



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO
SEZIONE DI LATINA

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2020



Relazione del Presidente Antonio Vinciguerra
Latina, 22 febbraio 2020

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO
SEZIONE DI LATINA

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2020

Latina, 22 febbraio 2020

Indice

1 – INTRODUZIONE E SALUTI.....	1
2 – L’ATTIVITÀ DELLA SEZIONE STACCATA DI LATINA NEL 2019. DATI STATISTICI E VALUTAZIONI.....	3
3 – IL 2020. CRITICITÀ, CARENZE DI ORGANICO DI MAGISTRATURA E DEL PERSONALE DI SEGRETERIA.....	7
4 – NECESSITÀ DI SINTESI NELLE PROCEDURE PER L’AGGIUDICAZIONE DEI CONTRATTI PUBBLICI. LA NORMATIVA SBLOCCA CANTIERI.....	12
5 – I DIECI ANNI DEL CODICE DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO.....	16
6 – IL GIUDICE AMMINISTRATIVO NELLE ATTESE SOCIALI. EQUILIBRIO ED EQUIDISTANZA. ..	19
7 – LA GIURISPRUDENZA DELLA SEZIONE STACCATA.....	22
APPENDICE GIURISPRUDENZIALE.....	27
DATI STATISTICI DEL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO	39
ANDAMENTO DEL CONTENZIOSO - PERIODO 2015 - 2019.....	46

RELAZIONE
PER L'INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2020

1 – Introduzione e saluti

Autorità, Signore e Signori

Porgo un vivo ringraziamento a tutti gli Intervenuti - Esponenti e Rappresentanti dei vari settori delle Istituzioni politiche e amministrative, del Foro, della Dottrina giuridica e dell'Informazione – alla cerimonia di apertura dell'anno giudiziario presso la Sezione Staccata di Latina del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio.

Rivolgo un particolare saluto e un ringraziamento al Presidente aggiunto del Consiglio di Stato, Avv. Sergio Santoro, e al Presidente del T.A.R. del Lazio, Dott. Antonino Savo Amodio.

La presenza del Presidente Santoro a questa cerimonia è sicuro indice di interesse da parte dell'Istituzione per l'andamento e le problematiche di questa Sezione Staccata.

Il Presidente Savo Amodio è nel primo anno di insediamento nelle funzioni e nel ruolo di principale carica gestionale di primo grado della Giustizia amministrativa nella Regione Lazio. Con la sua presenza oggi testimonia l'attenzione che riserva al suo Ufficio, non circoscritta soltanto alla sede di Roma, ma altresì estesa a questa Sezione Staccata, inferiore alla sede centrale del T.A.R. per la quantità di contenzioso, non certo per la qualità.

È innegabile, peraltro, che la mole di contenzioso presso la sede di Roma del T.A.R. del Lazio e il carattere straordinario di particolari controversie ad essa riservate hanno contribuito a renderla la struttura più grande d'Italia tra gli uffici della Giustizia amministrativa di primo grado, con le problematiche maggiori e con peculiarità non comparabili. Circostanze che determinano oneri severi e grandi responsabilità di gestione, nella cui considerazione è doveroso formulare al Presidente Savo Amodio gli auguri di proficuo e buon lavoro per tutta la durata del suo mandato e nell'interesse comune agli utenti e agli operatori della Giustizia amministrativa – magistrati, avvocati e personale delle segreterie – in tutta la Regione Lazio.

Un saluto:

- al nostro Organo di autogoverno, il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa, rappresentato alla odierna cerimonia dal Dott. Francesco Elefante;

- all'Associazione Nazionale della Magistratura Amministrativa, in questa sede rappresentata dal Consigliere Dott. Mario Alberto Di Nezza;
- al Foro, comprese l'Avvocatura dello Stato e le Avvocature degli enti pubblici, largamente presente e rappresentato, che vanta una lunga e brillante tradizione nel settore amministrativo e che ha sempre contribuito in modo determinante al funzionamento del T.A.R. del Lazio e all'evoluzione giurisprudenziale;
- ai Colleghi tutti, del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali, e alle rispettive Associazioni.

Un sincero ringraziamento al personale di segreteria e amministrativo della Giustizia amministrativa, il cui apporto è stato indispensabile per il buon funzionamento di questa Sezione Staccata, e che condivide con encomiabile spirito di servizio il nostro quotidiano impegno per una sempre più efficace prestazione del “servizio giustizia amministrativa” ai cittadini che a noi si rivolgono.

2 – L'attività della Sezione Staccata di Latina nel 2019. Dati statistici e valutazioni.

Ed ora, alcuni dati statistici ad illustrare l'attività della Sezione Staccata di Latina nel 2019.

Nell'anno trascorso sono stati depositati presso questa Sezione 780 nuovi ricorsi, con un aumento del 5,7% rispetto ai depositi del 2018. È stata, dunque, interrotta la tendenza alla diminuzione del contenzioso amministrativo che per le province di Latina e Frosinone ha caratterizzato il biennio precedente, durante il quale si è passati dai 918 ricorsi presentati nel 2016, agli 898 del 2017 e ai 738 del 2018.

Dall'esame per materie dei depositi del 2019 sono registrati aumenti nelle controversie in materia di edilizia e urbanistica (+ 49 rispetto al 2018), di immigrazione (+ 14), di istruzione (+ 13), di commercio e artigianato (+ 10) e minori incrementi in altre materie.

Le maggiori diminuzioni del contenzioso sono registrate nei procedimenti in materia di esecuzione del giudicato, con il deposito di 73 ricorsi rispetto ai 104 depositati nel 2018, con una differenza di 31 in meno, e in materia di autorizzazioni e concessioni, con il deposito di 97 ricorsi contro i 109 dell'anno precedente, con una differenza di meno 12. Minori flessioni in altre materie.

Sono state pubblicate 610 sentenze, delle quali 201 sentenze in forma abbreviata (pari a circa un terzo del totale), 266 decreti decisori, 270 ordinanze cautelari e 84 decreti cautelari monocratici, 115 tra ordinanze collegiali e decreti ingiuntivi, 39 decreti collegiali, 16 tra ordinanze monocratiche e altri decreti presidenziali.

La Commissione per il gratuito patrocinio ha esaminato 50 richieste, metà delle quali accolte. L'ammontare del contributo unico incassato è di 587.967,00 euro; sono stati emessi 321 inviti al pagamento e sono state effettuate 102 iscrizioni a ruolo.

Sono state tenute 21 camere di consiglio e 27 udienze pubbliche. Nelle prime sono stati iscritti a ruolo 718 ricorsi, dei quali 483 per rito cautelare, 90 per giudizi di ottemperanza e 145 per altri camerati. Nelle udienze pubbliche sono stati iscritti 529 ricorsi, 195 dei quali nell'ambito delle misure straordinarie per lo smaltimento dell'arretrato e per l'incentivazione della produttività, ai sensi dell'art. 16 dell'allegato 2 al decreto legislativo n. 104 del 2010.

I dati riguardanti l'aumento del contenzioso mettono in luce per le province di Frosinone e Latina un assetto economico nel quale l'attività edilizia costituisce la parte dominante, e una vocazione di sviluppo nel

commercio e nei servizi. Attività che appaiono in ripresa dopo un periodo di regresso.

L'aumento, sia pur limitato, del contenzioso in tema di permessi di soggiorno e misure di accoglienza per cittadini di Paesi non appartenenti alla Unione Europea segnala un importante rilievo del fenomeno migratorio, particolarmente per la provincia di Latina.

La diminuzione delle controversie per l'esecuzione delle pronunce giudiziali conferma l'impressione che avevo manifestato nella relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2018, cioè del complessivo buon andamento gestionale degli apparati burocratico amministrativi delle due province; che manifesta efficienza e correttezza nell'adempimento, da parte delle amministrazioni, degli oneri rivenienti dalle decisioni dei giudici. Circostanza che, connessa anche alle riforme legislative degli ultimi anni in tema di semplificazione, snellimento e accelerazione delle procedure burocratiche, contribuisce a diminuire i motivi di contestazione e favorisce l'interesse generale alla riduzione dei conflitti tra utenti e pubblici uffici riguardo alla messa in atto delle misure amministrative riconosciute ai primi dalle decisioni ottemperande.

Il processo amministrativo telematico, entrato a regime già dal 2018, si è consolidato nel 2019 senza disagi particolari ed è stato ben assorbito

dagli utilizzatori e dagli operatori. Sento il dovere di ringraziarli tutti, avvocati, colleghi e personale di Segreteria, per aver dimostrato la capacità di adattarsi alla nuova dimensione del nostro processo, superate le perplessità iniziali, anzi mostrando di aver ben compreso le potenzialità degli strumenti informatici quale valido ausilio per l'attività giurisdizionale, con le possibilità di ricerche ad ampio raggio di precedenti giurisprudenziali e dottrinari, e dei dati normativi, nonché per rapidi depositi e pubblicazioni dei provvedimenti, e, quanto al personale della Segreteria, di aver colto l'occasione di sviluppo professionale, dimostrando allo stesso tempo un'ottima capacità di utilizzo del sistema telematico a supporto delle attività dei Magistrati e del Foro.

Nel 2019 sono stati depositati circa 7.000 atti in formato digitale, con 461 depositi respinti, pari a circa il 7% del totale, di cui circa 300 depositi sono stati rifiutati per errori materiali e un ulteriore 20% per errori dei depositanti, con spedizione da parte di mittente diverso dai difensori costituiti.

3 – Il 2020. Criticità, carenze di organico di magistratura e del personale di Segreteria.

Lo scorso anno tutti i magistrati della Sezione Staccata di Latina hanno aderito al programma per lo smaltimento delle controversie pendenti,

deliberato per il 2019 dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa ai sensi dell'art. 5 del decreto 27 marzo 2013 del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Nell'ambito del programma sono state tenute sei udienze pubbliche, con la messa a ruolo di 195 ricorsi depositati tra il 2010 e il 2014. Di questi, 171 sono stati definiti con sentenza.

Al 3 dicembre del 2019 risultavano pendenti 2.753 ricorsi contro i 2.842 pendenti al 31 dicembre 2018, con una riduzione dell'arretrato del 3,13%.

È stato massimo l'impegno profuso dai magistrati della Sezione per ridurre il contenzioso pendente e condurre il tempo medio di durata dei giudizi al di sotto della soglia dei tre anni indicata come periodo ottimale dall'art. 2, comma 2 *bis*, della legge 24 marzo 2001 n. 89.

I risultati raggiunti, sia pur limitati in assoluto, rappresentano quanto è stato possibile fare, con un organico di magistratura che per la Sezione Staccata di Latina è oramai al minimo storico e al minimo indispensabile per la costituzione di un collegio giudicante.

Per tutto il 2019 la Sezione ha operato con quattro magistrati sui sette previsti dall'organico di diritto, con una carenza di organico pari a circa

il quarantacinque per cento. Nell'ultimo triennio tre consiglieri in servizio sono stati trasferiti, su richiesta, ad altre sedi e di essi due non sono stati sostituiti, essendo stato incardinato nei ruoli organici della Sezione soltanto un magistrato di nuova nomina, vincitore del concorso del 2017. La Sezione di Latina è, quindi, risultata penalizzata nella distribuzione del personale di magistratura fra i diversi uffici giurisdizionali.

Sono andate deluse le speranze riposte nell'ultima selezione concorsuale, che indetta per 70 posti, avrebbe dovuto finalmente portare a soluzione l'annosa carenza organica della giustizia amministrativa, giacché è stato possibile coprire soltanto la metà dei posti messi a concorso e nessuna nuova assegnazione è stata disposta per la Sezione di Latina.

Le prospettive non sono rosee, dunque, considerato che è ancora in fase di avvio il nuovo concorso a 40 posti di referendario della giustizia amministrativa, la cui commissione (della quale il Dirigente Generale di questa Sezione Staccata, il Dott. Salvatore Bufalo, svolge le funzioni di Segretario) è stata nominata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 19 dicembre 2019, e non è ipotesi realistica che la selezione possa essere conclusa in tempi brevi, sebbene sia possibile contare sulle procedure semplificate relative alle modalità e ai tempi di

valutazione dei titoli e di correzione delle prove scritte, introdotte dalla disciplina di cui al D.P.R. 4 agosto 2017 n. 132, recante modifiche agli articoli 14 e seguenti del D.P.R. n. 214 del 1973.

Dal 1° aprile il Consigliere Antonio Massimo Marra, attualmente in carica presso la Sezione Staccata di Latina, assumerà le funzioni di Consigliere di Stato. Rivolgo al collega Marra, anche a nome degli altri magistrati della Sezione, le più vive congratulazioni per questa nomina, che certamente appaga un'aspettativa di carriera. Allo stesso tempo, tuttavia, non posso non manifestare preoccupazione e timori per le niente affatto felici prospettive per l'andamento di questa Sezione nell'immediato, con un organico di fatto che, con la partenza del Consigliere Marra, sarà ridotto a tre magistrati, con le cui sole forze dovrà essere gestito un contenzioso di ben 2.753 ricorsi pendenti al 31 dicembre dello scorso anno, con 780 nuovi ricorsi depositati nello stesso periodo. Pendenze che sono le più elevate in tutta Italia tra quelle riscontrabili presso gli organi di giustizia amministrativa di primo grado a sezione unica.

A parte le difficoltà che potrebbero determinarsi per la formazione di quello che sarà - nel prossimo futuro e in assenza di supporti straordinari - il solo possibile collegio giudicante della Sezione Staccata di Latina, la cui costituzione potrebbe essere talvolta impedita da

possibili emergenze contingenziali caratterizzate dalla improvvisa indisponibilità o dalle eventuali necessità di astensione di uno dei componenti, la situazione concretizzata dall'esiguità delle forze a fronte della grandezza dei numeri relativi al contenzioso pendente renderà molto difficoltosa anche la sola possibilità di esitare positivamente le domande di prelievo, presentate dai difensori delle parti, per ricorsi da tempo in attesa di fissazione a ruolo di udienza, anche tenuto conto della necessità di rispettare le regole normative, e di normale tollerabilità, in ordine ai limiti di carico per i relatori.

Se insieme alle carenze organiche del personale di magistratura consideriamo i vuoti della Segreteria quanto al personale amministrativo, a seguito del recente collocamento a riposo di due funzionari su quattro e di due assistenti amministrativi, oltre alle previsioni di prossimi pensionamenti, appare evidente la grave criticità nella quale versa la Sezione Staccata di Latina riguardo alle possibilità di gestione dei servizi e del contenzioso. È fortemente auspicabile che a far fronte a detta situazione possano essere messe in atto misure straordinarie anche temporanee, nell'attesa che i vuoti di organico di magistratura e del personale amministrativo siano colmati a conclusione delle rispettive selezioni in atto.

4 – Necessità di sintesi nelle procedure per l’aggiudicazione dei contratti pubblici. La normativa sblocca cantieri.

Lo scorso anno sono state introdotte novità legislative nelle procedure per l’affidamento dei contratti con le amministrazioni pubbliche, con rilevanza anche per il processo innanzi al Giudice amministrativo.

Con decreto legge 18 aprile 2019 n. 32, convertito nella legge 14 giugno 2019 n. 55, sono state dettate nuove disposizioni per il rilancio del settore dei contratti pubblici e per l’accelerazione di interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici.

Gli effetti della nuova normativa potranno essere valutati già nel corso del 2020, particolarmente con l’applicazione del regolamento unico previsto dall’art. 1, comma 20, della legge n. 55, che ha introdotto il comma *27 octies* all’articolo 216 del codice dei contratti pubblici. Al momento il decreto legge n. 32, subito qualificato dai mass media come “decreto sblocca cantieri”, a sottolineare le finalità di accelerazione delle procedure di aggiudicazione e di esecuzione dei contratti per interventi di edilizia pubblica, sottese all’iniziativa del legislatore, è stato oggetto di entusiasmi da un lato e perplessità dall’altro negli osservatori e negli operatori del settore.

Si è parlato anche di “ritorno al passato” rispetto alle novità del codice dei contratti pubblici del 2016. Lo è certamente per alcune disposizioni.

Sul piano processuale è stato abrogato, con effetto dalla entrata in vigore della legge di conversione, il comma 2 *bis* dell’art. 120 del codice della giustizia amministrativa, introdotto dall’art. 204 del codice dei contratti pubblici del 2016; norma che consentiva la contestazione immediata degli atti di esclusione e ammissione delle imprese concorrenti a procedure per l’affidamento di contratti con le amministrazioni relativi ai settori dei lavori pubblici, servizi e forniture, anticipando rispetto al provvedimento finale di aggiudicazione l’ammissibilità dei ricorsi. Il venir meno della riforma del 2016 riconduce le possibilità di azione giurisdizionale al momento conclusivo delle procedure di gara anche per gli atti di valutazione dei requisiti soggettivi di ammissione delle imprese aspiranti all’appalto. Sul piano della disciplina regolamentare, nei settori ordinari è sospeso in via sperimentale a tutto il 2020 il divieto di affidamento congiunto della progettazione e dell’esecuzione dei lavori ed è dunque ripristinato, per lo stesso periodo, il cosiddetto appalto integrato, la cui possibilità era stata esclusa dall’art. 59 del codice del 2016.

Altre disposizioni introducono la facoltà per le stazioni appaltanti fino a tutto il 2020 di avviare le procedure di affidamento anche in caso di disponibilità dei soli finanziamenti per le attività di progettazione, nelle more dell'erogazione delle risorse per l'esecuzione delle opere, le quali sono prioritariamente considerate a tal fine in caso di esercizio di detta facoltà da parte delle stazioni appaltanti, nonché l'onere delle amministrazioni d'indicare, nei bandi e fino a tutto il 2020, i lavori e i servizi per i quali viene consentito un subappalto in misura non superiore al 40 per cento e con esclusione dei lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico e di rilevante complessità, consentendo alle imprese concorrenti di non indicare la terna dei subappaltatori e con sospensione delle verifiche in sede di gara sui requisiti soggettivi di ammissione delle imprese chiamate ad operare in subappalto

Queste ed altre modifiche alla disciplina codicistica sperimentalmente introdotte sono espressione di scelte che hanno sollevato più di una perplessità, ma che certamente sono il frutto di una consapevolezza raggiunta nelle sedi politico – legislative della necessità di operare una sintesi delle procedure e lo snellimento delle medesime, al fine di garantire la maggiore celerità e una migliore efficienza nell'affidamento e, quindi, nell'esecuzione di opere e attività di interesse per l'economia.

Tutto ciò sembra costituire l'attesa svolta nell'indirizzo di una rinnovata coscienza delle forme d'intervento determinante ai ridetti fini dell'efficienza e della celerità negli appalti pubblici, con un'attenzione da parte degli organi di azione politica volta alla sintesi della disciplina regolamentare delle gare. Attenzione che nel recente passato, anche nella diffusione mediatica, si era invece accentrata sul processo presso gli organi di giustizia amministrativa, spesso additati come causa d'intralcio alla conclusione e alla certezza delle procedure di affidamento. Ingiustamente, certo, perché le riforme del processo amministrativo hanno ad esso impresso un ritmo fortemente accelerato per le controversie in materia di aggiudicazione dei contratti pubblici; ritmo che i giudici amministrativi sostengono egregiamente, nonostante le difficoltà determinate dalla scarsità degli organici rispetto al numero delle cause.

Numero che potrebbe essere certamente ridotto con la semplificazione e la diminuzione delle regole; principi da coniugare comunque con le esigenze di trasparenza e legalità, protette e garantite dalla nostra Costituzione. Questa ritengo sia la strada da seguire da parte dei responsabili dell'azione politico – legislativa.

5 – I dieci anni del Codice del processo amministrativo.

Nel 2020 cade il decimo anniversario della entrata in vigore del Codice del processo amministrativo, istituito con l'allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010 n. 104, in attuazione della delega al governo disposta dall'art. 44 della legge 18 giugno 2009 n. 69.

La codificazione delle attività processuali innanzi ai Tribunali Amministrativi Regionali e al Consiglio di Stato è un punto di arrivo da lungo tempo atteso, nato da una precisa scelta del legislatore avviata già venti anni or sono con la legge 21 luglio 2000 n. 205. Un punto di arrivo, ma non una conclusione, considerate le riforme succedute nel tempo, le quali tenendo conto delle esigenze maturate nella pratica processuale e nella ragione politico - sociale di coniugare garanzie ed efficienza dell'azione dei pubblici poteri, particolarmente nei settori dell'economia, hanno costantemente aggiornato il Codice, dapprima con i correttivi di cui ai decreti legislativi n. 195 del 2011 e 169 del 2012, in seguito con altre modifiche tra le quali vanno ricordate le disposizioni di cui al decreto legge 24 giugno 2014 n. 90, convertito nella legge n. 114 del 2014, che hanno impresso una notevole accelerazione ai tempi processuali nelle controversie in settori di

rilievo, tra cui quelle relative alle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici.

Il Codice ha conferito al processo amministrativo autonomia e identità proprie, disancorandolo dal secolare e residuale legame con la procedura civile, non sempre adatta a conciliare le garanzie processuali con le esigenze di rapida certezza delle situazioni legate all'effettività del principio costituzionalmente protetto di efficienza dell'azione pubblica. Autonomia e identità sentite dal legislatore e dagli operatori come non più eludibili, in una società la cui coscienza democratica è maturata verso il riconoscimento delle più ampie garanzie di giustizia per il singolo e, allo stesso tempo, della tutela dell'efficienza dell'azione pubblica quale garanzia d'interesse generale.

Queste esigenze sono alla base del Codice del 2010, richiamate nei principi generali di esordio.

Il principio di effettività, di cui all'art. 1, in base al quale il giudice è tenuto ad assicurare una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo.

L'*imprimatur* normativo del principio di effettività del processo giunge al culmine di un percorso di riflessione da parte dei giudici amministrativi espresso in una sperimentazione giurisprudenziale

pluridecennale, che è transitata da una tutela di legittimità delle forme provvedimentali a una concezione sostanzialistica delle situazioni dedotte in giudizio, conforme alla necessità di assicurare la piena protezione degli interessi garantiti al cittadino nel confronto con l'azione dei pubblici poteri. Il richiamo al diritto europeo costituisce la presa d'atto della valenza della normativa dell'Unione, non come abdicazione di sovranità nazionale ma quale espressione di serietà e coerenza nel rispetto dei Trattati comunitari. In forza del principio di effettività il giudice dovrà dunque orientare le sue scelte nella ricerca delle soluzioni più idonee a soddisfare le legittime pretese dei soggetti che a lui si rivolgono a fronte di una lesione illegittima, comprese le diverse soluzioni risarcitorie.

Il principio del giusto processo, indicato dall'art. 2 come attuazione dei "principi di parità delle parti, del contraddittorio e del giusto processo previsto dall'art. 111, primo comma, della Costituzione", con il riconoscimento della piena parità delle parti in giudizio, già garantita a livello di normativa sostanziale dal diritto di accesso ai documenti posseduti dalle amministrazioni, che siano utili a un'adeguata difesa processuale, e della necessità di una pienezza del contraddittorio. Ma giusto processo significa anche processo di ragionevole durata, nel

richiamo all'art. 111, primo comma, della Costituzione, fine per il quale è necessaria altresì la cooperazione dei difensori delle parti.

I princìpi di motivazione dei provvedimenti del giudice e di sinteticità degli atti del giudice e delle parti, indicati dall'art. 3 del Codice. Il primo strettamente collegato con il principio di tutela piena ed effettiva, il secondo sviluppato e attuato nei decreti n. 167 del 2016 e 127 del 2017 del Presidente del Consiglio di Stato, nel decreto legge n. 90 del 2014, per il rito appalti, e nella legge n. 197 del 2016 per i riti ordinari, introduttiva dell'art. 13 *ter* delle disposizioni di attuazione del Codice del processo amministrativo.

6 – Il giudice amministrativo nelle attese sociali. Equilibrio ed equidistanza.

Il Codice del processo amministrativo è stato dunque un rilevante punto di arrivo, momento di sintesi delle riflessioni giurisprudenziali e dell'evoluzione della coscienza sociale e politica in ordine al ruolo ricoperto dal Giudice amministrativo riguardo alla tutela dei princìpi costituzionali di legalità nell'azione dei pubblici poteri e di buona amministrazione della cosa pubblica, particolarmente nei profili della trasparenza e dell'efficienza: valori non sempre indivisibili nella

pratica, ma che spetta al giudice conciliare consapevolmente usando gli strumenti processuali e di principio messi a sua disposizione dal legislatore.

Al rinnovato ruolo del Giudice amministrativo, alla luce delle riforme del processo, non sempre corrisponde il pieno consenso da parte dell'osservatore comune. Anzi negli ultimi anni parte dei mass media e settori della politica non sono stati affatto benevoli, biasimando ritardi nella risposta alle istanze delle amministrazioni e delle imprese, particolarmente nel delicato settore degli appalti pubblici. Riflettori di visibilità non certo positiva si sono accesi nella divulgazione mediatica riguardo ai modi di gestione dei processi e al coinvolgimento in inchieste ad ampio raggio delle procure.

Le critiche sui ritardi, come accennato, sono per lo più ingiustificate in considerazione delle statistiche e dei tempi accelerati del contenzioso nei settori speciali di cui agli articoli 119 e 120 del Codice. Quanto alle inchieste giudiziarie, diverse indagini il cui sviluppo è stato accompagnato da grande clamore si sono chiuse o sono in via di chiusura con accertamenti ed effetti estremamente limitati o nulli riguardo alle responsabilità dei magistrati amministrativi.

È lecito a questo punto porsi l'interrogativo della ragione di questa attenzione mediatica sulla giustizia amministrativa, i cui meccanismi

dimostrano tutta la sua vitalità e il suo buon funzionamento, nonostante i problemi legati alle croniche carenze di organico. I mass media sono il veicolo delle impressioni del pubblico e della coscienza sociale; si può ritenere, perciò, che la divulgazione mediatica prima ancora di diffondere notizie sia lo specchio dell'identità delle istituzioni nella visione della collettività. Questa ritengo sia la chiave di lettura delle critiche e dell'attenzione quotidianamente riservate agli operatori della giustizia amministrativa. Il cittadino comune non è privo di consapevolezza, ma ha ben presente il ruolo della gestione della cosa pubblica nelle aspettative e negli interessi collettivi, e altresì ha presente l'importanza della funzione del giudice amministrativo quale garante imparziale della corretta amministrazione di tali interessi e di tali aspettative. Critiche e attenzioni al processo amministrativo e ai suoi operatori sono, pertanto, il riflesso delle attese della collettività per un adeguato e corretto esercizio dei poteri del giudice.

Orbene, è ovvio che il giudice non cerca il consenso popolare e non ne ha bisogno per la sua attività; ma è l'immagine della giustizia amministrativa che deve assicurare riguardo al suo corretto esercizio, onde mantenere ferma la fiducia del cittadino nelle istituzioni. Il giudice può, e deve, contribuire a questa immagine con un atteggiamento, anche nella vita privata, di equilibrio e di equidistanza in ogni occasione e in ogni luogo, evitando prese di posizioni che possano sbilanciarlo e far

sorgere dubbi, fondati o meno, riguardo all'imparziale esercizio delle sue funzioni. Naturalmente ognuno ha le sue opinioni ed è diritto costituzionale di ogni cittadino averle; ma un giudice non deve dimenticare di essere costantemente sotto i riflettori per la funzione che svolge, e di avere la responsabilità di garantire a tutti un'adeguata immagine di sé stesso e dell'istituzione che rappresenta.

7 – La giurisprudenza della Sezione Staccata.

In appendice alla relazione sono allegate le massime di alcune decisioni pubblicate dalla Sezione Staccata di Latina nel 2019.

Sono tra le più significative. Esigenze di tempo e di sintesi giustificano un rimando alla lettura senza che siano commentate in questa sede.

Mi limito a segnalare alcune di particolare rilievo.

La sentenza n. 396, ancorandosi a criteri di valutazione sostanziale della legittimità dei procedimenti amministrativi, riguardo alle selezioni per l'accesso agli impieghi negli enti pubblici riconosce il principio di non incidenza su elementi di procedura essenziali dell'omessa pubblicazione del bando nella Gazzetta Ufficiale, qualora esso sia stato preventivamente pubblicato sui siti istituzionali degli enti, costituendo

la predetta mancanza una mera deviazione dal modello legale tipico di pubblicità dei concorsi nelle amministrazioni, di cui all'art. 32 della legge n. 69 del 2009, che tuttavia non toglie valenza e rilievo ad altre forme di conoscenza.

Con la sentenza n. 470 è affermato un principio di netta separazione, anche sotto il profilo della competenza giurisdizionale, tra le azioni per risarcimento danni intentate nei confronti di enti pubblici e le identiche azioni nei confronti del privato che abbia concorso al danno insieme all'amministrazione, dovendo queste ultime essere proposte comunque innanzi al giudice civile ancorché connesse alle prime, di competenza invece della giustizia amministrativa.

La sentenza n. 502, richiamando autorevoli precedenti giurisprudenziali, esclude che dall'art. 48, comma 7, del codice dei contratti pubblici discenda l'automatico divieto di partecipazione alla stessa gara di un consorzio stabile e di alcuna delle società consorziate, qualora non vi sia stata indagine che abbia dimostrato, nel concreto, l'esistenza di un solo centro decisionale nei rapporti tra consorzio e consorziata, tale ipotesi non configurandosi nella mera aggregazione delle imprese in un consorzio.

Riprendendo la pronuncia di cui ad ordinanza del 20 giugno 2019 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea – all'uopo richiesta da ordinanza n. 255 del 2018 di questa Sezione, massimata in appendice alla relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2019 – la sentenza n. 719 riconosce che l'art. 5 e l'art. 8, paragrafo 2, del regolamento CE n. 1370 del 2007 devono essere interpretati nel senso che il divieto stabilito dall'art. 5, paragrafo 2, di tale regolamento, a che l'impresa la quale possa essere qualificata "operatore interno" ai sensi dello stesso art. 5, par. 1 lett. j), prenda parte a procedure di gara per la fornitura di servizi di trasporto pubblico di passeggeri al di fuori del territorio dell'autorità per essa competente, definisce una preclusione che non si applica alle procedure aperte finalizzate all'aggiudicazione di contratti di concessione di servizi pubblici locali di trasporto che si siano svolti prima del 3 dicembre 2019, giacché il regolamento, in forza del suo art. 12, è entrato in vigore il 3 dicembre 2009 e il regime transitorio previsto dall'art. 8, paragrafo 2 primo comma, rimanda di un decennio l'applicabilità dell'art. 5. Ai sensi del par. 1 lett. j) del richiamato art. 5 del regolamento CE n. 1370 del 2007 un'impresa può essere qualificata "operatore interno" quando l'autorità pubblica competente a livello locale esercita su di essa un controllo analogo a quello esercitato sulle proprie strutture. Nell'interpretazione data dalla Corte di Giustizia Europea l'applicazione della norma, la quale è volta a definire un regime limitativo agli interventi di

organizzazioni imprenditoriali sotto controllo di mano pubblica estera nel settore del trasporto pubblico locale, è preceduta da una transizione decennale, ai sensi dell'art. 8 del regolamento.

La sentenza n. 753 riconosce che nelle procedure di gara per l'aggiudicazione di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture il soccorso istruttorio a favore delle imprese concorrenti è finalizzato a integrare dichiarazioni incomplete, ma non può essere invocato nei casi di totale omessa allegazione di supporti documentali o dichiarativi.

La stessa pronuncia si riallaccia a recenti statuizioni giurisprudenziali del Consiglio di Stato, affermando che, in forza del principio conclamato da sentenza n. 41 del 2019 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, la direttiva dell'Unione sugli appalti pubblici (2014/24/UE) osta a una normativa nazionale la quale stabilisca che debba essere subordinata alla definizione giudiziale delle controversie pendenti sulle scelte risolutorie la legittimità della valutazione da parte delle stazioni appaltanti, in fase di esame dei requisiti di partecipazione alle gare, dell'affidabilità di imprese che siano state in precedenza destinatarie di risoluzione di contratti di appalto con amministrazioni pubbliche, per via di significative carenze verificatesi nella loro esecuzione.

Vi ringrazio per la cortese attenzione.

Appendice giurisprudenziale

COMPETENZA E GIURISDIZIONE

25.06.2019 n. 470 (pres. Vinciguerra, est. Torano)

Il giudice amministrativo non può in alcun modo conoscere di pretese risarcitorie intentate da un privato nei confronti di un altro privato, neppure nell'ipotesi in cui si assuma che quest'ultimo abbia concorso con la pubblica amministrazione nella causazione di un danno al ricorrente, essendo necessario instaurare sul punto un separato giudizio innanzi agli organi della giurisdizione ordinaria al fine di far eventualmente accertare la responsabilità del privato stesso.

CONCESSIONI DEMANIALI

02.04.2019 n. 223 (pres. Vinciguerra, est. Torano)

La semplice domanda di concessione di un'area appartenente al demanio non può ingenerare, nel richiedente, un legittimo e qualificato affidamento al rilascio se questi non abbia già ottenuto dalla p.a., in buona fede, una data utilità sull'area medesima e l'abbia conservata per un arco temporale sufficientemente lungo da potersi convincere della sua stabilità.

CONCORSI PUBBLICI

24.05.2019 n. 396 (pres. Vinciguerra, est. Marra)

La pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dei bandi che indicano procedure di reclutamento nelle amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'art. 35 del d.lgs. n. 165/2001 è solo una della modalità che consentono di dare a dette procedure adeguata pubblicità, pur essendo comunque inderogabile se trattasi di reclutamento mediante concorso, come del resto ribadito dall'ultimo comma dell'art. 32 l. n. 69/2009 che, pur avendo attribuito valore di pubblicità legale alla pubblicazione degli atti nei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni, fa salve le norme vigenti in tema di pubblicità mediante inserzione degli avvisi in Gazzetta Ufficiale. Pertanto l'omessa pubblicazione in G.U. del bando, ancorché pubblicato sul sito istituzionale, non incide su un elemento essenziale del concorso, ma costituisce al

più una deviazione dal modello tipico prescritto, non già la mancanza di un elemento essenziale (la pubblicità) del concorso, che si traduce in un profilo di illegittimità del bando del quale solo i destinatari avrebbero potuto dolersi nei termini di rito.

CONTRATTI PUBBLICI

16.01.2019 n. 18 (pres. Vinciguerra, est. Marra)

La disposizione che impone alle imprese partecipanti alla gara per un appalto di fornitura di apparecchiature elettromedicinali di affidare le attività di manutenzione esclusivamente alle case produttrici degli apparecchi o a tecnici che abbiano requisiti di esperienza dalle stesse certificati appare contraria alla logica e al principio di libertà della concorrenza, la quale si estrinseca anche nella libertà dei concorrenti di formulare un'offerta congrua e adeguata alle leggi di mercato scevra da vincoli che la riconducano a un ingiustificato onere di coinvolgere nell'esecuzione dell'appalto soggetti estranei all'impresa offerente.

12.07.2019 n. 502 (pres. Vinciguerra, est. Torano)

L'automatico divieto di partecipazione ad una gara tanto a carico del consorzio stabile quanto della consorziata non indicataria potrebbe giustificarsi solo laddove un'indagine in concreto dimostri che il rapporto fra i relativi organi decisionali conduca ad individuare un unico centro decisionale, mentre la sola partecipazione dell'impresa ad un determinato consorzio stabile non può fornire elementi univoci in tal senso, tali da fondare una vera e propria *praesumptio juris et de jure*. Pertanto, non può interpretarsi l'art. 48, comma 7, d.lgs. n. 50/2016 come vietante a priori la partecipazione alla medesima gara del consorzio stabile e della consorziata non indicataria, laddove tale preclusione risulti fondata non sulla dimostrazione concreta della sussistenza di un unico centro decisionale, ma su una sorta di sillogismo categorico circa l'esistenza di una unicità di rapporti fra consorzio stabile e proprie consorziate (Cons. Stato, sez. V, 16 febbraio 2015 n. 801; sez. VI, 12 giugno 2008 n. 2910; TAR Lazio, Roma, sez. II, 16 gennaio 2017 n. 724 e 725).

11.12.2019 n. 719 (pres. est. Vinciguerra)

L'art. 5 e l'art. 8, paragrafo 2, del reg. n. 1370/2007 CE devono essere interpretati nel senso che l'art. 5, paragrafo 2, di tale regolamento - laddove fa divieto che l'impresa la quale possa essere qualificata "operatore interno" ai sensi dello stesso art. 5, par. 1 lett. j) e qualsiasi soggetto su cui detta impresa eserciti un'influenza anche minima prendano parte a procedure di gara per la fornitura di servizi di

trasporto pubblico di passeggeri al di fuori del territorio dell'autorità per essi competente - non si applica a una procedura aperta finalizzata all'aggiudicazione di un contratto di concessione di servizio pubblico di trasporto locale che si svolge prima del 3 dicembre 2019. Infatti detto regolamento, in forza del suo art. 12, è entrato in vigore il 3.12.2009, e il regime transitorio previsto dall'art. 8, par. 2 primo comma, rimanda di un decennio (al 3.12.2019) l'applicabilità dell'art. 5 (CGUE ord. 20.6.2019 in causa C-322/18).

31.12.2019 n. 747 (pres. est. Vinciguerra)

L'equiparabilità delle concessioni di servizi agli appalti di pubblici lavori, servizi e forniture richiede e giustifica l'adozione del rito abbreviato ex artt. 119 e 120 cod. proc. amm. (A.P. 27.7.2016 n. 22)

31.12.2019 n. 753 (pres. Vinciguerra, est. Bucchi)

Nelle procedure di gara per l'aggiudicazione di contratti pubblici di lavori, servizi o forniture il soccorso istruttorio a favore delle imprese concorrenti è giustificato per integrare dichiarazioni incomplete ma esistenti e non in caso di comportamento omissivo, insuscettibile d'integrazione.

In forza del principio affermato dalla sentenza 19.6.2019 n. 41 (IV) della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, la direttiva dell'Unione sugli appalti pubblici (2014/24/UE) osta a una normativa nazionale in base alla quale la contestazione in giudizio della decisione di risolvere un contratto di appalto pubblico, assunta da un'amministrazione aggiudicatrice per via di significative carenze verificatesi nella sua esecuzione, impedisce all'amministrazione che indice una nuova gara d'appalto di effettuare una qualsiasi valutazione, nella fase della selezione degli offerenti, sull'affidabilità dell'operatore cui la suddetta risoluzione si riferisce.

EDILIZIA E URBANISTICA

03.04.2019 n. 239 (pres. Vinciguerra, est. Bucchi)

La presentazione di una domanda di sanatoria non comporta l'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse dell'impugnazione proposta avverso l'ordinanza di demolizione, ma produce una mera sospensione temporanea dell'efficacia della misura repressiva che, in caso di rigetto della domanda di sanatoria, potrà riacquistare la propria efficacia.

Non può essere pronunciato l'annullamento giurisdizionale del provvedimento implicito di rigetto sull'istanza di accertamento di conformità qualora il ricorrente si limiti a censurare il difetto di motivazione, posto che è la stessa legge che

consente siffatto esito provvedimento; sul privato ricade, dunque, l'onere di dimostrare la conformità urbanistica ed edilizia delle opere realizzate "sine titulo"

19.04.2019 n. 322 (pres. Vinciguerra, est. Marra)

Nei sessanta giorni, a decorrere dal ricevimento della segnalazione certificata di inizio dell'attività, l'amministrazione, ove dovesse riscontrare l'illegittimità dell'attività intrapresa, può esercitare il potere inibitorio e di rimozione degli eventuali effetti dannosi dell'attività medesima. In tale lasso di tempo alla p.a. compete un potere di verifica della sussistenza dei requisiti e presupposti normativi per l'esercizio dell'attività oggetto di segnalazione: l'esito negativo comporta, appunto, l'emanazione di motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti o la fissazione di un termine (non inferiore a trenta giorni) entro il quale il privato, ove sia possibile, provvede a conformare l'attività ed i suoi effetti alla normativa vigente. Il Legislatore del 2015, intervenendo su tali poteri, ha specificato le modalità di esercizio dei medesimi, chiarendo che l'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti per l'esercizio dell'attività intrapresa, nel termine di sessanta giorni, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività, nonché di rimozione degli eventuali effetti dannosi da questa provocati. Tuttavia, laddove ritenga vi sia la possibilità di conformazione dell'attività intrapresa alla normativa vigente, è tenuta ad emanare un provvedimento motivato di invito al privato ad agire in tal senso. Con tale provvedimento, dunque, la p.a. sarà tenuta a specificare in modo puntuale le misure necessarie a suddetta conformazione, contestualmente disponendo la sospensione dell'attività intrapresa.

11.12.2019 n. 726 (pres. Vinciguerra, est. Torano)

il pagamento a titolo di oblazione, previsto dall'art. 36, d.P.R. n. 380 del 2001 e ripreso nel Lazio dall'art. 22, L. reg. n. 15 del 2008, è un adempimento del procedimento amministrativo di accertamento di conformità che assolve ad una funzione in parte ripristinatoria – laddove consente all'Amministrazione di ottenere ora per allora l'importo corrispondente agli oneri concessori di un intervento conforme alla normativa urbanistica ed edilizia, ma realizzato senza aver preventivamente ottenuto il relativo titolo – ed in parte sanzionatoria, laddove si compone anche di una somma ulteriore rispetto a quanto originariamente dovuto. Detta oblazione, quindi, partecipa alla stessa finalità sanzionatoria che connota l'obbligo pecuniario stabilito dalla legge a carico di chi intenda sanare un intervento edilizio non conforme alla normativa urbanistico-edilizia e realizzato in base a un titolo successivamente annullato, di cui all'art. 38, d.P.R. n. 380 cit., ripreso nel Lazio dall'art. 20, l. reg. n. 15 cit. In questi termini è costituzionalmente illegittimo l'art. 22, comma 2, lett. a), l. reg. n. 15 cit., che equipara, quanto a conseguenze

patrimoniali sfavorevoli, la realizzazione di un abuso edilizio solo formale, perché superabile mediante accertamento di conformità, alla commissione di uno sostanziale, cioè non suscettibile di sanatoria ma neppure rimuovibile materialmente (Corte Cost. 9 gennaio 2019 n. 2).

IMMIGRAZIONE

30.05.2019 n. 400 (pres. Vinciguerra, est. Torano)

Ai sensi dell'art. 2, comma 6, d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286, la mancata traduzione degli atti concernenti l'ingresso, il soggiorno o l'espulsione degli stranieri in una lingua a loro conosciuta non costituisce vizio di legittimità del provvedimento, in quanto la relativa previsione non incide sulla correttezza del potere esercitato ma è tesa esclusivamente a rendere effettivo il diritto di difesa sancito dall'art. 24 Cost., con la conseguenza che la mancata traduzione non comporta l'illegittimità dell'atto a cui si accompagna ma soltanto l'eventuale rimessione in termini rispetto alla difettosa comunicazione, al fine di svolgere con completezza l'impugnazione contro l'atto sfavorevole del tipo assoggettato all'obbligo di traduzione.

21.06.2019 n. 439 (pres. est. Vinciguerra)

In accordo coi principi di economicità, di efficienza, di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa, le domande degli stranieri intese al titolo di soggiorno possono essere integrate nella documentazione di corredo fino al momento dell'efficacia del provvedimento che le decide, non soltanto fino al perfezionamento dello stesso con la sottoscrizione. Tanto più allorché tra la formazione e sottoscrizione del provvedimento e la sua efficacia – con la notifica dello stesso al destinatario – intercorra notevole spazio temporale, e quando l'integrazione documentale utile al permesso di soggiorno sia stata compiuta con largo anticipo sulla comunicazione del provvedimento (in specie tra la sottoscrizione del provvedimento negativo e la sua comunicazione all'interessato erano trascorsi oltre sette mesi, a causa di difficoltà nel reperimento dell'indirizzo del destinatario, e nel frattempo lo straniero aveva fatto pervenire alla Questura la documentazione integrativa necessaria a corredare la domanda).

PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

26.04.2019 n. 346 (pres. Vinciguerra, est. Torano)

In assenza di principi di prova sul verificarsi di specifiche violazioni delle metodologie e dei protocolli tecnici applicabili ed in presenza del solo fatto materiale di un c.d. falso positivo, non appare imputabile alla pubblica amministrazione l'esito di un controllo che sia stato effettuato secondo le regole del settore e che sia poi stato smentito da ulteriori e più approfondite analisi, non potendo essa rispondere di quei margini di errore che, nonostante il progresso della tecnica, restano sempre possibili.

9.12.2019 n. 709 (pres. Vinciguerra, est. Torano)

L'obbligo di concludere il procedimento con un provvedimento espresso sussiste anche nell'ipotesi in cui l'istanza del privato sia manifestamente inammissibile, infondata o intempestiva, pur se in tali casi è possibile provvedere con un atto redatto in forma semplificata, la cui motivazione può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo.

PROCEDIMENTO DISCIPLINARE

31.12.2019 n. 757 (pres. Vinciguerra, est. Torano)

L'art. 1392, comma 3, d.lgs. n. 66 del 2010 (codice dell'ordinamento militare), secondo cui *“Il procedimento disciplinare di stato, instaurato a seguito di giudizio penale, deve concludersi entro 270 giorni dalla data in cui l'amministrazione ha avuto conoscenza integrale della sentenza o del decreto penale, divenuti irrevocabili, ovvero del provvedimento di archiviazione”*, non è suscettibile di applicazione analogica ai procedimenti disciplinari avviati a seguito di infrazioni disciplinari, perché è formulata con letterale e precipuo riguardo agli atti conclusivi del procedimento o del processo penale.

L'art. 1392, comma 4, d.lgs. n. 66 del 2010, per cui *“il procedimento disciplinare si estingue se sono decorsi novanta giorni dall'ultimo atto di procedura senza che nessuna ulteriore attività è stata compiuta”*, riproduce la previsione dell'art. 120, comma 1, D.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3 (Testo unico degli impiegati civili dello Stato), la cui finalità è proprio sanzionare con l'estinzione la completa inattività dell'Amministrazione a tutela dell'interessato, per evitare che questi resti sottoposto ad un procedimento disciplinare pendente per un tempo indeterminato. Sebbene tale regime non sia identico a quello previsto per i procedimenti disciplinari di stato dei militari instaurati a seguito di procedimento penale, la diversità di disciplina deriva dalle differenti esigenze di ricostruzione dei fatti sottese, rispettivamente, alle vicende disciplinari avviate in seguito alla conoscenza

integrale dei provvedimenti irrevocabili del giudice penale e da quelle che ne prescindono. Infatti, mentre il quadro fattuale conseguente all'acquisizione di copia della sentenza e del decreto penale o di archiviazione è esaustivo e, giusta l'art. 653 cod. proc. pen., vincolato per l'Amministrazione che su quella base avvii una contestazione disciplinare, lo stesso non può dirsi ove sia necessario condurre una specifica istruttoria volta a definire i contorni della vicenda e la posizione dell'incolpato. Di tale ontologica differenza è espressione proprio la previsione di un termine per la conclusione del procedimento disciplinare rigido per la prima tipologia di contestazioni (*i.e.* 270 giorni dall'acquisizione del provvedimento giurisdizionale penale irrevocabile) e flessibile per la seconda (90 giorni dal compimento dell'ultimo atto).

L'art. 1393, comma 1, d.lgs. n. 66 del 2010, nel testo introdotto dall'art. 4, comma 1, lett. t), d.lgs. 26 aprile 2016 n. 91, dispone che: *“Il procedimento disciplinare, che abbia ad oggetto, in tutto o in parte, fatti in relazione ai quali procede l'autorità giudiziaria, è avviato, proseguito e concluso anche in pendenza del procedimento penale. Per le infrazioni disciplinari di maggiore gravità, punibili con la consegna di rigore di cui all'articolo 1362 o con le sanzioni disciplinari di stato di cui all'articolo 1357, l'autorità competente, solo nei casi di particolare complessità dell'accertamento del fatto addebitato al militare ovvero qualora, all'esito di accertamenti preliminari, non disponga di elementi conoscitivi sufficienti ai fini della valutazione disciplinare, promuove il procedimento disciplinare al termine di quello penale”*. Pertanto il procedimento disciplinare va promosso al termine di quello penale soltanto se l'accertamento del fatto sia particolarmente complesso ovvero l'istruttoria preliminare non offra sufficienti elementi all'Amministrazione.

La violazione dei termini endoprocedimentali che non siano previsti dalla legge a pena di perenzione del procedimento o di decadenza dall'azione disciplinare, non comporta alcuna conseguenza sulla legittimità del provvedimento conclusivo qualora non superi i novanta giorni normativamente previsti per l'estinzione.

Nei procedimenti disciplinari avviati nei confronti di pubblici dipendenti, incluso il personale militare, non è necessario che il provvedimento conclusivo confuti analiticamente tutte le giustificazioni fornite dell'incolpato, essendo sufficiente che dallo stesso risulti che tali osservazioni sono state esaminate in modo serio e che di esse è stato tenuto conto ai fini dell'accertamento dei fatti e della graduazione della rilevanza disciplinare del comportamento.

Nel procedimento disciplinare a carico di appartenenti al corpo della Guardia di finanza trovano necessariamente applicazione i principi di ragionevolezza e

proporzionalità, in quanto espressivi di basilari principi di civiltà giuridica (Cons. Stato, sez. IV, 22 ottobre 2019 n. 7185). Pertanto, anche in presenza di infrazioni disciplinari ai fondamentali doveri attinenti al giuramento prestato, l'Amministrazione ha l'obbligo di procedere applicando il principio di proporzionalità della sanzione (Cons. Stato, sez. IV, 20 settembre 2012 n. 5037; sez. IV, 2 marzo 2011 n. 1326).

RICORSO GIURISDIZIONALE

01.02.2019 n. 43 (pres. est. Vinciguerra)

Ai sensi dell'art. 42, 1° comma, c.p.a. il ricorso incidentale sortisce dall'interesse di controparte in dipendenza della domanda proposta con il ricorso principale e che, pertanto, non potrebbe essere autonomamente azionato dalla controparte. È, perciò, inammissibile il ricorso incidentale che investa non la posizione del ricorrente principale in relazione al provvedimento dal medesimo impugnato, contestandone la legittimità, bensì le posizioni riconosciute dal provvedimento stesso a soggetti terzi e che in nessun modo potrebbero interferire, compromettendola, con la domanda avanzata in via principale.

28.03.2019 n. 206 (pres. est. Vinciguerra)

La pratica procedimentale di richiedere all'interessato integrazioni documentali che comprendano chiarimenti e informazioni utili per la determinazione finale della p.a., ancorché le richieste non siano espressamente contemplate dalle regole specifiche del procedimento, risponde ai canoni del giusto procedimento improntato alla regola civilistica della buona fede. Detto principio fa capo alla regola costituzionale del buon andamento dell'attività amministrativa (art. 97 Cost.), volta a evitare inutili formalismi che si tradurrebbero in determinazioni prive di rilievi sostanziali e a favorire moduli di soccorso istruttorio al privato richiedente, utile alla correzione di errori che non siano tali da indurre in inganno l'amministrazione sull'ammissibilità e la fondatezza della domanda, laddove non vi siano evidenti ragioni di urgenza nel decidere che contrastino con le attività procedimentali integrative.

28.03.2019 n. 224 (pres. Vinciguerra, est. Torano)

Per l'ammissibilità di un ricorso cumulativo (proposto da più ricorrenti avverso il medesimo provvedimento) è necessaria la sussistenza dei due requisiti costituiti dalla identità di posizioni sostanziali e processuali, in rapporto a domande giudiziali fondate sulle medesime ragioni difensive, e dall'assenza di conflitto di interessi,

anche solo potenziale, tra le parti (Cons. Stato, sez. VI, 15 gennaio 2019 n. 382; sez. IV, 16 maggio 2018 n. 2910).

06.05.2019 n. 360 (pres. Vinciguerra, est. Marra)

La legittimazione dei consiglieri dissenzienti ad impugnare le delibere dell'organo di cui fanno parte ha carattere eccezionale, dato che il giudizio amministrativo non è di regola aperto alle controversie tra organi o componenti di organi di uno stesso ente, ma è diretto a risolvere controversie intersoggettive, per cui esso rimane circoscritto alle ipotesi di lesione della loro sfera giuridica. Detta legittimazione ad agire dei consiglieri non risiede nella deviazione dell'atto impugnato rispetto allo schema normativamente previsto, quando da essa non derivi la compressione di una prerogativa del loro ufficio protetta dall'ordinamento generale, occorrendo in ogni caso avere riguardo, a questo fine, "alla natura ed al contenuto della delibera impugnata" e non già delle norme interne relative al funzionamento dell'organo. Conseguentemente la contestazione dei consiglieri dissenzienti non può limitarsi a censurare l'oggetto o le modalità di formazione della deliberazione senza dedurre che da esse ne sia derivata una lesione alle loro prerogative, giacché questa non discende automaticamente da violazione di forma o di sostanza nell'adozione di un atto deliberativo. In questa prospettiva, si è affermato che l'omissione o il ritardo nel fornire ai consiglieri dell'ente locale gli atti presupposti ad una proposta di delibera non costituisce lesione delle prerogative inerenti l'ufficio di consigliere comunale, rimanendo la tutela circoscritta in un ambito esclusivamente politico, all'interno dell'organo di cui fanno parte, affidata all'espressione a verbale del proprio dissenso in quanto corollario del più generale principio sopra affermato. È, peraltro, opinione consolidata che la legittimazione dei consiglieri comunali ad impugnare atti degli organi di cui fanno parte sussiste ove vengano dedotte violazioni procedurali direttamente lesive del *munus* rivestito dal componente dell'organo oppure vengano in rilievo atti incidenti in via diretta sul diritto all'Ufficio (ex multis, C.d.S., Sez. V, 9 ottobre 2007, n. 5280; C.d.S., sez. I, parere 23 aprile 2012 n. 1960; Cons. St., sez. V, 19 aprile 2013, n.2213).

21.06.2019 n. 456 (pres. Vinciguerra, est. Torano)

l'art. 40 cod. proc. amm. va inteso con una certa elasticità, nel senso cioè di ritenere inammissibile il ricorso solamente nelle ipotesi in cui non sia dedotto alcun motivo di impugnazione, o in cui, comunque, dalla complessiva lettura dell'atto e dei documenti offerti in comunicazione non sia possibile comprendere la doglianza avanzata dal ricorrente.

31.12.2019 n. 763 (pres. est. Vinciguerra)

Il principio sancito dalla pronuncia 5.9.2019 n. 333 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, secondo cui in forza dell'art. 1, par. 1, terzo comma, e par. 3, della direttiva 89/665/CEE (come modificata dalla direttiva 2007/66/CE) osta a che un ricorso principale, proposto da un offerente che abbia interesse ad ottenere l'aggiudicazione di un determinato appalto e inteso ad ottenere l'esclusione di un altro offerente, venga dichiarato irricevibile in applicazione delle norme o delle prassi giurisprudenziali procedurali nazionali disciplinanti il trattamento dei ricorsi intesi alla reciproca esclusione, non trova applicazione nel caso in cui i due ricorsi principale e incidentale non sono intesi alla reciproca esclusione dei due ricorrenti concorrenti alla gara, ma vertono sulla sola posizione dell'impresa ricorrente in via principale quanto alla sua ammissione alla gara, affermata con il ricorso principale che contesti l'esclusione e negata dal ricorso incidentale per differenti motivi. Questa posizione sarebbe delegittimata dall'accoglimento del ricorso incidentale e perciò, in questa ipotesi, sarebbe ultroneo esaminare i motivi del ricorso principale a sostegno di essa (fattispecie definita in ordine a un ricorso principale proposto dall'impresa esclusa dalla gara per incompletezza della documentazione amministrativa da essa depositata e al ricorso incidentale promosso dall'impresa aggiudicataria, che contestava la completezza dell'offerta presentata dalla ricorrente principale. Poiché il ricorso principale non aggredisce la posizione dell'aggiudicataria, ma entrambe le impugnazioni vertono, per ragioni diverse, sull'ammissione in gara dell'impresa ricorrente in via principale, sia pur sotto profili differenti, accolto il ricorso incidentale il Collegio ha ritenuto di dichiarare inammissibile il ricorso principale perché, riconosciuta la dedotta carenza dell'offerta e quindi delegittimata la partecipazione della ricorrente principale, sarebbe stato ultroneo esaminare il ricorso di quest'ultima che affermava la sufficienza della documentazione amministrativa da essa depositata ai fini dell'ammissione alla gara. Il principio affermato da CGUE n. 333/2019 è invece inteso a salvaguardare l'interesse di due imprese, entrambi partecipanti a una stessa gara d'appalto, l'una ricorrente in via principale e l'altra in via incidentale, le quali contestano le reciproche posizioni. In caso di accoglimento di entrambe le impugnative, sostiene la Corte, la stazione appaltante potrebbe decidere di annullare la procedura e di avviarne una nuova, ritenendo le restanti offerte regolari non sufficientemente corrispondenti alle sue attese, e venire incontro in tal modo alle esigenze subordinate e strumentali – ma pur sempre riconoscibili in giudizio - delle ricorrenti in via principale e incidentale. In questa ipotesi, pertanto, l'accoglimento del ricorso incidentale non potrebbe comportare la dichiarazione d'inammissibilità del ricorso principale, che dovrebbe comunque essere esaminato nel merito restando intatto l'interesse della ricorrente alla delegittimazione della posizione della sua avversaria, sia pur soltanto in vista della possibilità di rinnovo della gara).

RISARCIMENTO DANNI

05.02.2019 n. 85 (pres. Vinciguerra, est. Marra)

Il mero ritardo nella conclusione dei procedimenti amministrativi che, ai sensi dell'art. 2 *bis* della L. 7.8.1990 n. 241, può comportare la responsabilità delle amministrazioni per i danni prodotti agli interessati ha rilievo a fini risarcitori solo qualora siano verificati ulteriori presupposti di carattere oggettivo (ingiustizia del danno, nesso causale, prova del pregiudizio subito), nonché di carattere soggettivo (dolo o colpa della p.a.), non potendo la responsabilità aquiliana della p.a. essere fondata soltanto sul dato oggettivo del procrastinarsi del procedimento (Cons. St., V, 18/06/2018, n. 3730).

SANZIONI

30.05.2019 n. 402 (pres. Vinciguerra, est. Torano)

L'art. 1, comma 1, l. 24 novembre 1981 n. 689, ha introdotto per le sanzioni amministrative pecuniarie una riserva di legge analoga a quella posta dall'art. 25 Cost., impedendo che esse possano comunque essere comminate direttamente da disposizioni contenute in fonti normative subordinate, quali i regolamenti; tuttavia, tale riserva di legge non osta a che una norma successiva di pari rango legislativo possa prevedere in via generale o per singoli settori l'introduzione di sanzioni amministrative mediante fonti secondarie (TAR Lazio, Roma, sez. III, 8 gennaio 2016 n. 214).

SERVIZI PUBBLICI

02.04.2019 n. 227 (pres. Vinciguerra, est. Torano)

L'art. 2, comma 186-*bis*, L. n. 191 del 2009 non ha soppresso *tout court* le AATO come soggetti giuridici ma si è limitato ad escludere la loro personalità giuridica (*i.e.* la separazione patrimoniale piena e perfetta rispetto agli enti locali in essa associati), perché incompatibile con le esigenze di razionalizzazione organizzativa e di contenimento della spesa pubblica, ferma restandone la soggettività e, quindi, la giuridica esistenza. Conseguentemente, la disposizione in parola non ha inciso sulle altre forme volontarie di cooperazione tra enti locali cui la normativa statale e regionale ha affidato il compito di garantire l'ordinata ed efficiente gestione del servizio idrico integrato (Cons. Stato, sez. V, 16 maggio 2017 n. 2320).

SICUREZZA PUBBLICA

05.07.2019 n. 477 (pres. Vinciguerra, est. Bucchi)

È adeguatamente motivato dall'accertamento dei fatti, con sufficiente grado di attendibilità, il provvedimento di ammonimento orale adottato dal Questore che formuli ammonimento verbale nei confronti del soggetto autore di comportamenti persecutori verso terzi, ancorché gli atti posti in essere non siano idonei a concretizzare un illecito penale.

31.12.2019 n. 751 (pres. Vinciguerra, est. Bucchi)

Non è configurabile l'elemento oggettivo dalla omessa denuncia della detenzione di munizioni non più detenute al momento dell'insorgere del relativo obbligo (fattispecie relativa al contestato ritardo – decorse le 72 ore indicate dall'art. 38, comma 1° del T.U.L.P.S. n. 773 del 1931, come modificato dall'art. 3 del D.Lgs. n. 204 del 2010, quale termine di scadenza dell'obbligo di denuncia della detenzione all'autorità di sicurezza pubblica - di una denuncia di acquisto di munizioni cedute a terzi prima della scadenza di 72 ore dall'acquisto stesso).

Dati statistici del contenzioso amministrativo

ANNO 2019

RICORSI PERVENUTI	780
-------------------	-----

PROVVEDIMENTI PUBBLICATI	
SENTENZE	409
ORDINANZE PRESIDENZIALI	7
ORDINANZE CAUTELARI	270
DECRETI CAUTELARI	84
DECRETI DECISORI	266
ORDINANZE COLLEGIALI	114
SENTENZE BREVI	201
DECRETI PRESIDENZIALI	9
DECRETI COLLEGIALI	39
GRATUITO PATROCINIO	50
DISPOSITIVI DI SENTENZA	0
DECRETI INGIUNTIVI	1

MOTIVI AGGIUNTI	33
MOTIVI AGGIUNTI CON CAUTELARI	39
MOTIVI AGGIUNTI CON CAUTELARE URGENTE	4

RICORSI PENDENTI	2.753
------------------	-------

RICORSI DEPOSITATI PER CLASSIFICAZIONE	TOTALE 2019	TOTALE 2018	DIFF.
ACCESSO AI DOCUMENTI	27	20	7
AGRICOLTURA E FORESTE	8	1	7
AMBIENTE	18	13	5
ANTICHITA' E BELLE ARTI	0	1	-1
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	49	42	7
AUTORITA' INDIPENDENTI (ATTIVITA', ORGANIZZAZIONE)	0	0	0
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	97	109	-12
CACCIA E PESCA	6	2	4
CARABINIERI	2	1	1
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	0	0	0
CITTADINANZA	0	0	0
COMMERCIO, ARTIGIANATO	11	1	10
COMUNE E PROVINCIA	9	14	-5
DEMANIO STATALE, REGIONALE	1	1	0
EDILIZIA ED URBANISTICA	259	210	49
ELEZIONI	3	9	-6
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	1	2	-1
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	73	104	-31
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	8	10	-2
FARMACIA	4	5	-1
FORZE ARMATE	6	12	-6
INDUSTRIA	2	1	1
INQUINAMENTO	0	0	0
ISTRUZIONE	19	6	13

RICORSI DEPOSITATI PER CLASSIFICAZIONE	TOTALE 2019	TOTALE 2018	DIFF.
LEVA MILITARE	0	0	0
MAGISTRATI	0	0	0
NON CLASSIFICABILE/NON RICLASSIFICATO	0	0	0
NOTAI	0	0	0
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	0	0	0
POLIZIA DI STATO	2	4	-2
PROFESSIONI E MESTIERI	1	0	1
PUBBLICO IMPIEGO	30	34	-4
REGIONE	0	7	-7
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	0	0	0
REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	0	0	0
SERVIZI PUBBLICI	3	6	-3
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	7	2	5
SICUREZZA PUBBLICA	39	39	0
STRANIERI	93	79	14
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	0	0	0
VITTIME DEL DOVERE	0	0	0
CLASSIFICAZIONE NON INDICATA	2	3	-1
TOTALI	780	738	29

RICORSI DEFINITI CON SENTENZA PER CLASSIFICAZIONE	TOTALE 2018	TOTALE 2018	DIFF.
ACCESSO AI DOCUMENTI	20	19	1
AGRICOLTURA E FORESTE	4	2	2
AMBIENTE	17	6	11
ANTICHITA' E BELLE ARTI	1	0	1
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	41	49	-8
AUTORITA' INDIPENDENTI (ATTIVITA', ORGANIZZAZIONE)	1	0	1
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	87	75	12
CACCIA E PESCA	6	2	4
CARABINIERI	2	1	1
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	0	0	0
CITTADINANZA	0	1	-1
COMMERCIO, ARTIGIANATO	4	0	4
COMUNE E PROVINCIA	8	7	1
DEMANIO STATALE, REGIONALE	3	0	3
EDILIZIA ED URBANISTICA	200	134	66
ELEZIONI	3	8	-5
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	2	3	-1
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	76	100	-24
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	14	8	6
FARMACIA	3	6	-3
FORZE ARMATE	11	2	9
INDUSTRIA	1	0	1
INQUINAMENTO	1	0	1
ISTRUZIONE	10	2	8

RICORSI DEFINITI CON SENTENZA PER CLASSIFICAZIONE	TOTALE 2018	TOTALE 2018	DIFF.
LEVA MILITARE	0	0	0
MAGISTRATI	0	0	0
NON CLASSIFICABILE/NON RICLASSIFICATO	0	0	0
NOTAI	0	0	0
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	0	1	-1
POLIZIA DI STATO	2	1	1
PROFESSIONI E MESTIERI	1	0	1
PUBBLICO IMPIEGO	27	17	10
REGIONE	2	2	0
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	0	0	0
REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	0	0	0
SERVIZI PUBBLICI	5	2	3
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	6	1	5
SICUREZZA PUBBLICA	22	9	13
STRANIERI	35	51	-16
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	0	0	0
VITTIME DEL DOVERE	0	1	-1
TOTALI	615	510	105

RICORSI DEFINITI CON ALTRI PROVVEDIMENTI PER CLASSIFICAZIONE	TOTALE 2019	TOTALE 2018	DIFF.
ACCESSO AI DOCUMENTI	1	2	-1
AGRICOLTURA E FORESTE	6	0	6
AMBIENTE	7	1	6
ANTICHITA' E BELLE ARTI	0	0	0
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	4	2	2
AUTORITA' INDIPENDENTI (ATTIVITA', ORGANIZZAZIONE)	0	1	-1
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	28	30	-2
CACCIA E PESCA	1	4	-3
CARABINIERI	0	0	0
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	2	2	0
CITTADINANZA	0	0	0
COMMERCIO, ARTIGIANATO	6	10	-4
COMUNE E PROVINCIA	4	6	-2
DEMANIO STATALE, REGIONALE	1	4	-3
EDILIZIA ED URBANISTICA	155	168	-13
ELEZIONI	0	1	-1
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	0	2	-2
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	16	24	-8
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	1	0	1
FARMACIA	1	2	-1
FORZE ARMATE	0	2	-2
INDUSTRIA	0	2	-2
INQUINAMENTO	2	2	0

RICORSI DEFINITI CON ALTRI PROVVEDIMENTI PER CLASSIFICAZIONE	TOTALE 2019	TOTALE 2018	DIFF.
ISTRUZIONE	7	10	-3
LEVA MILITARE	0	0	0
MAGISTRATI	0	0	0
NON CLASSIFICABILE/NON RICLASSIFICATO	0	0	0
NOTAI	0	0	0
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	1	3	-2
POLIZIA DI STATO	2	2	0
PROFESSIONI E MESTIERI	1	2	-1
PUBBLICO IMPIEGO	11	9	2
REGIONE	0	2	-2
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	0	0	0
REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	0	0	0
SERVIZI PUBBLICI	0	3	-3
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	3	1	2
SICUREZZA PUBBLICA	17	9	8
STRANIERI	25	15	10
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	1	5	-4
VITTIME DEL DOVERE	0	0	0
TOTALI	303	326	- 23

Andamento del contenzioso - periodo 2015 - 2019





