

### Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania Sezione Staccata di Salerno

#### INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2020

Relazione del Presidente Leonardo Pasanisi



# TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA CAMPANIA SEZIONE STACCATA DI SALERNO

Inaugurazione dell'anno giudiziario 2020

#### Relazione del Presidente Leonardo Pasanisi



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

#### **RELAZIONE**

#### 1 - Saluti

A tutti i presenti, oggi qui intervenuti per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2020, rivolgo un cordiale benvenuto.

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 Presidente del T.A.R. Campania-Napoli, Salvatore Veneziano, al quale mi legano sentimenti di profonda stima e sincera amicizia che affondano le radici nella nostra comune pregressa esperienza professionale (che ci ha visti vincitori dello stesso concorso di Avvocato dello Stato nell'ormai lontano 1985). Un particolare e sentito apprezzamento alla collega Maria Abbruzzese, Presidente della Sezione Seconda, ed agli altri magistrati di questo Tribunale, per l'elevata competenza, la dedizione e lo spirito di sacrificio dimostrati nel far fronte all'ingente carico di lavoro che affligge da sempre la Sezione Staccata di Salerno.

Un ringraziamento particolare per il lavoro svolto ai colleghi della Sezione Prima Angela Fontana, Fabio Maffei e Roberta Mazzulla, che hanno tenuto la loro ultima udienza al TAR di Salerno lo scorso 5 febbraio e che andranno ad arricchire, con la loro intelligenza e la non comune esperienza professionale maturata nel servizio svolto a Salerno, le sedi di Napoli (i primi due) e di Roma (la terza), ove essi hanno chiesto di essere trasferiti per ragioni di residenza familiare.

Un cordiale ed affettuoso saluto di benvenuto ai nuovi, giovani, sei magistrati assegnati a questo Tribunale (Piero Sorrentino, proveniente per trasferimento dal TAR Calabria e Fabio Di Lorenzo, Anna Saporito, Gaetana Marena, Raffaele Esposito e Igor Nobile, neo vincitori dell'ultimo concorso a Referendario TAR), 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, al personale amministrativo di questo Ufficio giudiziario per l'operosità e l'impegno quotidianamente profusi nel lavoro ed in modo particolare al Segretario Generale del TAR Campania, dott.ssa Filomena Zamboli, la cui preziosa attività di direzione e supporto degli uffici amministrativi è condivisa dalla Sezione Staccata di Salerno con la sede di Napoli.

#### 2 - Le cerimonie di apertura dell'anno giudiziario

Le cerimonie di apertura dell'anno giudiziario sono state istituite per tutte le sedi di TAR dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa con delibera dell'8 novembre 2001, al fine di fornire ai soggetti istituzionali, agli addetti ai lavori, alle amministrazioni e ai cittadini, nel contesto delle analoghe iniziative presso gli altri ordini giurisdizionali (e nell'ottica di una sempre maggiore partecipazione e condivisione), la più ampia informazione sull'attività svolta e sui risultati raggiunti nell'anno giudiziario trascorso presso ciascun Tribunale Amministrativo.

Nel corso degli anni, le cerimonie di inaugurazione sono divenute un appuntamento

ineludibile degli operatori del diritto amministrativo e dei rappresentanti delle varie realtà locali ed hanno effettivamente contribuito a realizzare l'originario obiettivo prefissatosi dall'organo di autogoverno, quello di rendere il "sistema" giustizia amministrativa sempre più accessibile e visibile all'esterno.

Tuttavia, in alcuni casi, debordando da tali precipue finalità, le cerimonie di inaugurazione sono divenute l'occasione, anche a livello locale, per affrontare temi generali della giustizia e della politica, in astratto sempre consentiti in una sede convegnistica, ma sicuramente non appropriati nel contesto di una cerimonia dedicata all'esposizione dei dati riguardanti il singolo Tribunale di riferimento.

Il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa è quindi da ultimo intervenuto, con la delibera n. 96 del 27 settembre 2019, a dettare le "Linee Guida" in materia di "Modalità di svolgimento della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario presso il Consiglio di Stato ed i TT.AA.RR.", ribadendo le finalità originarie di informazione e di partecipazione della cerimonia, ma nel contempo esplicitando che tali finalità escludono che la stessa possa trasformarsi in un'assise convegnistica dove ciascun interventore si ritenga legittimato ad esprimersi a titolo personale sui complessi temi della Giustizia amministrativa. In particolare, è stata affermata la necessità che <<le relazioni dei Presidenti assicurino sinteticità dei testi e continenza dei tempi e che le stesse non contengano prospettazioni personalistiche su temi di interesse generale che possano avere una chiara connotazione politica>>. Esse <<devono trattare prevalentemente dei profili quantitativi e qualitativi del contenzioso, delle questioni più significative trattate nell'anno passato decorso, degli indirizzi giurisprudenziali e delle sentenze più rimarchevoli in una sobria e sintetica rappresentazione complessiva dell'attività svolta presso l'ufficio giudiziario di riferimento>> e dovranno svolgersi <i n un arco temporale tendenzialmente non eccedente i trenta minuti al massimo, mentre i successivi ed eventuali interventi programmati dovranno essere contenuti in cinque minuti al massimo ciascuno>>.

Recepisco le indicazioni del Consiglio di Presidenza, che condivido pienamente, e rivolgo l'invito ai colleghi ed agli avvocati che interverranno di attenersi a tali raccomandazioni.

### 3 – Il 2020: un anno di rilevanti ricorrenze per la giustizia amministrativa ed il definitivo riconoscimento del principio del primato del diritto europeo

Nel corso del corrente anno 2020, si compiranno due anniversari densi di significato per il diritto amministrativo: i 30 anni della legge generale sul procedimento amministrativo (Legge 7 agosto 1990, n. 241, entrata in vigore il 2 settembre 1990) ed i 10 anni del codice del processo amministrativo (D. Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, entrato in vigore il 16 settembre 2010).

Si tratta di eventi, la cui rilevanza sarà sicuramente studiata ed approfondita nei numerosi convegni che già sono stati organizzati al riguardo (come quello nazionale sul trentennale della legge n. 241/90 che si terrà il 13 e 14 marzo 2020 presso il TAR Valle d'Aosta), ma che tuttavia offrono alcuni spunti di riflessione di immediata ricaduta sulla nostra attività giurisdizionale.

Il primo ed immediato è che il diritto amministrativo in particolare, essendo destinato a regolare il rapporto tra il pubblico potere ed il cittadino, è una branca giuridica (più di altre) in continua e rapida evoluzione, in quanto tale rapporto è per sua natura mutevole in relazione alle diverse sensibilità e alle diverse concezioni (e condizioni) politiche (e socio-economiche) delle varie epoche storiche in cui esso viene considerato e

disciplinato.

Nell'attuale fase storica, caratterizzata da una sempre maggiore integrazione dell'Italia e degli altri Paesi europei nell'ambito del più vasto ordinamento giuridico sovranazionale costituito dall'Unione Europea, il diritto amministrativo ha progressivamente perso la sua originaria connotazione esclusivamente statuale per acquisire una dimensione europea, nella quale il rispetto delle norme, sostanziali e processuali, del diritto dell'Unione (anche secondo l'interpretazione offertane dalla Corte di Giustizia U.E.) rappresenta ormai, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione avvenuta nel 2001, un preciso obbligo derivante direttamente da una norma costituzionale.

L'art. 117, comma 1, della Costituzione, nel prevedere, infatti, che << la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali>>, ha esplicitamente (e definitivamente) riconosciuto e sancito il principio del primato (cd. "primazia") delle fonti del diritto euro-unitario su quelle del diritto interno, elevando le prime a limiti per l'esercizio del potere delle seconde, con conseguente possibilità di disapplicazione diretta della norma interna incompatibile con la norma europea da parte del Giudice nazionale (e, più a monte, da parte della stessa Pubblica Amministrazione), senza alcuna necessità del previo esperimento dell'incidente di costituzionalità (salva l'ipotesi di contrasto della norma europea con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale o con i diritti fondamentali ed inalienabili della persona umana, nel qual caso, in applicazione della teoria dei cd. controlimiti, il primato del diritto europeo non può essere più garantito, ma deve passare attraverso il filtro del giudizio della Corte Costituzionale).

Testimonianza di quello che è stato definito <<il processo di penetrazione>> del diritto comunitario nel diritto amministrativo nazionale (sostanziale e processuale) sono, inoltre (in aggiunta alla riferita norma costituzionale), proprio la legge n. 241/1990 ed il D. Lgs. n. 104/2010, di cui quest'anno celebriamo tali importanti ricorrenze.

L'art. 1 della legge n. 241/1990, nella sua originaria formulazione, nell'elencare i principi generali dell'attività amministrativa (individuandoli in quelli di economicità, di efficacia e di pubblicità e successivamente anche in quelli di imparzialità e di trasparenza), non faceva ancora alcun riferimento ai principi dell'ordinamento comunitario, inseriti nel corpo della norma (all'indomani della riforma costituzionale del Titolo V) soltanto nel 2005, con la legge 11 febbraio 2005, n. 15 (<<l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario>>).

Così, con convergente previsione, sul versante processuale, l'art. 1 del D.Lgs. n. 104/2010, nel sancire – sotto forma di (primo) principio generale della giurisdizione amministrativa – il principio di *effettività*, ne delinea contenuti e limiti, individuandoli non soltanto nei principi della Costituzione, ma anche in quelli del diritto europeo (<<la>la giurisdizione amministrativa assicura una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo>>).

Con identica disposizione intervenuta nel 2016, il legislatore ha esteso l'affermazione del principio di effettività (come declinato nel codice del processo amministrativo) anche alla giurisdizione contabile (art. 2 D.Lgs. 26 agosto 2016, n. 174, recante il codice di giustizia contabile).

Questo TAR ha fatto applicazione, in più di un'occasione, dei principi derivanti dall'ordinamento europeo.

Devo segnalare, al riguardo, a mero titolo esemplificativo, le seguenti rilevanti sentenze: Sez. I, 26 marzo 2019, n. 482 e 29 marzo 2019, n. 501 (in materia di eterointegrazione e di interpretazione di clausole del bando di gara dubbie, con le quali è stato affermato che, ove il dato testuale presenti evidenti ambiguità, si dovrà scegliere l'interpretazione volta a favorire la massima partecipazione alla procedura, anche in applicazione del criterio dell'interpretazione comunitariamente orientata della norma); Sez. I, 9 settembre 2019, n. 1540 (in materia di tutela dell'affidamento, in cui si richiamano i principi espressi nella sentenza della Corte di Giustizia, Sez. IX, 3 maggio 2019, n. C-309/18); Sez. II, 29 luglio 2019, n. 1438 e 2 ottobre 2019, n. 1697 (entrambe in materia di rinnovo delle concessioni demaniali, secondo le quali, in omaggio ai principi euro-unitari e nazionali di libera di circolazione dei servizi, di par condicio, di imparzialità e di trasparenza, nonché in seguito alla soppressione, con l'art. 1, comma 18, del d.l. n. 194/2009, dell'istituto del 'diritto di insistenza', l'amministrazione concedente è obbligata ad assoggettare a procedura comparativa il rinnovo di una concessione demaniale, escludendo qualsiasi ipotesi di rinnovo tacito); Sez. II, 6 maggio 2019, n. 720 (in materia di proporzionalità della misura sanzionatoria edilizia, in riferimento alla giurisprudenza della Corte EDU sul diritto al rispetto della propria casa); Sez. II, 23 dicembre 2019, n. 2240 (in materia di diritto di impresa, libertà di stabilimento e pianificazione urbanistica); Sez. II, 23 ottobre 2019, n. 1822 (in materia di accordi ex art. 11 l. n. 241/1990).

### 4 – Il principio di effettività della tutela giurisdizionale, la trasparenza e i diritti fondamentali

Il principio di effettività della tutela giurisdizionale, di cui sono espressione gli articoli 24, 103, 111 e 113 della Costituzione, esige che il sistema di giustizia sia strutturato in maniera tale da consentire al cittadino un accesso immediato al giudice, una definizione rapida della controversia ed una eseguibilità della decisione altrettanto sollecita e totalmente satisfattiva (con la previsione, per converso, della possibilità di adozione di idonee misure cautelari, al fine di evitare che i tempi di decisione del ricorso possano irrimediabilmente compromettere la realizzazione dell'interesse sostanziale della parte poi vittoriosa nel merito).

Corollario del principio di effettività, è il principio del giusto processo (art. 111 Cost. e art. 2 c.p.a.), nelle sue varie articolazioni (<< contraddittorio tra le parti, ... condizioni di parità, ... giudice terzo e imparziale, ... ragionevole durata>>).

Il principio di effettività postula, come condizione assoluta irrinunciabile, che il giudizio venga definito rapidamente e comunque in tempi ragionevoli e che a tanto si pervenga anche con la piena e leale collaborazione di tutte le forze in campo, del giudice e delle parti, come messo in luce dall'art. 2, comma 2, c.p.a., con una previsione che sembra codificare il principio del cd. divieto di abuso del diritto processuale di difesa, che non consente atteggiamenti dilatori, cioè richieste non supportate da reali esigenze defensionali (<<i giudice amministrativo e le parti cooperano per la realizzazione della ragionevole durata del processo>>).

Effettività della tutela giurisdizionale equivale, sotto tale profilo, a tempestività della stessa.

Il sistema giustiziale italiano è tuttavia notoriamente caratterizzato, a causa di carenze strutturali, da una cronica lentezza dei giudizi, che ne rende, di frequente, non più sostanzialmente risolutive le decisioni.

La lentezza dei giudizi determina effetti particolarmente rilevanti nel settore

amministrativo, laddove l'interesse in concreto perseguito dal soggetto privato attiene ad un bene della vita la cui lesione il più delle volte non è immediatamente apprezzabile in termini meramente pecuniari e rispetto alla quale, pertanto, non sempre appare efficace la sola misura del risarcimento del danno per equivalente.

Nell'attuale assetto dei rapporti tra Pubblica Amministrazione e cittadino (in cui la pretesa sostanziale di quest'ultimo è finalizzata all'esplicazione di un'attività il cui concreto esercizio è correlato al legittimo uso di una potestà pubblica), l'interesse perseguito può dirsi veramente soddisfatto solo quando il *bene della vita* sia stato completamente realizzato.

D'altro canto, le stesse finalità pubblicistiche sottostanti alle valutazioni discrezionali della Pubblica Amministrazione e l'eventuale contemporaneo coinvolgimento di situazioni giuridiche facenti capo ad altri soggetti (pubblici e privati) esigono tempi di decisione (amministrativa prima e giurisdizionale dopo) altrettanto rapidi ed efficaci. E' soprattutto nel sistema processuale amministrativo, più che altrove, dunque, che occorre intervenire adeguatamente, con risposte immediate, inequivoche e definitive, alle richieste di giustizia dei cittadini, in funzione anche della completa definizione dell'intero assetto di interessi presenti nella fattispecie sottoposta alla cognizione del giudice.

In questo contesto, compito del giudice amministrativo è quello di utilizzare *estensivamente* gli strumenti offerti dal codice, ad esempio valorizzando l'istituto della cd. sentenza breve di cui all'art. 60 c.p.a. (che consente di definire il giudizio con sentenza succintamente motivata già nella camera di consiglio fissata per l'esame dell'istanza cautelare e quindi con un tempo medio di decisione del ricorso di circa 30 giorni), ovvero quello di cui all'art. 71/bis c.p.a. (fissando camere di consiglio per decidere, con sentenze sempre in forma semplificata, quei ricorsi che, sulla base delle evidenze processuali, appaiano di agevole definizione).

Infatti, soltanto una pronuncia giurisdizionale che intervenga a breve distanza di tempo dall'instaurazione del giudizio, che contenga l'immediata individuazione degli aspetti fattuali e giuridici del problema oggetto della controversia, che esprima con chiarezza gli elementi idonei a risolverlo e che infine statuisca in via definitiva sulle istanze delle parti, indicando le regole dell'eventuale successiva attività amministrativa, è in grado di determinare la realizzazione del "risultato" cui il giudizio amministrativo per definizione tende: la composizione e la "giusta" collocazione delle ragioni del privato del complesso ambito di rapporti intersoggettivi, pubblici e privati, individuabili in un determinato settore di attività pubblica, nell'interesse di tutti i soggetti coinvolti e, più in generale, dell'intera collettività.

Che questa (l'interpretazione estensiva delle norme processuali in funzione della piena attuazione dei principi costituzionali di effettività) sia la direzione giusta, emerge da una recente giurisprudenza del Consiglio di Stato formatasi in materia di ammissibilità dell'appello avverso i decreti dei Presidenti di Tar che decidono sulle istanze di misure cautelari provvisorie. Nonostante tali provvedimenti monocratici siano espressamente definiti come non impugnabili dall'art. 56, comma 2, c.p.a., secondo tale orientamento giurisprudenziale, invece, <<occorre dare prevalenza ad una interpretazione costituzionalmente orientata del principio di effettività della tutela giurisdizionale>> e quindi ritenere ammissibile l'appello <<in quei casi in cui l'attesa sino alla discussione collegiale cautelare avrebbe dissolto completamente, e dunque vanificato irreversibilmente, il bene della vita oggetto della pretesa azionata>> (decreto Presidente Sezione Terza Consiglio di Stato del 6 dicembre 2019, n. 6159, reso su decreto cautelare del TAR Campania, Sezione Quinta, n. 1939/2019, con il quale non era stato

sospeso un provvedimento di abbattimento di capi di bestiame per sospetta tubercolosi bovina e bufalina, nelle more dell'accertamento sanitario da valutare nell'ordinaria sede collegiale sulle reali esigenze di tutela della salute pubblica; in precedenza, decreto Presidente Sezione Quarta Consiglio di Stato del 7/12/2018, n. 5971 - reso su decreto cautelare del Presidente del TAR per l'Emilia Romagna n. 286/2018, con cui non erano stati sospesi gli effetti del provvedimento di non ammissione del ricorrente alle prove scritte per l'esame di abilitazione all'esercizio della professione forense - che ha richiamato << i principi sulla indefettibilità della tutela cautelare nel corso di qualsiasi fase e grado del processo....desumibili dall'articolo 24 della Costituzione e dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo ...>>).

Il principio di effettività della tutela giurisdizionale, come oramai riconosciuto nella solenne affermazione contenuta nell'art. 1 del D.Lgs. n. 104/2010, si arricchisce nei propri contenuti delle acquisizioni giurisprudenziali del diritto europeo, che probabilmente stanno conducendo ad una nuova configurazione della natura della giurisdizione amministrativa, da una giurisdizione di tipo squisitamente soggettivo, secondo i canoni tradizionali dell'interesse processuale, ad una giurisdizione di tipo oggettivo, volta a garantire anche preminenti interessi di natura pubblicistica.

Le tracce di tale mutamento si rinvengono già nell'attribuzione all'A.N.A.C. della legittimazione processuale straordinaria ad impugnare i bandi di gara ritenuti illegittimi (conferita, per i contratti pubblici di rilevante impatto, dall'art. 52-ter, comma 1, D.L. 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 giugno 2017, n. 96). Tuttavia, mi riferisco in particolare alla giurisprudenza della Corte di Giustizia sul tema dei rapporti tra ricorsi (principale e incidentale) escludenti (a cominciare dalla sentenza "Fastweb" del 4 luglio 2013, n. C-100/12 alla sentenza "Puligienica" del 5 aprile 2016, n. C-689/13, per finire alla recente sentenza "Lombardi" del 5 settembre 2019, C-333/18), secondo cui, anche in caso di più di due soggetti partecipanti alla gara, non può essere rimessa al Giudice nazionale la valutazione della concretezza dell'interesse dedotto con il ricorso principale da parte del concorrente destinatario di un ricorso incidentale escludente reputato fondato (e quindi, ad esempio, dichiarare improcedibile il ricorso principale), ma occorre sempre esaminare nel merito anche il ricorso principale: ciò in quanto, nell'ipotesi in cui anche questo fosse ritenuto fondato, l'amministrazione potrebbe sempre prendere la decisione di annullare l'intera gara e di avviare una nuova procedura di affidamento, «a motivo del fatto che le restanti offerte regolari non corrispondono sufficientemente alle attese dell'amministrazione stessa», come si legge nella suddetta sentenza della Corte di Giustizia del 5 settembre 2019 (la quale – è bene evidenziarlo – è stata resa su ordinanza di rimessione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 6/2018, relativa a giudizio sorto proprio a Salerno e deciso in primo grado dal TAR Salerno, con la sentenza della Sezione Prima, n. 458/2017, con la quale era stato accolto il ricorso incidentale escludente proposto dalla controinteressata ed era stato, conseguentemente, in applicazione dei principi giurisprudenziali nazionali all'epoca prevalenti, dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse il ricorso principale).

Tale orientamento della Corte di Giustizia (che trova il proprio fondamento nel principio, di chiara matrice comunitaria, di piena ed effettiva concorrenza degli operatori del mercato ai fini della ricerca del miglior offerente) finisce per ampliare i contenuti dell'interesse a ricorrere in materia di procedure di gara, non più inteso soltanto come interesse diretto ed immediato (all'aggiudicazione), ma anche come interesse strumentale, alla declaratoria dell'illegittimità della mancata esclusione dell'aggiudicataria e quindi ad un intervento in autotutela dell'amministrazione con

annullamento della procedura e indizione di una nuova gara.

L'interesse del concorrente non aggiudicatario è evidentemente correlato all'interesse pubblicistico al pieno ed assoluto rispetto delle regole che, in rigorosa applicazione del principio di certezza del diritto, esclude che, in tali ipotesi (di ritenuta fondatezza del ricorso incidentale escludente), l'appalto possa essere eseguito da un soggetto (l'aggiudicatario nei cui confronti era diretto il ricorso principale) che non possieda i requisiti per parteciparvi (conclusione questa cui potrebbe pervenirsi laddove, in applicazione dei precedenti orientamenti del Consiglio di Stato, non dovesse essere esaminata e verificata la fondatezza, nel merito, del ricorso principale).

L'orientamento della Corte di Giustizia sul punto è stato pienamente recepito da questo Tribunale nel corrente anno 2019 con le sentenze della Sezione Prima n. 1422 del 26 luglio 2019 (già prima della sentenza "Lombardi") e n. 1911 del 6 novembre 2019, con le quali sono stati inoltre affermati altri importanti principi in materia di interpretazione delle clausole del bando, di avvalimento concernente i requisiti di capacità tecnicoprofessionale (cd. avvalimento operativo) e di valutazione dell'anomalia dell'offerta. Mi riferisco anche alla giurisprudenza nazionale che si sta formando (sotto l'influenza di quella europea) in materia di accesso civico generalizzato nella fase esecutiva del contratto di appalto, che consente al concorrente non aggiudicatario (ed in quanto tale non più "interessato", secondo i canoni processualistici tradizionali, alle vicende successive alla stipula del contratto tra la stazione appaltante e l'aggiudicatario) di acquisire la conoscenza, comunque ed in ogni caso (indipendentemente dall'esigenza di tutelare una specifica e differenziata situazione giuridica soggettiva), dei documenti relativi all'esecuzione di un contratto pubblico, allo scopo di riscontrare, come qualsiasi altro soggetto dell'ordinamento, la correttezza dell'operato dell'amministrazione nello svolgimento del rapporto contrattuale (Consiglio di Stato, sez. III, 5 giugno 2019, n. 3780).

Secondo tale recente orientamento (fatto proprio anche dal T.A.R. Campania, Napoli, sez. VI, 10 dicembre 2019, n. 5837, con riferimento peraltro ad una fattispecie in cui l'operatore economico era stato escluso dalla procedura di gara), non si tratta più di verificare, da parte del soggetto titolare del diritto di accesso "ordinario", basato sull'art. 22 della legge n. 241/1990 (in linea con la configurazione tradizionale dell'interesse soggettivo, ancorchè strumentale), l'esistenza dei presupposti per la risoluzione del contratto (in vista della sollecitazione dell'eventuale potere risolutorio e di quello conseguenziale di "interpello" della stazione appaltante, ai fini del subentro nell'appalto da parte del concorrente non aggiudicatario o della rinnovazione della procedura di affidamento), ma si afferma (secondo una concezione del tutto nuova) la possibilità di un controllo diretto nella fase esecutiva del rapporto attraverso lo strumento dell'accesso civico di cui all'art. 5 D.Lgs. n. 33/2013, come novellato dal D.Lgs. n. 97/2016 (che consente il << controllo diffuso sul perseguimento dei compiti istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche>>), in vista della tutela e della realizzazione <<della specifica esigenza [pubblica] più volte riaffermata nell'ordinamento statale ed</p> europeo del perseguimento di procedure di appalto trasparenti anche come strumento di prevenzione e contrasto della corruzione>> (C.d.S., Sez. III, n. 3780/2019 cit.).

La questione, peraltro, è ancora tutta in divenire (pende infatti giudizio innanzi all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato a seguito di ordinanza di rimessione della Sezione Terza del 16 dicembre 2019, n. 8501) e quindi rimaniamo in attesa di conoscerne gli sviluppi.

Tuttavia, appare difficile da spiegare, come giustamente evidenziato con la citata ordinanza di rimessione, perché il principio di trasparenza – ricavabile dal considerando

n. 122 della direttiva n. 14/2014 (il quale codifica la protezione dell'interesse legittimo del cittadino contribuente alla osservanza delle regole in materia di affidamento dei contratti pubblici) - debba subire limitazioni proprio nel settore dei contratti pubblici, laddove invece è maggiore l'esigenza <<di>di assicurare la massima espansione di un controllo generalizzato sulle attività delle pubbliche amministrazioni>>.

Il Consiglio di Stato, infatti, nell'ambito del parere reso sul citato d.lgs. n. 97/2016, ha messo in evidenza che <<la>la trasparenza si pone, allora, non solo come forma di prevenzione dei fenomeni corruttivi, ma come strumento ordinario e primario di riavvicinamento del cittadino alla pubblica amministrazione, destinata sempre più ad assumere i contorni di una 'casa di vetro', nell'ambito di una visione più ampia dei diritti fondamentali sanciti dall'articolo 2 della Costituzione, che non può prescindere dalla partecipazione ai pubblici poteri. In sostanza, la trasparenza viene a configurarsi, ad un tempo, come un mezzo per porre in essere una azione amministrativa più efficace e conforme ai canoni costituzionali e come un obiettivo a cui tendere, direttamente legato al valore democratico della funzione amministrativa>> (C.d.S., parere n. 515/2016). Il riferimento alla "casa di vetro" evoca l'immagine, carica di significati simbolici, della cupola di vetro del Palazzo del Reichstag a Berlino, sede del Parlamento tedesco, alla quale mi voglio riportare per ribadire, alla luce del citato parere del Consiglio di Stato, che essa è l'immagine moderna di un potere pubblico che non teme di ostentare la propria trasparenza quale valore fondativo e sua stessa essenza.

La "trasparenza" nei rapporti tra il pubblico potere ed il cittadino è alla base della formazione dell'opinione pubblica e di ogni sistema democratico.

La Pubblica Amministrazione e la Politica non devono avere timore di mostrare all'esterno i propri processi decisionali: la partecipazione, il confronto, il dialogo, la condivisione, rappresentano il fulcro di ogni società civile e democratica, nella quale la distanza tra governanti e governati si riduce sempre di più ed il cittadino ha il diritto di controllare e di esigere (al pari dell'Autorità pubblica) il pieno rispetto delle regole, nella consapevolezza di potere sempre fare affidamento su un Giudice terzo ed imparziale. E' così, mi sia consentito, che amo immaginare la funzione del giudice amministrativo,

E' così, mi sia consentito, che amo immaginare la funzione del giudice amministrativo, garante e custode di quella limpidezza su cui, al di là di ogni lecito confronto politico, culturale ed ideologico, deve fondarsi lo Stato di diritto.

I diritti fondamentali rappresentano la nuova frontiera della giurisdizione amministrativa. La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ricomprende infatti anche la tutela dei diritti e, di conseguenza, anche dei diritti cd. fondamentali tutelati dalla Costituzione, pur se la relativa lesione sia dedotta come effetto di un comportamento materiale, che sia però espressione di poteri autoritativi e conseguente ad atti autoritativi della P.A. (Cass. Civ., SS.UU., 5 marzo 2010, n. 5290).

Di tale evenienza, del resto, è ben consapevole il legislatore, laddove, all'art. 55, comma 2, c.p.a., nel prevedere che << la concessione o il diniego della misura cautelare non può essere subordinata a cauzione quando la domanda cautelare attenga a diritti fondamentali della persona o ad altri beni di primario rilievo costituzionale>, evidentemente riconosce e codifica la possibilità che il giudice amministrativo possa avere giurisdizione su tale categoria di diritti.

Secondo la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 (altra importantissima ricorrenza di questo ricco 2020), l'Unione si fonda sui *valori indivisibili e universali* di *dignità umana* (diritto alla vita, all'integrità della persona, alla proibizione della tortura e della schiavitù), di *libertà* (in tutte le sue espressioni, dal rispetto alla vita privata alla protezione dei dati personali, dalla libertà di pensiero, d'informazione e di riunione al diritto all'istruzione, dalla libertà di impresa

al diritto di proprietà, dal diritto di asilo alla protezione in caso di allontanamento o di espulsione), di *uguaglianza* e *non discriminazione* (per ragioni di razza, religione, disabilità, sesso, con la solenne affermazione di assoluta parità tra uomini e donne in tutti i settori della vita e del lavoro), di *solidarietà* (tra cui spiccano i diritti che devono essere riconosciuti ai lavoratori in tutte le fasi del rapporto di lavoro ed inoltre a tutti i cittadini nella sicurezza sociale e nella protezione della salute e nella tutela dell'ambiente), di *cittadinanza* (diritto ad una buona amministrazione e diritto di accesso), di *giustizia* (diritto ad un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, presunzione di innocenza e diritto di difesa, principio di legalità e di proporzionalità, diritto a non essere giudicato o sanzionato due volte per lo stesso reato) e si basa sui *principi di democrazia* e dello *stato di diritto*.

Nella fase storica attuale, è inimmaginabile un esercizio dei poteri amministrativi che non si imbatta, direttamente o indirettamente - a volte entrando in rotta di collisione - con uno di tali diritti.

Si pensi al drammatico problema dell'immigrazione ed a tutti i connessi profili di sicurezza interna ed internazionale che esso pone, che si è cercato di risolvere, nel trascorso anno 2019, con alcune misure interdittive e sanzionatorie contenute nel D.L. 14 giugno 2019, n. 53 (cd. *decreto sicurezza bis*, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 8 agosto 2019, n. 77), probabilmente entrando in conflitto con gli specifici obblighi internazionali assunti dal nostro Stato in materia di salvataggio delle persone in difficoltà in mare.

Secondo l'articolo 98 UNCLOS (*United Nations Convention on the Law of the Sea*, Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, sottoscritta a Montego Bay, Giamaica, il 10 dicembre 1982 e ratificata dall'Italia con la legge 2 dicembre 1994, n. 689), ogni Stato deve infatti esigere che il comandante di una nave che batta la sua bandiera <*presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in condizioni di pericolo>>*. Il comandante di una nave, sia civile che militare, che si imbatta in un'altra in difficoltà ha quindi l'obbligo di prestare immediata assistenza alle persone che si trovano a bordo di quest'ultima. L'obbligo di tutelare la vita umana è prioritario rispetto ai successivi controlli riguardanti l'immigrazione clandestina (ovviamente sempre doverosi e legittimi).

Si tratta di problematiche giuridiche (e politiche) che si collocano su piani diversi e non possono ricevere una regolamentazione unitaria.

Si pensi ancora, ad esempio, alla tutela dei diritti degli alunni disabili ad un adeguato numero di ore di sostegno.

Il diritto all'istruzione dei disabili è certamente ascritto alla categoria dei diritti fondamentali (Cass. SS.UU. n. 25011/14).

Secondo la giurisprudenza, anche di questo Tribunale Amministrativo, le relative controversie rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ex art. 133, comma 1, lett. c), c.p.a., essendo attinenti alla materia dei pubblici servizi (Consiglio di Stato, sez. VI, 10 luglio 2017 n. 3393; TAR Campania, Salerno, Sez. I, 8 aprile 2019, n. 571).

Recentemente, anche il TAR Campania, Napoli, ha ribadito tali principi con una rilevante sentenza che mi piace richiamare (Sez. IV, 2 dicembre 2019, n. 5668), e non solo per rendere doveroso omaggio alla collega che ne ha redatto la motivazione (oggi presente in questa Aula di udienza in qualità di rappresentante del C.P.G.A.), ma anche per rimarcare l'impareggiabile accuratezza e la totale esaustività delle indagini giuridiche svolte in relazione a tutti gli aspetti trattati, dalla questione della giurisdizione (laddove viene efficacemente rilevata la contraddittorietà della sentenza delle Sezioni Unite n.

25011/14, che ha ritenuto la giurisdizione del giudice ordinario per le attività successive alla redazione del PEI, rispetto all'insegnamento della Corte Costituzionale di cui alle fondamentali sentenze nn. 204/2004 e 191/2006), sino alle connesse problematiche risarcitorie.

In conclusione, il giudice amministrativo, sia nell'ambito della sua giurisdizione esclusiva, sia nell'ambito dell'ordinaria giurisdizione generale di legittimità, allorchè l'esercizio del potere pubblico si imbatta in uno di tali diritti, può conoscere e sindacare l'esercizio del potere autoritativo della Pubblica Amministrazione.

### 5 – La Sezione Staccata di Salerno del TAR Campania: la situazione complessiva all'inizio del 2020, a quarant'anni dalla sua istituzione

Nel celebrare il nuovo anno giudiziario non possiamo non ricordare una quarta ricorrenza che riguarda il nostro specifico ambito territoriale: la Sezione Staccata di Salerno del TAR Campania quest'anno compie 40 anni, avendo preso vita il 1° gennaio 1980 (giusta D.P.R. 19 ottobre 1979, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 326 del 29 novembre 1979).

Anche questo particolare - per noi tutti - anniversario formerà probabilmente oggetto di uno specifico convegno di studi e di celebrazione, ma offre ugualmente lo spunto per una immediata riflessione iniziale: le Sezioni Staccate dei Tribunali Amministrativi Regionali non rappresentano 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).

Le Sezioni Staccate dei Tribunali Amministrativi Regionali sono infatti previste e riconosciute espressamente dalla Costituzione (nella misura in cui l'art. 125 Cost. ne prevede la possibilità della relativa istituzione) 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 (con l'evidente intenzione di voltare decisamente pagina rispetto al recente passato di quei tempi, in cui ben altri diritti erano stati violati), mediante una maggiore articolazione sul territorio regionale degli organi di giustizia amministrativa di primo grado.

Fatta questa doverosa, sentita, premessa, passando all'esposizione dell'attività riguardante il TAR di Salerno, in particolare per ciò che concerne le sentenze più rilevanti e gli indirizzi giurisprudenziali assunti, devo necessariamente affidarmi alle indicazioni dei colleghi (raccolte nell'appendice alla quale faccio riferimento), in quanto, come molti dei presenti sanno, mi sono insediato a Salerno da pochissimo tempo, il 3 dicembre 2019, dopo 24 anni trascorsi presso la sede di Napoli (come consigliere) e quasi 5 anni al TAR Lazio, Roma (come presidente di sezione interna). Tuttavia, sin dalla prima udienza, ho immediatamente avuto la conferma delle sensazioni che si percepiscono dall'esterno riguardo a questo TAR in tutte le sue componenti (giudici, avvocati, qualità e quantità del contenzioso).

Si tratta di un Foro che, per tali aspetti, si pone ai primissimi livelli in Italia e che per me è paragonabile, per l'intensità e la professionalità dei suoi protagonisti, per la vivacità culturale, sociale ed economica del suo territorio, al TAR Lazio, Roma.

Possiamo senz'altro dire, come ho detto il giorno del mio insediamento, che il TAR

Salerno è, con le dovute proporzioni (solo sotto l'aspetto dimensionale), un "piccolo" TAR Lazio.

Purtroppo le lacune riguardano l'organico magistratuale.

Non si tratta della solita "litanìa" che siamo abituati ad ascoltare in queste occasioni. Si tratta della cruda ed amara realtà.

Il TAR Salerno ha diritto, in base alla delibera del C.P.G.A. del 18 luglio 2002, ad un organico magistratuale di n. 14 unità.

Nell'arco del trascorso anno 2019 ha invece dovuto far fronte all'ingente numero di ricorsi depositati (1994) con appena 9 magistrati a disposizione (Riccio, Fontana, Maffei e Flammini per la sezione prima; Abbruzzese, Severini, Di Popolo, Conforti e Mazzulla per la sezione seconda), divenuti 8 dal 16 luglio, per astensione obbligatoria dal servizio di uno di essi. La collega Abbruzzese è stata impegnata, fino alla fine del mese di ottobre, nell'incarico di componente della commissione dell'ultimo concorso a Referendario TAR. Dal mese di dicembre, il collega Conforti ha preso servizio al Consiglio di Stato come consigliere di stato, in qualità di vincitore del relativo concorso. In realtà, quindi, a fronte di una pianta organica di 14 magistrati, l'organico effettivo è stato di n. 8 magistrati dal mese di luglio, sceso complessivamente a n. 7 unità dal mese di dicembre (ivi compresi i Presidenti delle due sezioni interne): il che significa che il carico individuale è stato di 284 ricorsi a magistrato, che sale a 398 ricorsi non considerando i due presidenti (che, in base ai criteri del C.P.G.A., sono esentati dal carico di merito).

Laddove si pensi che, in base agli stessi criteri, il carico individuale di lavoro non può superare i 120 ricorsi ad anno, appare evidente la situazione di estrema difficoltà in cui questo TAR è costretto ad operare.

Si tratta di cifre rilevanti, sia in assoluto, sia in confronto con la media nazionale, cui si può porre rimedio solo intervenendo drasticamente con un deciso aumento dell'organico attuale, quanto meno portando il numero effettivo dei magistrati in servizio a quello indicato dal C.P.G.A. nella propria delibera del 2002 sulle piante organiche.

Le previsioni, per il corrente anno ed il prossimo futuro, non sono, tuttavia, tra le più rosee.

All'assegnazione di sei nuovi magistrati (cinque di nuova nomina ed uno per trasferimento, rispettivamente dal 1° e dal 15 febbraio 2020), corrisponde il contestuale trasferimento di ben quattro magistrati (Fontana, Maffei, Mazzulla e Flammini) ad altra sede.

Per effetto di tali assegnazioni e trasferimenti, l'organico magistratuale è attualmente quindi passato ad un totale di 10 magistrati (5 per ciascuna sezione), che tuttavia rimane notevolmente al di sotto dei 14 magistrati previsti in pianta organica dal C.P.G.A. ed è chiaramente insufficiente per far fronte al carico di lavoro complessivo delle due sezioni.

Data la varietà e la rilevanza del contenzioso che caratterizza il TAR di Salerno (soprattutto per quanto riguarda le materie degli appalti e dell'edilizia ed urbanistica), l'obiettivo (e l'auspicio) è quello che venga istituita al più presto una terza sezione, con l'assegnazione di altri 5/6 magistrati, al fine di poter equilibrare e meglio bilanciare, sia sul piano quantitativo che su quello qualitativo, il carico complessivo di lavoro, eventualmente creando due sezioni specializzate (con competenza esclusiva per l'una e l'altra materia) ed una terza con competenza residuale.

Accanto alla cronica carenza di organico, c'è sicuramente un altro problema da segnalare.

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 dimostrato dai trasferimenti cui ho appena fatto cenno).

Questo significa che, ad intervalli di tempo molto brevi, il TAR di Salerno si trova ciclicamente a dover affrontare continui ricambi di organico, con innesti di magistrati di prima nomina (i quali hanno tra l'altro diritto, in base alle stesse regole del C.P.G.A., ad una riduzione dei due terzi del carico di lavoro per i primi tre mesi di servizio).

E' 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.

Anche in questo caso, l'auspicio è che il C.P.G.A. riesca a trovare dei correttivi, magari introducendo l'obbligo, per i neo assunti, di un periodo minimo di permanenza quantomeno triennale (sulla falsariga di quanto avviene per la magistratura ordinaria, nella quale è attualmente previsto un obbligo di permanenza quadriennale), al fine di conferire a questo TAR (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.

Per quanto riguarda più da vicino gli aspetti organizzativi, devo evidenziare che - al di là delle contingenze e delle assenze, non preventivate né preventivabili - le sopravvenienze del TAR di Salerno, in relazione all'esiguo numero di magistrati, consentono una gestione del carico di lavoro puramente emergenziale, con fissazione entro 6/12 mesi dei ricorsi con misura cautelare di accoglimento e dei ricorsi con termini di fissazione accelerati per legge (prevalentemente rito appalti).

Peraltro, allo scopo di non saturare il ruolo delle future udienze pubbliche con le sospensive accolte, in questo TAR si è particolarmente insistito per la definizione dei giudizi, ove possibile, con sentenza breve.

A tanto si aggiungono le non rare ordinanze ex art. 55, comma 10, del c.p.a. adottate dal Consiglio di Stato, che inducono ad una sollecita fissazione della controversia nell'udienza pubblica con una ragionevole priorità.

In questa delicata situazione, è stato condotto un attento esame dei ricorsi iscritti a ruolo, secondo i criteri di priorità dettati dalla legge, unitamente alla fissazione di ruoli aggiunti finalizzati alla verifica della permanenza dell'interesse, con l'apporto decisivo dei funzionari responsabili delle sezioni ed anche con il coinvolgimento dei tirocinanti assegnati all'ufficio del processo. Ciò ha consentito di utilizzare in maniera più proficua l'esiguo spazio disponibile nei ruoli d'udienza, attività che sempre andrebbe svolta, ma che appare vitale in una condizione di grave carenza di magistrati quale quella appena rappresentata.

Il TAR di Salerno ha aderito al programma di smaltimento dell'arretrato con udienze straordinarie per il 2020.

Inoltre, si è provveduto a comunicare, a cura della segreteria, l'avviso cui all'art. 82 c.p.a. per tutti i ricorsi ultraquinquennali (fino al 2014) e sono stati adottati decreti di perenzione sui ricorsi depositati fino al 2013.

Va infine evidenziato che in questo Tribunale sono stati organizzati incontri e dibattiti con alunni delle scuole superiori di Salerno e con studenti della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Fisciano, anche al fine di rendere più visibile e comprensibile all'esterno, in maniera chiara e semplice (con la partecipazione dei magistrati, degli

avvocati, del personale dirigenziale ed amministrativo e degli stessi tirocinanti) lo svolgersi della dialettica processuale in un'aula di giustizia.

#### 6 – I dati statistici sull'attività dell'anno 2019 della Sezione Staccata di Salerno

E' ora giunto il momento di dar conto della consistenza quantitativa dell'attività svolta nel corso dell'anno 2019, attraverso l'esposizione dei dati statistici.

Al 31 dicembre 2019 risultano pendenti presso il TAR Campania sezione staccata di Salerno n. 6.330 ricorsi, di cui n. 1.796 ultraquinquennali. Al 31 dicembre 2018 le pendenze erano pari a n. 7.114 ricorsi.

Nell'anno 2019, dunque, nonostante la grave carenza dell'organico magistratuale, si è registrata una **riduzione di n. 784 ricorsi**, pari **all'11,02%** dell'arretrato pendente (superiore alla media nazionale dei TT.AA.RR., pari invece al 9,38%): risultano quindi conseguiti 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).

In relazione alle esigue forze a disposizione, si tratta di un risultato enorme, realizzato grazie allo spirito di sacrificio e di dedizione di tutti i magistrati di questo Tribunale ed alla fattiva collaborazione del personale amministrativo.

Colgo l'occasione per ringraziare pubblicamente il mio predecessore, il Presidente Francesco Riccio, per la perfetta organizzazione e la pregevole gestione dell'Ufficio, i cui meriti nei risultati raggiunti – nonostante le obiettive difficoltà - sono ben evidenti. **Nell'anno 2019** sono stati depositati **n. 1.994 nuovi ricorsi** (nel 2018 erano stati n. 2.011).

Per quantità di carico di lavoro complessivo (per ciò che concerne sia tutti i ricorsi complessivamente pendenti, sia i ricorsi depositati nel solo anno 2019), il TAR di Salerno si colloca al **sesto posto** in Italia, dopo le sedi di Roma, Napoli, Milano, Palermo e Catania.

I ricorsi **definiti** sono stati complessivamente **n. 2.754**, di cui **n. 2.023 con sentenza** (n. 1.771 sentenze e n. 252 sentenze brevi) ed i rimanenti n. 731 con altri provvedimenti. Il numero dei ricorsi definiti (2.754), dunque, supera abbondantemente quello dei nuovi ricorsi depositati (1.994).

Il numero di sentenze pubblicate nel 2019 (n. 2.023) conferma la tendenza all'aumento rispetto al 2018 (n. 1.438 sentenze) ed al 2017 (n. 1.408).

Si mantiene sostanzialmente stabile il numero delle ordinanze cautelari depositate nel 2019 (n. 471), rispetto a quello del 2018 (n. 462).

Tra i ricorsi depositati, il gruppo maggiormente consistente è stato quello dei ricorsi in materia di urbanistica ed edilizia, pari a n. 631 (che peraltro registra una flessione rispetto al 2018, in cui erano stati n. 710), seguito dai ricorsi in materia di ottemperanza, pari a n. 538 (in notevole aumento rispetto al 2018, in cui erano stati depositati n. 336 ricorsi) e dai ricorsi in materia di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture, pari a n. 103, identico rispetto al 2018, nonostante l'abolizione del rito cd. super accelerato in materia di ammissioni ed esclusioni (disposta dall'art. 1, comma 22, lett. a), del d.l. 18 aprile 2019, n. 32, c.d. "Sblocca cantieri", convertito con modificazioni in l. 14 giugno 2019, n. 55), che avrebbe potuto indurre a diverse previsioni (rito che peraltro aveva superato il vaglio sia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea – ordinanza 14 febbraio 2019, in causa C-54/18 – che della Corte Costituzionale - sentenza 13

dicembre 2019, n. 271).

Il dato statistico evidenzia il notevole impegno necessario per far fronte al contenzioso generato da tali ricorsi.

Per quanto riguarda la materia dell'edilizia ed urbanistica, si tratta di ricorsi che presentano tutti una significativa specificità fattuale e giuridica che non ne consente una configurazione seriale: ogni questione ha la sua particolarità e va esaminata in relazione a tutti i profili dedotti. Non di rado (soprattutto quando concernono anche profili paesaggistici) i ricorsi in questione involgono situazioni di interesse generale di forte impatto sociale e mediatico (come nel caso "Crescent", esaminato da questo Tribunale con la sentenza della Sezione Seconda del 25 luglio 2019, n. 1420, ovvero nel caso "Fonderie Pisano" di cui alla sentenza della Sezione Seconda del 24 dicembre 2019, n. 2254).

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

Per quanto riguarda la materia degli appalti, si tratta tendenzialmente di ricorsi di notevole complessità fattuale e giuridica e di grande rilevanza economica e sociale, soprattutto per gli appalti di lavori, come ad esempio nel caso esaminato dalla Sezione Prima con la sentenza del 23 ottobre 2019, n. 1809 (riguardante i lavori di ampliamento di Piazza della Libertà a Salerno, confermata in appello, in sede cautelare, con ordinanza del Consiglio di Stato, Sez. V, 6 dicembre 2019, n. 6082), ovvero in quello esaminato, sempre dalla Sezione Prima, in sede cautelare, con l'ordinanza del 5 dicembre 2019, n. 580 (concernente i lavori di sviluppo della pista di atterraggio dell'aeroporto di Salerno Costa D'Amalfi), confermata in appello dal Consiglio di Stato, con ordinanza 10 gennaio 2020, n. 17.

Essi, inoltre, più o meno sistematicamente, generano ulteriori impugnative nell'ambito dello stesso fascicolo processuale (ricorsi incidentali da parte dei controinteressati e/o ricorsi per motivi aggiunti). Il dato statistico al riguardo è quindi meramente simbolico, in quanto dietro un ricorso in materia di appalti se ne celano, quasi sempre, come minimo altri due. Inoltre, i ricorsi in questione godono di un rito accelerato, che ne comporta l'obbligatoria fissazione dell'udienza pubblica entro tempi brevissimi (sia in caso di accoglimento, sia in caso di reiezione dell'istanza cautelare).

Per quanto riguarda i ricorsi in materia di ottemperanza (che, come gli accessi ed i silenzi, richiedono in base al c.p.a. una fissazione della relativa udienza camerale in tempi brevi e quindi incidono in misura rilevante sui carichi di lavoro e sulla formazione dei ruoli camerali), si deve segnalare che ben n. 311 ricorsi riguardano l'esecuzione dei decreti della Corte d'Appello di Salerno emessi per la determinazione dell'equa riparazione per l'eccessiva durata del processo (violazione della cd. legge Pinto). E' un dato su cui riflettere. L'incremento del numero dei ricorsi finalizzati all'esecuzione dei giudicati del giudice ordinario (aventi ad oggetto condanne al pagamento di somme di danaro) non solo è evidente testimonianza delle croniche difficoltà della Pubblica Amministrazione di far fronte alle proprie obbligazioni, ma è un fenomeno che genera un progressivo ed ulteriore aggravio di oneri a carico della P.A. per spese ed interessi. Ai fini di una più analitica disamina della produzione giurisprudenziale del TAR di Salerno nel trascorso anno 2019, rinvio alla successiva appendice di questa relazione.

Un cenno finale va fatto con riferimento alla consistenza finanziaria del contributo unificato versato nelle casse dello Stato, in ragione dei ricorsi depositati presso il TAR di Salerno, nonché all'attività istruttoria e di ammissione provvisoria compiuta dalla Commissione per il patrocinio a spese dello Stato.

Per ciò che riguarda il primo aspetto, gli introiti nell'anno 2019 sono stati pari ad euro 1.390.363,00 (in linea con quelli del 2018, pari ad euro 1.385.249,00), a cui vanno aggiunte le somme iscritte a ruolo per la riscossione coattiva, pari ad euro 365.638,61. Le istanze di patrocinio a spese dello Stato esaminate dalla Commissione per il 2019 sono state 60 (35 accolte e 25 respinte).

Ai fini di una più analitica visione dell'andamento e dei risultati dell'attività giurisdizionale di questo TAR nel suo complesso, rinvio alle apposite tabelle allegate alla presente relazione.

#### 7- Conclusioni

Nell'accingermi a concludere questa relazione vorrei ricordare, anche ai nuovi colleghi, l'importanza del ruolo che il Giudice è chiamato a ricoprire.

Il Giudice svolge la sua funzione, nel rispetto della legge, in posizione di autonomia, terzietà ed indipendenza, *a servizio* del cittadino e della collettività, con diligenza, equilibrio, sobrietà, umiltà ed impegno, nella consapevolezza dei suoi limiti conoscitivi e della difficoltà del suo lavoro.

Servizio, in senso laico, di giustizia e per la giustizia, necessariamente rivolto a dare attuazione ai principi fondamentali contenuti nella Costituzione e nel diritto europeo in funzione prospettica ed evolutiva, capace di recepire una realtà in movimento, ma anche di essere sprone alla società civile affinchè mantenga saldi i principi di uguaglianza e di solidarietà.

In uno Stato di diritto, ognuno deve fare la propria parte non per sé stesso, ma per il benessere della società e ciascun individuo, a maggior ragione se titolare di funzioni pubbliche (come non a caso rammentato dall'art. 54, comma 2, Cost.), non può sottrarsi alle proprie responsabilità, ma ha il dovere di affrontarle, anche nei momenti difficili, con coraggio e determinazione, coniugando i principi di legalità ed indipendenza con quelli di responsabilità e conoscenza.

Ringrazio tutti per l'attenzione rivolta alle mie parole e, nell'auspicio che questo possa essere per tutti un proficuo e sereno anno di lavoro,

DICHIARO UFFICIALMENTE APERTO L'ANNO GIUDIZIARIO 2020 DEL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA CAMPANIA, SEZIONE STACCATA DI SALERNO

### APPENDICE: La produzione giurisprudenziale dell'anno 2019 della Sezione Staccata di Salerno

La produzione giurisprudenziale di questo Tribunale, nonostante le notevoli, evidenziate, carenze di organico, continua ad essere, con l'abnegazione ed il senso di responsabilità di tutti i suoi componenti, ampia, rapida ed elevata e costituisce motivo di orgoglio per l'approfondita disamina delle questioni trattate e per l'acutezza giuridica delle decisioni assunte.

Alla Sezione Prima del TAR di Salerppno nell'anno 2019 sono stati assegnati i ricorsi aventi ad oggetto le seguenti materie: appalti, servizi pubblici, autorità indipendenti; autorizzazioni e concessioni; 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 con esclusione esecuzione del giudicato di altri organi giurisdizionali proposta in materia di sanità. Alla Sezione Seconda sono stati invece assegnati i ricorsi aventi ad oggetto le seguenti materie: agricoltura e foreste, ambiente, antichità e belle arti; caccia e pesca; commercio ed artigianato; comuni, province e regioni; demanio statale e regionale; edilizia ed urbanistica; espropriazione per pubblica utilità; inquinamento; ordinanze contingibili ed urgenti; servizio sanitario nazionale; esecuzione del giudicato della sezione nonché esecuzione del giudicato di altri organi giurisdizionali proposta in materia di sanità

Nell'ambito delle materie di cui alle descritte competenze, meritano di essere segnalate le seguenti decisioni:

#### AMBIENTE E PAESAGGIO

### Sez. II, 25 luglio 2019, n. 1420, caso Crescent (natura giudizio di compatibilità paesaggistica)

Il giudizio di compatibilità paesaggistica dell'intervento controverso, formulato nei pareri del 24 ottobre 2014, prot. n. 27355 e n. 27357 (così come recepiti nelle autorizzazioni n. 88 e n. 89 del 6 novembre 2014) dalla Soprintendenza di Salerno e Avellino in regime di cogestione del vincolo a presidio dei valori di cui all'art. 9 Cost., è espressione di ampi poteri tecnico-discrezionali, in quanto fondato su cognizioni tecniche specialistiche proprie di settori scientifici disciplinari della storia, dell'arte e dell'architettura, caratterizzati da ampi margini di opinabilità; pertanto, esso rimane insindacabile nel merito dall'adito giudice amministrativo, laddove non manifestamente illogico, anche sotto il profilo della correttezza del criterio tecnico e del procedimento applicativo prescelto, fermo restando, comunque, il limite della relatività delle valutazioni scientifiche.

#### Sez. II, 4 settembre 2019, n.1491 (autorizzazione paesaggistica)

In materia edilizia, la necessità di preventiva autorizzazione paesaggistica riguarda ogni attività comportante una modificazione dell'assetto territoriale, ivi compresa la conformazione dei luoghi, non essendo ravvisabili gli estremi dell'abuso minore nelle opere di sbancamento del terreno finalizzate ad usi diversi da quelli agricoli, ciò in quanto esse incidono sullo stesso tessuto urbanistico del territorio e ne alterano la morfologia.

#### Sez. II, 13 settembre 2019, n.1578 (annullamento autorizzazione paesaggistica)

Con riferimento all'annullamento dell'autorizzazione paesaggistica, l'amministrazione statale non è tenuta all'invio della comunicazione di preavviso di rigetto prima di adottare l'atto impugnato, atteso che il procedimento definibile in senso proprio ad istanza di parte si conclude con l'assenso comunale e che la fase successiva dell'attività amministrativa configura soltanto un mero controllo.

#### Sez. II, 23 dicembre 2019, n. 2253 (impugnazione atti di v.i.a.)

I soggetti residenti nell'area limitrofa a quella di realizzazione di un'opera di cui si assume la possibile compromissione di valori ambientali sono legittimati ad impugnare gli atti del procedimento relativo alla verifica di assoggettabilità (o meno) del progetto a valutazione di impatto ambientale.

Tale condizione non va provata funditus, essendo sufficiente il mero fumus.

### Sez. II, 24 dicembre 2019, n. 2254, caso "Fonderie Pisano" (natura atto di avvio del procedimento ai sensi dell'art. 29 octies T.U. Ambiente)

La comunicazione di avvio del procedimento ai sensi dell'art. 29 octies T.U. Ambiente (riesame dell'A.I.A.) non si limita a rendere edotto il destinatario della pendenza di un procedimento che lo riguarda, ma gli impone obblighi cogenti a presidio dei quali sono previste sanzioni e conseguenze pregiudizievoli.

Tale atto, in quanto avente valenza provvedimentale, è autonomamente impugnabile.

#### **APPALTI**

#### Sez. I, 2 gennaio 2019, n. 2 (informazioni da fornire alla S.A.)

Rientrano fra le informazioni dovute alla stazione appaltante tutte quelle relative agli addebiti subìti in pregresse vicende professionali, potendo le stesse rivelarsi utili all'Amministrazione per valutare l'affidabilità e l'integrità dell'operatore economico, non dovendo quest'ultimo limitarsi a riferire quelle informazioni che potrebbero dar luogo a provvedimenti espulsivi dalla procedura.

#### Sez. I, 10 gennaio 2019, n. 60 (principio di rotazione nelle gare di appalto)

Non può ritenersi violato il principio di rotazione nelle gare di appalto, nel caso in cui la P.A. appaltante: 1) a seguito dell'esperimento di una procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, indetta ai sensi dell'art. 36 del d. lgs. n. 50 del 2016, per l'affidamento del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti, abbia affidato al gestore uscente il medesimo servizio; 2) detto gestore, in precedenza, sia stato affidatario solo in via temporanea ed urgente del medesimo servizio, nelle more dell'espletamento della gara di appalto (nella specie, l'affidamento temporaneo si era protratto per circa 120 giorni). In tal caso, infatti, la peculiarità della situazione induce a ritenere che non possa ritenersi integrata la violazione dell'art. 36 del codice degli appalti; e ciò sul rilievo che la fattispecie dell'affidamento temporaneo ed in via d'urgenza non può essere assimilata a quella che consegue alla aggiudicazione di una gara d'appalto e che, di norma, si protrae per un lungo lasso di tempo.

#### Sez. I, 10 gennaio 2019, n. 61 (offerta condizionata)

Non è 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, poiché il rilascio di un titolo abilitativo allo svolgimento dell'attività attiene alla fase dell'esecuzione e non a quella della valutazione delle offerte.

#### Sez. I, 8 febbraio 2019, n. 243 (esclusione per grave negligenza)

La stazione appaltante può disporre l'esclusione dell'operatore economico dalla gara ai sensi dell'art. 80, comma 5, lett. c), del D.Lgs. n. 50 del 2016 in ogni caso in cui ritenga che esso si sia reso responsabile di una grave negligenza che ne renda dubbia l'integrità o affidabilità. Pertanto, la circostanza che al concorrente sia stata in precedenza escussa una cauzione provvisoria non è sufficiente ad integrare il "grave illecito professionale", risultando necessario un approfondimento istruttorio sulla gravità ed addebitabilità dell'inadempimento.

Non appare censurabile il provvedimento con cui l'amministrazione ha disposto l'aggiudicazione in favore di un concorrente, nel caso in cui sia dimostrato che l'operatore economico si sia trovato impossibilitato a stipulare il contratto a causa dell'aumento di prezzo di una materia prima che abbia reso insostenibile l'offerta presentata in gara.

#### Sez. I, 21 marzo 2019, n. 430 (soccorso istruttorio)

Nelle procedure di gara ad evidenza pubblica, affinché possa essere utilizzato l'istituto del soccorso istruttorio, il concorrente deve provare che la carenza dei requisiti di partecipazione è dovuta ad una mera irregolarità documentale o dichiarativa, che può essere regolarizzata senza ledere il principio della *par condicio creditorum*.

#### Sez. I, 26 marzo 2019, n. 482 (avvalimento ed etero-integrazione)

L'ammissibilità dell'istituto dell'avvalimento — volto a consentire a un imprenditore di avvalersi dei requisiti posseduti da altri ai fini della partecipazione a una gara, dunque finalizzato a promuovere la concorrenza, ampliando la platea dei possibili partecipanti alle gare indette dalle amministrazioni pubbliche, consentendo a imprese di per sé sprovviste di determinati requisiti di fare propri quelli ad esse prestati da altri operatori economici — va esclusa per le attestazioni di idoneità e/o iscrizioni ad albi professionali, trattandosi di requisiti personali, spesso conseguenti a verifiche o prove d'esame, che non possono diventare oggetto di circolazione in favore di soggetti privi dell'abilitazione medesima. Pur essendo il ricorso all'avvalimento in linea di principio legittimo, non ponendo la disciplina alcuna limitazione, per i requisiti strettamente personali di carattere generale vige un'evidente preclusione, poiché tali requisiti non sono attinenti all'impresa e ai mezzi di cui essa dispone e non sono intesi a garantire l'obiettiva qualità dell'adempimento, riguardando viceversa la mera e soggettiva idoneità professionale del concorrente — quindi non dell'impresa ma dell'imprenditore — a partecipare alla gara d'appalto e ad essere come tale contraente con la pubblica amministrazione.

La cd. etero-integrazione del bando di gara va intesa nel senso che, pur in assenza di qualsivoglia richiamo alle disposizioni di legge, le cause di esclusione, se esistenti, devono trovare applicazione, con conseguente contemperamento di detto meccanismo con il principio, di derivazione comunitaria, dell'affidamento. Ne discende che, limitatamente alla verifica dei requisiti di partecipazione, il principio di esclusività del bando subisce una rilevante attenuazione, non potendo essere considerato l'unica ed esclusiva fonte per la previsione e la disciplina dei requisiti di partecipazione ad una procedura selettiva e non potendo esso prescindere dalle fonti esterne che, rispetto al bando stesso, in quanto disposizioni di legge, devono considerarsi prevalenti o, comunque, integrative.

#### Sez. I, 29 marzo 2019, n. 501 (interpretazione clausole ambigue)

Nelle gare pubbliche l'interpretazione delle disposizioni che regolano i presupposti, lo svolgimento e la conclusione della gara - contenute nel bando o nella lettera di invito e nei loro allegati (capitolati, convenzioni) e costituenti nel loro insieme, la *lex specialis* di gara - impone di darne una lettura idonea a tutelare l'affidamento degli interessati, interpretandola per ciò che essa dice espressamente e dispensando il concorrente dal ricostruire, con indagini ermeneutiche integrative, ulteriori ed inespressi significati. Ne deriva che, ove il dato testuale presenti evidenti ambiguità, dovrà essere scelto dall'interprete il significato più favorevole all'ammissione del candidato: se, quindi, la formulazione letterale della *lex specialis* lascia spazi interpretativi, si dovrà prescegliere l'interpretazione volta a favorire la massima partecipazione alla procedura anche in applicazione del criterio dell'interpretazione comunitariamente orientata della norma.

### Sez. I, 8 aprile 2019, n. 563 (segretezza offerte economiche e rinnovazione procedura)

Laddove la procedura di gara sia caratterizzata da una netta separazione tra la fase di valutazione dell'offerta tecnica e quella dell'offerta economica, il principio di segretezza comporta che, fino a quando non si sia conclusa la valutazione degli elementi tecnici, è interdetta al seggio di gara la conoscenza di quelli economici, per evitare ogni possibile influenza sull'apprezzamento dei primi. Il principio della segretezza dell'offerta economica è posto a presidio dell'attuazione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), sub specie di trasparenza e par condicio dei concorrenti, per garantire il lineare e libero svolgimento dell'iter che si conclude con il giudizio sull'offerta tecnica e l'attribuzione dei punteggi ai singoli criteri di valutazione. Il rispetto dei generalissimi ed inderogabili principi della par condicio tra i concorrenti e del regolare, trasparente ed imparziale svolgimento della gara, esige che sia garantita l'assoluta segretezza delle offerte economiche fintanto che non siano state valutate l'ammissibilità dei partecipanti e le componenti tecnicoqualitative dell'offerta. Tale rigoroso formalismo - che non tollera equipollenti - si spiega con l'esigenza di evitare che a seguito di un'indebita ed intempestiva conoscenza delle offerte economiche possano avanzarsi contestazioni per la concreta possibilità di prendere visione del contenuto della documentazione tecnica racchiusa nei plichi e di provvedere alla sua sostituzione "mirata".

La regola secondo cui l'annullamento (è irrilevante se in sede giurisdizionale o in autotutela) di un atto inserito in una sequenza procedimentale (e diverso, ovviamente, da quello conclusivo) comporta la rinnovazione dei soli atti successivi ad esso, e non comporta la caducazione di quelli anteriori, deve essere armonizzata e coordinata, nelle procedure di aggiudicazione di un appalto, con il principio che impone la segretezza delle offerte (a tutela dell'imparzialità delle operazioni di gara e della par condicio dei concorrenti); tale regola implica che - nei casi in cui la procedura di gara sia caratterizzata da una netta separazione tra la fase della valutazione dell'offerta tecnica e quella dell'offerta economica - le offerte economiche devono restare segrete fino alla conclusione della fase relativa alla valutazione di quelle tecniche, a presidio della genuinità, della trasparenza e della correttezza delle operazioni valutative che resterebbero irrimediabilmente compromesse e inquinate da un'anticipata conoscenza del contenuto delle offerte economiche. Pertanto, nell'ipotesi in cui sia stato annullato un provvedimento di esclusione di un concorrente e la Commissione di gara abbia nelle more proceduto all'apertura delle buste contenenti le offerte economiche presentate da un numero consistente di partecipanti, non è possibile salvare i precedenti atti, ivi compresa la presentazione delle offerte, non essendo ammissibile che la Commissione reiteri le operazioni valutative dopo che le offerte tecniche ed economiche siano state conosciute dalla Commissione originariamente nominata.

### Sez. I, 26 luglio 2019, n. 1422 (ricorsi principale ed incidentale escludenti – interpretazione clausole bando - avvalimento operativo – soccorso istruttorio)

Sulla base di quanto affermato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (cfr. sentenza Fastweb della C.G.U.E., 4 luglio 2013, n. 100 e sentenza della grande sezione 5 aprile 2016, n. 689, c.d. sentenza Puligenica), nulla osta a che si proceda all'esame di entrambi i ricorsi contrapposti (principale ed incidentale escludenti), tenuto conto che rimane senz'altro rilevante l'interesse indiretto dei ricorrenti, collegato all'esigenza primaria di tutela della concorrenza e della ricerca del miglior offerente, a consentire la verifica della regolarità dell'intera procedura di gara. Infatti, ciascuno degli offerenti ha interesse ad ottenere l'aggiudicazione dell'appalto, che può avvenire, tanto per effetto dell'esclusione dell'altro offerente (perciò direttamente), quanto, nell'ipotesi di esclusione di entrambi gli offerenti, per effetto di una nuova procedura di aggiudicazione alla quale entrambi potranno nuovamente partecipare (ossia indirettamente).

Le clausole della *lex specialis*, ancorché contenenti comminatorie di esclusione, devono essere applicate non già meccanicisticamente, ma secondo il principio di ragionevolezza, tenendo conto per quanto possibile della peculiarità anche fattuale del caso concreto. Tali clausole devono essere valutate infatti alla stregua dell'interesse che la norma violata è destinata a presidiare per cui, ove non sia ravvisabile la lesione di un interesse pubblico effettivo e rilevante, deve essere accordata preferenza al *favor partecipationis*, con conseguente attenuazione del rilievo delle prescrizioni formali della procedura concorsuale.

L'avvalimento di un requisito di capacità tecnico professionale (cd. avvalimento operativo) non può essere generico (e cioè non si può limitare ad un richiamo 'meramente cartaceo o dichiarato' allo svolgimento da parte dell'ausiliaria di attività che evidenzino le sue precedenti esperienze), ma deve comportare il trasferimento, dall'ausiliario all'ausiliato, delle competenze tecniche acquisite con le precedenti esperienze (trasferimento che, per sua natura, implica l'esclusività di tale trasferimento, ovvero delle relative risorse, per tutto il periodo preso in considerazione dalla gara). Non può farsi luogo al soccorso istruttorio, allorché l'avvalimento riguardi il possesso di requisiti per la partecipazione alla gara che devono essere posseduti e documentati alla data di presentazione dell'offerta.

### Sez. I, 23 agosto 2019, n. 1479 (Limiti del sindacato giurisdizionale sulla scelta di verifica facoltativa dell'anomalia dell'offerta)

Dal combinato disposto del comma 3 e del comma 6 dell'art. 97 del d.lgs. n. 50 del 2016 (applicabile alla procedura di appalto da aggiudicarsi secondo il criterio dell'offerta più vantaggiosa), è evidente che il potere di verifica dell'anomalia dell'offerta è esercitabile, oltre che nei casi previsti dalla legge (comma 3), ed a prescindere dallo scostamento dei 4/5, "calcolato quando il numero delle offerte ammesse sia pari o superiore a tre", anche nei casi in cui, ad una valutazione propria della stazione appaltante, l'offerta in un panorama numerico più o meno ampio di offerte - appaia anormalmente bassa, sulla scorta di elementi specifici, concretamente individuati. Così delimitato l'ampio perimetro entro il quale l'Amministrazione può procedere a verificare l'attendibilità delle offerte ritenute "non congrue", la scelta di verifica cd. "facoltativa" (comma 6) si pone come atto di natura spiccatamente ed ampiamente discrezionale, per il quale non

è necessaria un'espressa motivazione e, soprattutto, oggetto di un limitato sindacato da parte del giudice amministrativo (per macroscopica irragionevolezza o illogicità).

#### Sez. I, 9 settembre 2019, n. 1540 (Soccorso istruttorio e tutela dell'affidamento)

Deve essere ammesso il soccorso istruttorio quando la documentazione messa a disposizione dalla stazione appaltante ai fini della proposizione della domanda di partecipazione alla gara può generare confusione nell'operatore economico circa le voci che dovevano essere precisate con indicazione dei costi specifici.

Facendo applicazione dei principi espressi nella sentenza della Corte di Giustizia (Sez. IX, 3 maggio 2019, relativa alla causa n. C-309/18), deve ritenersi che la tutela dell'affidamento impone di salvaguardare la posizione dell'operatore economico che abbia fatto ricorso, ai fini della presentazione della propria offerta economica, ai supporti ad esso messi a disposizione dalla stazione appaltante.

### Sez. I, 23 ottobre 2019, n. 1809 (lavori ampliamento piazza Libertà - possesso requisiti di qualificazione)

Le regole poste a presidio dello svolgimento delle pubbliche gare impongono agli operatori economici di offrire alla stazione appaltante elementi certi di valutazione del possesso dei requisiti al momento della domanda di partecipazione nonché nel corso della gara (secondo i principi espressi dalla Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 6 del 2019).

Non è compatibile con tali principi la dichiarazione di impegno di una impresa che intende partecipare in proprio mediante il possesso nella relativa categoria OG11 classe II ovvero, in alternativa, mediante subappalto ad imprese qualificate in possesso del medesimo requisito.

Tale alternativa non è ammissibile non potendosi ritenere che all'operatore economico sia consentito di spendere la qualificazione propria o quella del subappaltatore *secundum eventum*, a seconda, cioè, che il requisito di partecipazione venga perso o meno dal concorrente durante l'espletamento della gara.

sez. I, 25 ottobre 2019, n.1839 (Appalti a corpo e giudizio di anomali dell'offerta) Ai fini del positivo superamento del giudizio ex art. 97 d.lgs. n. 50/2016, non è richiesto all'aggiudicataria di giustificare la sua offerta mediante una puntuale analisi dei prezzi concorrenti a determinare l'importo nella misura ribassata laddove la gara di che sia da aggiudicare a "corpo". In siffatta tipologia di appalti il corrispettivo è determinato in una somma fissa e invariabile derivante dal ribasso offerto sull'importo a base d'asta. Elemento essenziale della proposta economica è, quindi, il solo importo finale offerto, mentre i prezzi unitari indicati nel c.d. elenco prezzi, tratti dai listini ufficiali (che possono essere oggetto di negoziazione o di sconti sulla base di svariate circostanze), hanno un valore meramente indicativo delle voci di costo che hanno concorso a formare il detto importo finale.

### Sez. I, 6 novembre 2019, n. 1911 (ricorsi principale ed incidentale escludenti – anomalia dell'offerta: utile pari a zero)

La Corte di Giustizia, con la sentenza 5 settembre 2019, ha statuito che l'articolo 1, paragrafo 1, terzo comma, e paragrafo 3, della direttiva 89/665/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1989 deve essere interpretato nel senso che esso osta a che un ricorso principale, proposto da un offerente che abbia interesse ad ottenere l'aggiudicazione di un appalto ed inteso ad ottenere l'esclusione di un altro offerente, venga dichiarato irricevibile (*rectius* improcedibile) in applicazione delle norme o delle prassi

giurisprudenziali nazionali quali che siano il numero di partecipanti alla procedura di aggiudicazione e il numero di quelli che hanno presentato ricorsi. La conclusione viene motivata con l'esistenza di un legittimo interesse del ricorrente principale all'esclusione dell'offerta dell'aggiudicatario poiché non si può escludere che, anche se la sua offerta fosse giudicata irregolare, l'amministrazione aggiudicatrice sia indotta a constatare l'impossibilità di scegliere un'altra offerta regolare e proceda di conseguenza all'organizzazione di una nuova procedura di gara. L'ammissibilità del ricorso non può neppure essere subordinata alla condizione che il suddetto offerente fornisca la prova del fatto che l'amministrazione aggiudicatrice sarà indotta a ripetere la procedura poiché, secondo il giudice comunitario, è sufficiente l'esistenza di una probabilità in tal senso. È irrilevante, ai fini dell'applicazione del diritto comunitario, la circostanza che non siano intervenuti in giudizio gli offerenti che si sono classificati, nella graduatoria di gara, in posizione deteriore rispetto al ricorrente principale poiché va ritenuto irrilevante il numero di partecipanti alla procedura di gara così come quello dei ricorrenti nonché la divergenza dei motivi da loro dedotti. Il principio di autonomia processuale degli Stati membri non può giustificare disposizioni di diritto interno che rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti comunitari. Il principio di effettività del diritto comunitario prevale quindi sui principi processuali interni.

Se è vero che non sia possibile stabilire una soglia minima di utile al di sotto della quale l'offerta deve essere considerata anomala (poiché anche un utile apparentemente modesto può comportare un vantaggio significativo, sia per la prosecuzione in sé dell'attività lavorativa, sia per la qualificazione, la pubblicità, il *curriculum* derivanti per l'impresa dall'essere aggiudicataria e aver portato a termine un appalto pubblico), è altrettanto vero che un utile pari a zero ovvero la formulazione dell'offerta in perdita rendono *ex se* inattendibile l'offerta economica, essendo, in occasione della verifica in contraddittorio della congruità dell'offerta, consentito un limitato rimaneggiamento degli elementi costitutivi di quest'ultima purché l'originaria proposta contrattuale non venga modificata sostanzialmente ovvero non venga alterata la sua logica complessiva omettendo i costi di lavorazioni oggetto dell'offerta.

### Sez. I, 20 dicembre 2019 n. 2236 (esclusione per gravi illeciti professionali – annullamento - risarcimento)

L'art. 80, co. 5, lett. c), del d.lgs. n. 50/2016, sebbene operi un espresso riferimento ai "gravi illeciti professionali" inficianti l'affidabilità e l'integrità dell'operatore economico, non contempla anche, quale causa di grave illecito professionale potenzialmente escludente, la fattispecie delle false dichiarazioni rese in altre procedure di gara non in corso, rientrando detta ipotesi nelle fattispecie contemplate alle lettere f bis) e f ter). Ai sensi dell'art. 80, co. 5, lett. c), d.lgs. n. 50/2016, quindi, l'operatore economico può essere escluso solo allorché abbia reso false dichiarazioni nella gara in corso, a nulla rilevando le dichiarazioni mendaci eventualmente poste in essere in precedenti procedure.

Un partecipante ad una gara di appalto non è tenuto a riportare le esclusioni comminate nei suoi confronti in precedenti gare per aver dichiarato circostanze non veritiere, poiché, al di là dei provvedimenti sanzionatori spettanti all'ANAC in caso di dolo o colpa grave nel mendacio, la causa di esclusione ex art. 80, comma 5, lett. c) del d.lgs. n. 50 del 2016 ("omettere le informazioni dovute ai fini del corretto svolgimento della proce dura di selezione"), si riferisce - e si conchiude - all'interno della procedura di gara in cui è maturata. Per potersi ritenere integrata la causa di esclusione dell'art. 80,

comma 5, lett. c) del d.lgs. n. 50 del 2016, è dunque necessario che le informazioni di cui si lamenta la mancata segnalazione risultino, comunque, dal Casellario informatico dell'ANAC.

L'annullamento dell'esclusione e il consequenziale rinnovo delle operazioni di gara costituiscono di per sé una modalità di risarcimento in forma specifica; pertanto il risarcimento del danno per equivalente non spetta nel caso in cui l'esecuzione della sentenza comporti la restituzione all'impresa ricorrente dell'occasione di partecipare alla gara, possibilità di partecipazione che permette il soddisfacimento diretto e pieno dell'interesse fatto valere; va eccettuato il danno emergente, ad es. per spese per la partecipazione alla gara, che tuttavia va provato od almeno allegato.

#### **COMMERCIO**

#### Sez. II, 2 luglio 2019, n.1197 (ripristino e chiusura esercizio commerciale)

Ai sensi dell'art. 3, comma 16, della l. n. 94/2009, il presupposto unico per l'esercizio del potere di disporre l'immediato ripristino dello stato dei luoghi e la (contestuale) chiusura dell'esercizio commerciale, quando si tratta di occupazione a fine di commercio, è costituito dalla indebita occupazione di suolo pubblico. Nel senso che le due misure (ripristino e chiusura) scontano, in questo caso, il medesimo, identico ed unico presupposto: l'occupazione abusiva del suolo pubblico a fronte della quale, l'amministrazione è tenuta ad applicare, in ogni caso, la sanzione della chiusura indipendentemente dalla circostanza della effettuazione del ripristino dello stato dei luoghi, spontaneamente o in danno, in esecuzione della determinazione dirigenziale.

#### **COMUNI E PROVINCE**

#### Sez. II, 18 marzo 2019, n. 406 (nomina fiduciaria - motivazione).

E' illegittima, per difetto di motivazione, la nomina, disposta da un Ente locale a seguito di avviso pubblico, di un componente esperto in "Legislazione Beni Culturali", ove la designazione del componente, quale esperto nella prefata materia, sia stata compiuta, dalla Commissione Straordinaria, con i poteri del Consiglio comunale, senza l'esplicitazione della benché minima giustificazione, circa la idoneità del soggetto nominato a ricoprire l'incarico in questione, nonché senza alcuna valutazione delle sue specifiche competenze, ovvero delle professionalità acquisite, quali ricavabili dal curriculum presentato, e, ancora, senza l'espressione d'alcun giudizio, di tipo analitico – comparativo, rispetto ai curricula ed alle specifiche competenze e professionalità degli altri professionisti; non può, infatti, essere revocato in dubbio, che in relazione a tale nomina, sussiste la necessità di una penetrante motivazione, trattandosi di nominare gli esperti di una commissione che s'inserisce, sia pur con criteri d'elevata professionalità e competenza, nell'ambito dell'esercizio delle ordinarie funzioni amministrative, attribuite all'Ente locale, nello specifico settore della tutela del paesaggio.

Sez. II, 14 ottobre 2019, n. 1756 (decadenza del consigliere comunale per assenze) Le circostanze da cui consegue la decadenza del consigliere comunale vanno interpretate restrittivamente e con estremo rigore, data la limitazione che essa comporta all'esercizio di un *munus publicum*, considerando dunque che gli aspetti garantistici della procedura devono essere valutati attentamente, anche al fine di evitare un uso distorto dell'istituto come strumento di discriminazione delle minoranze; ne consegue che le assenze danno luogo a decadenza dalla carica qualora la giustificazione addotta dall'interessato sia

relegata alla sfera mentale soggettiva di colui che la adduce, sì da impedire qualsiasi accertamento sulla fondatezza, serietà e rilevanza dei motivi, ovvero, più in generale, quando dimostrano con ragionevole evidenza un atteggiamento di disinteresse per motivi futili od inadeguati rispetto agli impegni con l'incarico pubblico elettivo. E, del resto, anche l'astensionismo può costituire una modalità con cui esprimere l'impegno politico, purché esso sia percepibile come tale. Infatti, la decadenza, intesa quale misura sanzionatoria, non può riguardare il deliberato astensionismo di un consigliere comunale che viene esercitato in un contesto di dialettica politica tra maggioranza ed opposizione di documentata conflittualità tanto più se l'astensionismo risulta deliberato e preannunciato, in conformità ad una decisione assunta dai gruppi consiliari di appartenenza ed adeguatamente motivata in relazione ad un asserito atteggiamento della maggioranza che li ha esclusi dalle scelte amministrative più significative.

#### Sez. II, 25 novembre 2019, n. 2094 (vincolo di somme – motivazione congrua)

L'art. 159, commi 2 e 3 del T.U.E.L., in deroga alla regola contenuta nell'art. 2740 comma 1, c.c., consente che le somme previste nel bilancio dell'Ente comunale siano vincolate al soddisfacimento di prestazioni di interesse generale, rendendo così soccombenti le ragioni creditorie di coloro che vantino una pretesa nei confronti dell'ente a titolo diverso da quelli individuati nel citato articolo del T.U.E.L.

La decisione dell'Ente richiede dunque idonea e congrua motivazione che dia conto, nel dettaglio, dell'appartenenza delle somme dichiarate impegnate ad una delle categorie legislative individuate per evitare che quanto previsto dalla norma del TUEL si trasformi da strumento per assicurare la continuità delle funzioni fondamentali dell'ente locale in intollerabile privilegio della parte pubblica o in decisioni del tutto arbitrarie ovvero volte a favorire taluni creditori a danno di altri.

#### **CONSORZI DI BONIFICA**

#### Sez. II, 4 settembre 2019, n. 1506 (Piano di classifica)

La disciplina di cui alla L.R. Campania n. 4/2003 non contempla il modulo revisionale dell'"aggiornamento" del Piano di classifica, limitandosi a prevedere l'integrale emanazione (o riemanazione) di tale strumento programmatorio ovvero il suo "adeguamento" nelle peculiari fattispecie di nuovi Consorzi rivenienti dalla fusione di Consorzi preesistenti o di Consorzi con comprensorio variato.

#### **DEMANIO**

#### Sez. II, 16 aprile 2019, n. 633 (sdemanializzazione)

Ai sensi dell'art. 823, c.c. i beni demaniali non sono usucapibili da parte dei privati finché, con provvedimento formale dell'Autorità, non sia eventualmente avvenuta la loro sdemanializzazione. La sdemanializzazione tacita è ravvisabile solo in presenza di atti o fatti che dimostrano in maniera inequivocabile la volontà dell'amministrazione di rinunciare definitivamente al suo ripristino, non potendosi la stessa desumersi dalla mera circostanza che il bene non sia più adibito, anche da lungo tempo, all'uso pubblico. La sdemanializzazione tacita non può desumersi dalla semplice circostanza che il bene non sia adibito, anche da lungo tempo, all'uso pubblico, dovendo piuttosto essa risultare da comportamenti univoci e concludenti, dai quali emerga con certezza la rinuncia alla funzione pubblica del bene.

#### Sez. II, 29 luglio 2019, n.1438 (rinnovo tacito ed automatico dei rapporti concessori

### contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento euro-unitario e nazionale – disapplicazione da parte del giudice amministrativo)

In omaggio ai principi euro-unitari e nazionali di libera di circolazione dei servizi, di *par condicio*, di imparzialità e di trasparenza, nonché in seguito alla soppressione, con l'art. 1, comma 18, del d.l. n. 194/2009, dell'istituto del 'diritto di insistenza', l'amministrazione concedente è obbligata ad assoggettare a procedura comparativa il rinnovo di una concessione demaniale, solo in tal modo risultando soddisfatto il prevalente interesse alla individuazione del soggetto contraente che offra migliori garanzie di positiva utilizzazione del bene per finalità di pubblico interesse.

#### Sez. II, 4 settembre 2019, n. 1490 (procedura di vendita di beni sdemanializzati)

In caso di delibera del Consiglio comunale di sdemanializzazione, declassificazione e contestuale vendita di una porzione di terreno, è illegittima la procedura di vendita dello stesso senza pubblicità e mediante trattativa privata con uno o più proprietari confinanti col terreno in parola: in realtà, tale operazione economica, comportando una entrata per l'ente pubblico, deve necessariamente essere preceduta da un'adeguata e congrua pubblicità e conseguente gara tra gli eventuali interessati all'acquisto alla stregua delle disposizioni di cui agli artt. 3, comma 1, del r.d. n. 2440/1923 e 37, comma 1, del r.d. n. 827/1924; con la conseguenza che la violazione delle citate regole procedurali comporta il vizio della successiva determinazione comunale, ove da tale atto non si evincano particolari e serie ragioni per derogare ai principi sanciti da dette disposizioni. Neppure la più recente normativa di cui al l'art. 12, comma 2, della l. n. 127/1997 ha affrancato gli enti pubblici locali dall'adozione, in via regolamentare, di «criteri di trasparenza e adeguate forme di pubblicità per acquisire e valutare concorrenti proposte di acquisto». Per modo che, naturalmente, in mancanza di apposita disciplina regolamentare, l'alienazione del bene pubblico non può, comunque, derogare ai prescritti criteri e modalità trasparenti, a discapito dell'interesse pubblico ad una maggiore entrata, ove sia consentito a più soggetti di presentare offerta, precipuamente allorquando — come, appunto, nella specie — la presenza di altri confinanti sia facilmente rilevabile, considerata la modesta dimensione del reliquato stradale.

## Sez. II, 2 ottobre 2019, n. 1697 (rinnovo tacito ed automatico dei rapporti concessori – contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento euro-unitario e nazionale – disapplicazione da parte del giudice amministrativo)

In omaggio ai principi euro-unitari e nazionali di libertà di circolazione dei servizi, di *par condicio*, di imparzialità e di trasparenza, nonché in seguito alla soppressione, con l'art. 1, comma 18, del d.l. n. 194/2009, dell'istituto del 'diritto di insistenza', l'amministrazione concedente è obbligata ad assoggettare a procedura comparativa il rinnovo di una concessione demaniale, solo in tal modo risultando soddisfatto il prevalente interesse alla individuazione del soggetto contraente che offra migliori garanzie di positiva utilizzazione del bene per finalità di pubblico interesse.

Il divieto di rinnovo dei contratti scaduti, anche se sancito dalla legge con espresso riferimento agli appalti di lavori, servizi e forniture, esprime, infatti, un principio generale, estensibile anche alle concessioni di beni pubblici, siccome attuativo di un vincolo euro-unitario, il quale considera il rinnovo dei contratti pubblici scaduti come un contratto originario, necessitante della sottoposizione ai canoni dell'evidenza pubblica, atteso che la procrastinazione meccanica del termine originario di durata di un contratto ha l'effetto di sottrarre in maniera intollerabilmente lunga un bene economicamente contendibile alle dinamiche fisiologiche del mercato.

#### Sez. II, 4 novembre 2019, n. 1896 (decadenza concessione demaniale)

Il provvedimento di decadenza della concessione demaniale ai sensi dell'art. 47 del Codice della Navigazione richiede che l'Amministrazione motivi specificamente circa il "cattivo uso" del bene concesso; in particolare, individuando, in sede istruttoria, i relativi rilevanti presupposti fattuali che è onere della stessa Amministrazione qualificare, così definendo il "cattivo uso", al fine di giustificare l'adozione del provvedimento.

### Sez. II, 18 novembre 2019 n. 2022 (poteri del Comune su area concessa in occupazione)

E' illegittimo il provvedimento con il quale un Comune ha autorizzato il titolare di un esercizio di somministrazione di alimenti e bevande a realizzare un *dehors*, nel caso in cui l'area interessata dalla realizzazione di tale manufatto, ancorchè formalmente gravata da uso pubblico, sia di proprietà privata, e, in particolare, di un condominio; in tal caso, infatti, il potere autorizzatorio e/o concessorio deve ritenersi illegittimamente esercitato da parte dell'Ente locale, per travisamento dei fatti, nonché carenza dei relativi presupposti, di fatto e di diritto; e ciò sul rilievo che l'amministrazione comunale, titolare di una servitù di pubblico passaggio su un'area privata, può su di essa esercitare i soli poteri che siano rivolti a garantire e disciplinare l'uso generale da parte della collettività, nell'ambito del pubblico interesse giustificativo della servitù medesima, e, pertanto, ove non sia espressamente consentito dal titolo, non può concedere al singolo usi eccezionali e particolari su porzioni di detto immobile, come quello derivante dalla erezione di un chiosco per vendita di fiori, ovvero dalla installazione di un *dehor*.

#### EDILIZIA E URBANISTICA

#### Sez. II, 2 gennaio 2019, n. 1 (P.d.C. – Opere Varie)

Non occorre alcun titolo edilizio, risultando sufficiente una mera comunicazione, per una struttura bipiano in blocchi di laterizio, autoportante per il piano terra ed in gas beton per il primo piano, realizzata all'interno di un capannone e destinata ad uffici e deposito, collegata tramite una scala in ferro, dovendosi tale opera ricondurre alla previsione di cui all'art. 6, comma 2, lett. e-bis) del d.P.R. n. 380/2001, trattandosi di "modifiche interne di carattere edilizio sulla superficie coperta dei fabbricati adibiti ad esercizio d'impresa", sempre che non riguardino le parti strutturali.

Non possono essere qualificati tra gli interventi d'edilizia libera, ex art. 3 – comma 1 – lett. e.6 del d.P.R. n. 380/2001 (in quanto di volume inferiore al 20% dell'immobile principale), ovvero ex art. 6 – comma 1 – lett. e-bis del medesimo d.P.R., attesa la loro natura precaria, due containers in materiale metallico, ancorché di modeste dimensioni installati all'esterno di un capannone; infatti, la realizzazione di un "box-container", stabilmente appoggiato al terreno, pur nella precarietà dei materiali e se destinato a svolgere funzione pertinenziale, costituisce permanente alterazione del terreno ai fini urbanistico-edilizi e richiede, pertanto, il rilascio del previo titolo edilizio.

E'illegittima una ordinanza di demolizione e rimessa in pristino nel caso di realizzazione all'interno di un capannone (nella specie in una porzione dello stesso adibita a luogo di culto) di due depositi, una camera e servizi igienici, dovendo farsi rientrare gli stessi nell'ambito degli interventi di "edilizia libera", ex art. 6 del d.P.R. n. 380/2001, restando pertanto esclusa la necessità del permesso di costruire.

La tettoia necessita di un idoneo titolo allorché esula dai minimi contenuti che può avere un piccolo riparo aperto da tre lati, sì che essa costituisce spazio edificabile a tutti gli effetti quando viene realizzato un vero e proprio ambiente fruibile in via continuativa.

#### Sez. II, 7 gennaio 2019, n. 14 (A.S.I.)

Il concetto di urbanistica concerne il governo del territorio attraverso la potestà di pianificazione delle aree e non un'attività più ampia quale è quella intestata ai Consorzi per le aree di sviluppo industriale, volta a valutare anche i progetti economico-imprenditoriali che vengono presentati ai fini dell'insediamento, previa acquisizione coattiva delle are a ciò necessaire.

Il nulla osta del Consorzio per le aree di sviluppo industriale è momento preliminare, logicamente e cronologicamente, al ricorso al SUAP, necessario, quest'ultimo, ai fini urbanistico-edilizi.

La normativa che intesta ai Consorzi per le aree di sviluppo industriale la competenza esclusiva per la gestione dei procedimenti di assegnazione ed espropriazione delle aree e degli immobili costituisce disciplina speciale e derogatoria rispetto alle disposizioni di carattere generale dettate con il DPR n. 447/1998.

#### Sez. II, 22 gennaio 2019, n.153 (P.R.G. e conflitto d'interessi amministratori locali)

L'eventuale posizione di conflitto di interessi nella quale si trovino taluni amministratori locali, i quali avrebbero dovuto astenersi dal partecipare al voto sullo strumento urbanistico generale, in quanto proprietari di suoli direttamente attinti dalle scelte urbanistiche con esso effettuate, non determina l'integrale caducazione del piano, ma vizia unicamente le parti concernenti i suoli interessati dall'obbligo di astensione violato, con la conseguenza che il vizio può essere fatto valere soltanto da chi dimostri di essere titolare di uno specifico e qualificato interesse ancorato a situazioni di collegamento con detti suoli; di contro, un privato che sia danneggiato da una previsione urbanistica estranea al conflitto di interessi degli amministratori locali non può avvalersi di tale situazione di illegittimità per ottenere la caducazione dell'intero strumento urbanistico, non potendo ammettersi un generico interesse 'strumentale' alla riedizione dell'attività di pianificazione del territorio comunale, connesso alla semplice qualità di proprietario di un suolo comunque ricadente nel territorio medesimo, ancorché non inciso dagli atti censurati.

#### Sez. II, 24 gennaio 2019 n. 183 (C.i.l.a.)

E' illegittimo il provvedimento con il quale un Comune (nella specie, si trattava del Comune di Positano), ha ordinato al titolare di un esercizio di somministrazione di alimenti e bevande, di non dare inizio ai lavori di una c.i.l.a., consistenti nella installazione, sul vicino marciapiede, di tende laterali, ritraibili e stagionali, al fine di proteggere gli avventori dell'esercizio da vento e pioggia, nel caso in cui il manufatto consista in una struttura in alluminio anodizzato destinata ad ospitare tende retrattili in materiale plastico.

#### Sez. II, 19 febbraio 2019, n. 298 (Lastrico solare)

La sola posa di una pavimentazione su un lastrico solare già precedentemente accessibile dalle scale condominiali (senza peraltro che possa rilevarsi l'apposizione di ringhiere, parapetti o altre strutture), non può essere considerato un intervento di trasformazione da lastrico solare a terrazzo, non mutando la sua destinazione di utilizzo, stante l'inesistenza di altri manufatti che ne evidenzino la destinazione all'utilizzo per la presenza stabile di persone. La semplice posa in opera di pavimentazione è da qualificarsi come intervento di manutenzione straordinaria.

În termini di disciplina urbanistica, un lastrico solare è una parte di un edificio che, pur

praticabile e piana, resta un tetto, o quanto meno una copertura di ambienti sottostanti, mentre la terrazza è intesa come ripiano anch'esso di copertura, ma che nasce già delimitato all'intorno da balaustre, ringhiere o muretti, indici di una ben precisa funzione di accesso e utilizzo per utenti. Nel caso si realizzi un cambio di destinazione d'uso trasformando un solaio di copertura, per cui non è prevista la praticabilità, in terrazzo, mediante specifici interventi edilizi, è necessario il permesso di costruire, non essendo realizzabile detta trasformazione tramite semplice s. c. i. a. né tramite comunicazione di inizio lavori ex art. 6, d. P. R. n. 380 del 2001.

### Sez. II, 22 marzo 2019, n. 450 (rapporto tra pianificazione paesaggistica e urbanistica)

Mentre nella pianificazione paesaggistica non è dato imporre una precisa conformazione urbanistica alla proprietà privata, ma solo individuare le vocazioni urbanistiche ed edilizie astrattamente compatibili con la tutela e valorizzazione degli interessi paesaggistici, è alla pianificazione urbanistica che è riconosciuto il compito di individuare la vocazione funzionale (destinazione urbanistica) delle diverse zone del territorio.

I rapporti tra le due pianificazioni (paesaggistica e urbanistica) non si pongono in termini di gerarchia ma secondo ambiti di rispettiva competenza, il "piano di settore" non può tradursi nella diretta gestione dei profili demandati alla pianificazione di carattere generale.

#### Sez. II, 16 aprile 2019, n. 633 (ordine di demolizione – responsabile abuso)

L'ordine di demolizione non presuppone l'accertamento dell'elemento soggettivo integrante la responsabilità a carico del suo destinatario, nè è un provvedimento diretto a sanzionare un comportamento illegittimo da parte del trasgressore, ma costituisce un atto di tipo ripristinatorio avente la funzione di eliminare le conseguenze della violazione edilizia, attraverso la riduzione in pristino dello stato dei luoghi che consegue alla rimozione delle opere abusive. Ne consegue che, in materia di demolizione di abusi edilizi, la figura del responsabile dell'abuso non si identifica in colui che ha materialmente eseguito l'opera ritenuta abusiva, ma si riferisce, necessariamente, anche a colui che di quell'opera ha la materiale disponibilità e, pertanto, quale detentore, è in grado di provvedere alla demolizione, restaurando così l'ordine violato.

Un intervento abusivo che sia tale, per dimensioni e consistenza, da snaturare le caratteristiche dell'edificio originario è legittimamente sanzionato a termini dell'art. 31 (e non dell'art. 33), del T.U. Edilizia, che qualifica come interventi eseguiti in totale difformità del permesso di costruire quelli che comportano la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso per caratteristiche tipologiche, planovolumetriche o di utilizzazione da quello oggetto del permesso stesso, ovvero l'esecuzione di volumi edilizi oltre i limiti indicati nel progetto e tali da costituire un organismo edilizio o parte di esso con specifica rilevanza ed autonomamente utilizzabile, sanzionando con la rimozione o la demolizione – e, in caso di inottemperanza, con l'acquisizione di diritto del bene alla mano pubblica – l'esecuzione di interventi in assenza di permesso, in totale difformità dal medesimo, ovvero con variazioni essenziali, determinate ai sensi dell'art. 32.

Qualora fra il momento della realizzazione dell'abuso e l'adozione dell'ordine di demolizione trascorra un lasso di tempo considerevole, non può ritenersi sussistente alcuno stato di legittimo affidamento e, inoltre, l'Amministrazione non è tenuta in tal caso ad uno specifico onere di motivazione in quanto il decorso del tempo in realtà rafforza il carattere abusivo dell'intervento.

Il provvedimento con cui viene ingiunta la demolizione di un immobile abusivo, per la sua natura vincolata e rigidamente ancorata al ricorrere dei relativi presupposti in fatto e in diritto, non richiede motivazione in ordine alle ragioni di pubblico interesse (diverse da quelle inerenti al ripristino della legittimità violata) che impongono la rimozione dell'abuso: il principio in questione non ammette deroghe neppure nell'ipotesi in cui l'ingiunzione di demolizione intervenga a distanza di tempo dalla realizzazione dell'abuso, il titolare attuale non sia responsabile dell'abuso e il trasferimento non denoti intenti elusivi dell'onere di ripristino.

### Sez. II, 6 maggio 2019, n. 720 (proporzionalità della misura sanzionatoria e giurisprudenza Corte EDU)

Il giudice può sindacare la proporzionalità della misura sanzionatoria irrogata solo se il soggetto tale proporzionalità contesti sulla base degli elementi rilevanti della fattispecie. L'art. 31 del T.U.E. impone, nei casi ivi indicati, la vincolata irrogazione di una misura ripristinatoria senza riguardo a (e senza possibilità di scrutinio di) parametri di proporzionalità, se non nella successiva fase esecutiva e a condizione che la demolizione possa recare nocumento ad eventuali opere legittimamente edificate.

Secondo la Corte EDU, al fine di ritenere legittimo l'ordine di demolizione di un manufatto abusivo, che costituisce una grave forma di interferenza con il diritto al rispetto della propria casa, occorre pur sempre un adeguato esame della proporzionalità dell'esecuzione della demolizione rispetto all'interesse pubblico colto a garantire l'effettiva applicazione delle norme da valutarsi caso per caso.

#### Sez. II, 6 maggio 2019, n.724 (termine ultimazione lavori)

Il termine di ultimazione dei lavori assentiti con permesso di costruire non può considerarsi automaticamente sospeso in presenza di *factum principis*, quale, segnatamente, il sequestro penale dell'area di intervento, atteso che non è ipotizzabile nell'attuale sistema giuridico la sospensione automatica del titolo edilizio, essendo sempre necessaria, al fine di ottenere la sospensione, la presentazione di una formale istanza di proroga, cui deve seguire un provvedimento da parte della stessa amministrazione emittente il titolo edilizio, che accerti l'impossibilità del rispetto del termine ab origine fissato in conseguenza del *factum principis*.

### Sez. II, 14 maggio 2019, n. 755 (permesso di costruire convenzionato, lottizzazione abusiva e sanatoria)

L'art. 28 bis del d.p.r. n. 380/2001 è stato introdotto dall'art. 17 del d.l. n. 133/2014 (c.d. "decreto sblocca Italia"), conv. in l. n. 164/2014, al fine precipuo di consentire l'armonizzazione di aree edificate in maniera ingovernata (ossia in violazione o in assenza della pianificazione territoriale) con le esigenze di urbanizzazione primaria e secondaria conformemente ai prescritti standard minimi. La norma in parola, recependo una prassi diffusa anche a livello di legislazione regionale (Lombardia, Piemonte, Puglia), ha codificato una nuova figura di titolo edilizio, suscettibile di trovare spazio laddove, al di fuori della pianificazione attuativa, si renda comunque necessaria la strutturazione di un rapporto giuridico tra la parte privata e l'amministrazione pubblica relativamente a profili collaterali al contenuto abilitativo del permesso di costruire.

L'irrimediabilità dell'abuso lottizzatorio non costituisce un postulato ordinamentale assoluto. L'attività lottizzatoria abusiva – precipuamente allorquando si sia sostanziata non già nell'irreversibile frammentazione edificatoria del territorio in

violazione della sua conformazione normata ed originaria, bensì nell'alterazione delle previste destinazioni d'uso e dei connessi parametri dotazionali di urbanizzazione, la quale ben potrebbe essere rimediata recuperando gli standard necessari a soddisfare il fabbisogno indotto dall'ingovernata trasformazione funzionale dell'edificazione esistente – risulta suscettibile di riparazione, non già, però, in via autorizzatoria, bensì in via programmatorio-pianificatoria, previa valutazione globale della stessa secondo lo speciale meccanismo di cui agli artt. 29 e 35, comma 13, della l. n. 47/1985, ossia previa adozione di una variante di recupero allo strumento urbanistico generale.

#### Sez. II, 11 giugno 2019 n. 976 (Tettoia - Demolizione)

E' illegittimo l'ordine di demolizione di una tettoia realizzata in area parcheggio auto, con struttura in ferro e legno, motivato con riferimento al fatto che il manufatto è stato realizzato senza il preventivo rilascio del permesso di costruire, ove si tratti di tettoia aperta su tutti i lati e, in quanto tale, non costituente volume. Tale tipo di tettoia, infatti, deve qualificarsi come "interventi di ristrutturazione edilizia che non creano volumetria né incidono sui prospetti", rientranti nella disciplina della D.I.A. (secondo la denominazione utilizzata dal legislatore al momento dell'adozione del provvedimento impugnato); da ciò discende che la violazione dell'art. 22 D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 comporta, ai sensi dell'art. 37 del medesimo testo normativo, l'applicazione della "sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione degli interventi stessi" (mentre la più grave sanzione della demolizione prevista dall'art. 33 del D.P.R. 380/2001 è riservata agli interventi di più rilevante impatto urbanistico non assentiti o realizzati in totale difformità, previsti dall'art. 10 co. 1, lett. c).

#### Sez. II, 12 giugno 2019, n.981 (veranda)

La realizzazione di una veranda non precaria perché stabilmente infissa al suolo e tale da determinare, sotto il profilo edilizio, un aumento di volumetria, oltre che di superficie e sagoma, necessita del rilascio di un permesso di costruire; cosicché del tutto legittima si rivela l'ordinanza di demolizione dell'opera eseguita in assenza del prescritto titolo edilizio, non essendo configurabile il più mite trattamento della sanzione pecuniaria di cui all'art. 37 del d.p.r. n. 380/2001, previsto per la sola ipotesi di interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla SCIA.

#### Sez. II, 17 luglio 2019 n. 1298 (SCIA - Annullamento in autotutela)

E' illegittimo il provvedimento con il quale un Comune, a distanza di 9 mesi circa dal consolidamento di una segnalazione certificata di inizio attività (scia), presentata per il mutamento di destinazione d'uso di un immobile, da uffici a residenza, in forza di quanto previsto dall'art. 21 nonies della legge n. 241 del 1990 e s.m.i., ha annullato in autotutela la scia stessa, senza peraltro esternare le specifiche ragioni di pubblico interesse attuale e concreto, diverse dal ripristino della legalità violata, nonché le ragioni che hanno indotto la P.A. a disattendere le deduzioni del privato.

#### Sez. II, 18 luglio 2019, n.1315 (acquisizione)

L'accertamento dell'inottemperanza alla ingiunzione a demolire di cui al comma 4 dell'art. 31 D.P.R. n. 380/2001 deve avvenire mediante l'adozione di un atto avente valore provvedimentale, tale non potendosi ritenere il mero verbale "di accertamento" redatto dalla Polizia Municipale, il quale costituisce null'altro che un atto istruttorio,

interno al sub-procedimento sanzionatorio/acquisitivo di cui all'art. 31 comma 4 citato, meramente propedeutico all'adozione del "provvedimento", costituente titolo "per l'immissione nel possesso e per la trascrizione nei registri immobiliari, che deve essere eseguita gratuitamente".

La *ratio legis* sottesa alla fattispecie acquisitiva di cui all'art. 31 T.U.E. consiste nell'esigenza di provvedere, in via prioritaria, alla demolizione dell'opera abusiva, onde garantire il ripristino dell'ordine urbanistico-edilizio violato. Tant'è che, ai sensi del comma 5 del citato art. 31, la scelta discrezionale - da esercitare previa ponderazione degli interessi in gioco - di mantenere in essere gli abusi è stata attribuita dal legislatore al Consiglio Comunale quale mera opzione derogatoria rispetto alla "regola", coincidente con la necessaria demolizione, a cura della Dirigenza, delle opere edilizie insistenti *sine titulo* su terreni di proprietà privata.

Ne consegue che, ogni qual volta il proprietario/responsabile dell'abuso abbiano provveduto, sia pure in epoca successiva alla scadenza del termine di cui al comma 3 dell'art. 31 D.P.R. n. 380/2001, alla demolizione, con integrale ripristino dello stato dei luoghi, la fattispecie acquisitiva di cui ai commi 3 e 4 del citato art. 31 non è procedibile, attesa la sopraggiunta *restitutio in integrum* dell'ordine urbanistico-edilizio violato.

#### Sez. II, 5 agosto 2019 n. 1457 (Mutamento di destinazione d'uso)

E' illegittimo il diniego di mutamento di destinazione d'uso opposto dal Comune in ordine ad una istanza tendente ad ottenere il mutamento di destinazione d'uso di un bene immobile da commerciale/artigianale ad attività di lavorazione marmi, che sia fondato esclusivamente sul parere ASL secondo cui la nuova destinazione d'uso è incompatibile con il vincolo cimiteriale.

#### Sez. II, 4 settembre 2019, n. 1491 (sbancamenti – titolo edilizio)

Per *ius receptum*, le attività di movimento di terra, di sbancamento e di livellamento del terreno per usi diversi da quelli agricoli, laddove modifichino stabilmente la precedente conformazione naturale di un'area, in vista di un impiego non già meramente contingente, bensì prolungato nel tempo, concretano una trasformazione del territorio rilevante dal punto di vista urbanistico-edilizio, subordinata, come tale, al previo rilascio di apposito permesso di costruire sulla base della definizione generale di cui all'art. 3, comma 1, lett. e, del d.P.R. n. 380/2001.

Sez. II, 11 settembre 2019, n.1552 (abusi in zona vincolata e sanzione pecuniaria) In base all'art. 31, comma 4- bis del d.P.R. n. 380 del 2001 e ss.mm.ii. la sanzione pecuniaria è sempre inflitta nella misura massima, senza alcun margine di discrezionalità circa la sua graduazione, nel caso di abusi realizzati "sulle aree e sugli edifici" di cui all' art. 27, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, cioè solo su quelle "aree" e su quegli "edifici" ricadenti nelle tipologie vincolistiche specificamente e tassativamente indicate nella summenzionata disposizione. Ciò che viene sanzionato - nella misura massima di € 20.000,00 - dall'art. 31, comma 4- bis, del d.P.R. n. 380 del 2001 e ss.mm.ii. non è la realizzazione dell'abuso edilizio in sé considerato (nel qual caso, evidentemente, rileverebbe la consistenza e l'entità dello stesso), bensì (unicamente) la mancata spontanea ottemperanza all'ordine di demolizione legittimamente impartito dalla p.a. per opere abusivamente realizzate in zona vincolata, che è condotta (omissiva) identica, sia nel caso di abusi edilizi macroscopici, sia nell'ipotesi di più modesti abusi edilizi: il disvalore ( ex se rilevante) 'colpito' è l'inottemperanza all'ingiunzione di ripristino (legittimamente impartita dalla p.a.) inerente agli abusi in quelle particolari

(e circoscritte) "aree" ed in quei particolari (e circoscritti) "edifici" specificamente indicati nell'art. 27, comma 2 dello stesso d.P.R. n. 380 del 2001.

#### **Sez. 11 settembre 2019, n.1553 (portico)**

I porticati aperti su tre lati rivestono natura pertinenziale e, non comportando incrementi volumetrici, non alterano in modo significativo l'assetto del territorio, né incidono sul carico urbanistico esistente, pertanto restano sottratti, ove realizzati *sine titulo*, al regime demolitorio ex art. 31 del D.P.R. 380/2001.

#### Sez. II, 12 settembre 2019, n.1557 (prosecuzione lavori manufatti abusivi)

In presenza di manufatti abusivi non sanati né condonati, gli interventi ulteriori (sia pure riconducibili nella loro oggettività alle categorie della manutenzione straordinaria, del restauro e/o del risanamento conservativo, della ristrutturazione, della realizzazione di opere costituenti pertinenze urbanistiche) ripetono le caratteristiche di illegittimità dell'opera principale alla quale ineriscono strutturalmente, sicché non può ammettersi la prosecuzione dei lavori abusivi a completamento di opere che, in mancanza di sanatoria, devono ritenersi comunque abusive, con conseguente obbligo del Comune di ordinarne la demolizione.

Ciò non significa negare in assoluto la possibilità di intervenire su immobili rispetto ai quali pende l'istanza di condono, ma solo affermare che, a pena dell'assoggettamento alla medesima sanzione prevista per il manufatto abusivo di riferimento, tale possibilità di intervento deve esplicarsi nel rispetto delle procedure di legge, ossia, segnatamente, dell'art. 35 della l. n. 47/1985.

#### Sez. II, 2 ottobre 2019, n. 1699 (rete di recinzione)

E' illegittimo il provvedimento con il quale un Comune ha ordinato la demolizione di una rete di recinzione, motivato con riferimento al difetto del preventivo rilascio del permesso di costruire, nel caso in cui detta recinzione sia sorretta soltanto da aste metalliche infisse su un muro posto tra due immobili, realizzata senza opere murarie, al fine di delimitare la proprietà.

### Sez. II, 11 ottobre 2019, n.1728 (interventi di nuova costruzione - verifica distanza dai confini)

Ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. e) D.P.R. n. 380 del 2001, tutte le volte in cui, per le loro caratteristiche strutturali e dimensionali, sono idonei a determinare una trasformazione edilizia e urbanistica del territorio; tali interventi, peraltro, sono assoggettati alla verifica della distanza dai confini, quale parametro urbanistico integrativo rispetto a quello della distanza tra le costruzioni di cui all'art. 873 c.c.

#### Sez. II, 7 novembre 2019 n. 1934 (pergotenda)

Per configurare una c.d. "pergotenda", in quanto tale non necessitante di titolo abilitativo, occorre che l'opera principale sia costituita non dalla struttura in sé, ma dalla tenda, quale elemento di protezione dal sole o dagli agenti atmosferici, con la conseguenza che la struttura deve qualificarsi in termini di mero elemento accessorio, necessario al sostegno e all'estensione della tenda; non è invece configurabile una pergotenda se la struttura principale è solida e permanente e, soprattutto, tale da determinare una evidente variazione di sagoma e prospetto dell'edificio.

Nei casi in cui sia configurabile una "pergotenda", il relativo intervento è riconducibile nell'ambito della cd. attività edilizia di cui all'art. 6, comma 1, lett. e-quinquies D.P.R.

n. 380/2001 e all'all. 1 del D.M. 2.03.2018, la cui realizzazione non necessita del preventivo rilascio di un provvedimento abilitativo di natura urbanistico-edilizia, attesa l'assenza di qualsivoglia alterazione dell'assetto del territorio, considerata la mancata creazione di nuovi volumi ovvero superfici.

Nel caso di pergotenda, la cui struttura di sostegno è priva di parti in muratura nonché di stabili fissaggi al pavimento, giusta il disposto di cui al comma 1, lett. a) dell'art. 149 D.lgs. n. 42/2004, non occorre nemmeno il preventivo assenso dell'autorità preposta alla tutela del vincolo paesaggistico-ambientale, in quanto opera di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non altera lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici.

## Sez. II, 19 novembre 2019, n. 2033 (ordinanza di demolizione)

La mancata notifica del provvedimento di demolizione al proprietario del fondo non influisce sulla sua legittimità, attendo alla fase di integrazione dell'efficacia e non alla fase del perfezionamento dell'atto.

L'esistenza di un provvedimento di sequestro penale sul bene non rileva sula piano della legittimità del provvedimento di demolizione, non costituendo un impedimento assoluto alla sua esecuzione.

# Sez. II, 21 novembre 2019, n. 2055 (decadenza P.d.C. – mutamento d'uso da villaggio turistico a casa vacanze)

In materia edilizia, deve escludersi qualsiasi sospensione automatica del termine di durata del permesso di costruire, e, a maggior ragione, una sua automatica proroga, anche nell'eventualità in cui emerga la sussistenza del c.d. *factum principis* o di cause di forza maggiore.

L'interessato che voglia impedire la decadenza del titolo è sempre onerato della presentazione di una richiesta di proroga dell'efficacia del titolo stesso.

I termini del titolo abilitativo non sono rimessi, quanto alla loro durata, ad eventi contingenti e mutevoli, salva la possibilità che, alla scadenza prestabilita, la competente amministrazione possa nuovamente consentire la prosecuzione dell'attività di trasformazione già intrapresa e autorizzata.

Il mutamento della destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito salva diversa previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali.

La espressa destinazione tipologica prevista nello strumento urbanistico a "villaggio turistico" esclude la possibilità di mutamento della destinazione a "casa vacanze", pur rientrando le due tipologie nell'ambito della unica destinazione "extra-alberghiera".

# Sez. II, 23 dicembre 2019, n. 2240 (diritto di impresa, libertà di stabilimento e pianificazione urbanistica)

Il diritto di impresa deve necessariamente conciliarsi e misurarsi con l'attività di pianificazione urbanistica, che è funzione ancora pienamente attribuita all'amministrazione pubblica.

L'economia di mercato, su cui si fonda la normativa euro-unitaria, è qualificata come "sociale", nonché improntata al perseguimento di diversi interessi di primario rilievo (quali la dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani) e su principi quali il pluralismo, la non discriminazione, la tolleranza, la giustizia, la solidarietà, la parità tra donne e

uomini, dal che consegue la necessità di contemperamento tra i diversi interessi, ove confliggenti, e la mediazione tra gli stessi.

La pianificazione del territorio ben può prevedere limiti alla stabilimento di attività economiche in determinante zone del territorio urbano, salvaguardando, così, interessi di carattere storico, ambientale, paesaggistico, urbanistico e sanitario.

## **ELEZIONI AMMINISTRATIVE**

## Sez. I, 4 dicembre 2019, n. 2167 (natura giuridica verbale adunanza dei presidenti)

Nella materia del ricorso elettorale non si configura una ipotesi di inammissibilità del ricorso incidentale per mancata impugnazione del verbale dell'adunanza dei presidenti quando risulti impugnato il solo verbale delle sezioni elettorali.

Il verbale dell'adunanza dei presidenti non ha natura di 'atto consequenziale', rispetto ai verbali delle singole sezioni elettorali, che avrebbero natura di 'atti presupposti'.

Per la pacifica giurisprudenza amministrativa, tali nozioni sono rilevanti per escludere che un ricorso sia ammissibile, se non si sia impugnato un atto presupposto o sia improcedibile se non si sia impugnato un atto consequenziale. Esse riguardano, dunque, i casi in cui siano emessi due distinti provvedimenti, in conclusione di due diversi procedimenti collegati tra loro, oppure di due distinte fasi del medesimo procedimento, di per sé autonomamente lesivi (come avviene, in tal caso, quando si tratti delle varie fasi del procedimento espropriativo).

Nella specie, sia i verbali dei presidenti di sezione che il verbale dell'adunanza dei presidenti fanno parte della medesima sequenza procedimentale, al cui esito vi è la proclamazione degli eletti.

# ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ

# Sez. II, 13 novembre 2019, n. 1995 (rimborso dei costi di espropriazione e di urbanizzazione da parte degli assegnatari di aree pip)

L'approccio ermeneutico annoverante quale costo rimborsabile a carico dei beneficiari dell'espropriazione il valore venale attualizzato dei cespiti loro devoluti, costituente la posta principale di calcolo dell'indennizzo ex art. 42 bis, commi 1-3, del d.p.r. n. 327/2001, non può sospingersi sino ad inglobare entro il perimetro applicativo dell'art. 35, comma 12, della l. n. 865/1971 voci estranee a detta posta indennitaria, quali, segnatamente, la quota di aumento corrispondente alla (*medio tempore*) mutata destinazione urbanistica dei suoli, la quota di danni non patrimoniali, l'indennità per occupazione *sine titulo*, l'ammontare degli interessi e della rivalutazione monetaria, che, nella specie, a tenore del verbale di Conferenza di servizi del 19 luglio 2013 e del prospetto di liquidazione ad esso allegato, figurano espressamente computate ai fini della determinazione della somma da riconoscersi transattivamente al Campione.

Simili voci rivestono, infatti, connotazione e funzione unicamente risarcitoria del danno arrecato dall'occupazione illegittima, e non possono essere, quindi, attratte all'orbita almeno *lato sensu* 'remunerativo-indennitaria' del valore venale attualizzato dei beni espropriati. Ed opinare per esse diversamente porterebbe a tradire l'evocato indirizzo pretorio secondo cui il principio di copertura o pareggio finanziario sancito dall'art. 35, comma 12, della l. n. 865/1971 non consente di far ricadere i maggiori oneri direttamente ed esclusivamente derivanti dall'illecito costituito dall'occupazione illegittima e dalla trasformazione irreversibile dei suoli.

## Sez. II, 4 dicembre 2019, n. 2160 (risarcimento del danno)

In caso di illegittima detenzione, da parte della P.A., di un fondo di proprietà privata già oggetto di procedimento ablativo non ritualmente definito, la domanda di condanna al risarcimento del danno contiene la richiesta di accertamento del persistente illecito imputabile alla P.A. e di determinazione delle conseguenze di detto illecito.

La persistente occupazione del fondo da parte della P.A. in carenza di valido titolo costituisce illecito in quanto tale generatore di un obbligo risarcitorio, a compensazione del danno *in re ipsa* consistente nel mancato godimento del bene a cagione dell'illegittima occupazione, parametrato al mancato utile costituito dal possesso, in sa in proprio sia per interposta persona.

Tale danno deve coprire il solo valore d'uso del bene dal momento della sua illegittima occupazione fino alla giuridica regolarizzazione della fattispecie, ovvero fino alla restituzione dell'area o alla sua legittima acquisizione, confluendo, peraltro, in tale ultima ipotesi, la posta risarcitoria, in senso alto, nell'indennizzo dovuto per l'acquisizione sanante.

## PATROCINIO A SPESE DELLO STATO

## Sez. II, 28 gennaio 2019, n. 194

L'associazione che agisce per il perseguimento delle proprie finalità statutarie deve avvalersi delle risorse economiche costituite dal proprio patrimonio, il quale, se diventa insufficiente, deve essere rifuso dai propri associati, ma non può ricorrere al patrocinio a carico dello Stato come ordinaria fonte di finanziamento della propria "mission". L'ammissione al patrocinio a spese dello Stato è pur sempre subordinata all'indagine sulle capacità di spesa, non potendosi focalizzare solo sul reddito, al fine di garantire la parità di trattamento tra le associazioni e le persone fisiche. La valorizzazione del solo elemento reddituale condurrebbe, infatti, nel caso delle associazioni, alla generalizzata ammissione, in violazione del principio di valenza eurounitaria di parità di trattamento.

## PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO.

# Sez. II, 4 settembre 2019, n. 1509 (Procedimento amministrativo – annullamento – annullamento d'ufficio – ratio e presupposti)

L'annullamento d'ufficio del permesso di costruire richiede necessariamente un'espressa motivazione in ordine all'interesse pubblico concreto ed attuale al ripristino dello *status* quo ante, ai sensi dell'art. 21 nonies, l. n. 241 del 1990, preminente su quello privato alla conservazione del provvedimento, che giustifichi il ricorso al potere di autotutela della P.A., entro un termine ragionevole, non essendo, pure nella materia edilizia, sufficiente l'intento di operare un mero astratto ripristino della legalità violata. Perché la citata norma abbia un senso, è necessario non solo che l'interesse pubblico alla rimozione dell'atto viziato non coincida con la mera esigenza della restituzione all'azione amministrativa della legalità violata, ma anche che l'invocato interesse pubblico non si risolva nella semplice ed astratta ripetizione delle stesse esigenze regolative sottese all'ordine giuridico infranto: una motivazione siffatta finirebbe logicamente proprio per esaurire l'apprezzamento del presupposto discrezionale in un esame del mero riscontro della condizione vincolante (l'illegittimità dell'atto da annullare d'ufficio), con un palese (e inammissibile) tradimento della chiara volontà del legislatore. Una motivazione satisfattiva della presupposta esigenza regolativa consacrata nel testo dell'art. 21 nonies, deve, quindi, spingersi fino all'argomentata indicazione delle specifiche e concrete esigenze pubblicistiche che impongono l'eliminazione d'ufficio dell'atto viziato e non può certo risolversi in astratta affermazione dei medesimi interessi alla cui soddisfazione la norma violata risulta preordinata.

# Sez. I, 6 settembre 2019, n.1522 (accesso - conversione in istanza di accesso civico - esclusione)

Una domanda di accesso formulata ai sensi dell'art. 22 della Legge n. 241 del 1990, in assenza dei presupposti che ne legittimano la formulazione da parte dell'interessato, non può essere "convertita" in una istanza di accesso civico ai sensi del d. Lgs. n. 33 del 2013.

Nel caso in cui l'opzione dell'istante sia espressa per un determinato modello, resta precluso alla pubblica amministrazione – fermi i presupposti di accoglibilità dell'istanza-di diversamente qualificare l'istanza stessa al fine di individuare la disciplina applicabile; in correlazione, l'opzione preclude al privato istante la conversione in sede di riesame o di ricorso giurisdizionale.

# Sez. II, 27 settembre 2019, n. 1672 (accesso - diniego P.A. - limiti)

Alla P.A. non è consentito negare l'accesso agli atti opponendo ragioni di merito che ineriscono alla sfera valutativa dell'istante, né la P.A. può sostituire una propria valutazione circa la conferenza dell'atto richiesto alle esigenze conoscitive dell'istante, il collegamento dell'atto con la situazione soggettiva del titolare e l'esistenza di un concreta necessità di tutela.

Non è consentito alla P.A., in sede di accesso, un apprezzamento, nel merito, della fondatezza della pretesa e delle strategie difensive dell'interessato, fatte salve le ipotesi di istanze manifestamente emulative.

## Sez. II, 23 ottobre 2019, n. 1822 (accordi ex art. 11 l. n. 241/1990)

In tema di accordi ex art. 11 l. n. 241/1990 conclusi in funzione della programmata espropriazione, se è vero che, in pendenza della dichiarazione di pubblica utilità, le parti, nell'esercizio della propria autonomia negoziale, possono dar vita ad accordi aventi effetti obbligatori, sostitutivi del potere ablatorio, è altrettanto vero che l'efficacia di siffatti accordi e, quindi, delle rispettive obbligazioni, è condizionata dalla persistenza in capo all'amministrazione del potere espropriativo.

In presenza di moduli consensuali di definizione del procedimento espropriativo ad effetti meramente obbligatori, il perfezionamento delle successive fattispecie traslative deve, quindi, necessariamente, intervenire entro il termine di efficacia della dichiarazione di pubblica utilità, pena la sopravvenuta illegittimità dell'occupazione delle aree private eventualmente medio tempore perpetrata.

Ne consegue, ex art. 1421 c.c. (applicabile al caso in esame, in quanto rientrante tra "i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti" espressamente richiamati dall'art. 11, comma 2 l. n. 241/90) la nullità, ex art. 1418 e 1419 c.c., di quella clausola dell'accordo laddove le parti hanno convenuto che il trasferimento delle aree di proprietà del soggetto "inciso" sarebbe avvenuto "entro il termine che verrà indicato dal Comune in ragione delle esigenze di realizzazione del parcheggio pubblico riservato solo ed esclusivamente ad autovetture".

Ed invero, così concordando, le parti hanno, sostanzialmente, procrastinato sine die gli effetti della dichiarazione di pubblica utilità e ciò in aperta violazione della disposizione di cui all'art. 13 D.P.R. n. 327/2001 che sancisce la decadenza dal potere espropriativo della pubblica amministrazione decorso il quinquennio dal

momento in cui diventa efficace l'atto che dichiara la pubblica utilità dell'opera. Siffatta clausola contrattuale è, dunque, nulla per illeceità, ai sensi dell'art. 1418-1419 c.c., stante il palese contrasto della stessa con la norma imperativa summenzionata (art. 13, comma 4 D.P.R. n. 327/2001), la quale, circoscrivendo temporalmente l'efficacia della dichiarazione di p.u., decorsa la quale la pubblica amministrazione perde il potere ablatorio, è posta ad immediata e diretta tutela del valore costituzionale (art. 42 Cost.) ed euro-unitario (art. 1 del Protocollo addizionale della CEDU) del diritto di proprietà.

Sez. II, 18 novembre 2019, n. 2024 (accesso - diniego della P.A. - segretazione) Il regime di segretazione di cui all'art. 329 c.p.p. non costituisce motivo legittimo di diniego all'accesso ai documenti fintantoché gli stessi siano nella disponibilità dell'Amministrazione e il giudice che conduce l'indagine penale non li abbia acquisiti con provvedimento di sequestro.

L'effetto impeditivo scaturente dal provvedimento giudiziario di sequestro si verifica solo allorché l'Amministrazione, avendone fatto richiesta, non abbia ottenuto dall'Autorità giudiziaria procedente l'estrazione di copia consentita dall'art. 258 c.p.p.

## PROCESSO AMMINISTRATIVO

## Sez. II, 5 marzo 2019, n. 370 (intervento in giudizio)

Nel giudizio amministrativo, ai sensi dell'art. 28, comma 2, c. p. a., è, di norma, inammissibile l'intervento da parte del soggetto legittimato alla proposizione del ricorso autonomo poiché in contrasto con la regola secondo cui l'intervento *ad adiuvandum* ovvero *ad opponendum* può essere proposto solo da un soggetto titolare di una posizione giuridica collegata o dipendente da quella del ricorrente in via principale, e non anche da un soggetto portatore di un interesse che lo abilita a proporre ricorso in via principale.

## Sez. II, 6 maggio 2019, n. 720 (rilevanza q.l.c.)

La questione di costituzionalità è rilevante ove esplichi in concreto un'influenza sulla decisione che il giudice *a quo* dovrà adottare sulla controversia sottoposta alla sua cognizione.

## sez. II, 21 ottobre 2019, n. 1801 (ricorso collettivo)

E' inammissibile, malgrado l'inesistenza di posizioni conflittuali, anche solo potenziali, tra le parti istanti, il ricorso collettivo, introduttivo di plurime domande di accertamento, cumulativamente proposte, ove connotate da eterogeneità, in termini di *causa petendi* e *petitum* e, dunque, in presenza di una evidente alterità delle singole posizioni giuridiche sostanziali dedotte in giudizio.

Ciò a meno che non si ravvisi una connessione procedimentale ovvero funzionale, da accertarsi in modo rigoroso, onde evitare la confusione di controversie con conseguente aggravio dei tempi del processo, ovvero l'abuso dello strumento processuale per eludere le disposizioni fiscali in materia di contributo unificato, tale da giustificare la proposizione di un ricorso cumulativo.

# Sez. II, 13 novembre 2019, n. 1995 (estensione del sindacato giurisdizionale in materia di giurisdizione esclusiva)

La controversia avente per oggetto l'adempimento dell'obbligazione derivante dall'atto

negoziale traslativo del lotto PIP, riconducibile, come tale, ai 'moduli convenzionali di urbanistica', è da reputarsi devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. a), n. 2, b ed f, c.p.a..

## Sez. II, 18 novembre 2019, n. 2024 (processo telematico)

La possibilità di depositare con modalità telematica atti in scadenza è assicurata fino alle ore 24 dell'ultimo giorno consentito.

Il deposito telematico si considera, quindi, perfezionato con riguardo al giorno senza rilevanza preclusiva con riguardo all'ora.

# Sez. II, 4 dicembre 2019, n. 2160 (eccezione di prescrizione)

E' tardiva l'eccezione di prescrizione formulata solo in sede di udienza di discussione, costituendo eccezione sostanziale esulante dalla facoltà consentite alle parti in tale sede incidendo sul principio di parità delle parti nel processo al cui rispetto sono finalizzati i termini previsti nell'articolato codicistico.

# Sez. II, 23 dicembre 2019, n. 2240 (disapplicazione)

E' inammissibile la disapplicazione del provvedimento amministrativo presupposto, sia esso provvedimento particolare, plurimo, collettivo o atto amministrativo generale – che non sia stato oggetto di specifica impugnazione, neppure nel caso in cui l'atto in questione presenti profili di illegittimità derivanti dalla violazione di principi o norme di derivazione eurounitaria.

# PUBBLICA ISTRUZIONE - TUTELA DEI DIRITTI DEI DISABILI E DOCENTI DI SOSTEGNO

# Sez. I, 8 aprile 2019, n. 571 (spetta al giudice amministrativo la controversia relativa numero di ore di sostegno dell'alunno disabile)

Rientra nella ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nella materia dei pubblici servizi, la controversia relativa al diritto ad un adeguato numero di ore di sostegno dell'alunno disabile, ciò in quanto spetta alla giurisdizione amministrativa esclusiva la tutela dei diritti cd. fondamentali tutelati dalla Costituzione, anche quando la relativa lesione sia dedotta come effetto di un comportamento materiale, espressione di poteri autoritativi dell'Amministrazione.

# Sez. I, 1° agosto 2019, n. 1452 (alunno minore affetto da autismo – diritto di assistenza)

Nella diagnosi funzionale e nel profilo dinamico funzionale del minore, oltre all'insegnante di sostegno finalizzato alla piena integrazione nel gruppo di classe, al minore affetto da autismo, deve essere riconosciuta l'assistenza specialistica di cui all'art. 13 legge n. 104/92 e l'assistenza di aiuto personale di cui all'art. 9 della stessa legge n. 104/92.

Il predetto principio trova fondamento nella consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato (*ex plurimis* sentenza n. 2023 del 2017) e della Corte Costituzionale (Corte Costituzionale n. 275 del 2016) e costituisce espressa attuazione dei diritti del minore diversamente abile.

# Sez. II, 16 aprile 2019, n. 628 (esaurimento tetto di spesa – prestazioni erogate – natura giuridica)

Dopo la comunicazione di esaurimento del tetto di spesa le eventuali prestazioni erogate dall'operatore sanitario accreditato sono extracontrattuali e, pertanto, sono escluse dalla possibilità di ottenere alcuna remunerazione, posto che, per disposizione imperativa dettata dall'art. 8- quater del d.lgs. n. 502/1992, non può essere posto a carico del SSR il pagamento di prestazioni erogate al di fuori degli accordi contrattuali, nonostante la qualità di soggetto accreditato.

## Sez. II, 21 novembre 2019, n. 2054 (tetto di spesa - prestazioni sanitarie 'overbudget')

Il sistema di regressione tariffaria per le prestazioni sanitarie 'overbudget' è anch'esso espressione del potere autoritativo di fissazione dei tetti di spesa e di controllo pubblicistico della spesa sanitaria e si giustifica sia con la considerazione che, ove venisse consentito lo sforamento dei tetti complessivi di spesa fissati, il potere di programmazione regionale ne risulterebbe vanificato, sia con la considerazione che i soggetti erogatori delle prestazioni possono comunque effettuare le opportune programmazioni della rispettiva attività sulla base delle risorse loro assegnate.

L'eventuale previsione regionale in tema di monitoraggio della spesa sanitaria, attuata mediante l'istituzione di tavoli tecnici, non costituisce condizione per l'efficacia e la vincolatività del complessivo sistema di programmazione cui accede il computo finale della regressione tariffaria unica, ma costituisce, al più, momento di coinvolgimento delle rappresentanze di categoria alla fase di programmazione dei tetti di spesa (con i relativi importi) e di individuazione delle metodologie di rendicontazione della spesa sostenuta; cosicché l'atto disponente la regressione non necessita del coinvolgimento individualizzato dei singoli operatori del settore.

## **UNIVERITA'**

# Sez. I, 31 maggio 2019, n. 915 (natura giuridica diploma di laurea e annullamento di ufficio)

Il diploma di laurea ha natura di atto costitutivo di *status;* pertanto, non può essere assimilato né ad un atto autorizzativo, né ad un atto attributivo di vantaggi economici, con la conseguenza che, nel caso di annullamento di ufficio, non trova applicazione l'art. 21 *nonies* della legge n. 241/90 e, in particolare, la previsione normativa secondo cui l'atto non può più essere annullato decorso il termine di 18 mesi dal conseguimento.

E'legittimo il decreto con il quale il Rettore della Università ha disposto l'annullamento delle risultanze concernenti il superamento di quattro esami del corso di studi, nonché del diploma di laurea ed ha ordinato la restituzione della relativa pergamena, facendo riferimento al fatto che lo studente interessato: a) non ha presentato la cosiddetta prenotazione per sostenere l'esame; b) non ha prodotto alcun atto da cui si possa desumere l'avvenuto superamento di alcuni esami; c) non ha indicato il docente che lo ha esaminato; d) è emerso che la registrazione degli esami risultava essere avvenuta con interventi manuali da parte di un impiegato amministrativo, in deroga alla verbalizzazione degli esami con firma digitale prevista dalla normativa vigente.

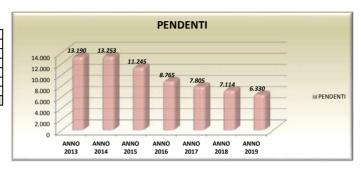
#### RICORSI DEPOSITATI DAL 2013 AL 2019

ANNO 2013	2.431
ANNO 2014	2.827
ANNO 2015	2.908
ANNO 2016	2.202
ANNO 2017	1.819
ANNO 2018	2.011
ANNO 2019	1.991
MEDIA ANNITA DEDOCITI	2 212



#### RICORSI PENDENTI DAL 2013 AL 2019

ANNO 2013	13.190
ANNO 2014	13.253
ANNO 2015	11.245
ANNO 2016	8.765
ANNO 2017	7.805
ANNO 2018	7.114
ANNO 2019	6.330
DIFFERENZA 2013 - 2019	-6.860



#### RICORSI DEFINITI DAL 2013 AL 2019

ANNO 2013	4.554
ANNO 2014	2.673
ANNO 2015	3.873
ANNO 2016	3.997
ANNO 2017	2.696
ANNO 2018	2.826
ANNO 2019	2.754
MEDIA ANNUA DEFINITI	3.339



#### RICORSI DEPOSITATI PER CLASSIFICAZIONE 2018/2019

			VARIAZIONE
	2018	2019	2019/2018
ACCESSO AI DOCUMENTI	32	40	8
AGRICOLTURA E FORESTE	8	6	-2
AMBIENTE	24	38	14
ANTICHITA' E BELLE ARTI	0	4	4
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	103	103	0
AUTORITA' INDIPENDENTI (ATTIVITA', ORGANIZZAZIONE)	0	0	0
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	199	181	-18
CACCIA E PESCA	1	1	0
CARABINIERI	0	0	0
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	0	2	2
COMMERCIO, ARTIGIANATO	48	20	-28
COMUNE E PROVINCIA	31	54	23
DEMANIO STATALE, REGIONALE	11	16	5
EDILIZIA ED URBANISTICA	710	631	-79
ELEZIONI	4	5	1
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	5	8	3
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	336	538	202
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	67	48	-19
FARMACIA	10	5	-5
FORZE ARMATE .	0	1	1
INQUINAMENTO	3	2	-1
ISTRUZIONE	17	25	8
MAGISTRATI	0	1	1
NON ASSEGNATA	31	27	-4
NOTAI	0	0	0
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	26	15	-11
POLIZIA DI STATO	0	0	0
PROFESSIONI E MESTIERI	19	4	-15
PUBBLICO IMPIEGO	84	72	-12
REGIONE	1	1	0
REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	0	0	0
SERVIZI PUBBLICI	3	7	4
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	34	31	-3
SICUREZZA PUBBLICA	90	56	-34
STRANIERI	101	24	-77
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	13	25	12
VITTIME DEL DOVERE	0	0	0
VOCIPRESENTI NELLA CLASSIFICAZIONE UTILIZZATA NEL PERIODO DI SPERIMENTAZIONE PAT	0	0	0
Totale	2.011	1.991	-20

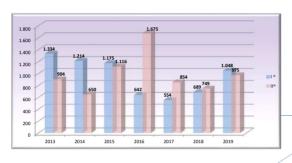
#### CONTRIBUTO UNIFICATO ANNI 2018/2019

ANNO	IMPORTO
2018	1.385.249,00 €
2019	1.390.363,00 €
INCREMENTO IN EURO	5.114.00 €

## TAV. 3

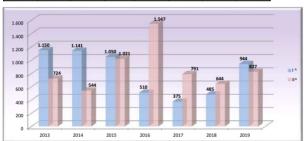
#### SENTENZE (Sont + Sont Brow) DUBBLICATE DAI 2012 AL 2015

SEZ	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	MEDIA
1^	1.334	1.214	1.175	642	554	689	1.048	951
IIv	904	650	1.116	1.675	854	749	975	989
Totale	2.238	1.864	2.291	2.317	1.408	1.438	2.023	



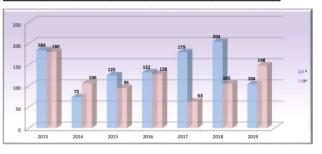
#### SENTENZE PUBBLICATE DAL 2013 AL 2019

							R	
SEZ	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	MEDIA
1^	1.150	1.141	1.050	510	375	485	944	808
II^	724	544	1.021	1.547	791	644	827	871
Totale	1.874	1.685	2.071	2.057	1.166	1.129	1.771	



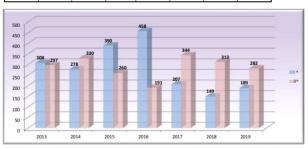
### SENTENZE BREVI PUBBLICATE DAL 2013 AL 2019

	¥							
SEZ	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	MEDIA
1^	184	73	125	132	179	204	104	143
IIv.	180	106	95	128	63	105	148	118
Totale	364	179	220	260	242	309	252	



ORDINANZE CAUTELARI PUBBLICATE DAL 2013 AL 2019

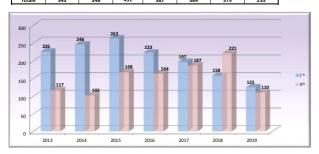
SEZ	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	MEDIA
1^	308	278	390	458	207	149	189	283
II^	297	330	260	191	344	313	282	288
Totale	605	608	650	649	551	462	471	



## TAV. 4

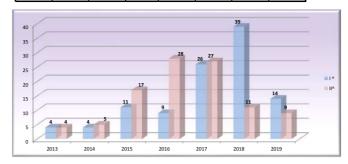
#### ORDINANZE COLLEGIALI PUBBLICATE DAL 2013 AL 2019

SEZ	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	MEDIA
1^	226	246	263	223	197	158	125	205
II^	117	102	168	164	187	221	110	153
Totala	242	240	421	207	204	270	225	



DECRETI PRESIDENZIALI PUBBLICATI DAL 2013 AL 2019

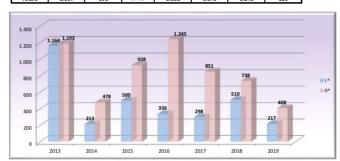
SEZ	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	MEDIA
1^	4	4	11	9	26	39	14	15
llv	4	5	17	28	27	11	9	14
Totale	8	9	28	37	53	50	23	



TAV. 6

DECRETI DECISORI PUBBLICATI DAL 2013 AL 2019

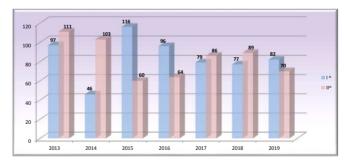
SEZ	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	MEDIA
1^	1.164	213	500	336	298	510	217	463
II^	1.193	478	928	1.245	851	738	408	834
Totale	2.357	691	1.428	1.581	1.149	1.248	625	



TAV. 7

DECRETI CAUTELARI PUBBLICATI DAL 2013 AL 2019

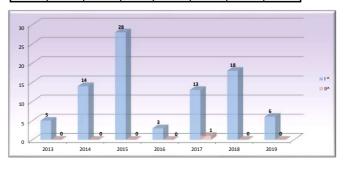
SEZ	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	MEDIA
1^	97	46	116	96	79	77	82	85
ll^	111	103	60	64	86	89	70	83
Totale	208	149	176	160	165	166	152	



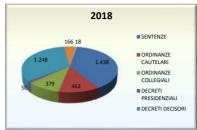
TAV. 8

DECRETI INGIUNTIVI PUBBLICATI DAL 2013 AL 2019

SEZ	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	MEDIA
I.v	5	14	28	3	13	18	6	12
II^	0	0	0	0	1	0	0	0
Totale	5	14	28	3	14	18	6	



PROVVEDIMENTI/ANNO	2018	2019
SENTENZE	1.438	2.023
ORDINANZE CAUTELARI	462	471
ORDINANZE COLLEGIALI	379	235
DECRETI PRESIDENZIALI	50	23
DECRETI DECISORI	1.248	625
DECRETI CAUTELARI	166	152
DECRETI INGIUNTIVI	18	6
TOTALE	3.761	3.535





#### TAV. 9

#### SENTENZE TOTALI APPELLATE ANNI 2013/2019

APPELLI 2013	APPELLI 2014	APPELLI 2015	APPELLI 2016	APPELLI 2017	APPELLI 2018	APPELLI 2019	MEDIA ANNO
382	195	278	166	163	125	194	215

ANNO PROVV. TAR	PROVV. APPELLATO	N.RO PROVV.	CDS (agg.	% DISCUSSI AL CDS SU PROV. TAR 2018 APP.
	Sentenza	99	52	52,5%
2018	Ord.Coll.	6	2	33,3%
2018	Sent.Breve	26	22	84,6%
	Sospensiva	76	71	93,4%

La percentuale è riferita alla data della presente estrazione



ANNO PROVV. TAR	PROVV. APPELLATO	N.RO PROVV.	CDS (agg.	% DISCUSSI AL CDS SU PROV. TAR 2019 APP.
	Sentenza	149	46	30,9%
2019	Ord.Coll.	6	5	83,3%
2019	Sent.Breve	45	28	62,2%
	Sospensiva	84	73	86,9%



ESIT	I DEL CDS SU PROV. TAR 2018 APPELLATI	
ORDINANZA CAUTELARE	ACCOGLIE	23
ORDINANZA CAUTELARE	DICHIARA ESTINTO	1
ORDINANZA CAUTELARE	INTERLOCUTORIO/A	1
ORDINANZA CAUTELARE	PRENDE ATTO RINUNZIA ALLA ISTANZA CAUTELARE	2
ORDINANZA CAUTELARE	RIUNISCE	1
ORDINANZA CAUTELARE	RESPINGE	43
	_	71
ORDINANZA COLLEGIALE	ACCOGLIE	1
ORDINANZA COLLEGIALE	DICHIARA IMPROCEDIBILE	1
		2
SENTENZA	ACCOGLIE	20
SENTENZA	DICHIARA INAMISSIBILE	1
SENTENZA	DICHIARA IRRICEVIBILE	1
SENTENZA	INTEGRAZIONE DEL CONTRADITTORIO	1
SENTENZA	PRENDE ATTO RINUNZIA IST. CAUTELARE	2
SENTENZA	RESPINGE	26
SENTENZA	SOSPENDE GIUDIZIO	1
	_	52
SENTENZA BREVE	ACCOGLIE	9
SENTENZA BREVE	INTERLOCUTORIO/A	1
SENTENZA BREVE	RIUNISCE	2
SENTENZA BREVE	RESPINGE	10
	_	22

ESITI DEL CDS SU PROV. TAR 2019 APPELLATI									
ORDINANZA CAUTELARE	ACCOGLIE	58							
ORDINANZA CAUTELARE	DICHIARA ESTINTO	1							
ORDINANZA CAUTELARE	RINVIA AL TAR PER LA FISSAZIONE	2							
ORDINANZA CAUTELARE	RINUNZIA ALLA ISTANZA CAUTELARE	3							
ORDINANZA CAUTELARE	RIUNISCE	2							
ORDINANZA CAUTELARE	RESPINGE	66							
ORDINANZA CAUTELARE	DICHIARA IMPROCEDIBILE	1							
ORDINANZA CAUTELARE	FISSA UDIENZA PUBBLICA	1							
		134							
ORDINANZA COLLEGIALE	ACCOGLIE	1							
ORDINANZA COLLEGIALE	INTERLOCUTORIO/A	3							
ORDINANZA COLLEGIALE	REGOLA COMPETENZA	1							
ORDINANZA COLLEGIALE	CANCELLA DAL RUOLO	1							
		6							
SENTENZA	ACCOGLIE	1							
SENTENZA	ACCOGLIE PARZIALMENTE	2							
SENTENZA	RESPINGE	6							
		17							
SENTENZA BREVE	ACCOGLIE	1							
SENTENZA BREVE	RESPINGE	1							
SCIVILINEA DICEVE	RESTINGE	2							

### CALCOLO TEMPI MEDI ATTIVITA' GIURISDIZIONALE

	PRIMA DECI	SIONE COLL.	DEF	INITI	DEFINITI NEL CAUTELARE			
	Tutti le	classif.	Tutti le	classif.	Tutti le	classif.		
	tipologie	Appalti	tipologie	Appalti	tipologie	Appalti		
2013	268	223	310	148	58	37		
2014	297	186	329	203	52	26		
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		

# Tribunali Amministrativi Regionali Prospetto riepilogativo - Anno 2019 Ricorsi definiti

	149.958		3				0 - 66.684		50.874			Pendenti	0 Definiti	Pervenutii			Ricorsi definiti	avort hrove		con dec. decis.		2.209	D. Maria	200	37.401					
1		1.0	160.000	140 000		120.000	100.000	80.000		in the same	40.000	20.000		-	-				10	10		19.847		-	20	7007		~		T <sub>0</sub> ,T
	Ricorsi pendenti al 31.12.2019	2.036	611	698	2.832	1.436	14.307	6.330	2.452	507	249	2.754	50.767	2.513	2.237	7.350	2.666	715	2.436	3.966	3.031	2.465	15.137	9.393	5.178	327	114	1.503		32
	Totale	749	310	834	2.431	1.203	6.562	2.754	1.328	324	591	911	18.444	1.119	1.337	3.551	666	499	1.301	1.871	2.037	1.102	7.851	3.187	2.165	302	183	819	STATE OF PERSONS ASSESSMENT	51
ıiti	con altri provv.ti	09	30	47	68	89	187	113	52	13	3	30	919	13	76	115	22	20	43	73	44	16	194	212	48	1	1	20	-	0
Ricorsi definiti	con dec.	110	6	19	514	487	1.241	618	398	09	43	266	6.324	150	253	1.006	355	24	158	315	147	226	5.307	581	209	19	14	117		2
Rico	con sent. breve	64	24	29	473	52	432	252	255	25	193	201	2.503	116	292	434	159	43	101	208	125	69	315	300	181	12	17	15		2
	con sent.	515	247	629	1.355	575	4.702	1.771	949	199	352	414	9.001	840	992	1.996	463	382	666	1.275	1.721	791	2.035	2.094	1.427	270	151	299		47
	Ricorsi pervenuti	539	409	579	2.006	759	5.168	1.991	1.008	327	399	780	16.307	939	946	2.812	574	392	1.123	1.618	1.705	929	2.096	2.835	1.671	251	182	666		51
	Ricorsi pendenti al 31.12.2018	2.222	527	1.143	3.260	1.777	15.585	7.114	2.766	497	453	2.842	53.099	2.741	2.650	8.150	3.112	922	2.634	4.211	3.345	2.641	21.119	9.577	5.691	384	113	1.280		32
	Sede	TAR ABRUZZO L'AQUILA	TAR ABRUZZO PESCARA - Sezione st.	TAR BASILICATA POTENZA	TAR CALABRIA CATANZARO	TAR CALABRIA REGGIO CALABRIA - Sez.st.	TAR CAMPANIA NAPOLI	TAR CAMPANIA SALERNO - Sez.st.	TAR EMILIA-ROMAGNA BOLOGNA	TAR EMILIA-ROMAGNA PARMA - Sez.st.	TAR FRIULI-VENEZIA GIULIA TRIESTE	TAR LAZIO LATINA - Sezione staccata	TAR LAZIO ROMA	TAR LIGURIA GENOVA	TAR LOMBARDIA BRESCIA - Sez.st.	TAR LOMBARDIA MILANO	TAR MARCHE ANCONA	TAR MOLISE CAMPOBASSO	TAR PIEMONTE TORINO	TAR PUGLIA BARI	TAR PUGLIA LECCE - Sez.st.	TAR SARDEGNA CAGLIARI	TAR SICILIA CATANIA - Sez.st.	TAR SICILIA PALERMO	TAR TOSCANA FIRENZE	TAR TRENTINO A. ADIGE BOLZANO - Sez. Aut.	TAR TRENTINO ALTO ADIGE TRENTO	TAR UMBRIA PERUGIA		TAR VALLE D AOSTA AOSTA



Palazzo del Reichstag - Berlino Sede del Parlamento tedesco

