



Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio Sezione staccata di Latina

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2016

Relazione del Presidente Carlo Taglienti

Un vivo ringraziamento a tutte le Autorità politiche, civili, militari e religiose qui convenute, per la loro partecipazione a questo evento annuale che ha essenzialmente lo scopo di fare il punto sulla situazione della giustizia amministrativa sul territorio.

Un ringraziamento particolare agli avvocati del Foro di Latina, di Frosinone e Cassino, ed all'Avvocatura dello Stato per il loro determinante contributo al tentativo della nostra magistratura di raggiungere risultati soddisfacenti nell'amministrazione della giustizia sul territorio.

Un grazie sentito ai colleghi della Sezione ed al personale amministrativo, che mi hanno consentito, con il loro prezioso apporto, di svolgere questa mia seconda relazione.

Prima di entrare nel vivo delle questioni statistiche e giurisprudenziali, non posso però evitare di esprimere grande soddisfazione per il risultato raggiunto lo scorso anno nello scongiurare la chiusura di questa Sezione staccata.

Tutti i presenti conoscono certamente le alterne vicende succedutesi a livello governativo e parlamentare, che avevano in un primo tempo visto la chiusura con legge della Sezione; normativa che poi, con l'intervento determinante di tutte le forze politiche locali e dell'Associazione dei magistrati amministrativi, è stata finalmente sovvertita, con la definitiva affermazione della piena utilità della Sezione sul territorio, riconosciuta prima dal Governo e quindi dal Parlamento (peraltro unitamente alle sezioni staccate di Pescara e Parma) con l'art. 20 comma 1 lett. a) del d.l. 27 giugno 2015 n.83 convertito in legge n.6 agosto 2015 n.132.

Purtroppo, comunque, l'incertezza che per oltre la metà dell'anno ha dominato la situazione ha comportato verosimilmente effetti non positivi sull'accesso complessivo alla giustizia amministrativa sul territorio, come di seguito si vedrà dai numeri.

DATI STATISTICI

Inserendomi nel solco della tradizione, mi limiterò a riferire i dati relativi al 2015, svolgendo alcune considerazioni che dagli stessi scaturiscono (peraltro i dati completi sono allegati alla relazione),

dando conto, successivamente, dei più significativi orientamenti della giurisprudenza della Sezione. La sede non è infatti idonea per approfondimenti dottrinari, che peraltro, con il significativo apporto degli ordini professionali, siamo riusciti, entro certi limiti, a svolgere, sia con il convegno di ottobre in materia urbanistica ed edilizia, che ha visto la partecipazione di professori universitari illustri, di magistrati ed avvocati particolarmente esperti nella materia, sia con il “seminario” a cadenza mensile, da poco avviato, sui più rilevanti argomenti di diritto amministrativo e processuale amministrativo.

1.1-La relazione riguardante il 2013 evidenziava una flessione nei ricorsi introitati, come conseguenza delle difficoltà economiche che il Paese attraversava nell’anno.

La situazione economico-produttiva nel 2014 non è apparsa più brillante; tuttavia, nella precedente relazione, si notava quantomeno una inversione di tendenza che, in quanto tale , poteva apparire, nella suddetta logica e nei limiti di una valutazione circoscritta al nostro ambito, come sintomo di frenata della recessione: i ricorsi introitati, dopo un continuo trend negativo a partire dal 2010 (n. 1255) fino al 2013 con n. 837 ricorsi, sono risaliti nel 2014 a n.887, ai quali andavano ad aggiungersi n. 75 motivi aggiunti. Relativamente alla Sezione, l’aumento in percentuale rispetto all’anno 2013 era del 6%.

Tuttavia nell'anno 2015 il numero dei ricorsi introitati è stato di 780, con una diminuzione di n. 107 ricorsi, ai quali però vanno aggiunti n. 76 motivi aggiunti, con un evidente ricorso a tale strumento processuale, percentualmente (ed anche in termini assoluti) superiore all'anno precedente. Superiore all'anno 2014 è stato anche il ricorso alla tutela cautelare abbinata ai motivi aggiunti, nel numero di 32 (su 26) ed 11 (su zero) per quanto attiene le cautelari urgenti abbinata appunto ai motivi aggiunti.

Verosimilmente, come precedentemente accennato, la flessione, oltre ad essere un dato comune a quasi tutti gli uffici giudiziari, è dovuta a Latina alla incertezza sulla permanenza della Sezione, durata sostanzialmente fino a settembre, in quanto solo nei primi giorni di agosto (6 agosto) è stato convertito in legge il decreto legge di fine giugno che aveva abrogato la norma che sopprimeva la Sezione.

A prescindere dalla particolarità del fenomeno dei motivi aggiunti, prima illustrato, per il resto il trend lievemente negativo si è ripercosso anche sui provvedimenti decisori adottati, pur rimanendo assai alta la produttività individuale dei magistrati della Sezione.

Deve ritenersi elevato anche il tasso di soddisfazione del Foro rispetto alle decisioni della Sezione (pur influenzando verosimilmente anche altri elementi) se si considera che le richieste d'appello al

Consiglio di Stato si attestano nell'ordine del 6% delle pronunce rese in primo grado.

Il recupero del trend che si riscontrava nei ricorsi depositati un po' in tutte le materie nell'anno precedente, non si ravvisa più nel 2015, verificandosi al contrario una situazione oscillante, con aumenti significativi in particolari materie quali i ricorsi per l'accesso ai documenti dell'amministrazione (passati da 19 a 24) in quella, peraltro particolarmente impegnativa, degli appalti (da 41 nel 2014 a 48 nel 2015); nel settore delle autorizzazioni e concessioni (da 53 nel 2014 a 73 nel 2015), di comuni e delle province (da 17 nel 2014 a 35 nel 2015); mentre una flessione si riscontra nel tradizionale campo dell'edilizia e urbanistica (passando i ricorsi depositati da 374 nel 2014 a 359 nel 2015) e in quello della esecuzione del giudicato (da 141 nel 2014 a 71 nel 2015).

In maniera positiva deve comunque essere letto quest'ultimo dato perché dimostra ora una più decisa volontà, o possibilità dell'amministrazione di collaborare con l'organo di Giustizia, nel senso di dare cioè esecuzione spontanea alle decisioni.

Risultano in lieve aumento anche i ricorsi per accesso agli atti dell'Amministrazione (da 19 a 24); anche questo dato, se si considerano gli esiti per lo più favorevoli al ricorrente, appare significativo di una Amministrazione ancora legata, come già ricordavamo nella precedente relazione, per alcuni aspetti, a

vecchie tradizioni di riservatezza, che ormai non hanno più ragioni d'essere nell'ambito di un ordinamento improntato alla trasparenza amministrativa, e che disciplina chiaramente i limitati casi nei quali si può negare l'accesso ai documenti amministrativi.

1.2-Rilevante per tutto il sistema giustizia è poi il dato relativo alla tempestività della risposta data dai tribunali.

La Sezione assicura la tutela in sede monocratica, normalmente entro uno o due giorni dalla presentazione dell'istanza, ed a livello collegiale non oltre trenta, quaranta giorni.

Il merito risente ovviamente delle norme processuali relative ai diversi riti: gli appalti si definiscono normalmente nell'arco di pochi mesi; i processi che seguono invece il rito ordinario non possono che risentire negativamente della corsia preferenziale riservata alle cause che seguono il rito speciale; tuttavia presso la Sezione il rapporto quantitativo non appare tale da pregiudicare una comunque adeguata tempestività nella definizione di tutte le vertenze.

Un elemento che può destare una qualche preoccupazione, è dato dal ritardo con il quale si definiscono questioni edilizie che richiederebbero invece una pronta risposta, ma che non possono trovare una rapida fissazione dell'udienza di merito, in quanto svincolate dalla tutela cautelare (o non richiesta o respinta), ed

inserite, secondo le norme processuali, nel rito ordinario che soffre delle anticipazioni dei vari riti speciali.

1.3-Ovviamente qui ha un peso significativo il problema dell'arretrato che incide sui tempi complessivi di definizione delle cause, anche se nella Sezione si evidenzia un trend positivo nel così detto abbattimento dell'arretrato, che è passato dai circa 7.800 ricorsi pendenti nel 2010, ai 4.567 nel 2013, ai 3.759 nel 2014 ed infine ai 3110 del 2015.

Nel 2015 i provvedimenti pubblicati sono stati: sentenze n. 651, sentenze brevi n. 69, decreti decisori n. 710, oltre n. 145 ordinanze collegiali e n. 253 ordinanze cautelari e 58 decreti cautelari; numeri in lieve flessione rispetto all'anno precedente, ma che comunque hanno consentito di proseguire nell'operazione del c.d "abbattimento dell'arretrato".

Pertanto deve rilevarsi come nell'anno 2014 venne attivato un programma straordinario di smaltimento dell'arretrato, ai sensi dell'art. 16 dell'allegato 2 al nuovo processo amministrativo, con la fissazione di sei udienze straordinarie alle quali aderirono quattro magistrati, per un totale di 192 ricorsi fissati e decisi.

Purtroppo per il 2015 detto programma straordinario di smaltimento dell'arretrato non è stato rifinanziato.

1.4-Il processo telematico, già per buona parte trova attuazione presso la Sezione con il deposito degli atti anche con lo strumento informatico, e con la pronta “scannerizzazione” degli uffici per quegli atti -ormai pochi - che non vengono depositati in digitale.

Nel nostro sistema NSIGA si trova oggi sostanzialmente tutto in digitale, con possibilità per il magistrato di consultare il fascicolo da remoto ed in tempo reale (salvo ovviamente un esame complessivo e finale sul “cartaceo” che continua a costituire un necessario strumento di studio della causa).

Peraltro come noto la piena realizzazione del sistema doveva avvenire entro il 30 giugno 2015, con il metodo della firma digitale di tutti gli atti di parte, del giudice e dei suoi ausiliari, e la formazione dell'intero fascicolo in veste informatica; purtroppo tutto ciò è “slittato” ancora una volta, come di seguito meglio si dirà.

Tuttavia già risultano introdotti strumenti informatici che facilitano il lavoro degli avvocati e rendono trasparente l'attività giurisdizionale anche per gli utenti, quali il nuovo sito web della giustizia amministrativa che rende possibile conoscere gratuitamente e senza particolari formalità tutti i provvedimenti di primo e secondo grado dell'ultimo ventennio, ed il portale web per gli avvocati.

I dati statistici in conclusione sembrano dimostrare quanto meno il tentativo volenteroso della giustizia amministrativa di dare sul

territorio una risposta adeguata alla domanda proveniente da una popolazione di circa un milione e centomila abitanti, residente nelle province di Latina e Frosinone, emettendo un complesso di provvedimenti che allo stato superano il numero dei ricorsi introitati e consentono di ridurre progressivamente il grave fenomeno dell'arretrato.

2 GLI ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI

La giurisprudenza della Sezione si è articolata, nello scorso anno, in diversi settori, tra i quali prevalente appare quello dell'urbanistica e dell'edilizia.

Nonostante questa indubbia prevalenza numerica, tuttavia il lavoro della Sezione è stato particolarmente impegnativo per la grande varietà delle materie trattate ed anche per la specifica preparazione del Foro, che ha reso necessario spesso risolvere complicate questioni di natura processuale e sostanziale.

Peraltro il tutto ha reso indubbiamente di particolare interesse il lavoro svolto e degne di nota le pronunce, non di rado apparse sui siti informatici delle riviste specializzate.

2.1- Come in precedenza detto, l'anno 2015 ha visto un lieve aumento dei ricorsi in materia di appalti, spesso "incrementati" da motivi aggiunti e da ricorsi incidentali, che hanno costituito, nel complesso, il settore più impegnativo per la Sezione.

Darò qui brevemente conto solo di alcune questioni, che mi sono sembrate particolarmente interessanti.

2.1.1-In tema di escussione di polizza fidejussoria prestata a titolo di cauzione provvisoria la Sezione ha dato particolare rilievo al requisito della colpa, laddove una impresa esclusa per il fatto che una società aveva concesso l'avvalimento a due partecipanti alla stessa procedura di gara, è stato tuttavia riconosciuto il comportamento incolpevole dell'impresa esclusa. Affermata infatti la giurisdizione del giudice amministrativo, ai sensi dell'art.133 c.1 lett. d n. 1 del c.p.a., in quanto al giudice ordinario sono rimesse solo le questioni relative alla riscossione della cauzione definitiva, la Sezione ha osservato che la procedura di escussione deve essere preceduta da una attenta valutazione della P.A. in ordine alla gravità e responsabilità dei fatti, e che nella fattispecie non si riscontrava nessuna responsabilità colpevole del soggetto comunque escluso dalla gara, tale da giustificare anche la sanzione dell'escussione della polizza (n. 858/2015).

2.1.2-In altra procedura la Sezione ha affrontato il tema della priorità d'esame tra ricorso principale e ricorso incidentale, entrambe con motivi reciprocamente escludenti, in una gara con due soli partecipanti; qui i vizi rilevati riguardavano per entrambe i partecipanti requisiti di ammissione alla gara. La Sentenza, dopo aver dato conto delle diverse posizioni giurisprudenziali, ha sposato

l'orientamento recente del Consiglio di Stato in base al quale devono essere contestualmente esaminati entrambi i ricorsi, principale ed incidentale, con la conseguenza che, in caso di accoglimento di entrambe, la procedura di gara dovrà essere, come nel caso in esame, ripetuta. Qui peraltro, trattandosi dell'affidamento di un servizio per la durata di 15 anni, la sentenza ha anche dichiarato inefficace il contratto, ma con decorrenza tale da consentire la rinnovazione della procedura (n. 520/2015).

2.1.3-In altra decisione la Sezione ha affrontato l'esame dell'art.44 della legge n. 724/94, trasfuso nell'art. 115 del codice degli appalti, il quale articolo prevede che i contratti ad esecuzione periodica devono contenere una clausola di revisione, appunto periodica, del prezzo; la sentenza ha affermato il principio che in mancanza dello specifico indice ISTAT previsto dalla normativa speciale, si applichi l'indice c.d. FOI dei prezzi al consumo per famiglie, operai e impiegati, al fine di evitare che il prezzo fisso ed invariato per anni possa comportare "a compensazione" uno scadimento della prestazione nell'interesse della pubblica amministrazione (n.548/2015).

2.1.4- La Sezione ha altresì affrontato la dibattuta questione relativa alla mancata indicazione degli oneri di sicurezza interni, aderendo alla posizione espresso dall'adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nella nota sentenza n. 3/2015 (sostanzialmente

confermata nella sentenza n. 9/2015), ed affermando peraltro il principio che non sussiste un problema di applicazione retroattiva o meno della sentenza dell'Adunanza Plenaria in quanto essa ha ovviamente natura interpretativa di norme preesistenti e pertanto natura ricognitiva di un obbligo appunto preesistente (n. 775/2015).

2.1.5- Altra interessante questione ha poi riguardato l'applicazione dell'art.37 comma 19 del D.Lvo n. 163/2006: si è affermato il principio che in caso di fallimento di uno dei mandanti (ovvero nei casi previsti dalla normativa antimafia: ipotesi questa esaminata recentemente dal CGA sez.I^a 8 febbraio 2016 n.34) la normativa che prevede che il mandatario, ove non indichi altro operatore economico subentrante che sia in possesso dei requisiti, è tenuto all'esecuzione direttamente o a mezzo degli altri mandanti, è applicabile non solo alla fase successiva alla stipulazione del contratto ma anche a quella successiva all'aggiudicazione definitiva, posto che non vi è ragione in questo caso di impedire alla mandataria di stipulare in proprio, se in possesso dei requisiti, ovvero di associarsi con altra mandante pure in possesso dei requisiti richiesti.

2.1.6-Infine si rammenta una recentissima pronuncia (pubblicata nel 2016, la n. 53) in tema di interesse strumentale alla riedizione della gara. La giurisprudenza della Sezione, in conformità peraltro a decisioni del Consiglio di Stato, ha ritenuto che non sempre tale

interesse deve essere assecondato, laddove andrà prima verificato con giudizio prognostico la concreta possibilità che la ricorrente possa trarre utilità dall'annullamento della procedura e dalla riedizione della gara, soprattutto nel caso in cui il contratto sia stato stipulato ed il servizio già affidato.

2.2- Come detto, la stragrande maggioranza delle questioni trattate dalla Sezione riguarda l'edilizia, settore nel quale, sia detto incidentalmente, prevalgono percentualmente gli esiti negativi rispetto agli accoglimenti.

Peraltro si è consolidato l'orientamento, al quale si era accennato nella precedente relazione come novità introdotta nel 2014, in materia di silenzio su istanza di accertamento ex art. 36 DPR n.380/2001, seguendo l'indirizzo in base al quale il silenzio serbato dall'Amministrazione oltre i sessanta giorni dall'istanza configura un diniego di rilascio di permesso in sanatoria di costruzione. Così anche gli effetti della proposizione dell'istanza di accertamento di conformità sull'ingiunzione a demolire già notificata produce l'effetto sospensivo sulla eseguibilità della demolizione per la durata dei sessanta giorni previsti per la pronuncia dall'art. 36 c.3 DPR 380/2001.

2.2.1- Rimanendo in tema di art. 36 cit, che richiede la c.d. "doppia conformità" per consentire il rilascio di un provvedimento a sanatoria, la Sezione ha ritenuto che per una costruzione in centro

storico la conformità agli strumenti urbanistici vigenti al momento del rilascio del titolo in sanatoria, non possa essere riconosciuta, in quanto, in assenza di piano particolareggiato, gli unici interventi ammessi sono quelli di manutenzione ordinaria, straordinaria, restauro e risanamento conservativo (art. 31 lett a),b),c) della legge n. 457/78 richiamato in particolare dalle norme tecniche di attuazione del PRG) tra i quali non rientra la trasformazione in terrazzo di un lastrico solare (n.870/2015).

2.2.2-In tema di volumetrie massime consentite, la Sezione ha interpretato in maniera rigorosa, e peraltro in contrasto con una prassi amministrativa più permissiva, le norme tecniche di un comune che prevedevano un limite massimo di edificazione nei lotti interclusi di completamento; si è cioè considerato che il limite massimo valga anche per i lotti già parzialmente edificati, considerato il chiaro tenore della norma (n. 831/2015).

2.2.3- Considerato che il silenzio assenso per il permesso di costruire non si forma in zona vincolata e che quindi il comportamento inerte dell'amministrazione deve qualificarsi come inadempimento, che peraltro la diffida a provvedere si configura come nuova istanza di avvio del procedimento e ciò ai fini della valutazione della tempestività del ricorso, la Sezione ha evidenziato come il preavviso di rigetto ex art. 10 bis l.n. 241/90 non seguito da alcun provvedimento, nonostante le osservazioni del richiedente,

non modifica il comportamento sostanzialmente inerte dell'Amministrazione, con la conseguenza dell'affermazione del suo obbligo a provvedere con un provvedimento espresso (n.658/2015).

2.4- In tema di equo indennizzo la Sezione ha valutato come la mancata notifica del ricorso al Comitato di verifica delle cause di servizio, istituito dal DPR 29 ottobre 2001 n. 461, non comporti l'inammissibilità del ricorso, in quanto, anche con la nuova disciplina, la P.A. mantiene margini, seppure più ristretti, entro i quali può discostarsi dal parere obbligatorio del Comitato; nel merito, premesso che il parere del Comitato circa il nesso di causalità è connotato dalla sua natura di discrezionalità tecnica e che l'insorgere della malattia non può essere in genere connesso al normale servizio prestato, la Sezione ha affermato il principio che solo particolari e specificamente gravose modalità di svolgimento dello stesso possono costituire elemento concorrente all'insorgere della malattia (n. 21/2016).

2.5- Numerosi sono stati nell'anno i ricorsi che hanno avuto ad oggetto il risarcimento del danno da occupazione illegittima di terreni, nell'ambito di procedure espropriative mai portate a termine.

2.5.1-Dopo la nota sentenza della Corte Costituzionale n. 71/2015, sono stati meglio precisati dalla giurisprudenza i termini della questione: la proprietà dell'area rimane in capo al soggetto nei confronti del quale era iniziata la procedura espropriativa mai

terminata; egli quindi non può chiedere al Giudice la condanna dell'amministrazione al pagamento del valore dell'area ma solo la restituzione dell'area; peraltro può, o tramite la procedura del silenzio o chiedendo al Giudice, nell'ambito della stessa causa risarcitoria, ordinare all'amministrazione di esprimersi, sollecitando l'esercizio da parte della P.A. della scelta prevista dall'art. 42 bis del DPR n.372/2001, decidendo eventualmente di acquisire l'area con un provvedimento avente valore ex nunc e corrispondendo il prezzo di mercato; peraltro è stato affermato che l'Amministrazione ha termine per esercitare tale potere sino a quando non passi in giudicato la sentenza che ordina la restituzione del bene; la giurisdizione del giudice amministrativo si limita poi, per quanto attiene al risarcimento del danno, al periodo di durata dell'occupazione illegittima, essendo competente per l'indennizzo per occupazione legittima il giudice ordinario (n.1/2016).

2.5.2- E' stata peraltro rigettata l'eccezione di prescrizione del diritto al risarcimento, considerata la natura permanente dell'illecito, ed esclusa la formazione dell'usucapione in virtù di atti interruttivi significativi (n.809/2015).

2.5.3- In altra sentenza, nella quale sono pure stati affermati i principi sopra evidenziati, è stato affrontato il problema della tempestività della prosecuzione del giudizio a seguito della sospensione dello stesso in attesa della pronuncia della Corte

Costituzionale, facendo in particolare applicazione dell'insegnamento dell'Adunanza Plenaria (ord. 28/2014) in materia di interpretazione dell'art. 80 c.1 c.p.a. e dell'art. 87 cc. 2 e 3 c.p.a., affermando che i termini decorrono dalla pubblicazione della sentenza della Corte Costituzionale sulla Gazzetta Ufficiale (n. 706/2015).

2.5.4- Circa la decorrenza dei termini dell'occupazione illegittima, la Sezione ha affrontato il problema dell'eventuale durata del decreto di occupazione oltre il termine massimo previsto per l'adozione del decreto di esproprio; in tali casi, si è affermato, la scadenza del termine per concludere la procedura espropriativa rende illegittima e sine titolo l'occupazione anche se il termine indicato nel relativo provvedimento è successivo; per la quantificazione il Collegio ha indicato all'amministrazione la procedura, attraverso cioè la stima dell'Agenzia del territorio ed il calcolo degli interessi legali, con rivalutazione; la somma ottenuta dovrà essere oggetto dell'offerta di cui all'art. 34 c.4 c.p.a. (n.383/2015).

2.5.5- Infine, ferma la suesposta posizione in ordine alla reiezione della domanda di risarcimento del danno per occupazione acquisitiva, la Sezione ha escluso che possa contrastare con il principio processuale di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, una interpretazione del ricorso che qualifichi la domanda in termini

di domanda di condanna della P.A. a far cessare la situazione di anti-giuridicità, con le relative conseguenze, sia in ordine alla condanna dell'Amministrazione a restituire il bene, sia al risarcimento dell'occupazione illegittima, sia alla possibilità comunque della P.A. di attivare la procedura acquisitiva di cui all'art. 42 bis del DPR 327/2001. (n. 657/2015).

2.6-Nella delicata materia dei contributi pubblici, ove non sempre è facile distinguere i limiti della giurisdizione, la Sezione ha emesso una chiara pronuncia riguardante contributi erogati dall'INAIL, esaminando nello specifico la procedura di erogazione e giungendo alla conclusione che nessun potere discrezionale era rimesso all'amministrazione, con conseguente configurarsi di posizioni di diritto soggettivo (n. 513/2015).

2.7-Anche nel rilevante settore della produzione di energia da fonti rinnovabili (biogas) la Sezione è stata chiamata ad esprimersi, cercando di fare chiarezza nel dedalo di complicate procedure, che certo non facilitano la realizzazione dei relativi impianti; delineati i confini procedimentale della c.d. procedura abilitativa semplificata di cui all'art. 6 del d.lgs 3 marzo 2011 n. 28 prevista per gli impianti di produzione energetica fino ad 1 MW, e la conseguente formazione del silenzio in caso di inerzia dell'amministrazione entro trenta giorni dalle dichiarazioni dell'istante (anche se incomplete), la sentenza in esame ha tuttavia escluso nella fattispecie l'avvenuta formazione del

titolo autorizzativi tacito, considerata la mancanza di un requisito essenziale, costituito dalla piena disponibilità di tutte le aree interessate all'intervento (n.802/2015).

2.8- Nel campo della disciplina dell'orario per l'esercizio delle attività di gioco lecito, la Sezione è intervenuta, in primo luogo confermando il potere del Sindaco in materia, sulla scorta dei chiari principi affermati dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 220 del 18 luglio 2014; ma affermando d'altra parte che tale potere deve essere esercitato nei limiti dei principi di proporzionalità che devono consentire che il provvedimento amministrativo sia in grado di raggiungere lo scopo voluto, e di non contraddittorietà, nel senso di evitare contrasti con precedenti provvedimenti emessi dalla stessa amministrazione in stretta connessione cronologica e senza significativi mutamenti della situazione di fatto. La sentenza in particolare esamina approfonditamente l'indagine istruttoria operata dal comune in tema di ludopatia. (n. 616/2015).

2.9- Come detto, anche nel 2015 non pochi sono stati i ricorsi in materia di ottemperanza (seppure in calo rispetto all'anno precedente).

Di particolare rilievo mi è sembrata la sentenza che ha esaminato la possibilità di dare esecuzione coattiva ad un particolare titolo, costituito dal provvedimento del giudice ordinario di assegnazione provvisoria di somme nell'ambito della procedura di

pignoramento presso terzi, titolo peraltro riconosciuto come idoneo a formare oggetto del giudizio di ottemperanza già dall'Adunanza Plenaria (10 aprile 2012 n. 2) ma che nella fattispecie non poteva ritenersi invece idoneo in quanto non divenuto irrevocabile, stante la presentazione dell'opposizione agli atti esecutivi da parte del debitore, al fine di ottenere proprio la caducazione dell'atto di assegnazione di somme (n.766/2015).

2.10- Due sentenze si segnalano poi nell'ambito del settore scolastico.

2.10.1- La prima affronta il delicato aspetto degli alunni portatori di handicap, ed esamina nel dettaglio la normativa dettata a tutela di detti soggetti, al fine di consentire, nei limiti del possibile, il migliore utilizzo delle strutture scolastiche. Preliminarmente la sentenza affronta il problema della propria giurisdizione, messo recentemente in dubbio da una sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione (n. 25011/2014); la questione è stata però risolta sulla base degli insegnamenti della Corte Costituzionale (n. 204/2004 e 191/2006), inquadrando lo specifico problema dell'assegnazione di insegnanti ed ore di sostegno nell'ambito della giurisdizione amministrativa esclusiva prevista dal legislatore in materia di servizi pubblici, cosa che rende superfluo esaminare nel dettaglio se ci si trovi qui di fronte ad una posizione di diritto soggettivo o di interesse legittimo,

essendo dirimente l'aver accertato che trattasi nella fattispecie di esercizio di un pubblico potere.

La sentenza poi, nel merito, ha affermato il diritto dell'alunno portatore di handicap ad ottenere l'integrale rispetto delle norme che gli assicurano una assistenza piena, e ciò a prescindere dalle opposte ragioni di bilancio e di scarsità di risorse economiche (n.630/205).

2.10.2 L'altra decisione si pone nel solco recentemente segnato dal Consiglio di Stato, e riconosce ai docenti in possesso di titolo abilitante di diploma magistrale, conseguito entro l'anno 2001/2002, l'iscrizione nelle graduatorie permanenti, ora ad esaurimento (n. 46/2016).

2.11- Diverse decisioni hanno avuto ad oggetto dinieghi di permesso per installazione di stazioni radio per telefonia mobile. Sovente i dinieghi si sono basati su istruttorie inadeguate, in relazione a paventati rischi per la salute dei cittadini.

Nella fattispecie la Sezione ha in primo luogo escluso l'utilizzabilità dell'ordinanza sindacale contingibile ed urgente, mancando i presupposti essenziali; per quanto riguarda poi il "ritiro" dell'autorizzazione formatasi tacitamente, valutato il parere positivo dell'ARPA, ha escluso che nel caso fosse necessaria l'autorizzazione sismica, trattandosi di installare sul tetto di un edificio un palo a sostegno di alcune antenne, ed applicandosi la

procedura semplificata essendo detto palo inferiore all'altezza di mt.15. Peraltro già in precedenza la Sezione aveva accolto il ricorso sulla stessa fattispecie, riconoscendo l'avvenuta formazione del silenzio assenso (n. 530/2015).

3-PROSPETTIVE DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA SUL TERRITORIO.

Dato conto, come in precedenza detto, dell'ormai definitiva permanenza della Sezione Staccata sul territorio delle province di Latina e Frosinone, deve ritenersi che, in prospettiva l'afflusso dei ricorsi riprenderà il ritmo più o meno ordinario degli ultimi anni, che si attesta nell'ordine dei 900/1000 ricorsi (considerati anche i motivi aggiunti).

Verosimilmente la Sezione non potrà contare sullo stesso numero di magistrati attualmente qui in servizio, considerate le procedure in atto per l'assegnazione di presidenze di sezione e di passaggio al Consiglio di Stato; peraltro un recupero di "forze" non potrà avvenire prima dell'espletamento dell'ultimo concorso bandito, il che si presume non prima dell'inizio del prossimo anno.

Con l'aiuto degli avvocati, che vorranno tempestivamente segnalare l'esistenza di ricorsi connessi o simili, potranno essere

adottate procedure che consentano un più rapido smaltimento dell'arretrato, soprattutto in quelle materie che non godono di "corsie preferenziali".

Peraltro alcune importanti novità legislative sono state introdotte nell'anno, che potrebbero aiutare ad una più rapida soluzione dei problemi.

La prima riguarda l'attività di autoannullamento degli atti amministrativi e impone il termine perentorio di 18 mesi per l'esercizio di tale potere (le modifiche all'art. 21 nonies della legge n. 241/90, sono state introdotte dall'art. 25 comma 1 lett. b-quater nn 1 e 2 del d.l. 12 settembre 2014 n. 133 convertito in legge 11 novembre 2014 n. 164 e dall'art. 6 comma 1 lett. d) n. 1 legge 7 agosto 2015 n.124); potrà verosimilmente evitare il moltiplicarsi di contenziosi, soprattutto in materia edilizia ove non di rado vengono adottati provvedimenti in autotutela, spesso a distanza di diversi anni, o comunque agevolare la soluzione giurisdizionale.

Altra novità, non del tutto positiva invero, è costituita dal rinvio al 1° luglio del 2016 dell'entrata in vigore a pieno regime del processo telematico (d.l. 30 dicembre 2015 n. 2010 art. 2 comma 1); in particolare ciò che manca per rendere definitivo il progetto è la firma digitale per la quale "tutti gli atti ed i provvedimenti del giudice, dei suoi ausiliari, del personale degli uffici giudiziari e delle parti sono sottoscritti con firma digitale". Dovrà partire presso gli uffici

giudiziari una sperimentazione, prima dell'entrata in funzione del sistema.

Importanti novità processuali sono poi costituite dall'introduzione dell'art. 71 bis ad opera della legge di stabilità 2016 (art. 1 comma 781 lett. b) della legge 28 dicembre 2015 n. 208), norma in base alla quale il giudice, a seguito di domanda di prelievo, se vi sono i presupposti istruttori e di contraddittorio, può, sentite le parti, definire il giudizio in camera di consiglio con sentenza in forma semplificata. Ovviamente ciò comporterà un maggiore onere per il Giudice, che dovrà esaminare con attenzione il merito delle questioni in ogni istanza di prelievo, ma, d'altra parte, potrebbe portare ad una maggiore produttività dell'Ufficio giudiziario.

Altra rilevante questione è quella relativa al c.d. "astreintes", cioè la penale dovuta dal resistente per ogni violazione o inosservanza successiva, in sede di giudizio di ottemperanza, ovvero per ogni ritardo in sede di esecuzione di giudicato: è stato modificato, sempre dalla legge di stabilità (art. 1 comma 781) l'art. 114 c.4 lett. e) del c.p.a. nel senso che la somma di denaro dovuta decorre dal giorno della comunicazione o notificazione dell'ordine di pagamento contenuto nella sentenza di ottemperanza e detta penalità non si può considerare manifestamente iniqua se è stabilita in misura pari agli interessi legali.

Infine auspichiamo una effettiva semplificazione delle procedure di gara che possa venire dall'attuazione della delega contenuta nella legge 28 gennaio 2016 n. 11 in materia di appalti.

CONCLUSIONI

Fin qui è stato riferito dell'andamento dell'attività giurisdizionale della sezione staccata del Tribunale Amministrativo del Lazio, sede di Latina. E i dati, doverosamente resi noti in questo pubblico incontro, danno conto di quanto è stato fatto e di quanto si potrà fare per evadere il contenzioso anche alla luce della situazione che ha recentemente interessato la giurisdizione amministrativa.

Ma questo, si ripete, doveroso resoconto (di questo si tratta nella sostanza) tiene conto di dati rilevanti quali la natura del contenzioso, la celerità delle decisioni, in buona sostanza riferisce dell'efficienza di questo sistema ma nulla dice sul come questa attività è stata resa.

Nulla dice su quello che è il profilo che alla pari della celerità se non addirittura più della celerità consente di qualificare un'attività giurisdizionale come buona se non eccellente.

E' il profilo che involge il rapporto tra "diritto" e "giustizia", e del quale ha parlato anche il Presidente del TAR Lazio nel recente

discorso per l'inaugurazione dell'anno giudiziario, a Roma, facendo un riferimento forte al canone dell'equità.

Quel rapporto che molto sagacemente Giovanni Magri, quale filosofo del diritto, a commento del pensiero di Ulpiano definisce come intercorrente tra "volontà costante e perpetua" (la giustizia), e "arte o tecnica" cioè l'insieme delle conoscenze e abilità (diritto) e che Francesco D'Agostino, esponente del giusrazionalismo, precisa, con riguardo alla giustizia, come la pretesa "che il diritto positivo venga sempre e comunque posto di fronte al tribunale della ragione umana e che nessuna dinamica storica...possa mai giustificare l'umiliazione della ragione".

Secondo il primo dei due autori ora richiamati la ragionevolezza nell'interpretazione delle norme è "fatica logica" ed è fatica, sempre più frequente e gravosa nel sistema ordinamentale odierno, che ricade sull'interprete quando nell'impossibilità di trarre dall'ordinamento le premesse indispensabili per un ragionamento che soppesi i vari dati normativi contrastanti tra loro al fine di ricavare la regola sicura, richiede un impegno approfondito nell'esame attento e puntuale della specificità del caso concreto, mediante il ricorso al canone di ragionevolezza cui restano inestricabilmente connessi i criteri di proporzionalità ed equilibrio ed appunto equità. Nel fornire lo strumento logico necessario

all'interprete, nel senso prima enunciato vale a dire lo strumento che non umilia la ragione umana.

E' questo che mi auguro, il nostro Tribunale abbia saputo fare aderendo in tal modo alla più importante ed elevata qualità della nostra funzione.

Indice

1 DATI STATISTICI	pag. 2
2 GLI ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI	pag. 9
3-PROSPETTIVE DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA SUL TERRITORIO	pag. 22
CONCLUSIONI	pag. 25