Tribunale Amministrativo Regionale della Liguria
Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2024

Genova 10 febbraio 2024

INDICE

1. RELAZIONE DEL PRESIDENTE

2. ORGANICO TAR

3. DATI STATISTICI ANNO 2023

4. SELEZIONE DI GIURISPRUDENZA

Tribunale Amministrativo Regionale della Liguria

Inaugurazione Anno Giudiziario 2024

Genova, 10 febbraio 2024

Relazione del Presidente

Giuseppe Caruso

Buongiorno a tutti.

I magistrati e il personale amministrativo del Tribunale Amministrativo Regionale della Liguria danno il benvenuto a tutti i presenti.

Un grato saluto, in particolare, alle Autorità civili, militari e religiose, ai rappresentanti delle altre Magistrature e agli Avvocati liguri - del libero Foro, dell'Avvocatura dello Stato e degli altri enti pubblici - nonché al Cons. Pierpaolo Grauso, componente del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa.

Siamo qui riuniti per celebrare l'apertura del nuovo anno giudiziario 2024 del Tribunale Amministrativo Regionale della Liguria e per dar conto del suo operato nell'anno appena trascorso.

I) Considerazioni generali

E' opportuno riannodare brevemente le fila del discorso iniziato negli anni passati.

Al termine della relazione concernente il 2022 si formulavano alcuni interrogativi:

"Sarà capace l'amministrazione pubblica di adeguare la sua "cultura istituzionale" alle esigenze dei tempi che viviamo? Saprà dotarsi delle necessarie professionalità?

Sarà capace il giudice amministrativo di sintonizzarsi sulla lunghezza d'onda della nuova, auspicabile, "amministrazione del fare", assicurandone il corretto operare?"

Sono domande alle quali non è evidentemente possibile dare risposte immediate, perché attengono a questioni strutturali, che non consentono, per loro natura, cambiamenti subitanei. Si tratta, in realtà, di evoluzioni complesse delle quali le comunità che le vivono non hanno piena consapevolezza, se non a posteriori.

Tuttavia, l'istintivo scetticismo dettato dell'esperienza che, in proposito, alberga in chi vi parla è stato temperato, nel corso del 2023, da taluni segnali incoraggianti.

Si fa, in particolare, riferimento al nuovo e diverso approccio con il quale il legislatore ha regolato proprio la materia più autentica del "fare": quella degli appalti pubblici.

Nel D.Lg.vo n. 36/2023 sono esplicitamente dettati per i contratti pubblici principi fondamentali, che in realtà devono caratterizzare tutte le attività della pubblica amministrazione. Riceve inoltre giusto riconoscimento il ruolo insostituibile del potere discrezionale della P.A., spesso visto con sospetto in passato, il cui corretto utilizzo è essenziale per l'efficacia dell'azione amministrativa, della quale rappresenta, a ben vedere, il cuore pulsante.

La legge ha voluto esplicitare l'importanza, anche sul piano interpretativo, del "risultato" da conseguire con l'azione amministrativa e del rapporto di "fiducia" che deve esistere tra P.A. e cittadini (operatori economici o utenti che siano) e pure all'interno della stessa P.A., nelle sue varie articolazioni. Ciò dimostra sicuramente una raggiunta consapevolezza della necessità di dotare il Paese di uffici pubblici più moderni ed efficienti, che ne consentano lo sviluppo, liberando le potenzialità soffocate, almeno negli ultimi due decenni, da una paralizzante palude burocratico – normativa. Né va sottaciuta l'attenzione mostrata per la formazione del personale, elemento sottovalutato in passato.

Si tratta di indicazioni che devono ancora trovare piena e concreta attuazione, ma il semplice fatto che esse siano state fornite rappresenta una novità e un passo avanti importante.

Certo, esiste il rischio che siffatto dichiarato intento di rinnovamento sbocchi, come si sta forse verificando in alcune materie, in una produzione normativa eccessiva e non adeguatamente ponderata, che introduce elementi difficilmente conciliabili con il quadro normativo preesistente.

Occorre, dunque, che il giudice amministrativo svolga il suo compito istituzionale di garante della legalità curando con la massima attenzione l'aspetto interpretativo, di ricostruzione della *regola iuris*. Quest'ultima, sebbene sia, ovviamente, una componente necessaria di tutti i giudizi (civili, penali, ecc.), assume però rilievo peculiare in quello amministrativo, "a convenuto necessario". L'indicazione derivante dalle sentenze del giudice fornisce agli uffici pubblici un orientamento sui corretti indirizzi applicativi delle disposizioni vigenti, che è essenziale, in un quadro normativo non codificato e sempre più magmatico (con incerta gerarchia delle fonti).

E' del resto ben nota l'origine pretoria che connota il diritto amministrativo, spesso derivato dal "recepimento" legislativo degli orientamenti giurisprudenziali dei T.A.R. e del Consiglio di Stato.

Il giudice amministrativo, in definitiva, non è soltanto chiamato a dirimere le controversie tra i cittadini e i pubblici uffici quando agiscono autoritativamente, ma anche all'altrettanto importante compito di chiarire all'amministrazione una legislazione amministrativa sconfinata nonché, spesso, alluvionale e scoordinata.

Valgano, in proposito, le efficaci parole pronunciate dal Presidente del Consiglio di Stato qualche giorno fa:

Va superato per quanto possibile l'insieme ipertrofico di leggi e di regolamenti che a volte determinano un approccio formalistico, avulso dall'effettivo soddisfacimento degli interessi pubblici.

Nel risolvere le controversie tra Amministrazione e privati (o tra le Amministrazioni), il giudice amministrativo svolge un ruolo di mediazione per «dirimere» il conflitto, con l'effetto di 'rafforzamento istituzionale', attraverso il quale egli, senza sostituirsi alla pubblica Amministrazione, indirizza i pubblici poteri, potenziandone la credibilità.

Per esercitare nel modo migliore le funzioni di custodi della legalità dell'azione amministrativa, i giudici amministrativi devono ispirarsi ad alcune 'parole chiave', la cui sintesi può costituire un vero e proprio bagaglio culturale di riferimento: 'autorevolezza istituzionale', 'chiarezza', 'modernità' e 'credibilità'.

Quando il quadro normativo risulta complesso e poco chiaro, il giudice amministrativo deve evitare che sorgano questioni interpretative sul contenuto della sua pronuncia: un'ordinanza cautelare o una sentenza devono 'semplificare', devono risolvere le questioni e non devono farne sorgere altre.

Sono compiti difficili, che richiedono equilibrio, imparzialità ed indipendenza, uniti a professionalità ed efficienza, perché siano garantite nello stesso tempo la giustizia e l'efficienza dell'amministrazione.

Sono stati svolti bene dal giudice amministrativo nel corso del 2023?

Ritengo che, in generale, debba affermarsi di sì, non foss'altro perché non si è più sentito ripetere dai mezzi di comunicazione di massa lo stantio ritornello del T.A.R. quale freno dello sviluppo …

In ogni caso, per il nostro Tribunale mi sento di rispondere affermativamente.

Certo il suo Presidente non è propriamente credibile su tale giudizio.

Aspettiamo, prudentemente, di sentire al riguardo gli "utenti" del servizio, che parleranno dopo.

Di sicuro non è mancato il massimo impegno, del quale devo dare atto, ringraziando pubblicamente i magistrati e il personale di segreteria del Tribunale.

II) La giustizia amministrativa in Liguria.

Nel 2023, il Tribunale Amministrativo Regionale della Liguria ha fornito tempestivo – e sperabilmente idoneo - riscontro alla domanda di giustizia avanzata dalla cittadinanza con riguardo all'operato della pubblica amministrazione.

Pure nel 2023, Il Tribunale ha lavorato a ranghi ridotti (con 7 magistrati su 10 in organico) per buona parte dell'anno, in quanto all'assegnazione di tre nuovi magistrati (Marcello Bolognesi, Eugenio Tagliasacchi e Davide Miniussi) ha fatto immediatamente seguito la nomina di uno dei tre (Tagliasacchi) a Consigliere di Stato.

Estremamente deficitaria è anche la situazione del personale amministrativo, giacché nel 2023 è venuto meno, per motivi diversi, l'apporto di tre Funzionarie su 5 in servizio, mentre sono state solo parzialmente coperte, a fine anno, le scoperture nei posti di Assistente. E' peraltro imminente il pensionamento di una delle due Funzionarie in servizio, sicché, senza tempestive nuove assegnazioni, il nuovo Segretario Generale – dott. Enzo Esposito, in servizio da gennaio 2024 – si troverà ad operare con una sola Funzionaria su cinque in organico.

Ciò malgrado, nel corso del 2023 il contenzioso pendente è stato ulteriormente ridotto (-10%, corrispondente a 145 ricorsi pendenti in meno).

Di conseguenza, in Liguria i tempi medi teorici di definizione delle controversie amministrative si attestano di poco sopra l'anno.

Si tratta di tempi del tutto ragionevoli, che saranno sicuramente ancora migliorati nel prossimo futuro, in sinergica condivisione di obiettivi e strategie con il Foro (ex art. 37 del D.L. n. 98/2011, conv. dalla legge n. 111/2011).

Di particolare rilievo decisioni in materia di appalti e quelle concernenti le concessioni demaniali marittime. E' paradigmatica, in ordine a queste ultime, la difficoltà di ricostruzione della normativa vigente, data la difformità tra fonti nazionali e dell'Unione Europea, ben nota all'opinione pubblica.

Anche nel 2023, ha operato l'Ufficio del processo, cui sono stati adibiti i tre giovani laureati ammessi a tirocinio presso il Tribunale, che hanno di recente concluso positivamente la loro esperienza formativa.

I numeri.

È necessario fornire qualche numero a supporto di quanto prima riferito.

Si tratta solo di pochi riscontri, mentre per il resto si fa rinvio alle tabelle allegate alla relazione, anche quest'anno egregiamente redatte dall'assistente informatico, sig.ra Simona Rossi.

Nel 2023 è pervenuto al Tribunale un numero di ricorsi sostanzialmente identico rispetto all'anno precedente (820, contro 803 nel 2022).

I ricorsi decisi nel 2023 sono stati 971, in diminuzione rispetto al 2022 (1.205), a causa delle carenze di organico e della mancata attivazione per la sede Ligure, nell'anno 2023, del programma straordinario di abbattimento dell'arretrato.

Comunque, il Tribunale ha definito nel 2023 un numero di controversie (971) del 16% superiore a quello delle controversie iniziate nell'anno medesimo (820).

Nel predetto numero di 971 sono, tuttavia, ricomprese anche le controversie che si sono concluse con decreti di estinzione per intervenuta perenzione (60). Limitandosi alle decisioni delle cause "vive", si perviene, in ogni caso, ad un "saldo attivo" di sentenze pronunciate rispetto ai ricorsi presentati nell'anno (+ 89).

Significativa la circostanza che degli 820 ricorsi del 2023, 235 (quasi il 30%) sono stati definiti già nel corso dello stesso anno.

Spero, peraltro, che si possa fare ancora meglio in futuro. I ricorsi pendenti si sono ridotti a 1.299 (rispetto ai 1.444 del 2022), sicché, come prima anticipato, a fronte di un numero di decisioni nell'anno 2023 pari a 971, il tempo medio statistico di definizione delle controversie innanzi al T.A.R. Liguria si mantiene sull'anno e due mesi, cioè poco più di un terzo del triennio ritenuto congruo, anche a livello europeo, per la definizione delle cause in primo grado.

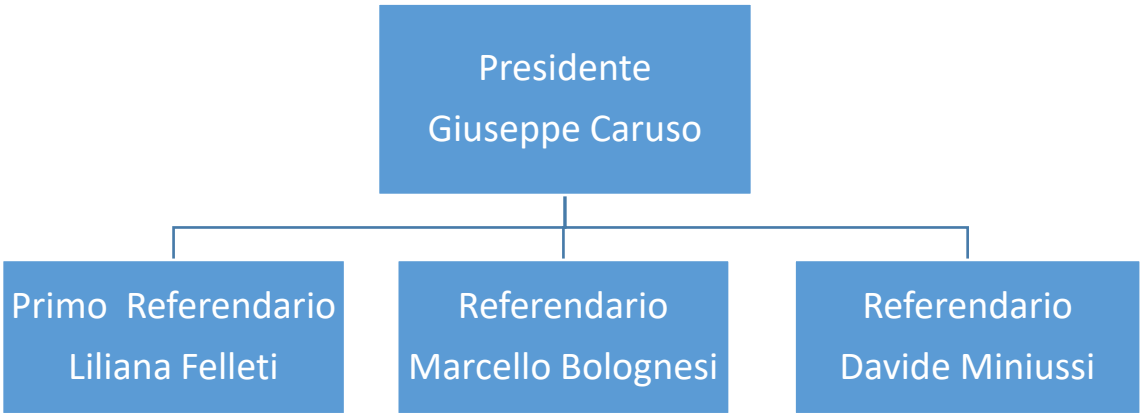
III) Le massime delle principali decisioni.

Si allega una breve rassegna delle più significative decisioni pubblicate dal Tribunale nel corso del 2023, che è stata predisposta quest'anno dal Cons. Davide Miniussi, in collaborazione con tutti gli altri colleghi.

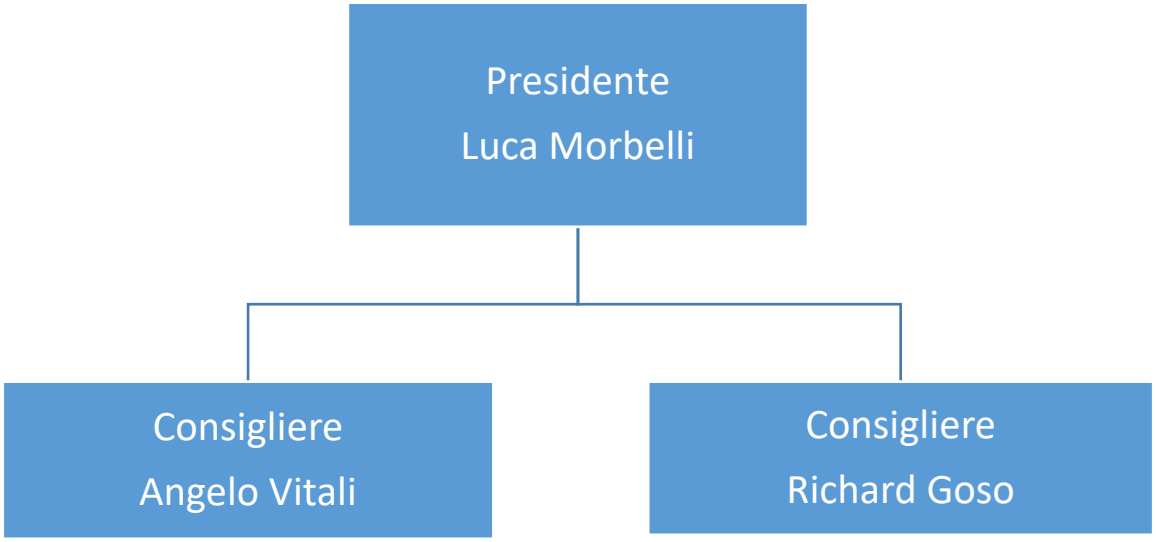
ORGANIGRAMMA PERSONALE T.A.R. LIGURIA
Al 1° Gennaio 2024

PERSONALE DI MAGISTRATURA

COMPOSIZIONE PRIMA SEZIONE

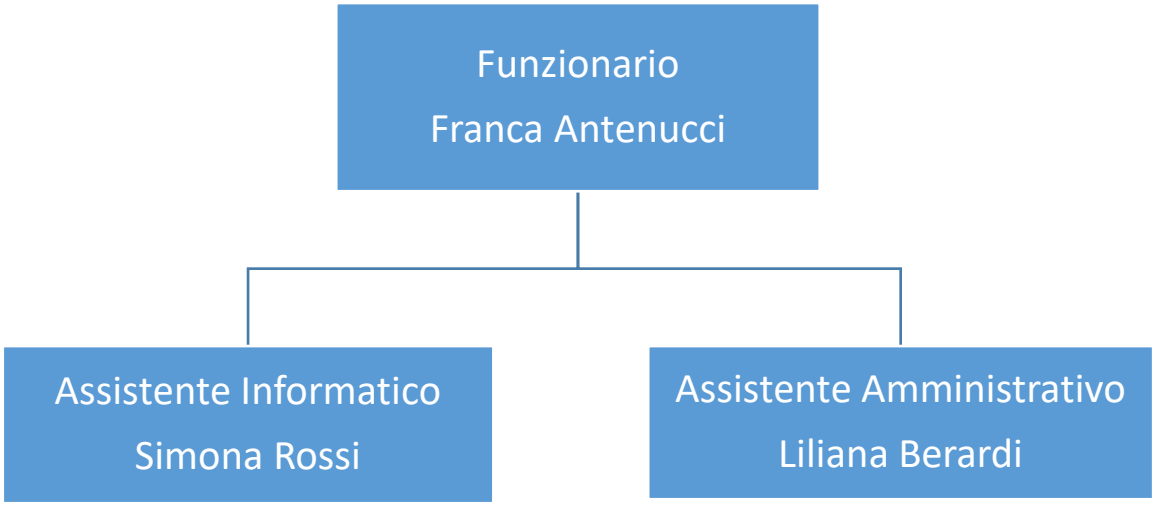


COMPOSIZIONE SECONDA SEZIONE

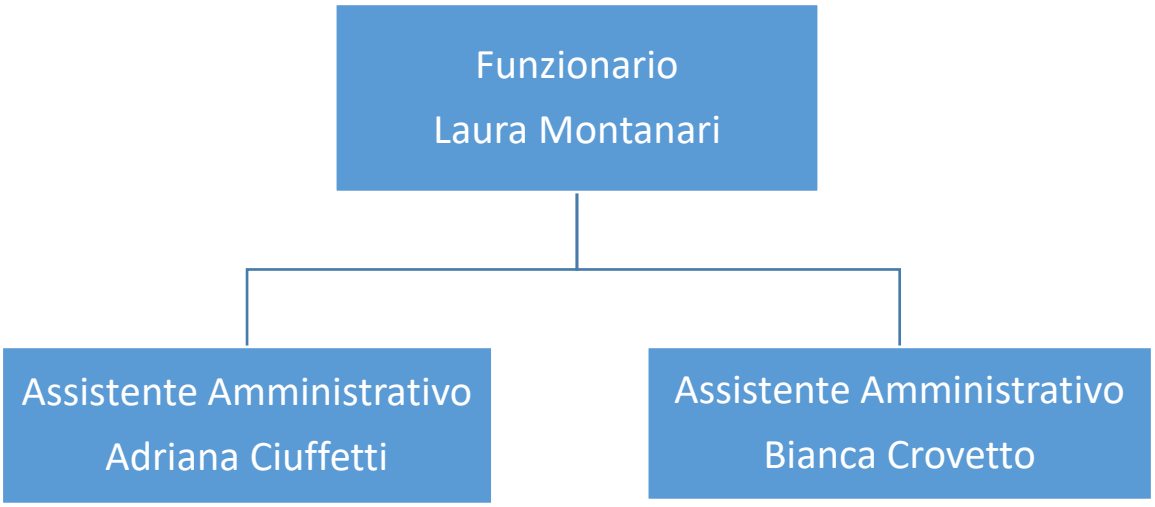


PERSONALE SEGRETERIE GIURISDIZIONALI

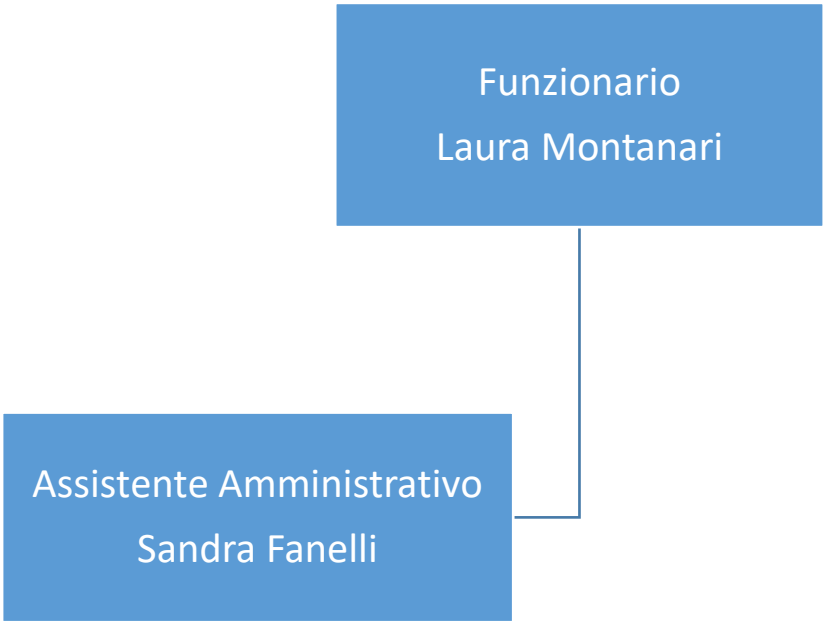
PRIMA SEZIONE



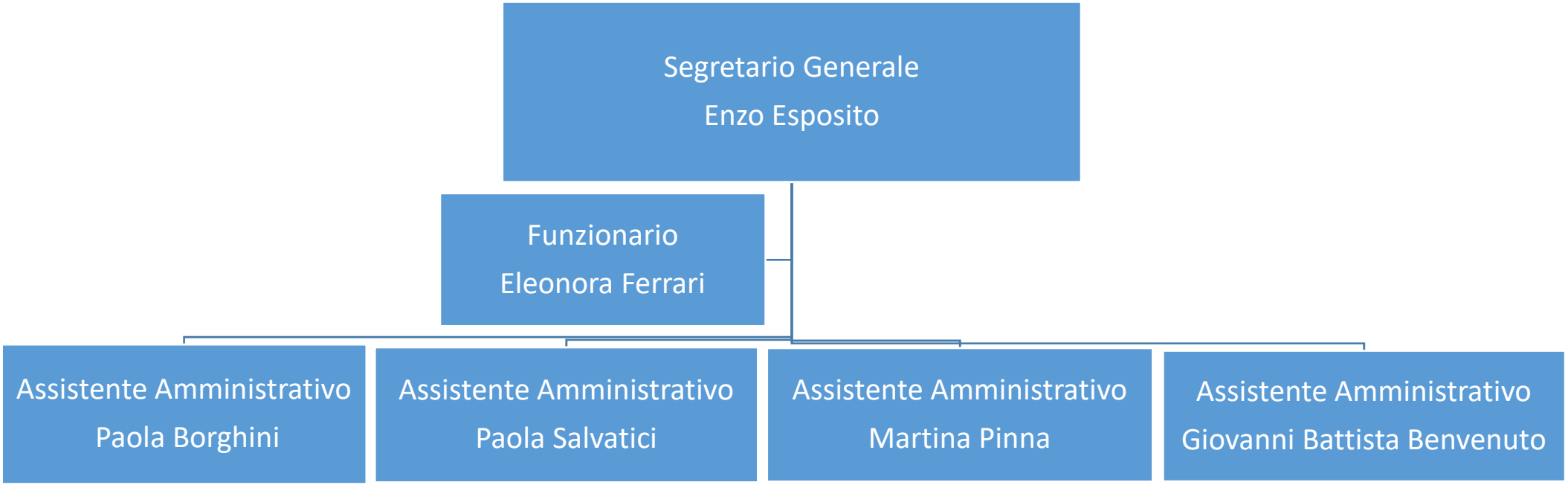
SECONDA SEZIONE



PERSONALE ACCETTAZIONE RICORSI
CONTRIBUTO UNIFICATO
GRATUITO PATROCINIO



SEGRETERIA GENERALE



DOTAZIONE ORGANICA TAR LIGURIA APPROVATA CON DPCS n. 370 del 2023

SEDI	Qualifiche dirigenziali				Profili professionali del personale amministrativo e tecnico						Totali qualifiche dirigenziali e profili professionali
	Dirigente generale	Dirigenti di II fascia		Totali	AREA FUNZIONARI		AREA ASSISTENTI		AREA OPERATORI	Totali	
		Dirigente ammini-strativo	Dirigente tecnico		Funzionario amministrativo giuridico economico	Funzionario informatico / statistico	Assistente amministrativo giuridico economico	Assistente informatico	Operatore		
Dotazione Organica		**1**		**1**	**5**		**9**	**1**	**1**	**16**	**17**
EFFETTIVI		**1**		**1**	**3**		**8**	**1**	**0**	**12**	**13**
PERSONALE IN DISTACCO PRESSO ALTRO TAR					**1**						
PERSONALE IN PENSIONE NEL CORSO DEL 2024					**1**		**1**				

RICORSI DEPOSITATI PER CLASSIFICAZIONE

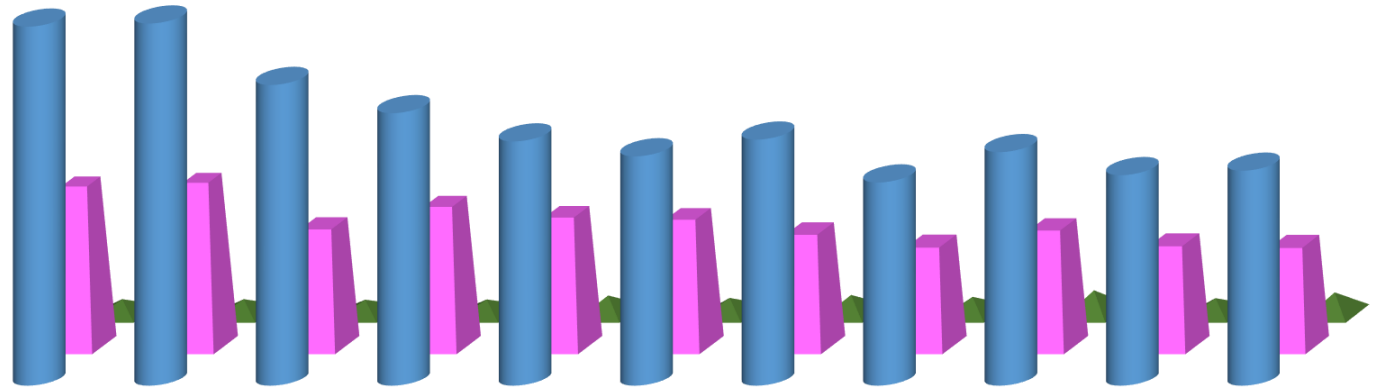
Classificazione	2023	2022	Differenza
ACCESSO AI DOCUMENTI	28	20	8
AEROPORTI	0	1	-1
AIUTI DI STATO	1	0	1
AMBIENTE	33	11	22
ANIMALI	4	4	0
ANTICHITÀ E BELLE ARTI	1	2	-1
APPALTI MISTI	3	3	0
APPALTI NEL SETTORE DELLA DIFESA	1	1	0
APPALTI PUBBLICI DI FORNITURE	18	4	14
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI	15	11	4
APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI	26	23	3
APPALTI SANITÀ	5	12	-7
APPALTI SCUOLA	1	1	0
ARMI	13	11	2
ASSOCIAZIONI E FONDAZIONI	0	2	-2
AUTORITÀ PORTUALI	0	6	-6
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI AMMINISTRATIVE	15	20	-5
AVVOCATI LIBERO FORO	0	2	-2
AZIENDA SANITARIA LOCALE	1	0	1
BENI CULTURALI	3	4	-1
BENI PAESAGGISTICI	15	8	7
CACCIA	2	3	-1
CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E ARTIGIANATO	0	1	-1
CARABINIERI	13	13	0
CIMITERI	4	0	4
CIRCOLAZIONE STRADALE	1	3	-2
CITTADINANZA	1	0	1
COMMERCIO E ARTIGIANATO	14	8	6
COMUNI	18	9	9
CONCORSI	9	24	-15
DEMANIO E PATRIMONIO	75	47	28
EDILIZIA	120	183	-63
EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE (O RESIDENZIALE PUBBLICA)	2	2	1
ELEZIONI	6	2	4
ENTI PUBBLICI	2	0	2
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ	1	2	-1
FARMACIA	0	1	-1

Tab. A

Classificazione	2023	2022	Differenza
FERROVIE, TRANVIE, FILOVIE	0	1	-1
GIOCHI, LOTTERIE E SCOMMESSE	1	0	1
GUARDIA DI FINANZA	14	4	10
INDUSTRIA	3	3	0
INFORMATIVA ANTIMAFIA	3	6	-3
INQUINAMENTO	0	1	-1
INSEGNANTI	1	1	0
ISTRUZIONE PUBBLICA	15	13	2
LEGGE PINTO	50	63	-13
MILITARI	3	9	-6
MONOPOLI E DAZI	3	1	2
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	7	2	5
PATENTE DI GUIDA	5	9	-4
POLIZIA DI STATO	10	9	1
POLIZIA PENITENZIARIA	1	0	1
PROFESSIONI E MESTIERI	3	6	-3
PROVINCE	1	0	1
PUBBLICO IMPIEGO	25	19	6
REGIONI	5	10	-5
RIFIUTI	6	4	2
SANITÀ PUBBLICA	17	28	-11
SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI INIZIO ATTIVITÀ (TRANNE IN EDILIZIA)	0	1	-1
SERVIZI PUBBLICI	9	17	-8
SICUREZZA PUBBLICA	24	29	-5
SILENZIO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	16	25	-9
SPETTACOLO	1	0	1
STRANIERI	56	42	14
TELEVISIONE E RADIO	1	1	0
TURISMO	0	1	-1
UNIVERSITÀ	11	1	10
URBANISTICA	41	16	25
VITTIME DEL DOVERE	1	4	-3
Totali	784	769	15
Classificazione non indicata	24	30	-6
TOTALI	808	799	+ 9
RICORSI ANNULLATI PERCHE' DUPLICATI	12	4	+ 8
TOTALI TUTTI (COMPRESI DUPLICATI)	820	803	+ 17

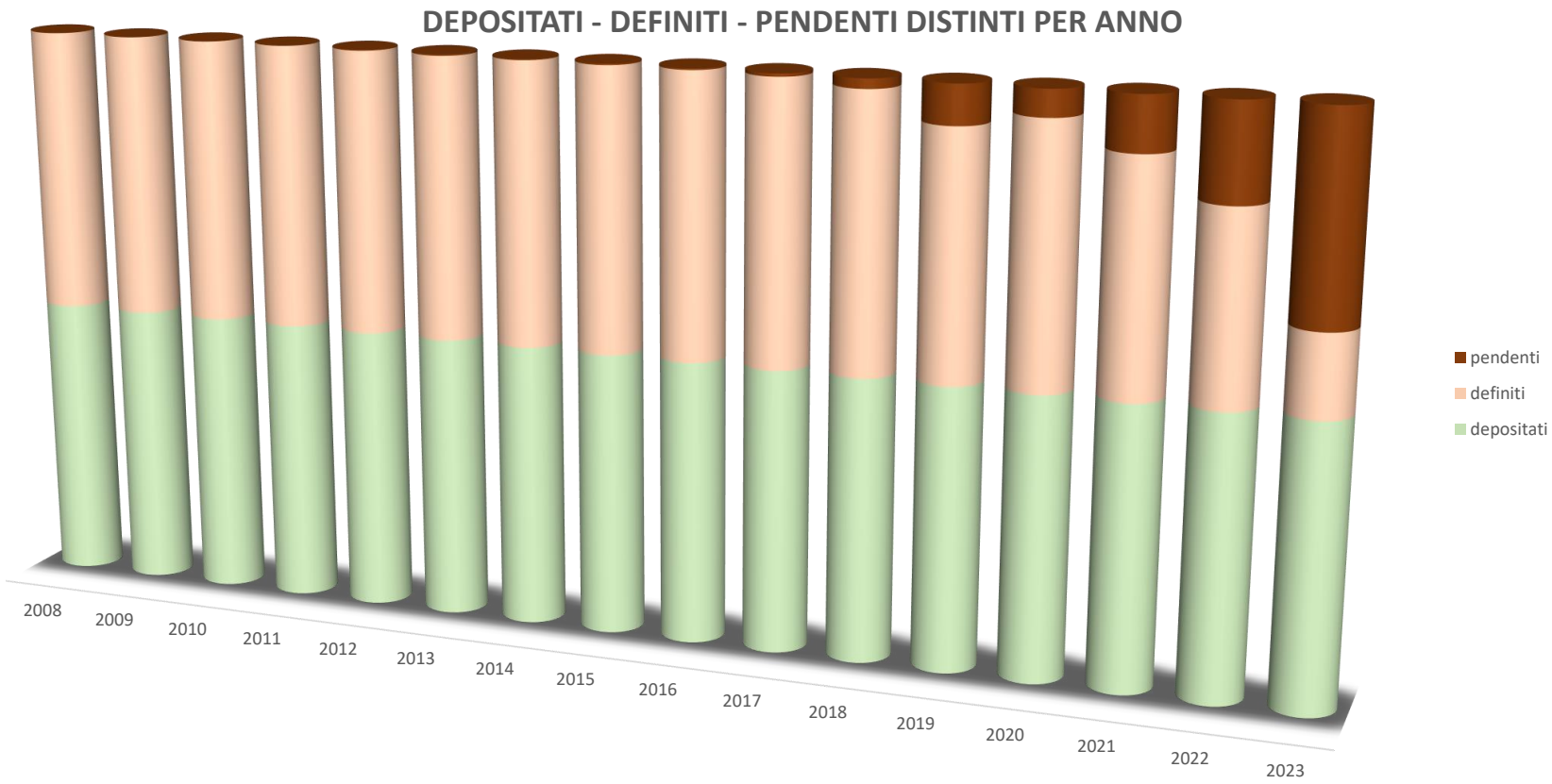
Tab. B

RICORSI PERVENUTI ULTIMO DECENNIO CON RICHIESTA SOSPENSIVA E RICHIESTA M.C.P.



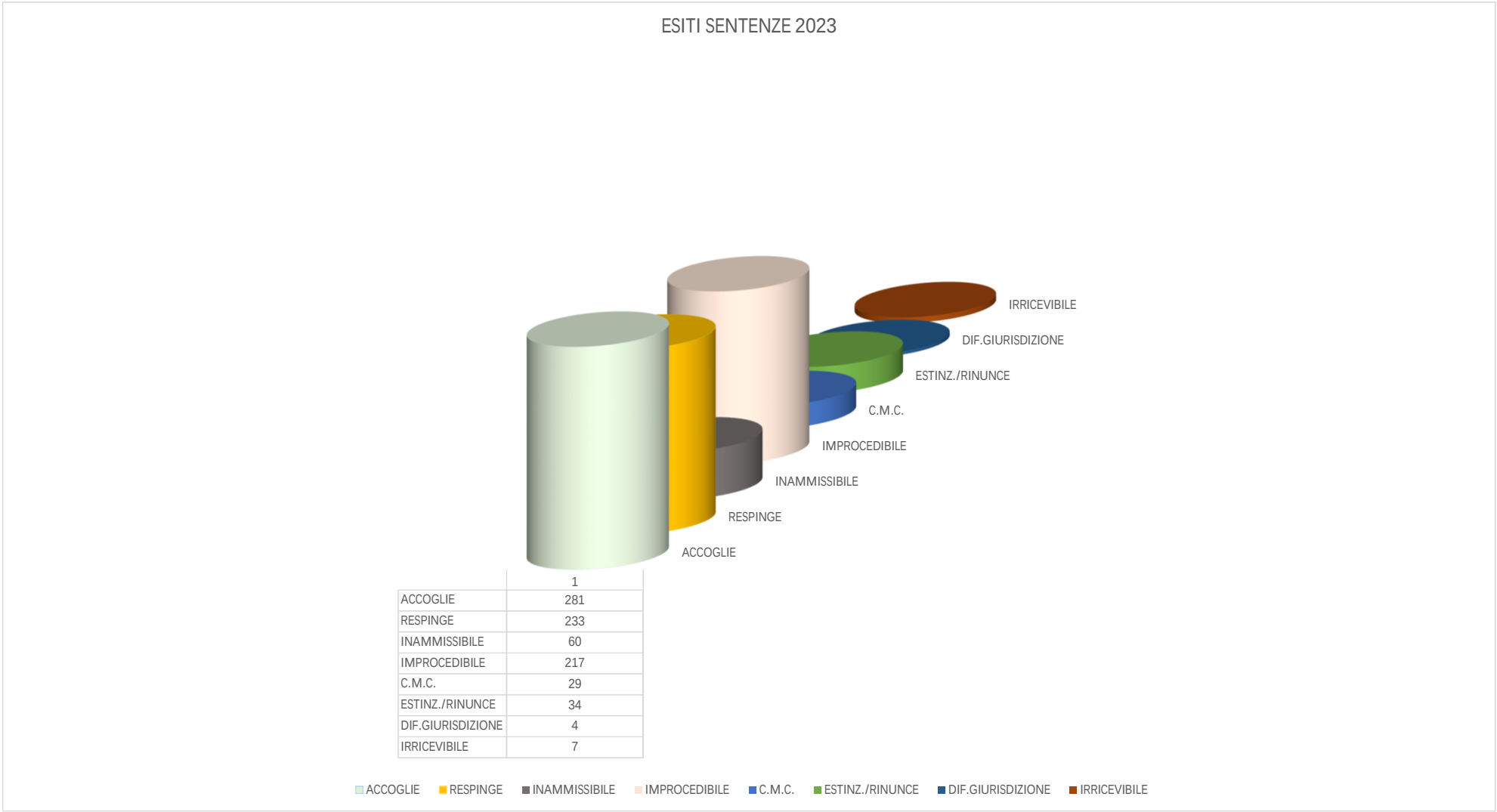
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
pervenuti	1371	1383	1148	1040	932	875	939	775	891	803	820
di cui con sosp	624	638	464	548	508	500	444	396	460	401	395
di cui misure monocratiche	55	55	53	54	69	60	71	64	89	59	81

Tab. C



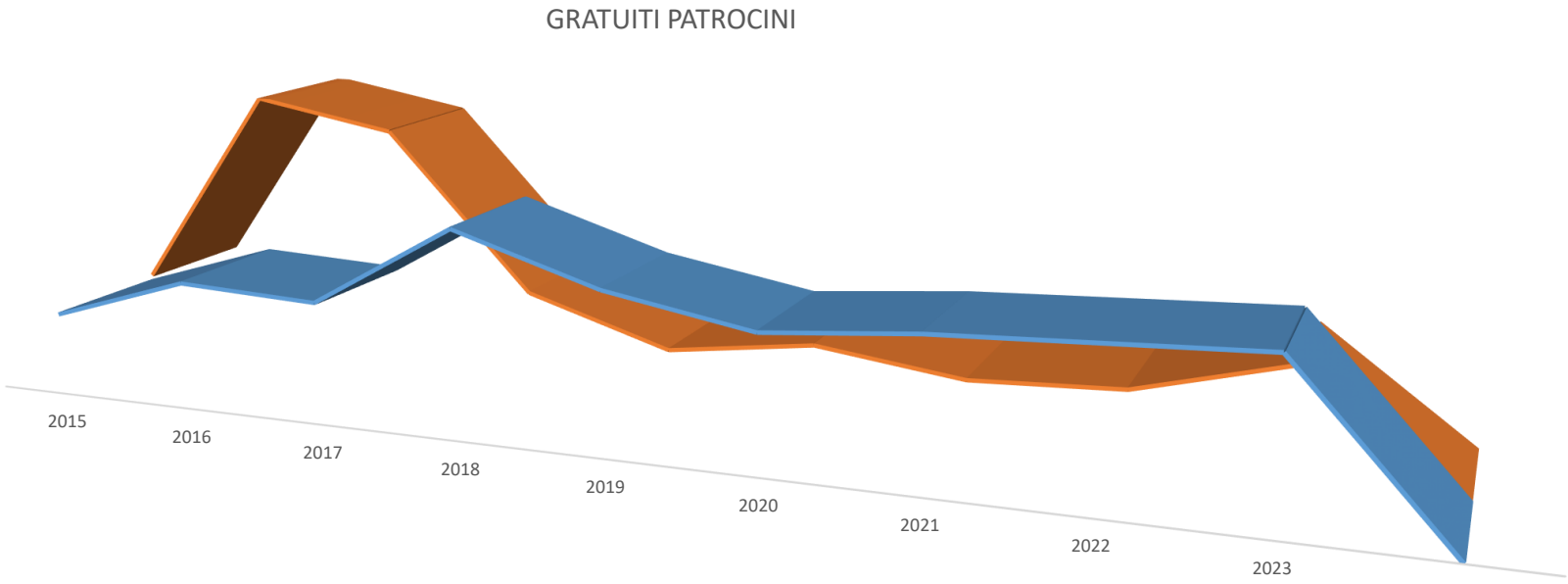
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
pendenti	1	1	1	1	3	6	5	5	5	10	30	129	72	169	269	585
definiti	1226	1312	1373	1398	1321	1365	1379	1143	1035	922	847	810	703	722	534	235
depositati	1227	1313	1374	1399	1324	1371	1384	1148	1040	932	877	939	775	891	803	820

Tab. D



	1
ACCOGLIE	281
RESPINGE	233
INAMMISSIBILE	60
IMPROCEDIBILE	217
C.M.C.	29
ESTINZ./RINUNCE	34
DIF.GIURISDIZIONE	4
IRRICEVIBILE	7

Tab. E



	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
AMMESSI G.P.	13	20	19	32	25	21	23	24	25
NON AMMESSI G.P.	14	45	41	17	10	13	10	11	17

Mod. STT011-TAR

Statistica dei Provvedimenti Pubblicati - dal 01/01/2023 al 31/12/2023 (sede di Genova)

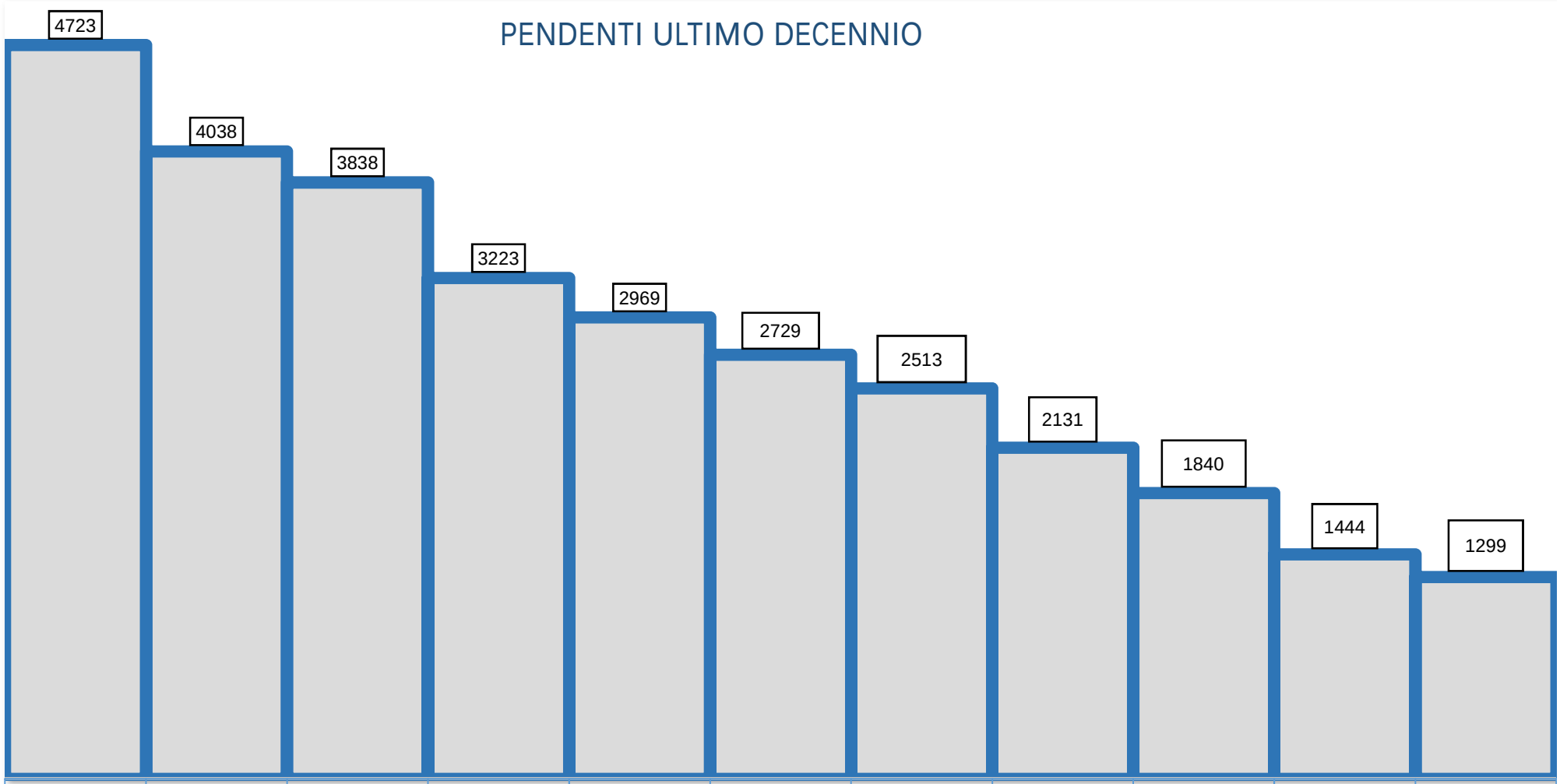
Tutte le Sezioni

Tab. F

Tipo Provvedimento	Riepilogo per Tipo Provvedimento			Totale	Riepilogo Ricorsi	
			Non Definiscono Definisco		Definiti	Non Definiti
SENTENZA		802	8	810	822	8
DISPOSITIVO DI SENTENZA		6	0	6	6	0
ORDINANZA PRESIDENZIALE		0	2	2	0	2
ORDINANZA CAUTELARE		0	256	256	0	251
DECRETO CAUTELARE		0	95	95	0	90
DECRETO DECISORIO		60	0	60	60	0
ORDINANZA COLLEGIALE		13	107	120	13	91
DECRETO INGIUNTIVO		3	0	3	3	0
SENTENZA BREVE		55	0	55	63	0
DECRETO PRESIDENZIALE		2	34	36	2	32
DISPOSITIVO DI ORDINANZA		0	1	1	0	1
DECRETO COLLEGIALE		18	2	20	18	2
GRATUITO PATROCINIO		0	42	42	0	34
	TOTALE	959	547	1506	987	511

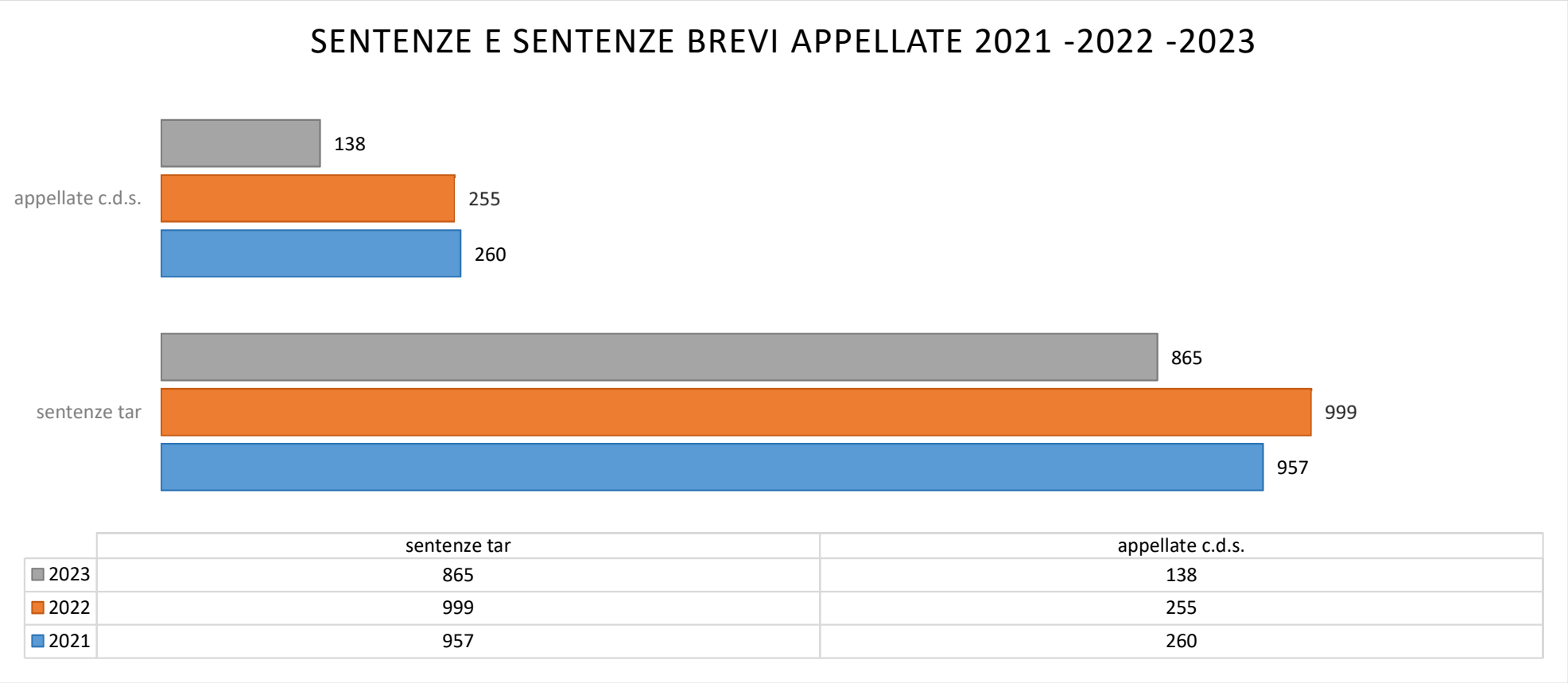
TOTALE RICORSI DEFINITI NEL PERIODO: 971

Tab. G



	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
PENDENTI	4723	4038	3838	3223	2969	2729	2513	2131	1840	1444	1299

Tab. H



	sentenze tar	appellate c.d.s.
2023	865	138
2022	999	255
2021	957	260

SEZIONE PRIMA

Ordinanza 2 agosto 2023, n. 754 - est. Felleti

Accesso - appalti pubblici - documento contenente segreti commerciali - acquisizione in via riservata da parte del Collegio - ammissibilità

Nel giudizio di accesso in materia di appalti pubblici, allorquando l'Amministrazione parte del giudizio opponga la presenza di dati non comunicabili nel documento richiesto (nella specie, segreti commerciali), il giudice amministrativo può acquisire riservatamente il suddetto documento al fine di compiere uno scrutinio imparziale per verificarne l'eventuale sottrazione al regime ostensivo.

Sentenza 14 febbraio 2023, n. 195 - est. Vitali

Appalti pubblici - cause di esclusione - obblighi dichiarativi - ordinanza di custodia cautelare per reati contro la P.A. - rilevanza ai fini dell'esclusione per gravi illeciti professionali - sussistenza

Relativamente ai motivi di esclusione di un operatore economico dalla partecipazione ad una gara d'appalto, l'emissione di un'ordinanza di custodia cautelare nei confronti del legale rappresentante e amministratore unico della società per i reati di corruzione e frode nelle pubbliche forniture costituisce oggetto degli obblighi dichiarativi gravanti sull'operatore anche in forza del generale dovere di buona fede nello svolgimento delle trattative e nella formazione del contratto (art. 1337 cod. civ.), in quanto trattasi di circostanza che, ancorché inidonea a determinarne l'esclusione automatica, costituisce senz'altro – in astratto – elemento rilevante al fine di valutarne l'affidabilità per gravi illeciti professionali ai sensi dell'art. 80, co. 5, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

Sentenza 4 aprile 2023, n. 390 - est. Vitali

Appalti pubblici - individuazione delle specifiche tecniche di una fornitura - ampia discrezionalità amministrativa - sindacabilità - solo in presenza di palesi vizi logici, irragionevolezza o sproporzionalità

L'individuazione delle specifiche tecniche di una fornitura costituisce estrinsecazione di ampia discrezionalità amministrativa, in quanto spetta alla P.A. la ricognizione delle esigenze da soddisfare mediante l'approvvigionamento e, in via consequenziale, dei requisiti necessari al relativo soddisfacimento, salva la sussistenza di palesi vizi logici, in termini di dedotta irragionevolezza o sproporzionalità: ne consegue che, nel caso di specie, la scelta di richiedere la fornitura di un sistema "multidiagnostico" in luogo di uno dedicato unicamente e specificamente all'individuazione delle aneuplodie dei cromosomi 13, 18 e 21 – su cui unicamente si focalizza il prodotto della ricorrente – non appare affatto irragionevole, dato che riguarda patologie che, per quanto diverse, sono accomunate dall'essere rilevabili con la diagnosi prenatale.

Sentenza 10 maggio 2023, n. 495 - est. Vitali

Appalti pubblici - Accordo sugli appalti pubblici dell'OMC - clausola della nazione più favorita - applicabilità al Regno Unito durante il periodo di transizione previsto dall'Accordo sul recesso del Regno Unito dall'Unione europea - sussistenza

Il Regno Unito, in quanto già Stato membro dell'Unione europea, che vi aveva aderito, era parte dell'Accordo sugli Appalti Pubblici dell'Organizzazione Mondiale del Commercio e ha continuato ad esservi incluso durante il periodo di transizione previsto dall'accordo di recesso tra l'Unione europea e il Regno Unito (1º febbraio 2020 - 31 dicembre 2020) e anche successivamente, avendovi comunque aderito come parte a sé stante il 1º gennaio 2021: ne consegue che una stazione appaltante italiana, in forza dell'art. 49, d.lgs. n. 18 aprile 2016, n. 50, è tenuta a riservare agli operatori economici del Regno Unito un trattamento non meno favorevole di quello concesso ai sensi del codice dei contratti pubblici agli operatori nazionali o a quelli stabiliti in uno Stato membro dell'Unione europea.

Appalti pubblici - opera pubblica finanziata in parte con risorse PNRR - accoglimento del ricorso principale - applicabilità dell'art. 125 cod. proc. amm. - ricorso incidentale proposto dall'aggiudicatario - improcedibilità per sopravvenuto difetto di interesse

Nel caso di procedura di progettazione e realizzazione di un'opera pubblica finanziata in parte con le risorse previste dal PNRR, trova applicazione l'art. 125 cod. proc. amm. (art. 48, co. 4, decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77), sicché l'annullamento dell'affidamento non comporta la caducazione del contratto già stipulato, ed opera ai limitati fini di cui all'art. 34, co. 3 cod. proc. amm., ovvero quale accertamento dell'illegittimità dell'atto ai soli fini risarcitori, con l'ulteriore conseguenza che il ricorso incidentale proposto dall'aggiudicatario è improcedibile per difetto di interesse, giacché, mercé le limitazioni alla tutela giurisdizionale operanti nelle gare e nei giudizi amministrativi in materia di PNRR, giammai l'operatore aggiudicatario potrebbe perdere, a valle dell'accoglimento del ricorso principale, il bene della vita conseguito in esito al provvedimento di aggiudicazione, ovvero il contratto di affidamento dell'appalto, che non può più essere caducato (art. 125, co. 3 cod. proc. amm.).

Sentenza 20 ottobre 2023, n. 863 - est. Bolognesi

Appalti pubblici - principio del risultato - applicabilità a fattispecie antecedente, *ratione temporis*, al nuovo Codice dei contratti pubblici - sussistenza - conseguenze - esclusione dell'operatore in ragione di un errore materiale contenuto nei documenti di offerta - legittimità - esclusione

La corretta applicazione dei principi di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., di buona fede e di efficacia previsti dall'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (applicabili anche alle procedure di evidenza pubblica disciplinate dal d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50) impone di vagliare la legittimità

dell’azione delle stazioni appaltanti non già sotto un profilo formalistico, ma nell’ottica del conseguimento del miglior prodotto al minor prezzo, giacché l’obiettivo del conseguimento del risultato utile (ora scolpito dall’art. 1, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36) era operante anche sotto la vigenza del precedente Codice dei contratti pubblici (fattispecie in cui è stato ritenuto irrilevante l’errore sull’indicazione di un nominativo in alcuni documenti dell’offerta, dal quale non può derivare l’esclusione del candidato ove si tratti di mero errore materiale facilmente riconoscibile e non suscettibile di generare equivoci).

Sentenza 31 ottobre 2023, n. 886 - est. Bolognesi

Appalti pubblici - atto di esclusione - natura giuridica e funzione sanzionatoria - esclusione - conseguenze - natura ordinatoria del termine per la conclusione del procedimento di esclusione

L’atto di esclusione di un concorrente da una gara di appalto non ha natura sanzionatoria, in quanto non è diretto (a differenza delle sanzioni amministrative) a punire, ma è finalizzato al perseguimento dell’interesse pubblico costituito dalla verifica della sussistenza dei requisiti morali di partecipazione alla selezione. Gli effetti pregiudizievoli conseguenti all’esclusione sono meramente indiretti e derivano dalla segnalazione all’Autorità nazionale anticorruzione, la quale valuterà se irrogare una sanzione amministrativa in relazione ai fatti accertati. Ne consegue che, in assenza di norme che stabiliscano un termine perentorio per la conclusione del procedimento di esclusione, si applica la norma generale di cui all’art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, dalla quale si desume che il termine di conclusione del procedimento non ha natura perentoria (ed è dunque prorogabile) e che, pertanto, il mancato rispetto dello stesso non incide di per sé sulla validità del provvedimento successivamente adottato.

Sentenza 22 novembre 2023, n. 943 - est. Felleti

Concessioni demaniali - oneri di riparazione e manutenzione - ripartizione tra concedente e concessionario - disciplina applicabile

In mancanza di espresse previsioni nell’atto di concessione circa la ripartizione degli oneri di manutenzione e riparazione tra l’Amministrazione concedente e il privato concessionario, trovano applicazione i principi generali del codice civile. Segnatamente, poiché la concessione di un bene demaniale fa sorgere in capo al privato un diritto soggettivo assimilabile ad un diritto di godimento (di natura reale o, in taluni casi, personale), operano i criteri previsti in materia di usufrutto (artt. 1004 - 1005 cod. civ.) e di contratto di affitto (art. 1621 cod. civ.): pertanto, sono a carico del concessionario i lavori di manutenzione ordinaria, da intendersi come quelli finalizzati alla conservazione della destinazione economica originariamente impressa al bene concesso in godimento ed al ripristino della sua attitudine produttiva, mentre vanno escluse le riparazioni straordinarie, tra cui quelle elencate nell’art. 1005 cod. civ.

Sentenza 5 aprile 2023, n. 394 - est. Vitali

Pubblico impiego - rimborso delle spese legali - natura indennitaria - conseguenze - limite della congruità

L'istituto del rimborso delle spese legali relative a giudizi per responsabilità civile, penale e amministrativa di cui all'art. 18, co. 1 decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67 si giustifica per evidenti ragioni di ordine equitativo e ha natura indennitaria, e non risarcitoria o restitutoria in senso stretto, dovendo risultare "*coerente con gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica*" (art. 20). Si tratta, pertanto, di un diritto da soddisfare e liquidare soltanto nei termini riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato, nel bilanciamento tra l'interesse del dipendente ad essere tenuto indenne dalle spese legali effettivamente sostenute e l'interesse pubblico ad evitare erogazioni non appropriate, cioè non causalmente congrue in relazione al rilievo ed all'importanza dell'attività difensiva necessaria.

Sentenza 30 maggio 2023, n. 548 - est. Vitali

Pubblico impiego - procedimento disciplinare - principio di tipicità della sanzione disciplinare - comportamento sussumibile in una fattispecie specifica - riconducibilità a fattispecie generica più severamente sanzionata - esclusione

Alla luce del principio di tipicità sotteso ad ogni apparato sanzionatorio, sia esso penale (art. 1 cod. pen.), amministrativo (art. 1, co. 2, legge 24 novembre 1981, n. 689) o disciplinare (art. 7, co. 1, legge 20 maggio 1970, n. 300 e art. 55, co. 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165), a fronte della sussunzione di un determinato comportamento all'interno di una fattispecie tipicamente prevista da una specifica previsione sanzionatoria, non è consentito all'Amministrazione ricondurre il medesimo comportamento nel perimetro applicativo di una fattispecie generica più severamente sanzionata (nel caso di specie, con riferimento all'uso non terapeutico di sostanze stupefacenti o psicotrope risultante da referto medico legale, condotta contemplata dalla fattispecie tipica prevista dall'art. 6, n. 8 del d.P.R. 25 ottobre 1981, n. 737, che commina la sanzione della sospensione, non può essere irrogata la sanzione più grave della destituzione richiamando i numeri 1 o 2 dell'articolo 7, che riguardano, rispettivamente, gli atti che rivelino mancanza del senso dell'onore o del senso morale e gli atti che siano in grave contrasto con i doveri assunti con il giuramento).

Sentenza 14 novembre 2023, n. 929 - est. Bolognesi

Pubblico impiego - assunzione di personale dirigenziale a tempo determinato - disciplina applicabile - obbligatoria e integrale applicazione del d.P.R. n. 483/1997 - esclusione - conseguenze - derogabilità

Le disposizioni del d.P.R. 10 dicembre 1997, n. 483 (regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale) si applicano obbligatoriamente e integralmente alle sole assunzioni di dirigenti del servizio sanitario nazionale a tempo

indeterminato; tale applicazione diretta e totale non è configurabile, al contrario, con riferimento alle selezioni per l'assunzione di personale dirigenziale a tempo determinato di cui all'art. 15-*septies*, co. 2, d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502. Ne consegue che, per le assunzioni a tempo determinato, le ASL, nella predisposizione della struttura di una selezione pubblica, possono modificare parte della disciplina regolamentare di cui al d.P.R. n. 483/1997, escludendone un'altra parte, in considerazione della natura giuridica dell'incarico e delle relative esigenze connesse alla selezione. Tale deroga è ammessa anche in difetto di un'espressa previsione di legge, quest'ultima rivelandosi necessaria solo per le assunzioni a tempo indeterminato, poiché per queste ultime è normativamente imposta l'applicazione integrale e necessaria del d.P.R. n. 483/1997 (nel caso di specie, tuttavia, poiché il regolamento aziendale imponeva la valutazione sia dei titoli sia della prova orale, la procedura è stata ritenuta illegittima a causa della pretermissione della prova orale).

Sentenza 21 novembre 2023, n. 941 - est. Bolognesi

Pubblico impiego - incarico di direttore di struttura sanitaria complessa - modifiche apportate dalla legge 5 agosto 2022, n. 118 - giurisdizione giudice amministrativo - esclusione - giurisdizione del giudice ordinario - sussistenza

Anche in seguito alla novella di cui all'art. 20 della legge 5 agosto 2022, n. 118, che ha modificato il comma 7-*bis* dell'art. 15 del d.lgs. n. 30 dicembre 1992, n. 502 (disposizione che, in precedenza, stabiliva che il direttore generale, laddove intendesse nominare uno dei due candidati che non avevano conseguito il migliore punteggio, dovesse motivare analiticamente tale scelta) prevedendo che il direttore generale è vincolato ad attribuire l'incarico dirigenziale al candidato che ha conseguito il miglior punteggio, la controversia concernente il conferimento di un incarico di direzione di struttura sanitaria complessa è devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario ai sensi dell'art. 63, co. 1, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, trattandosi di controversia concernente il "*conferimento* […] *degli incarichi dirigenziali*" e, comunque, in quanto si tratta di una procedura concorsuale che attiene alla gestione del rapporto di lavoro e non all'assunzione del lavoratore, quest'ultima soltanto essendo devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 63, co. 4, d.lgs. n. 165/2001.

Sentenza 7 agosto 2023, n. 764 - est. Felleti

Responsabilità della P.A. - frazionamento del credito risarcitorio in una pluralità di giudizi - abuso del processo - configurabilità - conseguenze - inammissibilità della domanda

In materia di responsabilità della P.A. (nel caso di specie, danno cagionato dai provvedimenti, successivamente annullati dal giudice amministrativo, che avevano dichiarato non idoneo in modo assoluto al servizio di istituto un appartenente all'Arma dei Carabinieri e ne avevano conseguentemente disposto il transito nei ruoli del personale civile), la domanda di risarcimento (avente ad oggetto, nel caso di specie, la rifusione di ulteriori canoni di locazione corrisposti dal danneggiato) già decisa in senso sfavorevole al ricorrente con sentenza divenuta inoppugnabile è inammissibile, sia in ragione del giudicato intervenuto (in ragione dell'identità delle parti, della

causa petendi e, parzialmente, del *petitum*), sia, a fronte dell'unitarietà del fatto illecito generatore del danno, per violazione del generale divieto di frazionamento giudiziale del credito (anche) risarcitorio discendente dal divieto di abuso del processo.

Ordinanza 10 ottobre 2023, n. 282 - est. Tagliasacchi

Scuola - non ammissione alla classe successiva - anomalo atteggiamento di un docente - adozione di provvedimento a fronte di condotte non conformi a correttezza - sufficienza - esclusione

La allegata anomalia nell'atteggiamento di un docente nei confronti dell'alunno deve essere dimostrata evidenziando circostanze pregnanti, non rivestendo carattere anomalo, in quanto riconducibile alla fisiologica relazione che lega insegnante e discente, la doverosa adozione di provvedimenti a fronte di condotte non conformi a elementari parametri di correttezza (nel caso di specie consistenti nel copiare da *internet* il compito assegnato per casa, circostanza valorizzata – tra le altre – per deliberare la non ammissione dell'alunno alla classe successiva).

Sentenza 5 aprile 2023, n. 392 - est. Felleti

Sicurezza pubblica - D.A.SPO. - necessità di rivestire la qualità di spettatore - esclusione - atti di violenza posti in essere dall'atleta - applicabilità

Il D.A.SPO. può essere irrogato anche nei confronti di chi abbia partecipato all'evento sportivo in qualità di atleta tesserato di federazioni sportive (e non di semplice spettatore), in relazione ad atti di violenza commessi nei confronti di altri tesserati o del direttore di gara. Ciò in quanto la *ratio* della legge 13 dicembre 1989, n. 401 è di prevenire la violenza legata alle competizioni sportive, con conseguente applicabilità della misura in parola nei riguardi di tutti i soggetti che si sono dimostrati facinorosi, aggressivi o incapaci di controllare i propri stati emotivi e passionali.

SEZIONE SECONDA

Sentenza 23 ottobre 2023, n. 866 - est. Miniussi

Accesso - mancata ostensione di uno degli atti oggetto dell'istanza - affermazione circa l'inesistenza dell'atto non esibito contenuta negli scritti difensivi - sufficienza - esclusione - obbligo dell'Amministrazione di dare conto in modo dettagliato delle ragioni dell'indisponibilità degli atti - sussistenza

Sebbene, in base al principio "*ad impossibilia nemo tenetur*", nei procedimenti di accesso ai documenti amministrativi (nel caso di specie, agli atti del procedimento sanzionatorio in materia

tributaria) l'esercizio del diritto di accesso o l'ordine d'esibizione impartito dal giudice non possa riguardare che i documenti esistenti e non anche quelli non più esistenti o mai formati, spetta all'Amministrazione destinataria della richiesta di accesso indicare, sotto la propria responsabilità, quali sono gli atti inesistenti che non è in grado di esibire e per quali ragioni, non potendosi ritenere sufficiente la mera affermazione dell'inesistenza degli stessi contenuta negli scritti difensivi.

Sentenza 3 ottobre 2023, n. 832 - est. Goso

Ambiente - piano faunistico-venatorio - organismi locali di associazioni venatorie riconosciute - legittimazione al ricorso - sussistenza - condizioni - autonomia funzionale dell'organismo locale e rappresentanza legale del suo presidente stabilite dai relativi statuti

Sono legittimati al ricorso avverso la delibera regionale di approvazione del piano faunistico-venatorio (che, nel caso di specie, ha ampliato un'oasi di protezione faunistica), ancorché privi di personalità giuridica, gli organismi locali delle associazioni venatorie riconosciute ai sensi dell'art. 34, legge 11 febbraio 1992, n. 157, a condizione che i relativi statuti stabiliscano una sfera di autonomia funzionale di detti organismi locali (*sub specie* di autonomia patrimoniale, di bilancio, amministrativa e gestionale) e che il presidente dell'organismo locale abbia la rappresentanza legale dello stesso.

Sentenza 4 maggio 2023 n. 473 - est. Bolognesi

Azione di accertamento - ammissibilità - condizioni - inadeguatezza delle azioni tipiche - *ratio* - mancata elusione del termine di decadenza

Il codice del processo amministrativo, in forza del principio di effettività della tutela stabilito dall'art. 1 e delle norme costituzionali ad esso sottese (artt. 24, 103, 111 e 113 Cost.), ammette in linea generale anche la proposizione di azioni di mero accertamento atipiche, anche rispetto alle posizioni di interesse legittimo (salve le ipotesi tassativamente escluse, come nel caso dell'art. 19, comma 6-*ter* della legge 7 agosto 1990, n. 241), a condizione che le azioni di accertamento tipiche si rivelino inadeguate e sia pertanto indispensabile ricorrere alla tutela atipica per il soddisfacimento della pretesa fatta valere in giudizio (ad esempio, quando manchi un provvedimento da impugnare). Ne consegue che l'ammissibilità di un'azione di accertamento atipica è condizionata, in positivo, alla dimostrazione di un interesse concreto ed attuale (diverso da quello che sorregge l'azione di annullamento) e, in negativo, alla mancata elusione del termine di decadenza per l'impugnazione del provvedimento o per la tutela di posizioni di interesse legittimo (anche nelle controversie devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo). Al contrario, laddove la finalità sia quella di rimettere la risoluzione puntuale del conflitto di interessi tra le parti al giudice amministrativo (il quale, invece, non può dettare la regola puntuale nel caso concreto, che deve necessariamente scaturire dall'esercizio del potere da parte dell'Amministrazione nei confronti del privato), la domanda di mero accertamento del "diritto" del ricorrente ad eseguire l'intervento edilizio è inammissibile.

Sentenza 27 ottobre 2023, n. 885 - est. Morbelli

Concorsi pubblici - ulteriore invio della domanda di partecipazione già trasmessa in via telematica - natura escludente della relativa clausola del bando - esclusione - conseguenze - onere di immediata impugnazione - insussistenza - impugnazione unitamente all'atto di esclusione - ammissibilità

La clausola del bando di concorso che impone, a pena di esclusione, l'ulteriore invio (per PEC o in formato cartaceo) della domanda di partecipazione, già presentata per via telematica, non ha natura escludente, in quanto non impone oneri manifestamente incomprensibili o del tutto sproporzionati per eccesso rispetto ai contenuti della procedura concorsuale, né regole che rendano la partecipazione incongruamente difficoltosa o addirittura impossibile. Ne consegue che, non essendo detta clausola immediatamente lesiva, la stessa può essere impugnata unitamente all'atto di esclusione ed è illegittima, in quanto si risolve in un'inutile duplicazione degli oneri di partecipazione, in violazione del divieto di aggravamento del procedimento stabilito dall'art. 1, co. 2, legge 7 agosto 1990, n. 241.

Sentenza 24 febbraio 2023, n. 247 - est. Bolognesi

Edilizia - permanenza dell'opera per un tempo indefinito - rilevanza edilizia - sussistenza - semplicità e amovibilità dell'opera - rilevanza - esclusione

La circostanza che l'opera realizzata sia semplice e amovibile (nel caso di specie, si trattava di una struttura amovibile in ferro a sostegno del cannicciato posto a mascheramento dell'isola ecologica di uno stabilimento balneare) non ne esclude di per sé la rilevanza edilizia se destinata alla permanenza *in loco* per un tempo indefinito, salvo che essa non sia qualificabile come attività libera ai sensi dell'art. 6 del d.P.R. n. 6 giugno 2001, n. 380.

Sentenza 27 novembre 2023, n. 954 - est. Goso

Edilizia - immobile in comunione legale - provvedimento di acquisizione gratuita al patrimonio comunale - necessità di notifica al coniuge comproprietario non risultante dalle visure catastali - esclusione

Il principio secondo cui l'Amministrazione procedente, al fine di individuare i proprietari del bene immobile cui notificare l'ordinanza di demolizione, non è tenuta a compiere accertamenti giuridici ulteriori rispetto a quelli risultanti dalle visure catastali, comporta che la notificazione dell'ordinanza di demolizione ad uno solo dei coniugi in regime di comunione legale dei beni riverberi effetti vizianti sul conseguente provvedimento di acquisizione gratuita del bene al patrimonio comunale nel solo caso in cui la posizione di comproprietario dell'altro coniuge emerga dalle visure catastali (fattispecie in cui le visure catastali, pur menzionando l'esistenza del regime di

comunione legale, indicavano come intestatario dei beni unicamente il coniuge cui l'ordinanza di demolizione e il provvedimento di acquisizione erano stati notificati).

Sentenza 18 dicembre 2023, n. 990 - est. Vitali

Edilizia - infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici - autorizzazione - legittimazione e interesse al ricorso dei proprietari di immobili residenti nelle vicinanze - sussistenza

Con riguardo all'autorizzazione all'installazione di una stazione radio di base sussistono sia la legittimazione sia l'interesse al ricorso dei proprietari di immobili e di coloro che risiedono nelle immediate vicinanze dell'infrastruttura (visibile dalle proprie abitazioni) e paventano possibili danni alla salute derivanti dalle emissioni elettromagnetiche prodotte dall'impianto autorizzato, in aggiunta a quello già operante in zona.

Sentenza 4 dicembre 2023, n. 961 - est. Miniussi

Giurisdizione esclusiva - diritto soggettivo - disapplicazione del piano urbanistico comunale non impugnato - vizi rilevanti - limitazione al contrasto con la fonte normativa sovraordinata - esclusione - disapplicazione per difetto di motivazione - ammissibilità

In una controversia devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e avente ad oggetto un diritto soggettivo (nel caso di specie, la pretesa alla corretta determinazione dell'importo dovuto a titolo di monetizzazione degli *standard* urbanistici) non osta alla disapplicazione della pertinente previsione del piano urbanistico comunale (cui è riconosciuta, *in parte qua*, natura regolamentare) – nel caso di specie non impugnato – che si discosta significativamente dallo *standard* minimo stabilito dal D.M. 2 aprile 1968, n. 1444, la circostanza che la causa dell'illegittimità di detta previsione sia ravvisata nel difetto di motivazione. Sebbene, infatti, la disapplicazione dei regolamenti illegittimi, fondata sul principio della gerarchia delle fonti, sia consentita al giudice amministrativo (in sede di giurisdizione generale di legittimità) soltanto in caso di contrasto della fonte regolamentare con quella sovraordinata (e non in presenza di altri vizi tipici del provvedimento amministrativo), discutendosi di un diritto soggettivo devoluto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la disapplicazione si fonda sull'art. 5 dell'Allegato E alla legge 20 marzo 1865, n. 2248, disposizione che, in base alla giurisprudenza di legittimità, consente di far valere anche vizi diversi dalla violazione della legge sovraordinata (quali, ad esempio, il difetto di motivazione).

Sentenza 21 giugno 2023, n. 629 - est. Vitali

Paesaggio - ordine di rimessione in pristino - natura vincolata dell'attività - sussistenza - accertamento di compatibilità paesaggistica - nozione di superficie utile

Stante la preminenza del valore costituzionale del paesaggio (art. 9, co. 2 Cost.), l'ingiunzione di riduzione in pristino *ex* art. 167, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 non prescrive alcuna comparazione, in termini di proporzionalità, con l'interesse privato, sanzionando senz'altro le difformità dall'autorizzazione paesaggistica con la rimessione in pristino, mentre la nozione di creazione di "superficie utile", che preclude l'accertamento di compatibilità paesaggistica, deve essere intesa in senso ampio e finalistico, non limitata agli spazi chiusi o agli interventi capaci di provocare un aggravio del carico urbanistico, dovendo essere considerata anche l'idoneità della nuova superficie, qualunque sia la sua destinazione, a modificare stabilmente la vincolata conformazione originaria del territorio, sicché di "superficie utile" (nel caso di specie consistente nella realizzazione di un balcone con larghezza e profondità maggiori rispetto a quelle dei balconi già esistenti) deve parlarsi in presenza di qualsiasi opera edilizia calpestabile o che può essere sfruttata per qualunque uso, atteso che il concetto di utilità assume qui un significato differente rispetto alla disciplina edilizia.

Sentenza 8 giugno 2023, n. 567 - est. Goso

Silenzio - legittimazione al ricorso del segnalante - sussistenza di una posizione qualificata e differenziata - necessità - interesse al ricorso - sollecitazione dell'esercizio di poteri sfavorevoli - necessità - mera segnalazione - sufficienza - esclusione

La mera segnalazione al Comune contenente una richiesta di informazioni in ordine a situazioni ritenute fonte di pericolo per la collettività (nel caso di specie, con riferimento all'installazione di un filo elettrificato e di una siepe sintetica su una cancellata) non comporta l'assunzione di una posizione qualificata e differenziata rispetto alla generalità dei consociati privi di stabile collegamento con il sito oggetto del segnalato intervento, non potendo trovare applicazione il criterio della *vicinitas* (utilizzato per accertare la sussistenza della legittimazione ad impugnare titoli edilizi), non avendo nel caso di specie la segnalante agito per tutelare il suo diritto di proprietà. Difetta anche la condizione dell'interesse ad agire laddove l'esponente non abbia sollecitato l'esercizio di poteri sfavorevoli (repressivi, inibitori o sanzionatori) nei confronti del controinteressato, avendo l'esponente presentato una mera segnalazione non idonea a radicare un interesse tutelato dall'avvio di uno specifico procedimento e, ove del caso, dalla sua conclusione in modo conforme alle aspettative del segnalante.