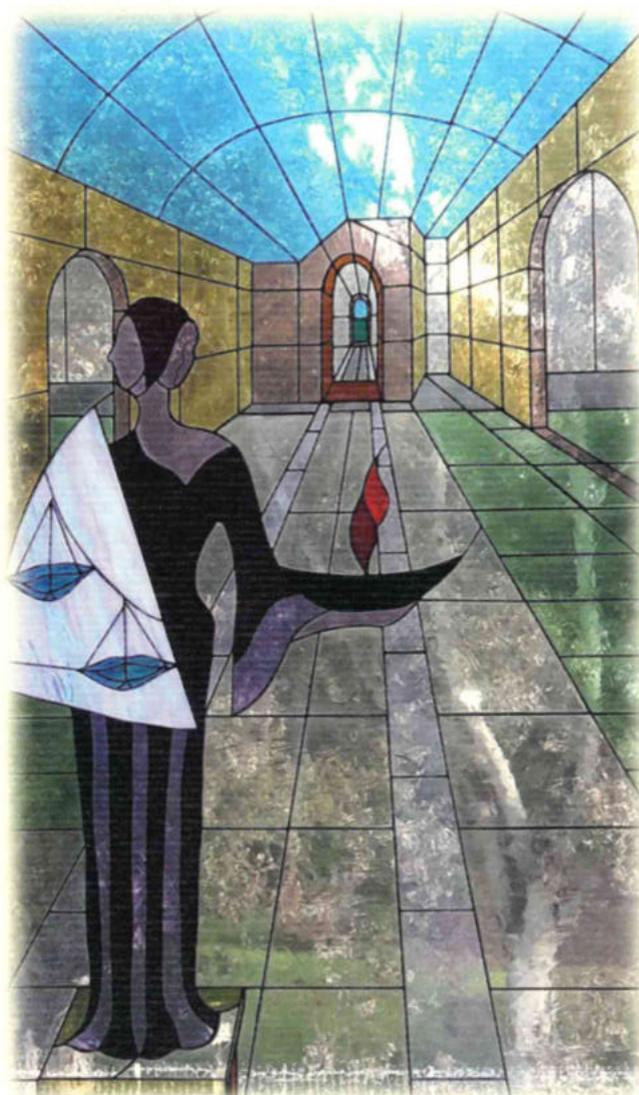




TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO  
SEZIONE DI LATINA

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2022



Relazione del Presidente Dott. Antonio Vinciguerra  
Latina, 30 marzo 2022



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO  
SEZIONE DI LATINA

---

*INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2022*

---

Latina, 30 marzo 2022

## Indice

1 – INTRODUZIONE E SALUTI.....	1
2 – I DATI DEL 2021 .....	3
3 – RAPIDA CRESCITA DEL CONTENZIOSO, CARENZE DI ORGANICO E RIORGANIZZAZIONE DELLA SEZIONE STACCATA DI LATINA. ....	7
4 – PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA. LO SMALTIMENTO DELL'ARRETRATO. ....	9
5 – PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA. L'UFFICIO PER IL PROCESSO.....	13
6 – CONCLUSIONI E GIURISPRUDENZA DELLA SEZIONE.....	16
APPENDICE GIURISPRUDENZIALE .....	21
DATI STATISTICI DEL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO .....	31
ANDAMENTO DEL CONTENZIOSO - PERIODO 2017 - 2021 .....	38

**RELAZIONE**  
**PER L'INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO**  
**2022**

**1 – Introduzione e saluti**

**Autorità, Signore e Signori**

Un vivo ringraziamento a tutti gli Intervenuti alla cerimonia di apertura dell'anno giudiziario presso la Sezione Staccata di Latina del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio.

In primo luogo rivolgo l'augurio di buon lavoro al nuovo Presidente del Consiglio di Stato, avv. Franco Frattini, il quale, nella sua funzione di vertice e nella funzione di Presidente dell'Organo di autogoverno incarna l'unità dei ruoli della Giustizia amministrativa.

Saluto in particolare il Presidente del T.A.R. del Lazio, Dott. Antonino Savo Amodio, presente a questa cerimonia, il Consigliere Dott. Francesco Elefante, giunto qui in rappresentanza del nostro Organo di

autogoverno, il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa, il Consigliere Dott. Raffaele Tuccillo, in rappresentanza dell'Associazione Nazionale dei Magistrati Amministrativi.

Un saluto 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 indispensabile per il buon funzionamento di questa Sezione Staccata, e che condivide il quotidiano impegno per una sempre più efficace prestazione del “servizio giustizia amministrativa” ai cittadini che a noi si rivolgono.

Quest'anno la cerimonia d'inaugurazione, secondo le indicazioni dell'Organo di autogoverno della Giustizia Amministrativa e nel rispetto delle regole di prudenza e di prevenzione dei contagi, è svolta con inviti ristretti alle principali autorità istituzionali. Restando l'auspicio che il prossimo anno le condizioni sanitarie del Paese consentano la ripresa della tradizione d'integrale apertura della cerimonia inaugurale dell'anno giudiziario agli operatori del diritto, agli amministratori e agli utenti della Giustizia amministrativa, della cui funzione sono diretti testimoni e diretti partecipi.

Comunque, come l'anno scorso, le ragioni di largo interesse pubblico che accompagnano la relazione sull'attività della Giustizia amministrativa nelle province di Latina e Frosinone ne hanno reso opportuna la divulgazione, che viene effettuata tramite la piattaforma telematica You Tube.

## **2 – I dati del 2021**

Il 2021 è stato caratterizzato dal processo “dell'emergenza”, ancora una volta come l'anno precedente.

Come nel 2020, nei primi sei mesi dell'anno, in applicazione delle disposizioni del Governo per fronteggiare l'emergenza covid-19, gli uffici di segreteria sono rimasti chiusi al pubblico e l'attività è stata svolta in larga misura con il sistema dell'operatività da remoto o “smart working”. Le udienze pubbliche e di camera di consiglio sono state tenute da remoto fino al 31 luglio. Il sistema ha retto la prova, sia pur con inevitabili e per fortuna non frequenti problemi di buon collegamento. Occorre riconoscere, in proposito, non soltanto la professionalità del personale di Segreteria, che ha reso possibile il corretto e regolare funzionamento del processo telematico, ma altresì la serietà e la disponibilità di gran parte degli esponenti del foro, ai quali

le norme di regolamento hanno affidato la personale responsabilità dei collegamenti e dell'idoneità dell'hardware utile allo scopo.

Dalla seconda metà del 2021 in tutti gli uffici della Giustizia Amministrativa sono state riprese le udienze in presenza, sia pur con accessi limitati e regolati da disposizioni adottate nell'ottica delle priorità di sicurezza in chiave di prevenzione dei contagi.

Nelle descritte condizioni la Sezione di Latina ha operato nel 2021 a organico giurisdizionale ridotto ai minimi, sebbene per i primi sei mesi con il supporto di un magistrato inviato in missione dalla sede di Roma del T.A.R. del Lazio. Dal mese di giugno la Sezione si avvale dell'ausilio di due giovani laureati ammessi a tirocinio previa selezione indetta con decreto presidenziale del 28 gennaio 2021, il Dott. Federico Serini e la Dott.ssa Giovanna Spirito, che svolgono attività di ricerca e studio utili per la stesura dei provvedimenti giurisdizionali e sono stati inseriti nell'Ufficio per il Processo, ove sono impiegati in attività utili ai programmi di smaltimento dell'arretrato.

Nel 2021, anno successivo al lockdown che aveva temporaneamente bloccato in Italia diverse attività produttive e di gestione amministrativa, la Sezione Staccata di Latina ha registrato un considerevole aumento del contenzioso; fenomeno, questo, riscontrato

in altri uffici della Giustizia Amministrativa. Sono stati depositati presso questa Sezione 926 nuovi ricorsi, con il considerevole aumento di oltre il 30% rispetto ai depositi del 2020. Si è interrotta dunque, e in modo drastico, la tendenza alla diminuzione del contenzioso amministrativo delle province di Latina e di Frosinone avviata nel 2017 e interrotta soltanto nel 2019, allorché si registrò un piccolo aumento dei depositi nell'ordine del 5%, percentuale di crescita assai lontana da quella del 2021.

I maggiori aumenti del contenzioso sono registrati nei procedimenti in materia di immigrazione, con il deposito di ben 163 ricorsi rispetto ai 74 depositati nel 2020, con una differenza di 89 in più, in materia di sicurezza pubblica, con il deposito di 48 ricorsi rispetto agli 11 del 2020, con una differenza di 37 in più, in materia di enti locali, con il deposito di 61 ricorsi contro i 19 dell'anno precedente, con una differenza di 42 in più, nelle materie degli appalti pubblici e del pubblico impiego, con il deposito rispettivamente di 54 e di 32 ricorsi contro i 41 e i 16 dell'anno precedente, con una differenza rispettivamente di più 13 e più 16, e nelle materie dell'esecuzione del giudicato (+ 10), dell'accesso a documenti in possesso delle amministrazioni (+ 11), delle forze armate (+ 11), e aumenti minori in altre materie. Da segnalare il deposito di 8 ricorsi interessanti il settore

delle arti e professioni, a fronte di nessun ricorso presentato in questa materia nel 2020.

In controtendenza è registrata la diminuzione del contenzioso nell'edilizia, con 213 ricorsi depositati nel 2021 rispetto ai 244 dell'anno precedente, con una riduzione di meno 31, nella materia del commercio (- 9), delle concessioni (- 5), e minori flessioni in altre materie.

Nel 2021, con un organico di soli tre magistrati e uno di supporto da gennaio a giugno, la Sezione di Latina ha operato un notevole sforzo di produttività. Sono state pubblicate 553 sentenze, delle quali 90 sentenze in forma abbreviata, con un aumento del 50% rispetto all'anno precedente. Sono stati pubblicati altresì 219 decreti decisori, 316 ordinanze cautelari e 92 decreti cautelari monocratici, 135 tra ordinanze collegiali e decreti ingiuntivi, 15 decreti collegiali, 84 decreti presidenziali. Sono stati definiti 840 ricorsi.

La Commissione per il gratuito patrocinio ha esaminato 76 richieste, 55 delle quali accolte. L'ammontare del contributo unico incassato è di 609.158,00 euro; sono stati emessi 402 inviti al pagamento e sono state effettuate 205 iscrizioni a ruolo.

Sono state tenute 21 camere di consiglio e 24 udienze pubbliche. Nelle prime sono stati iscritti a ruolo 792 ricorsi, dei quali 497 per rito cautelare, 88 per giudizi di ottemperanza e 207 per altri camerati. Nelle udienze pubbliche sono stati iscritti 442 ricorsi.

### **3 – Rapida crescita del contenzioso, carenze di organico e riorganizzazione della Sezione Staccata di Latina.**

I dati riferiti sono evidente indice di crescita del fenomeno migratorio e dei problemi sociali connessi, ma altresì denotano una certa difficoltà nella riorganizzazione delle gestioni amministrative pubbliche dopo il parziale blocco dei trascorsi periodi di lockdown. Altresì indicano una parziale crisi delle attività produttive di settore tipiche delle due province, ovvero l'edilizia, il commercio e la gestione delle concessioni balneari, ove restano le problematiche aperte dall'applicazione della normativa europea, di recente affrontate dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato.

Ma quello che interessa rimarcare in questa sede è come lo sforzo di produttività della Sezione, con un aumento dei ricorsi definiti del 50%

rispetto al 2020, realizzato a organico ridotto agli estremi e a fronte del notevole aumento del contenzioso, pari al 30%, è riuscito ad arginare ma non a impedire la crescita delle pendenze, salite a 2.847 ricorsi rispetto ai 2.784 pendenti al 31 dicembre 2020. La Sezione Staccata di Latina, dunque, si conferma come la sede più gravata tra gli uffici di Giustizia Amministrativa a sezione unica, con il maggior numero di pendenze arretrate e organico in servizio ridotto al minimo.

Le carenze dell'organico dalla Sezione hanno avuto ripercussioni sulla stampa e la relativa problematica è stata oggetto d'interrogazione parlamentare. Più volte il Presidente della Sezione ha segnalato le circostanze all'Organo di autogoverno dei giudici amministrativi, chiedendo supporti.

In relazione alle necessità organizzative sono state adottate misure di implemento dell'organico. Con decreto del Presidente del Consiglio di Stato 10 agosto 2021 n. 197 il Consigliere Dott. Ivo Correale, già in missione temporanea nel periodo tra gennaio e giugno 2021, è stato in via permanente inserito nell'organico di fatto della Sezione di Latina, con decorrenza dal 1° gennaio 2022, in aggiunta ai tre magistrati già in servizio. Con delibera 8 ottobre 2021 del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa l'organico di diritto dei magistrati presso la Sezione è stato implementato di due unità. Con delibera del 28 gennaio 2022 è stata istituita la seconda sezione interna presso la Sezione

Staccata di Latina, con decorrenza 1° ottobre 2022. Le udienze della seconda sezione inizieranno dal 1° gennaio 2023, quando sarà possibile attingere dalle nuove assunzioni di magistrati, alla conclusione, prevista per la seconda metà di quest'anno, del concorso in atto per sessanta posti di referendario. L'auspicio è che nel 2023 la Sezione Staccata di Latina possa proseguire l'attuazione dei programmi di smaltimento del contenzioso pendente, secondo le disposizioni per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e per l'efficienza della giustizia, con l'organico al completo di nove magistrati, operanti in due sezioni. Con forze numericamente sufficienti e adeguate a fare fronte alla mole di arretrato.

I risultati conseguiti nel rafforzamento della struttura giurisdizionale ci rendono orgogliosi. Sento la necessità di ringraziare quanti tra esponenti del Foro e rappresentanti della comunità hanno compreso l'importanza del problema e la necessità di colmare le carenze di organico ai fini del pieno funzionamento del T.A.R. nell'interesse collettivo, dando ciascuno un contributo per un'adeguata soluzione.

#### **4 – Piano Nazionale di ripresa e resilienza. Lo smaltimento dell'arretrato.**

La Sezione Staccata di Latina è già in attività per affrontare la sfida di abbattimento delle pendenze richiesta per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, con le nuove regole per rendere maggiormente efficienti le strutture giudiziarie. Oggi con una unità di magistratura in più rispetto al 2021; dal prossimo anno con due sezioni interne e, si spera, l'organico al completo.

Le nuove disposizioni, riportate dall'art. 17 del decreto legge 9 giugno 2021 n. 80, convertito nella legge 6 agosto 2021 n. 136, nonché dalle linee guida per lo smaltimento dell'arretrato di cui ai decreti del Presidente del Consiglio di Stato del 28 luglio 2021 e dell'8 febbraio 2022, non lasciano spazio all'inattività e i magistrati di questa Sezione non si sono tirati indietro e hanno accettato la sfida. La Sezione è stata ammessa a due distinti programmi di smaltimento: uno per i primi quattro mesi del 2022 e l'altro per i mesi da maggio a dicembre. Le udienze all'uopo previste sono in numero di nove e sono state già calendarizzate. Esse sono dedicate allo smaltimento dei ricorsi pendenti da più di tre anni e, ai sensi dell'art. 17, commi 5 e 6, del decreto legge n. 17 del 2021, sono svolte in via telematica da remoto, sia per finalità di contenimento e risparmio di spesa, sia per incentivarne la partecipazione dei magistrati, essendo ammessi anche magistrati estranei all'ufficio giudiziario che le organizza. Alle nove udienze di smaltimento calendarizzate presso la Sezione di Latina partecipano, per

alcune di esse, due magistrati esterni in aggiunta ai magistrati della Sezione. Fino ad oggi ne sono state svolte tre, nelle date del 26 gennaio, 23 febbraio e 23 marzo, per un totale di 162 ricorsi iscritti a ruolo.

Dunque la sfida che attende la Sezione di Latina, come tutti gli uffici della Giustizia Amministrativa, è di far fronte alle pendenze sospese con programmi di smaltimento in linea con gli obiettivi posti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, allo scopo di eliminare l'arretrato e rendere la durata dei processi conforme agli standards europei.

Per rispondere a tale finalità le misure disposte dal decreto legge n. 80 del 2021 hanno apportato le necessarie modifiche al codice del processo amministrativo, adeguando la struttura del processo agli obiettivi di smaltimento con regole che mutano notevolmente il lavoro di giudici e avvocati.

Tra le norme di rilievo va segnalato il nuovo comma 1° bis dell'art. 73 del codice, che nell'ottica di efficienza del processo e, quindi, di riduzione dei tempi per la decisione vieta in linea di principio il rinvio delle udienze, limitandolo a casi eccezionali, valutati come tali dal giudice, il quale è dunque vincolato all'obbligo di specifica motivazione. Già si era consolidato il principio di esclusione dei tempi processuali dalla disponibilità delle parti, essendo sottoposta, anche prima della recente riforma, ogni domanda di rinvio della trattazione

della causa alla valutazione del giudice in relazione ai motivi per i quali il rinvio viene richiesto. Con il nuovo comma 1° bis dell'art. 73 è riconosciuto direttamente dalla legge l'obbligo motivazionale esplicito per la concessione dei rinvii, nel verbale d'udienza o nel decreto presidenziale che li disponga, con la novità che essi sono ora limitati a casi eccezionali, valutati dal prudente apprezzamento del giudice. Occorrerà quindi molta prudenza nel decidere in proposito, perché il rinvio ingiustificato della trattazione, se certo non rileva come motivo di invalidità del processo, rileva invece a livello di responsabilità dell'autorità giurisdizionale decidente, anche sotto il profilo del danno erariale nel caso in cui un'eccessiva durata del processo giustifichi una richiesta d'indennizzo. Nella sua valutazione il giudice dovrà comunque considerare le esigenze di garanzia di un contraddittorio effettivo, laddove il diniego del rinvio chiesto da una delle parti a fini difensivi, qualora non giustificato da circostanze che permettano il regolare e pieno contraddittorio anche senza il differimento della trattazione della causa, potrebbe compromettere la parità processuale delle parti. Perciò, se da un lato non è più consentito disporre rinvii in base a generiche "trattative in corso tra le parti", incerte e non specificate nei tempi, dall'altro al di fuori di questo caso la decisione sulle domande di rinvio può essere particolarmente difficile, dovendo tener conto del disfavore del legislatore per l'istituto e contestualmente evitare di concedere vantaggi indebiti a una delle parti in causa. Il

prudente apprezzamento del giudice dovrà quindi essere esercitato con attenzione per valutare la sussistenza effettiva di motivi eccezionali che giustifichino la dilazione della decisione, ed è probabile che la risposta non sarà univoca ma adeguata ai singoli casi. È d'auspicio, peraltro, che una maggiore velocità nella definizione dei processi possa indurre le Amministrazioni ad una maggior speditezza nel definire i propri procedimenti.

Da segnalare anche, sempre in un'ottica di accelerazione del processo, la modifica del primo comma dell'art. 82 del codice, con la riduzione da 180 a 120 giorni del termine concesso al ricorrente per presentare una nuova istanza di fissazione dell'udienza al fine di evitare la perenzione quinquennale.

## **5 – Piano nazionale di ripresa e resilienza. L'Ufficio per il processo.**

Per le attività di supporto allo smaltimento dell'arretrato la nuova normativa ha rafforzato gli uffici per il processo, incrementandone l'organizzazione e attribuendo ad essi nuove competenze.

Queste istituzioni, presenti in tutte le sedi della Giustizia Amministrativa, sono state costituite con l'art. 53 ter della legge 27 aprile 1982 n. 186, introdotto dall'art. 8 del decreto legge 31 agosto 2016 n. 168, convertito in legge 25 ottobre 2016 n. 197, con funzioni di supporto all'attività giurisdizionale, definite principalmente nella ricerca dei ricorsi da fissare a ruolo di udienza e dei precedenti giurisprudenziali. L'art. 11 del decreto legge n. 80 del 2021 ne ha potenziato le strutture in funzione della celere definizione dei processi pendenti al 31 dicembre 2019, autorizzando il reclutamento di 326 unità di addetti con contratto di lavoro a tempo determinato per la durata massima di due anni e sei mesi, in deroga a quanto previsto dall'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, che disciplina in generale i rapporti d'impiego nelle pubbliche amministrazioni. Il comma 4 del citato art. 11 prevede incentivi per il servizio prestato negli uffici per il processo, considerato, qualora svolto per l'intero periodo presso la sede di prima assegnazione, titolo di accesso al concorso per magistrato ordinario ed equivalente ad un anno di tirocinio professionale per l'accesso alle professioni di avvocato e di notaio. I decreti del Presidente del Consiglio di Stato in data 28 luglio 2021 e 8 febbraio 2022 ridisegnano organizzazione e funzioni degli uffici per il processo in chiave di ausilio allo smaltimento delle pendenze. Nel rispetto delle nuove disposizioni, con decreto presidenziale 22 settembre 2021 n. 10 e con nota del Segretario Generale in data 23 ottobre 2021 è stato

ridefinito l'Ufficio per il Processo della Sezione Staccata di Latina del TAR del Lazio, con l'inserimento dei tirocinanti presso la Sezione e di due funzionari, e con l'assistenza esterna di un operatore. L'Ufficio opera con la direzione del Presidente della Sezione. Tra i compiti assegnati all'Ufficio ai fini di supporto all'attività giurisdizionale di smaltimento vanno ricordate l'analisi delle pendenze e dei flussi delle sopravvenienze, l'assistenza al Presidente nella redazione dei programmi annuali di abbattimento dell'arretrato e delle relazioni consuntive per gli anni precedenti, richieste dalle linee guida per lo smaltimento, e la predisposizione quadrimestrale degli atti per la rendicontazione sull'attività giurisdizionale svolta dalla Sezione.

Nella nuova costituzione, da settembre ad oggi gli addetti all'Ufficio per il Processo della Sezione di Latina hanno svolto diverse attività finalizzate allo smaltimento dell'arretrato e come ausilio per la formazione degli appositi ruoli delle udienze straordinarie. Un lavoro certosino che ha condotto alla ricognizione di 90 ricorsi seriali, distinti in 30 gruppi, i quali sono poi stati fissati a ruolo per essere trattati nelle udienze straordinarie di smaltimento, con la priorità richiesta dalle linee guida e dall'art. 2, comma 4, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 27 marzo 2013.

L'Ufficio del Processo si occupa altresì del monitoraggio quotidiano dei ricorsi suscettibili di immediata definizione, dei quali fornisce settimanalmente al Presidente della Sezione un resoconto ai fini della fissazione a ruolo per essere trattati con la procedura speciale rapida di cui all'art. 72 bis del codice del processo amministrativo, introdotto dall'art. 17, comma 7, del decreto legge n. 80 del 2021. Grazie a questo lavoro fino ad oggi è stato formato un ruolo aggiunto di camera di consiglio per il procedimento speciale dei ricorsi di pronta definizione, con l'iscrizione di 24 cause trattate all'udienza del 9 marzo. È prevista la formazione nel corso dell'anno di altri ruoli speciali ai sensi dell'art. 72 bis.

## **6 – Conclusioni e giurisprudenza della Sezione.**

L'attività di abbattimento delle pendenze richiesta dal Piano nazionale di ripresa e resilienza e disegnata dalle linee guida richiede uno sforzo di produttività e una ricerca di molto superiori alle attività istituzionali ordinarie. La Sezione Staccata di Latina ha raccolto il guanto di sfida ed ha dimostrato di essere all'opera fin da adesso, nell'attesa che la riorganizzazione definitiva e operativa dal prossimo anno fornisca a quest'ufficio giudiziario la struttura adeguata a fronteggiare il consistente contenzioso che caratterizza le due province di competenza.

La relazione inaugurale dell'anno giudiziario è, come da tradizione, conclusa da un'appendice delle più significative decisioni pubblicate nell'anno trascorso. Esigenze di sintesi giustificano un rimando alla lettura, salvo un breve commento per alcune di particolare rilievo.

La sentenza n. 25 è una delle numerose pronunce adottate nel 2021 che riprendono una tematica di contenzioso particolarmente avvertita in Latina, sia nel campo sociale che in quello dell'imprenditoria edilizia, collegata all'annullamento in autotutela, risalente all'amministrazione straordinaria del Comune del 2016, di diversi piani particolareggiati interessanti quartieri e borghi storici della città. L'annullamento d'ufficio dei P.P.E. è stato confermato da venti decisioni di questa Sezione e del Consiglio di Stato, le quali sono indicate nella relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2019. Le pronunce del 2021 annullano i provvedimenti di rimozione dei permessi di costruire adottati secondo le regole dei piani allora vigenti e successivamente annullati dal commissario straordinario del Comune di Latina. Permessi di costruire in massima parte utilizzati per la realizzazione di edilizia residenziale. Richiamando la distinzione tra invalidità ad effetto caducante e invalidità ad effetto viziante dei provvedimenti illegittimi, laddove l'effetto caducante è il solo dal quale possa conseguire l'automatica decadenza dell'atto consequenziale, a seguito

dell'annullamento dell'atto presupposto, la sentenza n. 25 e le altre dello stesso tenore hanno escluso l'esistenza di un nesso di presupposizione immediato, diretto e necessario nel rapporto tra il piano esecutivo e i successivi titoli autorizzatori edilizi che nel primo trovino fondamento. Inoltre, per quanto attiene alla relazione tra l'annullamento del piano di recupero di un immobile ed il permesso di costruire in precedenza rilasciato sulla sua base, la pronuncia richiama precedenti di giurisprudenza secondo cui non è possibile rinvenire tra i due un rapporto di consequenzialità necessaria, in quanto il secondo provvedimento non è meramente applicativo del primo, ma costituisce autonomo esercizio del potere attribuito all'amministrazione, di talché la caducazione della delibera consiliare di approvazione del piano di recupero non provoca il travolgimento del permesso di costruire.

L'ordinanza collegiale n. 174 risponde a reclamo sugli atti del commissario straordinario nominato dal giudice in un processo nel quale il Collegio si era pronunciato per l'illegittimità del silenzio dell'Amministrazione su istanza di parte. La pronuncia afferma la diversa natura del commissario ad acta nominato nel processo per l'esecuzione dei giudicati e del commissario nominato nel processo per la declaratoria d'illegittimità dell'inerzia di un ufficio o di un ente pubblico nel fornire risposta alle domande degli amministrati; riconoscendo quest'ultimo quale organo straordinario

dell'amministrazione inerte e il commissario ad acta per l'esecuzione, invece, ausiliario del giudice dell'ottemperanza ed artefice, pertanto, di atti sindacabili nel medesimo giudizio quanto alla esatta esecuzione del giudicato. Con la conseguenza che l'istituto del reclamo avverso gli atti dei commissari ad acta nominati dal giudice dell'ottemperanza è espressamente previsto, ai sensi dell'art. 114, comma 6, del codice del processo amministrativo, per l'apposito giudizio definito dagli artt. da 112 a 115, mentre non è previsto per altri riti, compreso il rito delle azioni avverso il silenzio delle amministrazioni pubbliche ex artt. 117 del codice.

La sentenza n. 385 affronta sul piano processuale il tema della contestazione della proroga dei contratti di appalto con le pubbliche amministrazioni e sul piano sostanziale gli effetti delle norme imperative in tema di adeguamento dei prezzi dell'appalto sulle clausole contrattuali difformi. Sotto il primo aspetto, richiamando precedenti delle Sezioni di Brescia e di Catania, la pronuncia ritiene che la proroga del contratto scaduto possa essere contestata in giudizio negli ordinari termini di prescrizione, considerata la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ai sensi dell'art. 133 lett. c) n. 2 del codice del processo amministrativo, e le posizioni di diritto soggettivo sottese allo specifico contenzioso. Sotto il secondo aspetto richiama il meccanismo

d'integrazione contrattuale di cui all'art. 1339 del codice civile, che impone la sostituzione della clausola contrattuale nulla in contrasto con norma imperativa.

La sentenza n. 487 delinea il riparto di giurisdizione tra giudice amministrativo e autorità giudiziaria ordinaria riguardo all'esercizio dell'autotutela possessoria, consentito alla pubblica autorità dall'art. 823 del codice civile. Altresì specifica che l'esercizio della relativa potestà presuppone non solo la proprietà pubblica del bene, ma anche la sua concreta destinazione a pubblico servizio, giacché la ratio dell'attribuzione del potere di autotutela esecutiva sta nella necessità che i beni pubblici siano sottoposti al costante controllo della pubblica amministrazione, esercitabile attraverso tempestivi atti autoritativi, sia per sottrarli a turbative che per meglio adeguarli alla loro pubblica funzione

La sentenza n. 663 riconosce la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria sulla pretesa di scorrimento delle graduatorie di pubblici concorsi nelle controversie relative a procedure concorsuali nell'ambito del pubblico impiego.

Ringrazio tutti per la cortese attenzione.

## Appendice giurisprudenziale

### AMBIENTE

#### **26.10.2021 n. 579 (pres. est. Vinciguerra)**

La sanzione prevista dall'art. 167, comma 5, del D.Lgs. n. 42/2004 (il cui pagamento è presupposto per la legittimazione a posteriori delle costruzioni realizzate in contrasto con le prescrizioni in tema di tutela dell'ambiente, per le quali è comunque rilasciato, nel procedimento di sanatoria, il parere di compatibilità paesaggistica) è esclusivamente punitiva della condotta nell'autore dell'illecito commesso in violazione degli obblighi in materia di tutela del paesaggio, per cui non è necessario l'accertamento di un effettivo pregiudizio all'ambiente (cfr. Cons.St., VI, 28.7.2006 n. 4690; id. IV, 12.3.2009 n. 1464; IV, 14.11.2004 n. 7405; T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 20.6.2019 n. 312), laddove invece per il risarcimento del danno ambientale l'ordinamento prevede l'azione riparatoria di cui all'art. 18 della L. n. 349/1986. Conseguente che la stessa condotta trasgressiva delle norme a tutela del paesaggio espone l'autore a sanzioni amministrative di tipo ripristinatorio - il risarcimento del danno ex art. 18 L. n. 349/1986 - e a sanzioni punitive con una funzione deterrente, fra le quali figura la sanzione prevista dal comma 5 dell'art. 167 del D.Lgs. n. 42/2004 (C.G.A.R.S. 21.9.2010, n. 1221); tant'è che, proprio perché finalizzate alla protezione di interessi diversi, le due sanzioni concorrono tra loro.

Dalla natura prettamente afflittiva e ablatoria della sanzione prevista dal citato art. 167 deriva che essa non può essere irrogata se non nel rigoroso rispetto dei principi di legalità, di responsabilità e di irretroattività desumibili dagli articoli 25, comma 2, Cost. e dall'art. 7 CEDU (per il tramite dell'art. 117, comma 1, Cost.) e applicabili anche a sanzioni che hanno, come in specie, natura sostanzialmente punitiva (Corte costituzionale n. 49/2015; id. n. 196/2010). Detta sanzione non può quindi applicarsi nel caso in cui un'opera edilizia sia stata realizzata prima che l'area sulla quale essa insiste fosse gravata dal vincolo di tutela.

## ACCESSO A DOCUMENTI

### **26.10.2021 n. 587 (pres. Vinciguerra, est. Bucchi)**

Il diniego di accesso da remoto mediante password al protocollo informatico, opposto alla richiesta di un consigliere comunale, non inficia la qualità del diritto dei consiglieri comunali ad accedere ai documenti in possesso delle rispettive amministrazioni locali, né può considerarsi un reale impedimento per l'espletamento del munus pubblico, giacché esso non incide negativamente sul potere riconosciuto dall'art. 43 del Tuel ma ne contempera le modalità di fruizione, in un'ottica di bilanciamento, non irragionevole, di molteplici interessi meritevoli di tutela (come, ad esempio, quello di prevenire un irragionevole/sproporzionato e ingiustificato controllo generalizzato dell'attività amministrativa, anche solo mediante lettura della documentazione in sintesi, avulso/estraneo al paradigma della strumentalità dell'accesso allo svolgimento della funzione svolta dai consiglieri comunali). Detto diniego non può considerarsi al pari di un diniego di accesso assoluto ovvero di un maggior aggravio per tale diritto, in quanto non rende in ogni caso inaccessibile la documentazione integrale, le cui regole di accessibilità, mediante apposita istanza, restano immutate nel pieno rispetto della legge e del principio generale di trasparenza amministrativa. Inoltre, deve essere tenuta in adeguata considerazione anche l'esigenza di riservatezza dei dati di soggetti terzi che nulla hanno a che vedere con le esigenze connesse all'espletamento del mandato dei consiglieri comunali.

E' verosimile, infatti, che molti atti che vengono "veicolati" attraverso il protocollo comunale, anche se resi disponibili in forma di mera sintesi, possono rendere immediatamente consultabili "dati", anche personalissimi, che non possono considerarsi in alcun modo attratti nella sfera di necessaria conoscenza e/o conoscibilità che deve essere assicurata ai consiglieri comunali, sì da rendere, conseguentemente, ingiustificato il "trattamento" che in tal modo verrebbe effettuato, peraltro in assenza delle necessarie garanzie, essendo palese che il "segreto" cui sono tenuti i consiglieri comunali ai sensi dell'art. 43, comma 2, ultimo periodo del d.lgs. cit. nulla ha a che vedere con le garanzie che devono, per l'appunto, presidiare il trattamento dei dati personali.

In via meramente esemplificativa e non esaustiva, tali dati possono essere contenuti nelle comunicazioni riguardanti annotazioni sugli atti di anagrafe, nelle richieste e/o comunicazioni riguardanti la cessione del quinto dello stipendio, negli atti provenienti da altre PP.AA. relativi a indagini in corso, nelle istanze e/o negli atti relativi alla fruizione degli istituti previsti e disciplinati dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104 (cfr. sul punto TAR Friuli Venezia Giulia n. 253/2020).

**10.11.2021 n. 606 (pres. Vinciguerra, est. Bucchi)**

È inammissibile per genericità la domanda di accesso agli atti della procedura di emersione di cui all'art. 103, 1° comma, del D.L. 19.5.2020 n. 34, presentata dal lavoratore immigrato, qualora non sia suffragata da specificazioni circa i documenti richiesti e qualora la documentazione della procedura sia accessibile dalla apposita pagina web della Questura.

## **ATTI E PROVVEDIMENTI**

**28.01.2021 n. 25 (pres. Vinciguerra, est. Torano)**

In presenza di vizi accertati di un atto amministrativo presupposto deve distinguersi tra invalidità a effetto caducante e invalidità a effetto viziante, nel senso che nel primo caso l'annullamento dell'atto presupposto si estende automaticamente a quello consequenziale, anche quando questo non sia stato impugnato (o annullato d'ufficio), mentre nel secondo l'atto consequenziale è affetto solo da illegittimità derivata e, pertanto, resta efficace ove non impugnato nel termine di rito (o non annullato d'ufficio). L'effetto caducante, che per la sua forza dirompente ha natura eccezionale, ricorre nella sola evenienza in cui il provvedimento successivo venga a porsi nell'ambito della medesima sequenza procedimentale dell'atto anteriore, quale sua inevitabile conseguenza e senza ulteriori valutazioni della pubblica amministrazione; ciò comporta, dunque, la necessità di verificare l'intensità del rapporto di consequenzialità che lega i due atti, con riconoscimento dell'effetto caducante solo qualora tale rapporto sia immediato, diretto e necessario. In altri termini, il vizio caducante richiede che tra gli atti interessati vi sia un rapporto di presupposizione necessaria, che tipicamente si instaura soltanto all'interno di una medesima sequenza procedimentale, sicché per l'adozione di quello successivo non residui alcun margine di ponderazione che non si traduca nel mero completamento dell'*iter* iniziato con il primo atto. Da queste premesse deriva la conseguenza che l'annullamento di un atto che non costituisca l'unico presupposto di quello successivo non svolge, rispetto a quest'ultimo, un'efficacia caducante, con automatico travolgimento di esso, ma semplicemente viziante, nel senso che consente soltanto l'eventuale impugnativa dell'atto ulteriore da parte degli interessati ovvero l'eventuale annullamento d'ufficio, sussistendone tutti i presupposti di legge, da parte dell'Amministrazione.

Facendo applicazione dei suddetti principi generali alla specifica materia dell'urbanistica e dell'edilizia, la giurisprudenza ha, in primo luogo, escluso l'esistenza di un nesso di presupposizione immediato, diretto e necessario nel rapporto tra piano esecutivo convenzionato (*i.e.* uno strumento urbanistico non

generale) e i successivi titoli autorizzatori edilizi che nel primo trovino fondamento, escludendo così il presupposto per il prodursi di un effetto caducante sul secondo in caso di annullamento del primo (TAR Piemonte, sez. I, 21 ottobre 2011 n. 1116). Inoltre, per quanto attiene alla relazione tra l'annullamento del un piano di recupero di un immobile ed il permesso di costruire in precedenza rilasciato sulla sua base, ha stabilito che non si rinviene tra i due *“un rapporto di consequenzialità necessaria, in quanto quest'ultimo non è meramente applicativo del primo, ma costituisce autonomo esercizio del potere attribuito all'amministrazione”*, di talché l'eventuale caducazione della delibera consiliare di approvazione del piano di recupero *“non provocherebbe il travolgimento del permesso di costruire”* (Cons. Stato, sez. IV, 18 maggio 2018 n. 3001).

**27.07.2021 n. 487 (pres. Vinciguerra, est. Torano)**

L'autotutela possessoria *iuris publici ex art. 823 cod. civ.* incontra il limite segnato dalla normativa codicistica per la tutela delle azioni di manutenzione e di spoglio. Pertanto essa non può essere esperita quando sia decorso un anno dall'alterazione o dalla turbativa, dovendo l'Amministrazione adire il giudice ordinario attraverso un'azione petitoria diretta all'accertamento del diritto vantato.

La *ratio* dell'attribuzione del potere di autotutela esecutiva sta nella necessità che i beni pubblici siano sottoposti al costante controllo della pubblica amministrazione, esercitabile attraverso tempestivi atti autoritativi, sia per sottrarli a turbative che per meglio adeguarli alla loro pubblica funzione. Ne consegue che ai fini dell'esercizio della potestà di cui all'art. 823 cod. civ. è richiesta non solo la proprietà pubblica del bene, ma anche la sua concreta destinazione a pubblico servizio.

**18.11.2021 n. 618 (pres. Vinciguerra, est. Bucchi)**

Sono illegittimi gli atti dell'amministrazione comunale che prevedono la realizzazione di crematori in aree nelle quali, pur avendo esse destinazione urbanistica cimiteriale, non sono stati realizzati cimiteri, giacché nell'attuale sistema normativo in tema di polizia mortuaria e, in particolare, ai sensi degli artt. 337, t.u. 27 luglio 1934 n. 1265, e 49, d.P.R. 10 settembre 1990 n. 285, non è consentita la realizzazione di forni crematori al di fuori dei cimiteri.

**28.06.2021 n. 403 (pres. Vinciguerra, est. Correale)**

Ai sensi dell'art. 40 c.p.a., l'individuazione degli atti impugnati deve essere operata non con riferimento alla sola epigrafe, bensì in relazione all'effettiva volontà del ricorrente, quale è desumibile dal tenore complessivo del gravame e dal contenuto delle censure dedotte, sicché è possibile ritenere che sono oggetto di impugnativa tutti gli atti che, seppure non espressamente indicati tra quelli impugnati ed indipendentemente dalla loro menzione in epigrafe, costituiscono senz'altro oggetto

delle doglianze di parte ricorrente in base ai contenuti dell'atto di ricorso. In sostanza, l'oggetto principale del ricorso deve essere individuato mediante una interpretazione logica e sistematica che tenga conto dei motivi effettivamente dedotti e non della indicazione contenuta nell'epigrafe.

## **COMPETENZA E GIURISDIZIONE**

### **04.05.2021 n. 265 (pres. est. Vinciguerra)**

Rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di urbanistica ed edilizia le controversie concernenti l'inosservanza di vincoli assunti mediante la stipula di atti d'obbligo nell'ambito dell'attuazione d'interventi di urbanizzazione di una determinata zona, atteso che l'atto d'obbligo, in tale contesto, non rappresenta una mera obbligazione privatistica, ma in quanto accessivo a un provvedimento è necessario per la stessa efficacia di quest'ultimo.

### **26.10.2021 n. 577 (pres. est. Vinciguerra)**

Le controversie per il riconoscimento delle elargizioni previste per le vittime di estorsione e usura sono proponibili innanzi all'Autorità giudiziaria ordinaria (S.U. 31.7.2017 n. 18983).

## **CONTRATTI PUBBLICI**

### **14.06.2021 n. 385 (pres. est. Vinciguerra)**

La controversia con la quale è contestata la proroga di un contratto per l'appalto del servizio di raccolta rifiuti rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 133 lett. e) n. 2 c.p.a., e verte su un diritto soggettivo dell'appaltatore. In conseguenza detta controversia è proponibile nei termini di prescrizione, anziché in quelli decadenza propri dei giudizi impugnatori di provvedimenti amministrativi (T.A.R. Lombardia, Brescia, I, 3.7.2020 n. 504; T.A.R. Sicilia, Catania, III, 13.11.2012 n. 2626).

La norma di cui all'art. 115 del D.Lgs. n. 106 del 2006 ha carattere imperativo nel richiedere l'inserimento della clausola di revisione dei prezzi nei contratti di appalti, e la natura cogente e inderogabile di tale prescrizione fa sì che nei casi in cui la clausola non sia stata inserita nel regolamento contrattuale operi il meccanismo d'integrazione di cui all'art. 1339 c.c. Conseguo che le clausole difformi contenute nei contratti della tipologia presa in considerazione sono nulle per contrasto con la norma imperativa (Cons. Giust. Amm. Sicilia 8.4.2014 n. 191; T.A.R. Lombardia,

Brescia, I, n. 504/2020 cit.). Questo anche nel caso di mera proroga del rapporto contrattuale, con differimento del termine di scadenza, le cui clausole continuano a regolare l'appalto (Cons. St., V, 17.7.2019 n. 5021). Applicandosi il meccanismo integrativo dell'art. 1339 del codice civile, la clausola nulla – in contrasto con norma imperativa – deve essere sostituita dalla clausola che ammette la revisione dei prezzi.

**25.11.2021 n. 643 (pres. est. Vinciguerra)**

Ai sensi dell'art. 47, comma 2, del D.Lgs. n. 50/2016, l'affidamento delle prestazioni da parte dei consorzi stabili ai propri consorziati non costituisce subappalto ed è inconferente il richiamo all'istituto dell'avvalimento.

Al cumulo alla rinfusa nei consorzi stabili (ossia alla possibilità, già prevista dall'art. 47 del D.L. n. 50/2016, dei consorzi di avvalersi nell'esecuzione di un appalto di un appalto di lavori delle imprese consorziate, ancorché non abbiano la necessaria qualificazione, purché quest'ultima faccia capo al consorzio di cui fanno parte) la sola deroga è posta dall'art. 146 del nuovo codice dei contratti pubblici per le qualificazioni nelle gare per lavori relativi ai beni culturali. La disposizione derogatoria è come tale di stretta interpretazione, dunque inapplicabile a lavori diversi.

**25.11.2021 n. 650 (pres. est. Vinciguerra)**

Ai sensi dell'art. 4 del D.M. n. 263/2016 i raggruppamenti temporanei di progettisti *"devono prevedere la presenza di almeno un giovane professionista, laureato abilitato da meno di cinque anni all'esercizio della professione secondo le norme dello Stato membro dell'Unione europea di residenza, quale progettista"*. In proposito la partecipazione all'attività del raggruppamento temporaneo da parte del giovane professionista deve tradursi nella realizzazione dell'attività di progettazione in senso stretto, non essendo sufficiente ad integrare il prescritto requisito lo svolgimento di una mera attività di supporto, strumentale alla progettazione in senso proprio.

## **DIRITTI E INTERESSI**

**18.05.2021 n. 339 (pres. Vinciguerra, est. Correale)**

In una controversia in cui è dedotta una posizione d'interesse legittimo non è invocabile alcuna clausola compromissoria in applicazione dell'art. 12 c.p.a., per l'ovvia ragione che le parti non possono disporre degli interessi pubblici, coinvolti nella controversia unitamente alla situazione giuridica soggettiva di interesse

legittimo nonché delle forme e modalità di tutela di quest'ultima che la legge affida inderogabilmente al giudice amministrativo, limitandosi la norma di cui all'art. 12 cit. a fare riferimento a posizioni di diritto soggettivo in giurisdizione esclusiva.

## **EDILIZIA E URBANISTICA**

### **08.05.2021 n. 300 (pres. Vinciguerra, est. Bucchi)**

La considerazione di autorimesse e parcheggi quali pertinenze dell'edificio cui sono annessi, ai sensi dell'art. 9, comma 1, L. n. 122 del 1989, è condizionata dal fatto che questi siano realizzati nel sottosuolo per l'intera altezza, ed è valida solo nel caso in cui i parcheggi da destinare a pertinenza di singole unità immobiliari siano totalmente al di sotto dell'originario piano naturale di campagna. Qualora, invece, non si rispetti tale condizione, la realizzazione di un'autorimessa non può dirsi realizzata nel sottosuolo, per cui in tali casi non è applicabile il regime di cui all'art. 9, comma 1, cit.

### **15.07.2021 n. 463 (pres. Vinciguerra, est. Torano), 27/09.2021 n. 531 (pres. est. Vinciguerra)**

Ai fini del rilascio del nulla osta di cui all'art. 13, 1° comma, della L. n. 394 del 1991 (secondo cui è soggetto a nulla osta preventivo dell'ente parco il rilascio di concessioni o autorizzazioni relative a interventi, impianti ed opere all'interno dell'area protetta) è indispensabile l'intervenuta approvazione del piano e del regolamento del parco ex artt. 11 e 12, l. n. 394 cit., mancando altrimenti il parametro rispetto al quale l'Amministrazione può fondatamente esprimere una posizione in ordine alla compatibilità dell'intervento richiesto con la cura del vincolo previsto dalla legge, con l'effetto che in carenza di tali strumenti non può trovare applicazione il silenzio-assenso di cui all'art. 13, l. n. 394 cit. (per un precedente, cfr. TAR Lazio, Latina, sez. I, 28 febbraio 2019 n. 150). In mancanza di previa approvazione del piano e del regolamento del parco, il nulla osta deve in ogni caso essere chiesto ed espresso da parte dell'ente parco e la sua valutazione deve fare riferimento agli atti istitutivi del parco, alle deliberazioni ed agli altri provvedimenti emanati dagli organi di gestione dell'ente, alle misure di salvaguardia, ai piani paesistici territoriali o urbanistici, i quali hanno valenza fino al momento dell'approvazione del piano del parco (Cons. Stato, sez. IV, 10 settembre 2018 n. 5296; sez. VI, 20 gennaio 2009 n. 265, sez. VI, 19 luglio 2006 n. 4594; Cass. pen., sez. III, 13 dicembre 2006 n. 14183; sez. III, 14 gennaio 2004 n. 5863; sez. III, 24 febbraio 2001 n. 183). Tale obbligo di valutazione è evincibile anche dalla lettura dell'art. 12, comma 7, l. n. 394 cit. che, stabilendo che il piano

sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione, conferisce implicita ultrattività a detti strumenti fino al momento della loro sostituzione con il nuovo piano (Cons. Stato, sez. IV, 10 settembre 2018 n. 5296; Cass. pen., sez. III, 13 dicembre 2006 n. 14183).

Mentre il nulla osta dell'ente parco cura gli interessi pubblici di tutela della natura nell'ambito dell'area protetta, la valutazione di incidenza ambientale di cui all'art. 5, comma 7, del D.P.R. n. 357 del 1997 ha ad oggetto gli effetti significativi su siti di interesse comunitario, facenti parte della rete "Natura 2000" di cui alla dir. n. 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 e alla dir. 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979; tale valutazione, quindi, avendo un ambito applicativo più limitato del predetto nulla osta, deve necessariamente essere resa prima che l'ente parco si esprima sulla richiesta di nulla osta. abbia natura omnicomprensiva, nel senso che deve valutare tutti gli interessi contrapposti e assicurare il perseguimento di tutti gli obiettivi di tutela e conservazione sottesi all'istituzione dell'area protetta; pertanto, la sua emissione non può che essere logicamente successiva a provvedimenti involgenti interessi dell'area naturale stessa, al punto che l'ente parco non potrebbe ragionevolmente rilasciarlo a seguito dell'esito negativo di una valutazione di incidenza (in termini v. TAR Lazio, Roma, sez. II, 22 settembre 2006 n. 9192). Quest'ultima ha natura omnicomprensiva, nel senso che deve valutare tutti gli interessi contrapposti e assicurare il perseguimento di tutti gli obiettivi di tutela e conservazione sottesi all'istituzione dell'area protetta; pertanto, la sua emissione non può che essere logicamente successiva a provvedimenti involgenti interessi dell'area naturale stessa, al punto che l'ente parco non potrebbe ragionevolmente rilasciarlo a seguito dell'esito negativo di una valutazione di incidenza (in termini v. TAR Lazio, Roma, sez. II, 22 settembre 2006 n. 9192). Oltretutto, è anche ben possibile che il procedimento di nulla osta ex art. 13, l. n. 394 cit., si concluda negativamente, pur a seguito di una valutazione di incidenza ambientale positiva, posto che anche sul piano sostanziale i due procedimenti sono preordinati alla salvaguardia di beni solo parzialmente coincidenti: la fauna e l'habitat naturale per i siti d'importanza comunitaria SIC e ZPS, il paesaggio ed il complessivo equilibrio dell'ecosistema e delle risorse naturali e produttive per il Parco. Sicché nulla esclude che in concreto coesistano, debitamente giustificate ed entrambe legittime, una valutazione di incidenza positiva ed un parere dell'ente parco di segno opposto (TAR Puglia, sez. I, 24 settembre 2010 n. 3493).

## ESECUZIONE ED EFFETTI DEL GIUDICATO

### **17.05.2021 n. 331 (pres. Vinciguerra, est. Torano)**

La naturale retroattività degli effetti delle sentenze di accoglimento della Corte Costituzionale non è senza eccezioni e non giunge al punto di travolgere le situazioni giuridiche comunque divenute irrevocabili ovvero i rapporti esauriti, intendendosi come tali quelle ormai consolidate derivanti da un giudicato, da un atto amministrativo divenuto inoppugnabile, ovvero da prescrizioni o decadenze irrimediabilmente intervenute. Essa si estende oltre il limite dei rapporti esauriti nel solo ambito penale, in considerazione della gravità con cui le sanzioni penali incidono sulla libertà o su altri interessi fondamentali della persona. (Corte cost. 24 febbraio 2017 n. 43).

### **ord. caut. 06.12.2021 n. 689 (pres. Vinciguerra, est. Torano)**

Riguardo all'applicazione della penalità di mora di cui all'art. 114, comma 4, lett. e) c.p.a. il giudice dell'ottemperanza è dotato di un ampio potere discrezionale, che gli consente di effettuare una valutazione ostantiva alla liquidazione dell'*astreinte* per considerazioni di carattere equitativo, in relazione alla natura sanzionatoria e non risarcitoria della misura in questione.

## IMPIEGO

### **02.12.2021 n. 663 (pres. Vinciguerra, est. Torano)**

Nelle controversie relative a procedure concorsuali nell'ambito del pubblico impiego privatizzato in materia di riparto di giurisdizione, la cognizione della domanda, avanzata dal candidato utilmente collocato nella graduatoria finale, riguardante la pretesa al riconoscimento del diritto allo scorrimento della graduatoria appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario, facendosi valere, al di fuori dell'ambito della procedura concorsuale, il diritto all'assunzione (Cass. civ., sez. un., 12 agosto 2021 n. 22746; in termini v. anche: Cass. civ., sez. un. 20 ottobre 2017 n. 24878; sez. un., 29 dicembre 2016 n. 27460; sez. un., 20 dicembre 2016 n. 26272; sez. un., 28 maggio 2013 n. 13177; sez. un., 6 maggio 2013 n. 10404; sez. un., 31 ottobre 2012 n. 18697; sez. lav., 8 gennaio 2019 n. 194; sez. lav., 15 marzo 2017 n. 6775).

## RICORSO GIURISDIZIONALE

### **ord. coll. 29.03.2021 n. 174 (pres. est. Vinciguerra)**

L'istituto del reclamo avverso gli atti dei commissari *ad acta* nominati dal giudice dell'ottemperanza è espressamente previsto, ai sensi dell'art. 114, comma 6, c.p.a., per l'apposito giudizio definito dagli artt. da 112 a 115 c.p.a., mentre non è previsto per altri riti, compreso il rito delle azioni avverso il silenzio delle amministrazioni pubbliche *ex artt.* 117 c.p.a. Pertanto la disposizione di cui all'art. 114, comma 6, c.p.a., secondo cui il giudice dell'ottemperanza conosce anche delle questioni inerenti agli atti del commissario, non è applicabile al rito di cui all'art. 117 nemmeno in via analogica, considerata la diversa natura del commissario *ad acta* nominato nel relativo processo e del commissario nominato nel processo di cui agli artt. da 112 a 115: il primo organo straordinario dell'amministrazione inerte, il secondo ausiliario del giudice dell'ottemperanza ad artefice, pertanto, di atti sindacabili nel medesimo giudizio quanto alla esatta esecuzione del giudicato.

### **15.07.2021 n. 463 (pres. Vinciguerra, est. Torano)**

Nei ricorsi in tema di edilizia, avverso i titoli edificatori e i pareri di compatibilità ambientale, ai fini della legittimazione e dell'interesse a ricorrere o ad intervenire in giudizio è sufficiente la mera *vicinitas*, ossia la dimostrazione di uno stabile collegamento materiale tra l'immobile del soggetto istante e quello interessato dalle opere contestate, escludendosi in linea di principio la necessità di comprovare anche l'esistenza di un pregiudizio specifico ed ulteriore, atteso che questo deve ritenersi integrato *in re ipsa*, in quanto conseguenza ineludibile della minore qualità urbanistica, panoramica, ambientale e paesaggistica dell'area compromessa dall'illecita edificazione (giurisprudenza oscillante; tra le pronunce nel senso della decisione massimata, cfr. TAR Campania, Napoli, sez. II, 2 gennaio 2020 n. 7; TAR Lazio, Roma, sez. II, 4 novembre 2019 n. 12612).

### **30.07.2021 n. 533 (pres. est. Vinciguerra)**

I termini per la proposizione del ricorso incidentale decorrono dalla notifica dell'atto introduttivo del ricorso principale e non dalla notifica dei motivi aggiunti, giacché gli artt. 42, 1° comma, e 120, comma 5, c.p.a. costituiscono disposizioni chiare e inequivocabili in tal senso e rispondono alla logica d'incardinare l'interesse difensivo della controparte nel momento dell'avvio dell'azione avversaria nei suoi confronti e di far decorrere da quel momento i termini per ogni difesa.

# Dati statistici del contenzioso amministrativo

## ANNO 2021

RICORSI PERVENUTI	926
-------------------	-----

<b>PROVVEDIMENTI PUBBLICATI</b>	
SENTENZE	463
ORDINANZE PRESIDENZIALI	5
ORDINANZE CAUTELARI	316
DECRETI CAUTELARI	92
DECRETI DECISORI	219
ORDINANZE COLLEGIALI	132
DECRETI INGIUNTIVI	3
SENTENZE BREVI	90
DECRETI PRESIDENZIALI	84
DECRETI COLLEGIALI	15
GRATUITO PATROCINIO	76

RICORSI PENDENTI	2.847
------------------	-------

<b>RICORSI DEPOSITATI PER CLASSIFICAZIONE</b>	<b>TOTALE 2021</b>	<b>TOTALE 2020</b>	<b>DIFF.</b>
ACCESSO AI DOCUMENTI	39	28	11
AGRICOLTURA E FORESTE	9	5	4
AMBIENTE	9	8	1
ANTICHITA' E BELLE ARTI	1	2	-1
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	54	41	13
AUTORITA' INDIPENDENTI (ATTIVITA', ORGANIZZAZIONE)	0	0	0
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	96	101	-5
CACCIA E PESCA	4	8	-4
CARABINIERI	6	3	3
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	0	0	0
CITTADINANZA	1	0	1
COMMERCIO, ARTIGIANATO	2	11	-9
COMUNE E PROVINCIA	61	19	42
DEMANIO STATALE, REGIONALE	10	4	6
EDILIZIA ED URBANISTICA	213	244	-31
ELEZIONI	9	8	1
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	6	5	1
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	69	59	10
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	12	6	6
FARMACIA	1	4	-3
FORZE ARMATE	18	7	11
INDUSTRIA	0	1	-1
INQUINAMENTO	2	4	-2
ISTRUZIONE	5	6	-1

<b>RICORSI DEPOSITATI PER CLASSIFICAZIONE</b>	<b>TOTALE 2021</b>	<b>TOTALE 2020</b>	<b>DIFF.</b>
LEVA MILITARE	0	0	0
MAGISTRATI	0	0	0
NON CLASSIFICABILE/NON RICLASSIFICATO	0	0	0
NOTAI	0	0	0
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	4	2	2
POLIZIA DI STATO	10	3	7
PROFESSIONI E MESTIERI	8	0	8
PUBBLICO IMPIEGO	32	16	16
REGIONE	4	9	-5
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	0	0	0
REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	0	0	0
SERVIZI PUBBLICI	9	1	8
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	6	4	2
SICUREZZA PUBBLICA	48	11	37
STRANIERI	163	74	89
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	2	2	0
VITTIME DEL DOVERE	0	0	0
CLASSIFICAZIONE NON INDICATA	6	17	-11
<b>TOTALI</b>	<b>919</b>	<b>713</b>	<b>206</b>

<b>RICORSI DEFINITI CON SENTENZA PER CLASSIFICAZIONE</b>	<b>TOTALE 2021</b>	<b>TOTALE 2020</b>	<b>DIFF.</b>
ACCESSO AI DOCUMENTI	27	26	1
AGRICOLTURA E FORESTE	2	4	-2
AMBIENTE	5	7	-2
ANTICHITA' E BELLE ARTI	0	0	0
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	43	33	10
AUTORITA' INDIPENDENTI (ATTIVITA', ORGANIZZAZIONE)	0	0	0
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	65	43	22
CACCIA E PESCA	4	2	2
CARABINIERI	1	2	-1
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	0	0	0
CITTADINANZA	0	0	0
COMMERCIO, ARTIGIANATO	2	4	-2
COMUNE E PROVINCIA	16	8	8
DEMANIO STATALE, REGIONALE	6	1	5
EDILIZIA ED URBANISTICA	168	83	85
ELEZIONI	5	6	-1
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	2	1	1
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	59	42	17
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	5	5	0
FARMACIA	2	0	2
FORZE ARMATE	9	2	7
INDUSTRIA	0	0	0
INQUINAMENTO	0	4	-4
ISTRUZIONE	3	5	-2

<b>RICORSI DEFINITI CON SENTENZA PER CLASSIFICAZIONE</b>	<b>TOTALE 2021</b>	<b>TOTALE 2020</b>	<b>DIFF.</b>
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	1	0
POLIZIA DI STATO	0	1	-1
PROFESSIONI E MESTIERI	3	0	3
PUBBLICO IMPIEGO	23	8	15
REGIONE	2	0	2
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	0	0	0
REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	0	0	0
SERVIZI PUBBLICI	4	2	2
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	0	6	-6
SICUREZZA PUBBLICA	15	12	3
STRANIERI	88	53	35
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	2	0	2
VITTIME DEL DOVERE	0	0	0
<b>TOTALI</b>	<b>562</b>	<b>361</b>	<b>201</b>

<b>RICORSI DEFINITI CON ALTRI PROVVEDIMENTI PER CLASSIFICAZIONE</b>	<b>TOTALE 2021</b>	<b>TOTALE 2020</b>	<b>DIFF.</b>
ACCESSO AI DOCUMENTI	2	5	-3
AGRICOLTURA E FORESTE	1	1	0
AMBIENTE	2	8	-6
ANTICHITA' E BELLE ARTI	0	0	0
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	4	2	2
AUTORITA' INDIPENDENTI (ATTIVITA', ORGANIZZAZIONE)	0	0	0
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	45	33	12
CACCIA E PESCA	5	0	5
CARABINIERI	2	2	0
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	2	1	1
CITTADINANZA	1	0	1
COMMERCIO, ARTIGIANATO	3	6	-3
COMUNE E PROVINCIA	13	9	4
DEMANIO STATALE, REGIONALE	3	2	1
EDILIZIA ED URBANISTICA	122	168	-46
ELEZIONI	0	0	0
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	1	2	-1
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	8	7	1
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	2	1	1
FARMACIA	1	0	1
FORZE ARMATE	4	3	1
INDUSTRIA	0	1	-1
INQUINAMENTO	1	1	0

<b>RICORSI DEFINITI CON ALTRI PROVVEDIMENTI PER CLASSIFICAZIONE</b>	<b>TOTALE 2021</b>	<b>TOTALE 2020</b>	<b>DIFF.</b>
ISTRUZIONE	2	3	-1
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	0	1
POLIZIA DI STATO	1	0	1
PROFESSIONI E MESTIERI	0	0	0
PUBBLICO IMPIEGO	7	6	1
REGIONE	0	3	-3
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	0	0	0
REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	0	0	0
SERVIZI PUBBLICI	1	2	-1
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	1	1	0
SICUREZZA PUBBLICA	13	15	-2
STRANIERI	18	16	2
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	2	2	0
VITTIME DEL DOVERE	0	0	0
<b>TOTALI</b>	<b>268</b>	<b>300</b>	<b>- 32</b>

## Andamento del contenzioso - periodo 2017 - 2021

