



Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO

RELAZIONE DEL PRESIDENTE

ANTONINO SAVO AMODIO

Roma, 23 febbraio 2021

SOMMARIO

LE CARATTERISTICHE DEL CONTENZIOSO	7
I PROFILI QUANTITATIVI E QUALITATIVI DEL CONTENZIOSO	13
I ricorsi depositati	13
Le principali materie trattate e le tipologie di ricorsi	14
I provvedimenti emessi	14
Gli esiti	16
Gli appelli	16
CONSIDERAZIONI SUI DATI FORNITI	17
LE INIZIATIVE IN CAMPO INTERNAZIONALE	19
I CONVEGNI	21
LE NOVITA' NORMATIVE	22
CONCLUSIONI	24
RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA	27
DATI STATISTICI	91

Desidero, in primo luogo, esprimere il mio più sentito ringraziamento a quanti – Autorità, Colleghi della Magistratura amministrativa e delle altre Magistrature, Componenti del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, Esponenti del mondo accademico, Avvocati – sono oggi in collegamento per assistere all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2021 del T.A.R. del Lazio.

L'odierna cerimonia, che si tiene in forma telematica secondo le indicazioni dell'Organo di autogoverno, non costituisce un mero evento formale, ma rappresenta un imprescindibile momento di incontro fra i vari attori della Giustizia amministrativa, nella prospettiva del miglioramento del "servizio" al cittadino, che – tutti - siamo chiamati a rendere.

Essa costituisce un'occasione di sintesi e di esposizione della complessiva attività del Tribunale, che è chiamato ordinariamente ad esprimersi esclusivamente con provvedimenti formali.

Da ultimo, ma non certo in ordine di importanza, essa consente di celebrarne l'identità istituzionale. In tal senso, l'anno che è appena iniziato risulta particolarmente significativo perché è quello del cinquantesimo anniversario dell'istituzione dei tribunali amministrativi regionali; è sufficiente uno sguardo retrospettivo per rendersi conto di quanta strada sia stata percorsa dalla Giustizia amministrativa, in questo oramai lungo periodo di tempo, verso una sempre più effettiva tutela delle posizioni soggettive incise dai pubblici poteri.

Intendo altresì fornire spunti di riflessione che possano stimolare il dialogo istituzionale fra tutti coloro che, nei rispettivi ruoli, concorrono alla funzione giurisdizionale.

Voglio anzitutto rivolgere un affettuoso ringraziamento ai Colleghi tutti del Tribunale che, malgrado le difficoltà incontrate, hanno regolarmente gestito un contenzioso particolarmente gravoso.

La mia profonda gratitudine va anche al personale, a cominciare dal Segretario generale, per il prezioso impegno quotidiano profuso per garantire l'efficienza di questo ufficio, tanto più in un anno, come quello appena trascorso, che, senza ombra di dubbio, è stato il più travagliato della storia recente del nostro Paese.

Da ultimo, il mio apprezzamento va agli Avvocati - dello Stato, degli Enti pubblici e del libero Foro - che hanno assicurato un apporto sempre collaborativo e costruttivo, come testimoniato dalla sottoscrizione di

protocolli d'intesa con il Presidente del Consiglio di Stato per il migliore svolgimento dell'attività giurisdizionale.

La pandemia ha avuto rilevanti ricadute anche sull'attività della Giustizia amministrativa e, in special modo, del T.A.R. del Lazio: uno degli ultimi eventi celebrati ordinariamente è stata proprio la cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2020, cui ha fatto seguito il regolare svolgimento delle udienze in calendario nell'ultima decade di febbraio.

Già agli inizi di marzo, come tutti rammenteranno, la situazione è radicalmente mutata. Parallelamente all'evolversi dell'emergenza sanitaria, si sono succeduti numerosi e progressivi interventi normativi che hanno riguardato sia l'attività giurisdizionale, sia l'assetto e la funzionalità dei tribunali, con riflessi particolarmente significativi sull'organizzazione di un ufficio giudiziario complesso e articolato com'è il T.A.R. del Lazio.

Si sono presentate problematiche del tutto nuove e imprevedibili, la cui soluzione ha richiesto progressivi adattamenti alle misure precauzionali introdotte dal Legislatore.

Si è resa quindi necessaria l'emanazione di una serie di provvedimenti presidenziali che hanno via via dettato le conseguenti misure organizzative, in attuazione anche delle disposizioni di coordinamento adottate dal Presidente del Consiglio di Stato.

Tali decreti sono stati preceduti, come previsto dalla normativa emergenziale, dall'interlocuzione con l'Autorità sanitaria regionale e con il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma, che ringrazio per l'immediato riscontro e per il supporto assicurato.

Di particolare delicatezza, nell'ottica di coniugare sicurezza ed efficienza dell'attività del Tribunale, sono risultati i problemi connessi all'organizzazione del lavoro del personale amministrativo e alla gestione dell'accesso alla sede, specialmente nei giorni in cui era stato consentito lo svolgimento delle udienze in presenza.

Quanto al primo profilo, è stato necessario disporre il passaggio - generalizzato e *ad horas* - del personale al lavoro con modalità da remoto.

Per evidenziare le difficoltà conseguenti a tale necessitata scelta, è sufficiente rilevare, che, in precedenza, lo *smart working* era effettuato, a titolo puramente sperimentale, da una percentuale minima di personale. Per assicurare la continuità del servizio, si è dovuto, in primo luogo, garantire a tutti i dipendenti postazioni domestiche dedicate, in grado di dialogare in

rete e di consentire l'operatività da remoto; in secondo luogo, adattare a questa nuova modalità i compiti di ciascuno.

Il risultato dell'operazione, nel suo complesso, può ritenersi del tutto soddisfacente, grazie all'efficace iniziativa della dirigenza del Tribunale e alla disponibilità di tutto il personale ad affrontare una situazione nuova, per la quale nessuno di noi poteva dirsi preparato.

A questo proposito, mi piace sottolineare che spesso le difficoltà sono state superate con un sapiente gioco di squadra, favorito dagli eccellenti rapporti interpersonali e di collaborazione che rendono il T.A.R. del Lazio una vera e propria "famiglia", come avevo già evidenziato nella relazione dell'anno precedente.

Quanto alla gestione della sede, fino al 31 luglio la celebrazione delle udienze da remoto, imposta dal Legislatore, ha comportato la limitazione dell'accesso al Tribunale, consentita solo per le urgenze, rendendo così necessario individuare le modalità più idonee a contemperare le esigenze dell'utenza con la garanzia della massima sicurezza sanitaria.

Parimenti significativo è risultato lo sforzo richiesto per le udienze feriali di agosto, per le quali il Legislatore aveva reintrodotta la modalità in presenza.

Il calendario del T.A.R. del Lazio ne prevedeva tre, da celebrarsi contemporaneamente il 4 agosto, per le quali, evidentemente, si dovevano assicurare modalità di accesso e di permanenza degli avvocati nella sede in tutta sicurezza, garantendone il necessario distanziamento.

Il loro andamento regolare è stato possibile grazie ad una lunga e faticosa attività di organizzazione, che tutti – magistrati e personale – hanno affrontato con professionalità e – mi sentirei di dire, visto lo spirito dimostrato – anche con entusiasmo.

Un particolare apprezzamento merita il personale dell'Arma dei Carabinieri in servizio presso il Tribunale, che ha svolto la sua attività istituzionale in maniera impeccabile, fornendo il necessario supporto nella gestione della difficile fase di accesso degli avvocati nell'edificio; analogo ringraziamento rivolgo a questi ultimi – sia a quelli presenti quel giorno sia a quelli impegnati nelle udienze tenutesi nel bimestre immediatamente successivo - per il loro comportamento accorto e propositivo.

Utili sono altresì risultate l'attività di coordinamento e la collaborazione che il Segretariato generale della Giustizia amministrativa, in tutte le sue

componenti, ha costantemente assicurato per far fronte e gestire una contingenza così delicata.

Continua e preziosa è stata la collaborazione dei colleghi Presidenti delle sezioni del Tribunale nella ricerca di soluzioni condivise alle problematiche che via via emergevano, garantendo quel coordinamento operativo che ritengo essere uno degli aspetti fondamentali per assicurare la buona gestione di una struttura complessa come quella del T.A.R. del Lazio.

Mi sembra opportuno effettuare qualche considerazione in ordine alle udienze celebrate da remoto.

Esse, senza dubbio, hanno costituito e tutt'ora costituiscono lo strumento indispensabile a consentire la sostanziale continuità dell'attività giurisdizionale.

Aggiungo che quest'ultima si è svolta con regolarità: in particolare, la fase di discussione in udienza, tranne pochi inconvenienti tecnici, comunque prontamente risolti, è risultata sempre efficace; parimenti lo sono state le successive camere di consiglio decisorie.

Non posso negare tuttavia che le udienze "in presenza", prive di filtri informatici, restino comunque la modalità più efficace a garantire l'immediatezza del contraddittorio processuale e la migliore collegialità decisionale.

Nondimeno, in momenti come quello attuale, emerge l'importanza di poter contare su validi strumenti e modelli organizzativi del lavoro alternativi a quello tradizionale.

Da ultimo, oggetto di riflessione in un'ottica futura devono essere i vantaggi riscontrati nella previsione di fasce orarie per la trattazione dei ricorsi, che hanno facilitato il lavoro degli avvocati e razionalizzato nel contempo anche quello dei magistrati.

L'esperienza fatta in questi mesi - e che è destinata ancora a continuare per qualche tempo - costituisce un utilissimo banco di prova sia per affinare il sistema informatico che per migliorare l'organizzazione del lavoro e la distribuzione dei compiti, atteso che - indubbiamente - le spinte della società in cui viviamo sono sempre più orientate, al di là delle situazioni di necessità, a favorire modalità di lavoro che, non a caso, vengono definite "agili".

È questa, forse, la sfida che ci attende nell'immediato post-pandemia,

rispetto alla quale perciò non dobbiamo farci trovare impreparati.

Un'ultima notazione riguarda gli effetti negativi della crisi sanitaria in atto sull'attività di formazione dei neo laureati, costantemente svolta negli anni scorsi, che ha avuto un'immediata ricaduta sull'operatività degli Uffici per il processo, istituiti presso ciascuna delle tre sezioni esterne del Tribunale, alimentati proprio dalla presenza in essi dei tirocinanti.

Detti Uffici, nel corso del 2019, avevano garantito un utile supporto ai Presidenti di Sezione per la formazione dei ruoli di udienza, agevolando, in particolare, l'attività di smaltimento dell'arretrato.

Nonostante le difficoltà legate all'impossibilità di accedere alla sede e di incontrarsi di persona, sottolineo la dedizione dei magistrati affidatari nel garantire il massimo coinvolgimento dei giovani.

La mia speranza è che presto si possa riprendere l'ordinario percorso di formazione giuridica, oltre che dei laureati, anche degli studenti di giurisprudenza, così come si possano nuovamente organizzare gli incontri dei magistrati e degli avvocati con gruppi di studenti delle scuole secondarie del Lazio, intesi ad avvicinare le giovani generazioni, oltre che alle regole di funzionamento della Giustizia, ai valori della legalità e ai principi della convivenza civile.

LE CARATTERISTICHE DEL CONTENZIOSO

Trattando dell'argomento, non posso fare a meno di partire da quella che ha costituito la principale novità dell'anno trascorso: lo scrutinio di legittimità dei numerosi provvedimenti assunti per far fronte all'emergenza da Covid-19.

La significatività è data da una serie di elementi peculiari:

- il consistente numero di ricorsi presentati;
- la provenienza dei provvedimenti da una pluralità di enti ed organi della Pubblica amministrazione, con il conseguente coinvolgimento di molte sezioni del Tribunale nell'esame dei relativi ricorsi, secondo la specifica competenza di ciascuna di esse;
- l'incidenza dei provvedimenti adottati su una pluralità di interessi collettivi, spesso concomitanti o confliggenti: ricordo, a mero titolo esemplificativo, la ricaduta degli atti esaminati sul settore sanitario, su quello

scolastico e su quello produttivo.

La maggiore difficoltà nel trattare il suddetto contenzioso è sicuramente consistita nel ricercare, con riguardo a ciascuna controversia, il punto di equilibrio tra effettività della tutela giurisdizionale e rispetto dei limiti della discrezionalità amministrativa nell'individuazione degli strumenti più idonei a fronteggiare la pandemia in atto, tenendo in debito conto la rilevanza costituzionale dei valori incisi.

Di particolare delicatezza risultano perciò le impugnative dei D.P.C.M., acronimo divenuto oramai quasi gergale.

Due sono le particolari implicazioni processuali riscontrate in ordine a tali provvedimenti:

- la loro appartenenza alla sfera della cd. alta amministrazione, in quanto atti connotati da una discrezionalità valutativa e decisionale amplissima, che ha reso oltremodo delicata la suddetta ricerca del punto di equilibrio;

- il rapido succedersi di tali decreti, accompagnato dalla previsione di una limitata efficacia temporale delle misure adottate, a causa della necessità di adattare in tempo reale queste ultime all'evolversi dell'emergenza sanitaria.

Tali peculiarità hanno determinato una non indifferente ricaduta sul sindacato giurisdizionale: basti pensare che, in molti casi, il rispetto dei termini processuali ha reso di fatto impossibile assumere in tempo utile decisioni collegiali, sia pure di natura cautelare, residuando la sola misura monocratica. Pertanto, per assicurare il necessario approfondimento delle questioni agitate e per garantire il contraddittorio processuale, la decisione presidenziale, nei casi particolarmente complessi o più delicati, è stata preceduta dall'interlocuzione con i difensori delle parti.

A questa particolare forma di contenzioso si è aggiunta, nell'anno trascorso, quello "ordinario" del Tribunale, caratterizzato da una significativa complessità tecnico-giuridica e, nel contempo, dalla compresenza di una pluralità di situazioni soggettive e di interessi, sovente di rilievo nazionale, tutti meritevoli di tutela.

Una particolare menzione, a tale proposito, va sicuramente riservata agli atti che hanno riguardato il "mercato", a cominciare dalle determinazioni – in primo luogo quelle di natura regolatoria – adottate dalle Autorità indipendenti.

Tra le altre, va citata, per le implicazioni che essa è suscettibile di produrre in ordine alla commercializzazione di un prodotto di larghissimo consumo, la sentenza della Sezione I (29 maggio 2020 n. 5736), che ha sanzionato una società, *leader* mondiale nella produzione e distribuzione di prodotti informatici, per non avere sufficientemente reso edotti i consumatori in ordine agli inconvenienti che potevano derivare dagli aggiornamenti al proprio sistema operativo, con un'evidente ricaduta pregiudizievole per gli utenti.

Nella medesima ottica si muove anche la decisione della Sezione III (28 gennaio 2020 n. 1200), che ha affermato importanti principi in ordine alle condizioni di fornitura e di uso del modem/router in comodato, esaminando una delibera dell'Agcom.

Venendo al settore degli appalti pubblici, non si può che ribadire, ancora una volta, l'importanza e la delicatezza del relativo contenzioso.

Nella presente relazione mi limito a evidenziare che le recenti modifiche all'art. 120 del codice del processo amministrativo, con la previsione di tempi sempre più stretti di decisione delle controversie, comportano ricadute significative sulla formazione dei ruoli di udienza, in particolare quelli delle sezioni prevalentemente dedicate a detta tipologia di contenzioso.

Importante è altresì evidenziare che, nell'anno trascorso, numerose sono risultate le questioni di rilievo costituzionale trattate.

Tra esse, due appaiono meritevoli di essere segnalate:

- la prima, decisa dalla Sezione II *bis* (13 agosto 2020 n. 9188), ha riguardato l'impugnabilità dei decreti di indizione del *referendum* sul "taglio dei parlamentari", concludendo per il difetto assoluto di giurisdizione in ordine alla richiesta di sottoporre al preventivo vaglio della Corte costituzionale il testo della riforma *in itinere* ed ammettendo la sola sindacabilità dei decreti anzidetti nella parte in cui individuano la data di celebrazione del *referendum*, anche *sub specie* di sospensione *sine die* della consultazione;

- la seconda, risolta dalla Sezione I (13 novembre 2020 n. 11814), che ha affermato la natura di diritto soggettivo, con conseguente devoluzione della controversia al giudice ordinario, della pretesa fatta valere da un membro togato del Consiglio superiore della Magistratura a vedere annullato il provvedimento con cui l'Organo di autogoverno ne aveva

disposto la decadenza dalla carica a seguito della sua cessazione dal servizio come magistrato ordinario.

Non meno significative, sul piano della rilevanza degli interessi implicati, oltre che del loro impatto sociale, sono due altre pronunce: trattasi delle sentenze della Sezione III *quater* 13 agosto 2020 n. 9203 e 2 ottobre 2020 n. 10047, che, rispettivamente, si sono occupate delle linee guida dell'AIFA sull'equivalenza terapeutica dei farmaci e dell'obbligo vaccinale antinfluenzale stagionale per talune categorie di soggetti.

Non posso terminare senza segnalare due decisioni che riguardano la salvaguardia e la gestione del patrimonio culturale e paesaggistico, valore di straordinario interesse in quanto riferito ad una città quale quella sulla quale ha giurisdizione il Tribunale. In particolare, la Sezione II *quater*, con la sentenza 29 maggio 2020 n. 5757, si è occupata della tutela paesaggistica riferita ad una zona dichiarata patrimonio dell'Unesco, a fronte del richiesto insediamento di un esercizio commerciale; la medesima Sezione, con la sentenza 5 giugno 2020 n. 5972, ha individuato i tratti caratteristici di una nuova categoria di "bene culturale", costituita dalle sale cinematografiche e da quelle d'*essai*.

Mi sembra opportuno evidenziare che, accanto al suddetto contenzioso, che si contraddistingue per la ricaduta economica e sociale che le relative decisioni assunte dal Tribunale sono in grado di produrre, si pongono le rimanenti questioni che, pur riguardando esclusivamente il singolo amministrato, presentano implicazioni umane e spesso anche giuridiche delicate e significative. Mi riferisco, a titolo esemplificativo, alle decisioni assunte in ordine ai provvedimenti attributivi delle ore di sostegno agli studenti disabili (per tutte, la sentenza della Sezione II *bis*, 3 settembre 2020 n. 9312).

Ribadendo quanto avevo già affermato l'anno scorso, devo segnalare l'impegno del Tribunale ad assicurare anche a detti ricorsi una decisione in tempo utile, cercando di controbilanciare la tendenza del Legislatore a privilegiare le azioni afferenti alla sfera economica ed imprenditoriale, scongiurando così il rischio di dar luogo ad un processo amministrativo caratterizzato da tempi differenziati di definizione dei giudizi.

Non posso non rilevare in questa sede l'esistenza di ulteriori fattori che alimentano, mi sentirei di dire in maniera distorta, il contenzioso.

Innanzitutto, l'inefficienza, talvolta spinta fino all'inattività, della

Pubblica amministrazione, che preferisce demandare al giudice decisioni che pure istituzionalmente le competono. Si rischia così di ingenerare una commistione di ruoli, atteso che al giudice amministrativo andrebbe riservata la sola funzione di verifica della legittimità degli atti; emblematica in tal senso è la definizione del fenomeno - “paura della firma” - coniata dalla dottrina e riferita ai funzionari pubblici che sono chiamati ad assumere le decisioni amministrative e che si astengono dal farlo.

Un aspetto peculiare del problema evidenziato riguarda i casi di inottemperanza alle sentenze del giudice amministrativo, per tutte quelle in materia urbanistica, particolarmente delicate in quanto implicano l'esercizio di un'attività ampiamente discrezionale. In tali casi specifici il giudice deve necessariamente procedere alla sostituzione dell'amministrazione con un proprio commissario, chiamato ad esercitare poteri pianificatori nel modo più organico possibile, con tutte le difficoltà operative che una siffatta attività è suscettibile di comportare.

Altro elemento che incide sul volume del contenzioso è certamente l'eccessiva domanda di giustizia, originata, oltre che dall'inefficienza anzidetta, dall'inesistenza di opportuni strumenti deflattivi.

Da ultimo, ma non in ordine di importanza, assume rilievo l'assenza di un effettivo coordinamento e di un dialogo fra la pluralità di centri decisionali, chiamati, in uno stesso procedimento, a tutelare ciascuno uno specifico interesse pubblico; i tentativi del Legislatore di fornire una soluzione a tale problema - per tutti, i rimaneggiamenti introdotti, anche dalla più recente legislazione, alla disciplina delle varie tipologie di conferenza di servizi - non hanno finora prodotto effetti significativi.

Costante di ogni relazione è il riferimento all'arretrato. Nell'anno appena trascorso, seguendo un *trend* oramai consolidato, grazie anche al programma di smaltimento varato dall'Organo di autogoverno, vi è stata una riduzione delle impugnative ancora in attesa di decisione.

Non vi è dubbio, però, che, stanti anche le numerose opposizioni ai decreti presidenziali di perenzione dei ricorsi, l'arretrato ancora presente condizioni il flusso decisorio a regime, imponendo ai Presidenti delle singole sezioni un difficile dosaggio in sede di fissazione dei ricorsi. Molteplici e significativi sono infatti gli elementi di cui essi devono tenere conto: la risalenza del deposito del ricorso, la necessaria tempestività di definizione del contenzioso (pena l'inutilità sopravvenuta della decisione),

il particolare rilievo degli interessi coinvolti, oltre, ovviamente, al rispetto dei già ricordati tempi abbreviati imposti dal Legislatore per particolari tipologie di contenzioso. A ciò si aggiunge lo spettro delle condanne dello Stato *ex lege* Pinto.

Le difficoltà sono acute, come già evidenziato negli anni passati, dalle carenze di organico del personale, sia di magistratura che amministrativo.

Qualche specifica notazione va riservata alla tutela cautelare.

Anche quest'anno occorre metterne in luce l'uso spesso improprio che ne viene fatto, atteso che essa viene azionata essenzialmente per esporre al giudice le ragioni che depongono per una rapida fissazione dell'udienza di merito.

A dimostrazione di ciò, pur senza entrare nel dettaglio numerico riservato alla parte della relazione a ciò specificamente dedicata, è sufficiente evidenziare che le richieste di tutela interinale hanno riguardato il 55% del totale dei ricorsi presentati nel corso del 2020; ancor più rilevante è, in proposito, osservare che, delle istanze cautelari presentate nel corso del 2020, quelle abbandonate, sommate a quelle decise con esito sfavorevole, incidono per il 50% del totale.

Alla necessità innanzi evidenziata deve, in realtà, ovviarsi attraverso lo specifico strumento previsto dal codice del processo amministrativo, vale a dire la cd. domanda - motivata - di prelievo, che consente altresì ai Presidenti delle singole sezioni di valutare i motivi di urgenza adottati dalle parti in comparazione con le altre analoghe istanze prodotte, al fine della più ordinata e coerente formazione dei ruoli di udienza.

Merita in questa sede di essere segnalato lo sforzo di valorizzare la fase cautelare nella prospettiva della più celere definizione dei giudizi, soprattutto di quelli che, a tutta evidenza, recano interessi particolarmente sensibili: non a caso, la suddetta valorizzazione - effettuata dalla Sezione II-*bis* con l'ordinanza 30 ottobre 2020 n. 6759 - ha avuto ad oggetto la vicenda riguardante l'impianto ex ILVA di Taranto.

Nelle ipotesi come quelle anzidette, pur nella considerazione del carattere ordinariamente sommario della cognizione tipica della fase processuale cautelare, possono darsi ipotesi in cui una più diffusa analisi all'interno dell'ordinanza delle questioni giuridiche, alla luce anche delle circostanze di fatto accertate, può costituire un valido orientamento per le parti in giudizio - e, specificamente, per l'Amministrazione - per rivalutare

le proprie posizioni, pervenendo ad una soluzione “orientata” dal Giudice amministrativo, che, prima ancora del giudizio di merito, risulti soddisfare gli interessi in gioco.

I PROFILI QUANTITATIVI E QUALITATIVI DEL CONTENZIOSO

I ricorsi depositati

Considerando i ricorsi pervenuti al T.A.R. del Lazio dal 2011 al 2020, si rileva fino al 2013 una sostanziale costanza nel numero di quelli depositati con un significativo incremento nel successivo periodo 2014-2019; di converso, nel 2020 si è verificato un netto calo dei depositi.

Il dato dell'ultimo anno, espresso in percentuale, fa registrare una diminuzione nella misura del 28,7% dei ricorsi proposti rispetto all'anno precedente: si è passati dai 16.307 del 2019 agli 11.627 del 2020, con un valore quindi di poco superiore al minimo registrato - nel corso dell'ultimo decennio considerato - nell'anno 2012 (11.562).

La più rilevante contrazione ha riguardato un settore tipicamente caratterizzato da numeri particolarmente significativi di contenzioso, vale a dire quello in materia scolastica e universitaria, i cui ricorsi sono passati dai 4.641 del 2019 ai 2.621 del 2020 (-43,52%).

Per una più approfondita valutazione del flusso del contenzioso è opportuno procedere ad un raffronto fra il dato complessivo dei ricorsi depositati dinanzi al Giudice amministrativo di primo grado nel 2020 con quello dei ricorsi incardinati nell'anno precedente: il risultato è che nel 2020 le impugnative proposte a livello nazionale sono ammontate a 42.732, con un decremento del 16% rispetto alle 50.874 del 2019.

È importante altresì rilevare che anche nel 2020 risulta confermata l'incidenza decisiva dei ricorsi depositati presso il T.A.R. del Lazio, pari al 27,21% del totale nazionale.

Lo stesso dato risulta ancor più significativo se raffrontato con l'incidenza percentuale registrata nel 2011, in cui i ricorsi depositati presso

il T.A.R. del Lazio rappresentavano “soltanto” il 20,26% del totale nazionale.

Da ultimo, anche quest’anno dalla distribuzione tra le singole sezioni interne del carico complessivo dei ricorsi pervenuti a questo Tribunale, emerge che due di esse (I-ter e III-bis) hanno ricevuto, da sole, nel corso del 2020, più ricorsi di quelli pervenuti nella maggior parte degli altri Tribunali; ulteriore considerazione, forse ancor più rilevante, è che, in un’ipotetica graduatoria di tutti i Tribunali amministrativi regionali, in ordine al numero dei ricorsi rispettivamente depositati, le tre sezioni esterne di questo Tribunale si collocherebbero al secondo, terzo e quarto posto.

Le principali materie trattate e le tipologie di ricorsi

Pur a fronte della diminuzione dei depositi dei ricorsi in materia scolastica e universitaria, quest’ultima, nel corso del 2020, ha comunque fatto registrare il maggior numero di impugnative: 2.621 (pari al 22,54% del totale); di queste, 933 in ambito universitario e 1.688 in quello scolastico.

Seguono 1.465 ricorsi in materia di immigrazione e di cittadinanza, pari al 12,6% dei depositi complessivi; un numero rilevante di impugnative, inoltre, ha riguardato il Ministero della Difesa e il Gestore dei Servizi Energetici.

I 1.474 ricorsi in tema di esecuzione del giudicato, di cui 917 concernenti i ricorsi *ex lege* Pinto, rappresentano, a loro volta, il 12,67% del totale dell’anno.

Quanto ai 547 ricorsi avverso il silenzio dell’Amministrazione, gli stessi costituiscono il 4,7% del numero complessivo.

In materia di appalti sono stati depositati 557 ricorsi (di cui 8 riconducibili all’art. 120, comma 2-bis c.p.a.): essi incidono sul totale nella misura del 4,8%, con un decremento del 6,7% rispetto ai 597 presentati nel corso del 2019.

I provvedimenti emessi

Venendo ai dati sui provvedimenti emessi nel corso del 2020, si registra una diminuzione del numero delle pronunce rispetto all'anno precedente, che ha interessato tutte le tipologie di decisioni, ma che non è particolarmente significativa in considerazione della peculiare situazione in cui si è operati nel corso di buona parte dell'anno.

In particolare:

- le sentenze pubblicate nel corso del 2020 ammontano a 10.449; nel 2019 erano state 11.340, con un decremento quindi di circa l'8%; le decisioni rese in forma semplificata sono state 1.991, pari al 19% di tutte quelle emesse nell'anno;

- i decreti decisorii emanati sono stati 4.098 (di cui 3.749 dichiarativi della perenzione ai sensi dell'art. 82 c.p.a.), a fronte dei 6.331 del 2019, con un decremento del 35,27%.

Sono stati emessi inoltre 12.826 ulteriori provvedimenti (quelli in numero più elevato sono le ordinanze e i decreti cautelari e le ordinanze collegiali).

Nel numero complessivo dei provvedimenti emessi nel corso del 2020, infine, 1.237 sentenze e 203 ordinanze collegiali sono relative ad udienze straordinarie dedicate allo smaltimento dell'arretrato.

Sul totale dei 27.373 provvedimenti emessi, 15.015 (54,8%) hanno definito i relativi giudizi. Si è pertanto registrata una diminuzione del 18,09% rispetto ai 18.331 del 2019.

Il decremento del numero delle decisioni non ha però inciso negativamente sullo smaltimento del contenzioso ed, in particolare, dell'arretrato. Infatti, il rapporto tra ricorsi definiti (15.087) e ricorsi pervenuti nell'anno (11.627) fa comunque registrare un saldo attivo pari a 1,29. Di conseguenza, si è avuta un'ulteriore diminuzione, nella misura del 6,87%, dei ricorsi ancora da decidere: in particolare, si è passati dalle 50.767 pendenze al 31 dicembre 2019 alle 47.277 al 31 dicembre 2020. Tale dato, ove raffrontato con quello riferito al 31 dicembre 2010 (143.254 ricorsi da trattare), delinea l'ampiezza del decremento comunque realizzatosi negli ultimi dieci anni.

Degli 11.627 ricorsi pervenuti nel 2020, più della metà (6.382 pari al 54,89%) recava l'istanza cautelare, con una diminuzione del 34,62% rispetto al 2019 (in linea con il decremento riguardante i ricorsi proposti).

Le ordinanze emesse sono state 5.100, con esito di rigetto per circa il

63% del totale, a fronte di una percentuale di accoglimento pari a poco meno del 21%; il rimanente 16% ha riguardato pronunce in rito.

Nel corso del 2020, infine, sono stati emessi 2.858 decreti cautelari monocratici, con un incremento del 14,8% rispetto al 2019 (2.489).

Nel numero anzidetto sono compresi i decreti emessi nel periodo marzo-aprile, nel quale essi, in base alla normativa emergenziale, hanno costituito l'unico strumento di decisione delle istanze cautelari.

Gli esiti

Nel 2020 i ricorsi definiti con sentenza sono stati 10.528. Di questi, 3.535 (33,58%) si sono conclusi con sentenza di accoglimento, 3.476 (33,02%) con decisione di rigetto e 3.517 (33,40%) con sentenza in rito.

In materia di appalti, i ricorsi definiti con sentenza nel 2020 sono stati 555, di cui 90 di accoglimento, 312 di rigetto e 153 in rito.

Nel corso dell'anno 2020 sono stati definiti 791 ricorsi avverso il silenzio della pubblica amministrazione, di cui 233 accolti, 79 respinti e 479 definiti con decisioni in rito.

Per quanto riguarda i ricorsi in materia di accesso, quelli decisi con sentenza sono stati 278, di cui 141 accolti, 50 respinti e 87 conclusi con decisioni in rito.

Per ultimo, i ricorsi per l'esecuzione del giudicato definiti con sentenza sono stati complessivamente 1.632, di cui 944 di accoglimento, 57 di rigetto e 631 con esiti in rito.

Il tempo medio di definizione dei ricorsi - che comprendono sia gli appalti, che godono di una corsia preferenziale, sia i riti abbreviati e quelli ordinari - si è attestato su 1.117 giorni (poco più di 3 anni), circa 6 mesi in più di quanto richiesto nel 2019. Anche quest'ultimo dato risulta influenzato dal rallentamento nell'attività decisionale imposto dall'emergenza sanitaria.

Gli appelli

Il dato sugli appelli avverso le sentenze del Tribunale, va necessariamente riferito al 2019.

Le sentenze non appellate sono state 10.487, pari al 92,48% del totale (11.340); di contro, quelle appellate ammontano a 853. Al momento risultano definiti 293 appelli, di cui 206 accolti (pari al 70,3% del totale), 72 respinti (pari a circa il 24,6%) e 15 con esiti in rito (pari al 5,1%). Se ne ricava che le sentenze di primo grado emesse nel 2019, che sono divenute definitive, rappresentano il 93,11% del totale.

Per il dettaglio dei dati si rinvia alle tabelle allegate.

CONSIDERAZIONI SUI DATI FORNITI

I dati forniti, in special modo quelli che attengono al flusso del contenzioso, sono anch'essi da valutare alla luce dell'emergenza sanitaria che ha interessato la quasi totalità del 2020.

Quest'ultima, in particolare, ha avuto una ricaduta sul numero dei ricorsi proposti, la cui contrazione è derivata dal rallentamento dell'azione amministrativa.

Tale decremento è stato più contenuto nella prima metà dell'anno, risentendo ancora degli effetti dell'attività amministrativa svolta nei mesi precedenti; la maggiore diminuzione si è verificata nei mesi centrali del 2020, cui, nell'ultimo bimestre, ha fatto seguito una lieve ripresa del numero dei ricorsi depositati.

Considerazioni in parte analoghe riguardano la contrazione registrata nel numero delle sentenze emesse: in proposito, è sufficiente osservare che i ruoli, soprattutto quelli riferiti al periodo marzo-luglio, sono stati letteralmente stravolti, con la soppressione temporanea delle udienze disposta direttamente dal Legislatore, cui si sono sommati i rinvii accordati dal Giudice in considerazione di ineludibili esigenze di difesa processuale.

Quanto esposto porta a concludere che l'anno trascorso va considerato come un *unicum* nella storia della Giustizia amministrativa, pur fornendo indicazioni utili, come ho tentato di dimostrare, per il miglioramento della futura attività giurisdizionale.

La particolare situazione emergenziale non ha però minimamente inciso sulla delicatezza e complessità delle questioni trattate da tutte,

indistintamente, le Sezioni del Tribunale, richiedendo ai magistrati e al personale amministrativo un impegno quotidiano particolarmente gravoso.

Non utilizzo a caso tale espressione, perché essa risulta quantomai appropriata e aderente alla realtà, se solo si confrontano i dati del contenzioso, così come li ho precedentemente riassunti, con l'organico di diritto previsto per il T.A.R. del Lazio e, *a fortiori*, con le attuali effettive presenze in servizio del personale tutto.

Invero, a fronte della previsione teorica di 90 unità, vi è, intanto, una scopertura del 27%.

Inoltre, la presenza media, nel corso del 2020, è stata di 61 magistrati, di cui 9 con funzioni presidenziali (a tale numero si aggiungono sei colleghi in posizione di fuori ruolo).

Ciò comporta che, alla luce del numero dei ricorsi presentati, ciascun giudice in servizio (al netto degli incaricati di funzioni semidirettive), nel corso dell'anno, avrebbe dovuto concorrere ad esaminarne e decidere (come relatore/estensore) 223.

Tale dato risulta ancor più significativo se raffrontato con quello nazionale, che tiene, cioè, conto di tutti i ricorsi ai T.T.AA.RR. e dell'organico complessivo di diritto dei magistrati di primo grado (356 unità al netto degli incaricati di funzioni semidirettive): in questo caso, ciascuno di essi dovrebbe concorrere ad esaminare e a decidere annualmente 119 ricorsi.

La situazione è destinata a mutare grazie all'apprezzabile iniziativa del Legislatore e del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa, i quali hanno previsto l'istituzione, nel corso del 2021, di due sezioni esterne e di due interne, compatibilmente con i tempi di espletamento del concorso a 40 posti di referendario t.a.r. (attualmente nella fase di correzione degli scritti), cui potrebbe fare seguito, a far tempo dal 1° gennaio 2022, l'istituzione di due ulteriori sezioni interne, anch'essa condizionata alla disponibilità di un numero sufficiente non solo di magistrati, nonché di personale amministrativo.

Il nuovo assetto del Tribunale avrà l'effetto di migliorare in maniera significativa sia i tempi di definizione del contenzioso che la stessa qualità del lavoro, richiedendo una radicale revisione dell'attuale distribuzione interna delle competenze.

Indubbiamente l'operazione richiederà una particolare attenzione nel

bilanciare fra le singole sezioni, in modo quanto più qualitativamente e quantitativamente omogeneo, un contenzioso così variegato come quello che occupa il Tribunale. Sono certo, tuttavia, che il risultato finale produrrà significativi miglioramenti in termini sia di funzionalità che di velocizzazione dell'attività giurisdizionale, assicurando una tutela sempre più effettiva delle posizioni soggettive fatte valere in giudizio.

È evidente che, oltre al potenziamento del personale di magistratura, occorrerà necessariamente adeguare anche quello amministrativo, indispensabile per l'operatività delle nuove sezioni.

I dati in ordine all'organico di quest'ultimo sono molto eloquenti: a fronte di una previsione, fino a settembre 2020, di 120 unità di personale, elevate poi a 129, la presenza effettiva media nell'anno appena trascorso è stata di 94 dipendenti, con una scopertura, quindi, superiore al 20%.

L'immissione di 26 funzionari ad inizio 2021 consente di colmare la suddetta lacuna, quantomeno con riguardo a detta qualifica.

Resta comunque il problema dell'inadeguatezza dell'organico di diritto, destinata, evidentemente, ad aggravarsi nell'immediato futuro.

Il dato più significativo in proposito è costituito dal rapporto fra magistrati e personale amministrativo: nel corso del 2020, a ciascun magistrato corrispondevano 1,40 unità di dipendenti: trattasi di un rapporto sicuramente sbilanciato per difetto, cui non potrà ovviarsi che adeguando gli organici, facendo luogo alle conseguenti assunzioni.

LE INIZIATIVE IN CAMPO INTERNAZIONALE

Nel corso del 2020, una rappresentanza del Tribunale, in collaborazione con l'Ufficio studi, ha preso parte agli incontri tenuti nell'ambito della Rete europea di formazione giudiziaria (EJTN) dal gruppo di lavoro di administrative law, nel corso dei quali si effettua la programmazione e si predispongono l'organizzazione scientifica dei seminari di diritto amministrativo.

Di questi, ben due eventi sono stati interamente organizzati e condotti, per la parte scientifica, da rappresentanti del T.A.R. del Lazio, utilizzando la modalità on-line:

- il Webinar "CJEU case law on the field of State Aid", centrato sui

risultati dello Studio da ultimo condotto dalla Commissione europea sul tema degli Aiuti di stato e sui più recenti sviluppi giurisprudenziali delle corti europee;

- il Seminario “EU Competition law”, tenutosi il 9 e 10 novembre, sulle condotte anticoncorrenziali nell’economia digitale, con un particolare focus sulla tematica attualissima dei “big data”, che ha visto il momento più cospicuo nelle conclusioni finali, affidate al Presidente Anthony Collins della General Court della UE.

Entrambi gli eventi, che si sono svolti in lingua inglese, hanno visto la presenza, in qualità di relatori, di prestigiosi accademici provenienti da varie università europee e, per il pubblico, di giudici nazionali di numerosi Paesi dell’Unione europea. Il dibattito suscitato dagli interventi ha reso vivace e proficuo lo scambio di esperienze e il confronto tra i presenti.

Un terzo evento EJTN, il Seminario “Antitrust law”, su tematiche del diritto della concorrenza, tenutosi in lingua inglese a Bucarest nei giorni 1 e 2 marzo, ha annoverato la presenza, in veste di relatore, di un collega del Tribunale.

L’attività internazionale non è stata limitata alle attività di formazione e di studio nell’ambito dell’EJTN.

Di grande rilievo è stata la partecipazione di una rappresentanza del T.A.R. del Lazio e del Consiglio di Stato, nel mese di gennaio, ad un workshop in lingua francese - “Les Mesures Accélérées et Provisoires dans les Litiges Administratifs” - tenutosi a Il Cairo sulla tematica del giudizio cautelare nel processo amministrativo. L’importante evento, organizzato dalla Union Arabe pour la Justice Administrative, ha visto la partecipazione di magistrati amministrativi da tutto il mondo arabo. La partecipazione italiana, unica voce europea insieme a quella francese, è stata molto apprezzata e ha costituito un’occasione di confronto e di scambio su temi di interesse comune, attraverso un dialogo tra modelli di cultura profondamente diversi.

Merita attenzione anche l’attività di contatto con l’Associazione dei giudici amministrativi europei (AEAJ - Association of European administrative judges) che una rappresentanza del Tribunale correntemente pone in essere onde consentire la partecipazione dei colleghi agli incontri di studio in materia di ambiente, diritto tributario, immigrazione e diritti fondamentali, organizzati dall’Associazione dei giudici amministrativi

europei (AEAJ - Association of European administrative judges) in vari Paesi dell'Unione e il loro significativo apporto, anche come relatori, in questi contesti internazionali.

Di rilievo è anche l'Associazione dei giudici amministrativi tedeschi, italiani, francesi (AGATIF), che organizza seminari su tematiche comparatistiche nell'ambito del diritto amministrativo, seguita da diversi magistrati amministrativi del Tribunale, uno dei quali, da quest'anno, è presente nel Consiglio direttivo dell'Associazione.

Sempre in tema di diritto della concorrenza, significativa è risultata la partecipazione ai lavori dell'Associazione dei giudici del diritto europeo della concorrenza (AECLJ - Association of European Competition Law Judges), che costituisce un forum deputato allo scambio delle esperienze istituzionali tra i giudici nazionali del diritto della concorrenza e la Commissione europea.

I CONVEGNI

Nell'anno appena trascorso, come ho osservato in precedenza, la “sala Tozzi” è rimasta deserta: non è stato possibile, infatti, né organizzare né ospitare convegni e incontri di studio, che pure costituiscono importanti occasioni di confronto fra giudici, mondo accademico e altri operatori del diritto su temi dottrinali e istituzionali di interesse comune, con un sicuro effetto di arricchimento per tutti i partecipanti.

L'unico evento che è stato possibile celebrare è stato l'incontro di studio tenutosi il 9 ottobre presso l'Università “La Sapienza” nell'ambito del rapporto di collaborazione scientifica e didattica tra quest'ultima e il T.A.R. del Lazio.

Il convegno, con le relazioni di esponenti del mondo scientifico e di magistrati del Tribunale, ha rappresentato un'importante occasione di riflessione sul tema dei “beni comuni”, ponendone in luce il valore collettivo e la necessità di assicurarne sia la migliore fruizione che un'adeguata tutela.

LE NOVITA' NORMATIVE

L'intervento legislativo più significativo dell'anno appena trascorso, per i potenziali effetti sull'attività amministrativa e, quindi, su quella giurisdizionale, è rappresentato dal decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

La meritevolezza della menzione riguarda, in primo luogo, lo scopo che il Legislatore dell'emergenza si è prefisso: semplificare l'azione amministrativa, coniugandola con l'innovazione digitale, quali aspetti intimamente connessi fra loro.

In secondo luogo, appaiono rilevanti i due principali campi di intervento, vale a dire il settore degli appalti e il procedimento amministrativo, ambiti nei quali il Legislatore è frequentemente intervenuto negli ultimi anni, alla costante ricerca di migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione.

Lo sforzo è sicuramente da apprezzare, tanto più in un momento così difficile per le economie mondiali.

Accennerò in questa sede esclusivamente alle possibili, immediate ricadute delle norme introdotte sull'attività giurisdizionale amministrativa.

In ordine alle regole dettate sugli appalti - alcune a regime, altre transitorie, in funzione dell'immediato rilancio dell'attività economica -, un cenno va fatto alla costituzione di collegi consultivi tecnici presso le stazioni appaltanti.

L'art. 6 del decreto legge n. 76 cit. ne ha previsto l'operatività fino al 31 dicembre 2020 (successivamente prorogata al 31 dicembre 2021); quello che rileva è, in primo luogo, il modello e le finalità dell'istituto, orientato, in particolare ad "assistere" l'amministrazione non solo nella fase di esecuzione del contratto, ma anche in quella precedente di formazione della sua volontà, vale a dire la redazione dei bandi e degli inviti a gara. Si auspica che a questa novità consegua un effettivo miglioramento della qualità redazionale della documentazione concorsuale, al fine di assicurare maggiore certezza giuridica e, nel contempo, di contenere la necessità per le imprese di ricorrere alla Giustizia amministrativa.

È forse anche superfluo osservare che l'altra disposizione rilevante - in quanto direttamente incidente sul processo - riguarda la nuova formulazione dell'art. 120 del codice del processo amministrativo, disposta

dall'art. 4, comma 4, del d.l. n. 76 citato.

Anche a tale proposito, e in estrema sintesi, va segnalato in primo luogo il *revirement* operato nella legge di conversione che, dalla previsione di una definizione del giudizio “di norma ... in esito all’udienza cautelare”, è passato ad una formula quantomai ellittica, aggiungendo al “di norma” tutta una serie di precisazioni, se non addirittura di condizioni, per una così accelerata decisione di merito.

Una prima osservazione riguarda il modello stesso di sentenza in materia di appalti, atteso che, fatta eccezione per l’ipotesi in cui le parti limitino la decisione all’esame di un’unica questione, il particolare contenzioso male si adatta a pronunce in forma semplificata.

Una seconda notazione va fatta in ordine alla previsione di un termine particolarmente breve per la fissazione dell’udienza successiva, atteso che essa comporta rilevanti ricadute sulla gestione del contenzioso da trattare, generando l’ingolfamento, per sovrapposizione, dei ruoli di udienza già predisposti, con la materiale impossibilità di assicurare il rispetto delle direttive dell’Organo di autogoverno sul numero di ricorsi da assegnare a ciascun magistrato.

Tutto ciò è ulteriormente aggravato dalla previsione di un termine particolarmente abbreviato per il deposito della sentenza; né, d’altra parte, appare dirimente, oltre che funzionale, la soluzione alternativa, prevista per i casi di particolare complessità, di pubblicazione di un dispositivo rafforzato, che poco sembra differire dalla redazione di una vera e propria sentenza.

Le altre norme di indubbio interesse sono quelle, recate dall’art. 12 del medesimo decreto legge, dirette a velocizzare l’iter decisorio della pubblica amministrazione, agendo sia sui termini del procedimento che sugli effetti del silenzio e dell’inerzia nei rapporti tra amministrazioni pubbliche.

In questa sede è opportuno porre l’accento su due aspetti peculiari oggetto di disciplina, strettamente connessi all’attività giurisdizionale.

Il primo introduce il principio del cd. *one shot*, che, una volta intervenuto l’annullamento in giudizio di un provvedimento, vieta all’organo competente di adottare un nuovo atto adducendo per la prima volta motivi ostativi non emersi dall’istruttoria partecipata. È evidente che una tale innovazione è destinata a conferire maggiore effettività e carattere più propriamente finale alla tutela giurisdizionale, soprattutto per gli

interessi pretensivi.

Il secondo si sostanzia nell'inserimento nella legge sul procedimento amministrativo di un articolo - il 21-*decies* - che prevede una procedura agevolata, con tempi contingentati, per la riadozione di provvedimenti annullati dal giudice per vizi inerenti ad atti infraprocedimentali. L'effetto voluto dall'innovazione descritta è quello di consentire al soggetto, già costretto in precedenza ad adire il giudice amministrativo, di ottenere il bene della vita in tempi rapidi o quantomeno utili.

Da ultimo, ma non certo in ordine di importanza, vanno segnalate le disposizioni di maggior tutela dei funzionari pubblici, volte a contrastare il già richiamato fenomeno della "fuga dalla firma". Il Legislatore ha operato su una pluralità di piani, sia modificando il regime probatorio previsto per l'accertamento della responsabilità contabile, sia restringendo l'ambito della fattispecie penale dell'abuso d'ufficio.

CONCLUSIONI

Anche l'anno appena trascorso ha visto ulteriormente rafforzata la centralità del T.A.R. del Lazio per la rilevanza e la portata nazionale delle questioni trattate, con le conseguenti ricadute di sistema che esse comportano, nonché per l'attenzione non solo giuridica, ma anche mediatica, per le decisioni che da esso vengono assunte.

Ribadisco perciò la necessità, da parte nostra, di agire con equilibrio, sapienza giuridica e riservatezza. Ancora una volta sento il bisogno di rivolgere il mio ringraziamento ai colleghi - ma anche al personale tutto - per lo scrupolo e l'impegno profuso nell'espletamento dei propri compiti, oltre che per la discrezione che ha caratterizzato il loro operato.

Concludo questa mia relazione, formulando l'auspicio, che ci accomuna, di un ritorno il più possibile celere alla "normalità", anzitutto nel ristabilimento dei rapporti umani.

Per quanto attiene specificamente all'attività giurisdizionale, l'augurio è che l'esperienza effettuata nell'anno trascorso nell'affrontare le difficoltà incontrate possa servire a perfezionare ulteriormente sia gli strumenti informatici che l'organizzazione del lavoro, che, pure in una contingenza tanto delicata e complessa, hanno dimostrato tutta la loro validità.

APPENDICE

RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA

a cura

dei magistrati Lucia Brancatelli, Silvia Coppari, Luca De Gennaro,
Francesca Petrucciani, Marina Perrelli, Raffaele Tuccillo e della dott.ssa
Francesca Cerasoli

SOMMARIO 1. Autorità amministrative indipendenti: 1.1. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Agcm). **1.2.** Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Agcom). **1.3.** Autorità Nazionale Anticorruzione (Anac). **1.4.** Banca d'Italia. **2.** Regioni ed enti locali. **3.** Elezioni amministrative. **4.** Appalti e contratti pubblici. **5.** Infrastrutture e trasporti. **6.** Sanità. **7.** Pubblica istruzione. **8.** Ambiente e beni culturali. **9.** Urbanistica ed edilizia. **10.** Giochi e scommesse. **11.** Pubblico impiego non contrattualizzato. **12.** Procedimento amministrativo. **13.** Giurisdizione. **14.** Processo amministrativo. **15.** Giustizia sportiva. **16.** Ordinanze di rimessione alla Corte Costituzionale. **17.** Ordinanze di rimessione alla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

1. AUTORITA' AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI

1.1. Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcm)

Pratiche commerciali scorrette. Obsolescenza programmata.

È stato confermato dalla decisione della **Sezione I, 29 maggio 2020, n. 5736**, un provvedimento sanzionatorio dell'Agcm con cui una società, operante nel mercato della produzione e distribuzione di prodotti informatici, è stata condannata per non avere informato i clienti: dei possibili inconvenienti di funzionamento che il nuovo sistema operativo avrebbe potuto provocare attesa la configurazione hardware degli *smartphone* in cui sarebbe stato installato (ed in particolare del grado di usura della batteria) in determinate condizioni d'uso comune; circa le caratteristiche della batteria e specificamente in merito alle condizioni per mantenere un adeguato livello di prestazioni degli *smartphone*, alla sua durata e alle modalità per la sua corretta gestione al fine di rallentarne la naturale usura e, quindi, in merito alla sostituzione della medesima batteria. Nel respingere le deduzioni presentate dalla società sanzionata, il Collegio osservava, in particolare, che l'Autorità aveva avuto modo di accertare, sulla base di evidenze fattuali, che, a seguito dell'installazione di alcuni aggiornamenti, i possessori di determinati modelli di *smartphone* prodotti dalla società ricorrente lamentavano rallentamenti nel funzionamento, limitazioni nell'utilizzo e fenomeni di improvviso spegnimento; inoltre l'Autorità aveva accertato che, in concomitanza con il rilascio degli aggiornamenti e con la relativa installazione, erano aumentate vertiginosamente le richieste di assistenza da parte di utenti che lamentavano i suddetti

malfunzionamenti. Fenomeni, questi, che l'utente non poteva evitare stante l'insistenza e l'aggressività con cui la società sollecitava di scaricare gli aggiornamenti, in uno con la carenza informativa circa gli effetti negativi che ne sarebbero potuti conseguire e l'irreversibilità del *download*, dal momento che la ricorrente non lasciava all'utente alcuna possibilità di scelta né la possibilità di "tornare indietro" (*downgrading*), ossia di disinstallare l'aggiornamento colpevole dei malfunzionamenti, tornando alla precedente versione di sistema operativo. La pronuncia concludeva che la società ricorrente aveva costruito un sofisticato sistema, tecnologico e di *marketing*, che, attraverso informazioni omissive e pratiche aggressive lungamente descritte nel provvedimento, condizionava fortemente il consumatore nelle proprie scelte, sotto diversi profili: la fidelizzazione forzata dell'utente, la frequente e insistente proposizione di aggiornamenti *software*; le difficoltà nella sostituzione della componentistica, ivi compresa la batteria.

Intesa restrittiva della concorrenza. Durata della fase preistruttoria. Analisi del mercato rilevante.

Con un gruppo di sentenze della **Sezione I, 24 novembre 2020, nn. da 12529 a 12545**, è stato annullato un provvedimento dell'Agcm di accertamento di una intesa restrittiva della concorrenza, ai sensi dell'art. 101 Tfu, e di applicazione delle relative sanzioni, aventi ad oggetto la preventiva condivisione, mediante sistematico scambio di informazioni, disaggregate e sensibili - anche con la collaborazione delle associazioni di categoria - delle politiche di erogazione dei servizi finanziari forniti dalle case automobilistiche per il tramite delle proprie "*captive banks*", funzionali all'acquisto degli autoveicoli da esse prodotti; il tutto sotto la direzione delle case automobilistiche "controllanti" e al fine di eliminare la concorrenza tra i produttori di autoveicoli nella vendita di autovetture acquistate con finanziamento fornito per il tramite delle banche in questione. Le decisioni hanno rilevato un duplice profilo di illegittimità del provvedimento impugnato: l'eccessiva durata della fase preistruttoria; la errata individuazione del mercato rilevante e l'incongruenza dell'istruttoria svolta anche in termini di estensione soggettiva del procedimento. Quanto al primo aspetto, è stata richiamata la giurisprudenza della Sezione secondo cui, benché né nell'art. 14 L. 287/1990 né nel Regolamento dell'Autorità in materia di procedure istruttorie venga individuato un termine massimo per la durata di tale fase, la non applicabilità diretta del termine di cui all'art. 14 L. 689/1981 non può giustificare il compimento di una attività preistruttoria che si dipani entro un lasso di tempo totalmente libero da

qualsiasi vincolo e ingiustificatamente prolungato, poiché un simile *modus operandi* sarebbe in aperto contrasto con i principi positivizzati nella legge n. 241/90 e, più in generale, con l'esigenza di efficienza dell'agire amministrativo e di certezza del professionista sottoposto al procedimento. Nel caso di specie l'Agcm aveva irragionevolmente protratto la fase preistruttoria, non risultando provate le giustificazioni postume addotte in sede difensiva. Le decisioni hanno aggiunto che la non congruenza del termine per l'avvio del procedimento, dilatatosi nel caso di specie fino ad oltre tre anni dalla domanda di clemenza cui si faceva riferimento nel provvedimento, contrastava in maniera particolarmente incisiva con il rispetto dei principi di buon andamento ed efficienza dell'azione amministrativa, in quanto il procedimento sanzionatorio aveva ad oggetto l'esistenza di una intesa per oggetto, "volta a distorcere fortemente le dinamiche concorrenziali nell'ambito della vendita di automobili dei Gruppi di appartenenza attraverso finanziamenti dalle stesse erogati", per la quale era fondamentale, nell'interesse di tutti gli operatori che agiscono nel mercato di riferimento, che la contestazione fosse formulata celermente, onde impedire il protrarsi dell'attività ritenuta non compatibile con le regole poste a tutela della concorrenza e a consentire la tempestiva correzione delle condotte illecite degli operatori. Quanto al secondo aspetto, richiama la costante giurisprudenza secondo cui l'attività di individuazione del mercato rilevante è funzionale alla delimitazione dell'ambito nel quale l'intesa stessa può restringere o falsare il meccanismo concorrenziale, così che la relativa estensione e definizione spetta all'Autorità nella singola fattispecie, all'esito di una valutazione non censurabile nel merito da parte del giudice amministrativo, se non per vizi di illogicità estrinseca, si è sottolineato come non è compito del giudice amministrativo censurare, sotto il profilo delle valutazioni di merito, la decisione dell'Autorità di individuare un determinato mercato rilevante, purché a tale individuazione segua una istruttoria che sia coerente con tale decisione, sia sotto il profilo della raccolta del materiale probatorio che della valutazione in ordine alla capacità, anche solo potenziale, delle condotte accertate di alterare la concorrenza in quel mercato. Nel caso sottoposto, tale istruttoria si rivelava carente, in quanto l'Autorità, nonostante avesse deciso di ampliare il mercato rilevante oggetto di indagine, non limitandolo a quello – ancillare – della fornitura di prodotti finanziari connessi all'acquisto di automobili, ma individuandolo in quello della vendita di auto tramite finanziamenti (e, quindi, in un mercato in cui il prodotto principale non è più il prodotto finanziario ma il "bene" automobile), aveva ommesso di analizzare le dinamiche di tale mercato e si era concentrata esclusivamente su quello dei servizi dei finanziamenti auto. Così facendo, concludeva il Collegio, era rimasta indimostrata, perché non oggetto di approfondimento istruttorio, la capacità, anche solo in via

ipotetica e potenziale, delle condotte delle *captive banks* di determinare una restrizione della concorrenza del “nuovo” mercato così individuato.

1.2. Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Agcom)

Condizioni di fornitura e uso di modem/router in comodato.

Con la sentenza della **Sezione III, 28 gennaio 2020, n. 1200**, il Tribunale ha accolto il ricorso proposto avverso la delibera dell’Agcom n. 348/18/CONS del 02.08.2018, disponendo l’annullamento dell’art. 4, comma 3, lett. b), nella parte in cui ordinava ai fornitori di servizi di accesso ad Internet di non chiedere agli utenti oneri aggiuntivi per la mancata restituzione dell’apparecchiatura inutilizzata in caso di recesso dal contratto, anche nell’ipotesi in cui la fornitura del terminale fosse avvenuta a titolo gratuito e fosse stata accompagnata da informazioni circa le “condizioni tecniche” del medesimo apparecchio. Secondo la pronuncia, la disposizione in questione avrebbe imposto ai fornitori di servizi di rinunciare ad un apparecchio affidato all’utente con contratto di comodato d’uso, violando dunque quanto prescritto dall’art. 1803 c.c. che impone la restituzione della cosa ricevuta al termine del contratto; è stato altresì evidenziato che l’applicazione della norma censurata avrebbe inciso gravemente sull’equilibrio del rapporto contrattuale con i consumatori, dal momento che la delibera e la nota interpretativa non obbligano l’utente a un periodo minimo di permanenza nell’abbonamento ma gli consentono comunque di trattenere l’apparecchiatura fornita, nonostante l’originaria accettazione dello strumento a determinate “condizioni tecniche” e “di collegamento tra la fornitura del servizio di accesso e del terminale”. L’obbligo imposto dall’art. 4, comma 3, lett. b), della delibera non solo non trova quindi alcuna corrispondenza nelle disposizioni del Regolamento UE n. 2120/2015, ma anzi risulta eccessivo rispetto e sproporzionato rispetto alle finalità del medesimo regolamento; di conseguenza il Tribunale ha disposto l’annullamento della relativa disposizione. Nella medesima pronuncia, il TAR Lazio ha invece respinto le contestazioni avanzate dalla ricorrente nei confronti dell’art. 5, comma 1, della stessa delibera, secondo cui l’operatore deve consentire agli utenti di recedere dal contratto di accesso ad Internet senza oneri diversi dalla mera restituzione del terminale; la misura imposta sarebbe infatti idonea allo scopo di introdurre misure correttive per eliminare i costi relativi al terminale, adeguando la disciplina nazionale a quella europea con l’introduzione di uno speciale regime di protezione del consumatore. Il potere regolatorio dell’Autorità sui contratti liberamente stipulati tra operatori e clienti (previsto dalla legge 31 luglio 1997, n. 249) si è quindi limitato all’individuazione di disposizioni volte a soddisfare le garanzie poste dal regolamento

UE n. 2120/2015 per assicurare agli utenti la libertà di scelta sui terminali da utilizzare per l'accesso ad Internet, senza condizionare in misura arbitraria l'autonomia negoziale degli operatori.

Potere sanzionatorio dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e principio di proporzionalità.

Con le sentenze della **Sezione III ter, 2 dicembre 2020, nn. 12883 e 12884**, vertenti su analoga vicenda, il Tribunale si è pronunciato sulla delimitazione dei poteri sanzionatori dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni - Agcom, con riferimento ad una trasmissione televisiva intitolata "*Speciale Covid 19 - Quello che non ti hanno detto del coronavirus?*". L'Autorità, ritenendo che durante tale programmazione fossero state fornite informazioni distorte in materia di salute e prevenzione del contagio da Covid-19, ha accertato la violazione delle disposizioni di cui agli articoli 3 e 36 bis, comma 1, lett. c), n. 3 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 (c.d. TUSMAR), ai fini dell'irrogazione della sanzione prevista dall'articolo 51, comma 9, del medesimo decreto (consistente nella sospensione dell'attività di trasmissione per un periodo di sei mesi). Il Tribunale ha, in primo luogo, distinto i poteri esercitati nel caso in esame dall'Agcom da quelli spettanti all'Autorità per la concorrenza e il mercato in materia di pratiche commerciali scorrette in quanto il programma televisivo con pretese divulgative comprendeva al suo interno delle televendite finalizzate alla promozione di prodotti commerciali (in particolare integratori alimentari). In proposito il Collegio ha ritenuto che oggetto della sanzione contestata non fosse la promozione commerciale svolta tramite la diffusione del *format* bensì, nel suo insieme, la trasmissione del programma televisivo medesimo, in quanto costituente un mezzo di comunicazione particolarmente diffuso e a contenuto complesso, e, dunque, anche, un rilevante veicolo di messaggi potenzialmente pregiudizievoli per la salute. È stata quindi ritenuta immune da vizi la delibera AGCom nelle parte in cui, avendo accertato la ricorrenza di una condotta contrastante con i principi generali delle comunicazioni audiovisive (artt. 3, 36 bis, comma 1, lett. c) d.lgs. 177/2005 – TUSMAR, secondo cui queste ultime non devono veicolare messaggi che "incoraggiano comportamenti pregiudizievoli per la salute o la sicurezza") ha sanzionato l'emittente televisiva in relazione alla diffusione di un programma che - tramite l'utilizzo di un peculiare *format* nel quale si alternano e combinano in maniera suggestiva tesi mediche, metodi terapeutici e vendite promozionali - è stato ritenuto pregiudizievole per la corretta informazione medico-scientifica e dunque per il bene della salute pubblica, considerato anche il periodo epidemico-emergenziale. È stato invece accolto il ricorso nella parte inerente il contestato difetto di proporzionalità nell'irrogazione della

sanzione della sospensione dell'attività di programmazione, applicata nella misura massima, ovvero per sei mesi, in assenza di una specifica motivazione sulle peculiari circostanze di fatto che giustificerebbero il massimo edittale (tra cui la breve durata delle trasmissioni e la natura eccezionale del periodo emergenziale).

1.3. Autorità nazionale anticorruzione (Anac)

Inconferibilità di cui all'art. 4 del D.Lgs. n. 39/2013.

La pronuncia della **Sezione I, 30 giugno 2020, n. 7297**, ha affrontato il problema dell'applicabilità del divieto di conferimento di incarichi amministrativi ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 39/2013. Preliminarmente la sentenza ha evidenziato che la disposizione in parola individua tre presupposti di applicabilità: che il potenziale destinatario dell'incarico abbia svolto, nei due anni precedenti, incarichi e ricoperto cariche in enti finanziati o regolati da una amministrazione o da un ente pubblico; che gli incarichi non conferibili sono quelli indicati alle lettere a), b) e c) della norma di legge; che a conferire l'incarico sia l'amministrazione o l'ente pubblico che finanzia o regola l'ente di diritto privato in cui il destinatario dell'incarico abbia svolto incarichi o rivestito cariche nei due anni precedenti. La pronuncia ha chiarito che i suddetti tre presupposti devono indefettibilmente sussistere congiuntamente e non già alternativamente, con la conseguenza che la mancanza di uno solo di essi preclude l'operatività del divieto sancito dalla disposizione (*simul stabunt, simul cadent*). Nell'ipotesi sottoposta all'attenzione del Tribunale, riguardante la nomina a Presidente di Autorità di sistema portuale di Trieste di un soggetto già Presidente del Consiglio di amministrazione di una società incaricata della gestione delle stazioni marittime passeggeri nel medesimo porto, si è ritenuto che non fosse presente uno dei presupposti richiesti, in quanto il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che è l'autorità competente alla nomina dei Presidenti delle Autorità di sistema portuale ai sensi art. 8, comma 1, L. 84/1994, non svolge alcuna forma di finanziamento, né ha poteri regolatori sulla richiamata società. Ha, quindi, osservato il Collegio che, per quanto fosse astrattamente condivisibile la tesi dell'Anac secondo cui il legislatore, introducendo una serie di norme che regolano l'accesso alla funzione, avrebbe inteso disciplinare il conferimento degli incarichi *lato sensu* amministrativi in modo da assicurare il rispetto del principio di imparzialità di cui all'art. 97 Cost., evitando, cioè, che essi siano attribuiti secondo logiche estranee a quella meritocratica, tuttavia l'applicazione in concreto della suddetta disciplina, segnatamente del principio di inconferibilità sancito dall'art. 4 d.lgs. n. 39/2013, non può che muoversi entro i confini delineati dalla norma stessa,

la quale postula che l'incarico sia conferito dall'ente o amministrazione che finanzia o regola l'ente nel quale il destinatario ha svolto un incarico nel biennio precedente.

1.4. Banca d'Italia

Procedure di risoluzione bancaria ai sensi dell'art. 32, d. lgs. n. 180 del 2015, di recepimento nell'ordinamento nazionale della Direttiva UE, c.d. Bank Recovery and Resolution Directive – “BRRD”. Limiti all'impugnazione dei provvedimenti di cessione all'ente- ponte.

La sentenza della **Sezione II bis, 19 marzo 2020, n. 3436**, si è pronunciata sul ricorso proposto dagli ex componenti del consiglio di amministrazione di una banca sottoposta a procedura di risoluzione avverso il provvedimento adottato dalla Banca d'Italia di cessione all'ente-ponte di attivi e passivi, limitatamente alla parte in cui ha previsto “che la banca cedente possa azionare i diritti risarcitori ricompresi nella cessione dell'azienda bancaria all'ente ponte”, nonché avverso il provvedimento di autorizzazione all'esercizio dell'azione sociale di responsabilità nei confronti dei cessati organi. Il Collegio ha ricostruito gli ambiti riservati alla giurisdizione amministrativa rispetto a quelli propri del giudice ordinario, soffermandosi sulla distinzione tra la legittimazione nel giudizio civile pendente e la legittimazione in relazione al procedimento avviato con la presentazione della domanda di autorizzazione ad esercitare l'azione sociale di responsabilità ai sensi dell'art. 84, comma 5 del t.u.b., disposizione della quale è stata valorizzata la *ratio*, tenendo conto delle specificità della controversia. In particolare, il Collegio ha affermato che tale disposizione “*risponde alla tutela, non già dell'interesse di mero fatto dei soggetti nei confronti dei quali l'azione civile è proposta a non essere chiamati a rispondere in giudizio delle proprie condotte, bensì dell'interesse pubblico alla migliore gestione della procedura, consentendo all'Autorità di svolgere un preliminare vaglio della potenziale idoneità dell'iniziativa giurisdizionale prospettata dai commissari a contribuire al ripristino del patrimonio sociale. Ciò assume particolare rilievo ove, come nella fattispecie, la procedura sia priva di risorse e riferita ad una vicenda sfociata nell'avvio della risoluzione con conseguente esposizione della Banca d'Italia ad anticipare ai commissari le spese per lo svolgimento dell'incarico (art. 92 bis t.u.b.)*”. In tale quadro si inserisce anche la direttiva 59/2014/UE, detta anche “Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD)” – recepita in Italia dai decreti legislativi 16 novembre 2015, nn. 180 e 181 – la quale, «*nel definire l'istituto della risoluzione rispondente allo scopo di assicurare, attraverso la continuità aziendale, la stabilità finanziaria, scongiurando ripercussioni sistemiche con un efficace contenimento degli oneri a carico delle finanze pubbliche, ha fissato, tra i principi cardine, quello della responsabilità*

delle persone fisiche, oltre che giuridiche, per il dissesto dell'ente, dovendosi intendere tale principio, di portata generale, riferito non solo alle cause "genetiche" del dissesto ma anche all'aggravamento della situazione con una connotazione in termini di eccezionale gravità».

Sull'ambito di giurisdizione del Giudice nazionale sugli atti dell'Autorità Nazionale inseriti nel procedimento di determinazione dei contributi al SRF.

La sentenza della **Sezione II bis, 29 luglio 2020, n. 8871**, ha fatto seguito al rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia (disposto con ordinanza n. 6364/2018 de 7.06.2018), azionato con riguardo al regime delle passività infragruppo previsto dalla disciplina eurounitaria e alla sua eventuale applicabilità anche nel caso di un gruppo "di fatto" e all'operatività o meno, in via analogica, del trattamento di favore riservato alle passività agevolate anche alle passività di una banca che, come la ricorrente, opera concretamente come istituto centrale all'interno di una compagine interconnessa ed integrata di piccole banche, anche nei rapporti con la Bce e con il mercato finanziario. Nell'illustrare le conclusioni elaborate sul punto dalla Corte di Giustizia con la sentenza del 3.12.2019, la pronuncia in esame ha chiarito la nozione di «gruppo» di cui all'articolo 2, paragrafo 1, punto 26 della direttiva 2014/59, sottolineando i limiti del sindacato del giudice del rinvio in relazione al procedimento di determinazione dei contributi al Fondo di Risoluzione Unico "SRF", nonché applicando il principio, espresso in detta pronuncia, alla stregua del quale l'articolo 103, paragrafo 2, della direttiva 2014/59 e l'articolo 5, paragrafo 1, lettere a) ed f), del regolamento delegato 2015/63 devono essere interpretati nel senso che le passività risultanti da operazioni concluse tra una banca di secondo livello e i membri di una compagine, che detta banca forma insieme a banche cooperative cui fornisce servizi di vario tipo senza avere il controllo delle stesse, e non comprendenti prestiti concessi su base non concorrenziale e senza scopo di lucro al fine di promuovere gli obiettivi di politica pubblica di un'amministrazione centrale o regionale di uno Stato membro, non sono escluse dal calcolo dei contributi ad un fondo nazionale di risoluzione contemplati dal citato articolo 103, paragrafo 2.

2. REGIONI ED ENTI LOCALI

Differenza tra somministrazione di alimenti e bevande e vendita per asporto con facoltà di consumo sul posto. Nozione di servizio assistito.

Con la sentenza della Sezione II ter, 28 febbraio 2020, n. 2619, il Collegio ha chiarito che nella ristorazione il servizio che l'azienda predispone ed offre al pubblico è funzionalmente rivolto a consentire al cliente di accedere al locale allo scopo di trattenersi in esso e consumare i pasti (caldi o freddi, a seconda dell'offerta).

In questo caso, la preparazione dell'alimento e la sua somministrazione sono oggetto di un contratto di compravendita ed, insieme, di erogazione di un servizio, laddove quest'ultimo è prevalente sulla prima e la fornitura di prodotti alimentari è assorbita nella lavorazione degli stessi al fine della consumazione immediata (il che si riflette sulla complessiva organizzazione dei mezzi produttivi, dal personale alle strumentazioni ed arredi).

Nella vendita di prodotti alimentari con facoltà di consumo sul posto, invece, lo schema dell'attività è capovolto: si tratta di una attività che ad oggetto funzionalmente la compravendita, ovvero la fornitura al cliente di un prodotto alimentare grezzo, (solo) eventualmente già trattato (cucinato), ma comunque destinato all'asporto, ovvero al consumo presso luoghi diversi dall'azienda (abitazione e quant'altro).

In questa fattispecie, il "consumo" immediato (nei locali dell'azienda fornitrice) è solamente "consentito", ovvero è oggetto di un servizio accessorio, che non muta causalmente il negozio, pur arricchendone l'utilità per il cliente (il quale, se sceglie di consumare il prodotto acquistato immediatamente, può farlo nel locale del venditore).

L'esclusione del "servizio assistito" ai tavoli si rivela quindi una nozione identificativa di un elemento di organizzazione dell'azienda che è volto ad assicurare che - nell'assetto di interessi - la fornitura di prodotto alimentare rimanga (economicamente e funzionalmente) prevalente rispetto al servizio.

Il Collegio ha conseguentemente stabilito che, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. f-*bis*) del D.L. n. 223/2006, il consumo immediato di prodotti da asporto all'interno di esercizi abilitati, si distingue dalla ristorazione (e dunque non è soggetto ai relativi presupposti e requisiti abilitanti), secondo un criterio sostanziale di accessorieta' rispetto alla vendita da asporto, che deve mantenere un carattere prevalente e funzionale; in questo senso, l'assenza di servizio assistito, che la norma prefigura quale parametro di riferimento per la identificazione della fattispecie, va intesa come criterio "funzionale", che rinvia ad un concreto assetto dell'organizzazione dell'offerta - quindi da accertarsi caso per caso - rivolto a mantenere il consumo sul posto come una semplice facoltà della clientela; ben lungi dal potersi esaurire nella semplice

presenza o assenza di camerieri, è nozione rivolta a consentire la più ampia qualificazione della organizzazione dell'impresa, includendovi tutto quello che è necessario al consumo tipico della somministrazione ordinaria, quindi sia il personale sia le attrezzature, sia soprattutto, le concrete dinamiche ed interrelazioni tra le componenti oggettive del locale (inclusi quindi gli arredi, nonché le modalità di presentazione ed offerta dei prodotti

Regime di pubblicazione dei regolamenti degli Enti locali e disciplina della loro entrata in vigore.

La sentenza della **Sezione II ter, 11 marzo 2020 n. 3179**, ha affermato che la fase di pubblicazione all'Albo di una deliberazione dell'organo consiliare degli Enti locali è istituito diverso da quello disciplinato dall'art. 10 delle Preleggi, sebbene entrambi condividano la finalità di rendere legalmente conoscibile il contenuto di atti e provvedimenti autoritativi.

Invero, la fase di "vacatio legis", di cui all'art. 10 citato, assolve esclusivamente alla funzione di rendere conoscibile (e far presumere conosciuto) un testo normativo che concorre ad integrare le fonti del diritto, nel suo testo già definitivo e non suscettibile di ulteriori modifiche.

Invece la fase di pubblicazione della deliberazione è un istituto di partecipazione popolare (di antichissima origine) che, insieme alla necessità di apprestare un meccanismo legale di presunzione di conoscenza nei confronti dei terzi (non direttamente incisi dai provvedimenti, mentre ai destinatari l'atto va comunque notificato), è rivolto anche a rendere possibile la presentazione di osservazioni oppure opposizioni da parte di chiunque vi abbia interesse; opposizioni che, una volta presentate, generano l'obbligo per l'organo emanante di provvedere su di esse e che dunque potrebbero condurre anche ad una modifica della deliberazione stessa prima della sua entrata in vigore.

II) Nell'ambito dell'Ordinamento degli Enti locali e della disciplina del relativo potere regolamentare di cui al D. Lgs. n. 267/2000, se lo Statuto dell'Ente locale non prevede diversamente, vanno tenuti distinti il regime di pubblicazione della delibera di approvazione del regolamento che è regolata dagli artt. 124 e 134 ed il regime di perfezionamento del regolamento, che è disciplinato dall'art. 10 delle preleggi.

Sul regime del dissesto degli Enti locali e sulla esigibilità degli interessi medio tempore maturati sulle somme dovute.

Con la sentenza della **Sezione II bis, 18 agosto 2020, n. 9250**, si è stabilito che la normativa, di cui all'art. 21 d.l. 18 gennaio 1993 n. 8, convertito, con modificazioni, dalla l. 19 marzo 1993 n. 68 (ora trasfuso nell'art. 248, decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267), che dispone il blocco della rivalutazione monetaria e degli interessi in relazione ai debiti degli Enti locali in stato di dissesto finanziario deve essere interpretata nel senso che, anche dopo la dichiarazione di dissesto, continuano a maturare sui debiti pecuniari degli enti dissestati interessi e rivalutazione, restando soltanto escluse l'opponibilità alla procedura di liquidazione e l'ammissione, alla massa passiva, degli interessi e della rivalutazione maturati successivamente alla dichiarazione di dissesto e fino all'approvazione dell'apposito rendiconto.

Quando, per qualsivoglia ragione, un credito scaturente da una pronuncia passata in cosa giudicata venga incluso solo parzialmente (quanto al capitale o agli accessori) nel piano di estinzione dei debiti definitivamente approvato, la parte eccedente transita a carico dell'Ente tornato "in bonis", che dovrà farvi fronte o con residui attivi della gestione liquidatoria, ove sussistenti e disponibili, oppure con le risorse del bilancio riequilibrato, e comunque sempre nel rispetto dell'art. 159 del citato decreto legislativo n. 267, applicabile alla fattispecie proprio in quanto il credito residuo grava sul bilancio riequilibrato ed è dunque soggetto alle ordinarie regole in tema di contabilità.

L'inquadramento sistematico della fattispecie – per come intesa dalla giurisprudenza sin dalla sentenza della Corte Costituzionale nr. 269/1998 – è strutturalmente coerente con il sistema che governa il pagamento dei crediti fallimentari - sia pure con delle distinzioni di disciplina derivanti in quest'ultimo caso dal differente rilievo delle garanzie del credito (cfr. Cass. civ., sez. I, 16/01/2018, n. 828) - per i quali (a norma dell'art. 55 del RD 267/1942) la sospensione del decorso degli interessi vale solo all'interno del concorso e non si estende anche ai singoli rapporti correnti tra ciascun creditore ed il fallito. Gli interessi, pertanto, continuano a maturare al di fuori del concorso e dunque nei rapporti tra il singolo creditore e debitore sottoposto a procedura concorsuale.

3. ELEZIONI AMMINISTRATIVE

Il c.d. “taglio dei parlamentari”: sull’azione di annullamento della indizione del referendum popolare confermativo della legge costituzionale recante: “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari”, disposta con Decreto del Presidente Repubblica del 28.01.2020.

La sentenza della **Sezione II bis, 13 agosto 2020, n. 9188**, ha avuto ad oggetto gli atti con cui è stato indetto il referendum popolare confermativo della legge costituzionale recante: “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari” e, precisamente, il D.P.R. 28.01.2020, la presupposta deliberazione del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 2020, la “Revoca del DPR 28 gennaio 2020”, disposta con DPR 5 marzo 2020, il DPCM 4 marzo 2020, con il quale è stata sospesa *sine die* la celebrazione del Referendum (ovvero è stata rinviata la data prevista del 29 marzo 2020 senza fissazione di nuova data).

Al riguardo, il Collegio ha in particolare osservato che il ricorso postula “*un principio di per sé del tutto corretto, ovvero che non potrebbe ammettersi alcuna ingerenza del Governo in un procedimento (quello referendario) che dovrebbe svolgersi esclusivamente tra il Parlamento, il Corpo elettorale ed il Capo dello Stato: infatti, il referendum confermativo (eventuale) accede ad un procedimento complesso che si svolge tra più attori istituzionali e che consiste in una particolare forma di legislazione costituzionale nella quale non sono ammessi ad intervenire soggetti estranei alla funzione legislativa al di fuori del corrispondente riparto di competenze istituzionali. Tuttavia, da tale principio discende che non solo il Governo, ma neppure la Magistratura può interferire con lo svolgersi di questa funzione legislativa (salvo disimpegnare quello specifico ruolo che è affidato all’Ufficio Centrale presso la Corte di Cassazione nei limiti che si sono ampiamente illustrati), tanto che la giurisprudenza che si è espressa nelle decisioni dapprima richiamate, ritiene per l’appunto non impugnabile il “quesito” referendario e gli atti che lo formulano e lo recepiscono, affermando la carenza assoluta di giurisdizione sulle relative domande”.*

Quanto ai profili di illegittimità propri del DPR del 28 gennaio 2020, del DPR del 5 marzo 2020, del DPCM del 4 marzo 2020 e del DL nr. n. 18/2020, art. 81, il Collegio ha affermato che: “È sicuramente illegittima una sospensione del procedimento referendario *sine die*, posto che la celebrazione del referendum in tempi certi (ovvero nel rispetto dei termini minimi e massimi previsti dall’art. 15 della l. n. 352/1970), è condizione essenziale per la corretta informazione del pubblico e quindi per la consapevole valutazione del quesito da parte del Corpo Elettorale, chiamato a confermare o rifiutare il progetto. Peraltro, si presterebbe anche a rilievi di legittimità costituzionale il DPR che – a procedimento elettorale in corso – ne modifichi i termini di indizione dilazionandoli nel tempo. Tuttavia va rilevato che i decreti impugnati sono stati emanati in

un contesto assolutamente eccezionale dato dal notorio diffondersi della pandemia COVID 19 sul territorio nazionale (ed al di fuori di esso), che ha comportato la necessità di farvi fronte in una situazione di obiettiva incertezza circa metodologie di contrasto, cause della diffusione, tempi e misure di contenimento e così via, integrando quindi un intervento tipicamente “extra ordinem” da parte del Governo”.

4. APPALTI E CONTRATTI PUBBLICI

Principio di equivalenza negli appalti di forniture di dispositivi medici.

Con la sentenza della **Sezione III quater, 4 febbraio 2020, n. 1480**, il Collegio ha chiarito il ruolo ed i limiti di sindacabilità del giudizio di equivalenza espresso dalla commissione in una procedura ad evidenza pubblica diretta a selezionare il fornitore di dispositivi medici per anestesia e rianimazione. Nel giudizio in esame, la società ricorrente aveva impugnato l’aggiudicazione in favore della controinteressata, deducendo che quest’ultima dovesse essere esclusa dalla gara in quanto la sua offerta da questa presentata aveva ad oggetto prodotti che non possedevano le caratteristiche tecniche individuate dalla stazione appaltante nella *lex specialis* di gara. Successivamente, l’impugnativa veniva estesa al giudizio di equivalenza espresso dalla commissione con riferimento all’offerta tecnica presentata della società aggiudicatrice, affermandone l’inidoneità a supportare l’aggiudicazione. Nel respingere il ricorso, il Collegio ha richiamato i precedenti in termini della Sezione, con i quali si è affermato che: *“il principio di equivalenza “permea l’intera disciplina dell’evidenza pubblica e la possibilità di ammettere a seguito di valutazione della stazione appaltante prodotti aventi specifiche tecniche equivalenti a quelle richieste risponde al principio del favor participationis (ampliamento della platea dei concorrenti) e costituisce altresì espressione del legittimo esercizio della discrezionalità tecnica da parte dell’Amministrazione” (cfr. Cons. Stato, III, n. 4364/2013; n. 4541/2013; n. 5259/2017; n. 6561/2018)”*; *“l’art. 68, comma 7, del d.lgs. 50/2016 non onera i concorrenti di un’apposita formale dichiarazione circa l’equivalenza funzionale del prodotto offerto, potendo la relativa prova essere fornita con qualsiasi mezzo appropriato; la commissione di gara può effettuare la valutazione di equivalenza anche in forma implicita, ove dalla documentazione tecnica sia desumibile la rispondenza del prodotto al requisito previsto dalla lex specialis (cfr. Cons. Stato, III, n. 2013/2018; n. 747/2018)”*. Nel caso di specie, non solo il principio di equivalenza di cui all’art. 68 del d.lgs. n. 50 del 2016 era richiamato nella *lex specialis* di gara, ma la società aggiudicataria aveva fornito specifiche attestazioni in tal senso, oggetto di

positiva valutazione da parte della stazione appaltante. Il giudizio espresso della commissione sull'equivalenza fra le specifiche tecniche dei dispositivi, espressione di discrezionalità tecnica, non risultando affetto da quegli aspetti di macroscopica ed evidente illogicità o erroneità che soli possono consentirne, secondo la consolidata interpretazione della giurisprudenza, il sindacato, non può essere sostituito con quello del giudice, con conseguente rigetto delle pur articolate censure mosse in ricorso in ordine allo stesso.

Discrezionalità tecnica e limiti del sindacato giurisdizionale sull'anomalia dell'offerta. Prorogabilità del termine per il soccorso istruttorio.

La sentenza della **Sezione II ter, 10 febbraio 2020, n. 1788**, ha affrontato la questione dei limiti del sindacato giurisdizionale sull'anomalia dell'offerta. Secondo la costante giurisprudenza, il giudizio sull'anomalia dell'offerta va riferito alla proposta della concorrente nella sua globalità, senza che possano venire in rilievo singole o specifiche voci per ottenerne l'annullamento; la cognizione del giudice amministrativo riguarda solo la manifesta illogicità o abnormità (e dunque entro i limiti del c.d. "sindacato debole" o estrinseco). La sentenza ha evidenziato che siffatta conclusione, alla luce della peculiare natura del giudizio sugli appalti (ordinariamente destinato a concludersi con una pronuncia sull'aggiudicazione), richiederebbe un approfondito riesame critico, perché si fonda su un presupposto – quello della natura latamente "discrezionale" del giudizio di anomalia – che viene ricondotto, in sostanza, al tema del merito amministrativo, ma senza che, in tale prospettiva, si riscontrino corrispondenti ed univoci fondamenti normativi (in particolare, dovrebbe dubitarsi della compatibilità del presupposto in esame con le finalità sancite al punto 103 del preambolo della Direttiva 26/02/2014 n. 24, laddove si indica che il giudizio sull'anomalia dovrebbe basarsi "su valutazioni o prassi errate dal punto di vista tecnico, economico o giuridico" quindi con riferimento a parametri pienamente verificabili in quanto, per l'appunto, non di mera opportunità o ampia discrezionalità). La sentenza si è altresì occupata del peculiare aspetto riguardante l'analisi delle referenze bancarie richieste ai fini della partecipazione alla procedura di gara; essa ha chiarito che detta analisi è volta a comprovare il possesso della solidità economica e finanziaria dell'operatore e per tale ragione, anche se conseguite a seguito di soccorso istruttorio, le referenze sono ammissibili nella misura in cui attestino l'esistenza di un rapporto instaurato con l'istituto bancario in un periodo antecedente alla partecipazione alla gara. Infine, ai sensi dell'art. 83, comma 9, del d.lgs. 50/2016, il termine "non superiore a dieci giorni", che le stazioni appaltanti assegnano per la

produzione dei documenti necessari al soccorso istruttorio, ha natura perentoria, in quanto è funzionale ad assicurare un'istruttoria veloce, preordinata ad acquisire la completezza delle dichiarazioni prima della valutazione dell'ammissibilità della domanda. È in ogni caso in facoltà delle stazioni appaltanti, laddove le esigenze di celerità e di spedito svolgimento della gara lo consentano, assegnare un termine più ampio, a patto che non sia violata la *par condicio* tra i concorrenti (e dunque sia garantito a tutti il medesimo intervallo di tempo maggiorato e siano rispettati i limiti oggettivi dell'istituto).

Criteri per la valutazione di titoli “similari” e principio di rotazione nelle gare d'appalto.

Con la sentenza della **Sezione III ter, 11 febbraio 2020, n. 1852**, il Collegio si è pronunciato su di una procedura d'appalto riguardante l'affidamento in concessione del servizio di installazione e gestione di distributori automatici di cibi e bevande, specificando quando nell'assegnazione di una gara d'appalto si configura la violazione del principio di rotazione, sancito dall'art. 36, comma 2, lett. b) del D. Lgs. n. 50/2016. Il Collegio ha respinto il ricorso incidentale presentato dalla società aggiudicataria volto a lamentare una violazione del principio di rotazione, di cui all'art. 36, comma 2, lett. b) del D. Lgs. n. 50/2016, che impone l'esclusione dalla gara del gestore uscente: l'aggiudicataria sosteneva infatti che la società ricorrente già avesse gestito il servizio oggetto della procedura e che la rimodulazione del punteggio, a seguito dell'accoglimento del ricorso principale, avrebbe comportato una nuova aggiudicazione al medesimo gestore senza alcun rispetto del principio di rotazione. Il Collegio ha colto l'occasione per ricordare che con l'applicazione del principio di rotazione nell'aggiudicazione dell'appalto si vuole evitare un'arbitraria chiusura del mercato (con la partecipazione alla gara sempre dello stesso affidatario o delle stesse imprese già invitate), nonché scongiurare il consolidamento di posizioni dominanti (vista la possibilità per il gestore uscente di avvalersi, in modo non corretto, di informazioni già acquisite durante il pregresso affidamento prevalendo sugli altri concorrenti).

Nel caso specifico, il Collegio ha ravvisato il pieno rispetto di tale principio, considerato che il precedente affidamento era avvenuto nel 2013 in favore di un'altra società, poi fusasi per incorporazione con la società ricorrente nel novembre 2016, dando vita in ogni caso a un soggetto giuridico diverso e distinto da quello del primo affidamento. Il Tribunale ha poi precisato che non si sarebbe potuta configurare alcuna violazione del principio di rotazione, dal momento che la gara in questione

poteva esser equiparata ad una procedura aperta data la mancata imposizione da parte della stazione appaltante di limiti per la partecipazione degli operatori.

Appalto misto per il servizio di conduzione di impianti e durata dell'attestazione SOA.

Con la sentenza della **Sezione I quater, 19 febbraio 2020, n. 2221**, il Collegio si è occupato dell'appalto per l'affidamento dei servizi di conduzione e lavori di manutenzione ordinaria nei fabbricati dell'ATER del Comune di Roma; l'aggiudicazione del servizio è stata impugnata sul presupposto che la società aggiudicataria avrebbe dovuto essere esclusa in quanto non in possesso dei requisiti di capacità tecnica ed economica richiesti dalla *lex specialis* per la partecipazione alla gara avente ad oggetto un appalto misto (lavori di manutenzione e servizi di conduzione). La Sezione ha osservato che l'appalto in questione aveva per oggetto una complessa attività di conduzione degli impianti, comprensiva di varie prestazioni, sia di carattere organizzativo e gestionale, sia di carattere manutentivo, aventi ad oggetto congiuntamente servizi, lavori e persino forniture, con specifico riferimento, queste ultime, ai pezzi di ricambio necessari. In merito la sentenza ha richiamato la giurisprudenza secondo cui la conduzione, quale attività volta ad assicurare la continuità del funzionamento di impianti già esistenti, anche ove riconducibile alla manutenzione straordinaria, che si concretizza in prestazioni inerenti a lavori, deve comunque ritenersi ascrivibile alla quota servizi, essendo gli interventi strutturali, da compiersi a cura dell'appaltatore, volti esclusivamente ad assicurare la continuità del funzionamento di impianti già esistenti (cfr. Cons. Stato, V, n. 4116/2019), con conseguente correttezza della disciplina contenuta nel bando con riferimento all'individuazione dei requisiti di partecipazione. Quanto, poi, alla contestazione del possesso da parte della società aggiudicataria di una valida attestazione SOA per i lavori oggetto di gara, la sentenza ha affermato che, al fine della verifica della continuità del possesso dei requisiti speciali di partecipazione di cui all'attestazione SOA, è sufficiente che l'impresa abbia presentato istanza di rinnovo nel termine normativamente previsto, ovvero 90 giorni precedenti la scadenza del termine di validità dell'attestazione, ai sensi dell'art. 76, comma 5, d.P.R. n. 207 del 2010; ciò al fine di impedire che l'operatore economico diligente possa in concreto risultare danneggiato da ritardi e/o inadempienze riferibili a terzi, in diretta applicazione del principio del *favor participationis*.

Illegittimità delle clausole del bando di gara che impongono ai concorrenti costi che verranno rimborsati unicamente al vincitore e che omettono informazioni incidenti sull'offerta economica.

Con la sentenza della **Sezione III quater, 27 marzo 2020, n. 3683**, il Tribunale ha annullato il bando di una gara di appalto comunitaria a procedura aperta per l'affidamento del servizio medico di emergenza in elicottero, per indeterminatezza e manifesta irragionevolezza della *lex specialis* e conseguente impossibilità per il ricorrente di formulare un'offerta completa e ponderata. Il Collegio, dopo aver premesso che le clausole del bando di gara impugnabili da chi non abbia presentato domanda di partecipazione sono quelle "immediatamente escludenti", ha chiarito che sono illegittime le clausole che impongono ai concorrenti, per la presentazione delle offerte, dei costi con la previsione di rimborso unicamente al vincitore e che omettono informazioni incidenti sull'offerta economica. Nel caso di specie, l'illegittimità del bando di gara è stata rinvenuta, in primo luogo, nell'omessa indicazione delle basi *hems* messe a disposizione dall'amministrazione e delle loro condizioni in quanto non consentivano al concorrente di quantificare i costi che avrebbe dovuto sostenere e di parametrarvi l'offerta; in secondo luogo, nella previsione del capitolato tecnico di individuazione delle basi *hems*, da parte della stazione appaltante, solamente dopo l'aggiudicazione e dell'obbligo dell'aggiudicatario di renderle operative entro 180 giorni; infine nella previsione, per il caso in cui la stazione appaltante non avesse potuto mettere a disposizione le basi *hems*, che le stesse sarebbero dovute essere fornite dall'aggiudicatario entro 30 giorni e, a tal fine, ciascun concorrente avrebbe dovuto presentare, con la propria offerta, l'indicazione di ulteriori siti di ubicazione delle basi sopportando i costi di reperimento dei siti prima di divenire aggiudicatario.

Il rischio operativo nella concessione di servizi.

La sentenza della **Sezione III, 28 marzo 2020, n. 3371**, ha delimitato la nozione di rischio operativo nella concessione di servizi, respingendo il ricorso presentato dalla società concessionaria contro il silenzio serbato dall'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno centro-settentrionale (AdSP) sull'istanza volta ad ottenere la revisione tariffaria per la concessione del servizio di raccolta e avvio al trattamento di varie tipologie di rifiuti prodotti dalle navi scalanti nel porto di Fiumicino. La ricorrente chiedeva che nei confronti dell'Amministrazione fosse accertato l'obbligo di adottare un provvedimento espresso finalizzato a concedere un aumento tariffario per coprire i costi di produzione del servizio con conseguente condanna dell'Amministrazione al

risarcimento del danno da ritardo. Nel caso di specie, il Collegio ha ritenuto infondata la pretesa di revisione tariffaria, richiamando la vigenza del “rischio operativo” di cui all’art. 165 D. Lgs. n. 50/2016 nelle concessioni di servizi. Ha stabilito, infatti, che esso rappresenta l’elemento imprescindibile del rapporto concessorio, trattandosi di un’alea collegata alla gestione del servizio che differenzia il contratto di concessione da quello di appalto: la redditività dell’attività del concessionario dipende quindi dai canoni, prezzi o tariffe praticati nei confronti degli utenti del servizio e, di conseguenza, è fortemente influenzata dalla curva della domanda del servizio stesso; questo rischio, che grava sul concessionario, si configura dunque spesso come un “rischio di domanda” nel senso che la redditività dell’attività del concessionario è legata ai diversi e oscillanti volumi di domanda provenienti dagli utenti. La richiesta della concessionaria di un adeguamento automatico della tariffa, per via della diminuzione dei traffici portuali, è quindi risultata infondata per via del contrasto con l’art. 165 del D. Lgs. n. 50/2016, posto che nel Capitolato Tecnico di gara non si garantiva alla concessionaria un numero minimo di navi facenti scalo a Fiumicino, né si prendevano “impegni” per gli approdi futuri, condizionati da una molteplicità di fattori “esterni”; il numero minimo degli approdi futuri non poteva quindi essere oggetto di una pretesa della concessionaria, né di una sua aspettativa giuridicamente tutelata.

Mancata indicazione degli oneri di manodopera nell’offerta economica.

La sentenza della **Sezione III ter, 1 giugno 2020, n. 5780** ha esaminato il caso della mancata indicazione degli oneri di manodopera nell’offerta economica dalla quale, in via del tutto eccezionale, la stazione appaltante non ha fatto discendere l’automatica esclusione dell’offerta dalla procedura d’appalto. Il Collegio - dopo aver ribadito che di regola la mancata specificazione dei costi per la manodopera nell’offerta economica determina l’automatica esclusione dell’offerta dalla procedura d’appalto - ha richiamato il principio espresso nella sentenza 2 maggio 2019 n. 309 della Corte di Giustizia dell’Unione Europea. Con tale decisione si è affermato che *“se le disposizioni della gara d’appalto non consentono agli offerenti di indicare i costi in questione nelle loro offerte economiche, i principi di trasparenza e di proporzionalità devono essere interpretati nel senso che essi non ostano alla possibilità di consentire agli operatori di sanare la loro situazione e di ottemperare agli obblighi previsti dalla normativa nazionale in materia entro un termine stabilito dall’amministrazione aggiudicatrice.”* Delineando un orientamento ripreso successivamente anche dall’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nelle decisioni n. 7 e 8 del 2 aprile 2020, è stato quindi stabilito che spetta al giudice nazionale

verificare in concreto se per gli offerenti sia stato impossibile indicare i costi della manodopera nei moduli di gara predisposti dall'amministrazione, prevedendo in tal caso un'eccezione all'applicazione della regola generale dell'esclusione automatica dalla gara. In tale ipotesi sarebbe consentito il soccorso istruttorio da parte della stazione appaltante, con la possibilità per l'offerente di sanare la situazione, indicando successivamente i costi in questione.

La Sezione, alla luce del detto principio, ha dunque osservato come l'assenza nel modulo di domanda di un apposito spazio per indicare i costi della manodopera non solo abbia reso materialmente impossibile all'aggiudicataria l'assolvimento di tale onere, ma abbia generato nei concorrenti una vera e propria situazione di confusione sulla necessità o meno di indicare tali costi. Per tale ragione, è stata ritenuta legittima la richiesta della stazione appaltante rivolta alla società - risultata poi aggiudicataria dell'appalto - di giustificare i costi indicati nell'offerta economica. *A fortiori*, non è stata ravvisata alcuna ragione per escludere la nota con la quale la società aggiudicatrice si è limitata a specificare i costi indicati complessivamente nell'offerta economica. Inoltre, non è risultata condivisibile l'osservazione avanzata dalla ricorrente, classificatasi seconda, secondo cui sarebbe stato comunque possibile rispettare l'obbligo di legge, specificando i costi in questione in un *file* aggiuntivo da allegare al modulo di domanda. In proposito, il Collegio ha chiarito che, sebbene la legge di gara non avesse vietato l'introduzione di documentazione diversa ed ulteriore rispetto alla modulistica, l'assenza di un apposito spazio nel modulo dove poter effettuare l'annotazione configurava una fattispecie eccezionale, per cui doveva essere consentito all'aggiudicataria di sanare la propria situazione alla luce dei principi di trasparenza e proporzionalità.

Effetti dell'avvalimento in caso di irregolarità contributiva dell'impresa ausiliaria.

La sentenza della **Sezione III *quater*, 26 giugno 2020, n. 7211**, ha accolto il ricorso della società aggiudicataria di una concessione di servizi, che era stata esclusa dalla stazione appaltante per le irregolarità contributive dell'impresa ausiliaria. L'Amministrazione resistente aveva annullato l'aggiudicazione in favore di parte ricorrente muovendo da un recente orientamento giurisprudenziale secondo cui, dal combinato disposto degli artt. 80, comma 5, lett. f-bis) e 89, comma 1, del d.lgs. n. 50 del 2016, emergerebbe il principio secondo cui: "*la dichiarazione mendace presentata dall'operatore economico, anche con riguardo all'impresa ausiliaria, comporta l'esclusione dalla gara. L'art. 89, comma 3, del d.lgs. 50/2016 non si applica in caso di attestazione non veritiera sul*

possesso dei requisiti ex art. 80 da parte dell'impresa ausiliaria, stante il rapporto di specialità con il primo comma dello stesso art. 89, che prevede espressamente l'esclusione del concorrente in caso di dichiarazioni mendaci provenienti dall'impresa ausiliaria" (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 19 novembre 2018, n. 6529, e Sez. V, 3 gennaio 2019 n. 69).

L'art. 80 del d.Lgs. 50/2016, relativo ai "motivi di esclusione", al comma 5, lett. f-bis, prevede che "le stazioni appaltanti escludono dalla partecipazione alla procedura d'appalto un operatore economico" che, tra l'altro, "presenti nella procedura di gara in corso e negli affidamenti di subappalti documentazione o dichiarazioni non veritiere". L'art. 89, nel disciplinare l'istituto del c.d. "avvalimento", al comma 3 dispone che "la stazione appaltante verifica, conformemente agli articoli 85, 86 e 88, se i soggetti della cui capacità l'operatore economico intende avvalersi, soddisfano i pertinenti criteri di selezione o se sussistono motivi di esclusione ai sensi dell'articolo 80. Essa impone all'operatore economico di sostituire i soggetti che non soddisfano un pertinente criterio di selezione o per i quali sussistono motivi obbligatori di esclusione". Tuttavia, però, al comma 1 prevede espressamente che, "nel caso di dichiarazioni mendaci, ferma restando l'applicazione dell'articolo 80, comma 12, nei confronti dei sottoscrittori, la stazione appaltante esclude il concorrente e esclude la garanzia". Quindi, la genericità della previsione sulle dichiarazioni mendaci, che non fa distinzioni tra impresa ausiliata e ausiliaria, "sembra" legittimare la conclusione, a cui giunge parte della giurisprudenza e che è stata fatta propria dall'amministrazione col provvedimento impugnato, in base alla quale l'amministrazione è tenuta ad escludere il concorrente a chiunque appartengano le dichiarazioni mendaci, cosicché l'impresa ausiliata risponda delle dichiarazioni mendaci eventualmente riconducibili alla sola impresa ausiliaria. Tuttavia, il Collegio ha aderito a un diverso orientamento, precisando che, se la *ratio* dell'esclusione in caso di false dichiarazioni è quella di consentire alle amministrazioni di intrattenere rapporti solo con imprese affidabili, allora è necessario interpretare la norma non solo in senso costituzionalmente orientato, ma anche in maniera coerente con la *ratio* descritta, e non far rispondere l'impresa ausiliata per responsabilità oggettiva, cioè per circostanze riconducibili solo alla sfera dell'impresa ausiliaria. Nel caso di specie, le responsabilità dell'ausiliaria non erano facilmente accertabili dalla ricorrente neppure da un accurato esame del bilancio dell'impresa ausiliaria, cosicché, non essendo provato che essa ne fosse a conoscenza, non può neanche sostenersi che sul punto vi fosse stata una sua negligenza. In altri termini, il Collegio ha aderito alla giurisprudenza che afferma che il principio, secondo cui la stazione appaltante, che, in sede di verifica del possesso dei requisiti dichiarati riceve dall'ente previdenziale comunicazione di durc irregolare, è tenuta a escludere l'operatore dalla procedura, revocando l'aggiudicazione eventualmente effettuata, senza procedere al previo invito alla regolarizzazione, solo nel caso di irregolarità contributiva della impresa concorrente, non potendo operare nel caso di irregolarità di impresa ausiliaria della quale la concorrente intende avvalersi.

Principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti. Obbligo di motivazione in caso di deroga al divieto di invito nei confronti del contraente uscente.

Con la sentenza della **Sezione II, 1 luglio 2020, n. 7418**, il Tribunale ha chiarito che il principio di rotazione costituisce necessario contrappeso alla notevole discrezionalità riconosciuta all'amministrazione nel decidere gli operatori economici da invitare in caso di procedura negoziata (Cons. Stato, sez. V, 12 settembre 2019, n. 6160), onde evitare la formazione di rendite di posizione e perseguire l'effettiva concorrenza, consentendo la turnazione tra i diversi operatori nella realizzazione del servizio (Cons. Stato, sez. VI, 4 giugno 2019, n. 3755). Il principio di rotazione comporta, di norma, il divieto di invito a procedure dirette all'assegnazione di un appalto, nei confronti del gestore uscente, salvo che la stazione appaltante fornisca adeguata, puntuale e rigorosa motivazione delle ragioni che hanno indotto a derogarvi, quali ad esempio il numero circoscritto e non adeguato di operatori presenti sul mercato ovvero il peculiare oggetto e le specifiche caratteristiche della categoria merceologica (cfr. Cons. Stato, sez. V, 12 giugno 2019, n. 3943). Tale motivazione, in base ai principi generali, deve risultare – nel rispetto del qualificato canone di trasparenza che orienta la gestione delle procedure ad evidenza pubblica (cfr. art. 30, comma 1 d. lgs. n. 50/2016) – già dalla decisione assunta all'atto di procedere all'invito, e non può essere surrogata dalla integrazione postuma, in sede contenziosa (cfr. Cons. Stato, V, n. 2182/2020). La mancata motivazione della stazione appaltante in ordine all'eccezionale possibilità di invitare o meno alla procedura il precedente gestore comporta l'illegittimità della partecipazione di quest'ultimo alla procedura e l'annullamento in via derivata dell'aggiudicazione, senza rendere necessaria un'ulteriore attività procedimentale dell'amministrazione per la individuazione del nuovo aggiudicatario della gara, in quanto è sufficiente lo scorrimento della graduatoria in favore del secondo classificato, rispetto al quale non è stata evidenziata nel corso del procedimento e del successivo giudizio alcuna idonea causa ostativa.

Sindacato del giudice amministrativo sul rapporto previdenziale, in caso di documento unico di regolarità contributiva negativo. Garanzie procedimentali.

Con la sentenza della **Sezione II, 16 settembre 2020, n. 9587**, il Collegio ha esaminato un caso di revoca dell'aggiudicazione definitiva di una gara. Secondo l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (n. 6/2016) e le Sezioni Unite della Corte

di Cassazione (n. 3169/2011), la produzione della certificazione attestante la regolarità contributiva dell'impresa partecipante alla gara di appalto costituisce uno dei requisiti posti dalla normativa di settore ai fini dell'ammissione alla gara, sicché il giudice amministrativo ben può verificare la regolarità di tale certificazione, sia pure *incidenter tantum*, cioè con accertamento privo di efficacia di giudicato nel rapporto previdenziale, ai sensi dell'art. 8 c.p.a., fermo restando che il sindacato ha come oggetto principale la questione relativa alla legittimità dell'atto amministrativo emesso dalla stazione appaltante sulla base delle risultanze del documento unico di regolarità contributiva. L'art. 103, comma 2, del D.L. n. 18/2020 (cd. "Cura Italia") prevedeva nella versione originaria che "Tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, in scadenza tra il 31 gennaio e il 15 aprile 2020, conservano la loro validità fino al 15 giugno 2020" e nella versione finale, in sede di conversione nella legge n. 27/2020, pubblicata in G.U. il 29.4.2020 ed entrata in vigore il 30.4.2020, è stato riformulato nel modo seguente: "Tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, (...), conservano la loro validità per i novanta giorni successivi alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza. (...)".

Il D.L. n. 34/2020 (c.d. "Decreto Rilancio"), entrato in vigore il 19.5.2020, all'art. art. 81, comma 1, ha modificato il citato art. 103, comma 2, prevedendo che: "Tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, (...) conservano la loro validità per i novanta giorni successivi alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza, ad eccezione dei documenti unici di regolarità contributiva in scadenza tra il 31 gennaio 2020 ed il 15 aprile 2020, che conservano validità sino al 15 giugno 2020", ma la legge n. 77/2020 di conversione, con modificazioni del citato D.L., ha disposto la soppressione del comma 1 dell'art. 81 del medesimo D.L. con effetto dal 19.7.2020, data di entrata in vigore della stessa. Alla luce del rammentato e complesso quadro normativo, la Sezione, pur mantenendo fermo il consolidato orientamento secondo il quale le certificazioni degli istituti di previdenza "si impongono alle stazioni appaltanti, che non possono sindacarne il contenuto", evidenzia che nel caso di specie, vertendosi in ipotesi di revoca di un'aggiudicazione definitiva, sarebbe stata quanto mai necessaria e indispensabile l'interlocuzione tra aggiudicataria e stazione appaltante. La revoca dell'aggiudicazione definitiva, secondo la giurisprudenza, a differenza della revoca dell'aggiudicazione provvisoria, è qualificabile alla stregua dell'esercizio del potere di autotutela, sì da richiedere un raffronto tra l'interesse pubblico e quello privato sacrificato (cfr. Cons. di Stato, V, 14.12.2018, n. 7056). Seppure si volesse accedere alla tesi dell'adozione di un atto vincolato a fronte del DURC negativo, è indubitabile che in un caso quale quello di specie, connotato dal susseguirsi nel giro di pochi mesi di quattro differenti

versioni della stessa disposizione di legge, nonché dell'esistenza di dubbi interpretativi, la società ricorrente avrebbe potuto apportare un'utilità concreta in sede di contraddittorio procedimentale, adducendo elementi che avrebbero potuto indurre la stazione appaltante a non annullare gli atti di gara.

Requisiti di capacità finanziaria. Dimostrazione del fatturato specifico.

Secondo la decisione della **Sezione I bis, 26 ottobre 2020, n. 10912**, un'impresa che opera da un periodo di tempo insufficiente a raggiungere quello richiesto dal bando, può dimostrare la sussistenza del requisito della capacità finanziaria anche sulla base della media annua del periodo di effettiva operatività, offrendo tale riparametrazione sufficienti garanzie in merito alla solidità finanziaria e alla possibilità dell'aggiudicataria di assumersi gli oneri delle spese del successivo affidamento. Ciò non è tuttavia possibile con riferimento ai requisiti di "esperienza", di cui è espressione il fatturato specifico, che sono riferiti allo svolgimento di una determinata attività di impresa per un determinato numero di anni, essendo la *ratio* di detto requisito volta a garantire che l'impresa aggiudicataria abbia l'esperienza sufficiente a gestire in modo soddisfacente l'appalto.

5. INFRASTRUTTURE E TRASPORTI

Incremento della tassa portuale sulle merci o dei canoni di concessione per coprire i costi delle grandi infrastrutture.

La sentenza della **Sezione III, 6 marzo 2020, n. 3030**, ha esaminato un caso di imposizione di sovrattassa da parte dell'Autorità portuale sugli olii combustibili stazionanti nel porto di Fiumicino. Tale misura era asseritamente destinata dall'Autorità alla realizzazione del Nuovo Porto Commerciale di Fiumicino. Escluso ogni dubbio che alla sovrattassa in questione sia da attribuire natura di prestazione patrimoniale imposta, soggetta come tale allo stretto principio di legalità dettato dall'art. 23 Cost., il Collegio ha affermato la correttezza delle pretese dell'Autorità, in quanto basate sul disposto dell'art. 5, comma 8, l. n. 84/1994, che dispone "*Le Autorità di sistema portuale, a copertura dei costi sostenuti per le opere da esse stesse realizzate, possono imporre soprattasse a carico delle merci imbarcate o sbarcate o aumentare l'entità dei canoni di concessione*":

tali soprattasse si sovrappongono quindi alla tassa portuale dovuta sulle tonnellate di merce imbarcata o sbarcata. Quella prevista dall'art. 5 co. 8 l. n. 84/1994 viene quindi qualificata come una legittima tassa di scopo che le autorità portuali possono imporre per finanziare le opere di grande infrastrutturazione; tali opere, precisa il Collegio, possono anche essere in corso di realizzazione o solo programmate, dovendosi interpretare il termine "*opere da esse stesse realizzate*" in senso non letterale. Perché possa considerarsi legittima l'imposizione, è sufficiente quindi che la previsione della realizzazione del progetto finanziato sia contenuta nel piano operativo triennale dell'Autorità portuale, in maniera da riferire il prelievo ad oneri obiettivamente verificabili. Il Collegio non ha dunque ravvisato l'illegittimità della deroga al principio di matrice eurounitaria "chi usa paga", in quanto per le società ricorrenti, attive nell'ambito della movimentazione di prodotti petroliferi, una volta che l'opera sarà stata realizzata, è prospettabile un obiettivo vantaggio logistico e competitivo derivante dall'aumentato traffico di navi e di pescherecci che, con ogni probabilità, avranno necessità di rifornirsi di carburante.

6. SANITA'

Risarcimento dei danni per il ritardo nel rilascio dell'autorizzazione all'immissione in commercio di un medicinale.

Con la sentenza della **Sezione III stralcio, 13 gennaio 2020, n. 280**, il Collegio ha accolto la domanda risarcitoria proposta da una società farmaceutica per i danni subiti a causa dell'inerzia dell'Amministrazione resistente nel periodo tra la scadenza del termine di conclusione del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione all'immissione in commercio (AIC) di un medicinale e l'adozione del provvedimento favorevole di autorizzazione. La pretesa risarcitoria relativa al danno da ritardo è stata ricondotta allo schema generale dell'art. 2043 c.c., con conseguente rigorosa applicazione del principio dell'onere della prova in capo al danneggiato circa la sussistenza di tutti i presupposti oggettivi e soggettivi dell'illecito, con l'avvertenza che, nell'azione di responsabilità per danni, il principio dispositivo, sancito in generale dall'art. 2967, comma 1, c.c. opera con pienezza e non è temperato dal metodo acquisitivo proprio dell'azione di annullamento. Pertanto, ai fini della valutazione del danno da ritardo, la sentenza ha stabilito la necessità della contestuale presenza dei seguenti elementi: una condotta antiggiuridica della p.a. dalla quale scaturisca un danno ingiusto risarcibile ai sensi dell'art. 2043 c.c.; la dimostrazione della c.d. spettanza del bene della vita; il doppio rapporto di causalità tra il provvedimento lesivo ed il danno

evento e tra quest'ultimo ed il danno conseguenza, in base ai principi della causalità giuridica; la colpa della p.a., da provare in via presuntiva e dalla quale la p.a. potrà, se del caso, esimersi mediante dimostrazione dell'errore scusabile.

Nel caso di specie, il collegio ha ritenuto sussistere la condotta antiggiuridica, dal momento che, in seguito alla domanda di AIC l'amministrazione resistente ha provveduto soltanto con grave ritardo, senza dimostrare l'esistenza di nessuna difficoltà di carattere tecnico ed istruttorio nel procedimento valutativo preordinato al rilascio di siffatta autorizzazione.

Ha altresì accertato la sussistenza del doppio rapporto di causalità, dal momento che l'ingiustificato ritardo nel rilascio dell'autorizzazione ha comportato per la società ricorrente, secondo i canoni *dell'id quod plerumque accidit*, il ritardo della commercializzazione dei prodotti e di conseguenza la mancata acquisizione degli utili. Quanto all'elemento soggettivo, il danneggiato aveva richiamato gli estremi della illiceità della condotta tenuta dall'Amministrazione, quale indice presuntivo della colpa. La p.a., dal canto suo, non aveva invece sufficientemente assolto l'onere di dimostrare che si sia trattato di errore scusabile.

Sul *quantum* risarcitorio, da limitare secondo la domanda di parte ricorrente al lucro cessante, il Collegio ha adottato, quale modello di utile riferimento giuridico e normativo, il settore degli appalti, per il quale la giurisprudenza amministrativa ha da tempo individuato in via equitativa, *ex art. 1226 c.c.*, un riferimento positivo prima nell'art. 345 della L. 20 marzo 1865 n. 2248, allegato F, e poi nell'art. 122 del D.P.R. 21 dicembre 1999 n. 554, nonché nell'art. 37 *septies*, comma 1, lett. c), della legge 11 febbraio 1994 n. 109; tutte tali disposizioni quantificano nel 10% "*dell'importo delle opere non eseguite*" la somma da corrispondere all'appaltatore in caso di recesso facoltativo dell'Amministrazione, nella determinazione forfettaria ed automatica del margine di guadagno presunto nell'esecuzione di appalti di lavori pubblici.

Obbligo di motivazione del diniego di esclusione di un farmaco dal prontuario della distribuzione diretta.

Con la sentenza della **Sezione III quater, 13 febbraio 2020, n. 1973**, il Tribunale ha annullato, per difetto di motivazione, il diniego dell'AIFA alla richiesta di esclusione di un medicinale dal Prontuario della distribuzione diretta (PHT). Il Collegio ha premesso che non sussiste correlazione tra le modalità di impiego dello specifico farmaco, dal 2015 prescrivibile dai medici di medicina generale senza necessità di controllo e/o monitoraggio da parte dello specialista o della struttura sanitaria, e il relativo regime distributivo ed ha indicato che un provvedimento di diniego di

esclusione dal Prontuario della distribuzione diretta deve essere sorretto dall'indicazione delle ragioni per cui la permanenza in tale prontuario si rende necessaria. L'onere motivazionale si considera assolto con la precisa indicazione dei profili di criticità terapeutica e/o monitoraggio del farmaco per cui è richiesta la permanenza nel PHT. Inoltre, la lunga permanenza del farmaco in detto prontuario non esclude, anzi, rafforza la necessità di tale onere motivazionale.

Linee Guida dell'AIFA sull'equivalenza terapeutica e insussistenza dell'obbligo di motivazione degli atti amministrativi generali.

Con la sentenza della **Sezione III quater, 13 agosto 2020, n. 9203**, il Tribunale ha respinto il ricorso per l'annullamento della determinazione AIFA 23 maggio 2018, recante linee guida sulla procedura di applicazione dell'art. 15, comma 11 *ter*, del d.l. n. 95 del 2012 e della delibera AIFA 9 dicembre del 2019 in tema di equivalenza terapeutica, ai fini della cura dell'epatite C, tra due farmaci. Nel premettere che le linee guida dell'AIFA, essendo atti amministrativi generali, sono sottratte ad un particolare onere motivazionale e prevedono espressamente i criteri e i parametri di valutazione per il riconoscimento dell'equivalenza terapeutica, il Collegio ha affermato che l'equivalenza terapeutica può essere ammessa sulla base dell'assenza di studi di superiorità. L'attestazione e la documentazione, da parte delle imprese, dell'assenza di studi di superiorità non comporta un'inversione dell'onere procedimentale e probatorio, ma un meccanismo di accelerazione procedurale secondo il quale i privati che hanno elevate qualificazioni tecnico-scientifiche, propongono istanza all'amministrazione, allegando studi specifici, dei quali gli organi specializzati della p.a. vagliano la correttezza. *“Trattasi come è evidente di una chiara disposizione di snellimento burocratico diretta, in quanto tale, ad accelerare simili procedimenti (misure peraltro solitamente invocate e non osteggiate dalle imprese stesse). Di qui l'assenza di irragionevolezza o di sproporzionalità nella parte in cui si prevede che siano eventualmente le aziende farmaceutiche a produrre simili “studi di superiorità”, e tanto soprattutto in considerazione delle notevoli risorse e delle ampie dimensioni organizzative di cui le stesse possono normalmente disporre”*. Dopo aver ritenuto la disciplina delle linee guida rispettosa dei diritti nascenti dalla privativa industriale, indicando che la normativa vigente non osta a che prodotti brevettati potenzialmente idonei a soddisfare esigenze dell'amministrazione possano concorrere, anche tra loro, affinché l'amministrazione possa scegliere quello più conveniente, il Collegio ha concluso nel senso che le linee guida, facendo salvo il potere regionale di dettare “raccomandazioni di appropriatezza terapeutica e

prescrittiva”, che dovranno attenersi alla normativa statale, non violano le competenze statali.

Illegittimità dell’obbligo della vaccinazione antinfluenzale stagionale per talune categorie di persone.

Con la sentenza della **Sezione III quater, 2 ottobre 2020, n. 10047**, il Collegio ha annullato - per incompetenza - l’ordinanza con la quale la Regione Lazio ha imposto l’obbligo della vaccinazione antinfluenzale stagionale per tutte le persone al di sopra dei 65 anni di età (pena il divieto di frequentare luoghi di facile assembramento), nonché per tutto il personale sanitario e sociosanitario operante in ambito regionale (pena il divieto di accesso ai rispettivi luoghi di lavoro). Il Tribunale, richiamando precedenti sentenze conformi al principio affermato, ha evidenziato che la legislazione emergenziale COVID (d.l. n. 19 del 2020 e d.l. n. 33 del 2020) autorizza le Regioni ad introdurre misure più restrittive rispetto a quelle statali unicamente per i settori e le aree tematiche rientranti nella competenza a loro accordata dalla Costituzione, tra le quali non rientra quella delle vaccinazioni obbligatorie.

La sentenza ha chiarito che le ordinanze contingibili e urgenti del Presidente della Giunta regionale in materia di sanità pubblica (*ex art. 32 l. n. 833 del 1978*) devono essere adottate in ragione della dimensione dell’emergenza e, quindi, unicamente ove quest’ultima non abbia natura ultraregionale, nel qual caso la competenza è del Ministero.

Neppure tale potere di ordinanza può essere giustificato dalla legislazione in materia di protezione civile. *“Laddove invece la dimensione assuma quanto meno portata ultraregionale se non addirittura nazionale (come del resto nel caso di specie) la competenza ad adottare simili provvedimenti di urgenza non potrà che essere riservata al centro di imputazione ministeriale. Detto altrimenti, si darebbe luogo ad una inversione del meccanismo della c.d. “attrazione in sussidiarietà” che il nostro ordinamento tuttavia non ammette nei termini sopra descritti (la regione eserciterebbe infatti una competenza statale per risolvere problemi regionali, laddove di solito è lo stato centrale ad “attrarre” competenze regionali per affrontare questioni di livello nazionale)”*.

Il Collegio ha richiamato anche la sentenza della Corte costituzionale n. 5 del 2018, che ha stabilito che, al fine di garantire misure omogenee su tutto il territorio nazionale, la vaccinazione obbligatoria è tematica riservata alla competenza statale che effettua un bilanciamento tra la tutela della salute e l’autodeterminazione del singolo scegliendo l’obbligo o la raccomandazione di vaccinazione. Il Tribunale, in conclusione, indica che la soglia stabilita dal legislatore statale tra l’obbligo e la raccomandazione del vaccino antinfluenzale integra il punto di equilibrio, frutto di

un'operazione di bilanciamento tra la libertà del singolo e la tutela della salute individuale e collettiva, che non potrebbe, in alcun caso, essere derogata, ancorché *in melius*, dalle Regioni. Infatti, i punti di equilibrio raggiunti tra plurime esigenze rientrano tra i principi della legge statale che le Regioni devono rispettare quando legiferano nei settori riservati allo Stato.

Obbligo di indossare la mascherina anche all'aperto e rapporto tra la normativa regionale e quella statale sopravvenuta.

La sentenza della **Sezione III quater, 29 ottobre 2020, n. 11096**, ha dichiarato l'improcedibilità del ricorso volto all'annullamento dell'ordinanza del Presidente della Regione Lazio 2 ottobre 2020, che aveva prescritto l'obbligo di indossare la mascherina anche all'aperto, su tutto il territorio regionale e durante l'intera giornata senza distinzione alcuna, perché la stessa è da ritenersi superata a seguito dell'entrata in vigore del DPCM 13 ottobre 2020. Il Collegio ha chiarito che si deve ricorrere al criterio cronologico per comporre l'antinomia tra l'ordinanza gravata e il successivo e meno restrittivo DPCM 13 ottobre 2020, adottato in forza del d.l. n. 125 del 2020, che esenta dall'obbligo di indossare la mascherina in luoghi o circostanze di fatto in cui è garantita in modo continuativo la condizione di isolamento rispetto a persone non conviventi. Dall'esame della legislazione adottata in tema di emergenza Covid si ricava un modello di intervento normativo "a ventaglio", in attuazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, ove Stato e Regioni alternativamente assumono le proprie iniziative secondo un meccanismo "a doppia cedevolezza", facendo luogo quindi al legittimo intervento anche di diversi livelli di governo. Gli articoli 1, comma 2, e 3, comma 1, d.l. n. 19 del 2020 e l'art. 1, comma 16, d.l. n. 33 del 2020 delineano il sistema di cedevolezza "invertita" e consentono alle Regioni di adottare misure più restrittive rispetto alla normativa statale previgente, destinate ad essere superate da successivi DPCM riguardanti la stessa materia. Allo stesso tempo, secondo il sistema di cedevolezza "ordinaria" o "pura", il DPCM può consentire successive deroghe regionali *in peius* o *in melius* rispetto alle disposizioni governative. Viene così delineato un meccanismo normativo mutevole, in piena sintonia con i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione di cui all'art. 118 Cost., al fine di contenere la diffusione, anch'essa mutevole, del virus, sì da giustificare se non imporre l'adozione talora repentina di simili interventi regolatori (i quali debbono, come è noto, contemperare le esigenze di tutela della salute con quelle più strettamente legate alla complessiva sostenibilità del sistema economico).

7. PUBBLICA ISTRUZIONE

Risarcimento del danno da ingiusta bocciatura.

Con la sentenza della **Sezione III bis, 26 maggio 2020, n. 5563**, il Tribunale ha condannato l'amministrazione resistente al risarcimento dei danni per ingiusta bocciatura di un alunno all'esame di stato e per il ritardo dell'amministrazione nell'ottemperanza della sentenza di annullamento della bocciatura. Il Collegio, dopo aver richiamato gli elementi costitutivi della responsabilità aquiliana della pubblica amministrazione quali la condotta, l'evento, il nesso di causalità, l'antigiuridicità e la colpevolezza, ha effettuato precisazioni in ordine all'elemento soggettivo. L'illegittimità del provvedimento emanato è solo uno degli indici presuntivi della colpa che deve essere valutato tenendo conto anche della violazione di canoni di imparzialità, correttezza, buona amministrazione e di negligenze, omissioni o errori interpretativi di norme non scusabili in ragione dell'interesse protetto del cittadino. In particolare, si è affermata la configurabilità dell'elemento soggettivo della colpa qualora la commissione valutativa non abbia osservato il quadro normativo chiaro e le indicazioni precettive dettagliate, idonee ad orientarne le scelte sulle misure da intraprendere e le azioni da adottare, fornitegli dall'amministrazione centrale. Nella sentenza, il Collegio, nel rigettare la domanda risarcitoria proposta dal ricorrente che rappresentava di non aver potuto partecipare a un concorso pubblico a causa dell'ingiusta bocciatura, ha precisato che, per il risarcimento del danno da perdita di *chance*, il ricorrente deve provare, anche solo in via presuntiva o secondo un calcolo di probabilità, la realizzazione in concreto di alcuni dei presupposti per il raggiungimento del risultato sperato e impedito dalla condotta illecita dell'amministrazione, della quale il danno deve essere conseguenza immediata e diretta.

Illegittimità del provvedimento attributivo delle ore di sostegno in numero inferiore a quelle stabilite dal P.E.I. (Piano Educativo Individualizzato).

Con la sentenza della **Sezione III bis, 3 settembre 2020, n. 9312**, il Collegio ha concluso per l'illegittimità del provvedimento di un dirigente scolastico che attribuiva ad uno studente un numero di ore di sostegno inferiore a quelle previste dal P.E.I. (Piano Educativo Individualizzato). Il dirigente si era limitato a ripartire tra i minori disabili i docenti di sostegno assegnati all'istituto sulla base di richieste formulate quando i minori disabili iscritti erano un numero inferiore e non era ancora stato

adottato il P.E.I. Alla redazione di quest'ultimo non era, poi, seguita alcuna proposta di assegnazione delle ore necessarie a garantire il sostegno, ma erano solo state ripartite, tra gli alunni disabili, le risorse didattiche già assegnate. Il Collegio, dopo aver precisato che la questione rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, avendo ad oggetto comunque una decisione di un dirigente scolastico espressione di un potere amministrativo, ha precisato che, così come il P.E.I., salvo che effettui controdeduzioni tecniche medico legali e specialistiche, non può disattendere quanto stabilito dal gruppo di lavoro operativo handicap (G.L.H.O.), allo stesso modo il dirigente scolastico, cui spetta l'adozione del provvedimento di assegnazione delle ore di sostegno, non può privare di effetti quanto stabilito dal P.E.I. Nel dettaglio, il Collegio ha richiamato la sentenza del Consiglio di Stato n. 704 del 2015, che ha stabilito che a nessun dirigente scolastico è dato il potere di ridurre le ore di sostegno fissate dal G.L.H.O. Il riferimento alla proposta del G.L.H.O., contenuto nella normativa *ratione temporis* applicabile, non va inteso come descrittivo della possibilità per gli uffici scolastici di ridurre le ore, ma viene utilizzato dal legislatore perché si tratta di atti interni al procedimento, redatti quando non sono ancora state rilevate le effettive esigenze né sono stati assegnati gli insegnanti di sostegno. *“In conclusione, alla proposta del GLHO e alla redazione del PEI con l'individuazione degli strumenti, tra cui necessariamente anche le ore di sostegno, per realizzare un idoneo ambiente di apprendimento per il minore doveva conseguire, in base alla normativa coeva alla vicenda, la proposta “vincolata nel contenuto” del dirigente all'USR sul numero degli insegnanti di sostegno necessari per garantire l'attuazione del PEP”.* Alla redazione del P.E.I. nel caso di specie non è seguita la proposta (o, più propriamente, la richiesta) del dirigente di assegnazione delle ore necessarie a garantire il sostegno, essendosi costui limitato a ripartire tra gli alunni disabili le risorse didattiche già in precedenza assegnate.

8. AMBIENTE E BENI CULTURALI

Approvazione dello Statuto del Consorzio nazionale per il riciclaggio di rifiuti di beni in polietilene.

Con la sentenza della **Sezione II bis, 10 marzo 2020, n. 3098**, è stato rigettato il ricorso proposto da una serie di operatori economici avverso il decreto ministeriale n. 155/2019, di approvazione dello Statuto del Consorzio nazionale per il riciclaggio di rifiuti di beni in polietilene, evidenziando come tale ente realizzi, nel quadro della disciplina attualmente vigente, *“l'esigenza di assicurare il soddisfacimento delle fondamentali esigenze di tutela ambientale senza precludere, in conformità alle concorrenti esigenze di tutela della*

concorrenza, la predisposizione di sistemi alternativi da parte degli operatori, i quali necessariamente devono assicurare requisiti imprescindibili di idoneità, a garanzia del raggiungimento degli obiettivi perseguiti”.

Il Collegio, quindi, dopo aver precisato che il legislatore ha, da tempo, affermato tanto l'obbligo di partecipazione (a carico di una serie di soggetti comunque interessati alla produzione, al commercio ed al riciclaggio di detto materiale) e di contribuzione al Consorzio, quanto l'applicabilità delle sanzioni per l'omessa contribuzione medesima, ha nondimeno sottolineato l'esigenza di una perimetrazione, da parte del Ministero dell'ambiente, stante il lungo tempo già decorso, dei beni soggetti agli obblighi normativi previsti dalla disciplina di riferimento e, più in generale, di un aggiornamento della disciplina attuativa riferita agli obiettivi minimi di riciclaggio, allo stato fissati dal d.m. 15 luglio 1998 nel 15% “*dei beni in polietilene immessi al consumo sul mercato nazionale*”, tenuto conto, in specie, delle mutate dinamiche di gestione dei rifiuti secondo logiche di concorrenzialità e della necessità di disporre di un quadro regolatorio chiaro e coerente, idoneo ad assicurare certezza applicativa.

Il Terzo settore nell'industria culturale. Diritto alla concessione di beni culturali o ai contributi per la loro valorizzazione previsti dal Programma Operativo Nazionale “Cultura e Sviluppo” (cd. PON).

Con la sentenza della **Sezione II quater, 27 maggio 2020, n. 5646**, il Collegio, premesso che «il principio di proporzionalità e ragionevolezza richiede che i requisiti per l'ottenimento di benefici economici trovino “giustificazione” nella finalità perseguita mediante la misura incentivante», ha affermato che “*una fondazione senza scopo di lucro*”, riconosciuta e dotata di personalità giuridica autonoma, che svolge attività di “*conservazione e valorizzazione di beni o luoghi di particolare pregio artistico, storico, paesaggistico, ambientale e culturale*” (...) con la finalità di renderli “*disponibili alla fruizione pubblica*”, rientra nel novero dei soggetti del Terzo Settore che possono partecipare al procedimento per la concessione dei contributi previsti dal Programma Operativo Nazionale “*Cultura e Sviluppo*” con il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)” volti ad assicurare il sostegno alle entità *non profit*.

Tali misure incentivanti, infatti, risultano finalizzate non solo al “sostegno” delle attività “socio-culturalmente utili” da queste rese (elencate all'Allegato 4 al decreto: 1 gestione degli attrattori e delle risorse culturali del territorio; 2 fruizione degli attrattori e delle risorse culturali del territorio; 3 animazione e partecipazione culturale), isolatamente considerate come “meritevoli di sostegno” per la loro utilità intrinseca, ma anche e soprattutto in funzione “strumentale”, in considerazione del particolare

“ruolo” che le formazioni del “privato sociale” possono giocare per “la valorizzazione del territorio” come fattore di promozione di un “contesto socio- ambientale” favorevole allo sviluppo e come “denotatore” per la crescita socio-economico culturale della Comunità territoriale.

In tema di tutela paesaggistica per interventi edilizi in una zona “UNESCO”: un Mc Donald’s a Caracalla?

La sentenza della **Sezione II quater, 29 maggio 2020, n. 5757**, ha avuto ad oggetto l’impugnazione del provvedimento del Direttore Generale della Direzione Generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio del 30.07.2019, con il quale è stato annullato il parere (favorevole) espresso dalla Soprintendenza speciale Archeologica, belle arti e paesaggio di Roma (prot. n. 15395 del 24 luglio 2018) in ordine alla realizzazione di un intervento *di restauro conservativo, con cambio di destinazione d’uso*, finalizzato ad adeguare un edificio sito in prossimità del sito archeologico delle Terme di Caracalla all’attività di *fast food*, secondo un progetto di *“riqualificazione e la riconfigurazione funzionale dell’immobile e generale risanamento ambientale dell’area di intervento limitrofa”*.

La Sezione, in particolare, ha affermato che il potere esercitato con il provvedimento di annullamento in questione “trova adeguato fondamento nell’esigenza di bloccare la realizzazione del progetto che incide su un’area tutelata da PTP n. 15/12 Valle della Caffarella, Appia antica e Acquedotti (approvato con delibera del Consiglio Regionale n. 70 del 10.10.2010), inclusa nel Centro Storico tutelato come sito UNESCO, in area attigua alle Terme di Caracalla, complesso storico archeologico monumentale di grande rilevanza e di indiscusso valore identitario”, senza che l’intervento in parola sia stato previamente sottoposto “a quelle approfondite valutazioni di compatibilità delle opere con i valori simbolici tutelati che sono effettuate mediante l’autorizzazione paesaggistica di cui all’art. 146 del d.lgs. 42/2004 (Codice Beni Culturali)”.

Tali verifiche, ha affermato il Collegio, sono assolutamente necessarie sia «per la salvaguardia di un “bene comune” di rilevanza costituzionale che rischia di essere irreparabilmente pregiudicato da interventi “non controllati”», sia per «l’esigenza di rispettare gli impegni internazionali scaturenti dall’inserimento dell’area nella “lista del patrimonio mondiale” redatta dall’UNESCO, dato che la “Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale”, firmata a Parigi il 10 novembre 1972 e ratificata con legge 6 aprile 1977, n. 184, obbliga lo Stato di appartenenza ad assicurarne la salvaguardia avvalendosi anche dei contributi economici e tecnici messi a disposizione dall’Unesco; benefici e riconoscimenti che rischierebbero di essere revocati in caso di perdita o degrado del sito protetto».

Sostegno all'energia rinnovabile, Protocollo di Kyoto e tutela dei corpi idrici.

La sentenza della **Sezione III ter, 1 giugno 2020, n. 5781**, ha avuto ad oggetto il decreto 4 luglio 2019 del Ministero dello Sviluppo Economico adottato di concerto con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, recante le disposizioni aventi l'obiettivo di incentivare la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, con riferimento al settore idroelettrico. L'attenzione del Collegio si è focalizzata sull'art. 11, che indica i contingenti di potenza messi a disposizione per le procedure d'asta, per le quali - specificamente per il settore idroelettrico - si stabilisce un contingente di potenza totale pari a 110 MW, suddiviso in sette procedure, nel biennio compreso sino al 30 settembre 2021.

La società ricorrente, che conduceva un impianto idroelettrico, aveva denunciato l'irragionevolezza della scelta ministeriale di stabilire per le prime due aste uno stanziamento massimo (5 MW) inferiore alla potenza di cui disponeva il proprio impianto, determinando l'inutilità o l'impossibilità fattuale della sua partecipazione all'asta.

La Sezione ha evidenziato, nel respingere il ricorso, che l'Amministrazione può modulare l'incentivazione energetica spettante ai singoli produttori secondo criteri razionali e prestabiliti dal quadro normativo vigente. Ferma infatti la necessità che ogni Stato UE raggiunga gli obiettivi nazionali generali obbligatori (fissati all'articolo 3, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2009/28) per ridurre le emissioni di gas a effetto serra e il rispetto del protocollo di Kyoto, ogni entità nazionale rimane libera di individuare gli strumenti più idonei per la realizzazione di tale scopo finale. Il potere esercitato nella modulazione temporale del sostegno è dunque espressione dell'ampia facoltà di scelta che l'Amministrazione ha nel definire in via generale l'impianto regolatorio per i regimi di incentivazione. Nel caso dell'aiuto al settore idroelettrico, evidenziando la strutturale flessibilità dei regimi di sostegno, che debbono adeguarsi alle circostanze di fatto e alla tutela di diversi interessi pubblici, la scelta discrezionale dell'autorità nazionale è ispirata al raggiungimento degli obiettivi energetici nazionali combinati con la necessità di tutela delle risorse naturali idriche stabilite dalla normativa europea. In tale ambito viene ribadita, nella promozione delle energie rinnovabili, la particolare necessità di tutela delle risorse idriche – per la loro naturale scarsità rispetto alla fonte eolica e solare - alla luce delle previsioni della direttiva 2000/60/CE, che, all'art. 4, prevede l'obbligo di protezione, miglioramento e ripristino della qualità delle acque affinché vengano attuate le misure necessarie per “impedire il deterioramento dello stato di tutti i corpi idrici superficiali”.

In questa prospettiva si inserisce la scelta, di cui alla premessa generale, di dover ammettere agli incentivi solo gli impianti idroelettrici che non superino certe soglie di

potenza, in modo da consentire la produzione elettrica senza prelievi aggiuntivi dai corpi idrici.

Una nuova categoria di «bene culturale»: le sale cinematografiche e le sale d'essai di notevole interesse culturale e artistico.

Con la sentenza della **Sezione II quater, 5 giugno 2020, n. 5972**, il Tribunale si è occupato della nuova categoria di beni culturali individuata dall'art. 8 della legge 14 novembre 2016, n. 220, vale a dire le sale cinematografiche e le sale d'essai, accertando, in particolare, la legittimità della dichiarazione del vincolo di cui all'articolo 10, comma 3, lettera d), del codice dei beni culturali e del paesaggio sull'immobile denominato "ex Cinema America". A tal fine, sono stati considerati essenziali «gli elementi caratteristici dell'opera che la rendono "significativa" nella storia dell'architettura-arte delle sale cinematografiche degli anni 50, in quanto "testimonianza unica" del rinnovamento dello stile e soprattutto dell'integrazione "funzionale" delle varie parti della struttura, delle diverse dimensioni dell'arte visiva (superfici, lettere, etc.). Tali "caratteristiche" sono attentamente considerate nella relazione sia per il loro "pregio" in rapporto allo specifico edificio in sé considerato, sia in rapporto all'universo generale della categoria di appartenenza, cioè delle sale cinematografiche dell'epoca in questione, con cui "in origine" il Cinema America condivideva le medesime caratteristiche, che però le altre sale hanno perduto nel tempo a causa delle modifiche architettoniche intervenute». In tal modo, secondo il Collegio, l'Amministrazione ha fatto (corretta) applicazione «di quei criteri di valutazione del "pregio", della "rappresentatività" e della "rarietà" che costituiscono la condizione imprescindibile per formulare giudizi sul valore storico-artistico delle opere validi ed attendibili» riprodotti (ed integrati) nel DM n. 537/2017, «che valgono in generale per la dichiarazione dell'interesse dei diversi tipi di beni culturali, tenendo conto della loro particolare natura».

Responsabilità per danni all'ambiente e per inquinamento. Soggetti obbligati a eseguire gli interventi di bonifica.

Con la sentenza della **Sezione II bis, 3 agosto 2020, n. 8954**, il Tribunale si è pronunciato sulla responsabilità per danni all'ambiente e per inquinamento, che,

secondo il noto principio del “chi inquina paga”, impone che gli oneri di bonifica siano da porre a carico dei soggetti ai quali l'inquinamento è imputabile, dovendosi respingere ipotesi di assegnazione di oneri di bonifica a carico del proprietario di un'area in quanto tale.

Il Collegio ha in particolare evidenziato che il principio de quo *“vale anche a scriminare, in capo al responsabile dell'inquinamento, la misura degli oneri di bonifica, non potendosi addossare allo stesso adempimenti volti alla rimozione dall'area d'interesse di sostanze pur presenti ma non derivanti dalla sua attività o comunque da fatti allo stesso ascrivibili, a meno che le operazioni di bonifica, per la loro intrinseca modalità operativa o per altre ragioni tecniche, non impongano un intervento unitario e coordinato tramite oneri non irragionevoli”*. Pertanto, *“il responsabile dell'inquinamento può anche essere chiamato ad intervenire per rimuovere sostanze ulteriori ed accessorie rispetto a quelle oggetto di bonifica, nell'ottica di una leale cooperazione tra autorità e proprietà privata, salvo però specifico indennizzo da commisurarsi alla quantità ed alla qualità degli interventi ulteriori”*.

Nel caso sottoposto a scrutinio, tuttavia, il Collegio ha rilevato che l'obbligo di bonificare l'area dal berillio (sostanza anche naturalmente presente in terreni di origine vulcanica come quello in esame) posto a carico della ricorrente è stato disposto “senza alcuna motivazione, sulla sola base della circostanza che tale sostanza risultava presente e superiore alle concentrazioni di valore-soglia”.

Diritto d'autore e c.d. “equo compenso per copia privata” che gli operatori economici che svolgono attività di importazione, produzione e commercializzazione di apparecchi e supporti di registrazione audio e video, devono corrispondere alla Società Italiana degli Autori ed Editori (S.I.A.E.).

Con la decisione della **Sezione II quater, 7 ottobre 2020, n. 10148**, il Tribunale ha deciso un gruppo di ricorsi proposti avverso la riformulazione operata con il decreto ministeriale del 18 giugno 2019 del MIBACT, recante *“Esenzioni dal pagamento del compenso dell'art. 71-septies della legge 22 aprile 1941, 633”*, sistema di esenzioni (e di rimborso) del c.d. “equo compenso” previsto dagli artt. 71-septies e ss. della legge n. 633/1941 (“L.D.A.”) che gli operatori economici che svolgono attività di importazione, produzione e commercializzazione di apparecchi e supporti di registrazione audio e video (come ad esempio: personal computer, desktop, notebook, masterizzatori, memorie interne) sono tenuti a corrispondere alla Società Italiana degli Autori ed Editori (“S.I.A.E.”), con periodicità trimestrale, quale “indennizzo” dovuto agli autori ed editori a fronte della possibilità riconosciuta alla (sola) persona fisica, che ha legittimamente acquisito un'opera audio e video protetta dal diritto d'autore, di

effettuarne una copia ad uso esclusivamente personale e senza fini di lucro e/o commerciali (c.d. “eccezione di copia privata”).

Il Collegio ha affermato che, in base alla disciplina riformulata a seguito della sentenza di annullamento del Consiglio di Stato n. 4938 del 2017, con la quale era stato censurato il previgente sistema di esenzioni (e di rimborso) dell'equo compenso, "il compenso per copia privata è costituito da una quota del prezzo versato dall'acquirente al rivenditore (v. art. 71 septies comma 1 della LDA)", sicché il prelievo "avviene a monte ma viene, di regola, scaricato a valle sull'utente finale il quale ultimo, in definitiva, nell'acquistare il prodotto paga un prezzo che tiene conto anche del prelievo in questione. Conseguentemente, anche nei casi di apparecchi (in astratto) esclusi dal pagamento del compenso, il prelievo versato dal produttore o dall'importatore alla S.I.A.E. deve considerarsi "neutro", dovendo di norma il suo ammontare ritenersi "ricaricato" sul prezzo finale di vendita".

Il Collegio ha stabilito che tale situazione deve ritenersi coerente con quanto affermato dalla Corte di Giustizia, secondo la quale "l'onere del prelievo viene in definitiva sopportato dall'utente privato che paga tale prezzo, e ciò conformemente al "giusto equilibrio" previsto dal considerando 31 della direttiva 2001/29" (cfr. CGUE C-110/15). La scelta di avvalersi o meno dell'esenzione *ex ante* è quindi legata alle (libere) strategie di politica di prezzi praticate dal soggetto obbligato al versamento dell'equo compenso, al quale è pacificamente riconosciuta dalla giurisprudenza europea la facoltà di traslare l'onere del compenso per la riproduzione privata ad uso personale sull'utente successivo, fino ad arrivare a quello finale che, in definitiva, costituisce il soggetto direttamente obbligato a versare il compenso medesimo.

Sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica e “full cost recovery”. Criteri di determinazione del valore dei TEE.

Con la sentenza della **Sezione III ter, 13 novembre 2020, n. 11828**, il Collegio si è pronunciato sul ricorso con il quale una società operante nel settore della distribuzione del gas ha impugnato, in via principale, il D.M. 10 maggio 2018 – di aggiornamento degli obiettivi quantitativi nazionali per il risparmio energetico nella distribuzione dell'energia elettrica ed il gas per gli anni 2017-2020 – e la Guida operativa per l'emissione dei cd. Certificati Bianchi (Titoli di Efficienza Energetica - TEE), approvata con decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 9 maggio 2019. I certificati bianchi (emessi dal Gestore del Mercato Elettrico - GME su approvazione del Gestore dei Servizi Energetici - GSE) sono rappresentati da titoli che prevedono il riconoscimento di un contributo economico, in relazione al risparmio energetico

derivante dalla realizzazione di specifici interventi di efficientamento; questi titoli sono quantificati sulla base dei risparmi energetici conseguiti e possono essere negoziati dai “soggetti obbligati”, tra cui i distributori di energia, sul “mercato organizzato” gestito dal GME, oltre che tramite liberi scambi bilaterali. La società ricorrente aveva contestato il contrasto del DM con il principio del “*full cost recovery*”, di derivazione europea, che assicura la piena copertura dei costi di gestione; l’aspetto problematico evidenziato riguardava la previsione secondo cui la copertura dei costi per l’acquisto dei TEE da parte dei soggetti obbligati - da effettuarsi secondo modalità definite dall’ARERA – dovesse considerare non soltanto l’andamento dei prezzi dei certificati bianchi riscontrato sul mercato organizzato, ma anche quello dei prezzi registrato sugli scambi bilaterali, allo scopo di assicurare la rappresentatività del prezzo effettivo di cessione dei certificati.

Il Collegio, nel rigettare l’impugnativa, ha rilevato che gli atti impugnati, stabilendo criteri generali per la successiva e concreta definizione tariffaria dei Certificati Bianchi, costituiscono tipico esempio di attività amministrativa di regolazione che, in quanto tale, è connotata da una spiccata discrezionalità tecnica, perciò sindacabile soltanto sotto il profilo dell’attendibilità e della ragionevolezza delle scelte effettuate dall’Amministrazione, con l’onere – non assolto nella specie -per la parte ricorrente di produrre elementi idonei a dimostrare la non correttezza delle scelte effettuate dall’Amministrazione.

Il Collegio, in particolare, ha evidenziato la mancata allegazione di prove concrete a sostegno dell’asserita violazione del principio di copertura dei costi efficienti (cd. *full cost recovery*) da parte l’art. 1, lett. f), del D.M. 10 maggio 2018 laddove viene stabilito che la copertura dei costi per l’acquisto dei Titoli di Efficienza Energetica debba considerare non soltanto l’andamento dei prezzi dei certificati bianchi riscontrato sul mercato organizzato, ma anche l’andamento dei prezzi registrato sugli scambi bilaterali, che costituiscono uno dei due principali veicoli di trasferimento dei TEE (unitamente al mercato regolamentato), circostanza che rende perciò legittima l’inclusione nel meccanismo di calcolo dei valori contenuti negli scambi bilaterali avvenuti al di fuori del mercato organizzato (cd. “*over the counter*”).

9. URBANISTICA ED EDILIZIA

Sull’impugnazione dello strumento urbanistico in caso di illegittimità derivante dal conflitto di interesse degli amministratori che hanno partecipato al voto.

La sentenza della **Sezione II *quater*, 17 giugno 2020, n.6645**, affronta il tema del conflitto di interessi degli amministratori che partecipano all'adozione delle delibere comunali di approvazione di uno strumento urbanistico in posizione di incompatibilità, in quanto proprietari di suoli direttamente attinti dalle scelte urbanistiche da assentire, e dei suoi riflessi sulla legittimità dello strumento urbanistico così approvato.

Il Collegio ha rilevato che una siffatta condizione non determina la caducazione dell'intero strumento urbanistico, ma vizia unicamente le parti concernenti i suoli interessati dall'obbligo di astensione violato, con la conseguenza che il vizio può essere fatto valere soltanto da chi dimostri di essere titolare di uno specifico e qualificato interesse ancorato a situazioni di collegamento con detti suoli.

Pertanto, la legittimazione ad agire di un'associazione ambientalista, che intenda dedurre il suddetto vizio di legittimità per incompatibilità, è necessariamente condizionata alla dimostrazione in concreto di una diretta ed immediata incidenza dei pretesi conflitti di interesse rispetto ai valori paesaggistico-ambientali specificamente collegabili ai suoli interessati dall'obbligo di astensione violato.

Obbligo di provvedere sulla richiesta di permesso di costruire ai sensi dell'art. 20, d.P.R. n. 380/2001.

La sentenza della **Sezione II *bis*, 3 agosto 2020, n. 8938**, ha affermato che l'esame di una richiesta di permesso di costruire, ai sensi dell'art. 20 del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, è esercizio di potere vincolato ed è quindi doveroso, non dipendendo da valutazioni di opportunità della P.A.

L'obbligo di provvedere è parimenti radicato anche dall'art. 6 della l. reg. Lazio 11 settembre 2009, n. 21, che, nell'introdurre misure premiali ed eccezionali volte all'ampliamento delle possibilità residenziali e per la riduzione del consumo del suolo, implica l'obbligo per l'Amministrazione di valutare il progetto in relazione ai presupposti previsti dalla stessa disciplina.

In materia di SCIA e di sollecitazione dei poteri sanzionatori da parte del terzo.

Con la sentenza della **Sezione II *quater*, 21 ottobre 2020, n. 10702**, il Collegio ha affermato che la decorrenza del termine annuale, previsto dall'art. 31, co. 2, c.p.a. per l'esercizio dell'azione di accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere, non determina una decadenza di natura sostanziale a carico della

posizione soggettiva dell'interessato, con conseguente proponibilità, da parte di quest'ultimo, di una nuova istanza volta all'adozione del provvedimento espresso.

Il Collegio ha tuttavia precisato che, in tema di sollecitazione, da parte del terzo, all'esercizio delle verifiche di cui all'art. 19 commi 3 e 4 l. n. 241/90, la possibilità di rinnovare l'istanza oltre il termine decadenziale di cui all'art. 31, co. 2, c.p.a., non è senza conseguenze, ancorché avuto esclusivo riguardo alla specifica natura del potere amministrativo sollecitabile. Ne consegue che la reiterazione di una puntuale e circostanziata diffida oltre il termine summenzionato è, comunque, idonea a far sorgere in capo all'amministrazione l'obbligo giuridico di avviare un procedimento teso ad accertare la sussistenza (o meno) di tutti i presupposti di cui all'art. 21 nonies l. n. 241/90, ivi incluso il limite temporale dei 18 mesi per l'esercizio dei poteri repressivo/sanzionatori di cui all'art. 19 comma 3 l. n. 241/90.

Sui presupposti per la risoluzione per inadempimento di una convenzione urbanistica.

Con la sentenza della **Sezione II bis, 9 dicembre 2020, n. 13229**, il Tribunale ha affrontato la problematica dei presupposti che legittimano la risoluzione per inadempimento di una convenzione urbanistica e l'eventuale diritto al risarcimento del danno in favore del privato derivante dall'inerzia dell'Amministrazione nell'esecuzione dell'accordo convenzionale, con conseguente venir meno dell'interesse alla relativa esecuzione.

La pronuncia ha, in particolare, esaminato la pretesa all'accertamento dell'inadempimento dell'amministrazione agli obblighi assunti in convenzione, con richiesta di condanna dell'ente alla restituzione delle aree che erano state cedute a titolo gratuito ai fini dell'attuazione del programma di riqualificazione.

La pronuncia ha stabilito che gli inadempimenti riscontrati nella fattispecie erano di "scarsa importanza" e, dunque, tali da non comportare la risoluzione della convenzione, affermando, per converso, la sussistenza in astratto del diritto del privato a vedersi risarcito il danno conseguente all'inadempimento, a nulla rilevandone, in senso contrario, la scarsa importanza (in tal senso, Corte di Cassazione, Sezione II, n.12466 del 2016).

10. GIOCHI E SCOMMESSE

Allargamento della rete di raccolta del gioco del lotto e requisiti per le nuove concessioni.

La sentenza della **Sezione II, 13 maggio 2020, n. 5107**, ha affrontato il problema dell'allargamento della rete di raccolta del gioco del lotto. L'art. 33 della legge n. 724 del 1994 ha previsto "l'allargamento della rete di raccolta del gioco del lotto in modo che entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge sia raggiunto il numero di 15.000 punti di raccolta e che successivamente sia estesa a tutti i tabaccai che ne facciano richiesta entro il 1° marzo di ogni anno, purché sia assicurato un incasso medio annuo da stabilire con decreto del Ministro delle finanze, di intesa con le organizzazioni sindacali dei rispettivi settori maggiormente rappresentative sul piano nazionale, salvaguardando l'esigenza di garantire la presenza nelle zone periferiche del Paese". L'art. 3, comma 226, della legge n. 549 del 1995 ha, invece, stabilito che "gradualmente, fino al 10 per cento, le nuove concessioni possono essere attribuite a rivendite speciali permanenti di generi di monopolio site in stazioni ferroviarie, marittime, automobilistiche, delle avio linee ed in stazioni di servizio autostradali". L'art. 33 della legge n. 724/1994 prevede, dunque, che la rete di raccolta del gioco del lotto è estesa a tutti i tabaccai che ne facciano richiesta entro il 1° marzo di ogni anno, purché sia assicurato un incasso medio annuo da stabilire con decreto del Ministero delle Finanze, d'intesa con le organizzazioni sindacali dei rispettivi settori maggiormente rappresentative sul piano nazionale, salvaguardando l'esigenza di garantirne la presenza nelle zone periferiche del Paese. L'art. 2 del Decreto Direttoriale 16.5.2007, parzialmente derogando alla disposizione da ultimo citata, ha attribuito alla Direzione per i Giochi, Ufficio Lotto e Lotterie - acquisito il parere di apposita Commissione costituita da rappresentanti dell'Agenzia e delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale - il potere di rilasciare nuove concessioni a rivendite di generi di monopolio, pur in assenza dei requisiti reddituali prescritti dalla legge, qualora la rivendita più vicina a quella del soggetto richiedente sia posta a distanza di almeno 1.000 metri (la distanza è ridotta ad almeno 400 metri per i Comuni con popolazione pari o superiore a 10.000 abitanti).

In base al quadro normativo così ricostruito, il Collegio ha affermato che il rilascio di una nuova concessione per un punto di raccolta del gioco del lotto è subordinato al ricorrere - quale condizione necessaria - del requisito dell'incasso medio annuo delle ricevitorie del lotto nel Comune ove insiste la rivendita del richiedente. Qualora il requisito della redditività non venga soddisfatto, l'Amministrazione, nell'esercizio del proprio potere discrezionale, ha la possibilità di rilasciare la concessione ove la rivendita più vicina a quella dell'istante sia posta, per i Comuni di popolazione inferiore a 10.000 abitanti, a distanza superiore a 1.000 metri.

Tuttavia, la sussistenza del requisito del rispetto delle distanze non fa sorgere in capo al richiedente il diritto ad ottenere il rilascio della concessione, persistendo in capo all'Amministrazione procedente un potere di valutazione dell'andamento del gioco del lotto e delle esigenze di organizzazione e di razionalizzazione della rete di raccolta, atteso che i relativi costi di gestione sono posti a carico dello Stato.

11. PUBBLICO IMPIEGO NON CONTRATTUALIZZATO

Militari. Ferma obbligatoria.

La sentenza della **Sezione I bis, 2 marzo 2020, n. 2690**, ha stabilito che l'ampliamento dei termini di ferma obbligatoria comporta un pesante effetto limitante della possibilità del singolo di esercitare i propri diritti di scelta della propria vita personale e professionale, che non può che essere demandata a fonti certe e determinate, senza che la sussistenza o meno di questo prolungamento dell'obbligo di ferma possa essere affidato a valutazione di equivalenza di un organismo a un altro o alla valutazione dell'essere o meno intervenuta una successione tra organismi internazionali.

Il Collegio ha altresì osservato che la modifica della situazione di fatto inerente all'attività in determinati enti internazionali e il mutamento dei compiti istituzionali loro affidati comportano la necessità che l'Amministrazione adegui l'elenco degli organismi presso i quali vengono svolti incarichi particolarmente qualificanti, in considerazione del panorama necessariamente mutevole che connota l'organizzazione di questo tipo di organismi internazionali. È stato ritenuto necessario, pertanto, che, al sorgere di nuovi organismi internazionali, l'Amministrazione stabilisca discrezionalmente se i compiti svolti in tali nuovi enti possano essere ricompresi tra quelli comportanti "incarichi particolarmente qualificanti in campo internazionale", cui consegue il prolungamento dell'obbligo di ferma. Questi ultimi devono, infatti, trovare un positivo e specifico riscontro in un atto generale dell'Amministrazione.

Ordini militari.

La sentenza della **Sezione I bis, 5 marzo 2020, n. 2937**, ha affrontato la tematica dei principi applicabili agli ordini militari, che sono atti intrinsecamente amministrativi a contenuto precettivo che impongono al militare un obbligo di *facere*, ovvero di *non*

facere, mediante il quale si esplica la funzionalità delle Forze e dei Corpi Armati. La decisione ha chiarito che il trasferimento d'autorità deve essere considerato alla stregua di un ordine, rispetto al quale l'interesse del militare a prestare servizio in una sede piuttosto che in un'altra assume una rilevanza di mero fatto, che non abbisogna di una particolare motivazione, né di particolari garanzie di partecipazione preventiva, quale è quella di cui all'art. 7, l. n. 241 del 1990, come espressamente previsto dal d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, che li sottrae all'applicazione della legge generale sul procedimento amministrativo.

Sospensione facoltativa dall'impiego.

Secondo la sentenza della **Sezione I bis, 8 luglio 2020, n. 7870**, la sospensione precauzionale facoltativa dall'impiego non costituisce né è assimilabile ad un provvedimento di natura disciplinare, bensì rappresenta una misura diversa ed autonoma, diretta ad allontanare il dipendente dal servizio per evitare un pregiudizio al buon andamento e al prestigio dell'Amministrazione, sicché risulta impossibile riconoscerne l'illegittimità in ragione della ritenuta e conseguentemente denunciata violazione del principio di proporzionalità.

Criterio del “foro speciale del pubblico impiego”.

La decisione della **Sezione I bis, 13 agosto 2020, n. 9204**, ha stabilito che il criterio del “foro speciale del pubblico impiego” o della sede di servizio, tra quelli individuati per fissare la competenza territoriale inderogabile di cui all'art. 13, comma 2, c.p.a., non può essere interpretato letteralmente, nel senso che tale criterio speciale si applichi ogni volta che una delle parti in causa sia un pubblico dipendente; pertanto, nelle controversie aventi ad oggetto procedure selettive con graduatoria valevole sul tutto il territorio nazionale, la competenza territoriale dell'organo giudicante va accertata considerando la natura dell'organo emanante e gli effetti dell'atto, i quali trascendono la singola persona dei ricorrenti e vanno ad incidere su una graduatoria coinvolgente una pluralità di soggetti.

12. PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

Modalità di emissione della carta d'identità elettronica

La sentenza della **Sezione I ter, 9 gennaio 2020, n. 185**, si è pronunciata sul ricorso proposto avverso il decreto del Ministro dell'interno del 31 gennaio 2019 di “modifica del decreto 23 dicembre 2015, recante modalità tecniche di emissione della carta d'identità elettronica”, “al fine di adeguarlo alla normativa dello stato civile, in particolare per quanto attiene alla qualificazione dei soggetti legittimati a presentare agli ufficiali d'anagrafe la richiesta di emissione del documento elettronico in favore di minori di età”. In particolare, con il decreto impugnato è stata sostituita, nel previgente decreto, con riferimento ai soggetti legittimati a richiedere la carta d'identità per i figli, la parola “genitori” con le parole “il padre o la madre, disgiuntamente, o i tutori in caso di minore”. Con il ricorso era stato prospettato che, a fronte della sostituzione della qualifica di genitore con quella di padre e madre nella modulistica, nel software e nel modello di carta elettronica valida per l'espatrio dei minori, nel caso di figli di coppie omogenitoriali sarebbe impedito ai genitori l'esercizio dei diritti e dei doveri genitoriali loro attribuiti dalla legge, con violazione del diritto al rispetto della propria identità sotto il profilo della corretta qualificazione e del diritto a non subire interferenze nelle proprie relazioni familiari, del diritto dei minori a non essere scriminati in relazione all'orientamento sessuale dei genitori nell'esercizio della libertà di circolazione, del diritto al lecito e corretto trattamento dei dati personali, e del principio di tutela del prevalente interesse del minore e di buon andamento dell'Amministrazione.

Il Collegio ha affermato che, essendo oggetto della controversia la modifica, introdotta con il gravato d.m., della qualifica “padre” e “madre”, in luogo del termine “genitore”, nel modulo di domanda e nella carta di identità elettronica del minore, le disposizioni gravate incidono sulla attività di certificazione in relazione alla quale non si ravvisano posizioni di interesse legittimo ma esclusivamente di diritto soggettivo. La carta d'identità, infatti, non può essere qualificata come atto pubblico, del quale ne difettano le caratteristiche sue proprie, ma quale mero certificato amministrativo, in quanto si limita ad attestare la corrispondenza delle generalità e delle sembianze del cittadino ai dati risultanti dagli atti interni dell'ufficio.

Il Tribunale, richiamando la propria precedente giurisprudenza, ha altresì escluso la natura di atto normativo del decreto del Ministro dell'Interno, recante "Modalità tecniche di emissione della carta d'identità elettronica", in quanto volto unicamente a regolamentare l'attività delle autorità pubbliche deputate alla produzione e all'emissione del documento in questione.

Conseguentemente, la richiesta di annullamento di un atto amministrativo, quale il decreto ministeriale impugnato, non sottrae la controversia alla giurisdizione del giudice ordinario, trattandosi di tutela che si ricollega a quella di una posizione di

diritto soggettivo, venendo in rilievo la violazione di norme di relazione, tra le quali, oltre a quelle in materia di certificazioni anagrafiche, quelle in materia di status e di diritto all'identità personale.

Presupposti per l'emanazione del DASPO

Con la sentenza della **Sezione I ter, 20 marzo 2020, n. 3519** il Tribunale ha affrontato il tema dell'emissione di un divieto di accesso alle manifestazioni sportive a seguito della partecipazione del destinatario di un D.A.SPO. alla manifestazione di un partito politico, in occasione della quale questi era stato denunciato per i reati di travisamento e porto di oggetti atti a offendere.

Il Collegio ha affermato, quanto alla natura giuridica del provvedimento impugnato, che il D.A.SPO., pur essendo annoverabile, in generale, nel *genus* delle misure di prevenzione, presenta tuttavia una natura interdittiva atipica, che si correla ad una valutazione di inaffidabilità del soggetto che spetta all'Autorità amministrativa, la quale è chiamata a un apprezzamento discrezionale nel bilanciamento tra il prevalente interesse pubblico alla tutela dell'ordine e della sicurezza dei cittadini e l'interesse privato ad accedere liberamente negli stadi. Pertanto, ad esso non possono ritenersi *sic et simpliciter* applicabili i principi elaborati dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria in materia di misure di prevenzione, non essendo necessario che la Questura motivi l'emissione del provvedimento sulla base di una comprovata pericolosità sociale.

La sentenza ha affermato, inoltre, che, sulla base dell'[art. 6, comma 1, lett. c\), della legge n. 401/1989](#) nella versione vigente all'epoca dei fatti, il D.A.SPO. poteva essere comminato ai soggetti denunciati per uno dei reati richiamati dalla disposizione citata, anche ove posti in essere al di fuori di manifestazioni sportive. Ciò alla luce del chiaro dettato normativo, secondo cui la misura in questione può essere adottata a fronte della commissione di uno dei reati espressamente previsti, "ovvero" per aver preso parte ad episodi di violenza in occasione o a causa di competizioni agonistiche; le condotte di reato richiamate, infatti, sono state ritenute ostative rispetto alla partecipazione alle manifestazioni sportive, che costituiscono una delle più evidenti occasioni in cui gli interessi protetti dalla norma (ordine e sicurezza pubblica) possono essere compromessi.

Accesso agli atti in caso di dati sensibili, sensibilissimi e giudiziari.

Con la sentenza della **Sezione III quater, 16 aprile 2020, n. 3985**, il Tribunale ha annullato un provvedimento di diniego di accesso agli atti e, al contempo, ha dichiarato l'obbligo dell'amministrazione resistente di consentire alla parte ricorrente di prendere visione ed estrarre copia, previo oscuramento dei nominativi e degli eventuali dati sensibili dei controinteressati, di documenti inerenti alla liquidazione del trattamento di fine servizio applicato ai dipendenti in quiescenza della medesima amministrazione. Il Collegio, dopo aver richiamato la disciplina del diritto di accesso anche in rapporto con il diritto alla riservatezza, ha affermato che le necessità dell'istante, tutelate dall'art. 24 Cost., per le quali sono strumentali i documenti di cui viene richiesta l'ostensione, devono essere dallo stesso dimostrate e sono prevalenti rispetto alla tutela della riservatezza.

Fanno eccezione i dati sensibili, sensibilissimi o giudiziari, operando in tal caso il principio del "pari rango", in forza del quale il diritto di accesso può essere esercitato solo se, a seguito di un bilanciamento in concreto degli interessi, la situazione giuridica rilevante sottesa al diritto di accesso risulti di rango almeno pari al diritto alla riservatezza, riferito alla sfera della salute e della vita sessuale dell'interessato. In tal caso, l'accesso viene consentito qualora risulti strettamente indispensabile, quale *extrema ratio* per difendere gli interessi giuridici dell'istante, circostanza che, dallo stesso, deve essere provata.

Accesso civico alla informazioni relative ai centri di accoglienza.

La sentenza della **Sezione I ter, 29 aprile 2020, n. 4381**, si è occupata dell'accesso civico generalizzato alle informazioni relative ai centri di accoglienza per richiedenti asilo e titolari di protezione ai sensi dell'art. 9 e 11 del d.lgs. 142/2015, riguardanti, in particolare, la tipologia della struttura, la denominazione dell'ente gestore, la capienza della struttura, il numero delle presenze, la disciplina seguita per l'affidamento della gestione del contratto in essere e i costi maturati a carico dell'ente appaltante per la gestione di ogni singolo centro.

Il Collegio ha ritenuto necessario verificare, in base ai principi giurisprudenziali in materia, la preordinazione della richiesta alla tutela di un interesse generale, dovendo tale tipologia di accesso essere utilizzata solo per evidenti ed esclusive ragioni di salvaguardia di interessi propri della collettività generale dei cittadini, non anche a favore di interessi riferibili, nel caso concreto, a singoli individui od enti associativi particolari.

Tanto premesso, la sentenza ha ritenuto accoglibile l'istanza, avuto riguardo alla natura di fondazione dell'ente ricorrente e della sua area di intervento, consistente nel

trattamento, elaborazione e raccordo di dati attraverso un lavoro di *data journalism*, quale fonte d'informazione riconosciuta dai media nazionali ed esteri, dalla classe politica e dai cittadini. In particolare, ha affermato che la raccolta di informazioni nell'ambito di un progetto di un osservatorio sull'accoglienza di migranti, richiedenti asilo e rifugiati in Italia, basato su dati amministrativi ufficiali al fine di mettere a disposizione di tutti gli interessati informazioni affidabili, controllate e aggiornate, può costituire il riferimento per la conoscenza scientifica e il pubblico dibattito, che pertanto giustifica il tipo di controllo cui mira la tipologia di accesso azionata.

Per converso, la strumentalità rispetto all'interesse pubblico non è stata ravvisata, invece, in ordine alle partite iva ed ai codici fiscali degli enti gestori delle strutture di accoglienza, la cui conoscenza potrebbe essere volta a soddisfare interessi, anche concorrenti, di tipo privato.

Espropriazione. Presupposti per l'applicazione dell'istituto dell'acquisizione sanante di cui all'art. 42 bis DPR 327/2001.

La sentenza della **Sezione II bis, 1 giugno 2020, n. 5760**, ha chiarito che l'istituto dell'acquisizione sanante, di cui all'art. 42 bis, d.P.R. n. 327/2001, non trova applicazione all'utilizzo di immobili da parte della P.A. per la realizzazione di opere pubbliche su aree oggetto di atto unilaterale d'obbligo alla cessione gratuita da parte della proprietà, stante la causa negoziale e consensuale del trasferimento che impedisce di poter considerare sussistente il presupposto dell'utilizzazione senza titolo del bene dal quale l'applicazione dell'art. 42 bis dipende. Il Collegio ha chiarito che non si verte in tema di utilizzazione senza titolo del bene privato nel caso di immissione in possesso del fondo da parte della P.A. stessa a seguito di un atto d'obbligo che espressamente aveva espresso il suo assenso all'anticipata consegna all'Amministrazione delle aree in questione, ma di un'utilizzazione titolata della stessa, che rendeva entrambe le parti obbligate a concludere la vicenda traslativa nelle forme opportune (avendo riguardo all'interesse della parte cedente ad ottenere la trascrizione dell'acquisto così da adeguare la situazione di diritto del proprio bene immobile), ma non legittima il privato ad esigere l'apertura di un procedimento ex art. 42 bis del d.P.R. n. 327/2001, la cui applicazione consentirebbe al proprietario di conseguire un'ingiusta locupletazione, corrispondente alla corresponsione del valore dell'area (con le relative maggiorazioni a titolo risarcitorio), a fronte di un'obbligazione alla cessione gratuita, da lui stesso assunta, e che, dopo aver consentito all'occupazione dell'area, ha concorso a non onorare.

Diritto di accesso ai “codici sorgente” che gestiscono e generano il software relativo ad una prova concorsuale.

La sentenza della **Sezione III bis, 30 giugno 2020, n. 7370**, ha accolto il ricorso volto ad ottenere, in applicazione della legge n. 241 del 1990, l’ostensione dei “*codici sorgente*” che hanno gestito e generato il *software* relativo allo svolgimento della prova scritta di una procedura concorsuale. Il c.d. “codice sorgente” di un *software* è rappresentato dal testo di un algoritmo di calcolo scritto in un linguaggio di programmazione volto a definire il flusso di esecuzione del programma. Si tratta, in particolar modo, di una sequenza articolata di tutti i dati e di tutti i comandi per mezzo dei quali il programmatore struttura il *software* e ne consente l’esecuzione, determinandone in concreto le modalità di funzionamento. A giudizio del Collegio, i codici sorgente possono essere qualificati come documenti amministrativi o, comunque, come una loro rappresentazione informatica. L’art. 22, lett. d), della l. n. 241 del 1990 reca una nozione particolarmente estesa dell’atto amministrativo informatico, che tiene, pertanto, conto della sostanziale valenza amministrativa del documento, piuttosto che della sua provenienza, atteso che è specificatamente previsto che sono ricompresi nella relativa nozione anche gli atti di natura privata quanto alla relativa disciplina sostanziale che, tuttavia, si inseriscono e utilizzano nell’ambito e per le finalità di attività a rilevanza pubblicistica, ossia gli atti funzionali all’interesse pubblico. Vi sono, inoltre, ricompresi gli atti cd. endoprocedimentali e gli atti cd. interni. Nel caso di specie, il programma utilizzato dall’Amministrazione resistente ha svolto compiti di acquisizione, di custodia e di condivisione di dati, comportandosi come un “recettore-intermediario”, veicolando e raccogliendo quesiti e risposte. Il codice sorgente di un programma informatico ben può essere dunque rappresentato come un “contenitore vuoto”, un mero supporto che recepisce dati inseriti dal programmatore ed originati *aliunde*. La natura neutra dell’algoritmo di un programma non si presta dunque ad essere imbrigliata in una regola generale atta a stabilire, in modo assoluto, se tali contenuti siano o meno accessibili, dovendosi invece procedere con una verifica, in concreto e caso per caso, sui contenuti delle istruzioni ivi contenute al fine di appurare se le stesse siano riferibile ad attività di pubblico interesse. Il ruolo ricoperto dal programma informatico si inquadra in un contesto di indubbia rilevanza pubblicistica, quale è quello rappresentato dallo svolgimento di un pubblico concorso.

Il Collegio ha stabilito che, aderendo ad una tesi che ritenesse preclusivo l’accesso ai codici sorgente, che del *software* costituiscono la fonte, si finirebbe per legittimare l’oscuramento di rilevanti porzioni di attività amministrativa afferenti alla gestione di

pubblici concorsi, con evidente *vulnus* del principio di trasparenza. Si produrrebbe, in sostanza, un'insostenibile situazione di "doppio binario" dove nei concorsi gestiti con l'ausilio di strumenti informatici la regola della trasparenza avrebbe una portata ridotta rispetto alle procedure concorsuali tradizionali.

Requisiti per la concessione della cittadinanza italiana

La sentenza della **Sezione I ter, 7 luglio 2020, n. 7846**, ha esaminato il caso di un richiedente la cittadinanza italiana affetto da gravi ed irreversibili patologie, che ne hanno determinato l'interdizione, il riconoscimento dell'invalidità permanente totale e l'inabilità lavorativa, con necessità di assistenza continua; la richiesta di concessione della cittadinanza italiana era stata rifiutata dall'amministrazione resistente a causa dell'assenza del requisito reddituale, in quanto il ricorrente percepiva esclusivamente l'indennità di accompagnamento. La sentenza ha affermato, al riguardo, che il requisito reddituale – la cui *ratio* risposa sull'esigenza che il cittadino sia in grado di soddisfare i doveri di solidarietà economica e sociale che derivano dall'appartenenza alla comunità nazionale - non è fissato in maniera rigida dal legislatore ed è stato conseguentemente e "convenzionalmente" individuato dall'amministrazione prendendo a riferimento il reddito prescritto dall'art. 3 del d.l. 25.11.1989, n. 382, convertito in l. 25.1.1990, n. 8, confermato dall'art. 2, comma 15, l. 28.12.1995, n. 549, per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria.

Tuttavia, l'utilità e la legittimità del criterio, secondo il Tribunale, vengono meno se, come nel caso di specie, l'amministrazione pretenda di applicarlo a soggetti che versano in differenti condizioni e che pertanto non sono equiparabili fra di loro. Infatti, per dare concretezza al portato dell'art. 3 Cost. comma 2, letto in combinato disposto con gli artt. 38 e 53 Cost. e, dunque, per superare gli ostacoli che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, l'amministrazione deve valutare diversamente l'attitudine a produrre reddito del disabile rispetto a quella del soggetto abile al lavoro. Pertanto, il provvedimento impugnato è stato ritenuto illegittimo, in quanto ha escluso il possesso in capo all'istante del necessario requisito reddituale, utilizzando il suddetto criterio rigido e perciò inapplicabile in via automatica al caso del ricorrente.

Accesso agli atti della procedura per il reclutamento di personale infermieristico indetta dalla Protezione civile.

La sentenza della **Sezione I quater, 20 luglio 2020, n. 8369**, ha affrontato la questione dell'accesso agli atti della procedura indetta dalla Protezione civile per il reclutamento di 500 infermieri volontari per contrastare l'emergenza Covid-19. La Sezione ha evidenziato, in primo luogo, che l'istanza in esame doveva essere qualificata come accesso "tradizionale", di cui alla legge n. 241 del 1990, avendo gli istanti fatto esclusivo riferimento a tale disciplina e ai suoi elementi sostanziali, senza che la richiesta potesse dunque essere interpretata come domanda di accesso civico generalizzato; ha quindi rilevato che l'istanza aveva ad oggetto una pluralità di informazioni contenute in una banca-dati, relative ad un numero molto elevato (9500) di soggetti e aventi peraltro natura personale, che l'Amministrazione stessa avrebbe dovuto elaborare, espungendo il nominativo degli infermieri reclutati e collegando, per gli altri, i nominativi e i recapiti. Di conseguenza, la sentenza ha concluso per il rigetto del ricorso, atteso che l'esercizio del diritto di accesso nella specie presupponeva un inammissibile *facere* da parte dell'Amministrazione, consistente in una complessa e articolata elaborazione dei dati conoscitivi, necessari per l'individuazione del contenuto dei documenti amministrativi richiesti o per la loro formazione, tenuto altresì conto che le informazioni richieste – che l'Amministrazione resistente avrebbe dovuto elaborare in un documento di cui concedere l'ostensione – contenevano dati personali dei soggetti partecipanti, con la conseguenza che il loro trattamento per una finalità differente avrebbe richiesto, ai sensi dell'art. 5 del Reg. UE 679/2016, l'acquisizione del consenso dei soggetti coinvolti.

Accesso civico ai verbali del Comitato Tecnico Scientifico, nominato ai sensi dell'art. 2 dell'O.C.D.P.C. n. 360/2020.

La sentenza della **Sezione I quater, 22 luglio 2020, n. 8615**, ha ritenuto illegittimo il diniego opposto dal Dipartimento della Protezione Civile all'istanza di accesso civico generalizzato, proposta ai sensi dell'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013, finalizzata all'ostensione dei verbali del Comitato Tecnico Scientifico nominato per l'emergenza Covid. Il rigetto era stato motivato sul presupposto che detti verbali sarebbero sottratti all'accesso ai sensi dell'art. 5-bis, comma 3, del decreto legislativo n. 33/2013 e dell'art. 24, comma 1, della L. n. 241/1990, quali "pareri prodromici all'adozione di atti amministrativi generali, o subordinatamente di atti normativi, di pianificazione e programmazione". Il Collegio, pur riconoscendo la natura di atti endoprocedimentali dei verbali richiesti, in quanto prodromici all'emanazione dei DD.P.C.M., al fine di dettare le misure necessarie ad evitare la diffusione del virus Covid-19 sull'intero territorio nazionale, purtuttavia, i suddetti provvedimenti presidenziali, così come i presupposti pareri adottati dal Comitato tecnico scientifico, non possono essere

qualificati come atti normativi sottratti all'accesso in base all'art. 24, comma 1, della legge n. 241/1990 e dell'art. 1, comma 1 del D.P.C.M. n. 143/2011, in quanto privi del requisito dell'astrattezza e della capacità di innovare l'ordinamento giuridico. Ne ha altresì escluso la natura di atti amministrativi generali - con i quali hanno in comune unicamente la caratteristica della generalità dei destinatari -, del pari sottratti alla disciplina dell'accesso non per intrinseche esigenze di "segretezza", quanto piuttosto perché la legge assicura agli atti amministrativi generali e agli atti di pianificazione particolari forme di pubblicità e trasparenza. Quanto ai DD. P.C.M., il T.A.R. ne ha evidenziato la peculiare atipicità, che si connota da un lato per caratteristiche ben più assonanti con le ordinanze contingibili e urgenti (quali, ad esempio, gli stessi interventi di profilassi igienico-sanitaria a contenuto generale attuabili con decreto del Ministro della Sanità), in quanto si tratta di provvedimenti adottati sulla base di presupposti assolutamente eccezionali e temporalmente limitati che, a differenza degli atti amministrativi generali *tout court*, consentono di derogare all'ordinamento giuridico anche imponendo, come nel caso in esame, obblighi di fare e di non fare, ma dalle quali si differenziano per la carenza del presupposto della "contingibilità", atteso che i D.P.C.M. in questione riproducono contenuti già dettagliatamente evidenziati nei presupposti decreti legge attributivi del relativo potere di emanazione. La sentenza ha precisato, infine, che l'Amministrazione aveva opposto all'ostensione dei richiamati verbali solo motivi "formali" riguardanti la qualificazione degli stessi come "atti amministrativi generali", ma non ragioni sostanziali attinenti ad esigenze oggettive di segretezza o comunque di riservatezza degli stessi al fine di tutelare differenti e prevalenti interessi pubblici o privati, tali da poter ritenere recessivo l'interesse alla trasparenza rispetto a quello della riservatezza.

Trattamento dei crediti tributari e contributivi ai sensi dell'art. 182 *ter* della legge fallimentare. Legittimazione all'accesso documentale.

La sentenza della **Sezione II *ter*, 27 luglio 2020, n. 8753**, ha affermato che lo speciale procedimento previsto dall'art. 182 *ter* della Legge fallimentare, rubricato "*Trattamento dei crediti tributari e contributivi*", dopo la riformulazione operata dall'art. 1, comma 81, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, a seguito della sentenza 7 aprile 2016 (C-546/2014) della Corte di Giustizia dell'Unione europea, non costituisce un "procedimento tributario" diretto all'accertamento della pretesa, in relazione al quale opererebbero le peculiari regole sull'accesso di cui all'art. 24, comma 1, lettera b), della Legge n. 241/1990, bensì un procedimento che presuppone il già intervenuto accertamento del credito tributario, finalizzato alla sua soddisfazione, in ipotesi anche

soltanto parziale o dilazionata nel tempo, secondo uno schema analogo a quello della “transazione fiscale”. La norma citata disciplina il sub procedimento (ormai obbligatorio) che il soggetto (che presenta un piano di concordato, ai sensi degli articoli 160 e ss. della stessa Legge fallimentare, o un accordo di ristrutturazione dei debiti, ai sensi dell’art. 182 *bis*) deve necessariamente attivare, qualora sia debitore anche nei confronti dell’Erario, per proporre il pagamento, parziale o anche dilazionata, dei tributi e dei relativi accessori amministrati dalle agenzie fiscali, nonché dei contributi amministrati dagli enti gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatorie e dei relativi accessori. Per quanto qui di rilievo, il primo comma della norma detta una compiuta disciplina sui criteri alla luce dei quali deve essere presentata (dal debitore) e valutata (dall’ufficio) la proposta di accordo sui debiti tributari annessa al piano di concordato. Il secondo comma, invece, regola le modalità operative della presentazione della proposta e gli adempimenti conseguenti, anche ai fini dell’integrazione con la procedura concorsuale in atto. Il terzo comma, poi, prevede che “*Relativamente al credito tributario complessivo, il voto sulla proposta concordataria è espresso dall’ufficio, previo parere conforme della competente direzione regionale, in sede di adunanza dei creditori, ovvero nei modi previsti dall’articolo 178, quarto comma*” (vale a dire a distanza, entro il termine previsto).

La tesi per cui l’Agenzia delle Entrate, in sede concordataria, agirebbe come creditore, sia pure speciale, *iure privatorum*, compiendo valutazioni che esulano dai canoni di giudizio dell’attività amministrativa tributaria, è infondata e delinea un atteggiarsi dell’azione amministrativa che non trova riconoscimento nell’ordinamento giuridico. Già l’esame delle pertinenti norme positive (art. 182 *ter* Legge fallimentare, oggi rubricato “*Trattamento dei crediti tributari e contributivi*” e non più “*Transazione fiscale*”) conduce ad escludere che la decisione dell’Amministrazione possa fondarsi sul libero apprezzamento dei suoi funzionari. L’art. 182 *ter* citato, invero, indica i criteri economici, da rispettare nella proposta, per la possibilità di soddisfacimento del credito erariale in misura non inferiore a quello ricavabile in sede di liquidazione, il cui esame e la cui ponderazione specifica, pertanto (insieme alle altre valutazioni di cui alle circolari in materia, emanate dalla stessa Agenzia), costituiscono attività doverosa e parametro di legittimità dell’azione amministrativa di valutazione della proposta stessa. Detto parere, peraltro, non è atto meramente interno (il che, comunque, non osterebbe alla sua accessibilità, ai sensi dell’art. 22 della Legge n. 241/1990), bensì integra la forma, legislativamente prevista, della necessaria motivazione del voto del creditore pubblico sulla proposta di concordato con annesso “trattamento del credito tributario”, che può infatti essere legittimamente espresso soltanto ove conforme al parere stesso. L’ordinamento non conosce ipotesi in cui l’azione amministrativa possa effettivamente ritenersi libera al pari di quella dei soggetti privati, in quanto nessuna scelta amministrativa potrebbe mai legittimamente essere sorretta da finalità individuali/egoistiche (che invece possono, all’occorrenza, determinare l’azione dei privati). Quanto sopra vale anche allorché alla P.A. sia attribuita la facoltà di

esprimersi tramite mero “voto” (che peraltro, non a caso, la Legge fallimentare impone conforme ad un parere tecnico) ed è tanto più vero, nella fattispecie, ove si consideri che, ai sensi degli articoli 174 e ss. della stessa Legge, prima dell’espressione del voto, il debitore ha la possibilità di conoscere, anche – e persino – dai creditori privati, riuniti nell’adunanza, le ragioni per le quali non sono ritenute ammissibili o convenienti le proposte di concordato e di controdedurre al riguardo (cfr. art. 175 “*Discussione della proposta di concordato*”). L’attività valutativa di cui all’art. 182 *ter* della Legge Fallimentare non può definirsi libera come quella di un qualsiasi creditore, rientrando *de plano* nell’esercizio di pubbliche funzioni attinenti alla tutela del credito tributario, che è materia di rilevante interesse per la collettività, non soltanto in generale, bensì anche, a maggior ragione, con riguardo alle speciali procedure dedicate alle imprese in crisi. Il collegio ha, quindi, concluso nel senso che gli atti richiesti dalla ricorrente erano pienamente accessibili, in quanto formati e detenuti dalla Pubblica Amministrazione nell’ambito di uno specifico procedimento riguardante la ricorrente medesima, avente ad oggetto attività di pubblico interesse e puntualmente disciplinato dalla legge.

13. GIURISDIZIONE

Giurisdizione in ordine alle controversie concernenti i contratti sportivi.

Con la sentenza della **Sezione I *ter*, 22 gennaio 2020, n. 822**, il Collegio ha affermato che la domanda di accertamento dell’invalidità del contratto professionistico sportivo, stipulato tra una società di calcio e un calciatore professionista, rientra nella giurisdizione dell’autorità giudiziaria ordinaria. Il T.A.R. ha, in primo luogo, ripercorso i tratti essenziali del sistema di tutela, come delineato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 49/2011 e con la più recente n. 160/2019, secondo cui la giustizia sportiva ha cognizione delle sole controversie in cui si discuta dell’applicazione delle regole sportive, mentre quella statale è chiamata a risolvere quelle che presentano una rilevanza per l’ordinamento generale, concernendo la violazione di diritti soggettivi o interessi legittimi; ha altresì evidenziato che, nell’ambito di tale sistema, il contenzioso che concerne diritti soggettivi disponibili di contenuto patrimoniale è attribuito, secondo le regole ordinarie di riparto delle giurisdizioni, all’A.G.O.

Nella specie, posto che la domanda giudiziale concerneva la validità del contratto professionistico con riferimento alla simulazione della data e alla violazione delle norme imperative che impedirebbero la percezione del pagamento, investendo quindi questioni di stampo prettamente civilistico, relative alla validità ed efficacia del contratto stipulato, la Sezione ha affermato la sussistenza della giurisdizione del

giudice ordinario, in base agli articoli 2 e 3 del decreto legge 19.8.2003, n. 220, e dell'articolo 133, co. 1, lett. z), c.p.a., il quale ultimo, riprendendo il contenuto degli altri due articoli citati, attribuisce al giudice ordinario le controversie inerenti i rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti.

Contributi per il funzionamento dell'Autorità. Giurisdizione.

La sentenza della **Sezione I, 14 luglio 2020, n. 8029**, ha affrontato il tema della natura dei contributi per il funzionamento dell'AGCM, disciplinati dall'art. 10, comma 7 ter, della l. n. 287/90. Ha rammentato la decisione che la natura tributaria dei contributi in questione, seppur con riferimento a quelli spettanti all'Autorità di Vigilanza sui lavori pubblici era stata già affermata dalla Corte Costituzionale con la sentenza 20 giugno 2007 n. 256 sul presupposto che tali contributi sono riconducibili alla categoria delle entrate tributarie statali, di cui soddisfano i principali requisiti, in quanto sono imposti in base alla legge e sono connessi ad una particolare situazione in cui i soggetti obbligati si vengono a trovare per effetto dell'attività dell'ente, per supportare le spese necessarie a consentire l'esercizio dell'attività istituzionale dell'Autorità, che si caratterizza per la doverosità della prestazione, il collegamento di questa ad una pubblica spesa ed il riferimento ad un presupposto economicamente rilevante. Analoghe argomentazioni sono state espresse nella sentenza della Corte Costituzionale 14 dicembre 2017 n. 269, che, sia pure incidentalmente, ha affermato che il contributo obbligatorio dovuto all'AGCM, in base alla nuova normativa, ha natura tributaria, consistendo in una prestazione patrimoniale, destinata a una spesa pubblica, imposta dalla legge a favore della medesima Autorità con carattere coattivo che prescinde da qualsiasi rapporto sinallagmatico con l'Autorità alla quale è dovuto, indipendentemente dal fatto che il contribuente sia stato destinatario dei poteri dell'ente o abbia beneficiato della sua attività.

Procedura di mobilità del personale ATA e riparto di giurisdizione.

La sentenza della **Sezione III bis, 22 luglio 2020, n. 8536**, ha dichiarato l'inammissibilità - per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo - del ricorso volto all'annullamento del provvedimento inerente la procedura di mobilità del personale ATA nel territorio nazionale, rientrando questa nella sfera di conoscibilità del giudice ordinario. Il Collegio ha evidenziato che, a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, sono riconosciuti quali atti di "macro-organizzazione"

aventi pertanto natura di diritto pubblico, solamente quegli atti tassativamente indicati dall'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, ai quali non può ricondursi l'ordinanza ministeriale che regola annualmente le procedure di mobilità.

La sentenza, anzitutto, ha evidenziato che, nella gestione delle procedure di mobilità dei pubblici dipendenti, non residua alcun potere autoritativo di natura pubblicistica dell'amministrazione che, invero, agisce in qualità di datore di lavoro. In secondo luogo, poi, il d.lgs. n. 267 del 1994, al comma sesto dell'articolo 462 sui trasferimenti a domanda, delimita il raggio di azione dell'ordinanza ministeriale con la quale è possibile, esclusivamente, stabilire *“il termine per la presentazione delle domande, i documenti che gli aspiranti debbono produrre a corredo delle domande stesse e gli adempimenti propri del provveditore agli studi”*, mentre il resto della disciplina sulla mobilità è attratta nell'ambito della contrattazione collettiva, così come previsto non solo dal richiamato d.lgs. n. 297 del 1994 ma anche dal combinato disposto di cui agli artt. 2, comma 2, e 40, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Cessazione dalla carica di un membro togato del CSM a seguito di collocamento a riposo per raggiunti limiti di età.

La decisione della **Sezione I, 13 novembre 2020, n. 11814**, ha affrontato, in via preliminare, la questione di giurisdizionale in ordine al giudice competente a conoscere della legittimità della delibera del Consiglio Superiore della Magistratura che aveva dichiarato la cessazione dalla carica di componente dell'Organo di un membro togato, a seguito di collocamento a riposo per raggiunti limiti di età. Richiamata la giurisprudenza in materia di elezioni amministrative, secondo cui l'ordinario riparto della giurisdizione sulla base del criterio del doppio binario trova applicazione nel senso della devoluzione al giudice ordinario delle controversie afferenti questioni di ineleggibilità, decadenza e incompatibilità dei candidati (concernenti diritti soggettivi di elettorato), mentre appartengono alla giurisdizione del giudice amministrativo le questioni afferenti alla regolarità delle operazioni elettorali, in quanto relative a posizioni di interesse legittimo, il Collegio ha evidenziato che nel caso sottoposto al suo esame non si verteva in un'ipotesi di ineleggibilità, incompatibilità o decadenza in senso proprio nello svolgimento del mandato, atteso che il potere esercitato dal Consiglio Superiore della Magistratura nei confronti del ricorrente doveva ricondursi nell'ambito delle attività di verifica amministrativa della sussistenza dei requisiti necessari per il mantenimento della carica, ivi compresi quei requisiti che costituiscono un *prius* logico del diritto di elettorato passivo. La decisione, quindi, ha escluso la configurabilità di un interesse legittimo in capo al ricorrente, in quanto, una volta

conclusa la fase elettorale, gli eletti in seno al C.S.M. godono di una posizione di diritto soggettivo al mantenimento del *munus*, con la conseguente esistenza della giurisdizione del giudice ordinario anche in relazione a una vicenda che riguarda la pronuncia di cessazione dalla carica per collocamento a riposo del magistrato.

14. PROCESSO AMMINISTRATIVO

Interessi diffusi e interessi collettivi. Legittimazione ad impugnare atti amministrativi e nozione di effettiva rappresentatività.

La sentenza della **Sezione II, 3 febbraio 2020, n. 1408**, ha ribadito il consolidato principio giurisprudenziale che “il sistema di tutela giurisdizionale amministrativa ha il carattere di giurisdizione soggettiva e non di difesa dell’oggettiva legittimità dell’azione amministrativa, alla stregua di un’azione popolare, e non ammette, pertanto, un ampliamento della legittimazione attiva al di fuori dei casi espressamente previsti dalla legge”.

Con specifico riguardo al tema della tutela degli interessi collettivi espressi da soggetti esponenziali sorti in modo spontaneo, come i comitati, è necessaria, ai fini della legittimazione, l’effettiva rappresentatività del soggetto, riferita ad una determinata categoria organizzata, in assenza di un’espressa previsione legislativa che direttamente riconosca legittimazione a determinati soggetti: la suddetta caratteristica consente di “passare” dagli interessi diffusi (comuni a tutti gli individui di una certa formazione sociale non organizzata, che non si prestano ad essere tutelati in sede giurisdizionale, salve le ipotesi di azione popolare legislativamente previste) agli interessi collettivi, ovvero interessi che hanno come portatore un ente esponenziale di un gruppo non occasionale. A tal fine, vanno considerati specifici indici rivelatori della rappresentatività, vale a dire: a) la finalità di protezione dell’interesse collettivo quale scopo cui è preordinata l’attività dell’ente in base alle finalità statutarie; b) la struttura organizzativa stabile, tale da consentire al soggetto di svolgere con continuità la propria attività a protezione dell’interesse collettivo; c) la *vicinitas*, ovvero la “prossimità” tra l’interesse che si assume leso e la finalità statutaria dell’ente”; d) una significativa continuità nel tempo della situazione, dovendosi escludere il caso del comitato che nasca in funzione dell’impugnativa di singoli atti e provvedimenti.

Sulla compatibilità del giudicato di pagamento di una somma a titolo di obbligazione civile con il regime della liquidazione concorsuale di un Ente

pubblico ex art. 3 del DL 195/2009, nel testo risultante dalla conversione nella legge 26/2010, che, pur avviata in un tempo anteriore al giudizio di esecuzione, non è stata dedotta in quest'ultima sede.

Con la sentenza della **Sezione II ter, 25 febbraio 2020, n. 2482**, il Collegio ha riaffermato l'orientamento formatosi in ordine ad altro genere di procedure concorsuali di liquidazione, secondo il quale l'intervenuto stato di dissesto (nelle fattispecie considerate ai sensi degli artt. 246 ss., d.lg. 18 agosto 2000 n. 267) non preclude l'ammissibilità del giudizio di ottemperanza ad una sentenza di condanna della PA, spettando poi alla gestione straordinaria di liquidazione ogni ulteriore provvedimento relativamente alla dovuta ammissione di detta somma alla massa passiva e, quindi, l'inserimento nel bilancio relativo al piano di rientro dall'indebitamento pregresso.

La sentenza ha altresì esaminato il rapporto tra il giudizio di ottemperanza e la sospensione delle procedure esecutive di cui all'art. 243 *bis* TUEL, riconoscendo la riconducibilità del giudizio di ottemperanza al novero di queste ultime, ma ha ritenuto la sospensione dell'"azione", ovvero della procedibilità o dell'ammissibilità del ricorso nella fase anteriore alla conclusione del giudizio medesimo con la nomina del commissario ad acta: una volta intervenuta la nomina e il conseguente insediamento del commissario, l'azione di esecuzione è consumata – sul versante processuale – e dunque non v'è alcun presupposto per sospenderla, residuando solo la fase dell'adempimento di un obbligo definitivamente accertato, quanto *all'an* ed alle sue modalità.

Tale principio trova applicazione con riguardo anche al caso in esame da parte della Sezione, che, all'uopo, ha evidenziato l'evidente identità strutturale tra le procedure di liquidazione collettiva di cui agli artt. 246 e ss. del dlgs. 267/2000 e quelle disciplinate dalla normativa speciale di cui all'art. 3 del DL 195/2009, nel testo risultante dalla conversione nella legge 26/2010.

La fase processuale introdotta con l'incidente di esecuzione riguarda modalità dell'adempimento dell'obbligazione e dunque attiene ad un momento successivo alla conclusione del giudizio (che presuppone). Così, il rapporto con l'eventuale intervenuto avvio di una procedura di riequilibrio finanziario (che dipende dall'Ente che lo stesso Commissario ad acta rappresenta) deve risolversi sul piano del merito dell'azione amministrativa, mediante adozione delle più opportune misure operative. Sotto questo profilo, pertanto, non sussistono i presupposti per sospendere l'attività del Commissario ad acta, che dovrà curare l'adozione degli atti necessari all'inserimento nel piano di accertamento della massa passiva delle somme relative al giudicato, fermo restando che il pagamento del debito resterà condizionato, quanto

alle modalità, ai tempi ed all'eventuale riduzione delle somme dovute in conseguenza del piano di liquidazione e alla disciplina dell'estinzione della massa passiva (soprattutto in rapporto ai criteri di priorità tra i crediti).

In tema di “abuso del processo”.

Con la sentenza della **Sezione II *quater*, 6 maggio 2020, n. 4742**, il Tribunale, pronunciandosi su un ricorso proposto avverso l'aggiudicazione di un servizio pubblico locale da parte dell'operatore economico classificatosi al quinto posto della graduatoria, ha affermato che “il motivo di ricorso inteso ad impugnare la scelta di affidare il servizio con gara” operata in asserita violazione dell'art. 34, comma 20, del d.l. n. 179 del 2012 “non può essere proposto dal concorrente che abbia invece scelto di partecipare a tale gara, con l'intento di aggiudicarsela. Difatti, tale motivo realizza una forma di abuso del processo”. Con tale decisione, dopo aver ricostruito i tratti generali della figura dell'abuso del diritto quale “figura di generale applicazione nel nostro ordinamento giuridico, fino a coinvolgere l'esercizio stesso del diritto di difesa nell'ambito del processo (Cass. S. U. n. 23726/07; Cons. Stato, sez. V, n. 656/12) quando esso si riveli difforme dal canone di buona fede e correttezza al quale sono improntati i rapporti tra i consociati”, è stato messo in rilievo che, nella specie, si vorrebbe «far valere l'illegittimità non del bando o dell'aggiudicazione in quanto viziata nel procedimento, ma della scelta stessa di indire la gara, quando, invece, la posizione giuridica attiva che si è esercitata con la partecipazione ad essa, e di cui il processo dovrebbe essere il prolungamento, era nel senso di ottenere soddisfazione proprio grazie alla procedura concorsuale. Si tratta, cioè, di un “esercizio dell'azione in forma eccedente o deviante rispetto alla tutela attribuita dall'ordinamento”». Infatti, quando il vizio denunciato è prospettato come radicale illegittimità di bandire la gara, allora esso presuppone inevitabilmente che il diritto stesso di partecipazione fosse fin dall'origine afflitto dal vizio, perché tale diritto, se si fosse seguita la legge, non avrebbe potuto nascere (il bando, in assenza della relazione, non avrebbe potuto essere adottato).

La conclusione raggiunta dal Collegio è stata che il processo, nel quale si invoca il vizio, risulta deviato dal suo fine di tutelare posizioni giuridiche conformi alla legalità, e poggia su un interesse strumentale che diviene per ciò stesso di mero fatto, al pari di quello che avrebbe l'operatore economico rimasto estraneo alla gara, e interessato a che essa venga nuovamente bandita. Tale giudizio è perciò frutto di un abuso del

diritto, con il quale la parte soccombente arreca un grave pregiudizio all'aggiudicatario in violazione dei doveri di buona fede e correttezza, perché impiega il processo in una direzione contraddittoria rispetto al diritto sottostante ivi azionato, venendo meno all'obbligo di coerenza dell'insieme delle condotte e strategie volte al soddisfacimento del proprio interesse giuridico.

Limiti al giudizio di ottemperanza del giudicato civile.

La decisione della **Sezione I bis, 27 maggio 2020, n. 5587**, ha affermato che, mentre in sede di esecuzione di sentenze amministrative, il giudice dell'ottemperanza può "riempire" gli spazi vuoti lasciati dal giudicato ed adottare statuizioni simili a quelle del giudizio di cognizione, un analogo potere integrativo non sussiste nel caso di ottemperanza alle sentenze rese dal Giudice Ordinario, in quanto al Giudice Amministrativo è inibito arricchire, integrare o specificare il giudicato civile con una "formazione progressiva" dello stesso, laddove le decisioni da ottemperare siano state rese da un plesso giurisdizionale diverso da quello amministrativo. Ne deriva che, nel caso anzidetto, l'azione del giudice dell'ottemperanza rimane contenuta nell'ambito di un'attività meramente esecutiva del *decisum* del giudice ordinario, che si pone come un limite particolarmente stringente nel disposto della pronuncia azionata, non potendone precisare il contenuto mediante ulteriore attività cognitoria intesa a definirne l'effetto conformativo.

Inammissibilità del ricorso per carenza di interesse ad agire.

La sentenza della **Sezione III quater, 10 luglio 2020, n. 7932**, ha dichiarato l'inammissibilità per carenza di interesse del ricorso di un'impresa che aveva presentato un'offerta economica superiore al prezzo base di procedura e che, per tale ragione, non potendo conseguire l'aggiudicazione della gara, non avrebbe tratto alcuna utilità sostanziale dall'eventuale accoglimento del gravame.

Il Collegio ha osservato che, per giurisprudenza costante, in tutti i procedimenti concorsuali, ivi comprese le procedure per l'affidamento degli appalti pubblici, per avere interesse alla contestazione delle operazioni di gara, quando ovviamente non si tratta della caducazione dell'intera procedura, deve risultare, almeno in modo plausibile, che il ricorrente è in grado di soddisfare la pretesa sostanziale fatta valere

mediante il conseguimento del bene della vita perseguito, per cui occorre che sia verificata la c.d. prova di resistenza sui risultati alternativi utili conseguibili in caso di accoglimento dell'impugnativa, in mancanza del quale il ricorso risulta inammissibile per carenza di interesse.

15. GIUSTIZIA SPORTIVA

Limiti del sindacato del giudice amministrativo in materia di giustizia sportiva.

Con la sentenza della **Sezione I ter, 15 luglio 2020, n. 8112**, il T.A.R. ha respinto i ricorsi presentati avverso la decisione del Collegio di Garanzia dello Sport presso il C.O.N.I., in ordine all'organizzazione e agli esiti del campionato di calcio della stagione sportiva 2019/2020. La Sezione, premesso che, a fronte dell'autonomia riconosciuta all'ordinamento sportivo (ribadita, da ultimo, dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 160/2019), il sindacato sull'azione delle Federazioni sportive è ammissibile solo nella misura in cui la stessa incida su questioni di peculiare rilievo per l'ordinamento giuridico nazionale, ha ritenuto che il vaglio del giudice amministrativo deve limitarsi al riscontro dei vizi di manifesta illogicità ed irragionevolezza, non ravvisabili nella specie, in quanto le scelte operate dalla F.I.G.C. con la delibera impugnata, dapprima in sede sportiva e poi innanzi al giudice amministrativo, rappresentano l'esito di un percorso di carattere "procedimentale", nell'ambito del quale è stata effettuata una valutazione ponderata dello stato del campionato, dei rischi connessi all'emergenza sanitaria, di carattere oltremodo eccezionale, e dei costi da dover sostenere per rispettare i rigidi protocolli sanitari per prevenire la diffusione del Covid-19, che si presenta ragionevole e proporzionata rispetto alla situazione contingente.

16. ORDINANZE DI RIMESSIONE ALLA CORTE COSTITUZIONALE

Azioni di responsabilità degli organi straordinari bancari e preventiva autorizzazione della Banca d'Italia.

Con la sentenza non definitiva **10 febbraio 2020, n. 1770**, la **Sezione II bis** ha dichiarato rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 9, del d.lgs. 1 settembre 1993, n. 385 (t.u.b.), nella

parte in cui subordina la proposizione delle azioni civili nei confronti dei commissari straordinari alla preventiva autorizzazione della Banca d'Italia, per contrasto con gli articoli 3, 24, 28, 47, 97, 101, 102, 103, 111, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché per contrasto con gli artt. 11 e 117 della Costituzione. Il Collegio, chiamato a pronunciarsi sulla legittimità del diniego di autorizzazione all'azione di responsabilità proposta da una Fondazione bancaria nei confronti dei commissari straordinari di un istituto di credito, ha ritenuto che il potere della Banca d'Italia di autorizzare l'azione di responsabilità anche successivamente alla chiusura della procedura di amministrazione straordinaria viola gli artt. 3, 24, 28, 97 e 113 della Costituzione, in quanto si traduce in un vaglio preliminare della predetta azione connotato da un elevato grado di discrezionalità tecnica, non assoggettabile ad un penetrante sindacato di merito dal parte del Giudice, oltre che limitativo e condizionante il diritto di avvalersi della tutela giurisdizionale di chi ritenga di aver subito dei danni da parte dei commissari. Secondo il Collegio, nella procedura di amministrazione straordinaria bancaria, mancherebbe una pur minima forma di controllo giurisdizionale a differenza delle procedure concorsuali comuni, dove la funzione di vigilanza del giudice delegato avrebbe una natura comunque giurisdizionale, soggetta a controllo tramite reclamo.

Concorso per l'accesso ai ruoli della Polizia di Stato. Modificazione dei requisiti soggettivi ai fini dello scorrimento della graduatoria.

Con l'ordinanza **25 maggio 2020, n. 5504**, la **Sezione I *quater*** ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 11, comma 2-*bis*, lett. b) del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, introdotto in sede di conversione, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, nella parte in cui richiede che lo scorrimento della graduatoria per l'accesso ai ruoli di polizia sia subordinato al non superamento del limite di età di 26 anni ed al possesso del titolo di studio secondario superiore.

Il Collegio ha concluso per la legittimità della norma di legge che ha modificato in senso restrittivo i requisiti di accesso alle forze di polizia, introducendo un limite di età inferiore e richiedendo un titolo di studio più elevato (rientrando nella discrezionalità legislativa la determinazione di tali requisiti) e che, al fine di accelerare la procedura di assunzione degli agenti di polizia, anziché bandire altro concorso, abbia disposto lo scorrimento della graduatoria di un concorso già espletato.

Di converso, ha affermato: *“irragionevole, intrinsecamente contraddittorio e in contrasto con i principi costituzionali di imparzialità della pubblica amministrazione e di eguaglianza di tutti i cittadini che abbiano partecipato ad un concorso pubblico, nonché di certezza del diritto e di rispetto del legittimo affidamento, è l’opzione di attingere ad un concorso già espletato, modificando retroattivamente i requisiti di ammissione e procedendo allo scorrimento di una graduatoria che viene modificata dopo la conclusione degli esami, escludendo dalla stessa taluni concorrenti e procedendo all’assunzione di altri candidati, sulla base di un criterio di selezione inesistente al momento dello svolgimento delle prove d’esame”*.

L’art. 6, comma 2, lett. b) e c), della legge Regione Lazio 9.7.1998, n. 27, recante la “Disciplina regionale dei rifiuti”, introduce un modello di distribuzione delle competenze decisionali che viola la riserva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema (art. 117, comma 2, lettera s, della Costituzione), in quanto contrastante con l’art. 208 del D.lgs. n. 152/2006.

Con le ordinanze **8 luglio 2020, nn. 7850 e 7851**, la **Sezione II** ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 6, comma 2, lett. b) e c) della legge regionale del Lazio 9.7.1998, n. 27, recante la “Disciplina regionale dei rifiuti” - come modificata per effetto della successiva legge regionale 5.12.2006, n. 23 - con l’art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, come sostituito dall’art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Sotto il profilo della rilevanza, la Sezione ha evidenziato che la questione assume carattere pregiudiziale in ragione della tipologia del vizio di legittimità ad essa sotteso, vale a dire la compatibilità con la Costituzione della norma attributiva del potere esercitato da Roma Capitale e, quindi, la competenza dell’amministrazione capitolina ad adottare gli atti impugnati, con la logica conseguenza che il suo positivo scrutinio da parte della Consulta implicherebbe necessariamente l’accoglimento del ricorso per tale profilo, con assorbimento di ogni altra censura formulata. Né la questione può ritenersi superata per effetto della convalida, operata dalla legge regionale n. 23 del 2006, poiché l’efficacia del citato art. 6, comma 2, lett. b) e c), pur in assenza di uno specifico intervento di adeguamento, risulta confermata, con conseguente applicabilità della disposizione anche ai procedimenti di autorizzazione successivi all’entrata in vigore del Codice dell’ambiente.

Quanto al concorrente profilo della non manifesta infondatezza della questione, la Sezione, riepilogato il contesto normativo di riferimento rappresentato a livello nazionale dagli artt. 196, comma 1, lett. d) ed e), e 208 del D.lgs. n. 152/2006, ha

ritenuto che la suddetta legge regionale, nell'attribuire ai Comuni le funzioni specificate all'art. 6, comma 2, lett. b) e c), della l.r. n. 27/1998 e s.m.i., ha introdotto un modello di distribuzione delle competenze decisionali che viola la riserva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, in quanto contrastante con l'art. 208 del D.lgs. n. 152/2006 che, nel disciplinare puntualmente il procedimento di autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, assegna alla Regione territorialmente competente (quella in cui ricade l'impianto) il compito di approvarne il progetto e di autorizzarne la realizzazione e la gestione. Diversamente opinando, risulterebbe pregiudicato lo scopo perseguito dal legislatore nazionale di garantire, anche in attuazione della normativa comunitaria, la regolarità della messa in esercizio dei predetti impianti attraverso la fissazione di livelli di tutela uniformi "proprio in considerazione dei valori della salute e dell'ambiente che si intendono tutelare in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale" (cfr. in tal senso, Corte Costituzionale, sentenza 24 luglio 2009, n. 249). L'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione fornisce una chiara e univoca indicazione della sola fonte legislativa legittimata ad operare la distribuzione delle connesse funzioni amministrative tra i vari livelli territoriali, sicché deve escludersi che il Codice dell'ambiente, nel conferire alle Regioni la relativa competenza, ne abbia anche consentito l'allocatione ad un diverso livello amministrativo, non prevedendo, pertanto, la possibilità di delegare tali funzioni ai Comuni insistenti nel proprio territorio. Depone, in tal senso, anche una lettura combinata delle disposizioni contenute nel novellato Titolo V della Costituzione: l'art. 118 - a fronte del venir meno del tradizionale parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative - prevede, infatti, che in generale "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni", a meno che le stesse "per assicurare l'esercizio unitario, siano conferite a Provincie, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza".

17. ORDINANZE DI RIMESIONE ALLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

Riduzione o ritardo nella corresponsione degli incentivi per conversione fotovoltaica e modifica, in senso peggiorativo, delle condizioni contrattuali in atto con i soggetti già ammessi ai benefici di legge.

Con l'ordinanza **7 febbraio 2020, n. 1659**, la **Sezione III ter** ha sottoposto nuovamente alla Corte di giustizia UE la disciplina nazionale che, nel 2014, nel

prevedere nuove modalità di erogazione delle tariffe incentivanti dell'energia elettrica prodotta da impianti fotovoltaici, ha modificato *in peius* le condizioni contrattuali in essere con i soggetti già in precedenza ammessi ai benefici di legge.

Il Collegio, ponendosi nel solco di altre analoghe rimessioni, ha sollevato nuovamente la questione interpretativa concernente il c.d. "spalma incentivi", ossia le previsioni di legge che, nel 2014, hanno previsto nuove modalità di erogazione delle tariffe incentivanti per la produzione di energia elettrica da impianti fotovoltaici, anche in modifica delle condizioni contrattuali già stipulate con i soggetti ammessi in precedenza a beneficiare degli incentivi. Si tratta della novella introdotta con l'art. 26 del decreto-legge n. 91 del 2014, convertito in legge n. 116 del 2014, già sottoposta al giudizio della Corte costituzionale che ne l'ha ritenuta conforme alla Costituzione con la sentenza 24 gennaio 2017, n. 16.

Il giudizio amministrativo era stato intentato dal soggetto titolare e responsabile di più impianti fotovoltaici, ciascuno di potenza superiore a 200 kW, già ammessi a beneficiare degli incentivi in base al regime giuridico previgente e secondo le apposite convenzioni ventennali (qualificate come contratti di diritto privato dall'art. 24, comma 2 lett. *d*), del d.lgs. n. 28 del 2011) sottoscritte con il Gestore dei Servizi Energetici– G.S.E. s.p.a. (che è la società pubblica, interamente controllata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, alla quale sono attribuite numerose funzioni di natura pubblicistica nel settore energetico, tra cui quelle di gestire i rapporti convenzionali con i soggetti ammessi al regime incentivante). La rimodulazione retroattiva, in *peius*, delle condizioni e delle modalità per ottenere il pagamento degli incentivi (soprattutto per quanto riguarda i tempi di pagamento, di molto diluiti in avanti) ha fatto sorgere, in capo al giudicante, dubbi di compatibilità con il principio euro-unitario di tutela dell'affidamento, in relazione al criterio dell'operatore economico "prudente e accorto" (ovvero "*quell'operatore che sia in grado di prevedere l'adozione di un provvedimento idoneo a ledere i suoi interessi?*"), nonché con gli articoli 16 (libertà d'impresa) e 17 (diritto di proprietà) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, oltre a possibili profili di incompatibilità con il diritto dell'Unione europea derivato, in particolare con le direttive adottate al fine di armonizzare le normative nazionali relative alla produzione di energia da fonti rinnovabili, nell'ottica del progressivo sviluppo di una politica energetica comune e maggiormente integrata. Infatti, incidendo la disposizione nazionale, in senso peggiorativo, sui regimi di sostegno in atto, che dovrebbero essere caratterizzati da stabilità e costanza, non solo colpisce economicamente gli investitori, ma rischia di recare pregiudizio agli obiettivi di politica energetica della direttiva 2009/28/CE, frustrandone l'effetto utile e compromettendo il risultato prescritto dalla direttiva stessa.

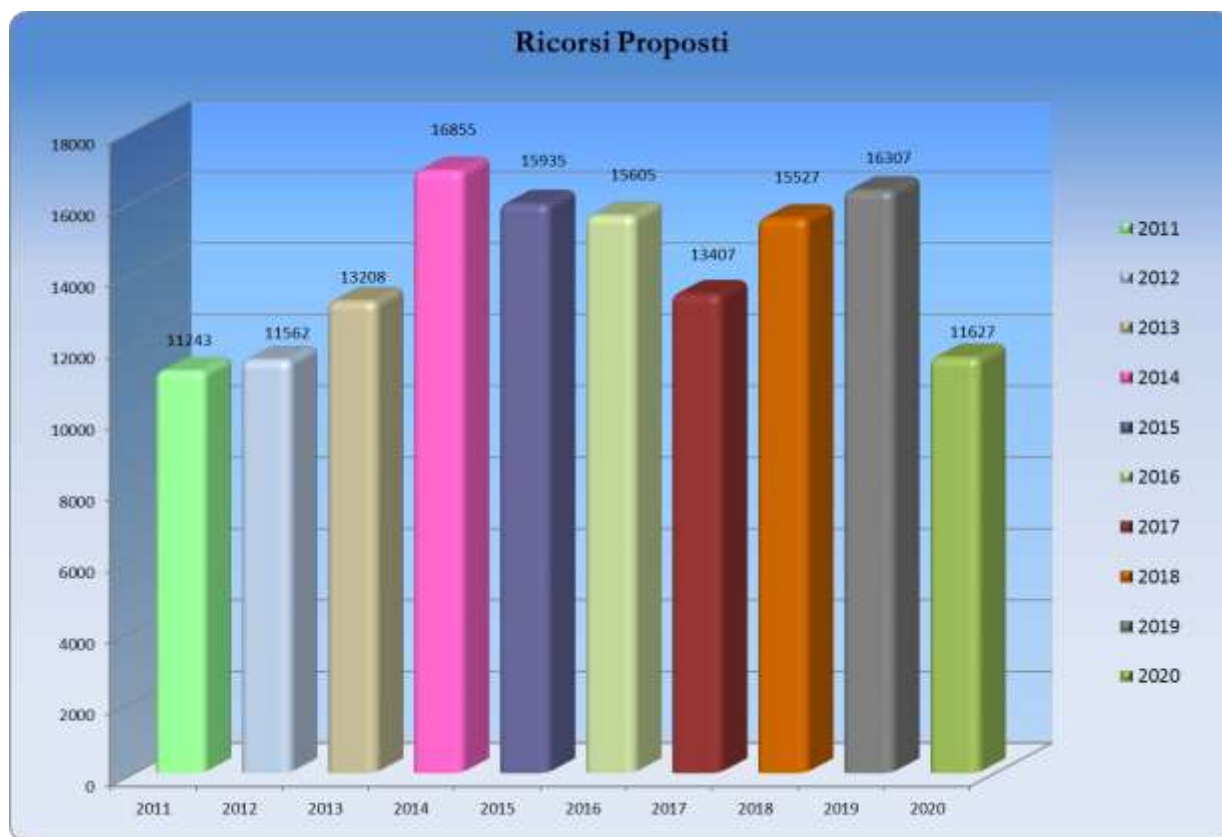
DATI STATISTICI

Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio - Roma

RICORSI PROPOSTI AL T.A.R. LAZIO

DAL 2011 AL 2020

ANNO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ricorsi Proposti	11243	11562	13208	16855	15935	15605*	13407	15527	16307	11627



* Dato elaborato escludendo i ricorsi il cui deposito è stato duplicato nell'ambito della sperimentazione P.A.T. (dal 10 ottobre 2016 al 30 novembre 2016) o per errore nell'inserimento informatico

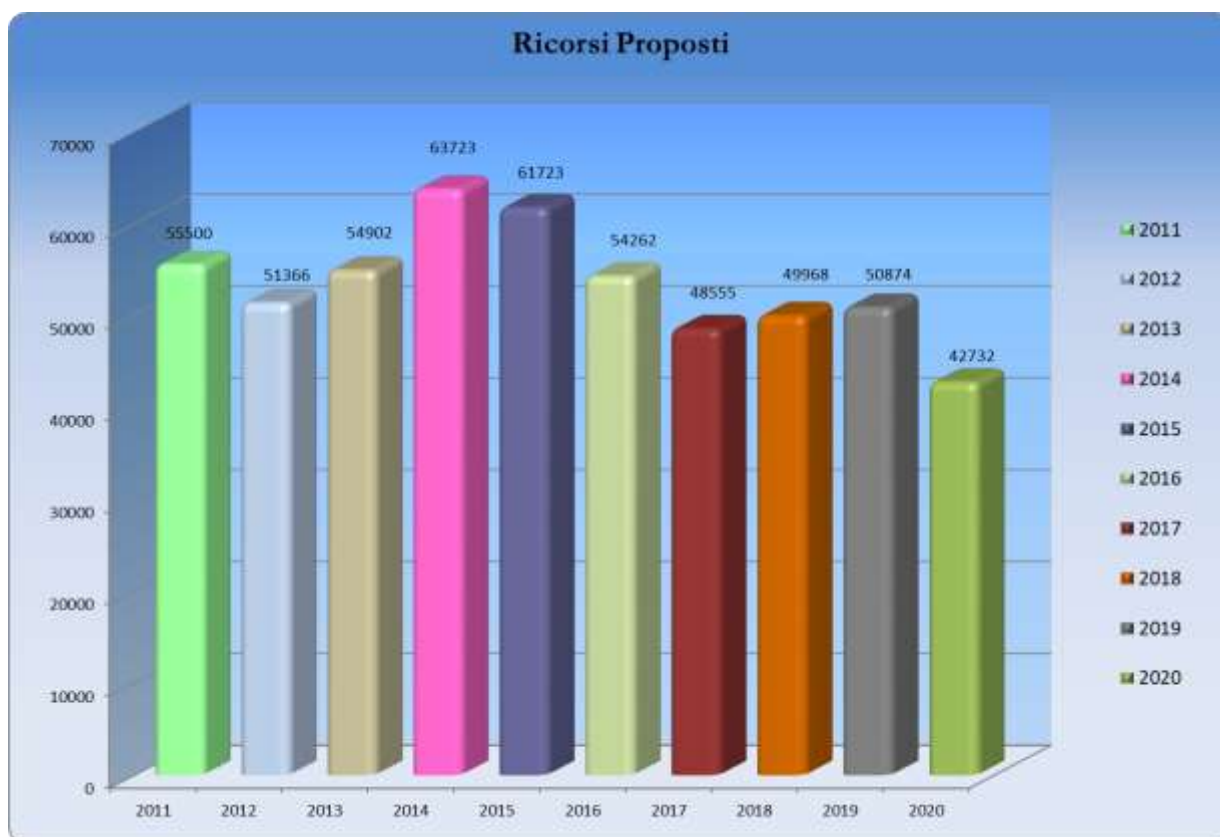
Fonte SIGA

Tribunali Amministrativi Regionali

RICORSI PROPOSTI DAL 2011 AL 2020

INNANZI A TUTTI I TT.AA.RR.

ANNO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ricorsi Proposti	55500	51366	54902	63723	61723	54262*	48555	49968	50874	42732



* Dato elaborato escludendo i ricorsi il cui deposito è stato duplicato nell'ambito della sperimentazione P.A.T. (dal 10 ottobre 2016 al 30 novembre 2016) o per errore nell'inserimento informatico

Fonte sito web della Giustizia Amministrativa

**RICORSI PROPOSTI NELL' ANNO 2020 INNANZI A CIASCUN T.A.R.
E VARIAZIONI PERCENTUALI RISPETTO AL 2019**

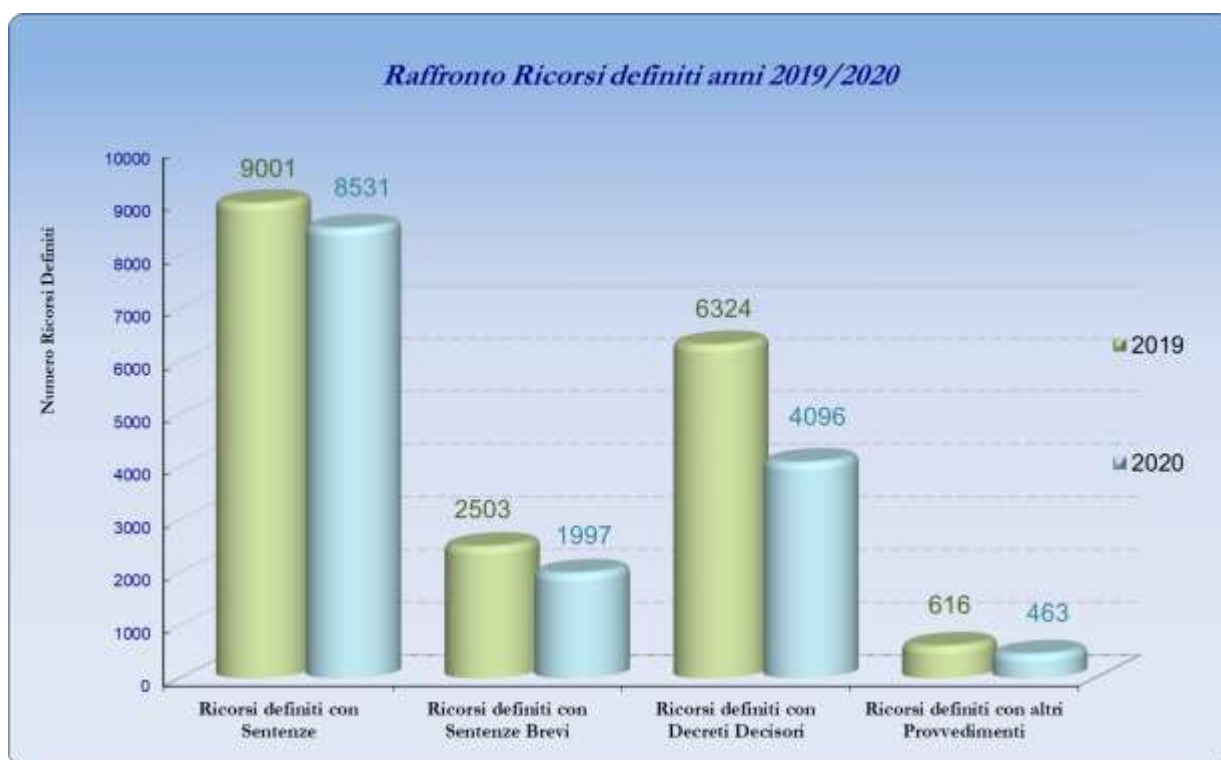
Sede	Ricorsi pervenuti 2019	Ricorsi pervenuti 2020	Δ(2020/2019) (%)	Singolo TAR/Totale (%)
TAR ABRUZZO L'AQUILA	539	452	-16,14	1,07
TAR ABRUZZO PESCARA - Sezione staccata	409	509	24,45	1,19
TAR BASILICATA POTENZA	579	549	-5,18	1,28
TAR CALABRIA CATANZARO	2006	1625	-18,99	3,80
TAR CALABRIA REGGIO CALABRIA - Sezione staccata	759	679	-10,54	1,59
TAR CAMPANIA NAPOLI	5168	5280	2,17	12,36
TAR CAMPANIA SALERNO - Sezione staccata	1991	1761	-11,55	4,12
TAR EMILIA ROMAGNA BOLOGNA	1008	890	-11,71	2,08
TAR EMILIA ROMAGNA PARMA - Sezione staccata	327	272	-16,82	0,64
TAR FRIULI VENEZIA GIULIA TRIESTE	399	364	-8,77	0,85
TAR LAZIO LATINA - Sezione staccata	780	713	-8,59	1,67
TAR LAZIO ROMA	16307	11627	-28,70	27,21
TAR LIGURIA GENOVA	939	775	-17,47	1,81
TAR LOMBARDIA BRESCIA - Sezione staccata	946	769	-18,71	1,80
TAR LOMBARDIA MILANO	2812	2359	-16,11	5,52
TAR MARCHE ANCONA	574	634	10,45	1,49
TAR MOLISE CAMPOBASSO	392	373	-4,85	0,87
TAR PIEMONTE TORINO	1123	1010	-10,06	2,36
TAR PUGLIA BARI	1618	1511	-6,61	3,54
TAR PUGLIA LECCE - Sezione staccata	1705	1638	-3,93	3,83
TAR SARDEGNA CAGLIARI	929	839	-9,69	1,96
TAR SICILIA CATANIA - Sezione staccata	2096	1976	-5,73	4,62
TAR SICILIA PALERMO	2835	2185	-22,93	5,11
TAR TOSCANA FIRENZE	1671	1376	-17,65	3,22
TAR TRENTO ALTO ADIGE BOLZANO - Sez. Aut.	251	249	-0,80	0,58
TAR TRENTO ALTO ADIGE TRENTO	182	196	7,69	0,46
TAR UMBRIA PERUGIA	999	662	-33,73	1,55
TAR VALLE D'AOSTA AOSTA	51	80	56,86	0,19
TAR VENETO VENEZIA	1479	1379	-6,76	3,23
Totale	50874	42732	-16,00	100,00

Fonte sito web della Giustizia Amministrativa

Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio - Roma

**RICORSI DEFINITI NELL' ANNO 2020
E RAFFRONTO CON QUELLI DELL'ANNO 2019**

	2019	2020
Ricorsi definiti con Sentenze	9001	8531
Ricorsi definiti con Sentenze Brevi	2503	1997
Totale	11504	10528
Ricorsi definiti con Decreti Decisori	6324	4096
Ricorsi definiti con altri Provvedimenti	616	463
TOTALE	18444	15087

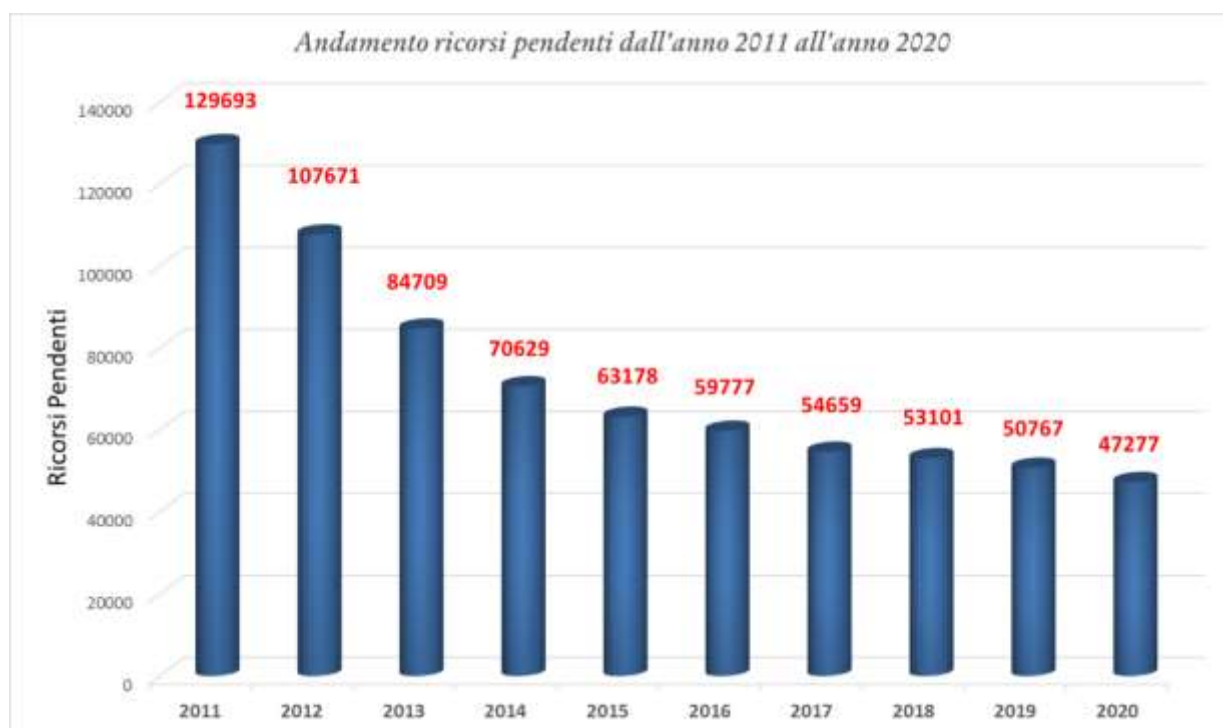


Fonte SIGA

Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio - Roma

RICORSI PENDENTI DAL 2011 AL 2020

ANNO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ricorsi Pendenti	129693	107671	84709	70629	63178	59777	54659	53101	50767	47277
Variazione percentuale dei ricorsi pendenti	-9,47%	-16,99%	-21,33%	-16,62%	-10,55%	-5,38%	-8,56%	-2,85%	-4,40%	-6,87%



Fonte SIGA

Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio - Roma

RICORSI PROPOSTI NELL'ANNO 2020 PER CLASSIFICAZIONE

Classificazione per materia	N. RICORSI
STRANIERI	1485
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	1474
PUBBLICO IMPIEGO	1227
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	877
SERVIZI PUBBLICI	781
EDILIZIA ED URBANISTICA	714
PROFESSIONI E MESTIERI	610
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITTURE	591
FORZE ARMATE	432
POLIZIA DI STATO	389
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	349
ACCESSO AI DOCUMENTI	304
AUTORITA' INDIPENDENTI (ATTIVITA', ORGANIZZAZIONE)	284
SICUREZZA PUBBLICA	224
COMMERCIO, ARTIGIANATO	219
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	198
CARABINIERI	185
ISTRUZIONE	179
COMUNE E PROVINCIA	169
MAGISTRATI	166
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	160
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	129
REGIONE	82
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	65
AGRICOLTURA E FORESTE	49
ANTICHITA' E BELLE ARTI	47
INDUSTRIA	46
AMBIENTE	44
INQUINAMENTO	43
DEMANIO STATALE, REGIONALE	40
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	35
CACCIA E PESCA	8
FARMACIA	7
NOTAI	6
VITTIME DEL DOVERE	6
ELEZIONI	2
REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	1
TOTALE	11627

Fonte SIGA

Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio - Roma

RICORSI DEFINITI NELL'ANNO 2020 PER CLASSIFICAZIONE

Classificazione per materia	Con Sent.	con Sent.Breve
ACCESSO AI DOCUMENTI	262	21
AGRICOLTURA E FORESTE	27	5
AMBIENTE	66	5
ANTICHITA' E BELLE ARTI	14	2
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	486	87
AUTORITA' INDIPENDENTI (ATTIVITA', ORGANIZZAZIONE)	328	13
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	297	39
CACCIA E PESCA	15	0
CARABINIERI	114	69
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	72	10
COMMERCIO, ARTIGIANATO	147	7
COMUNE E PROVINCIA	132	43
DEMANIO STATALE, REGIONALE	20	4
EDILIZIA ED URBANISTICA	705	129
ELEZIONI	2	1
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	103	10
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	1619	17
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	41	0
FARMACIA	11	2
FORZE ARMATE	453	60
INDUSTRIA	50	11
INQUINAMENTO	112	3
ISTRUZIONE	43	54
MAGISTRATI	93	15
NOTAI	33	0
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	33	21
POLIZIA DI STATO	474	53
PROFESSIONI E MESTIERI	337	604
PUBBLICO IMPIEGO	811	406
REGIONE	31	5
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	16	0
SERVIZI PUBBLICI	249	12
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	312	21
SICUREZZA PUBBLICA	132	35
STRANIERI, CITTADINANZA	551	110
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	298	122
VITTIME DEL DOVERE	3	0
ALTRO	39	1
TOTALE	8531	1997

Fonte SIGA