 del 1990). Il contribuente, inoltre, è l'unico soggetto in grado di stabilire quali siano gli atti di cui necessita al fine di autodeterminarsi in ordine a quali strumenti di tutela intraprendere avverso tali pretese erariali o semplicemente decidere di pagare. L'Amministrazione, pertanto, non solo è obbligata a rendere disponibili gli atti richiesti dal contribuente, ma non è titolare di alcun margine di discrezionalità in ordine alla determinazione di quali atti esibire.

Sez. I, 29/04/2021, n. 1067 (sull'accesso agli atti del procedimento di elezione del Consiglio dell'Ordine dei commercialisti)

1. La specialità della disciplina dettata dal Regolamento per lo svolgimento delle elezioni dei Consigli degli Ordini dei dottori commercialisti e degli esperti contabili e del collegio dei revisori, che trova il proprio fondamento nell'art. 29 del d.lgs. n. 139/2005 e la propria matrice nell'art. 21 del medesimo decreto, consente di escludere l'applicabilità della più generale regolamentazione relativa all'accesso contenuta nella legge n. 241/1990, in ragione della particolarità del procedimento elettorale e della necessità di tutelare nell'ambito dello stesso specifici interessi, in particolare quello relativo alla regolarità delle operazioni e segretezza dei voti che potrebbero essere vanificati dall'accesso esercitato dagli aventi diritto.

Sez. II - 23 giugno 2021, n. 1542 (sul silenzio assenso in ipotesi di autorizzazione paesaggistica)

1. L'istituto del silenzio assenso ex art. 17-bis, l. n. 241 del 1990 si applica al parere reso dalla Soprintendenza sul provvedimento di autorizzazione paesaggistica, estendendosi ad ogni procedimento (anche eventualmente a impulso d'ufficio) che preveda al suo interno una fase co-decisoria necessaria di competenza di altra amministrazione, senza che rilevi la natura del provvedimento finale nei rapporti verticali con il privato destinatario degli effetti dello stesso.

Sez. I, 26/10/2021, n. 2244 (in tema di *project financing)*

1. In tema di *project financing*, è rimessa alla valutazione discrezionale dell'Amministrazione l'attivazione del contraddittorio procedimentale sui contenuti del progetto presentato dall'operatore economico (e tale facoltà discrezionale deve, quindi, ritenersi incompatibile anche con l'obbligo di comunicare i motivi ostativi all'accoglimento della proposta ai singoli operatori economici interessati).

2. In tema di *project financing*, anche una volta dichiarata di pubblico interesse una proposta di realizzazione di lavori pubblici ed individuato quindi il promotore privato, l'amministrazione non è tenuta a dare corso alla

procedura di gara per l'affidamento, posto che tale scelta costituisce una tipica e prevalente manifestazione di discrezionalità amministrativa nella quale sono implicate ampie valutazioni in ordine all'effettiva esistenza di un interesse pubblico alla realizzazione dell'opera, tali da non potere essere rese coercibili nell'ambito del giudizio di legittimità che si svolge in sede giurisdizionale amministrativa.

PROCESSO AMMINISTRATIVO

Sez. I, 12 maggio 2021, n. 1171 (sul preteso diritto al rinvio della causa e sul procedimento amministrativo telematico)

1. Nell'ordinamento afferente al processo amministrativo non esiste norma giuridica o principio ordinamentale che attribuisca alle parti in causa il diritto al rinvio della discussione del ricorso o alla cancellazione della causa dal ruolo. Le uniche ipotesi nelle quali sul Giudice incombe l'obbligo di disporre un rinvio dell'udienza riguardano circostanze direttamente incidenti sul diritto di difesa delle parti, quali impedimenti personali del difensore o della parte, nonché quelli in cui, per effetto delle produzioni documentali effettuate dall'Amministrazione, occorra riconoscere alla parte che ne faccia richiesta il termine per proporre motivi aggiunti.

2. La facoltà di operare all'interno di un sistema telematico creato dall'Amministrazione, che implica l'esercizio di una delicata attività di assistenza fiscale che si concretizza nella facoltà di trasmettere le dichiarazioni fiscali per via telematica, presuppone - avuto riguardo alla tipologia, e alla oggettiva delicatezza, dell'attività autorizzata – il rispetto di stringenti prescrizioni in materia di riservatezza e sicurezza dei dati nell'interlocuzione con l'amministrazione finanziaria (cfr. art. 11 del decreto del Ministero delle finanze del 31 luglio 1998 e Circolare n. 30/E del 25 giugno 2009 dell'Agenzia delle Entrate, con la quale si è dato luogo ad una revisione del sistema di abilitazione ai servizi telematici "*al fine di adeguare gli stessi alle prescrizioni fornite dal Garante per la protezione dei dati personali con Provvedimento del 18 settembre 2008*).

Sez. II, 8/06/2021, n. 1393 (sull'individuazione del controinteressato in caso di riparto del *budget* complessivo di spesa)

1. Nel caso in cui una casa di cura accreditata si dolga delle modalità di riparto del *budget* complessivo di spesa concretamente disponibile a livello aziendale (fondo unico di branca per la remunerazione delle prestazioni da erogare nell'anno in regime di ricovero da parte delle case di cura accreditate insistenti nell'ambito territoriale dell'azienda sanitaria locale) ed invochi l'assegnazione di un più elevato tetto di spesa individuale invalicabile, implicando ciò (per necessaria compensazione) una diminuzione del tetto di spesa individuale assegnato alle altre case di cura accreditate operanti nel territorio della stessa azienda sanitaria locale, essa deve notificare il ricorso ad almeno una di queste ultime, in quanto soggetto controinteressato.

Sez. I, 07/07/2021, n. 1672 (sul provvedimento del Ministero della Giustizia di chiusura di una struttura carceraria)

Il provvedimento del Ministero della Giustizia di chiusura di una struttura carceraria ha natura di atto di alta amministrazione, per cui il sindacato del giudice amministrativo è limitato ai parametri di abnormità/irragionevolezza/irrazionalità, ovvero di diretto e frontale contrasto con la norma di legge, vizi non riscontrabili laddove sia stato effettuato un approfondimento istruttorio compiuto e completo.

Sez. I, 24/09/2021, n. 2001 (sulla notifica del titolo esecutivo)

1. La parte che intende instaurare la procedura esecutiva dopo l'emissione della sentenza d'appello, di conferma di quella di primo grado già esecutiva, è tenuta a notificare quale titolo esecutivo la sentenza d'appello e ad indicare quale titolo giustificativo della pretesa esecutiva la sentenza d'appello stessa. Ciò in quanto il titolo esecutivo da notificare prima o congiuntamente al precetto ai fini della validità di quest'ultimo è costituito in ogni caso dalla sentenza di appello e non dalla sentenza di primo grado, anche quando il dispositivo della sentenza di appello contenga esclusivamente il rigetto dell'appello e l'integrale conferma della sentenza di primo grado.

Sez. I, 28/09/2021, n. 2021 (sulla graduazione dei motivi di ricorso).

1. Laddove, in sede di impugnazione degli esiti di una procedura concorsuale, la parte ricorrente abbia formulato espressa graduazione dei motivi di ricorso (svolgendo in via principale censure dirette ad un miglioramento della propria posizione in graduatoria ed in via subordinata censure dirette alla caducazione dell'intera procedura), occorre seguire l'ordine contenuto in ricorso e quindi procedere all'esame delle censure che permettono al ricorrente di conseguire il bene della vita finale (l'aggiudicazione di una gara d'appalto, la nomina ad un pubblico ufficio, l'inserimento in una graduatoria), rispetto a quelle il cui accoglimento implicherebbe l'eliminazione di tutta o parte della sequenza procedurale attraverso la rimozione di tutti i vizi riscontrati (cfr. Adunanza Plenaria, 27 aprile 2015, n. 5).

2. La legittimazione del soggetto, che impugna la decisione di indire una gara, è ammessa nei soli casi in cui questi dimostri la titolarità di un'adeguata posizione differenziata e, dunque, di uno specifico rapporto sostanzialmente incompatibile con il nuovo affidamento contestato. Tali principi dettati in materia di controversie aventi ad oggetto gare di appalto trovano applicazione anche per le concessioni di beni pubblici che, essendo assimilate ad atti negoziali, non sfuggono ai principi che impongono l'espletamento di un confronto concorrenziale tra i soggetti potenzialmente interessati.

Sez. I, 07/07/2021, n. 1674 (sulla penalità di mora e rilevanza delle condizioni del debitore pubblico nel giudizio di ottemperanza)

1. Nell'ambito del giudizio di ottemperanza, pur non essendovi preclusioni astratte sul piano dell'ammissibilità dell'istituto giuridico della penalità di mora nei confronti dell'amministrazione pubblica inadempiente è, tuttavia, necessario considerare le peculiari condizioni del debitore pubblico.

Sez. II, 14 settembre 2021, n. 1960 (sul controinteressato pretermesso in sede di ricorso straordinario)

1. Il controinteressato pretermesso in sede di ricorso straordinario è legittimato ad impugnare il decreto decisorio del ricorso straordinario al Capo dello Stato mediante ricorso al competente Tar.

PUBBLICO IMPIEGO

Sez. I, 26 aprile 2021, n. 1057 (valutazione congruità spese legali da parte dell'Avvocatura dello Stato)

1. La valutazione della 'congruità' delle spese legali sostenute da un dipendente statale per la sua difesa in sede di giudizio penale o di giudizio contabile per fatti inerenti all'esercizio delle sue funzioni (che la P.A., in ragione della sentenza di assoluzione, è tenuto a corrispondergli a ristoro dell'anticipazione effettuata, ai sensi dell'art. 18 del D.L. n. 67/1997, conv. nella legge n. 135/1997) viene effettuata, in base alla norma citata, dall'Avvocatura dello Stato, con un parere che ha valore costitutivo della pretesa al rimborso (con la conseguenza che fino a quando l'Avvocatura non esprime il proprio giudizio di congruità sull'entità del rimborso preteso, l'Amministrazione non solo non può, ma 'non deve' corrispondere alcunché di quanto preteso).

2. Il *dies a quo* dell'obbligo di pagamento, che grava sulla P.A. per ristorare il dipendente, non può che decorrere dalla determinazione effettuata dall'Avvocatura, tanto per quanto riguarda la sorte capitale che gli interessi a vario titolo maturati fino all'effettivo pagamento, e non già da momenti anteriori a tale termine, tantomeno addirittura dall'istanza rivolta all'Avvocatura dello Stato perché formuli tale parere.

Sez. I, 17 maggio 2021, n. 1237 (sul rimborso delle spese legali in favore di pubblici dipendenti)

1. Ai fini del rimborso delle spese legali di cui all'art. 18 del d.l. n. 67/1997 (spettante ai dipendenti pubblici "in conseguenza di fatti ed atti connessi con l'espletamento del servizio o con l'assolvimento di obblighi istituzionali e conclusi con sentenza o provvedimento che escluda la loro responsabilità"), occorre che sussista, in primo luogo, uno specifico nesso causale tra la condotta contestata e il servizio prestato (tale da escludere qualsiasi ipotesi di conflitto di interesse tra l'Amministrazione ed il dipendente, come nel caso di fatti verificatisi all'interno della caserma di assegnazione, nell'ambito dell'attività di polizia giudiziaria e di sicurezza pubblica, nello svolgimento delle mansioni ordinariamente svolte) ed in secondo luogo, la totale assenza di responsabilità, giudizialmente riconosciuta (come nel caso di sentenza di non luogo a procedere "perché il fatto non sussiste", in quanto tale formula assolutoria verifica l'inidoneità degli elementi raccolti a sostenere l'accusa in dibattimento).

Sez. I, 07/10/2021, n. 2096 (sulla sindacabilità del giudizio di non dipendenza da causa di servizio di patologia tumorale contratta da un militare che ha effettuato missioni in territori di guerra ove si è fatto uso di uranio impoverito)

1. In presenza di specifici elementi di fatto (dai quali emerga, come nella specie, che l'interessato ha svolto la propria attività in teatri di missione nei quali è provato l'utilizzo di proiettili all'uranio impoverito, per di più senza l'utilizzo di adeguati dispositivi individuali di protezione), l'elevata discrezionalità che connota i giudizi tecnici espressi dal Comitato di verifica non può spingersi fino a legittimare motivazioni del tutto apparenti, apodittiche e stereotipate, prive di un comprensibile *iter* logico e di qualsiasi percepibile legame con la fattispecie concreta; l'esclusione del nesso eziologico con i precedenti di servizio non può risolversi nella mera dichiarazione di stile di aver "esaminato e valutato tutti gli elementi connessi con lo svolgimento del servizio da parte del ricorrente e tutti i precedenti di servizio", ma deve trovare rispondenza in un effettivo *iter* argomentativo, che illustri le ragioni per non si ritengono significativi rispetto all'insorgenza della neoplasia gli specifici precedenti di servizio del richiedente.

SANITÀ

Sez. II, 11/2/2021, n. 368 (sull'utilizzo dell'ozono per la sanificazione degli ambienti sanitari in riferimento al Covid-19)

1. L'ozono è utilizzabile nella sanificazione degli ambienti sanitari in riferimento al covid-19.

TABACCHI

Sez. I, 17 maggio 2021, n. 1236 (sulle rivendite di tabacchi "nominate")

1. L'art. 4, comma 1, del D.M. n. 38/2013 subordina l'istituzione delle rivendite speciali alla valutazione dell'ubicazione dei punti vendita già esistenti e della possibile sovrapposizione tra questi e la rivendita da istituire, senza distinguere tra rivendite "nominate" e "non nominate" (di cui, rispettivamente, al comma 2, lettere a) – f), ed al comma 2, lett. g).

2. Pertanto, poichè le rivendite speciali "nominate" di cui alle lettere a) – f) dell'art. 4, comma 2, del citato D.M. n. 38/2013 sono state individuate sulla base di quei luoghi che, di per sé, esprimono un'esigenza di servizio per le particolari caratteristiche di ampia frequentazione (con la conseguenza che l'istituzione di una rivendita speciale può avvenire anche in luoghi diversi laddove si riscontri "un'esigenza di servizio", come confermato dalla lett. g) della medesima disposizione), occorre tuttavia anche per questi luoghi verificare che le esigenze di servizio non siano soddisfatte da punti vendita già esistenti, al fine di considerare le particolarità delle singole fattispecie ed evitare una sovraofferta di prodotti.

UNIVERSITÀ

Sez. I - 4/10/2021, n. 2075 (sulla regola dell'anonimato nei concorsi universitari)

1. La regola dell'anonimato nelle procedure di concorso (posta a garanzia della *par condicio* dei concorrenti, oltreché dei principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione) va applicata con proporzionalità e in correlazione con il 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.

Sez. I - 28/09/2021, n. 2021 (sui limiti del sindacato giurisdizionale in materia di concorsi universitari e sulla predeterminazione dei criteri da parte della Commissione)

1. Nei concorsi per professore universitario l'elevato tasso di discrezionalità della valutazione dell'attività scientifica dei candidati comporta una ampia area di insindacabilità del giudizio da parte del giudice amministrativo.

Il giudizio della Commissione giudicatrice in tali selezioni è censurabile unicamente sul piano della legittimità, per evidente superficialità, incompletezza, incongruenza, manifesta disparità, emergente dalla stessa documentazione, tale da configurare un evidente eccesso di potere, senza con ciò entrare nel merito della valutazione della Commissione.

2. Non appare in sé irragionevole la scelta della commissione di attribuire, vertendosi in materia di chiamata di professori universitari, un maggior peso all'esperienza accademica piuttosto che a quella libero-professionale, mediante l'individuazione di punteggi massimi attribuibili all'attività clinica inferiori rispetto a quelli riconoscibili per l'esperienza universitaria.

3. I criteri di valutazione della selezione possono essere fissati direttamente dal bando oppure rimessi alla discrezionalità della Commissione esaminatrice, con l'unico vincolo tassativo costituito dal fatto che, in tale ultimo caso, essi devono essere fissati prima dell'avvio delle operazioni valutative, e ciò a garanzia dei principi di trasparenza e di imparzialità dell'azione amministrativa; la predeterminazione dei relativi criteri in un momento antecedente alla valutazione delle prove è volta ad evitare che l'attribuzione del punteggio per i titoli stessi possa essere condizionata dalla previa conoscenza del risultato delle prove precedenti, calibrando i punteggi da attribuire ai singoli candidati.

Indice dei più importanti atti organizzativi adottati presso la Sezione Staccata di Salerno del TAR Campania durante il periodo di emergenza sanitaria nel corso dell'anno 2021 (il cui testo può essere reperito sul sito *web* della Giustizia Amministrativa)

D.P. n. 1 del 5 gennaio 2021 - Riparto Materie per l'anno 2021;

D.P. n. 2 del 5 gennaio 2021 - Assegnazione magistrati a sezioni interne;

Avviso S.G. del 17 marzo 2021 - Richiesta disponibilità ad assumere l'incarico di verificatore o consulente tecnico d'ufficio;

Relazione del 9 febbraio 2021, recante il Programma di Gestione del Contenzioso per l'anno 2021;

D.P. n. 9 del 22 luglio 2021 - Disposizioni per la ripresa delle udienze in presenza;

D.P. n. 11 del 21 settembre 2021 - Assegnazione Pres. Russo a Terza Sezione;

D.P. n. 12 del 21 settembre 2021 - Riparto Materie per l'anno 2022;

D.P. n. 14 dell'11 ottobre 2021 - Adeguamento dell'Ufficio del Processo alle Linee Guida del Presidente del Consiglio di Stato del 28 luglio 2021;

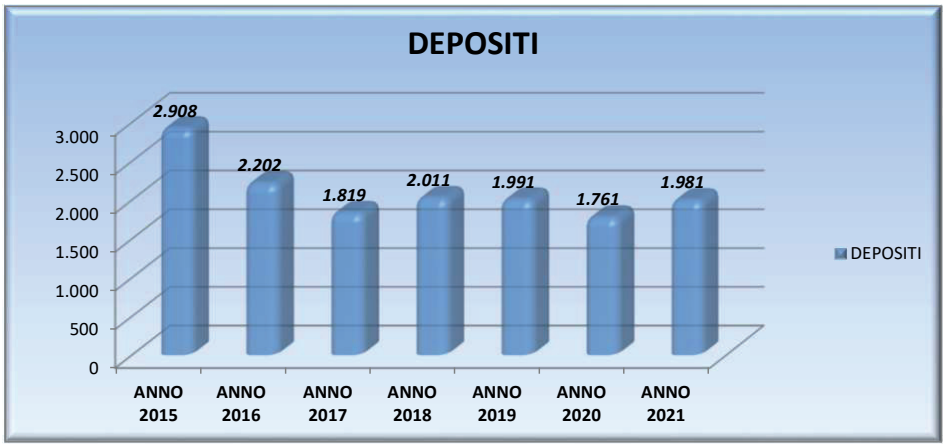
D.P. n. 16 del 15 ottobre 2021 - Composizione sezioni interne per l'anno 2022;

D.P. n. 25 del 30 novembre 2021 - Bando per tirocini di formazione teorico-pratica ai sensi dell'art. 73 D.L. n. 69/2013.

TAV. 1

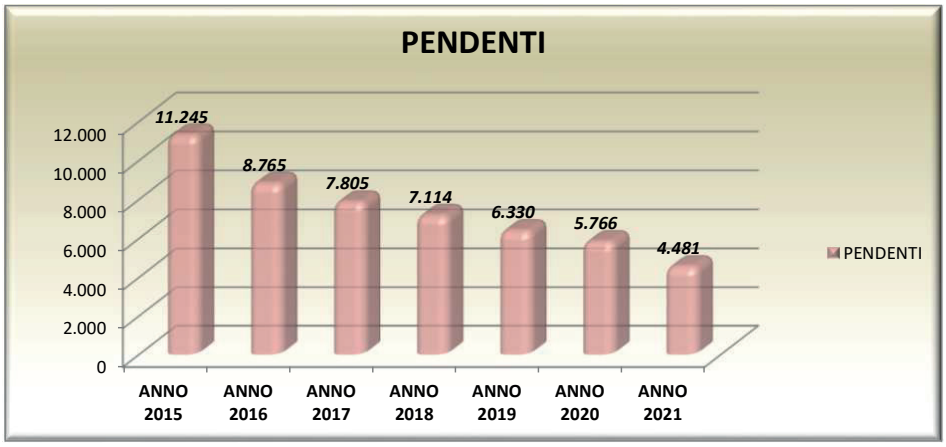
RICORSI DEPOSITATI DAL 2015 AL 2021

ANNO 2015	2.908
ANNO 2016	2.202
ANNO 2017	1.819
ANNO 2018	2.011
ANNO 2019	1.991
ANNO 2020	1.761
ANNO 2021	1.981
MEDIA ANNUA DEPOSITI	*2.096*



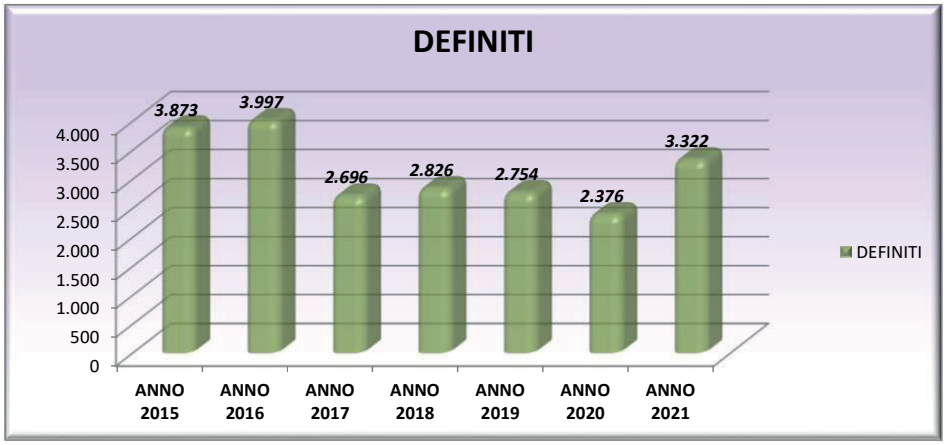
RICORSI PENDENTI DAL 2015 AL 2021

ANNO 2015	11.245
ANNO 2016	8.765
ANNO 2017	7.805
ANNO 2018	7.114
ANNO 2019	6.330
ANNO 2020	5.766
ANNO 2021	4.481
DIFFERENZA 2015 - 2021	*-6.764*



RICORSI DEFINITI DAL 2015 AL 2021

ANNO 2015	3.873
ANNO 2016	3.997
ANNO 2017	2.696
ANNO 2018	2.826
ANNO 2019	2.754
ANNO 2020	2.376
ANNO 2021	3.322
MEDIA ANNUA DEFINITI	*3.121*



RICORSI DEPOSITATI PER CLASSIFICAZIONE 2020/2021

	2020	*2021*	*VARIAZIONE 2021/2020*
ACCESSO AI DOCUMENTI	**46**	**65**	***19***
AGRICOLTURA E FORESTE	**5**	**4**	***-1***
AMBIENTE	**19**	**24**	***5***
ANTICHITA' E BELLE ARTI	**6**	**1**	***-5***
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	**111**	**112**	***1***
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	**132**	**98**	***-34***
CACCIA E PESCA	**4**	**1**	***-3***
COMMERCIO, ARTIGIANATO	**21**	**20**	***-1***
COMUNE E PROVINCIA	**17**	**26**	***9***
DEMANIO STATALE, REGIONALE	**21**	**30**	***9***
EDILIZIA ED URBANISTICA	**637**	**636**	***-1***
ELEZIONI	**4**	**7**	***3***
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	**0**	**1**	***1***
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	**401**	**587**	***186***
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	**32**	**35**	***3***
FARMACIA	**4**	**4**	***0***
FORZE ARMATE	**9**	**28**	***19***
INQUINAMENTO	**2**	**2**	***0***
ISTRUZIONE	**8**	**14**	***6***
MAGISTRATI	**1**	**1**	***0***
NON ASSEGNATA	**20**	**2**	***-18***
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	**36**	**51**	***15***
PROFESSIONI E MESTIERI	**9**	**5**	***-4***
PUBBLICO IMPIEGO	**65**	**71**	***6***
REGIONE	**1**	**1**	***0***
SERVIZI PUBBLICI	**3**	**6**	***3***
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	**34**	**35**	***1***
SICUREZZA PUBBLICA	**70**	**70**	***0***
STRANIERI	**19**	**35**	***16***
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	**21**	**9**	***-12***
VITTIME DEL DOVERE	**3**	**0**	***-3***
Totale	**1.761**	***1.981***	***220***

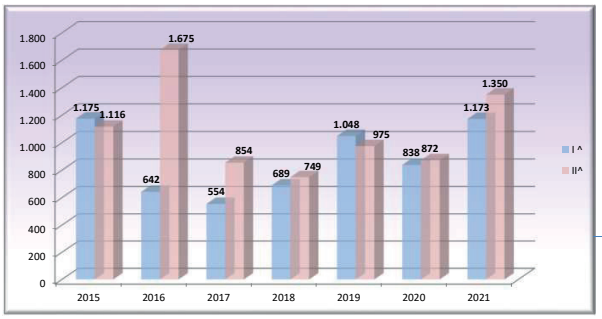
CONTRIBUTO UNIFICATO ANNI 2020/2021

ANNO	€
2020	1.508.590
2021	1.433.018
INCREMENTO IN EURO	-75.572

TAV. 3

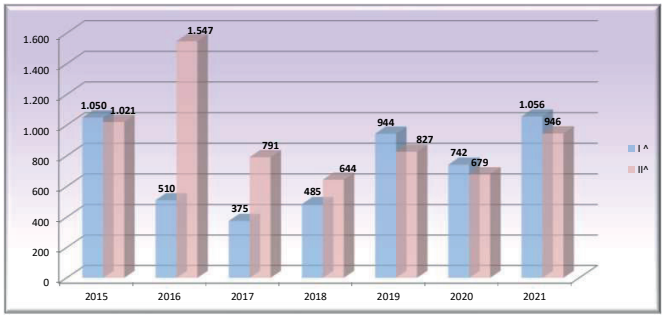
SENTENZE (Sent. + Sent. Brevi) PUBBLICATE DAL 2015 AL 2021

SEZ	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	MEDIA
I ^	1.175	642	554	689	1.048	838	1.173	**874**
II^	1.116	1.675	854	749	975	872	1.350	**1.084**
Totale	**2.291**	**2.317**	**1.408**	**1.438**	**2.023**	**1.710**	**2.523**	



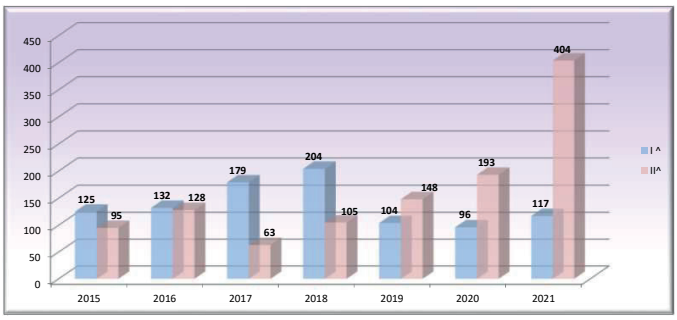
SENTENZE PUBBLICATE DAL 2015 AL 2021

SEZ	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	MEDIA
I ^	1.050	510	375	485	944	742	1.056	**737**
II^	1.021	1.547	791	644	827	679	946	**922**
Totale	**2.071**	**2.057**	**1.166**	**1.129**	**1.771**	**1.421**	**2.002**	



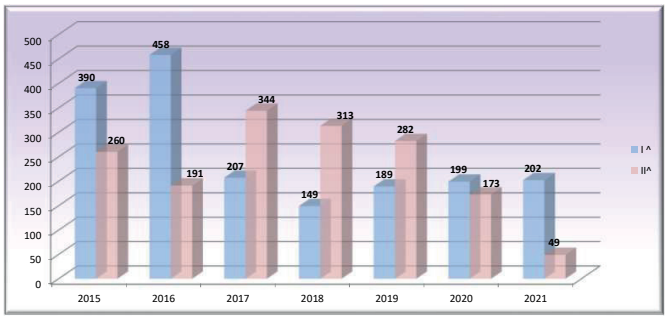
SENTENZE BREVI PUBBLICATE DAL 2015 AL 2021

SEZ	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	MEDIA
I ^	125	132	179	204	104	96	117	**137**
II^	95	128	63	105	148	193	404	**162**
Totale	**220**	**260**	**242**	**309**	**252**	**289**	**521**	



ORDINANZE CAUTELARI PUBBLICATE DAL 2015 AL 2021

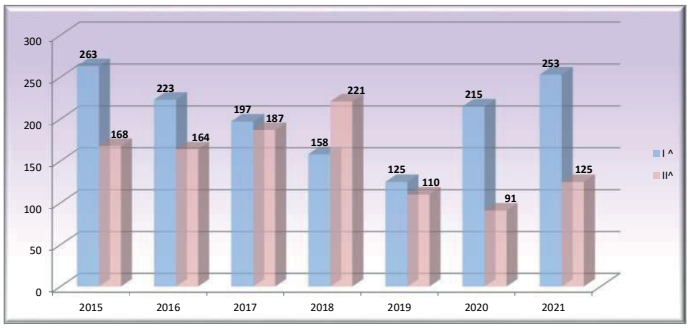
SEZ	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	MEDIA
I ^	390	458	207	149	189	199	202	**256**
II^	260	191	344	313	282	173	49	**230**
Totale	**650**	**649**	**551**	**462**	**471**	**372**	**251**	



TAV. 5

ORDINANZE COLLEGIALI PUBBLICATE DAL 2015 AL 2021

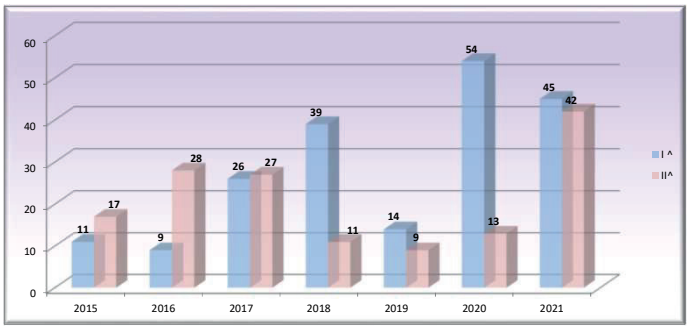
SEZ	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	MEDIA
I ^	263	223	197	158	125	215	253	**205**
II^	168	164	187	221	110	91	125	**152**
Totale	**431**	**387**	**384**	**379**	**235**	**306**	**378**	



TAV. 6

DECRETI PRESIDENZIALI PUBBLICATI DAL 2015 AL 2021

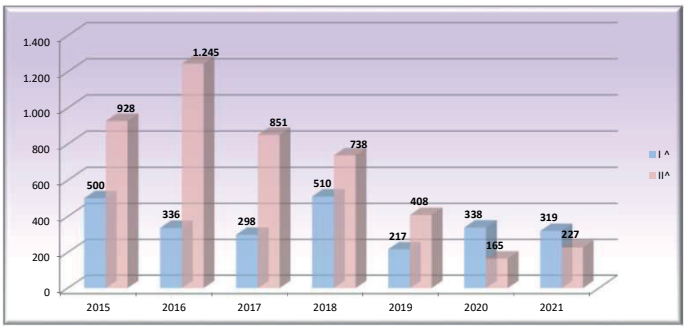
SEZ	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	MEDIA
I ^	11	9	26	39	14	54	45	**28**
II^	17	28	27	11	9	13	42	**21**
Totale	**28**	**37**	**53**	**50**	**23**	**67**	**87**	



TAV. 7

DECRETI DECISORI PUBBLICATI DAL 2015 AL 2021

SEZ	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	MEDIA
I ^	500	336	298	510	217	338	319	**360**
II^	928	1.245	851	738	408	165	227	**652**
Totale	**1.428**	**1.581**	**1.149**	**1.248**	**625**	**503**	**546**	

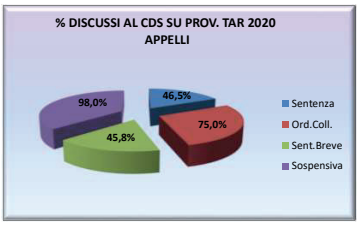


TAV. 10

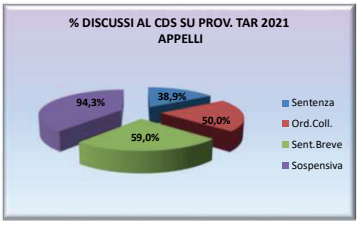
SENTENZE TOTALI APPELLATE ANNI 2015/2021

APPELLI 2015	APPELLI 2016	APPELLI 2017	APPELLI 2018	APPELLI 2019	APPELLI 2020	APPELLI 2021	MEDIA ANNO
278	166	163	125	194	203	357	**212**

ANNO PROVV. TAR	PROVV. APPELLATO	N.RO PROVV.	DISCUSSI AL CDS (agg. gennaio 2021)	*% DISCUSSI AL CDS SU PROV. TAR 2020 APP.*
2020	Sentenza	155	72	*46,5%*
	Ord.Coll.	4	3	*75,0%*
	Sent.Breve	48	22	*45,8%*
	Sospensiva	51	50	*98,0%*



ANNO PROVV. TAR	PROVV. APPELLATO	N.RO PROVV.	DISCUSSI AL CDS (agg. gennaio 2022)	*% DISCUSSI AL CDS SU PROV. TAR 2021 APP.*
2021	Sentenza	252	98	*38,9%*
	Ord.Coll.	2	1	*50,0%*
	Sent.Breve	105	62	*59,0%*
	Sospensiva	35	33	*94,3%*



CALCOLO TEMPI MEDI ATTIVITA' GIURISDIZIONALE

	PRIMA DECISIONE COLL.		DEFINITI		DEFINITI NEL CAUTELARE	
	Tutti le tipologie	classif. Appalti	Tutti le tipologie	classif. Appalti	Tutti le tipologie	classif. Appalti
2015	241	126	252	138	59	37
2016	182	96	188	102	45	31
2017	98	91	105	99	43	33
2018	72	88	101	93	36	28
2019	75	76	107	143	39	24
2020	82	51	108	110	58	51
2021	88	43	104	74	37	23

Valori espressi in giorni