TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA LIGURIA

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2017

SALONE DI RAPPRESENTANZA DEL COMUNE DI GENOVA

RELAZIONE DEL PRESIDENTE GIUSEPPE DANIELE

Genova, 2 MARZO 2017

INDICE

1 INDIRIZZI DI SALUTO

2 CONSIDERAZIONI GENERALI

3 IL T.A.R. LIGURIA: PROBLEMI LOGISTICI E DI ORGANICO

4 ANALISI DELL'ATTIVITA' GIURISDIZIONALE

5 CONCLUSIONI

6 SELEZIONE DELLA GIURISPRUDENZA DEL 2016

(A CURA DEL CONSIGLIERE DAVIDE PONTE)

7 DATI STATISTICI

INDIRIZZI DI SALUTO

Un cordiale saluto a tutte le Autorità civili, militari e religiose, che hanno voluto onorare con la loro presenza questa cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario del Tribunale Amministrativo Regionale della Liguria.

Un cordiale saluto, altresì, ai colleghi della magistratura ordinaria civile e penale, della magistratura contabile e tributaria, ai rappresentanti dell'Avvocatura dello Stato, ai Presidenti degli Ordini degli avvocati ed ai signori avvocati, ed infine a tutti i presenti.

Accogliamo con vero piacere il rappresentante del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa, cons. Sergio Zeuli, e il presidente dell'Associazione dei magistrati amministrativi pres. Giampiero Lo Presti.

Un vivo ringraziamento ai rappresenti delle associazioni degli avvocati amministrativisti prof. avv. Filippo Lubrano e avv. Daniela Anselmi.

Inoltre un doveroso ringraziamento va al Comune di Genova che ha reso disponibili per questa cerimonia i prestigiosi locali nei quali ci troviamo.

Consentitemi, innanzitutto, di rivolgere un commosso pensiero alle vittime dei ripetuti eventi sismici e delle avversità meteorologiche che hanno colpito recentemente l'Italia centrale. Il Paese ha fornito un esempio straordinario di solidarietà ed anche la giustizia amministrativa ha offerto il proprio contributo, con una raccolta di fondi il cui ricavato è stato destinato alla popolazione del Comune di Amatrice. La situazione di emergenza, peraltro, non sembra destinata ad esaurirsi a breve ed è necessario che non solo le istituzioni, ma anche i privati cittadini e le associazioni, ciascuno secondo le proprie possibilità e sensibilità, continuino a fornire il loro apporto per alleviare i disagi di chi soffre ed ha bisogno di aiuto.

CONSIDERAZIONI GENERALI

Come avevo evidenziato nella relazione dello scorso anno, viviamo in tempi di cambiamento e di trasformazioni sociali (si pensi ai grandi processi migratori ed alle conseguenze da essi innescate, agli obblighi di solidarietà

ed alle esigenze di sicurezza), in un quadro di crisi senza molti precedenti nel secondo dopoguerra, nel quale si stanno delineando, tuttavia, i segni dell'inizio di una faticosa ripresa economica e sociale. A questa ripresa deve contribuire il sistema giudiziario, il cui efficace funzionamento può avere benefici effetti per il Paese; tempestività, uniformità e certezza nell'applicazione della normativa costituiscono infatti sicuro incentivo per un migliore funzionamento della pubblica amministrazione ed il rilancio socio economico, comportando la diminuzione dell'incertezza ed il recupero della fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

Anche per la giustizia amministrativa nell'anno 2016 non sono mancati i cambiamenti e le criticità. Per quanto riguarda in particolare queste ultime, esse attengono alla preoccupante situazione dell'organico del personale di magistratura, dovuta in parte al repentino "ricambio generazionale" posto in essere dall'art. 1 del D.L. n. 90 del 2014, convertito dalla L. n. 114 del 2014, che riducendo in unica soluzione di ben cinque anni il limite di età per il collocamento a riposo (fissato adesso a settanta anni) ha provocato il pensionamento di molti colleghi, e principalmente ai lunghi tempi "tecnici" di svolgimento delle procedure concorsuali per l'assunzione di nuovo personale (si pensi che le prove scritte del concorso per l'assunzione di 45 magistrati presso i TAR, indetto con D.P.C.M. del 29 dicembre 2014, sono ancora in corso di correzione, e che per la conclusione della procedura occorrerà poi attendere l'espletamento della prova orale, si spera entro l'estate del corrente anno).
L'effetto combinato di tali evenienze ha provocato una gravissima scopertura dell'organico, sia in primo che in secondo grado. Soltanto presso i TAR sono vacanti circa un terzo dei posti assegnati alla tabella organica, con il rischio, presso alcuni Tribunali dove è maggiore la carenza del personale di magistratura, di un sostanziale rallentamento – se non di una paralisi – dell'attività, dovuti alla impossibilità di costituire i collegi giudicanti. Tale situazione ha indotto l'organo di autogoverno ad adottare le opportune misure organizzative, come l'applicazione temporanea di magistrati presso le sedi in maggiore sofferenza, ma la situazione è destinata a rimanere difficile, almeno sino all'immissione in servizio dei vincitori del concorso.
Una nota di ottimismo è data dalla recente indizione di una ulteriore procedura concorsuale per la copertura di 50 posti di referendario presso i TAR, che una volta ultimata (auspicabilmente in tempi più solleciti di quella

attualmente in essere) potrà contribuire ad alleviare le carenze di organico ora menzionate.

Nonostante le criticità di cui si è fatto cenno, il giudice amministrativo ha continuato ad operare con efficacia e sollecitudine, e proprio nell'anno appena decorso è stato chiamato a pronunciarsi, oltre all'ambito delle tradizionali aree di intervento (che spaziano dal governo del territorio, del paesaggio e dell'ambiente alle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici, dalle opere pubbliche ai servizi pubblici, dai rapporti con l'economia al settore della concorrenza, compresa la regolazione del mercato, delle comunicazioni e dell'energia affidata ad organismi indipendenti) su questioni di particolare rilevanza sociale, come la trascrizione dei matrimoni contratti tra persone dello stesso sesso, i rimborsi per la fecondazione eterologa, il sostegno agli alunni disabili, l'ammissibilità del referendum confermativo della riforma costituzionale.

Significativi i risultati ottenuti in tema di produttività e di tempestività della risposta alla domanda di giustizia. Per quanto riguarda il primo aspetto, i magistrati amministrativi sono riusciti a dimezzare l'arretrato negli ultimi sei anni (i ricorsi pendenti presso i TAR e il Consiglio di Stato sono passati da 536.726 al 31 dicembre 2010 a 238.729 al 31 dicembre 2016) e tale *trend* positivo è stato confermato nell'ultimo anno, con una diminuzione dei ricorsi pendenti presso i TAR pari al 12%, mentre in secondo grado, a fronte di una sostanziale invarianza delle pendenze, si è verificata una notevole riduzione della durata media dei giudizi, che considerando i ricorsi depositati dal 2010, dopo l'adozione del codice del processo amministrativo, è inferiore ad un anno.
La giustizia amministrativa si conferma poi, oltre che di elevato livello qualitativo, anche veloce, specie per le controversie di maggior spessore economico, o ritenute di particolare rilievo per gli interessi pubblici coinvolti, contemplate dagli artt. 119 e 120 del c.p.a.; i giudizi relativi a tali materie vengono definiti nel merito, in primo grado, nel giro di pochi mesi, mentre la sentenza di appello che chiude la controversia interviene, generalmente, entro l'anno dalla sua instaurazione. Tanto è confermato dai dati statistici relativi all'ultimo anno, da cui risulta che in materia di appalti pubblici i ricorsi sono decisi dal Consiglio di Stato in 198 giorni e dai TAR in 154, sicché la sentenza definitiva conclude la controversia dopo 352 giorni dalla sua instaurazione.

Sul fronte delle innovazioni normative, occorre fare un riferimento a quelle di immediato interesse per il giudice amministrativo. Esse riguardano, oltre alla materia degli appalti, il completamento dell'informatizzazione del processo amministrativo, la sinteticità e l'ufficio del processo.
Quanto agli appalti, un breve cenno al rito super accelerato introdotto nell'ambito del nuovo codice dei contratti pubblici, modificando *in parte qua* l'art. 120 del codice del processo amministrativo; le nuove disposizioni configurano un rito camerale in tema di ammissioni ed esclusioni nella procedura di affidamento, stabilendo in particolare l'onere di immediata impugnazione dell'ammissione delle offerte altrui, con conseguente inammissibilità dell'impugnazione dell'aggiudicazione per motivi legati alla mancata esclusione di tali offerte, e la definizione del giudizio in una camera di consiglio da tenersi entro il termine di 30 giorni. Si tratta di disposizioni opinabili, che pur ispirate alla *ratio* di ridurre e semplificare i giudizi avverso l'aggiudicazione, rischiano di innescare un enorme contenzioso sull'ammissibilità delle offerte, specialmente nelle gare con numerosi partecipanti, ancora prima che gli interessati siano in grado di valutare le concrete possibilità di ottenere l'aggiudicazione. Sarà il tempo a dirci se le nuove norme abbiano colto nel segno, oppure se le finalità di deflazione del contenzioso siano state vanificate.

Riguardo all'informatizzazione, occorre prendere atto con soddisfazione che il 1° gennaio di quest'anno (dopo ben quattro rinvii, ed una fase sperimentale protrattasi dal 10 ottobre al 30 novembre 2016) è entrato in vigore il processo amministrativo telematico (PAT); dall'inizio di quest'anno tutte le operazioni relative ai giudizi amministrativi sono effettuate in forma digitale, dal primo atto del processo (la notifica del ricorso) all'ultimo (la firma e la pubblicazione della decisione). Si tratta di un risultato storico che pone all'avanguardia il nostro plesso giurisdizionale, una rivoluzione tecnologica ed organizzativa che è stata anticipata dalla firma digitale: dal 18 luglio 2016 tutti i provvedimenti del giudice amministrativo sono infatti sottoscritti con firma digitale. Abbiamo quindi un "servizio" giustizia più moderno, efficiente e vicino alle esigenze dei suoi fruitori, e se questa innovazione tecnologica potrà inizialmente comportare delle criticità per i magistrati, il personale amministrativo e gli avvocati, col tempo i vantaggi in termini di semplificazione, economicità e razionalizzazione delle procedure faranno dimenticare le prime difficoltà.

Da segnalare, poi, il d.l. n. 168 del 2016 che ha generalizzato per i processi amministrativi la determinazione di limiti quantitativi agli atti di parte, attuata dal Presidente del Consiglio di Stato con decreto n. 167 del 22 dicembre 2016, frutto della collaborazione con il Consiglio Nazionale Forense, l'Avvocatura dello Stato e le associazioni degli avvocati. Per effetto di tale decreto, che costituisce applicazione dei principi di sinteticità e chiarezza degli atti di parte di cui all'art. 3, comma 2, c.p.a., il ricorso e gli atti difensivi devono essere redatti secondo i criteri e i limiti dimensionali ivi stabiliti. Anche questa disposizione ha suscitato qualche perplessità, ipotizzandosi che possa arrecare una lesione ai principi costituzionali che garantiscono il diritto di difesa. Va tuttavia osservato che il principio di sinteticità non si pone in contraddizione con la complessità delle questioni oggetto di contenzioso, e che ad esso si informa da tempo l'ordinamento europeo; sia la Corte di giustizia dell'unione europea che la Corte europea dei diritti dell'Uomo hanno fissato criteri di redazione degli atti processuali di parte e limiti dimensionali. Si tratta, per la giustizia amministrativa, di una esperienza pilota, perché per la prima volta in Italia una giurisdizione si dota di uno strumento già da tempo in uso nelle corti europee, con l'obiettivo di realizzare una giustizia più chiara e comprensibile dai cittadini.

Lo stesso d.l. n. 168 del 2016 da ultimo menzionato ha poi istituito, presso i TAR ed il Consiglio di Stato, l'ufficio del processo, con funzioni di supporto dell'attività giurisdizionale e possibile utilizzazione dei tirocinanti. La piena operatività dell'ufficio per il processo è stata demandata dalla legge all'emanazione di un regolamento da parte del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa.

IL TAR LIGURIA: PROBLEMI LOGISTICI E DI ORGANICO

Prima di passare ad illustrare l'attività giurisdizionale svolta dal Tribunale nel corso dell'anno 2016, sembra opportuno svolgere alcune considerazioni sulla situazione logistica e sull'organico.
E' noto da tempo che dovremo lasciare l'immobile di Via dei Mille (sede "storica" del Tribunale) per il quale è scaduto il contratto di affitto e la proprietà ha ottenuto sentenza di sfratto esecutiva. Peraltro tale immobile è fatiscente e non è dotato di locali idonei a consentire lo svolgimento della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario. I tentativi esperiti per

reperire un'adeguata e dignitosa sede dove allocare gli uffici del Tribunale non sono, in passato, andati a buon fine stante l'indisponibilità di immobili demaniali (se non a prezzo di onerosissime spese di ristrutturazione, che le attuali ristrettezze finanziarie non ci consentono di sostenere) e comunque di altri immobili liberi, comunicataci da diversi enti pubblici appositamente interpellati.
E' stata quindi effettuata un'indagine di mercato finalizzata alla ricerca di un immobile in locazione passiva, al termine della quale è stata ritenuta idonea la proposta riguardante un fabbricato sito nel Comune di Genova alla Via Fogliensi (traversa di Corso Italia), da ristrutturare per renderlo pienamente funzionale alle esigenze del TAR. La proposta ha ottenuto una prima valutazione favorevole da parte dell'Agenzia del Demanio, che deve attualmente pronunciarsi su un ulteriore intervento di ristrutturazione prospettato dalla proprietà per ottenere una migliore fruibilità degli spazi ed una più efficiente distribuzione interna. Esprimiamo l'auspicio che il relativo iter procedimentale possa concludersi positivamente e sia possibile procedere in tempi ragionevoli al trasferimento degli uffici del Tribunale.

Per quanto riguarda l'organico, a seguito dei collocamenti a riposo e degli avvicendamenti avvenuti nel corso del 2015 il Tribunale può contare su sette magistrati in servizio, rispetto ad un organico previsto di dieci, numero appena sufficiente (specialmente per quanto riguarda la II Sezione, che consta di tre soli magistrati) per garantire la composizione dei collegi giudicanti.
Questa carenza è destinata ad acuirsi entro la prossima estate, a seguito della meritata nomina a Consigliere di Stato del collega Davide Ponte, al quale vanno il ringraziamento per il prezioso contributo dato in lunghi anni di attività presso il nostro Tribunale, e gli auguri di buon lavoro nel nuovo ufficio. Speriamo che i vuoti di organico vengano colmati a seguito della immissione in servizio dei vincitori del concorso a 45 posti di referendario presso i TAR, attualmente in via di espletamento, in modo che sia possibile mantenere gli ottimi risultati degli anni pregressi, che pongono il TAR Liguria fra quelli più virtuosi in Italia.
Per quanto riguarda il personale amministrativo, dando atto che la sua dotazione deve ritenersi sufficiente rispetto all'organico del Tribunale, va segnalato che al Segretario Generale dott.ssa Rossella Lavinia Lantieri è stato conferito l'incarico di direzione dell'ufficio amministrativo per l'informatica del Servizio centrale per l'informatica e le tecnologie di

comunicazione della Giustizia amministrativa, con sede di servizio a Roma, continuando a svolgere *ad interim* le funzioni dirigenziali presso il TAR Liguria. Pur ringraziandola per l'impegno con il quale sta svolgendo questo doppio ruolo, auspichiamo che in futuro il Tribunale possa contare su un dirigente a tempo pieno.

ANALISI DELL'ATTIVITA'GIURISDIZIONALE

Nella relazione dello scorso anno avevo osservato che – per quanto concerne la giustizia amministrativa – la Liguria costituisce una sorta di "isola felice" nell'ambito del territorio nazionale. Varie circostanze, come un arretrato di scarsa consistenza numerica (le pendenze alla data del 31.12.2016 ammontavano a 3.223 ricorsi), le dimensioni medio – piccole della Regione ed il livello di buona qualità dell'azione delle pubbliche Amministrazioni che operano nell'ambito del territorio regionale (che evitano delle sopravvenienze di rilevante entità), ci consentono di garantire ai cittadini l'espletamento del "servizio" giustizia amministrativa in condizioni di tempestività, senza che sussistano le distinzioni tra materie "privilegiate" e non, che caratterizzano altre realtà territoriali. Il numero delle pendenze, infatti, non supera quello dei depositi degli ultimi tre anni; ciò significa che, nonostante le carenze di organico, mediamente i ricorsi sono decisi nel triennio, rispettando così il termine ritenuto congruo anche a livello europeo per la definizione del giudizio in primo grado. L'obiettivo del Tribunale è quello di fornire una risposta il più celere possibile alla domanda di giustizia, non soltanto per il contenzioso soggetto ai riti speciali, per i quali la sentenza di merito giunge ormai entro i ridotti (o ridottissimi come per il contenzioso in materia di appalti) termini processuali previsti dal c.p.a., ma anche per tutti i casi in cui è stata segnalata attraverso istanza di prelievo, o è emersa in sede cautelare l'urgenza della decisione, anche tramite l'utilizzo del comma 10 dell'art. 55 del codice.

Le considerazioni svolte nella precedente relazione meritano di essere integralmente confermate, alla luce dei dati statistici relativi all'attività giurisdizionale svolta nel 2016.
Per quanto riguarda i ricorsi depositati, che negli ultimi anni avevano oscillato costantemente tra i 1.300 e i 1.400, come risulta dalla tabella allegata sub 2, nel 2016 ne sono stati presentati 1.040, con una flessione di

circa il 10% rispetto al 2015 (nel quale il *trend* era già in calo, essendone pervenuti 1.148). Tale dato deve essere tuttavia riconsiderato in base alla classificazione per materia (tabella 4), da cui si evince che la flessione è stata determinata dal drastico calo dei ricorsi per l'esecuzione del giudicato, pressoché integralmente riconducibili alle richieste di pronunce di condanna ad una equa riparazione in applicazione della L. 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. "legge Pinto"). Questa particolare tipologia di controversie è stata fortemente influenzata dalla riforma processuale che a partire dal 1° gennaio 2016 ha modificato la competenza territoriale delle Corti d'appello; i relativi giudizi sono ora infatti di pertinenza della Corte d'appello nella cui circoscrizione ha sede il giudice ritardatario, per cui è venuto meno per il TAR Liguria il notevole contenzioso prima determinato dai giudizi di esecuzione dei decreti di cui alla legge Pinto adottati dalla Corte d'appello di Genova relativamente ai ritardi dei giudici "toscani", con deciso decremento dei ricorsi depositati.
Un'analisi dei dati che tenga conto dell'incidenza di tale fenomeno evidenzia come nel 2015 su 1.148 ricorsi depositati ben 320 riguardassero l'esecuzione del giudicato (pressoché integralmente riconducibili alla legge Pinto), mentre nel 2016 su 1.040 ricorsi depositati soltanto 102 attengono a tale tipologia; pertanto – depurati dal contenzioso in materia di esecuzione del giudicato – i ricorsi depositati nel 2016 sono stati 938, con un incremento di circa il 12% rispetto agli 836 del 2015.

Per quanto riguarda la distribuzione del contenzioso per materie, nell'anno 2016 i settori quantitativamente più rilevanti, oltre all'esecuzione del giudicato di cui si è già fatta menzione, si confermano l'edilizia e l'urbanistica (circa il 26% dei ricorsi depositati), le autorizzazioni e concessioni (11,5%), il pubblico impiego (8,5%), gli appalti (6,3%), i provvedimenti concernenti gli stranieri (9,1%) e quelli riguardanti la sicurezza pubblica (5,7%).

Qualche breve considerazione anche sulle variazioni in aumento o diminuzione rispetto all'anno precedente. Va segnalato il lieve incremento dei ricorsi in materia di appalti pubblici (a fronte dei 51 del 2015 ne sono stati depositati 66), a conferma dei segnali di ripresa del ciclo economico, e nonostante l'abnorme ammontare del contributo unificato da corrispondere per tale tipologia di giudizi. Sostanzialmente stazionari i ricorsi in materia di edilizia e urbanistica (passati da 270 del 2015 a 272 del 2016), mentre in

aumento sono i ricorsi in materia di autorizzazione e concessione (da 90 a 120) e di pubblico impiego (da 74 a 89). Più numerosi sono stati anche i ricorsi proposti dai cittadini stranieri (da 58 a 95), comunque di entità percentuale notevolmente inferiore a quella riscontrata in regioni limitrofe, a conferma del fatto che in Liguria non si rilevano particolari difficoltà di integrazione. In aumento anche i ricorsi in materia di sicurezza pubblica (da 42 a 60) fra i quali è da notare un lieve incremento delle controversie in materia di interdittiva antimafia ex art. 91 del D.lgs. n. 159 del 2011; la circostanza non deve tuttavia suscitare allarme, trattandosi di variazioni riferite a piccoli numeri e quindi scarsamente significative.

Nel corso dell'anno 2016 i ricorsi depositati con contestuale istanza cautelare sono stati 548, in aumento, anche percentuale, rispetto all'anno precedente, riguardando oltre il 52% di quelli pervenuti (vedi tabella allegata sub 3). Le richieste di decreto cautelare monocratico, anticipato rispetto all'esame della sospensiva, sono state pari a 68, anch'esse in leggero aumento, ma comunque sempre in numero assai inferiore rispetto alle istanze cautelari collegiali.

Passando ad esaminare l'altro versante dei ricorsi, quelli definiti, si deve riscontrare un risultato ampiamente positivo, con la pubblicazione di 1.156 sentenze (996 + 160 "brevi"), che unitamente ai decreti di estinzione del giudizio per inattività delle parti ha portato alla definizione di 1.687 ricorsi. Tale dato è migliore rispetto a quello dell'anno precedente (925 sentenze complessive e 1.317 ricorsi definiti) ed ha portato ad una riduzione dell'arretrato di circa il 16%, di maggiore entità rispetto alla media nazionale del 2016 che è pari a circa il 12%. Questo risultato è stato possibile grazie all'impegno profuso dai magistrati (ben coadiuvati dal personale amministrativo) che si sono fatti carico di una considerevole mole di lavoro senza venir meno al dovere di redazione di provvedimenti ben motivati ed esaustivi. Ma il dato relativo ai ricorsi definiti è significativo anche sotto un altro profilo. Tralasciando i decreti di perenzione, che si limitano a prendere atto della estinzione del giudizio per inattività delle parti, e volendo considerare soltanto le sentenze "effettive", la statistica ci dice che sono state in numero pari, ed anzi leggermente superiore ai ricorsi introitati (che sono stati 1.040). Questo significa che attualmente il Tribunale non produce più arretrato ed è in grado di decidere, annualmente, un numero di controversie almeno pari a quello dei ricorsi pervenuti, con l'ulteriore

prospettiva di poter arrivare nel giro di qualche anno, se potremo continuare ad operare con un organico adeguato, ad un totale abbattimento dell'arretrato.

Per gli ulteriori dati statistici si fa riferimento alle tabelle allegate e, per quanto riguarda le decisioni più rilevanti emesse nel 2016, alla rassegna curata con precisione ed attenzione dal cons. Davide Ponte, al quale va un ringraziamento particolare.

CONCLUSIONI

I risultati ottenuti dal TAR Liguria nell'anno appena trascorso, succintamente esposti in questa relazione, pur significativi e positivi, non ci appagano; è nostro intento incrementare per quanto possibile la qualità e quantità del nostro lavoro, continuando a costituire un punto di riferimento per gli abitanti della Regione. L'ambizione è di diminuire ulteriormente l'arretrato, costituito da 3.223 ricorsi pendenti alla data del 31 dicembre 2016, portando avanti una programmazione di lavoro frutto di una combinazione sinergica tra ricorsi a trattazione ordinaria di più risalente data, ricorsi a trattazione normativamente prioritaria e ricorsi la cui particolare urgenza sia stata segnalata, tramite istanza di prelievo, dagli avvocati, dei quali chiediamo la collaborazione.

In conclusione, voglio esprimere un ringraziamento particolare al Presidente della II Sezione Roberto Pupilella, il confronto con il quale mi è di aiuto nell'affrontare e risolvere i numerosi problemi del Tribunale, e agli altri colleghi in servizio presso questo TAR, la cui operosità, preparazione e dedizione sono testimoniate dai risultati raggiunti, sul piano qualitativo e quantitativo, dall'attività giurisdizionale del Tribunale medesimo.
Ringrazio poi il Segretario Generale dott.ssa Rossella Lavinia Lantieri e tutto il personale amministrativo, senza il cui apporto il nostro lavoro non si potrebbe svolgere.
Ringrazio infine tutto il foro, sul quale confido per una collaborazione proficua, durevole e costruttiva.
Con queste considerazioni

DICHIARO APERTO L'ANNO GIUDIZIARIO 2017

T.A.R. Liguria

Consigliere Davide Ponte

Selezione della giurisprudenza anno 2016

SOMMARIO

1. ACCESSO AI DOCUMENTI
2. AMBIENTE
3. APPALTI
4. COMMERCIO
5. DEMANIO MARITTIMO
6. EDILIZIA E URBANISTICA
7. ELEZIONI.
8. ESPROPRIAZIONI
9.GIOCHI E SCOMMESSE
10.GIURISDIZIONE 11. ISTRUZIONE
12. LEGGE PINTO
13. PAESAGGIO
14. PROCESSO AMMINISTRATIVO
15. PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
16. PUBBLICO IMPIEGO
17. RISARCIMNETO DANNI
18. SERVIZI PUBBLICI
19. SICUREZZA PUBBLICA
20. STRADE

1 Accesso ai documenti

1.1 sent. n. 837 – 22 luglio 2016 - seconda sezione

esposto – denunciante – interesse.

In generale il denunciante, per effetto della presentazione dell'esposto, non assuma la qualità di parte nel procedimento disciplinare, onde la qualità di interessato ai fini dell'accesso non possa essere ricondotta alla mera presentazione dell'esposto; peraltro, la pendenza di una controversia civile fra le parti vale senza dubbio a integrare quell'ulteriore elemento diverso dalla mera presentazione dell'esposto richiesto dalla giurisprudenza per riconoscere al ricorrente la qualità di interessato all'accesso ai documenti del processo disciplinare potendo gli stessi essere necessari alla difesa in sede civile nella controversia citata nell'esposto.

1.2 sent. n. 976 – 5 ottobre 2016 - seconda sezione

procedimento disciplinare – autore esposto – diritto di accesso.

La qualità di autore di un esposto che abbia dato luogo a un procedimento disciplinare è circostanza idonea, unitamente ad altri elementi, a radicare nell'autore la titolarità di una situazione giuridicamente rilevante di accesso agli atti della p.a.

1.3 sent. n. 1197 – 2 dicembre 2016 - seconda sezione

attività ispettiva – dichiarazioni dei lavoratori.

Va ammesso l'accesso alle dichiarazioni dei lavoratori acquisite nel corso dell'attività ispettiva; l'esigenza specifica di tutelare i lavoratori contro eventuali comportamenti ritorsivi del datore di lavoro trova soluzione nella possibilità per l'Istituto di oscurare i riferimenti dei lavoratori dai provvedimenti rispetto ai quali viene chiesto l'accesso.

1.4 sent. n. 949 – 22 settembre 2016 - prima sezione

Informazione ambientale e accesso ai documenti.

Le norme di derivazione europea, nella materia ambientale, considerano prevalenti gli interessi di coloro che vogliono accedere ai documenti relativi ai diritti fondamentali della persona (salute, rispetto dei limiti nelle immissioni) rispetto alla situazione di chi ha invece interesse a che i dati aziendali o personali non siano rivelati. A diversa conclusione non può indurre la fase in cui si trova il procedimento che sarebbe stato indebitamente disvelato; la preminenza del diritto all'accesso ai dati suscettivi di rilievo ambientale è infatti un profilo essenziale del sistema normativo, sì che l'eventuale fase interlocutoria di un procedimento non è di ostacolo all'esercizio del diritto di accesso quando sia stato precisamente indicato il documento amministrativo richiesto.

2 Ambiente

2.1 sent. n. 139 – 11 febbraio 2016 – prima sezione

associazioni non riconosciute e valutazione di impatto ambientale.

La legittimazione ad agire in materia ambientale deve ritenersi sussistente anche in capo alle strutture associative non riconosciute a livello nazionale, purché abbiano tra le proprie finalità statutarie il perseguimento in modo non occasionale di obiettivi di tutela ambientale e un adeguato grado di rappresentatività e stabilità in un'area ricollegabile alla zona in cui si trova il bene a fruizione collettiva che si presume leso. A quest'ultimo riguardo, poi, sarebbe irragionevole ritenere che la dimostrazione dell'interesse ad agire presupponga la prova puntuale della concreta pericolosità dell'impianto contestato dalla ricorrente.

Non può essere ritenuto illegittimo il giudizio positivo di compatibilità ambientale subordinato all'ottemperanza di prescrizioni o condizioni, poiché una valutazione condizionata di impatto costituisce un giudizio allo stato degli atti

integrato dall'indicazione preventiva degli elementi capaci di superare le ragioni del possibile dissenso, in ossequio al principio di economicità dell'azione amministrativa e di collaborazione tra i soggetti del procedimento.

Il mancato invito di un'amministrazione alla conferenza di servizi in materia ambientale può essere censurato solo dall'interessata, cosicché il motivo di impugnazione deve essere dichiarato inammissibile per difetto di legittimazione. Inoltre, l'ente territoriale non direttamente interessato dalla realizzazione di un impianto che sarà localizzato nel territorio del Comune limitrofo, pur potendo intervenire nel procedimento con proprie osservazioni, non è qualificabile come "amministrazione interessata" da coinvolgere obbligatoriamente nel procedimento disciplinato dall'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, anche perché la tutela degli interessi riferibili alla popolazione stanziata sui territori limitrofi a quello direttamente interessato dall'intervento è rimessa alla Provincia.

3 Appalti

3.1 sent. n. 63 – 21 gennaio 2016 - seconda sezione

procedura negoziata – presupposti – impugnazione immediata.

Sussistono presupposti tali da rientrare nell'alveo della disposizione di cui all'art. 57 comma 2 lett. c) del D. Lgs. n. 163/2006 nella concorrenza, da un lato, della necessità di garantire, nel pieno svolgimento dell'anno scolastico, la continuità del servizio di refezione per gli alunni della scuola dell'obbligo, assicurando il rispetto dei principi di concorrenza e parità di trattamento, onde evitare il ricorso a proroghe in forma di trattativa privata, certamente non consentita dall'ordinamento e, dall'altro, dell'evenienza imprevedibile - ovviamente, nella logica dell' id quod plerumque accidit, e del ragionevole affidamento del comune circa la legittimità dei propri atti amministrativi - costituita dall'annullamento, nel giudizio di appello, degli affidamenti conseguenti ad una procedura aperta, i cui esiti avevano resistito al vaglio del giudice di primo grado.

Sussiste l'onere di immediata impugnazione del bando di una gara a trattativa privata qualora si contesti l'utilizzo di tale strumento di scelta del contraente per difetto delle necessarie condizioni legittimanti.

3.2 sent. n. 20 – 11 gennaio 2016 - seconda sezione

avvalimento – estensione.

La messa a disposizione della concorrente di tutti i requisiti in forza del contratto di avvalimento, senza limitazioni di sorta, ricomprende necessariamente anche tutte le facoltà previste al riguardo dalla normativa vigente, tra le quali la possibilità di computare l'incremento di un quinto sulla soglia della categoria di spettanza.

Dopo la sentenza della Corte di giustizia UE, 10 ottobre 2013, n. C-94/12, deve ritenersi definitivamente superata la tesi che vieta l'uso dell'avvalimento per conseguire il cosiddetto "cumulo parziale dei requisiti". La Corte di Giustizia, infatti, ha considerato del tutto legittimo che le capacità di terzi soggetti ausiliari (uno o più d'uno), si aggiungano alle capacità del concorrente, al fine di soddisfare - attraverso il cumulo di referenze singolarmente insufficienti - il livello minimo di qualificazione prescritto dalla stazione appaltante nella legge di gara.

3.4 sent. n. 876 – 26 luglio 2016 - seconda sezione

avvalimento plurimo.

Il cosiddetto avvalimento plurimo o frazionato deve ritenersi oggi senz'altro ammissibile anche in materia di lavori.

L'avvalimento è pacificamente consentito tra imprese facenti parte del medesimo raggruppamento, giacché l'art. 49 comma 8 del D.Lgs. n. 163/2006 (secondo cui non è consentito, a pena di esclusione, che partecipino alla gara sia l'impresa ausiliaria sia l'impresa che si avvale dei requisiti) va inteso nel senso che è vietata la partecipazione dell'avvalente e dell'ausiliaria alla medesima gara solo allorché tali imprese siano in concorrenza l'una con l'altra, e non quando esse facciano capo ad un medesimo centro d'interessi

3.5 sent. n. 16 – 11 gennaio 2016 - seconda sezione

Due imprese partecipanti – ammissione – contestazione reciproca – conseguenze.

Requisiti - attività professionale - avvalimento – rapporto.

Per i principi della parità delle parti e di imparzialità, quando le due uniche imprese ammesse alla gara pubblica abbiano ciascuna impugnato l'atto di ammissione dell'altra, le scelte del giudice non possono avere rilievo decisivo sull'esito della lite, anche quando riguardino l'ordine di trattazione dei ricorsi: non si può statuire che la fondatezza del ricorso incidentale (esaminato prima) preclude l'esame di quello principale, ovvero che la fondatezza del ricorso principale (esaminato prima) preclude l'esame di quello incidentale, poiché entrambe le imprese sono titolari dell'interesse minore e strumentale all'indizione di una ulteriore gara.

La latitudine dell'espressione "attività professionale" utilizzata dall'art. 38 comma 1 lett. f), secondo periodo, consente di attribuire rilievo non solo a condotte qualificabili in termini di vero e proprio inadempimento contrattuale, ma a qualsiasi condotta astrattamente idonea a incidere sulla capacità professionale del concorrente, ivi comprese quelle condotte che, collocandosi nella fase di una procedura di gara antecedente la stipula del contratto, costituiscono potenziali fonti di responsabilità nei confronti della stazione appaltante e, comunque, sono indizi di scarsa affidabilità.

In tema di gare di appalto pubblico, anche se all'istituto dell'avvalimento deve ormai essere riconosciuta portata generale, resta salva, tuttavia, l'infungibilità dei requisiti ex artt. 38 e 39 del codice dei contratti, in quanto requisiti di tipo soggettivo, intrinsecamente legati al soggetto e alla sua idoneità a porsi come valido e affidabile contraente per l'amministrazione, tra cui l'iscrizione in contestazione, quale elemento soggettivo infungibile proprio dell'impresa, non suscettibile di avvalimento.

3.6 sent. n. 1023 – 17 ottobre 2016 - seconda sezione

soccorso istruttorio.

Il discrimine tra la possibilità di esercitare il soccorso istruttorio da parte delle stazioni appaltanti oppure no è dato dalla qualifica o meno di elemento che attiene al contenuto dell'offerta e che, se fatto conoscere o messo a disposizione

della stazione appaltante, in un momento successivo rispetto alla presentazione delle offerte, è chiaramente idoneo a violare il principio della par condicio tra i concorrenti.

In sede di gara, per tutti gli elementi essenziali ma non attinenti al contenuto dell'offerta, tra i quali va annoverato anche l'impegno del fideiussore, la cui essenzialità nell'ottica della previsione di cui all'art. 38, comma 2 – bis d.lgs. 163/06, deriva dalla previsione normativa dell'esclusione in caso di mancata produzione deve ritenersi la sostituzione della sanzione espulsiva con quella pecuniaria.

3.7 sent. n. 1201 – 2 dicembre 2016 - seconda sezione

avvalimento e soccorso istruttorio .

Quando il bando prevede l'ammissione esclusivamente delle imprese che hanno prodotto negli anni precedenti un determinato fatturato non globale, ma specificamente attinente a rapporti identici o analoghi a quello da instaurare in esito al procedimento...la stazione appaltante non richiede un requisito di natura finanziaria (per la quale si provvede, ad esempio, con il richiamo al fatturato globale), ma un requisito di natura tecnica (consistente nel possesso di precedenti esperienze che consentono di fare affidamento sulla capacità dell'imprenditore di svolgere la prestazione richiesta), sicché l'avvalimento di un tale requisito di natura tecnica non può essere generico (e cioè non si può limitare ad un richiamo 'meramente cartaceo o dichiarato' allo svolgimento da parte dell'ausiliaria di attività che evidenzino le sue precedenti esperienze), ma deve comportare il trasferimento, dall'ausiliario all'ausiliato, delle competenze tecniche acquisite con le precedenti esperienze (trasferimento che, per sua natura, implica l'esclusività di tale trasferimento, ovvero delle relative risorse per tutto il periodo preso in considerazione dalla gara).

Il nuovo codice dei contratti pubblici detta, ex art. 83 comma 9 d.lgs. 50 del 2016, una disposizione normativa che sancisce espressamente l'inutilizzabilità del soccorso istruttorio per sopperire alle irregolarità che impediscono in maniera radicale di individuare il contenuto della documentazione.

3.8 sent. n. 1240 – 15 dicembre 2016 – prima sezione

offerte anomale ed esclusione automatica.

Pur se l'art. 97 comma 8 d.lgs. 50\2016, allo scopo di evitare che la verifica di anomalia possa riguardare un numero di offerte così elevato da eccedere la capacità di intervento dell'amministrazione, consente alle stazioni appaltanti di introdurre nella lex specialis il meccanismo dell'esclusione automatica, tuttavia, trattandosi di meccanismo che limita il confronto concorrenziale e incide potenzialmente sulla par condicio delle imprese partecipanti, la stazione appaltante può intraprendere la procedura di esclusione automatica, unicamente a condizione che lo faccia risultare dal bando in modo inequivoco, ossia con riferimento palese a tale disposizione.

3.9 sent. n. 191 – 23 febbraio 2016 - seconda sezione

appalto – risarcimento danni.

Il risarcimento del danno derivante da provvedimento amministrativo è subordinato alla prova da parte del danneggiato di tutti gli elementi costituitivi dell'illecito contemplati dall'art. 2043 c.c. tra i quali in particolare rileva in questa sede la prova dell'elemento soggettivo. In materia di appalti, peraltro, prevale l'opinione per cui il risarcimento del danno debba prescindere dalla ricorrenza dell'elemento soggettivo e ciò sul dichiarato parallelismo con la tutela cassatoria che prescinde da qualsivoglia indagine in ordine all'elemento soggettivo della fattispecie. Tale principio affermato per gli appalti sopra soglia è stato successivamente esteso dalla giurisprudenza nazionale anche al risarcimento degli appalti sotto soglia comunitaria.

In caso di accoglimento della domanda di risarcimento del danno proposta dalla seconda classificata di una gara d'appalto annullata, relativamente alla misura dello stesso il Collegio deve necessariamente valorizzare la circostanza che la ricorrente abbia rinunciato alla domanda di subentro nel contratto, comportamento che costituisce, ai sensi dell'art. 124 c.p.a. e più in generale ai sensi dell'art. 30 c.p.a. una condotta che il giudice deve valutare ai sensi dell'art. 1227 c.c. ai fini della quantificazione del danno. La condotta integrante la rinuncia al subentro appare tale da escludere il risarcimento dell'interesse positivo. Il risarcimento dovrà, pertanto, essere limitato all'interesse negativo inteso come i costi sostenuti dalla ricorrente per la predisposizione della offerta e per la partecipazione alla gara.

3.10 sent. n. 998 – 6 ottobre 2016 – prima sezione

Interdittiva antimafia - Presupposti.

Non è sufficiente la parentela con esponenti della criminalità organizzata per inferirne il rischio di infiltrazione mafiosa, occorrendo a tal fine la prova delle frequentazioni o della comunanza d'interessi.

L'anticipazione della soglia di difesa dell'ordine pubblico economico apprestata dall'istituto dell'informativa antimafia prescinde dall'accertamento della commissione di reati o di illeciti amministrativi e può basarsi anche su fatti in sé privi di autonomo disvalore giuridico: scopo dell'istituto in parola, infatti, non è la sanzione (di specifiche condotte umane oggettivamente e soggettivamente connotate), bensì la prevenzione (del fondamentale interesse pubblico alla salvaguardia dell'ordine pubblico economico, della libera concorrenza tra le imprese e del buon andamento della pubblica Amministrazione). Cionondimeno, l'assunto del condizionamento mafioso deve emergere da elementi concreti ed univoci, indicativi di un attuale e concreto pericolo di infiltrazioni della criminalità organizzata nell'attività imprenditoriale: tali elementi, traguardati in un'ottica complessiva, coerente ed organica, debbono consentire di pervenire, in via presuntiva, alla conclusione ragionevole che tale rischio di permeabilità mafiosa sussista, sulla base della regola causale del "più probabile che non".

3.11 sent. n. 1085 – 4 novembre 2016 – prima sezione

informativa antimafia – istruttoria.

L'attività legittimata dall'art. 89 bis del d.lvo 159 del 2011 non si limita alla compulsazione delle banche dati, ma implica una più faticosa investigazione sulla possibilità che taluni soggetti, gruppi familiari o consessi malavitosi si siano inseriti o tentino di inserirsi nell'economia legale utilizzando gli strumenti giuridici ed economici a disposizione di tutti. Ne consegue che la determinazione dei termini va riferita alle sole attività che richiamano la mera consultazione della banca dati o le attività di indagine direttamente conseguenti, e non già la più ampia considerazione del fenomeno che risulta rappresentata dagli atti impugnati.

Le disposizioni d cui agli artt. 7 s. e 10 bis legge 241\1990 costituiscono dei principi generali dell'ordinamento, che sono tuttavia derogabili allorché il legislatore ritenga che l'eccentricità della materia consigli una differente articolazione delle fasi procedimentali. E' ciò che è avvenuto in materia di informative antimafia ex art. 88 4-quinquies del d.lvo 159 del 2011 che prevede una differente modalità di comunicazione dei provvedimenti antimafia; si tratta di

partecipare agli interessati le decisioni positive o negative dopo che queste sono state assunte, evitando che le fasi procedimentali siano influenzate dalla capacità pervasiva che il fenomeno mafioso sa assumere in determinate circostanze ed in precisi contesti.

4 Commercio

4.1 sent. n. 1105 – 9 novembre 2016 – prima sezione

libertà di apertura – limiti – individuazione.

Per principio di riconosciuto rango primario e preminente anche sulla legislazione regionale in quanto effetto della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, in riferimento all'esercizio delle attività commerciali assume rilievo primario l'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011; con questa disposizione si è stabilito che «costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso, l'ambiente urbano, e dei beni culturali» e tali indicazioni di principio - in quanto generali e fondamentali - valgono in particolare anche per le previsioni urbanistiche.

5 Demanio marittimo

5.1 sent. n. 55 – 20 gennaio 2016 – prima sezione

La ragione della proroga disposta dal legislatore (dapprima, con il d.l. n. 194 del 2009 e, successivamente, dall’art. 34 duodecies della legge n. 221 del 2012, introdotto in sede di conversione del d.l. n. 179 del 2012) deve essere individuata nell’esigenza di far rientrare dagli investimenti gli operatori che avevano fatto affidamento sulla precedente legislazione in materia di diritto di insistenza, dando loro il tempo necessario all’ammortamento delle spese sostenute.

5.2 sent. n. 758 – 30 giugno 2016 - seconda sezione

procedura di gara – annullamento – conseguenze – proroga - esclusione.

L'annullamento giurisdizionale della gara può giustificare – tutt'al più – l'adozione di una procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, ex art. 57 comma 2 lett. c) del D. Lgs. n. 163/2006, non certo l'ennesima proroga mediante affidamento diretto del contratto al gestore uscente.

5.3 sent. n. 583 – 8 giugno 2016 – prima sezione

concessione – subingresso – silenzio assenso.

Il subingresso nella concessione demaniale accede al titolo in essere e determina la novazione soggettiva del rapporto concessorio, vale a dire la sostituzione di un soggetto nell'ambito del medesimo rapporto, senza che mutino le relative condizioni; al relativo rilascio si applica il principio del silenzio assenso.

6 Edilizia e urbanistica

Massima:

6.1 sent. n. 99 – 29 gennaio 2016 – prima sezione

Piani regolatori comunali – zonizzazione e impugnazione immediata.

Titolo edilizio — revoca ed annullamento – presupposti.

L'applicazione del principio tradizionale, in tema di immediata impugnazione delle prescrizioni di zonizzazione, si basa sul presupposto della chiarezza della norma, tale da evidenziare l'effetto direttamente conformativo della proprietà.

Anche in materia di edilizia il potere di autotutela debba essere esercitato dall'Amministrazione competente entro un termine ragionevole e supportato dall'esternazione di un interesse pubblico, attuale e concreto, alla rimozione del titolo edilizio tanto più quando il privato, in ragione del tempo trascorso, ha riposto, con la realizzazione del progetto, un ragionevole affidamento sulla regolarità dell'autorizzazione edilizia. Di conseguenza, nell'esternazione dell'interesse pubblico l'Amministrazione deve indicare non solo gli eventuali profili di illegittimità ma anche le concrete ragioni di pubblico interesse, diverse dal mero ripristino della legalità in ipotesi violata, che inducono a porre nel nulla

provvedimenti che, pur se illegittimi, abbiano prodotto i loro effetti. In materia edilizia, peraltro, si reputa adeguata la dimostrazione dell'interesse pubblico ulteriore in caso di erronea rappresentazione dei fatti da parte dell'istante.

6.2 sent. n. 97 – 29 gennaio 2016 – prima sezione

Titolo edilizio — procedimento – soggetto terzo – osservazioni.

Comunione e condominio - Cose e servizi comuni di edifici — ascensore – esigenze dei condomini – raffronto disabilità – prevalenza.

L'obbligo dell'Amministrazione di prendere in considerazione gli scritti defensionali di parte nell'ambito del procedimento amministrativo, anche in sede di rilascio di titolo edilizio altrui, non si traduce in puntuale confutazione della mera rimostranza negativa, essendo sufficiente la completezza motivazionale dell'atto complessivamente valutato, allorché da esso possano agevolmente e unicamente desumersi comunque le ragioni giuridiche ed i presupposti di fatto posti a base della decisione.

Nel conflitto tra le esigenze dei condomini disabili abitanti ad un piano alto e quelle degli altri partecipanti al condominio, per i quali il pregiudizio derivante dall'installazione di ascensore si risolverebbe non già nella totale impossibilità di un ordinario uso della scala comune ma soltanto in disagio e scomodità derivanti dalla relativa restrizione e nella difficoltà di usi eccezionali della stessa, vanno privilegiate le prime, adottando una soluzione conforme ai principi costituzionali della tutela della salute (art. 32) e della funzione sociale della proprietà (art. 42), rimuovendo un grave ostacolo alla fruizione di un primario bene della vita, quello dell'abitazione, da parte di persone versanti in condizioni di minorazione fisica e riconoscendo la facoltà, agli stessi, di apportare a proprie spese una modifica alla cosa comune, sostanzialmente e nel complesso migliorativa, in quanto suscettibile di utilizzazione anche da parte degli altri condomini.

6.3 sent. n. 45 – 15 gennaio 2016 - prima sezione

Piano casa e sanatoria - presupposti.

Relativamente ai limiti del c.d. piano casa, non è possibile ricorrere a tale peculiare ipotesi per sanare pregressi abusi edilizi.

In sede di accertamento di conformità ex art. 13 l. n. 47/1985 (ed ora art. 36 d.P.R. n. 380/2001), non può essere accolta l'istanza di sanatoria per dei manufatti che ancorché risultino conformi alla disciplina urbanistica vigente al momento in cui l'Amministrazione provvede sull'istanza di sanatoria, non siano conformi alla disciplina vigente al momento della loro realizzazione e al momento della presentazione della domanda di sanatoria, in quanto, in nome di un preteso rispetto del principio del buon andamento della p.a. - consistente nell'esigenza di evitare uno spreco di attività inutili, sia dell'Amministrazione (il successivo procedimento amministrativo preordinato alla demolizione dell'opera abusiva), sia del privato (la nuova edificazione), sia ancora dell'Amministrazione (il rilascio del titolo per lo nuova edificazione) - non si può pervenire ad sostanziale ripudio dell'esigenza della doppia conformità, ad onta della sua esplicita previsione negli art. 13 e 36 cit., sulla base di una insussistente antinomia tra i principi di legalità e di buon andamento della p.a., con assegnazione della prevalenza a quest'ultimo, in nome di una presunta logica "efficientista" (1).

Il permesso di costruire in sanatoria contenente prescrizioni è in contrasto con l'art. 36, d.P.R. n. 380 del 2001 poiché postulerebbe non già la cd. doppia conformità delle opere abusive pretesa dalla disposizione in parola, ma una sorta di conformità ex post, condizionata all'esecuzione delle prescrizioni e quindi non esistente al tempo della presentazione della domanda di sanatoria, ma, eventualmente, solo alla data futura ed incerta in cui la richiedente avrebbe ottemperato alle prescrizioni, mentre sul punto la legge non prevede che un titolo edilizio possa essere condizionato al di fuori dei casi di espressa convenzione, né che il mancato adempimento delle prescrizioni possa comportare la decadenza dell'assenso dell'amministrazione.

6.4 sent. n. 506 – 18 maggio 2016 – prima sezione

convenzioni di lottizzazione – obblighi e termini - interpretazione.

L'obbligazione del privato relativa alla cessione all'Ente pubblico di aree destinate ad opere di urbanizzazione primaria diviene esigibile con la scadenza della convenzione relativa al piano di lottizzazione (in caso di mancata ultimazione delle opere nei termini) o con l'ultimazione delle opere medesime (se avvenuta prima di detta scadenza), con la conseguenza che il decorso del termine di prescrizione non è ipotizzabile prima di tali momenti, in quanto un'inerzia ingiustificata può verificarsi soltanto da quando il diritto può essere esercitato ma non lo è stato. In altre parole, il termine iniziale a partire dal quale occorre computare il decennio prescrizionale dei piani di lottizzazione non può identificarsi nell'ultimo giorno dell'efficacia decennale del piano di lottizzazione, bensì nella data di perfezione e di efficacia del titolo convenzionale che costituisce l'atto genetico fondativo dei pretesi diritti scaturenti dalla convenzione di lottizzazione e dei correlativi obblighi delle parti, ovvero dal diverso termine di durata del rapporto convenzionale eventualmente stabilito pattiziamente. Impostazione, questa, da ritenersi senz'altro preferibile e più coerente con l'inquadramento dogmatico della convenzione di lottizzazione, nell'ambito degli accordi amministrativi di cui all'art. 11 della legge n. 241 del 1990. Se parte ricorrente invoca quel “contratto”, quale fonte delle obbligazioni inadempiute, è a quell'atto genetico che occorre far riferimento per determinare la durata di efficacia del rapporto e delle relative obbligazioni, fino alla prescrizione dei diritti da esso scaturenti.

In materia di interpretazione di convenzioni di lottizzazione, in coerenza all'art. 11 comma 2 l. 241\1990, va fatta applicazione del superiore principio a mente del quale in claris non fit interpretatio.

6.5 sent. n. 435 – 5 maggio 2016 – prima sezione

vincoli di destinazione alberghiera – ammissibilità – limiti - individuazione.

Il rispetto del canone di temporaneità e di modificabilità del vincolo di destinazione d'uso alberghiero, lungi dall'essere una possibilità liberamente valutabile dal legislatore regionale, appartiene alla stessa ragion d'essere della sua istituzione e deve ritenersi a questo intrinseco. Inoltre, in tale contesto appare evidente come la relativa disciplina assuma evidenti connotati urbanistici (prevedendo l'adozione e la seguente approvazione di modifiche di pianificazione

urbanistica che dettano il vincolo di destinazione d'uso ed i limiti della connessa ed ammessa attività edificatoria, al pari di ogni disciplina urbanistica), cosicché il relativo iter deve seguire i principi fondamentali e generali dell'ordinamento in materia, eventualmente integrando la disciplina di specie in caso di carenza o contraddittorietà. In definitiva, l'apposizione di un vincolo di destinazione d'uso alberghiero in tanto è costituzionalmente compatibile in quanto non sia destinato a perpetuarsi indefinitamente nel tempo.

6.7 sent. n. 421 – 5 maggio 2016 – prima sezione

piano di bacino – prevalenza – principio di precauzione.

Va riconosciuta l'autonomia delle norme del piano di bacino rispetto alla disciplina urbanistica nonché l'esigenza di seguire, in ossequio al principio di precauzione e alla luce degli interessi perseguiti, un'interpretazione rigorosa delle prime. Le prescrizioni dei piani di bacino hanno carattere pregiudiziale rispetto all'uso del territorio ai fini urbanistici, cosicché sarebbe irragionevole ammettere che, in virtù di atti urbanistico-edilizi risalenti ad epoca ampiamente antecedente l'approvazione dei piani medesimi, possano essere realizzate opere contrastanti con i vincoli ivi previsti, generando situazioni di pericolo per la sicurezza pubblica soprattutto nel caso di immobili che sono compresi in aree a rischio di inondazione molto elevato.

6.8 sent. n. 419 – 4 maggio 2016 - prima sezione

Dia, scia e sottotetti.

Attuale e concreto è sempre l'interesse di chi vanta una posizione di vicinitas, a che il proprio vicino controinteressato costruisca unicamente se in possesso di tutti i titoli abilitativi e soltanto se questi siano perfettamente regolari; in particolare, nel caso di impugnazione di singoli titoli edilizi, vale il principio della sufficienza, ai fini del riconoscimento della sussistenza delle condizioni che legittimano all'impugnazione, della sola vicinitas, con esclusione di qualunque indagine volta ad accertare, in concreto, l'esistenza di un obiettivo pregiudizio per il soggetto che agisce in giudizio.

I titoli abilitativi agli interventi edilizi costituiscono oggetto di una disciplina che assurge a principio fondamentale, e tale valutazione deve ritenersi valida anche per la denuncia di inizio attività e per la segnalazione certificata che, seppure con la loro indubbia specificità, si inseriscono in una fattispecie il cui effetto è pur sempre quello di legittimare il privato ad effettuare gli interventi edilizi; tale fattispecie ha una struttura complessa e non si esaurisce, rispettivamente, con la dichiarazione o la segnalazione, ma si sviluppa in fasi ulteriori: una prima, di ordinaria attività di controllo dell'Amministrazione (rispettivamente nei termini di sessanta e trenta giorni); una seconda, in cui può esercitarsi l'autotutela amministrativa. A queste non può che aggiungersi la garanzia di una ulteriore eventuale fase, di esercizio della tutela di cui al diritto costituzionalmente garantito ex artt. 24, 103 e 113 Cost. .

L'oggetto del recupero a fini abitativi dei sottotetti esistenti deve essere individuato nei volumi sovrastanti l'ultimo piano degli edifici destinati in tutto o in parte a residenza; pertanto, è legittimo il diniego di rilascio di concessione di costruzione, richiesta con richiamo a detta normativa, per la trasformazione ad uso abitativo di un locale a piano terra, adibito a deposito e coperto da un terrazzo.

6.9 sent. n. 970 – 3 ottobre 2016 – prima sezione

autotutela – termine e applicabilità in tema di s.c.i.a..

Il termine dettato dall’art. 21 nonies legge 241 del 1990, come inserito dalla legge 124 del 2015, pur laddove non applicabile ratione temporis, assume comunque sicuro rilievo per individuare il termine “ragionevole” entro il quale può essere legittimamente esercitato il potere di autotutela.

L’applicazione dei principi in materia di autotutela comporta che l’amministrazione dia conto, nell’atto di annullamento degli effetti della S.C.I.A., delle prevalenti ragioni di interesse pubblico concrete e attuali, diverse da quelle al mero ripristino della legalità violata, che depongono per la sua adozione, tenendo in considerazione gli interessi dei destinatari e degli eventuali controinteressati.

6.10 sent. n. 642 – 22 giugno 2016 – prima sezione

ordine di demolizione – impugnazione – istanza di sanatoria - conseguenze.

La presentazione dell'istanza volta all'accertamento di conformità delle opere abusive prima che sia impugnata l'ordinanza di demolizione, rende inammissibile l'impugnazione, per carenza di interesse, in quanto l'istanza comporta la perdita di efficacia del provvedimento ripristinatorio.

6.11 sent. n. 1090 – 8 novembre 2016 – prima sezione

Piani regolatori comunali – scelte – sindacabilità – limiti.

Se in generale in sede di pianificazione del territorio la discrezionalità, di cui certamente il Comune dispone in ordine alle scelte sulla destinazione dei suoli, è ben ampia e, quindi, in genere non abbisogna di una particolare motivazione al di là di quella ricavabile dai criteri e principi generali cui s'ispira il Piano regolatore generale, in linea applicativa è altrettanto vero che già il concreto esercizio di tale amplissima discrezionalità del Comune comunque può esser censurato quando appaia manifestamente illogico, irragionevole, contraddittorio, errato nei presupposti o viziato nel procedimento. In termini applicativi, una scelta di piano regolatore generale può essere considerata illogica quando attribuisce "ex novo" una destinazione in aperta incoerenza con la situazione di fatto e con la destinazione urbanistica precedentemente attribuita

In caso di presentazione da parte di privati di osservazioni al piano regolatore in itinere, il relativo rigetto deve essere supportato da una motivazione, pur succinta, dovendo la medesima rivelarsi congrua rispetto al contenuto concreto delle dette osservazioni, così da dimostrare l'avvenuto riscontro dell'apporto critico dei privati in comparazione con gli interessi pubblici coinvolti.

6.12 sent. n. 1091 – 8 novembre 2016 – prima sezione

Piani regolatori comunali e insediamenti commerciali.

L'impugnazione del piano regolatore adottato, nella misura in cui risulti immediatamente lesivo e indipendentemente dall'eventuale applicazione delle misure di salvaguardia, costituisce semplicemente una facoltà e non un onere. È pacifico, pertanto, che il piano regolatore approvato può essere impugnato da chi, pur avendone avuto

conoscenza, non abbia impugnato tempestivamente il piano solo adottato e analoga soluzione vale, a fortiori, per il caso di mancata impugnazione del progetto preliminare che rappresenta semplicemente l'atto finale di uno dei segmenti procedimentali finalizzati all'approvazione del P.U.C. definitivo.

Non possano ritenersi legittimi gli atti di programmazione, anche urbanistica, con cui vengono imposti limiti territoriali all'insediamento di attività commerciali, qualora non sussistano motivi imperativi di interesse generale, ovvero che pongono limiti non ragionevoli, non adeguati o non proporzionati rispetto alle finalità pubbliche perseguite. Ciò comporta un ampliamento dei margini del sindacato giurisdizionale sull'eccesso di potere nell'esercizio della discrezionalità amministrativa di pianificazione del territorio, oggi incentrato sui contenuti degli atti di programmazione in modo più penetrante di quanto si riteneva consentito in passato, nel senso che il giudice amministrativo è chiamato a verificare la sussistenza dei motivi imperativi di interesse generale sottesi alle limitazioni imposte dagli strumenti urbanistici, onde verificare, attraverso un'analisi degli atti preparatori e delle concrete circostanze di fatto, se effettivamente i divieti imposti possano ritenersi correlati e proporzionati ad effettive esigenze di tutela dell'ambiente urbano o all'ordinato assetto del territorio.

6.13 sent. n. 1100 – 8 novembre 2016 – prima sezione

Piani regolatori comunali – osservazioni dei privati – riscontro – necessità.

In caso di presentazione da parte di privati di osservazioni al piano regolatore in itinere, il relativo rigetto deve essere supportato da una motivazione, pur succinta, dovendo la medesima rivelarsi congrua rispetto al contenuto concreto delle dette osservazioni, così da dimostrare l'avvenuto riscontro dell'apporto critico dei privati in comparazione con gli interessi pubblici coinvolti.

6.14 sent. n. 1231 – 13 dicembre 2016 – prima sezione

Interesse a ricorrere e distanze nelle costruzioni

I proprietari di immobili posti in zone confinanti o limitrofe con quelle interessate da un titolo di costruzione sono sempre legittimati ad impugnare i titoli edilizi che, incidendo sulle condizioni dell'area, possono pregiudicare la loro

proprietà e, più in generale, possono modificare l'assetto edilizio, urbanistico ed ambientale della zona, né è necessaria la prova di un danno specifico, in quanto il danno a tutti i membri di quella collettività è insito nella violazione edilizia (1).

Nel processo amministrativo il termine per impugnare il permesso di costruzione edilizia decorre dalla piena conoscenza del provvedimento, che s'intende avvenuta al completamento dei lavori, a meno che sia data prova di una conoscenza anticipata; una simile prova va addossata a chi eccepisce la tardività del ricorso e può essere desunta anche da elementi quali la dimostrata conoscenza pregressa del progetto ovvero da altri analoghi elementi presuntivi, fra i quali non può rilevare la mera collocazione del cartello di cantiere.

L'art. 9 d.m. 2 aprile 1968 n. 1444, laddove prescrive la distanza di dieci metri tra le pareti finestrate di edifici antistanti, va rispettata in tutti i casi, trattandosi di norma volta ad impedire la formazione di intercapedini nocive sotto il profilo igienico-sanitario, e quindi non è eludibile. Pertanto, le distanze tra le costruzioni sono predeterminate con carattere cogente in via generale ed astratta, in considerazione delle esigenze collettive connesse ai bisogni di igiene e di sicurezza, di modo che al giudice non è lasciato alcun margine di discrezionalità nell'applicazione della disciplina in materia di equo contemperamento degli opposti interessi. Ai fini del computo delle distanze assumono rilievo: tutti gli elementi costruttivi, anche accessori, qualunque ne sia la funzione, aventi i caratteri della solidità, della stabilità e della immobilizzazione, salvo che non si tratti di sporti e di aggetti di modeste dimensioni con funzione meramente decorativa e di rifinitura, tali da potersi definire di entità trascurabile rispetto all'interesse tutelato dalla norma riguardata nel suo triplice aspetto della sicurezza, della salubrità e dell'igiene; il terrapieno e il muro di contenimento, che producano un dislivello o aumentano quello già esistente per la natura dei luoghi.

La controversia, derivante dall'impugnazione di un permesso di costruire da parte del vicino, che lamenti la violazione delle distanze legali, costituisce una disputa non già tra privati, ma tra privato e Pubblica amministrazione, nella quale la posizione del primo si atteggia a interesse legittimo, con conseguente spettanza della giurisdizione al giudice amministrativo.

6.15 sent. n. 1237 – 14 dicembre 2016 – prima sezione

Distanze dalle strade – autostrade.

Il vincolo d'inedificabilità gravante sulla fascia di rispetto autostradale ha carattere assoluto e prescinde dalle caratteristiche dell'opera realizzata atteso che il suo scopo non è solo quello di garantire la sicurezza del traffico e l'incolumità delle persone, ma anche di assicurare al concessionario una fascia di terreno da utilizzare, all'occorrenza, per l'esecuzione dei lavori, per l'impianto dei cantieri, per il deposito di materiali, per la realizzazione di opere accessorie, senza limiti connessi alla presenza di costruzioni; le distanze vanno perciò rispettate anche con riferimento ad opere che non superino il livello della sede stradale. Inoltre, stante la finalità del vincolo, non è invocabile una nozione di costruzione analoga a quella meramente edilizia di nuova costruzione, come nel caso in cui sia prevista una totale trasformazione dell'area con la realizzazione di un impianto altamente impattante, quale una discarica, in cui sono destinati ad operare continuamente mezzi e persone.

7 Elezioni

7.1 sent. n. 445 – 12 maggio 2016 – seconda sezione

liste elettorali – sottoscrizione – collegamento – necessità.

In materia elettorale, i moduli aggiuntivi utilizzati per la sottoscrizione delle liste, quando siano privi dell'indicazione del contrassegno di lista e dell'elenco dei candidati, devono necessariamente essere uniti al primo foglio da elementi ulteriori rispetto alla semplice spillatura (timbri lineari, firme etc) in modo da consentire alla Commissione Elettorale di verificare in maniera inequivoca che i sottoscrittori fossero consapevoli di dare il proprio appoggio a quella determinata lista e ai relativi candidati. Né la certezza di tale consapevolezza può essere raggiunta dagli ulteriori seguenti elementi: la circostanza che sui moduli fosse indicato il promotore della lista non garantisce in maniera inequivocabile che i sottoscrittori fossero consapevoli del collegamento tra un determinato promotore, persona fisica, e una determinata lista e quindi fossero consapevoli di appoggiare una determinata lista piuttosto che un'altra; né la circostanza che il consigliere comunale che ha autenticato le firme fosse lo stesso candidato a Sindaco può garantire tale consapevolezza

posto che di per sé l'autenticazione delle firme costituisce un attività neutra che non deve comportare una attività di informazione latu sensu elettorale o politica da parte del pubblico ufficiale che provvede all'autentica.

8 Espropriazioni

8.1 sent. n. 207 – 26 febbraio 2016 - prima sezione

Acquisizione sanante – pendenza di giudizio – estensione – ammissibilità.

L'atto di acquisizione sanante non può che reputarsi adottabile, sulla scorta di un'interpretazione costituzionalmente orientata in termini di ragionevolezza, anche in pendenza di un giudizio di annullamento ovvero di tutela avverso la procedura espropriativa contestata, quale che sia l'ordine giurisdizionale adito e la tipologia di domanda (di impugnazione ovvero anche risarcitoria).

9 Giochi e scommesse

9.1 sent. n. 1052 – 25 ottobre 2016 - seconda sezione

legge regionale – licenza – profili di interesse pubblico.

Laddove la legge regionale abbia preso in esame aspetti del gioco a premi in denaro che attengono alla tutela della salute e alle politiche sociali, non sussiste la denunciata invasione delle prerogative statali nella materia dell'ordine e della sicurezza pubblica, con conseguente manifesta infondatezza della prospettata questione di legittimità costituzionale.

La licenza di pubblica sicurezza ex art. 88 TULPS non esaurisce né assorbe tutti i possibili profili di interesse pubblico implicati nell'esercizio del gioco lecito: la previsione di un ulteriore controllo amministrativo, che si cumula con quello di polizia, si giustifica infatti con gli interessi di rilievo costituzionale che sono implicati dall'attività di gioco a premi in denaro.

9.2 sent. n. 1143 – 19 novembre 2016 – prima sezione

Sale da giuoco – luoghi sensibili e distanze minime

Va qualificata sala giochi la struttura che, lungi dal limitarsi a commercializzare carte prepagate, risulta aver messo a disposizione dei clienti una serie di computer su cui utilizzare le stesse carte acquistate a fini di giocate; ciò che lega in

termini adeguati e sufficienti, ai fini del sindacato giurisdizionale, la vendita delle carte prepagate per le scommesse e l'uso dei computer appare la contestualità di luogo e la pubblicizzazione del relativo utilizzo a fini di gioco e scommessa.

La normativa regionale che consente di estendere l'elenco dei luoghi sensibili in tema di distanze minime dalle sale gioco va intesa in conformità ai principi di proporzionalità e trasparenza, con conseguente onere di istruttoria e di motivazione delle relative scelte.

9.3 sent. n. 1229 – 13 dicembre 2016 – prima sezione

Sale da gioco - orari – legittimità.

È legittima l'ordinanza sindacale recante «disciplina comunale degli orari di esercizio delle sale giochi autorizzate», che ha introdotto un nuovo regime degli orari di apertura delle sale giochi autorizzate riducendone la durata al dichiarato fine di limitare il fenomeno della ludopatia.

10. Giurisdizione

10.1 sent. n. 83 – 27 gennaio 2016 prima sezione -

sent. n. 529 – 27 maggio 2016 seconda sezione -

sent. n. 462 – 13 maggio 2016 – seconda sezione

autorizzazioni e concessioni – canone – determinazione – valutazione tecnico discrezionale – giurisdizione amministrativa.

La giurisdizione del giudice amministrativo in materia concessoria demaniale marittima riguarda il contenzioso sui provvedimenti di determinazione del canone demaniale sulle concessioni, adottati in applicazione dell'art. 1, comma 251, della legge finanziaria n. 296 del 2006, qualora non si tratti di mera quantificazione del canone, cioè se la controversia riguardi anche altri aspetti comportanti una valutazione tecnico-discrezionale da parte dell'Amministrazione. Infatti, deve essere esclusa la giurisdizione del giudice ordinario laddove venga in contestazione l'esercizio di poteri valutativo-discrezionali nella determinazione del canone, sia in punto di an debeatur sia in punto di individuazione dei criteri di determinazione del quantum debeatur, e non già il suo mero calcolo aritmetico sulla base di criteri già predeterminati.

10.2 sent. n. 321 – 4 aprile 2016 – seconda sezione

Giurisdizione– comportamenti discriminatori –associazioni – estensione –giurisdizione ordinaria.

La legittimazione straordinaria riconosciuta ai sensi dell'art. 5 d.lgs. 215/03 sussiste esclusivamente con riferimento ai comportamenti lesivi del diritto a non essere discriminati. Ciò significa che tale legittimazione non autorizza le associazioni a dolersi di atti e comportamenti della pubblica amministrazione sotto profili diversi da quello di non subire discriminazioni. Detto in altri termini non è consentito alle associazioni censurare un provvedimento amministrativo se non sotto il profilo della violazione del diritto a non subire discriminazioni. Relativamente agli eventuali altri vizi di legittimità del provvedimento le associazioni sono prive di legittimazione straordinaria. Inoltre, se le associazioni sono legittimate a denunciare la violazione del diritto alla non discriminazione nondimeno la relativa domanda in quanto lesiva di un diritto soggettivo non attribuito alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo deve ritenersi ricompreso nella giurisdizione del giudice ordinario alla stregua del criterio di riparto costituito dalla posizione soggettiva azionata in giudizio.

10.3 sent. n. 334 – 4 aprile 2016 – seconda sezione

partecipazioni societarie – piano di razionalizzazione – natura – giurisdizione amministrativa.

La controversia avente ad oggetto il piano di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie redatto ai sensi dell'art. 1 commi 611 e 612 della legge di stabilità 2015, trattandosi di un piano concernente le sole partecipazioni in società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi "indispensabili" al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente (e, come tali, non vietate, cfr. l'art. 1 comma 569-bis della legge n. 147/2013), da redigere, a cura di ciascuna amministrazione, sulla base di una serie di criteri generali e di obiettivi di risparmio, con definizione delle modalità e dei tempi di attuazione, dunque sulla base di valutazioni tipicamente discrezionali circa il quid, il quando ed il quomodo della razionalizzazione richiesta dal legislatore, fa venire in questione una norma di azione ed i conseguenti provvedimenti discrezionali, le scelte operate dall'amministrazione sono sindacabili dal giudice amministrativo, involgendo posizioni di interesse legittimo, secondo quanto accade generalmente per i provvedimenti generali e/o di pianificazione.

10.4 sent. n. 700 – 23 giugno 2016 – prima sezione

Impianti sportivi comunali – gestione – giurisdizione esclusiva.

Rientra nella giurisdizione esclusiva del g.a. la controversia riguardante la gestione degli impianti sportivi comunali, venendo in rilievo sia la materia delle concessioni che quella dei servizi pubblici, ai sensi e per gli effetti dell'art. 133 comma 1 lett b e c cod proc amm., atteso che tali beni rientrano tra i beni del patrimonio indisponibile del Comune, precisamente tra quelli destinati ad un pubblico servizio, essendo finalizzati a soddisfare proprio l'interesse dell'intera collettività alle discipline sportive e possono essere trasferiti nella disponibilità dei privati perché ne facciano un uso ben determinato solo mediante concessione amministrativa.

11. Istruzione

11.1 sent. n. 1056 – 25 ottobre 2016 – seconda sezione

esame di maturità – crediti e prove scritte.

In sede di esame di maturità il rilievo del percorso scolastico è già predeterminato mediante l'attribuzione di crediti, onde al di fuori e al di là dell'attribuzione di crediti non è possibile predicare l'illegittimità della valutazione sulla base del mero contrasto con i risultati dell'anno scolastico. Inoltre, la valutazione obbiettiva, terza e imparziale dell'esame ha la funzione di accertare la serietà della preparazione e pertanto non può essere posta in dubbio mediante un mero richiamo alla carriera scolastica.

In tema di correzione delle prove scritte di maturità l'obbligo di motivazione previsto non è riferito alla proposta, che per l'appunto deve essere numerica, ma all'eventuale pluralità di proposte; evenienza questa in cui la motivazione appare particolarmente importante.

11.2 sent. n. 1195 – 2 dicembre 2016 – seconda sezione

alunno disabile –piano educativo personalizzato – violazione – illegittimità – danno non patrimoniale.

Il comportamento dell'Istituto scolastico di violazione del piano dell'offerta formativa e del piano educativo personalizzato dell'alunno disabile, oltre a viziare il giudizio finale di non ammissione alla classe successiva, comporta la lesione del suo diritto all'integrazione scolastica e dell'interesse legittimo ad una valutazione in linea con la sua

situazione di portatore di handicap. Alla luce di una valutazione presuntiva e secondo regole di comune esperienza, deve ritenersi provato il danno non patrimoniale patito dal ricorrente in termini di sofferenza emotiva, essendo noto che la valutazione negativa formulata nei confronti di un ragazzo molto giovane per il mancato superamento dell'anno scolastico determina uno stato d'animo di sofferenza e frustrazione, perché a risultarne colpita è l'immagine che l'individuo ha di sé. Poiché tale danno non può essere provato nel suo preciso ammontare, esso dev'essere liquidato ex art. 1226 cod. civ. con valutazione equitativa.

12. Legge Pinto

12.1 sent. n. 1007 – 17 ottobre 2016 – seconda sezione

Obblighi dichiarativi – termine dilatorio - questione di legittimità costituzionale – non manifesta infondatezza .

Non è manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3, 24 commi 1 e 2, 111 commi 1 e 2, 113 comma 2, 117 comma 1 Cost., la questione di costituzionalità dell'art. 5 sexies commi 1, 4, 5, 7 e 11 L. 24 marzo 2001 n. 89 (come introdotti dalla L. 28 dicembre 2015 n. 208) in tema di ricorso per ottemperanza avente per oggetto il decreto di condanna emesso per eccessiva durata del processo, nella parte in cui preclude al creditore che non abbia adempiuto agli obblighi dichiarativi di cui al comma 1 della medesima disposizione di agire in via esecutiva per ottenere il soddisfacimento del proprio credito ovvero di proporre ricorso per l'ottemperanza del decreto liquidatorio, imponendo altresì un ulteriore termine dilatorio semestrale e cumulabile; tali previsioni configurano un ingiustificato privilegio per la Pubblica Amministrazione inadempiente che si traduce, sul piano della tutela giurisdizionale, in una rilevante discriminazione tra situazioni soggettive sostanzialmente analoghe ed in un apprezzabile ostacolo processuale per il soddisfacimento del credito del cittadino.

13. Paesaggio

13.1 sent. n. 345 – 7 aprile 2016 - prima sezione

Autorizzazione paesaggistica — motivazione – estensione

L'atto di autorizzazione paesaggistica espressione dell'esercizio di valutazioni tecniche, deve contenere un'adeguata motivazione, e deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria (cfr. art. 3, comma 1, della legge n. 241 del 1990), ed in particolare non appare ammissibile che la motivazione di un provvedimento autorizzatorio paesaggistico possa esaurirsi nell'integrale richiamo « per relationem » di un atto privato, senza esprimere un'autonoma valutazione dell'ente preposto alla cogestione del vincolo. In materia, va conseguentemente ribadito che nello specifico settore in esame la motivazione può ritenersi adeguata quando risponde a un modello che contempli, in modo dettagliato, a titolo esemplificativo la descrizione: I) dell'edificio mediante indicazione delle dimensioni, delle forme, dei colori e dei materiali impiegati; II) del contesto paesaggistico in cui esso si colloca, anche mediante l'indicazione di eventuali altri immobili esistenti, della loro posizione e dimensioni; III) del rapporto tra edificio e contesto, anche mediante l'indicazione dell'impatto visivo al fine di stabilire se esso si inserisca in maniera armonica nel paesaggio.

Il potere della competente Soprintendenza di valutare la compatibilità degli interventi edilizi progettati dai proprietari con il vincolo posto sui beni vincolati sotto il profilo storico-artistico, già previsto dall'art. 18 della l. 1089 del 1939 e dall'art. 23 d.lg. 490 del 1999, adesso contemplato dall'art. 21 d.lg. 42 del 2004, sfocia in un atto di natura autorizzativa, con conseguente onere di puntuale ed adeguata motivazione.

Diniego di sanatoria ed autonomia della valutazione edilizia.

Il diniego di compatibilità paesaggistica postuma è da ritenersi sufficientemente motivato con l'indicazione delle ragioni assunte a fondamento della valutazione di incompatibilità dell'intervento con le esigenze di tutela paesistica poste a base del vincolo e non vi è ragione per ritenere che, nel caso della sanatoria rispetto al percorso ordinario, si renda necessaria una motivazione più diffusa o analitica.

A fronte di un giudizio d'incompatibilità di un intervento edificatorio con il contesto paesaggistico, reso dall'organo competente in materia, il sindacato del giudice amministrativo non può spingersi al di là di un esame estrinseco del giudizio stesso, verificandone la sufficienza, non contraddittorietà e logicità della motivazione, non potendo tale sindacato debordare in un non consentito giudizio di merito, venendo così il giudice a sostituirsi all'organo amministrativo competente per legge. In altri termini, la valutazione sottesa alla compatibilità di un intervento edilizio con vincoli paesaggistici (o monumentali), se motivata non in via apparente ma mediante la specifica indicazione delle ragioni di contrasto con le esigenze di protezione del bene, può essere sindacata solo se fondata su apprezzamenti palesemente irragionevoli o sulla fallace rappresentazione della realtà fattuale (1).

Mentre ai fini edilizi un nuovo volume può non essere considerato rilevante e non essere oggetto di computo fra le volumetrie assentibili (ad esempio, perché ritenuto volume tecnico), ai fini paesaggistici invece può assumere comunque una rilevanza e determinare una possibile alterazione dello stato dei luoghi. Questo vale dunque per i volumi non considerati normalmente rilevanti per l'attività edilizia, perciò anche la realizzazione di volumi sotterranei, della rampa di accesso e del correlativo muro di contenimento laterale, come la posa in opera di rilevanti superfici e delle griglie di aerazione dei sottostanti locali, possono essere considerate rilevanti dal punto di vista paesaggistico e come tali essere in contrasto con le previsioni intese ad impedire l'alterazione dello stato dei luoghi attraverso la realizzazione di nuove strutture. Ciò non può che valere a maggior ragione nel caso di un muro di rilevante ingombro e lunghezza, posto direttamente sulla spiaggia.

14. Processo amministrativo

14.1 sent. n. 92 – 28 gennaio 2016 – prima sezione

Azioni di cognizione — azione avverso il silenzio e declaratoria di nullità – provvedimento esplicito – non satisfattivo – ricorso contro il silenzio – conseguenze - improcedibilità.

L'adozione di un provvedimento esplicito, anche laddove non reputato satisfattivo dell'interesse fatto valere, in risposta all'istanza dell'interessato, rende il ricorso proposto avverso il silenzio, ai sensi del'art. 117 c.p.a., improcedibile per sopravvenuta carenza dell'interesse ad agire, mentre nel caso in cui il provvedimento sopravvenuto sia ritenuto illegittimo, il soggetto interessato è tutelato dalla normativa processuale che consente di proporre contro di esso una nuova impugnazione.

14.2 sent. n. 135 – 11 febbraio 2016 – prima sezione

Giudizio di ottemperanza – estensione

L'ottemperanza, come ridisegnata dal codice del processo amministrativo in un contesto teso a garantire i principi fondamentali in tema di effettività della tutela (nel quale si inscrivono anche le norme processualcivilistiche in tema di tutele cautelari e di cognizione sommaria), si estende oltre la formale e tradizionale nozione di giudicato, comprendendo gli altri provvedimenti equiparati. In tale contesto, tale estensione non può limitarsi alla mera equiparazione formale, garantita in via letterale ed espressa dalla norma processuale, dovendo estendersi al caso in cui la statuizione giudiziale sia divenuta esecutiva ed abbia assunto caratteri di definitività, in quanto non impugnata (fattispecie in tema di ordinanza possessoria ed ex art. 700 c.p.c.).

Il giudizio di ottemperanza dinanzi al giudice amministrativo non è precluso dall'eventuale istanza di ulteriori e diversi strumenti di tutela. Infatti, detto giudizio può essere esperito anche contestualmente all'ordinaria procedura esecutiva ed il ricorso introduttivo diverrà improcedibile solo all'esito completamente satisfattivo di tale procedura.

14.3 sent. n. 893 – 26 luglio 2016 – prima sezione

rito del silenzio – avvio di procedimento – esclusione.

Il rito del silenzio ex art. 31 cod proc amm è invocabile nel caso in cui siano decorsi i termini per la conclusione del procedimento al fine di far dichiarare l'obbligo di provvedere e quindi di chiudere il procedimento stesso, non al fine di ottenere l'apertura di un procedimento d'ufficio quale quello per l'adozione di un'ordinanza contingibile ed urgente.

15. Pubblica amministrazione

15.1 sent. n. 175 – 18 febbraio 2016 – seconda sezione

Comuni e province – Bilanci e contabilità – urgenza – imprevedibilità.

Anche in tema di delibere sul bilancio comunale, l'urgenza di provvedere dev'essere conseguenza del manifestarsi di eventi imprevedibili, mentre non deve essere addebitabile in alcun modo all'amministrazione per carenza di adeguata organizzazione o programmazione o per sua inerzia o responsabilità.

15.2 sent. n. 964 – 30 settembre 2016 – seconda sezione

revoca di assessore - valutazioni e procedimento.

La revoca di un incarico assessorile – al pari dell'atto con il quale tale incarico viene conferito – è infatti un tipico atto di alta amministrazione inquadrabile nell'ambito dell'eterogena categoria degli atti di conferimento di un incarico fiduciario, rispetto ai quali si contraddistingue per essere ispirato da ragioni di carattere squisitamente politico.

Le valutazioni su cui si fonda la revoca dell'incarico di un assessore comunale non devono necessariamente tradursi in una puntuale esplicazione delle situazioni di fatto addebitabili all'interessato, purché emerga la ragionevolezza delle motivazioni di opportunità politica cui si fa un (ancorché generico) rinvio e poste alla base della scelta.

La revoca dell'incarico di assessore comunale è esente dalla previa comunicazione dell'avvio del procedimento in considerazione del fatto che, in un contesto normativo nel quale la valutazione degli interessi coinvolti è rimessa in modo esclusivo al vertice dell'Amministrazione, cui compete in via autonoma la scelta e la responsabilità della compagine di cui avvalersi nell'interesse della comunità locale, con sottoposizione del merito del relativo operato unicamente alla

valutazione dell'organo consiliare, non c'è spazio logico, prima ancora che normativo, per dare ingresso all'applicazione dell'istituto partecipativo di cui all’art. 7, il cui scopo è quello di consentire l'apporto procedimentale da parte del destinatario dell'atto finale al fine di condizionarne il relativo contenuto.

16. Pubblico impiego

16.1 sent. n. 193 – 23 febbraio 2016 – seconda sezione

mobbing – presupposti.

Nell'ambito del rapporto di pubblico impiego il mobbing si sostanzia in una condotta del datore di lavoro o del superiore gerarchico, complessa, continuata e protratta nel tempo, tenuta nei confronti del dipendente nell'ambiente di lavoro, la quale si manifesta con comportamenti intenzionalmente ostili, reiterati e sistematici, esorbitanti od incongrui rispetto all'ordinaria gestione del rapporto, espressivi di un disegno in realtà finalizzato alla persecuzione o alla vessazione del medesimo dipendente, tale da provocare un effetto lesivo della sua salute psicofisica. In particolare, ai fini della configurabilità della condotta lesiva da mobbing, va accertata la presenza di una pluralità di elementi costitutivi: a) la molteplicità e globalità di comportamenti a carattere persecutorio, illeciti o anche di per sé leciti, posti in essere in modo miratamente sistematico e prolungato contro il dipendente secondo un disegno vessatorio; b) l'evento lesivo della salute psicofisica del dipendente; c) il nesso eziologico tra la condotta del datore o del superiore gerarchico e la lesione dell'integrità psicofisica del lavoratore; d) la prova dell'elemento soggettivo consistente nell'intento persecutorio (1).

In ambito militare appare normale il trasferimento d’autorità di un militare da un reparto ad un altro in ragione delle mutevoli esigenze della forza armata. Pertanto, la circostanza che il ricorrente sia stato soggetto a diversi trasferimenti d’autorità non costituisce elemento significativo ai fini della valutazione in ordine al mobbing.

17. Risarcimento danni

17.1 sent. n. 36 – 14 gennaio 2016 - prima sezione

Domanda risarcitoria – termine di decadenza – terzi estranei – estensione - limiti.

La norma introdotta dal comma quinto dell'art. 30 del d.lvo 2.7.2010, n. 104 è riferita ai soli soggetti che hanno impugnato i provvedimenti amministrativi, e non anche ai terzi che possono solo giovarsi dell'effetto riflesso della sentenza di annullamento. Una diversa lettura delle norme introdotte dai comma terzo e quinto dell'art. 30 in commento porterebbe ad individuare una implausibile duplicazione dei limiti che il legislatore ha inteso introdurre per la proposizione della domande risarcitorie.

17.2 sent. n. 641 – 22 giugno 2016 – prima sezione

danno da ritardo – spese – individuazione - estensione.

Nel caso di non spettanza del bene della vita, va ammesso il risarcimento del danno emergente relativo alle spese che devono essere sostenute nel periodo successivo al termine prestabilito di conclusione del procedimento, fino alla data di emanazione del provvedimento negativo. A maggior ragione, tale conclusione si impone nel caso in cui si tratti di spese non necessarie, non affrontate per spontanea iniziativa del privato, bensì al fine di corrispondere alle richieste o, comunque, a specifiche esigenze prospettate dall'amministrazione.

18. Servizi pubblici

18.1 sent. n. 120 – 8 febbraio 2016 – seconda sezione

Servizi pubblici – affidamento in house– controllo analogo.

Per effetto della sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012, i servizi pubblici locali di rilevanza economica possono essere gestiti indifferentemente mediante il mercato (ossia individuando all'esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario) ovvero attraverso il c.d. partenariato pubblico-privato (ossia per mezzo di una società mista e quindi con una 'gara a doppio oggetto' per la scelta del socio e per la gestione del servizio), ovvero attraverso l'affidamento diretto, in house, senza previa gara, ad un soggetto che solo formalmente è diverso dall'ente, ma che ne costituisce

sostanzialmente un diretto strumento operativo, ricorrendo in capo a quest'ultimo i requisiti della totale partecipazione pubblica, del controllo (sulla società affidataria) 'analogo' (a quello che l'ente affidante esercita sui propri servizi) e della realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della sua attività con l'ente o gli enti che la controllano. L'affidamento diretto o in house - lungi dal configurarsi pertanto come un'ipotesi eccezionale e residuale di gestione dei servizi pubblici locali - costituisce invece una delle (tre) normali forme organizzative delle stesse, con la conseguenza che la decisione di un ente in ordine alla concreta gestione dei servizi pubblici locali, ivi compresa quella di avvalersi dell'affidamento diretto, in house (sempre che ne ricorrano tutti i requisiti così come sopra ricordati e delineatisi per effetto della normativa comunitaria e della relativa giurisprudenza), costituisce frutto di una scelta ampiamente discrezionale, che deve essere adeguatamente motivata circa le ragioni di fatto e di convenienza che la giustificano e che, come tale, sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvo che non sia manifestamente inficiata da illogicità, irragionevolezza, irrazionalità ed arbitrarietà, ovvero non sia fondata su di un altrettanto macroscopico travisamento dei fatti.

Nel caso in cui il capitale della società in house sia suddiviso tra una pluralità di soci pubblici, il controllo analogo può essere esercitato congiuntamente da tali autorità, non richiedendosi che lo stesso venga esercitato singolarmente per ciascuna di esse. Ciò che rileva non è infatti la configurabilità di un controllo totale ed assoluto di ciascun ente pubblico sull’intera società, ma che, in forza di idonei strumenti giuridici, ciascun ente sia in grado di assumere il ruolo di dominus nelle decisioni operative rilevanti circa il frammento di gestione relativo al proprio territorio.

19 Sicurezza pubblica

19.1 sent. n. 202 – 24 febbraio 2016 – prima sezione

Foglio di via obbligatorio – presupposti e procedimento.

In sede di adozione di rimpatrio con foglio di via obbligatorio, non è strettamente necessario che il reato sia già stato accertato, poiché anche la semplice presentazione di denunce da parte dell’autorità di pubblica sicurezza potrebbe costituire valido elemento indiziario, purché non si tratti di episodi isolati e gli elementi di valutazione siano tali da indurre

un razionale giudizio prognostico sulla pericolosità della persona. E' necessario, cioè, che la fattispecie di pericolosità sia strutturata sulla base di elementi di fatto che, pur nella indiziarietà del contesto ricostruttivo, valgano a rendere conto dell'obiettiva proclività del soggetto a porre in essere comportamenti delittuosi che, per le loro caratteristiche obiettive, assumono piena valenza sintomatica della condizione, concreta e attuale, di antisocialità del preposto.

L'ordine di rimpatrio con foglio di via non integra un provvedimento di per sé sottratto alla garanzia partecipativa, cosicché la comunicazione di avvio del procedimento può essere omessa solo quando sussistano particolari esigenze di celerità, da evidenziare nel contesto del provvedimento mediante adeguata motivazione

19.2 sent. n. 531 – 27 maggio 2016 – seconda sezione

Licenza di porto d'armi – affidabilità - discrezionalità – certificazione medica - irrilevanza.

La certificazione medica che escluda che il richiedente sia affetto da malattie mentali oppure da vizi che ne diminuiscono, anche temporaneamente, la capacità di intendere e di volere, ovvero assuma, anche occasionalmente, sostanze stupefacenti o psicotrope ovvero abusi di alcool, non costituisce certo – né potrebbe mai costituire – una patente di affidabilità nell'uso delle armi, valutazione che rientra nella discrezionalità dell'amministrazione.

19.3 sent. n. 969 – 30 settembre 2016 – seconda sezione

permesso di soggiorno - elementi sopravvenuti – rilevanza – limite temporale.

La salvezza dei nuovi elementi sopraggiunti di cui all'art. 5 comma 5 del D. Lgs. n. 286/1998 non costituisca deroga al principio generale tempus regit actum, e che i nuovi elementi rilevanti siano dunque soltanto quelli sopravvenuti tra la data di presentazione dell'istanza e la data di adozione del provvedimento (con ciò addossando all'amministrazione le conseguenze del ritardo nell'emanazione del provvedimento), ma non certo quelli successivi.

19.4 sent. n. 1252 – 19 dicembre 2016 - seconda sezione

permesso di soggiorno e perdita di lavoro: conseguenze.

I requisiti reddituali costituiscono una condizione imprescindibile per la legittima permanenza dello straniero in Italia di talchè gli stessi non possono essere derogati se non nei casi specificamente individuati dalla legge, fra cui quello della perdita del lavoro. In tal caso, l'iscrizione nelle liste di collocamento è condizione per potere permanere nel territorio

dello Stato per un anno dalla perdita del lavoro ove la durata residua del permesso di soggiorno sia inferiore ed è condizione per essere dispensato dalla dimostrazione del requisito del reddito per un anno dal momento della perdita del rapporto di lavoro.

20. Strade

20.1 sent. n. 95 – 29 gennaio 2016 e sent. n. 72 – 27 gennaio 2016 – prima sezione

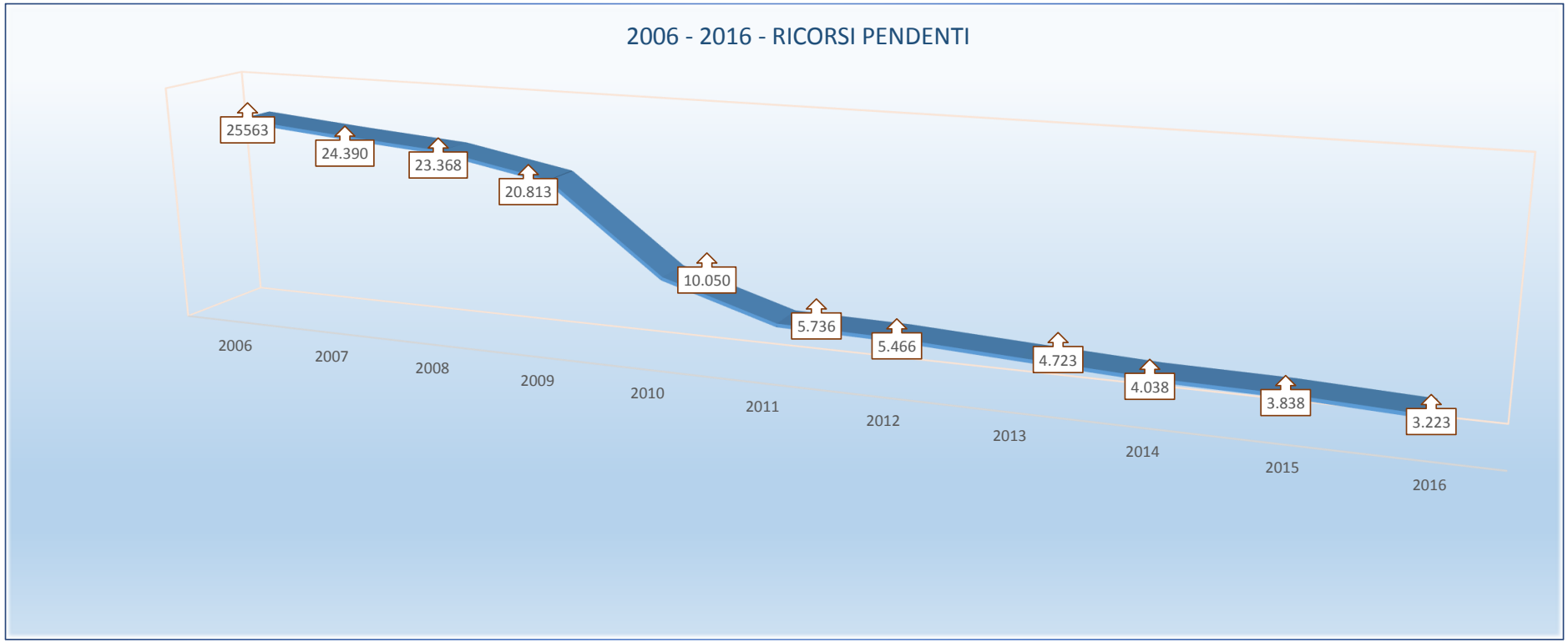
Tutela e manutenzione delle strade – disciplina – riparazioni – oneri – riparto - individuazione.

In base alle norme del codice della strada, per accollare all'amministrazione, sia pure in concorso, spese di riparazione di muri di sostegno lungo le strade, è necessario che l'opera consegua anche la stabilità della strada: al di fuori di tale ipotesi, gli artt. 30 e 31 del codice, invece, accollano l'onere manutentorio di muri a sostegno e ripe (nel prevalente interesse alla sicurezza stradale) al solo proprietario, precludendo quindi in radice che le spese sostenute per la loro riparazione possano costituire ragione di danno verso l'amministrazione.

DATI STATISTICI (FONTE SIGA)

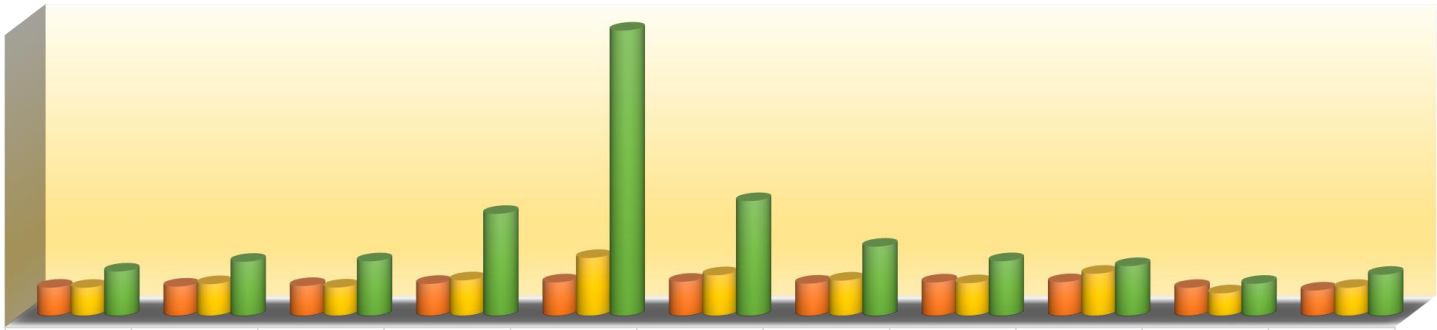
1) RICORSI PENDENTI ULTIMO DECENNIO 2006-2016;
2) RAFFRONTO PERVENUTI – SENTENZE – DEFINITI – 2006-2016;
3) RICORSI PERVENUTI ULTIMO DECENNIO DI CUI CON RICHIESTA MISURA CAUTELARE;
4) RICORSI PERVENUTI PER CLASSIFICAZIONE 2015 – 2016;
5) PROVVEDIMENTI PUBBLICATI 2015 – 2016;
6) RAFFRONTO PENDENTI - PERVENUTI – DEFINITI — 2006-2016

n. 1


2006 - 2016 - RICORSI PENDENTI
25563
24.390
23.368
20.813
10.050
5.736
5.466
4.723
4.038
3.838
3.223
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016

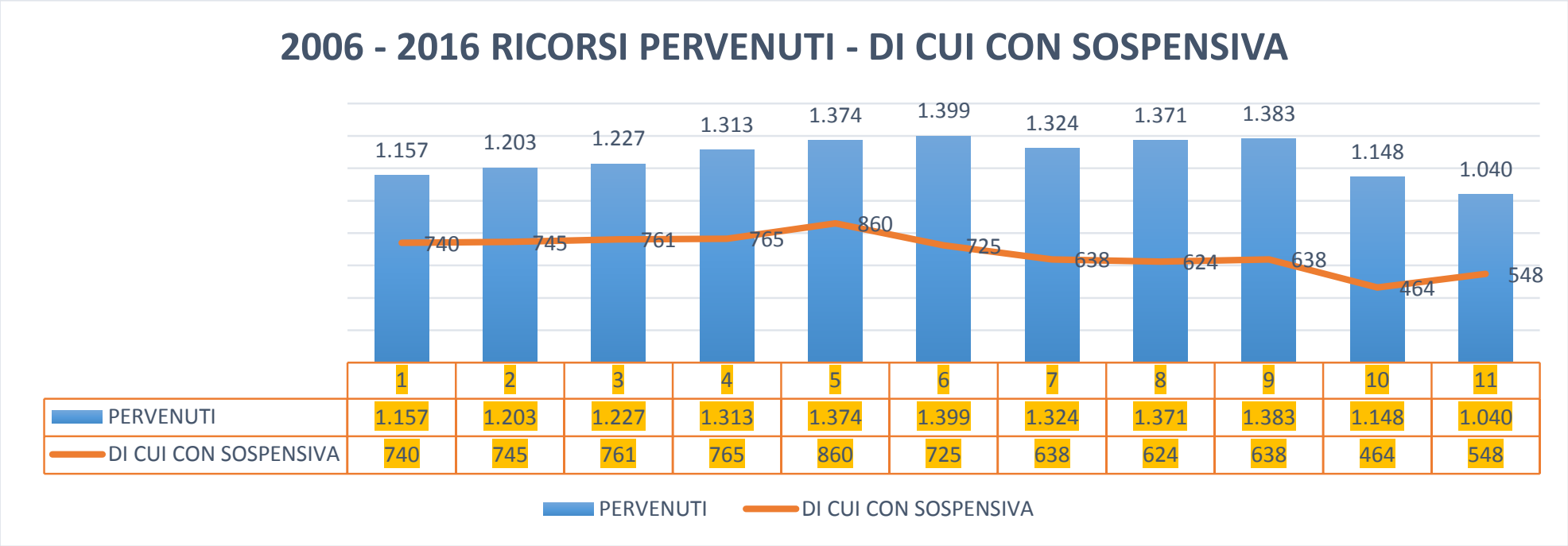
n. 2

2006-2016 - RAFFRONTO PERVENUTI - SENTENZE - DEFINITI



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
pervenuti	1157	1203	1227	1313	1374	1399	1324	1371	1383	1148	1040
sentenze	1151	1302	1163	1459	2375	1668	1449	1341	1729	925	1149
definiti	1819	2217	2237	4184	11729	4710	2838	2242	2042	1317	1687

n. 3



	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
PERVENUTI	1.157	1.203	1.227	1.313	1.374	1.399	1.324	1.371	1.383	1.148	1.040
DI CUI CON SOSPENSIVA	740	745	761	765	860	725	638	624	638	464	548

n. 4

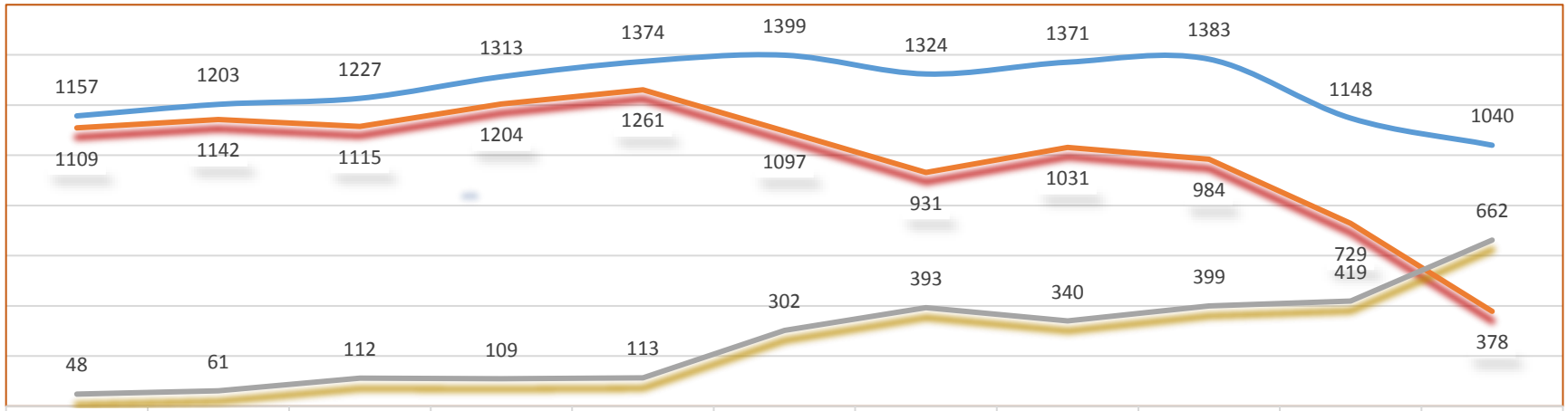
STATISTICA GENERALE	2015	2016	differenza
ACCESSO AI DOCUMENTI	17	14	-3
AGRICOLTURA E FORESTE	2	2	0
AMBIENTE	19	13	-6
ANTICHITA' E BELLE ARTI	4	3	-1
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	51	66	15
AUTORITA' INDIPENDENTI (ATTIVITA', ORGANIZZAZIONE)	12	3	-9
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	90	120	30
CACCIA E PESCA	4	6	2
CARABINIERI	0	0	0
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	0	0	0
CITTADINANZA	0	0	0
COMMERCIO, ARTIGIANATO	29	27	-2
COMUNE E PROVINCIA	34	34	0
DEMANIO STATALE, REGIONALE	23	23	0
EDILIZIA ED URBANISTICA	270	272	2
ELEZIONI	6	2	-4
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	6	1	-5
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	312	102	-210
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	10	5	-5
FARMACIA	2	5	3
FORZE ARMATE	0	0	0
INDUSTRIA	0	1	1
INQUINAMENTO	9	20	11
ISTRUZIONE	8	10	2
LEVA MILITARE	0	0	0
MAGISTRATI	0	1	1
NON CLASSIFICABILE/NON RICLASSIFICATO	0	0	0
NOTAI	0	0	0
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	14	7	-7
POLIZIA DI STATO	0	0	0
PROFESSIONI E MESTIERI	15	11	-4
PUBBLICO IMPIEGO	74	89	15
REGIONE	8	5	-3
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	0	0	0
REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	0	2	2
SERVIZI PUBBLICI	20	19	-1
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	4	9	5
SICUREZZA PUBBLICA	42	60	18
STRANIERI	58	95	37
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	1	0	-1
VITTIME DEL DOVERE	4	2	-2
Classificazione non indicata	0	5	5
Totali	1148	1040	-114

PROVVEDIMENTI PUBBLICATI

n. 5

TIPO PROVVEDIMENTO	2015	2016
SENTENZA	769	996
DISPOSITIVO DI SENTENZA	5	1
ORDINANZA PRESIDENZIALE	1	1
ORDINANZA CAUTELARE	260	234
DECRETO CAUTELARE	64	68
DECRETO DECISORIO	334	521
ORDINANZA COLLEGIALE	103	111
DECRETO INGIUNTIVO	1	1
SENTENZA BREVE	156	160
DECRETO COLLEGIALE	15	13
GRATUITO PATROCINIO	29	54

2006 - 2016 -RICORSI PERVENUTI -DEFINITI -PENDENTI



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PERVENUTI	1157	1203	1227	1313	1374	1399	1324	1371	1383	1148	1040
DEFINITI	1109	1142	1115	1204	1261	1097	931	1031	984	729	378
PENDENTI	48	61	112	109	113	302	393	340	399	419	662

PERVENUTI DEFINITI PENDENTI