



**Giustizia Amministrativa
Tribunale Amministrativo Regionale
per l'Emilia-Romagna
Sezione di Parma**

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2018

Relazione d'apertura dell'anno giudiziario del Presidente

Dott. Sergio Conti

Rivolgo alle Autorità civili, militari e religiose intervenute il più cordiale saluto.

Ringrazio per la presenza fra noi oggi il Cons. Sergio Zeuli, componente del CPGA, e il Cons. Gabriele Carlotti, rappresentante del Segretariato generale della G.A.

Un benvenuto particolare a tutti gli avvocati - del libero foro e delle amministrazioni pubbliche - presenti a questa inaugurazione non come meri spettatori ma come coprotagonisti del giudizio amministrativo.

La cerimonia d'inaugurazione dell'anno giudiziario - come ho affermato nelle precedenti relazioni - è sì un rito, come tale ricolmo di significato simbolico, ma altresì un'occasione di confronto: con gli avvocati, con la società (e le Istituzioni che da essa promanano) in ordine ai temi ed ai problemi di quel particolare profilo della funzione giurisdizionale che attiene all'azione amministrativa.

Invero, la relazione è lo strumento con cui il Tribunale rende conto di come ha esercitato i propri compiti istituzionali nell'anno decorso, permettendo di verificare se quanto è stato fatto sia in linea con gli impegni assunti per assicurare il perseguimento dell'obiettivo dell'efficienza del servizio.

Per converso, gli interventi programmati che seguiranno consentono agli avvocati e agli studiosi di diritto di far sentire la loro voce, in uno

scambio di opinioni che costituisce sempre reciproco arricchimento, ferma restando la chiara distinzione dei ruoli.

Ricognizione della situazione

Sono giunto alla mia terza relazione - decorsi ormai oltre due anni dal mio insediamento a Parma - e posso con soddisfazione rilevare come, a fronte delle gravi difficoltà iniziali, la Sezione staccata, grazie al corale impegno di tutti i protagonisti, sia avviata ad una condizione di stabilità che, pur in presenza delle criticità che verrò ad esporre, appare comunque in grado, alla luce dei lusinghieri risultati raggiunti in tema di produttività e di drastica riduzione dell'arretrato, di manifestare un soddisfacente livello di rendimento della funzione giurisdizionale.

Per tutto l'anno 2017 la Sezione ha potuto operare - in forza della prosecuzione dell'applicazione della Collega Verlengia - con uno stabile Collegio giudicante.

Con l'anno 2018, si presume dal mese di marzo, sarà assegnato un nuovo magistrato in pianta stabile (vincitore dell'ultimo concorso per referendario).

In tal modo sarà definitivamente ripristinata la situazione fisiologica del numero di magistrati previsto in pianta organica per la sede di Parma.

Ringrazio la cons. Verlengia per il rilevante apporto - caratterizzato da acume giuridico ed estrema laboriosità - dato nel lungo periodo di applicazione presso la nostra sede.

L'attività giurisdizionale svolta

Nel decorso anno 2017 sono stati definiti 523 ricorsi a fronte della presentazione di 325, sicché al 31.12.2017 ne risultavano giacenti 594, rispetto ai 777 alla stessa data del 2016, con una riduzione della pendenza di 183 (pari al 23,55%).

E' un dato molto significativo e di soddisfazione, posto che la percentuale di abbattimento dei gravami conseguita per l'anno 2017 ci colloca al quarto posto fra tutte le sedi dei TAR, ben al di sopra della media nazionale che si assesta attorno all'11%.

Nel rinviare, per ogni approfondimento, alle statistiche e alle tabelle allegate, mi preme rilevare che sono stati raggiunti risultati di grande rilievo sotto il profilo sostanziale.

Nel decorso anno sono state emesse, in sede collegiale:

- n. 273 sentenze ordinarie;
- n. 78 sentenze in forma abbreviata ex art. 60 c.p.a. all'esito della camera di consiglio fissata per la trattazione dell'istanza cautelare, nella quasi totalità (delle quali solamente 3 sono dichiarative dell'improcedibilità e 7

del difetto di giurisdizione, le rimanenti essendo di definizione della controversia “nel merito”);

- n. 142 ordinanze cautelari.

In via monocratica presidenziale, sono stati emessi: n. 144 decreti decisori che hanno definito, ex art. 85 c.p.a., ricorsi per estinzione o improcedibilità; n. 37 decreti cautelari urgenti.

Il numero degli appelli proposti avverso le ordinanze cautelari rese dalla Sezione è stato di 21, di cui solo 4 riformate, rispetto alle 22 di cui 4 riformate dell'anno precedente.

Le sentenze (ordinarie e in forma abbreviata) appellate al Consiglio di stato nel 2017 sono state 66, pari al 18,8% di quelle emesse.

Si conferma quindi che - conformemente al dato nazionale - un'elevata percentuale delle decisioni emesse in primo grado non è oggetto d'appello.

Se si considera che il Collegio giudicante è costituito da tre soli magistrati, non solo è stata tempestivamente assicurata la tutela cautelare e l'espletamento dei riti camerale accelerati, ma si è fornita risposta rapida a tutte le domande di prelievo e si è inciso in modo efficace sull'arretrato pendente.

Ringrazio i colleghi Poppi e Verlengia per l'impegno professionale profuso e per la generosa disponibilità dimostrata attraverso la predisposizione di un considerevole numero di sentenze in forma

abbreviata, che hanno consentito di risolvere in via definitiva in termini strettissimi una serie di questioni, anche di non agevole definizione, così assicurando una rapidissima soluzione delle controversie.

Le sentenze più rilevanti

Fra le sentenze più rilevanti pubblicate nell'anno 2017 - rinviando per una più compiuta ricognizione all'allegata rassegna di giurisprudenza - segnalo:

- la n. 87 del 6 marzo 2017 (est. Verlengia), che ha tratteggiato le caratteristiche peculiari delle c.d. informative antimafia;
- la n. 263 del 17 luglio 2017(est. Poppi), che ha evidenziato la obbligatorietà della preventiva autorizzazione da parte del Rettore per lo svolgimento di incarichi esterni retribuiti da parte dei docenti universitari;
- la n. 316 del 16 ottobre 2017 (est. Poppi) - che ha pronunciato sul ricorso proposto dal precedente gestore del servizio di trasporto pubblico a Parma, annullando l'aggiudicazione della gara - nella quale sono affrontate numerose e complesse problematiche di diritto (a partire dal divieto di commistione fra elementi tecnici ed elementi economici nell'offerta);
- la n. 330 del 25 ottobre 2017 (est. Verlengia), nella quale viene interpretato il contenuto di una convenzione attuativa,

escludendo che, in assenza di espressa pattuizione al riguardo, possa sussistere l'obbligo per il privato di cessione gratuita di aree esterne all'ambito interessato dall'edificazione, per la realizzazione di opere di interesse generale;

- la n. 355 dell'8 novembre 2017 (est. Poppi), che ha affrontato il dibattuto tema della possibilità di una regolarizzazione postuma del DURC senza effetti sugli esiti delle gare, aderendo alla posizione più restrittiva espressa dalla Adunanza Plenaria n. 5/2016;
- la n. 401 del 15 dicembre 2017 (est. Verlengia) che ha trattato dei criteri interpretativi della normativa che ha disciplinato il trasferimento di appartenenti al disciolto Corpo Forestale dello Stato, soffermandosi in particolare sui criteri per disporre l'assegnazione ai VVFF piuttosto che ai Carabinieri.

I ricorsi proposti nel 2017

Il forte calo degli atti di ricorso proposti che aveva caratterizzato l'anno 2016 (-18,63 %) si è arrestato e la situazione è rimasta sostanzialmente stabile. Infatti, nel 2017 sono stati presentati 323 ricorsi (cui si aggiungono 38 atti di motivi aggiunti) rispetto ai 324 (con 40 atti di motivi aggiunti) del 2016.

Venendo a esaminare la ripartizione per materie dei ricorsi proposti nel 2017, va rilevato che i gravami in tema di stranieri si sono confermati come la prima materia (71 ricorsi), registrando però un regresso rispetto ai 77 ricorsi proposti l'anno precedente.

In aumento invece il contenzioso in tema di provvedimenti di P.S., passato da 30 del 2016 a 40 nel decorso anno.

Sostanzialmente stabile il numero dei ricorsi afferenti l'edilizia e l'urbanistica (da 42 nel 2016 a 45 del 2017); analogamente di quanto avvenuto per il settore degli appalti pubblici (26 ricorsi nel 2016, 28 nel 2017).

Va segnalato, in controtendenza rispetto al recente passato, l'incremento dei gravami proposti in tema di pubblico impiego, militari e forze di polizia (passati da 21 nel 2016 a 38 nel 2017).

Preoccupa il permanere anche nel 2017 di un considerevole numero di ricorsi in ottemperanza (24), quasi tutti relativi alla mancata esecuzione, da parte del Ministero della Salute, delle sentenze del giudice del lavoro recanti condanna al pagamento degli indennizzi per danni da emotrasfusione.

Tale fenomeno si è verificato nonostante che, già a partire dal 2016, il Collegio abbia sempre disposto la trasmissione di copia delle sentenze di accoglimento alla Procura regionale della Corte dei conti, in quanto fonte

di danno erariale. Permane quindi un incomprensibile sordità, a livello ministeriale, su una tematica che non solo viola i principi giuridici dell'ordinamento, ma dimostra anche insensibilità su una questione di rilevanza umana e sociale.

Il programma di smaltimento dell'arretrato

In applicazione dell'art. 37 del d.l. n. 98 del 2011 e della direttiva del 13.9.2011 della 3° commissione del CPGA, anche per il decorso anno è stato attivato uno specifico programma di gestione del contenzioso giacente.

Per il 2017 la forma di svolgimento di tale programma è stata differente rispetto a quella dell'anno precedente. Mentre nel 2016 si era provveduto attraverso ordinanze istruttorie presidenziali (ponendo in essere, al contempo, una verifica della permanenza dell'interesse alla decisione del ricorso ultratriennale e una richiesta istruttoria generalizzata), per il 2017, alla luce dell'esperienza maturata nell'anno precedente, si è sperimentata una diversa modalità di intervento.

Tutti i ricorsi depositati nell'anno 2014 ancora pendenti - per i quali quindi si prospettava la possibilità del formarsi dei presupposti del risarcimento per danno da eccessiva durata del giudizio agli effetti della L. 24.3.2001

n. 89, c.d. L. Pinto - sono stati portati ad udienza, nel c.d. “ruolo aggiunto”.

Ripartiti i 116 gravami fra 5 udienze (nell’arco temporale da giugno a novembre), con lo specifico avviso d’udienza è stato chiesto alle parti di confermare la permanenza dell’interesse alla decisione.

All’esito di tale verifica si è potuto rilevare che:

- per ben 49 ricorsi è stato dichiarato dai difensori delle parti il venir meno dell’interesse alla decisione, sicché sono state emesse, (all’esito della camera di consiglio di ruolo aggiunto, estensore il Presidente) le relative sentenze di cessazione della materia del contendere o di improcedibilità;
- per 50 ricorsi è stata manifestata la permanenza dell’interesse alla decisione, sicché è stato effettuato al ruolo aggiunto il rinvio a data da destinarsi e gli stessi verranno portati a udienza gradualmente, seguendo il numero di ruolo, compatibilmente con la disponibilità dei ruoli (vale a dire per i posti residuati dopo la fissazione dei ricorsi urgenti: tali sia *ex lege*, sia per presentazione di istanza di prelievo).
- per 17 ricorsi le parti nulla hanno comunicato: sicché questi sono stati cancellati dal ruolo e non verranno, salvo la presentazione di

richiesta di prelievo, più portati in udienza e per essi si attenderà il compiersi della perenzione.

La verifica effettuata conferma la necessità che sia il Tribunale ad attivarsi per eliminare il contenzioso fittizio non più d'interesse, risultando manifestamente carente l'iniziativa delle parti a partecipare per tempo al Tribunale tale sopravvenienza.

In altri termini, in assenza del piano predisposto dal Presidente del Tribunale, le parti (private e pubbliche) omettono sistematicamente di comunicare il venir meno dell'interesse al ricorso, di guisa che i ruoli sono intasati da ricorsi fantasma.

La sede del TAR

Come annunciato nella relazione dello scorso anno, a seguito del mutamento della proprietà dello stabile che ospita da decenni la sede della Sezione staccata, il contratto di locazione in essere, alla scadenza del 30 giugno 2018, non verrà rinnovato.

Da parte del Dirigente amministrativo della Sezione (d'intesa con la Presidenza della Sezione) sono state avviate tutte le più opportune iniziative volte a trovare una soluzione del problema.

Lo stato dell'arte al momento vede il possibile concretarsi di una ipotesi che sarebbe pienamente soddisfacente delle esigenze funzionali del Tribunale, localizzata in area vicina all'attuale.

Vedremo se le premesse positive del lungo e non facile lavoro posto in essere dal Segretario generale si concretizzeranno.

Certamente il trasferimento non potrà in ogni caso avvenire prima della seconda metà del prossimo anno.

Nel frattempo *hic manebimus optime*.

Situazione della Segreteria

Ringrazio il personale amministrativo tutto (la dr.ssa Valente, la sig.ra Panico, la sig.ra Raffaele, la sig.ra Dallara, la sig.ra Gaudino, il sig. Gabelli e il sig. Catellani) per il costante e diligente impegno profuso nello svolgimento della propria attività.

Il Segretario generale della Sezione è - per una poco funzionale modalità organizzativa della attività dirigenziale amministrativa della Sezione staccata di Parma, a suo tempo deliberata dal Segretariato generale - il medesimo del TAR di Bologna, con conseguente ridotta presenza dello stesso presso la nostra sede.

Ringrazio il Segretario generale dr.ssa Grechi per avere comunque assicurato anche quest'anno, pur in una così peculiare situazione (essendo

altresì incaricata della interinale copertura della Segreteria del TAR Umbria) un efficiente svolgimento delle attività di direzione dei servizi di segreteria e patrimoniali-contabili ad Essa commesse.

Nella relazione dello scorso anno avevo evidenziato la vacanza di due posti di personale amministrativo in pianta organica.

Per il 2017 ha prestato servizio in posizione di comando la dr.ssa Mazza, con il nuovo anno rientrata all'ente di provenienza.

Il Segretario generale della Sezione si è attivata con successo per ottenere l'applicazione, mediante comando, di una nuova unità che prenderà servizio in questi giorni.

Non è stato coperto, nonostante le plurime richieste da me avanzate al Segretariato generale della G.A. a Roma, il posto di assistente informatico.

Tale figura professionale è di estrema importanza, ove si consideri che ci gioviamo dell'ausilio periodico del funzionario informatico in comando - dall'Università di Bologna - presso la sede di Bologna del TAR Emilia Romagna dr. Cavina, che ringrazio per la collaborazione.

Ma, in caso di problematiche improvvise, non risolvibili attraverso l'intervento dell'Help desk telefonico, sia il personale amministrativo sia quello di magistratura rimangono del tutto privi di assistenza, e l'intervento non può che avvenire - nella migliore delle ipotesi - dal giorno successivo.

Senza contare che il comando in questione è a tempo determinato, sempre soggetto a termine o revoca.

Francamente non comprendo la sordità del Segretariato generale al riguardo e continuerò a fare espressa richiesta di una soluzione definitiva al problema.

Il PAT: un primo bilancio

Dal 1 gennaio 2017 ha preso avvio il processo amministrativo telematico. Non ripeterò qui quanto dissi lo scorso anno circa alcune criticità che il passaggio integrale al telematico comporta. Segnalo solamente che per ora - con il buon senso che dovrebbe sempre presiedere all'amministrazione della giustizia - si è supplito, nell'accordo generale delle parti, a problematiche attinenti alla produzione di documenti scarsamente leggibili in formato elettronico, mediante la visione in contraddittorio anche di supporti cartacei in udienza.

Venendo a fare un bilancio del primo anno, si può rilevare una situazione in "*chiaro-scuro*".

In positivo, va rilevato che non ci sono stati rilevanti malfunzionamenti del sistema.

In negativo, va osservato che nei primi 6 mesi del 2017 a Parma si è rilevato un drastico calo, rispetto all'anno precedente (che pure era

caratterizzato da un decremento del 18,63%), del numero dei ricorsi proposti.

Per fortuna nel secondo semestre dell'anno vi è stato un vistoso recupero, in forza del quale, come detto *supra*, si è avuto un risultato finale di stabilità.

Deve quindi presumersi che l'attivazione del PAT, con le sue problematiche tecniche, abbia per un certo periodo o impedito (il numero dei ricorsi respinti dal sistema SIGA a Parma è stato il più elevato in percentuale di tutta Italia) l'accesso al Giudice, ovvero dissuaso un cospicuo numero di legali dall'intraprendere azioni giurisdizionali, una parte delle quali sono state probabilmente dirottate sul canale alternativo del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

Va soggiunto che nel gennaio 2018, forse in coincidenza con l'estensione del PAT anche a tutti i ricorsi instaurati ante 2017, i temuti "malfunzionamenti" si sono palesati (quali ad es. l'impossibilità di apertura di documenti per i magistrati; atti delle parti tempestivamente depositati, con rilascio della c.d. terza ricevuta, comparsi nel sistema SIGA in ritardo, e quindi qualificati come fuori termine).

Sarebbe auspicabile - al fine della tutela della certezza giuridica in una materia particolarmente delicata, quale è quella dei rispetto dei termini processuali - che SIGA certificasse tempestivamente il verificarsi di

malfunzionamenti, così consentendo una chiara ed incontestabile rimessione in termini.

Più in generale, credo che si sia progettato un sistema eccessivamente complesso, dimenticando che il processo telematico deve essere doppiamente strumentale e non già “autoreferenziale”, dato che il diritto processuale di per sé deve (o dovrebbe) essere mezzo e non fine, e la tecnica informatica deve necessariamente assumere carattere strumentale rispetto al processo.

Se l’informatizzazione non semplifica ed alleggerisce il lavoro di operatori amministrativi (pubblici e privati), di avvocati e di magistrati, ma lo complica inutilmente, fallisce completamente il proprio scopo.

Auspico una rimeditazione del sistema, che partendo da una meditazione condivisa fra avvocati e magistrati (possibilmente individuati non già fra gli “appassionati di informatica”, ma fra quelli che in questa tecnica hanno una preparazione ordinaria) ponga in essere tutte le modifiche utili per giungere ad una reale semplificazione, rammentando il rasoio di Guglielmo da Occam (*entia non sunt multiplicanda prater necessitatem*).

Con la speranza che ciò si verifichi in un futuro prossimo, per l’immediato, ho preso l’iniziativa di chiedere ai rappresentanti degli Ordini degli avvocati di Piacenza, Parma e Reggio Emilia (che ho incontrato nei giorni scorsi) di attivare una campagna di sensibilizzazione verso tutti gli

avvocati (attraverso i bollettini e i siti internet degli Ordini), volta a rappresentare le specificità del PAT e con il rinvio alle istruzioni tecniche rinvenibili sul sito internet della G.A..

In altri termini, sarebbe opportuno che gli Ordini indirizzassero la vasta platea degli avvocati non specializzati in diritto amministrativo verso le necessarie informazioni rinvenibili nei siti delle organizzazioni degli avvocati amministrativisti.

Quali prospettive?

Da quanto esposto la situazione del “nostro piccolo mondo” è sostanzialmente positiva.

L’andamento ordinario dell’attività giurisdizionale è caratterizzato da grande tempestività.

Per le richieste cautelari e per i riti camerale viene osservato il rispetto dei termini di legge per la trattazione.

I ricorsi con sospensiva accolta vengono poi fissati per il merito in un arco temporale di circa tre/sei mesi.

La fissazione a ruolo dei ricorsi per i quali viene presentata istanza di prelievo avviene in tempi ristretti (da 2 a 4 mesi) ed analogamente avviene per le dichiarazioni di permanenza d’interesse dei ricorsi ultraquinquennali.

Dando uno sguardo in prospettiva, se la diminuzione delle pendenze è un segnale positivo - indice della capacità di dare risposta sotto il profilo numerico alla domanda di giustizia - non credo possa esserlo il calo consistente (tale da configurarsi come sistemico) del numero dei ricorsi proposti.

Nella relazione dello scorso anno ho analizzato le possibili cause di questo fenomeno (costi del processo, elevati importi da corrispondere per contributo unificato, accentramento delle controversie presso il TAR Lazio a seguito del carattere inderogabile della competenza territoriale introdotto con il c.p.a. nel 2010). Tale analisi rimane a mio parere ancora valida e ad essa rinvio. Del resto la situazione è nel decorso anno rimasta immutata, sicché non possono prevedersi miglioramenti a breve termine.

Considerazioni finali

La relazione di questo anno è più stringata delle precedenti. Ho ritenuto infatti di non svolgere le considerazioni - da me definite gli altri anni "inattuali" - relative alle tematiche giuridiche di carattere generale.

La mestizia che mi coglie di fronte a vicende che palesano sempre più l'eclissi di una civiltà (in senso generale e giuridico) dalla quale discendiamo, mi induce a tacere: come insegna l'Ecclesiaste: "*Omnia tempus habent... tempus tacendi, tempus loquendi*".

Penso sempre più con ammirazione ai monaci benedettini che - in tempi difficili - negli *scriptoria* dei loro monasteri seppero con impegno conservare e tramandare i testi preziosi di una civiltà che non c'era più.

Ribadisco solamente quanto già ebbi modo di affermare lo scorso anno:

“è necessario, attraverso la memoria culturale, mantenere vive ovvero riscoprire le proprie radici, dato che solo chi conosce e rimedita le proprie radici in senso ampio può eventualmente dialogare e comprendere il portatore di altre culture, fermo restando che l'ordinamento giuridico vigente è comunque figlio di una determinata cultura”.

Conclusione

Ringrazio anticipatamente coloro che ora intervengono per i contributi e le osservazioni che arrecheranno. Al termine degli interventi procederemo alla dichiarazione di apertura dell'anno giudiziario 2018.

Vi ringrazio per avere partecipato a questa inaugurazione.

Rassegna di giurisprudenza

6/2/2017, n. 40 Pres. Conti est. Verlengia

In materia di responsabilità civile della P.A., la verifica circa la sussistenza del danno da perdita di *chance* va fatta: a) attraverso la constatazione in concreto della sua esistenza, ottenuta attraverso elementi probatori; b) attraverso una articolazione di argomentazioni logiche, che, sulla base di un processo deduttivo rigorosamente sorvegliato, inducono a concludere per la sua sussistenza; c) attraverso un processo deduttivo secondo il criterio del c.d. più probabile che non e cioè alla luce di una regola di giudizio che ben può essere integrata dai dati della comune esperienza, evincibili dall'osservazione dei fenomeni sociali (art. 2043 c.c.).

8/2/2017, n. 43 Pres. Conti est. Verlengia

In materia di inquinamento la disponibilità giuridica degli immobili non è circostanza idonea a traslare l'obbligo del fallito sulla curatela, in quanto il potere di disporre dei beni fallimentari (secondo le particolari regole della procedura concorsuale e sotto il controllo del Giudice Delegato) non comporta necessariamente il dovere di adottare particolari comportamenti

attivi, finalizzati alla tutela sanitaria degli immobili destinati alla bonifica da fattori inquinanti (D.Lgs. n. 152/2006, Codice dell'ambiente).

6/3/2017, n. 87 Pres. Conti est. Verlengia

Ai fini dell'adozione del provvedimento antimafia rileva il complesso degli elementi concreti emersi nel corso del procedimento; una visione parcellizzata di un singolo elemento, o di più elementi, non può che far perdere a ciascuno di essi la sua rilevanza nel suo legame sistematico con gli altri (D.Lgs. n. 159/2011, Codice antimafia).

Gli elementi posti a base dell'informativa antimafia possono essere anche non penalmente rilevanti o non costituire oggetto di procedimenti o di processi penali o, addirittura, e per converso, possono essere già stati oggetto del giudizio, con esito di proscioglimento o di assoluzione

È estranea al sistema delle informative antimafia, non trattandosi di provvedimenti nemmeno latamente sanzionatori, qualsiasi logica penalistica di certezza probatoria raggiunta al di là del ragionevole dubbio, poiché simile logica vanificherebbe la finalità anticipatoria dell'informativa, che è quella di prevenire un grave pericolo e non già quella di punire, nemmeno in modo indiretto, una condotta penalmente rilevante.

Il rischio di inquinamento mafioso, ai fini delle informative antimafia, deve essere valutato in base al criterio del più probabile che non, alla luce di una regola di giudizio, cioè, che ben può essere integrata da dati di comune esperienza, evincibili dall'osservazione dei fenomeni sociali, qual è, anzitutto, anche quello mafioso.

19/6/2017, n. 215 Pres. est. Conti

Ai fini dell'ammissibilità dell'azione ex art. 117 c.p.a., la posizione della pubblica Amministrazione occupante *sine titulo* la proprietà altrui, differisce da quella di qualsiasi soggetto privato responsabile dello stesso illecito, per la facoltà, di cui solo la pubblica Amministrazione dispone, di poter paralizzare la tutela reale della proprietà dettata dal diritto comune, decidendo di acquisire unilateralmente, ai sensi dell'art. 42-bis del D.P.R. n. 327 del 2001, la proprietà altrui già occupata *sine titulo*, sicché, l'obbligo della pubblica Amministrazione di restituire il bene occupato, che corrisponde al diritto del proprietario di rivendicare la cosa propria, non è coercibile, essendo, al contrario, subordinato alla decisione discrezionale di valutare la rispondenza all'interesse pubblico dell'acquisizione del bene al patrimonio pubblico, fermo restando l'obbligo di riparare il torto inflitto all'altrui patrimonio in violazione del generale principio del *neminem laedere*.

26/6/2017 n. 232 Pres. est. Conti

È privo di valenza sanzionatoria e ha natura prevalentemente cautelare in quanto posto a presidio della sicurezza della circolazione, il provvedimento con il quale, ai sensi degli artt. 186 e 187 del d.lg. n. 285 del 1992, gli uffici competenti del Dipartimento per i trasporti terrestri nonché il Prefetto possono disporre che siano sottoposti a visita medica presso la commissione medica locale o ad esame di idoneità i titolari di patente di guida, qualora sorgano dubbi sulla persistenza nei medesimi dei requisiti fisici e psichici prescritti o dell'idoneità tecnica; tuttavia, la sfera di discrezionalità di cui dispone in proposito l'autorità preposta non la esime dall'obbligo di esternare, con riguardo alle singole fattispecie, le ragioni che hanno ingenerato i dubbi sulla persistenza dei requisiti di idoneità psicofisica o tecnica alla guida, in relazione ai fatti accertati, con la conseguenza che non qualunque sinistro giustifica ex se la sussistenza di un ragionevole dubbio sulla persistenza dei necessari requisiti di idoneità, ove tale conclusione non sia sorretta da un'idonea motivazione fondata su elementi oggettivi e definitivamente accertati che caratterizzano, distinguendola, la singola fattispecie.

17/07/2017 n. 263 Pres. Conti est. Poppi

Il dato testuale tanto dell'art. 53 del D. Lgs. n. 165 del 2001 quanto dell'art. l'art. 6, comma 10, della L. n. 240 del 2010 vanno interpretati nel senso che va intesa come necessaria l'acquisizione preventiva, da parte del professore universitario, dell'autorizzazione del Rettore, deponendo in tal senso ragioni di buon andamento dell'Amministrazione universitaria, che deve essere in grado previamente di assentire incarichi esterni dei professori universitari che possano, in astratto, potenzialmente pregiudicare l'adempimento della pubblica funzione cui gli stessi sono assegnati, sicché a contrario va inteso come un controsenso l'autorizzazione ex post di un incarico in base ad un potenziale conflitto di interessi, se si considera, altresì, che il fondamento della disciplina della norma citata deve rintracciarsi negli articoli 97 e 98 della Costituzione, ovvero nelle garanzie di imparzialità, efficienza e buon andamento dei pubblici impiegati che sono a servizio esclusivo della Nazione, sussistendo in questa materia una presunzione legale di carattere generale in relazione all'incompatibilità degli incarichi esterni con i doveri d'ufficio.

La situazione di incompatibilità degli incarichi esterni con i doveri d'ufficio di cui all'art. 6, comma 10, del D. Lgs. n. 240 del 2010 deve essere valutata in astratto, sul presupposto che la norma mira anche a salvaguardare le energie lavorative del dipendente al fine del miglior

rendimento, indipendentemente anche dalla circostanza che questi abbia sempre regolarmente svolto la propria attività impiegatizia.

L'art. 6, comma 10, del D. Lgs. n. 240 del 2010 va interpretato nel senso che in esso va ravvisato un principio di generalizzato divieto per i professori e i ricercatori universitari di assunzione di incarichi retribuiti fatta salva la possibilità di essere a tal fine autorizzato preventivamente dal Rettore, trovando fondamento tale principio direttamente nel dettato costituzionale, in virtù della previsione, contenuta nell'art. 98 Cost., secondo cui i pubblici impiegati sono a servizio esclusivo della Nazione ed ha il chiaro scopo di conseguire l'obiettivo di garantire l'imparzialità, l'efficienza ed il buon andamento della pubblica amministrazione nel rispetto dei principi sanciti dall'art. 97 Cost., sicché dall'impianto normativo così ricostruito emerge dunque una presunzione legale di carattere generale in relazione all'incompatibilità degli incarichi esterni con i doveri d'ufficio.

26/7/2017 n. 274 Pres. Conti est. Poppi

Ai sensi dell'art. 97, comma 6, del nuovo Codice dei contratti la Stazione appaltante conserva il potere di *“valutare la congruità di ogni offerta che, in base ad elementi specifici, appaia anormalmente bassa”* poiché, come già pacifico nel vigore dell'art. 86, comma 3, del D. Lgs. n. 163/2006, i

cui contenuti sostanziali sono stati replicati dell'art. 97, comma 6, del nuovo Codice, il riferimento ad *“elementi specifici sintomatici di anomalia, non può comportare la precisa indicazione, già in sede di richiesta di giustificazioni, delle cause che eventualmente condurranno al giudizio di anomalia, ma deve essere inteso nel senso che, anche in assenza di parametri aritmetici in ragione dei quali l'offerta è da considerare anomala ex lege, la stazione appaltante, ove comunque ritenga l'offerta nel suo complesso scarsamente remunerativa, ha il potere di avviare il procedimento di verifica con una richiesta prima ad ampio spettro e poi, via via che l'iter si svolge, sempre più mirata all'evidenziazione delle cause in ragione delle quali l'offerta potrebbe essere ritenuta effettivamente anomala”* (Cons. Stato, Sez. V, 10 aprile 2017, n. 1676).

16/10/2017 n. 316 Pres. Conti est. Poppi

Nel ribadire il divieto di commistione fra elementi tecnici ed elementi economici dell'offerta, aderendo alla posizione della giurisprudenza più restrittiva per la quale *“la portata viziante di una ipotetica commistione fra i due profili in questione non deve valutarsi in concreto (ovvero in presenza di un accertato e comprovato esercizio distorto del potere*

valutativo riconducibile alla anticipata conoscenza di componenti dell'offerta economica) ma rileva ogni qual volta l'effetto distorsivo a neutralizzazione del quale si impone il rispetto del principio di separazione sia anche solo potenziale”, la Sezione è pervenuta alla conclusione che “non è necessario ai fini della caducazione della procedura di gara, un effettivo condizionamento del giudizio dei membri della Commissione essendo di per sé sufficiente l'astratta possibilità che ciò possa verificarsi in ragione dell'anticipazione di elementi suscettibili di minare l'autonomia di giudizio della Commissione” rendendo palesi profili di convenienza per l'Amministrazione dell'offerta in valutazione.

Circa l'ampiezza del potere discrezionale attribuito alla Stazione appaltante nella predeterminazione dei requisiti di partecipazione ad una gara, la Sezione ha ritenuto che la coerenza dell'agire amministrativo ai principi costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'articolo 97 della Costituzione implichi un limite rappresentato dalla necessità di apprestare (nel caso di specie proprio attraverso l'individuazione degli specifici requisiti di ammissione e di partecipazione ad una gara) degli strumenti e delle misure “*adeguati, opportuni, congrui, efficienti ed efficaci per il corretto ed effettivo perseguimento dell'interesse pubblico concreto, in relazione all'oggetto specifico dell'appalto da affidare*”: limitazione necessaria poiché “*le*

scelte della stazione appaltante, pur se ampiamente discrezionali, incontrano, pertanto, dei limiti, atteso che, da un lato, non possono tradursi nella previsione di requisiti irragionevoli, irrazionali, arbitrari o sproporzionati, dall'altro, devono essere aderenti all'oggetto complessivo del contratto da aggiudicare” (TAR Lazio, Roma, Sez. III, 2 febbraio 2016, n. 1429).

In tema di sufficienza del punteggio tecnico attribuito mediante il solo voto numerico, la Sezione ha riaffermato la posizione della prevalente giurisprudenza in base al quale *“nelle gare pubbliche, relativamente a quanto attiene alla valutazione delle offerte, il punteggio numerico espresso sui singoli oggetti di valutazione opera alla stregua di una sufficiente motivazione quando l'apparato delle voci e sottovoci fornito dalla disciplina della procedura, con i relativi punteggi, è sufficientemente chiaro, analitico e articolato, sì da delimitare adeguatamente il giudizio della Commissione nell'ambito di un minimo e di un massimo, e da rendere con ciò comprensibile l'iter logico seguito in concreto nel valutare i singoli progetti in applicazione di puntuali criteri predeterminati, permettendo così di controllarne la logicità e la congruità (in tal senso -ex multis -: Cons. Stato, III, 8 novembre 2016, n. 4650; id., III, 3 ottobre 2016, n. 4561; id., V, 20 settembre 2016, n. 3911)” (Cons. Stato, Sez. V, 20 marzo 2017, n. 1228).*

25/10/2017 n. 330 Pres. Conti est. Verlengia

Gli obblighi di *facere* previsti a carico del soggetto attuatore di un intervento edilizio e consistenti nella realizzazione di opere di urbanizzazione e nella conseguente cessione di aree rivestono - analogamente al contributo di costruzione per il rilascio del permesso di costruire - natura di prestazione patrimoniale imposta ex art. 23 della Costituzione; pertanto, in assenza di una convenzione di lottizzazione con la quale il soggetto attuatore si sia volontariamente obbligato a corrispondere al Comune determinate aree, tali obblighi non possono eccedere quanto dovuto in base alla legge a titolo di partecipazione agli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria e le obbligazioni di cessione gratuita delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria e (in quota parte) secondaria debbono essere determinate in proporzione all'entità e alle caratteristiche degli insediamenti delle lottizzazioni essendo, dunque, da escludersi l'imposizione di obblighi di cessione di aree esterne all'ambito interessato dall'edificazione per opere di interesse generale.

8/11/ 2017 n. 355 Pres. Conti est. Poppi

La Sezione ha affrontato il dibattuto tema della possibilità di una regolarizzazione postuma del DURC senza effetti sugli esiti delle gare aderendo alla posizione più restrittiva espressa dalla Adunanza Plenaria n. 5/2016 in base alla quale la modifica introdotta con l'art. 31, comma 8, del decreto legge n. 69 del 2013 *“non ha in alcun modo modificato la disciplina dettata dall'art. 38 d.lgs. n. 163 del 2006 e che, pertanto, la regola del previo invito alla regolarizzazione [consentendo una sanatoria della posizione irregolare] non trovi applicazione nel caso di DURC richiesto dalla stazione appaltante ai fini della verifica delle dichiarazioni rese dall'impresa ai fini della partecipazione alla gara”* trattandosi di istituto (l'invito in questione) operante *“solo nei rapporti tra impresa ed Ente previdenziale, ossia con riferimento al DURC chiesto dall'impresa e non anche al DURC richiesto dalla stazione appaltante per la verifica della veridicità dell'autodichiarazione”*.

15/12/2017, n. 401 Pres. Conti est. Verlengia

L'art. 12, comma 2, del Decreto legislativo 177/2016, ove individua - per ruolo di appartenenza, sulla base dello stato matricolare e della ulteriore documentazione attestante il servizio prestato, l'Amministrazione, tra quelle indicate al comma 1, presso la quale ciascuna unità di personale è

assegnata - il criterio (vedi lettera b) n. 2) della “anzianità nella specializzazione di direttore delle operazioni di spegnimento (DOS) e, a parità di anzianità nella specializzazione, la minore età anagrafica”, non può che riferirsi, alla luce dell’art. 8 delle legge delega n. 124/2015 (nella parte in cui le previsioni delegate debbano garantire “la salvaguardia delle professionalità esistenti, delle specialità e dell'unitarietà delle funzioni da attribuire, assicurando la necessaria corrispondenza tra le funzioni trasferite e il transito del relativo personale”), all’impiego nella direzione delle operazioni di spegnimento e non meramente all’acquisizione dell’attestazione a conclusione del corso di formazione, apparendo illogico che tanto più è lontana nel tempo l’acquisizione dell’attestazione di avvenuta formazione in attività DOS, maggiore è la probabilità di essere assegnato al Corpo dei Vigili del Fuoco e che nei residui casi di cui alla lettera c) dell’art. 12, comma 2, sopra citato si faccia invece riferimento alle attività svolte in via prevalente negli ultimi 5 anni.

E’ pertanto illegittimo il provvedimento con il quale l’appartenente alla Guardia Forestale che abbia svolto esclusivamente attività di Polizia Giudiziaria e nessun intervento di Direzione delle Operazioni di Spegnimento incendi sia assegnato al Corpo dei Vigili del Fuoco sulla sola scorta della acquisizione dell’attestato DOS a conclusione del Corso di Formazione per Sovrintendente.

Tabella 1

Ricorsi giacenti per anno giudiziario al 31 dicembre 2017

ANNO	N. RICORSI
2006	2463
2007	2235
2008	2083
2009	1571
2010	1337
2011	1327
2012	1259
2013	1127
2014	971
2015	982
2016	777
2017	594

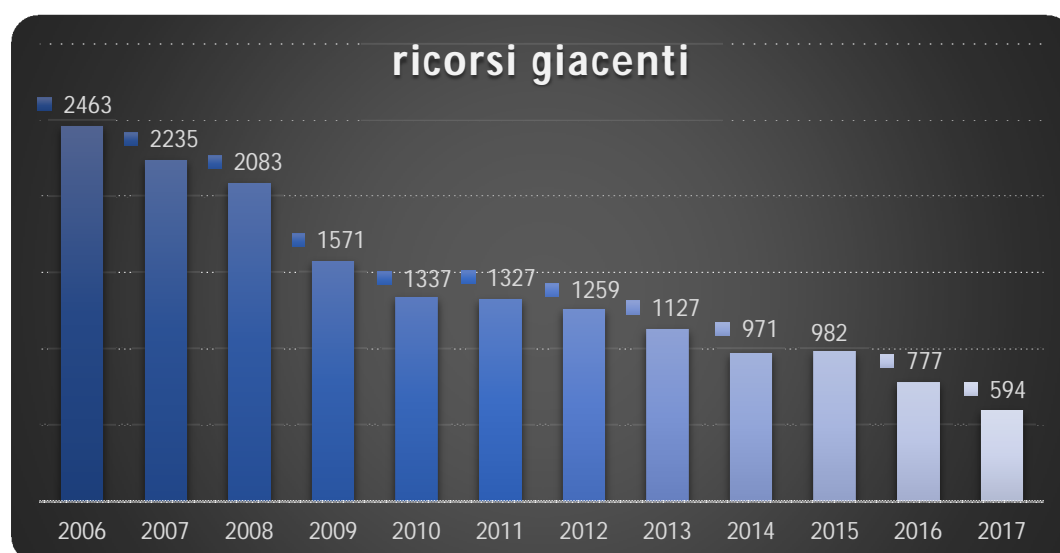


Tabella 2

Ricorsi pendenti al 31 dicembre 2017, pari a n. 594, suddivisi per anno di presentazione:

2009	1
2011	4
2012	73
2013	25
2014	69
2015	128
2016	89
2017	205

Tabella 3

**Contenzioso pendente al 31/12/2017: n. 594 ricorsi.
Suddivisione per materia.**

ACCESSO AI DOCUMENTI	0
AGRICOLTURA E FORESTE	9
AMBIENTE	10
ANTICHITA' E BELLE ARTI	0
APPALTI PUBBLICI	16
AUTORITA' INDIPENDENTI	0
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	29
CACCIA E PESCA	0
CARABINIERI	0
CINEMATOGRAFIA, TEATRO....	1
CITTADINANZA	0
COMMERCIO, ARTIGIANATO	15
COMUNE E PROVINCIA	13
DEMANIO STATALE...	2
EDILIZIA ED URBANISTICA	119
ELEZIONI	1
ENTI PUBBLICI	9
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	14
ESPROPRIAZIONE	3
FARMACIA	4
FORZE ARMATE	20
INDUSTRIA	3
INQUINAMENTO	14
ISTRUZIONE	15
LEVA MILITARE	0
MAGISTRATI	1
NOTAI	0
ORDINANZE CONTINGIBILI.....	5
POLIZIA DI STATO	18
PROFESSIONI E MESTIERI	1
PUBBLICO IMPIEGO	17
REGIONE	5
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	0
REVOCAZIONE	0
SERVIZI PUBBLICI	6
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	10
SICUREZZA PUBBLICA	104
STRANIERI	121
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	9
VITTIME DEL DOVERE	0
TOTALE	594

Tabella 4

Elenco ricorsi pervenuti nel 2017 suddivisi per materia.

ACCESSO AI DOCUMENTI	9
AGRICOLTURA E FORESTE	3
AMBIENTE	2
ANTICHITA' E BELLE ARTI	0
APPALTI PUBBLICI	28
AUTORITA' INDIPENDENTI	0
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	11
CACCIA E PESCA	0
CARABINIERI	0
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI.....	0
CITTADINANZA	0
COMMERCIO ED ARTIGIANATO	7
COMUNE E PROVINCIA	5
DEMANIO STATALE...	1
EDILIZIA ED URBANISTICA	45
ELEZIONI	1
ENTI PUBBLICI	8
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	24
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	4
FARMACIA	1
FORZE ARMATE	10
INDUSTRIA	1
INQUINAMENTO	8
ISTRUZIONE	5
LEVA MILITARE	0
MAGISTRATI	0
NOTAI	0
ORDINANZE CONTINGIBILI	0
POLIZIA DI STATO	15
PROFESSIONI E MESTIERI	0
PUBBLICO IMPIEGO	10
REGIONE	1
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	0
REVOCAZIONE	0
SERVIZI PUBBLICI	3
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	9
SICUREZZA PUBBLICA	40
STRANIERI	71
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	3
VITTIME DEL DOVERE	0
TOTALE	325

Tabella 5

Ricorsi definiti con sentenze e decreti decisori Suddivisione per materia nel
31.12.2017.

ACCESSO AI DOCUMENTI	12
AGRICOLTURA E FORESTE	10
AMBIENTE	1
ANTICHITA' E BELLE ARTI	2
APPALTI PUBBLICI	29
AUTORITA' INDIPENDENTI	0
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	27
CACCIA E PESCA	5
CARABINIERI	5
CINEMATOGRAFIA, TEATRO....	0
CITTADINANZA	2
COMMERCIO, ARTIGIANATO	14
COMUNE E PROVINCIA	14
DEMANIO STATALE,	1
EDILIZIA ED URBANISTICA	106
ELEZIONI	0
ENTI PUBBLICI	3
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	29
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	5
FARMACIA	1
FORZE ARMATE	10
INDUSTRIA	0
INQUINAMENTO	10
ISTRUZIONE	14
LEVA MILITARE	0
MAGISTRATI	2
NOTAI	0
ORDINANZE CONTINGIBILI...	3
POLIZIA DI STATO	13
PROFESSIONI E MESTIERI	1
PUBBLICO IMPIEGO	11
REGIONE	1
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	0
REVOCAZIONE	0
SERVIZI PUBBLICI	0
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	6
SICUREZZA PUBBLICA	62
STRANIERI	117
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	7
VITTIME DEL DOVERE	0
TOTALE	523

Tabella 6

Anno	Decisioni	Ric.pervenuti
1992	309	611
1993	310	868
1994	416	686
1995	399	764
1996	452	788
1997	545	702
1998	674	611
1999	875	517
2000	715	680
2001	1052	582
2002	926	443
2003	800	486
2004	894	586
2005	603	492
2006	624	395
2007	642	428
2008	484	343
2009	879	382
2010	585	364
2011	576	532
2012	518	429
2013	511	373
2014	549	378
2015	418	396
2016	544	323
2017	567	325

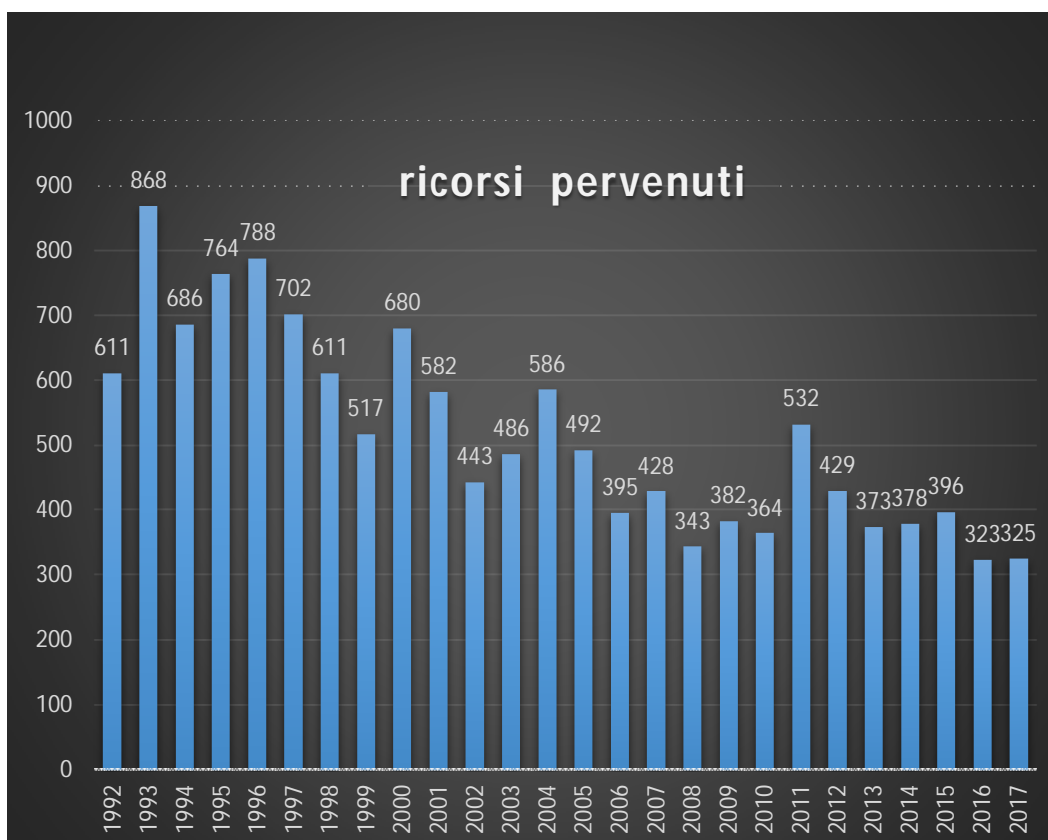
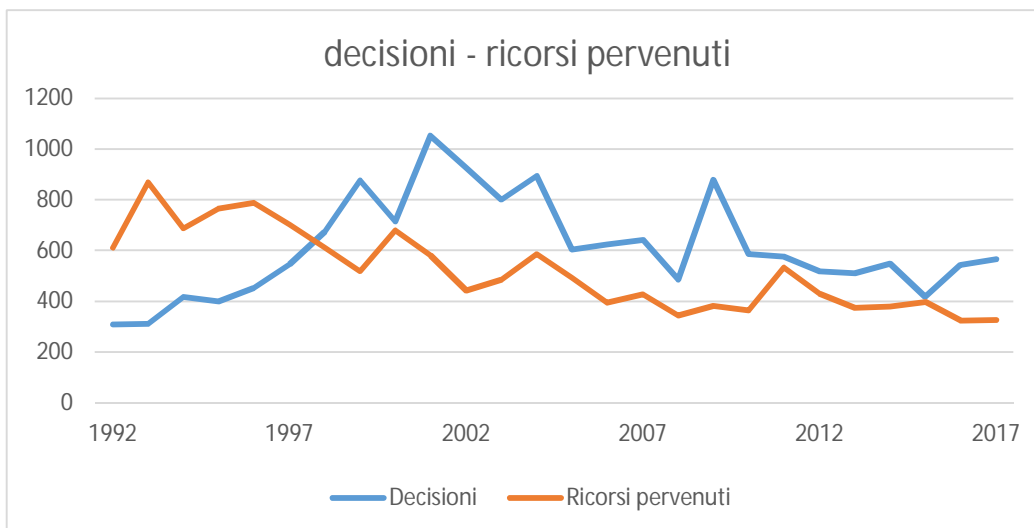


Tabella 7

Decisioni pubblicate nel 2017, pari a n. 567 suddivise per esito:	
Interlocutoria	29
Dif.giurisdiz.	11
Irricevibilità	2
Inammissibilità	33
C.m.c.	11
Improcedibilità	89
Estinzione	6
Rinuncia	10
Perenzione	120
Accoglimento	64
Reiezione	151
Competenza	9
Liq.compenso	10
Altre	22

Tabella 8**Decreti Cautelari depositati nel 2016: totale 27, suddivisi per esito**

ACCOGLIE	11
RESPINGE	8
ALTRI ESITI	8

Sospensive pubblicate nel 2016: totale 163, suddivise per esito

ACCOGLIE	36
INTERLOCUTORIO/A	16
RESPINGE	103
ALTRI ESITI	8

Decreti Cautelari depositati nel 2017: totale 37, suddivisi per esito

ACCOGLIE	10
RESPINGE	14
INTERLOCUTORIO	13

Sospensive pubblicate nel 2017: totale 142, suddivise per esito

ACCOGLIE	32
INTERLOCUTORIA	1
RESPINGE	76
ALTRI ESITI	33

N. CAUTELARI IMPUGNATE DAVANTI AL CONSIGLIO DI STATO ANNO 2016
N. 22 DI CUI 4 RIFORMATE

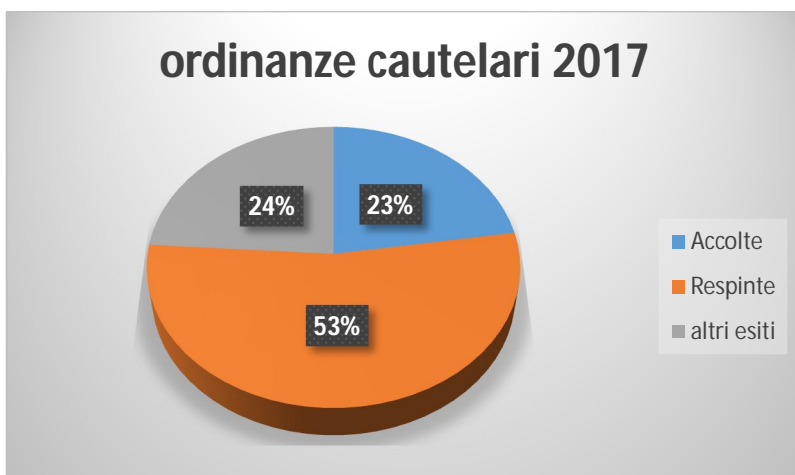
N. CAUTELARI IMPUGNATE DAVANTI AL CONSIGLIO DI STATO ANNO 2017
N. 21 DI CUI 4 RIFORMATE

Tabella 9

Motivi aggiunti presentati nell'anno 2016 n. 38
Motivi aggiunti presentati nell'anno 2017 n. 33

Tabella 10

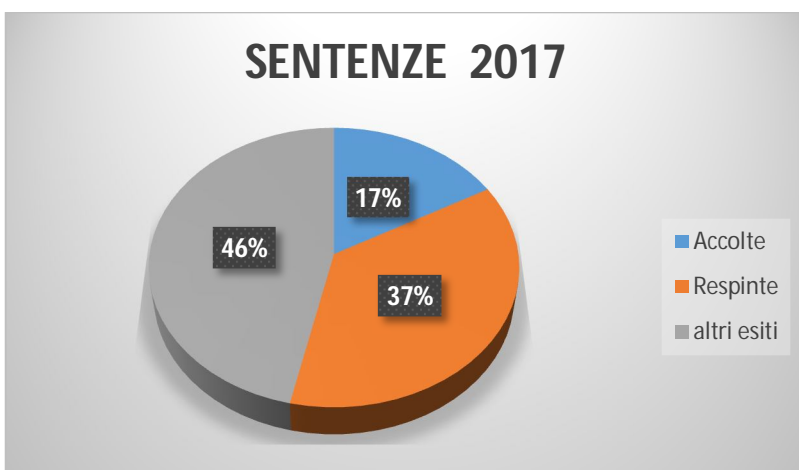
ORDINANZE CAUTELARI 2017	
Accolte	32
Respinte	76
Altri esiti	34



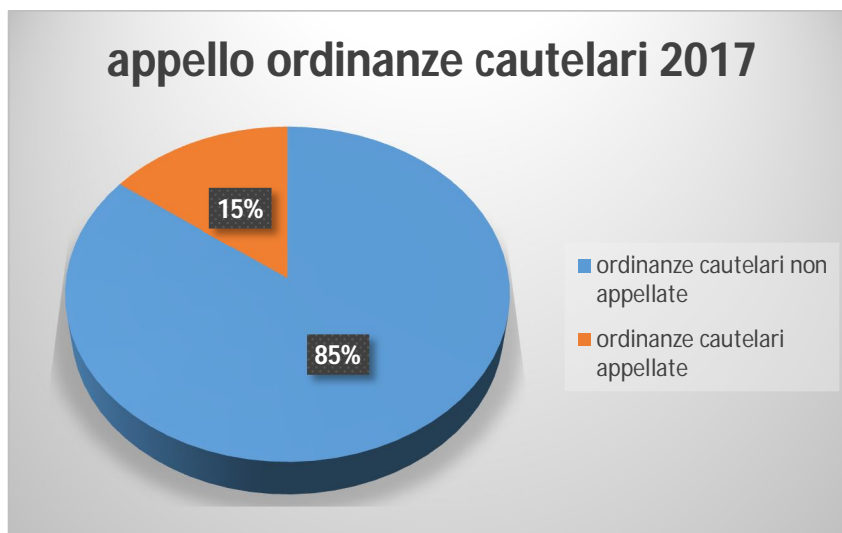
SENTENZE BREVI 2017	
Accolte	17
Respinte	51
Altri esiti	10



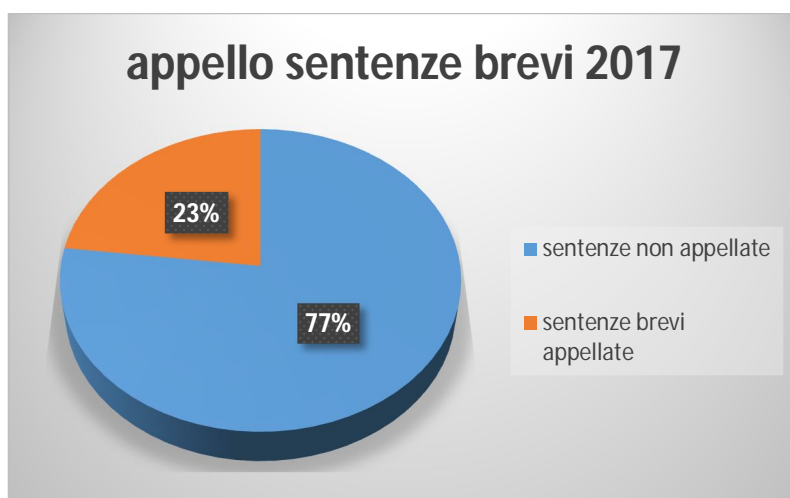
SENTENZE 2017	
Accolte	46
Respinte	100
Altri esiti	127



APPELLO ORDINANZE CAUTELARI 2017	
Ordinanze cautelari	142
Ordinanze cautelari non appellate	121
Ordinanze cautelari appellate	21



APPELLO SENTENZE BREVI 2017	
Sentenze brevi	78
Sentenze brevi non appellate	60
Sentenze brevi appellate	18



APPELLO SENTENZE 2017	
Sentenze	273
Sentenze non appellate	225
Sentenze appellate	48

