Tribunale Amministrativo Regionale

per la Lombardia

INAUGURAZIONE

ANNO GIUDIZIARIO 2020

14 febbraio 2020

MILANO

in memoria di Stanislao Rosati

INAUGURAZIONE
ANNO GIUDIZIARIO 2020

Relazione del Presidente
Domenico Giordano

INDICE

1 INDIRIZZI DI SALUTO

2 LINEE GUIDA

3 APPALTI PUBBLICI, SFIDA PER LA LEGALITA'.

4 LIBERTA' DI CULTO

5 GLI ASPETTI ORGANIZZATIVI

6 I TEMPI E I NUMERI DEL TRIBUNALE

7 CONCLUSIONI

APPENDICE

1 SEGNALAZIONI DI GIURISPRUDENZA

2 TAVOLE STATISTICHE

3 GRAFICI

Indirizzi di saluto.

Autorità civili, diplomatiche, militari e religiose, esponenti accademici, avvocati, signore e signori,

sento il dovere di rivolgere un rispettoso saluto e un sentito ringraziamento, anche a nome dell'ufficio, a tutti gli intervenuti – rappresentanti dei vari settori delle istituzioni, delle magistrature, dell'università e dell'informazione – che, con la loro presenza, onorano la cerimonia e dimostrano attenzione per l'attività della giustizia amministrativa.

Una cordiale accoglienza agli avvocati, con il Presidente del Consiglio dell'Ordine e i Rappresentanti di tutte le Associazioni; con loro si è consolidato, negli anni, un rapporto di estrema correttezza, ma anche di rispettosa cordialità, nel percorso comune lungo i sentieri della giustizia amministrativa. Sottolineo, con riconoscenza, l'esemplare clima di dialogo e di collaborazione che si respira nel Tavolo tecnico di confronto, deputato alla soluzione di aspetti organizzativi nell'intento condiviso di rendere sempre più efficiente il "servizio giustizia".

Un sentito ringraziamento a tutte le Forze dell'Ordine, in prima linea nella tutela della legalità, con un riguardo particolare all'Arma dei Carabinieri per la sicurezza che garantisce alle nostre udienze. Uno speciale apprezzamento alla Fanfara dei Carabinieri, che con l'esecuzione degli inni nazionale ed europeo conferisce particolare solennità alla cerimonia.

Un saluto affettuoso ai magistrati della sede, impegnati ad attuare la funzione giudicante nell'obiettivo condiviso di offrire risposte giuste, rapide ed esaurienti alle domande di legalità proposte al loro esame.

Rivolgo il benvenuto al Collega Angelo De Zotti, apprezzato Presidente di questo Tribunale, chiamato ora alle funzioni di giudice sportivo federale.

Un saluto cordiale al cons. Savio Picone, in rappresentanza del Consiglio di Presidenza e al cons. Fabio Mattei, Presidente dell'Associazione Nazionale Magistrati Amministrativi.

La più sentita gratitudine al cav. Rodolfo Masto per la generosa ospitalità nell'accogliente Sala Barozzi.

Le linee guida.

Nella seduta del 27 settembre 2019, il CPGA ha approvato le Linee guida per le modalità di svolgimento delle cerimonie di inaugurazione dell'anno giudiziario presso i Tribunali amministrativi regionali e il Consiglio di Stato. Nel contesto delle regole dettate, è stabilito che le relazioni di apertura devono limitarsi ad una sobria e sintetica esposizione "dei profili quantitativi e qualitativi del contenzioso, delle questioni più significative trattate nell'anno decorso e delle sentenze più rimarchevoli".

Le ragioni che hanno indotto il nostro organo di autogoverno a tale determinazione sono rese manifeste dall'intento dichiarato di evitare che le relazioni inaugurali contengano "prospettazioni personalistiche su temi di interesse generale che possano avere una chiara connotazione politica".

Questa esigenza deve essere condivisa, perché riguarda l'immagine del giudice, che non solo deve essere imparziale, ma anche apparire tale.

Non è dubitabile che le cerimonie di inaugurazione non possano degradarsi a vetrine di inopportuna esibizione di opinioni personali, che si prestano ad alimentare strumentalizzazioni.

Seppure tale fenomeno possa essersi verificato, rimane il fatto che esse rappresentano l'occasione per sollevare lo sguardo dalle incombenze quotidiane e porre le vicende normative e giurisprudenziali, nei vari distretti, al centro del dibattito pubblico, per la riflessione comune tra magistrati, avvocati, giuristi ed esponenti delle istituzioni.

I giudici amministrativi di primo grado hanno fortemente voluto l'introduzione di queste cerimonie e l'hanno fatto nella consapevolezza che, attraverso le stesse, si rivendica il ruolo e la dignità dei tribunali amministrativi, che con la loro giurisprudenza innovativa, ispirata ai valori della Costituzione e dei principi eurounitari, hanno contribuito

all'evoluzione sociale e giuridica del Paese, con un apporto autonomo e originale, sottraendosi al rischio di ridursi al ruolo di pura catena sequenziale di indirizzi perpetuati.

Le relazioni inaugurali assumono la funzione di osservatorio dei mutamenti registrati nel contesto sociale, istituzionale ed economico, quali indotti da vicende normative o giurisprudenziali dell'anno giudiziario preso in considerazione e la giustizia amministrativa ha l'ambizione di offrirsi come "chiave di lettura dei cambiamenti della società e del rapporto di questa con il potere pubblico".

Se si concorda che le cerimonie inaugurali costituiscono occasione di dibattito sui principali problemi e sui mutamenti registrati nel sistema giustizia, allora esse non possono ridursi soltanto ad un resoconto di repertori di giurisprudenza o all'analisi di dati statistici. Ne segue che le Linee guida non devono diventare un letto di Procuste, né assumere valore vincolante, o persino di censura preventiva, perché allora il distacco da esse si fa radicale e necessario.

Del resto, mantenersi in modo rigoroso nell'ambito dei contenuti voluti dalle Linee guida implica condividerne l'impostazione, perché, come insegna Hannah Arendt, "chi sa di poter dissentire sa anche che, in qualche modo, quando non dissente esprime un tacito assenso".

Credo, quindi, che il capo dell'ufficio giudiziario, come ogni magistrato, possa esprimere le proprie opinioni nel dibattito pubblico sul funzionamento della giustizia, pur con la cautela e la sobrietà dovute al rispetto per le funzioni rivestite.

Con questa intima convinzione, mi appresto quindi ad esporre i contenuti della mia relazione.

Appalti pubblici, sfida per la legalità.

Nel corso della sua pluriennale attività, questo Tribunale ha, in numerose occasioni, sottoposto alla Corte di Giustizia UE questioni

pregiudiziali sulla compatibilità comunitaria delle normative nazionali, dettate nei molteplici settori di propria competenza.

Non è certo questa la sede per analizzare il contributo che ne è derivato al processo di integrazione degli ordinamenti europei, ma il tema può suggerire una riflessione sulle tensioni che sono generate dalla complessità propria del sistema multilivello delle fonti.

Lo spunto è offerto dalla recente sentenza della Corte di Giustizia del 26 settembre 2019, pronunciata proprio su una questione sollevata dal nostro Tribunale e risolta con una soluzione adesiva ai dubbi di compatibilità comunitaria esposti dal Collegio milanese.

La questione riguardava il divieto imposto dal Codice degli appalti pubblici di subappaltare una quota superiore al 30% dell'importo complessivo del contratto, limite considerato da questo Tribunale di dubbia compatibilità con i principi comunitari di libera prestazione dei servizi e di massima apertura alla concorrenza e ritenuto, più in particolare, ostativo all'accesso al mercato degli appalti pubblici per le imprese di piccole e medie dimensioni, per le quali il subappalto è uno dei modi in cui tale obiettivo può essere raggiunto.

Nel procedimento aperto dinanzi alla Corte di Giustizia, il Governo italiano ha giustificato la misura ricordando come il subappalto abbia sovente rappresentato in Italia uno strumento di infiltrazione criminale negli appalti pubblici, pericolo che si è inteso prevenire con la limitazione della quota subappaltabile, per finalità, quindi, di tutela dell'ordine pubblico.

La Corte europea ha invece ritenuto che un divieto generale e astratto di ricorso al subappalto, oltre una quota predeterminata, non consenta una valutazione caso per caso da parte dell'ente aggiudicatore, così da integrare una misura nazionale indiscriminatamente restrittiva, incompatibile con la dir. 24 del 2014, dovendo le finalità di ordine pubblico essere garantite con strumenti di altra natura e con misure che lascino spazio a scelte ponderate delle amministrazioni.

La sentenza della Corte UE offre l'occasione per allargare lo sguardo su uno scenario più ampio della specifica questione trattata.

L'ordinamento interno, in materia di appalti pubblici, soffre della prospettiva con cui il legislatore nazionale guarda al tessuto sociale nel quale la disciplina deve trovare attuazione. Un tessuto fortemente inquinato dal rischio di infiltrazione della criminalità organizzata, di riciclaggio dei proventi e dal peso ancora rilevante della corruzione, come ha recentemente avvertito il Procuratore Capo di Milano, Francesco Greco.

A questi pericoli il legislatore nazionale tende a porre rimedio con l'elaborazione di una disciplina minuziosa e di dettaglio, oltre che mediante clausole di esclusione automatica e con la previsione di rigide limitazioni alla discrezionalità delle stazioni appaltanti, nella convinzione di poter in tal modo arginare le spinte corruttive.

Non solo, la scarsa fiducia nell'efficacia delle regole contenute nel codice degli appalti ha indotto il legislatore ad affidare competenze penetranti all'ANAC, mediante la formulazione di bandi-tipo, di linee guida volte a imbrigliare la discrezionalità delle stazioni appaltanti, che, anche a causa dei continui e disorganici rimaneggiamenti normativi, sono spesso indotte ad assumere condotte conformiste, o peggio attendiste, per evitare di incorrere in responsabilità.

Insomma un classico modello di iper regolazione, che è tipico di sistemi nei quali prevale la sfiducia e si privilegia la coazione.

Questa impostazione, di sostanziale e non sempre giustificata diffidenza nelle capacità dell'azione amministrativa, non trova consenso nell'ordinamento comunitario, ispirato ad un'ottica essenzialmente finalistica nell'attuazione dei propri obiettivi, tra i quali figurano i principi di parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità e, anche, di massima apertura degli appalti pubblici alla concorrenza. Così, le direttive in materia di appalti pubblici confezionano un sistema di regole fissate per ampie categorie, una regolazione non di dettaglio, che vuole riconoscere e dilatare la discrezionalità delle stazioni appaltanti, per consentire la ricerca della soluzione meglio adatta alla situazione concreta.

Beninteso, il giudice amministrativo ha piena consapevolezza della gravità della situazione italiana, cui non sfugge la nostra area geografica, se si considera che, secondo il rapporto ANAC, la Lombardia è - tra le regioni del Nord - quella dove è stato accertato il maggior numero di episodi corruttivi correlati, in particolare, ai settori degli appalti pubblici, specie di lavori e di forniture sanitarie, e della gestione del ciclo dei rifiuti.

Ancora più allarmante è il dato offerto dalla crescita costante del numero dei ricorsi proposti avverso le interdittive antimafia e le altre misure amministrative di contrasto alla criminalità organizzata (29 nel corso del 2019), aumento certamente indicativo della sempre maggiore attenzione delle Prefetture, ma al contempo rivelatore del radicamento della criminalità di matrice mafiosa nel territorio lombardo, con contaminazione del tessuto dell'economia legale e, in particolare, del settore degli appalti pubblici.

Senza indurre arretramenti nella normativa antimafia, che -quando colpisce imprese spregiudicate o soggiacenti- si rivela strumento indispensabile di contrasto vitale alle insidie della criminalità organizzata, e senza deflettere dal fine di preservare gli appalti pubblici da fenomeni corruttivi, è lecito, tuttavia, dubitare che l'esclusione automatica dell'operatore che superi la quota subappaltabile integri un argine efficace di contrasto alla criminalità organizzata o alla corruzione.

Un recente rapporto GRECO, organismo anticorruzione del Consiglio d'Europa, dopo aver espressamente riconosciuto gli sforzi compiuti negli ultimi anni dal nostro Paese sul fronte delle misure preventive e punitive dei fenomeni corruttivi nel settore pubblico, sottolinea che il sistema presenta perduranti punti di debolezza, per la cui soluzione si evidenzia la necessità di affiancare all'attività di *law enforcement* anche un indispensabile mutamento culturale.

La sentenza della Corte europea suggerisce che l'obiettivo può essere raggiunto stimolando pratiche di buona amministrazione, consistenti nell'adattare alla situazione concreta le disposizioni già presenti nell'ordinamento e dirette ad impedire, in esito a specifiche valutazioni, l'accesso alle gare pubbliche delle imprese sospettate di condizionamento

mafioso o, comunque, autrici di comportamenti illegali e devianti. Ancora una volta la Corte ha dato applicazione al principio di proporzionalità, che non costituisce soltanto un parametro di legittimità dell'azione amministrativa degli Stati membri, ma integra uno dei fondamenti costituzionali del diritto europeo.

Un autorevole richiamo alla responsabilità e alla cooperazione delle amministrazioni pubbliche, esortate - nella ricerca della migliore qualità possibile e nell'esercizio della propria discrezionalità - ad assicurare la legittimità sostanziale dell'azione amministrativa, senza il riparo offerto da divieti indiscriminati.

Al contempo, un monito che precetti normativi recanti restrizioni astratte e generali alla libera iniziativa economica, sono incompatibili con l'apertura alla massima concorrenza che ispira l'ordinamento eurounitario, nonché inefficaci rispetto al fine perseguito.

Non sembra che il precetto contenuto nella sentenza europea abbia fatto breccia nell'ordinamento interno, se si considera che il decreto c.d. sblocca cantieri si è limitato ad elevare al 40% la quota subappaltabile, riproducendo il divieto con la stessa rigidità e lasciando del tutto immutati i dubbi di compatibilità europea.

Ma, ancora una volta, il settore degli appalti pubblici si rivela terreno di sfida per la maturità dell'azione amministrativa e per l'affermazione della legalità, che costituisce il fondamento della convivenza civile.

Libertà di culto.

Negli ultimi anni, per effetto dell'arrivo in Italia di un numero consistente di immigrati non comunitari (spesso di religione islamica), si è registrata la proposizione di una quantità significativa di ricorsi da parte di associazioni religiose, che reclamano spazi da destinare a luoghi di culto, invocati come necessari per professare liberamente la fede religiosa, così da favorire un efficace radicamento sul territorio, oltre che l'integrazione sociale e culturale.

A queste richieste le amministrazioni locali hanno, in alcuni casi, opposto ostacoli derivanti da esigenze o vincoli di programmazione pubblica per la localizzazione delle attrezzature religiose, talvolta invocando l'esercizio di un potere ampiamente discrezionale, in altre circostanze, richiamando esigenze di ordine pubblico e sicurezza, ritenute *ex se* ostative al riconoscimento e all'esercizio di garanzie riconosciute dalla Carta costituzionale, negli artt. 19 e 20.

Proprio in tale ambito, quindi, manifesta piena attualità il "diritto mite", inteso come ricerca di soluzioni che possano comprendere e accordare tutte le ragioni sorrette da principi, ricordando che il pluralismo è indissociabile dall'archetipo di democrazia previsto dalla Costituzione. In un ordinamento pluralistico, che attribuisce dignità costituzionale a diversi valori, si pone la necessità di garantire un continuo equilibrio tra i diritti di libertà e il diritto alla sicurezza nelle loro reciproche declinazioni.

In tale ottica anche la sicurezza deve essere armonizzata con il rispetto dei diritti di libertà, nella consapevolezza che diversamente è vissuta come oppressione e rischia di alimentare un clima di tensione sociale, che impropriamente viene trasferito nelle aule giudiziarie, come se il giudice fosse chiamato a pronunciarsi non sulla legittimità dell'atto sottoposto al suo esame, ma sul conflitto sociale che si cela dietro il sipario della controversia, con il rischio che la decisione giurisdizionale venga percepita come frutto di una impostazione ideologica che non le appartiene.

In un recente congresso è stato affermato che la funzione essenziale della giustizia è la pacificazione. Lo credo anch'io, anche se temo che il mondo del diritto non sia più quello in cui le tensioni sociali si spengono, ma quello in cui la mediazione giurisdizionale è caricata di responsabilità nella ricerca di risposte al bisogno di fondazione dell'ordine giuridico. La giurisdizione deve saper offrire una soluzione convincente e ragionevole ai contrasti che oppongono le parti, ma a queste non deve mancare la convinzione che la decisione cui è chiamato il giudice amministrativo non è ideologica, ma è basata sull'armonica applicazione di norme e principi comunque di rilevanza primaria.

Certamente un settore estremamente sensibile è quello in cui si discute della libertà di culto, la cui tutela implica il richiamo ai principi costituzionali di uguaglianza e non discriminazione, oltre alla sicurezza e all'incolumità pubblica da valutare non in astratto, ma secondo le specificità delle circostanze concrete.

In proposito è utile il richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 254 del 5 dicembre 2019 che, in adesione ai dubbi espressi da una ordinanza di questo Tribunale, ha dichiarato incostituzionali le disposizioni della legge regionale della Lombardia (n. 12/2005, c.m. dalla L.R. n. 2/2015) che subordinavano la realizzazione di edifici di culto alla previa approvazione di specifici strumenti di piano (PAR: piano per le attrezzature religiose) contestualmente alla formazione del piano urbanistico generale di livello comunale.

La Corte ha affermato che la libertà religiosa è un diritto inviolabile, la cui attuazione richiede la necessaria previsione di luoghi per l'insediamento di attrezzature religiose, con la conseguenza che essa non può comportare l'esclusione o l'eccessiva compressione della possibilità di realizzare strutture di questo tipo.

Come ha dichiarato la Presidente della Corte costituzionale, la sentenza riflette l'idea che il terreno dei diritti fondamentali è dominio delle garanzie e la loro violazione è negazione dei diritti stessi. Un monito necessario a sradicare la convinzione che la ragione politica possa fare premio sui valori fondanti e un richiamo ad una sana concezione di "laicità", che tutela una libertà riconosciuta a tutti (il diritto di culto) quale che sia la religione di appartenenza.

Non possiamo sottacere che il nostro tempo è un tempo segnato da geografia diseguale e frammentato da fratture sociali che è necessario comporre.

Devo, allora, fare mie le parole pronunciate dall'Arcivescovo di Milano nel suo discorso alla Città in occasione della festività di Sant'Ambrogio: "La vocazione universale alla fraternità esige risposte. Società plurale significa anche, in particolare, libertà religiosa, significa produrre legislazioni che

riconoscano il diritto delle comunità religiose riconosciute di praticare il culto in modo legale e garantito".

Da questo pensiero ci sentiamo tutti interpellati, rappresentanti delle Istituzioni, magistrati, avvocati, giuristi, amministratori pubblici. Un avvertimento salutare che ci stimola a considerare che il riconoscimento del diritto inalienabile alla pratica religiosa non significa soltanto inverare il precetto costituzionale, ma porre le condizioni perché in nessun luogo vi siano discriminazioni, costrizioni, ostacoli dettati da motivi religiosi, così come non ve ne possono essere per nessun altro motivo.

Un monito che può essere un criterio guida nell'esercizio della discrezionalità di cui godono le amministrazioni locali.

Gli aspetti organizzativi.

Anzitutto il personale amministrativo.

Sono in servizio presso il Tribunale 25 unità, in numero inferiore alla dotazione organica di 38 unità, con carenze concentrate in particolare nel profilo di funzionario (-4) e assistente (-3).

La copertura dei posti vacanti, almeno limitatamente alla figura dei funzionari, dovrebbe auspicabilmente trovare soluzione all'esito della procedura concorsuale indetta per il reclutamento di complessivi 159 funzionari, di cui 88 destinati alla Giustizia Amministrativa.

Nondimeno, nonostante la carenza attuale del personale, è possibile sostenere che gli standards di efficienza siano piuttosto elevati e che il rapporto tra qualità del lavoro svolto e risorse applicate mantenga mediamente livelli ottimali, di talché l'auspicato incremento degli organici consentirebbe il riequilibrio dei carichi di lavoro e una minore frammentazione delle mansioni.

In tale situazione sento il dovere di esprimere la mia gratitudine a tutto il personale amministrativo per l'impegno e il contributo offerti al buon

funzionamento del servizio, ma anche per la corretta e premurosa attenzione nei rapporti con i difensori e con gli utenti.

Un sentito e particolare riconoscimento al Segretario Generale e ai Direttori delle sezioni interne, per la preziosa collaborazione, resa con senso di appartenenza all'Istituzione e consapevolezza dei valori di efficienza e qualità del servizio da rendere alla collettività.

La dotazione organica del personale di magistratura della sede di Milano del Tar Lombardia si compone di 22 unità; dotazione non del tutto adeguata alla rilevanza degli interessi pubblici e alla complessità del contenzioso nella regione più dinamica del Paese.

Nel corso del 2019 il Tribunale ha operato in condizioni di non piena copertura, con soli 17 magistrati in servizio. La situazione per l'anno in corso si presenta più favorevole, per effetto del saldo positivo dei trasferimenti.

La giornata di oggi segna l'ultimo giorno di servizio a Milano dei Colleghi Alessandra Tagliasacchi e Rocco Vampa, trasferiti rispettivamente a Brescia e a Napoli, dove li accompagnerà l'impronta dell'esperienza professionale vissuta in questa sede; agli auguri di buon lavoro, unisco il ringraziamento per l'attività svolta e per i risultati che hanno contribuito a raggiungere.

Oltre al gradito ritorno a casa del cons. Roberto Lombardi, entrano a far parte della squadra milanese le colleghe Rosanna Perilli, Valeria Flammini, Laura Patelli e Katiuscia Papi. A tutte loro, anche a nome dei colleghi, un caloroso benvenuto.

Il Tar Lombardia, grazie alla maggiore presenza di magistrati residenti, ha raggiunto negli ultimi anni una relativa stabilità, ma storicamente e per lungo tempo, come certamente ricorderanno molti avvocati qui presenti, ha rappresentato nel panorama nazionale una sede di frontiera con vorticosi ricambi di magistrati. Questa osmosi, che ancora oggi si perpetua, costituisce una ricchezza, per l'apporto continuo di nuovi pensieri e nuove competenze.

I numeri e i tempi del tribunale.

Un rapido cenno ai dati statistici, rinviando alle tabelle analitiche allegate alla relazione, che offrono il quadro completo e dettagliato della nostra attività (l'accuratezza e la precisione delle tabelle vanno ascritte ai direttori della sezione prima, dott.ssa Angelina Catanzaro e della sezione terza, sig. Giuseppe Pennisi, ai quali va tutta la mia gratitudine).

Nel 2019 (tab. 1) sono stati depositati 2812 ricorsi, in leggera flessione rispetto all'anno precedente (-136), in controtendenza rispetto al dato nazionale, che ha fatto registrare negli ultimi due anni la crescita dei ricorsi depositati.

Il calo dei ricorsi è pressoché interamente ascrivibile al settore dell'immigrazione, che, sebbene faccia registrare il maggiore afflusso (pari al 21,4% del totale), passa da 721 ricorsi proposti nel 2018 ai 602 presentati nell'anno appena trascorso, con una consistente riduzione pari a -119.

A prima vista la flessione di queste domande di tutela giudiziaria potrebbe suggerire l'idea di una maggiore integrazione nel tessuto sociale dei cittadini extracomunitari, in linea con il calo della disoccupazione e, quindi, con una minore incidenza delle situazioni di soggiorno in condizioni di irregolarità lavorativa e contributiva; altre ipotesi possono formularsi in ragione della verificata riduzione dei flussi migratori verso l'Italia o, ancora, dell'emergere di seconde generazioni di soggiornanti non comunitari in un contesto di regolarità familiare e amministrativa.

Ma il dato si presta anche ad una diversa lettura, che può essere indotta dalla sostanziale chiusura dei canali regolari di ingresso per l'accesso al lavoro dei cittadini non comunitari e dall'aumento del popolo dei "sans papier".

I 418 ricorsi in materia di appalti pubblici documentano un aumento significativo (+78), con un incremento del 23%, che riflette il ritorno alla crescita del mercato degli appalti pubblici e il ritrovato dinamismo dei distretti produttivi. Il dato fa risaltare, al contempo, l'elevata conflittualità del settore, conseguenza, oltre che della tendenziale criticità e delicatezza

della materia in sé, di contese che non si arrestano con la conclusione delle procedure di gara, ma proseguono nelle aule giudiziarie.

In lieve calo (-25), ma comunque numerosi (193), rimangono i ricorsi in materia di esecuzione del giudicato, sintomo dei ritardi con cui le amministrazioni pubbliche provvedono ai pagamenti dovuti. Un'inefficienza che grava sulla competitività delle imprese, specie nei comparti a bassa marginalità. Allo stesso tempo, un'inefficienza che accresce i costi di sistema ed espone lo Stato italiano alla procedura di infrazione comunitaria, per violazione dei termini di pagamento stabiliti dalla direttiva n. 7 del 2011, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.

I ricorsi pendenti all'inizio dell'anno erano 8150, nel corso del 2019 ne sono sopraggiunti, come detto, 2812, di questi ultimi 777 (pari al 27,5%) sono stati definiti nello stesso anno di presentazione. Alla fine dell'anno trascorso, risultano pendenti 7351 ricorsi, con una differenza, rispetto al 31 dicembre 2018, di 816 ricorsi in meno, pari al 10% (tab. 10). Tale percentuale di decremento, superiore al dato medio nazionale di riduzione delle pendenze (allineato all'8,60%), corrisponde all'obiettivo raccomandato dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa (in applicazione dell'art. 37, comma 12, d.l. 98/2011).

Il risultato è stato raggiunto mediante il deposito di 2386 sentenze, delle quali 425 rese in forma semplificata, 1549 decreti, 1437 ordinanze cautelari, 361 ordinanze collegiali e presidenziali, per un totale di 5935 provvedimenti, corrispondenti ad una media di 350 provvedimenti per magistrato (v. tab. 5).

E', tuttavia, doveroso evidenziare (tab. 10) che il 40% dei ricorsi ancora pendenti si riferisce a fascicoli depositati negli anni anteriori al 2017 (in massima parte nel triennio 2014/2016), per i quali non è, quindi, rispettato il termine dei tre anni previsto dalla c.d. legge Pinto.

Non dispongo di ricette miracolose e non intendo proporre obiettivi ambiziosi, ma irrealizzabili. Sono consapevole delle carenze organiche e dei vincoli vigenti per i carichi di lavoro, ma la pendenza di questo contenzioso

risalente deve costituire motivo comune di preoccupazione, perché il ritardo è la principale ragione di discredito per gli uffici giudiziari e richiede a noi tutti l'impegno necessario per dare risposta a cittadini che l'attendono da un lasso di tempo di "durata irragionevole", secondo la definizione della legge.

Per la riduzione del numero dei ricorsi più remoti posso confidare nella cooperazione dei magistrati e del personale di segreteria, anche per dare attuazione al programma 2020 di smaltimento dei ricorsi ultraquinquennali approvato dal CPGA, al quale hanno aderito tutte le sezioni interne del Tribunale.

E' anche mia intenzione, con l'ausilio dei Presidenti delle sezioni interne, aprire il confronto con gli Ordini degli Avvocati ricadenti nella circoscrizione giudiziaria e con le Associazioni degli Avvocati amministrativisti in essa operanti che, sono certo, non faranno mancare l'apporto collaborativo auspicato dal secondo comma dell'art. 2 del codice del processo amministrativo *per la realizzazione della ragionevole durata del processo.*

La tabella 3 documenta che il 68% dei ricorsi depositati presenta la domanda di sospensione cautelare del provvedimento impugnato. Tale incidenza non costituisce sempre il riflesso di situazioni di pericolo, ma è indotta dai tempi estremamente rapidi del giudizio cautelare (in media 40 giorni), che consentono in numerosissimi casi il contatto immediato del giudice amministrativo con la vicenda controversa e l'occasione per la pronta, e in casi non infrequenti anche definitiva, risposta alla domanda di giustizia.

Lo strumento cautelare si manifesta così un espediente per la definizione immediata del giudizio con sentenza semplificata o per la fissazione dell'udienza di trattazione con priorità. Non è poi infrequente che, dopo la pronuncia cautelare negativa, l'attività difensiva delle parti si interrompa, senza sollecitare la trattazione del "merito", a riprova che, in numerosi casi, la soluzione offerta nella fase cautelare consegna alla situazione controversa un assetto reso stabile anche dal minimo tasso di riforma in appello delle ordinanze cautelari (6,0%).

L'analisi degli indicatori di rendimento documenta un indice di ricambio (dato dal rapporto tra ricorsi definiti e sopravvenuti) pari al 130% e la riduzione nel 2019 della durata media dei procedimenti, che ammonta a 349 giorni per i ricorsi soggetti a riti abbreviati e a 1040 giorni per i ricorsi ordinari (tab. 16). Una differenza generata dai diversi regimi processuali, ma che certifica, in modo impietoso, una giustizia a due velocità (v. anche tab. 17).

Positivo anche il dato relativo agli appelli delle (2396) sentenze, il cui numero fa registrare un decremento dai 446 del 2018 ai 346 del 2019. Poco significativo, invece, ai fini del calcolo del tasso di riforma, il numero degli appelli accolti (8) e respinti (20), risultando ancora pendente la quasi totalità (307) di quelli proposti (tab. 9).

Non procedo oltre nella menzione dei dati e anche per la qualità delle soluzioni offerte dalle nostre sentenze rinvio all'allegato con la rassegna delle pronunce più significative del Tribunale curata con scrupolo dai Magistrati della sede, ai quali rivolgo un sentito ringraziamento per le segnalazioni.

Come può obiettivamente constatarsi dalla lettura della rassegna, le Sezioni del Tribunale si sono confrontate con i più vari temi sul piano giuridico e sociale, manifestando il costante impegno nella definizione di cause di alto rilievo nel distretto e sul piano nazionale.

Conclusioni.

Il 16 dicembre dell'anno trascorso la Città di Milano ha commemorato il 50° anniversario della strage di Piazza Fontana. Una tragedia che ha aperto nella società una ferita profonda non ancora rimarginata, come dimostra la recente distruzione della lapide commemorativa dedicata a Giuseppe Pinelli, la diciottesima vittima della strage.

Un tentativo eversivo rivolto a creare le condizioni per un'involuzione autoritaria, al quale il Paese ha reagito con la compostezza della partecipazione popolare e con l'avvio della più straordinaria stagione di

riforme democratiche e di conquista di nuovi diritti civili di tutta la storia repubblicana.

Il solo elenco rende il senso delle mie parole: lo Statuto dei lavoratori, la legge sul divorzio, la riforma sanitaria, la riforma tributaria, la legge Merli, la legge sul servizio civile, la riforma penitenziaria, il nuovo diritto di famiglia, la tutela delle lavoratrici madri, la riforma della scuola, l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario.

A quegli stessi anni risale la legge istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali che ha dato attuazione alla previsione costituzionale tramite il decentramento geografico della giustizia amministrativa, in relazione al nuovo ordinamento regionale dello Stato (ponendo comunque i nuovi organi di giustizia amministrativa in posizione di indipendenza, all'esterno delle garanzie riconosciute alle autonomie locali).

Siamo, dunque, figli della stagione che alle forze della reazione ha risposto con l'affermazione degli ideali di libertà, di diritti, di democrazia. Siamo investiti dell'enorme responsabilità di inverare quegli ideali con il nostro lavoro quotidiano e questo si può fare in un solo modo: giudicando in tempi ragionevoli, con equilibrio e con saggezza. In poche parole, decidendo bene.

Decidere bene non è difficile. Lo ha spiegato Mario Draghi nella *lectio magistralis* tenuta nell'Università Cattolica in occasione del conferimento della laurea *honoris causa* in economia. Bastano tre qualità: la competenza professionale, l'umiltà di ascolto delle opinioni altrui e il coraggio di sostenere le proprie convinzioni.

Grazie a tutti per la cortese e paziente attenzione.

Dichiaro aperto l'anno giudiziario 2020 del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia.

APPENDICE

RASSEGNA SENTENZE

TAVOLE STATISTICHE

GRAFICI (esiti per amministrazioni)

SINTESI DELLE SENTENZE 2019
MAGGIORMENTE SIGNIFICATIVE
PRONUNCIATE DAL TAR LOMBARDIA

AMBIENTE

Sentenza 2 dicembre 2019 n. 2562

La sentenza in rassegna verte in materia di individuazione del responsabile del cd “inquinamento storico”, compiuto antecedentemente all’entrata in vigore dell’art. 17 del d.lgs. 22 del 1997, norma che per prima ha introdotto l’obbligo di bonifica o messa in sicurezza del sito inquinato a capo dell’autore della contaminazione.

Le questioni giuridiche affrontate possono essere massimate come segue:

- per dimostrare la sussistenza del nesso di causalità fra condotta del presunto responsabile e inquinamento è possibile far ricorso alle presunzioni semplici di cui all’art. 2727 c.c.;

- il ragionamento presuntivo formulato dall’Amministrazione non deve necessariamente seguire l’impostazione "penalistica" incentrata sul superamento della soglia del "ragionevole dubbio", potendosi invece applicare la regola del “più probabile che non” – elaborata dalla giurisprudenza civile in materia di responsabilità aquiliana – secondo la quale, per affermare il legame causale fra azione ed evento, non è necessario raggiungere il livello della certezza, ma è sufficiente dimostrare un grado di probabilità maggiore della metà;

- costituiscono sufficienti indizi la vicinanza dell’impianto dell’operatore all’inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell’esercizio della sua attività (in questo senso Corte di Giustizia UE, 9 marzo 2010, causa C-378/08);

- il soggetto individuato come responsabile dell’inquinamento sulla base di un attendibile ragionamento presuntivo formulato nei termini

sopra indicati non può, per contrastarne le conclusioni, limitarsi a ventilare genericamente il dubbio circa una possibile responsabilità di terzi, ma deve a sua volta fornire specifiche prove idonee a dimostrare la reale dinamica degli avvenimenti e indicare a quale altra specifica impresa debba addebitarsi la condotta causativa della contaminazione;

- la normativa contenuta nell'art. 17 del d.lgs. n. 22 del 1997 e negli artt. 239 e seguenti del decreto legislativo n. 152 del 2006 non ha introdotto una nuova figura di illecito, ma si è limitata a regolare diversamente le conseguenze dell'illecito ambientale, figura che rientra in quella più ampia dell'illecito civile disciplinata dagli artt. 2043 e segg. cod. civ, attribuendo prevalenza al rimedio del risarcimento in forma specifica (bonifica e messa in sicurezza) rispetto al risarcimento per equivalente (in questo senso CDS, ad plen, n. 10 del 2019) .

- i danni ambientali provocati prima dell'entrata in vigore dell' art. 17 del d.lgs. n. 22 del 1997 hanno comunque determinato, in virtù della normativa generale contenuta negli artt. 2043 e segg. cod. civ., la nascita dell'obbligo di porvi rimedio, obbligo che oggi è definito nella sua struttura dagli artt. 239 e segg. del d.lgs. n. 152 del 2006, applicabili anche con riferimento alle condotte poste in essere prima della loro entrata in vigore stante il carattere permanente dell'illecito (in questo senso CDS, ad plen, n. 10 del 2019);

- dell'art. 2504-bis, comma 1, cod. civ., ha sempre determinato, anche prima della riforma del diritto societario, il trasferimento degli obblighi dalla incorporata alla incorporante, e ciò sebbene si facesse in precedenza riferimento all'istituto dell'estinzione (della società incorporata). La riforma ha inciso solo sul regime di trasmissibilità degli obblighi posto che, mentre in precedenza il fenomeno era assimilato ad una successione mortis causa (con tutte le conseguenze di carattere sostanziale e processuale da ciò derivanti), oggi la norma parla di continuazione dei rapporti escludendo quindi il fenomeno successorio.

Sentenza 18 dicembre 2019 n. 2691

Esamina l'impugnazione di un diniego opposto ad un progetto di bonifica e di messa in sicurezza permanente. La ricorrente, che è un primario operatore del risparmio che, fra l'altro, gestisce un Fondo

Immobiliare destinato al cd. social housing, voleva intraprendere un'iniziativa di sviluppo immobiliare (circa 350 unità abitative) su un terreno di sua proprietà. A tale scopo, ha presentato una proposta di piano attuativo che, tra l'altro, prevedeva la realizzazione di alcune opere di urbanizzazione su due aree di proprietà comunale, della superficie di circa 22.000 mq, interessate da una contaminazione da amianto.

Da ciò la presentazione, da parte della ricorrente, in qualità di soggetto non responsabile della contaminazione, di un progetto di bonifica e messa in sicurezza permanente da realizzare sulle aree di proprietà pubblica, a scomputo degli oneri di urbanizzazione. Il progetto coniugava una parte di scarificazione del terreno e una messa in sicurezza permanente (MISP) delle aree tramite posizionamento di terreno scevro da passività ambientale. A fronte della presentazione di tale progetto l'amministrazione comunale ha dato avvio al procedimento ambientale convocando plurime Conferenze di servizi all'esito delle quali ha dovuto respingere la proposta, non avendo la maggioranza dei partecipanti alla Conferenza (ARPA e Città Metropolitana) condiviso l'impostazione della ricorrente, volta a ricondurre l'intervento ambientale nell'art. 240, lett. o) del D.Lgs. n. 152/2006 (MISP).

Il fulcro del ricorso ruota attorno alla riconducibilità o meno degli MCA (materiali contenenti amianto) rinvenuti nelle aree per cui è causa alle matrici materiali di riporto (MMR) di cui agli artt. 185 e 240 del TUA, ai fini dell'assoggettabilità a MISP (e dunque in sostanza a bonifica anziché a smaltimento).

La collocazione relativamente recente del materiale e la sua provenienza dalla demolizione delle cd. case minime, preesistenti, sono due aspetti emersi dall'istruttoria e convergenti nel denotare la mancanza, nella fattispecie concreta , di quell'orizzonte stratigrafico specifico richiesto dalla normativa per le MMR. La stessa normativa sull'amianto, poi, porta ad escludere la possibilità di bonifica ai casi in cui l'amianto presente sul sito ha perso la sua originaria destinazione, essendo state demolite le case di cui costituiva il rivestimento: in tali casi l'amianto costituisce rifiuto speciale pericoloso, soggetto solo a smaltimento e non più a bonifica.

Sentenza 28 novembre 2019 n. 2356.

La potestà regolamentare in materia di spandimento dei fanghi biologici in agricoltura non appartiene alle amministrazioni comunali, essendo la stessa attribuita dal legislatore statale alla competenza regionale, che non l'ha delegata agli enti locali.

APPALTI

Sentenza n. 40/2019, sul malfunzionamento del sistema in caso di gara telematica.

La sentenza ha affermato il principio per cui nell'ambito di una procedura ad evidenza pubblica nella quale vi sia un'unica modalità di presentazione dell'offerta, predeterminata dalla stazione appaltante, o prescritta dalla legge, senza margine di scelta per il concorrente, e il cui controllo sia sottratto al concorrente stesso, il malfunzionamento del sistema di presentazione dell'offerta non può andare a danno dell'offerente, con la conseguenza che la stazione appaltante deve riaprire i termini per la presentazione dell'offerta.

Sentenza n. 521/2019, sul principio di rotazione degli appalti.

Il principio di rotazione, fissato dall'articolo 36 D.Lgs. n. 50/2016 per gli appalti sotto soglia, mira a evitare il crearsi di posizioni di rendita anticoncorrenziali e a consentire, di contro, l'apertura del mercato agli operatori più ampia possibile, con la conseguenza che la stazione appaltante, ove intenda derogarvi, deve indicare le ragioni di interesse pubblico che sorreggono la scelta di invitare l'appaltatore uscente.

Sentenza 16 maggio 2019 n. 1120

Ha riconosciuto ad una stazione appaltante la facoltà di escludere un concorrente da una gara d'appalto anche a fronte di una richiesta di rinvio a giudizio, ferma restando tuttavia la necessità di un'autonoma valutazione dei fatti posti a fondamento della stessa, e di una congrua motivazione,

avvallandosi in contrario il principio secondo cui, a fronte di un atto proveniente dal solo p.m., prima ancora che il g.i.p. si sia potuto pronunciare sulla sufficienza ed idoneità degli elementi acquisiti, e prima ancora di potersi difendere nel dibattimento dalle accuse rivoltegli, un operatore economico si vedrebbe preclusa la possibilità di partecipazione, in violazione dei principi fondamentali dell'ordinamento.

Sentenza 21 giugno 2019 n. 1443

L'art. 77 del codice dei contratti pubblici assegna alla commissione giudicatrice – organo straordinario della pubblica amministrazione – il potere di valutazione delle offerte dal punto di vista tecnico ed economico, ma non di esame della congruità dell'offerta; del resto il successivo art. 97 del codice, sulle "Offerte anormalmente basse" attribuisce il compito di valutazione della congruità alla "stazione appaltante", senza altro aggiungere, per cui il riferimento al soggetto competente non può che essere al RUP, in applicazione della regola generale dell'art. 31 del codice.

La giurisprudenza ha riconosciuto in capo al RUP il potere di valutazione della congruità delle offerte, salvo l'eventuale supporto della commissione di gara, che si pone però quale soggetto ausiliario del RUP stesso (cfr. TAR Lombardia, Milano, sez. IV, n. 1904/2018 e TAR Calabria, Catanzaro, sez. I, n. 1120/2019); in tal senso si è anche pronunciata l'Autorità Anticorruzione (ANAC) nelle Linee Guida n. 3/2016, punto 5.3.

Sentenza 5 novembre 2019 n. 2305

Secondo l'indirizzo giurisprudenziale più diffuso e condiviso, la presentazione di una domanda di concordato "in bianco", con riserva di istanza per il concordato con continuità aziendale, non impedisce di per sé la partecipazione ad una procedura di gara, non determinando la perdita dei requisiti in capo all'operatore (cfr., fra le più recenti sentenze, TAR Lazio, Roma, sez. III-quater, n. 11143/2019 con la giurisprudenza ivi richiamata, oltre a TAR Lombardia, Milano, sez. IV, n. 2877/2015).

Sentenza n. 2438/2019

la Sezione ha affermato che la coincidenza dei giudizi espressi da tutti i commissari di gara per ogni parametro di valutazione, a fronte della riferibilità a ciascun commissario del singolo giudizio, asseverata dalle schede sottoscritte, non è idonea a minare il corretto formarsi del giudizio espresso dall'organo collegiale a mezzo di giudizi espressi dai commissari singoli, in quanto nessuna regola preclude ai commissari di svolgere uno scambio preliminare di opinioni, purché da ciò non derivi la convinzione di dover formare una maggioranza che si imponga a tutti i componenti dell'organo.

Sentenza n. 2450/2019

La pronuncia ha ritento illegittimo l'operato della stazione appaltante il cui dirigente abbia sostanzialmente preso parte a tutti gli atti della procedura, a partire dalla redazione e adozione del bando fino alla determina finale di aggiudicazione, svolgendo finanche le funzioni di responsabile del procedimento e componente e presidente della Commissione, in quanto in contrasto con il principio di tutela dell'imparzialità e dell'oggettività nelle procedure selettive, che mira a prevenire il pericolo concreto di possibili effetti distorsivi prodotti dalla partecipazione alle commissioni giudicatrici di soggetti (progettisti, dirigenti ecc.) che siano già intervenuti a diverso titolo nella procedura concorsuale definendo i contenuti e le regole della procedura.

Sentenza 17 dicembre 2019 n. 2685, sul giudizio di congruità.

Deve riconoscersi alle stazioni appaltanti ampia discrezionalità nella valutazione delle offerte anomale e non è richiesta una motivazione particolarmente analitica in caso di valutazione positiva; tuttavia non può ammettersi che le amministrazioni non assolvano in alcun modo l'onere motivazionale previsto comunque in via generale dall'art. 3 della legge

241/1990, né possono reputarsi esaustive motivazioni lacunose o addirittura perplesse.

Sent. 15 novembre 2019, n. 2421

In sede di gara pubblica, ai provvedimenti interdittivi amministrativi, salvo che essi rechino una maggiore durata della inibizione a contrarre, può riconoscersi valenza ostativa per un periodo in ogni caso non superiore a tre anni, "decorrenti dalla data del suo accertamento definitivo".

La natura "non veritiera" o "falsa" di una dichiarazione rilevante ex art. 80, comma 5, lett. f-bis, d.lgs. n. 50 del 2016 può realizzarsi anche attraverso la omissione o la incompletezza (reticenza) delle informazioni fornite, quando l'informazione omessa o resa in modo parziale o incompleto attribuisce al tenore della dichiarazione un senso diverso, così che l'enunciato descrittivo venga ad assumere nel suo complesso un significato contrario al vero o negativo dell'esistenza di fatti rilevanti; e tuttavia ciò presuppone la esistenza di un obbligo di informazione e di dichiarazione, sufficientemente specifico e determinato, e relativo a fatti (e non già a giudizi o "qualificazioni") e il dolo generico dell'agente (coscienza e volontà di rendere una dichiarazione falsa).

Gli obblighi di collaborazione (e di dichiarazione) del partecipante alla gara si attestano alle soglie della ragionevole "esigibilità" del contegno, da escludersi nel caso in cui la esistenza stessa dell'obbligo sia oggettivamente non percepibile, in quanto non discendente dalle norme né, in alcun modo, prefigurata nella *lex specialis*. Oltrepassata tale soglia, invero, si entra nel terreno:

– della scusabilità della condotta, in quanto indotta dalla scarsa chiarezza ovvero dalla equivocità delle prescrizioni di gara, suscettibili di diversa significanza e interpretazione;

– del potere-dovere per la stazione appaltante di consentire ai partecipanti –indotti in incolpevole errore dalla equivocità delle prescrizioni- di "presentare, integrare, chiarire, o completare le

informazioni o la documentazione asseritamente incomplete, errate o mancanti entro un termine adeguato" (CGUE, 2 maggio 2019, C-309/18, cit., § 23, con il pregnante richiamo ivi contenuto all'art. 56, par. 3, della direttiva 2014/24/UE)

Sent. 18 dicembre 2019, n. 2693

Nelle gare di appalto la sanzione della nullità testuale è riferita alle sole ragioni di esclusione incentrate sulle forme con cui l'offerta viene formulata, per trattarsi di aspetti formali e documentali che, in assenza di una specifica previsione di nullità, potrebbero essere regolarizzati attraverso l'istituto del soccorso istruttorio; pertanto, il "principio di tassatività delle cause di esclusione" e la conseguente nullità *ex lege* non riguardano i profili sostanziali o qualitativi dell'offerta, in sé insuscettibili di regolarizzazione postuma. Ciò in quanto la disposizione di cui all'art. 83, comma 8, del d.lgs. 50 del 2016 va letta in continuità ermeneutica con la norma di cui all'art. 46 comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 163 del 2006, restando quindi pienamente valido, anche nell'attuale regime normativo, il principio secondo cui la sanzione della nullità testuale è preordinata a privare di rilievo giuridico tutte le ragioni di esclusione dalle gare incentrate non già sulla qualità della dichiarazione, quanto piuttosto sulle forme con cui questa viene esternata.

Applicando tale principio, la Sezione ha rilevato che nel caso esaminato non sussisteva il potere della stazione appaltante di disapplicare, per nullità, la norma di gara che imponeva l'automatica espulsione del concorrente che avesse formulato un'offerta economica "in aumento" per una sola delle prestazioni ricomprese nell'appalto da aggiudicare – pur quando ciò non si era tradotto nel superamento della base d'asta relativa all'intero "lotto" –, occorrendo tenere conto della circostanza che, per quanto detto, l'eventuale invalidità di simile disposizione avrebbe dovuto semmai essere ascritta a causa di annullabilità/illegittimità della stessa, non già a causa di nullità ex art. 83, comma 8, del d.lgs. 50 del 2016.

AUTORITA' REGOLAZIONE ENERGIA

Nel 2019 il TAR ha pronunciato 125 sentenze su ricorsi proposti contro atti dell'Arera, che ha sede a Milano.

Tali sentenze hanno riguardato in particolare:

Sentenza 18 novembre 2019 n. 2430 sul metodo di accertamento per il riconoscimento del diritto alla remunerazione tariffaria da parte dell'Autorità.

Nell'accertamento dei presupposti per la maggiorazione del tasso di remunerazione della tariffa per gli operatori del servizio di distribuzione del gas naturale, l'Autorità non può decretare l'insussistenza integrale di tale diritto per il mancato assolvimento di un onere incentrato solo su alcuni aspetti di tale diritto o per la ritenuta violazione di un dovere di collaborazione ove siano oggetto della verifica solo alcune porzioni del comportamento dovuto.

Il provvedimento che nega la maggiorazione integrale del tasso di remunerazione non può ritenersi legittimo in ragione delle invocate previsioni di cui all'articolo 39 del D.P.R. n. 600 del 1973) atteso che il c.d. il metodo induttivo non incide direttamente sulla componente effettuale (la situazione giuridica soggettiva che, nel caso di specie, consiste nel riconoscimento del diritto alla remunerazione tariffaria), ma riguarda la fase dell'accertamento consentendo all'Amministrazione di compiere una verifica officiosa fondata su presunzioni nei casi in cui la documentazione risulti inattendibile.

Sent. 9 ottobre 2019 n. 2528

In tema di integrazione tariffaria per le imprese minori, non può darsi luogo ad un contraddittorio permanente, potenzialmente privo di limiti temporali, con la pretesa che ogni atto utilizzato dall'Autorità, anche nella fase deliberativa e di valutazione del materiale istruttorio acquisito in contraddittorio con l'operatore, sia sottoposto al confronto dialettico, secondo una logica che sottende l'intenzione di addivenire ad una determinazione concordata delle aliquote di integrazione tariffaria, logica che, però, è del tutto priva di base normativa.

Sent. 28 novembre 2019, n. 2538

In tema di obblighi di efficientamento energetico:

- alla Autorità governativa pertiene la elaborazione delle generali linee di indirizzo e, segnatamente, la individuazione degli obiettivi quantitativi nazionali di risparmio energetico (con atti regolamentari adottati dal Mise di concerto con il Ministero dell'ambiente);

- alla Autorità indipendente di regolazione nel settore dell'energia elettrica e del gas, spetta in via esclusiva la funzione di individuazione delle tariffe, contributi e oneri, ivi incluso il compito di determinazione delle modalità attraverso cui i costi sostenuti dai distributori per l'assolvimento degli obblighi in materia di efficientamento (compresi, ovviamente, gli esborsi sostenuti per l'acquisto dei certificati bianchi) possano essere recuperati, riconoscendoli in tariffa e, al fine, traslandoli in capo agli utenti finali del servizio.

E' illegittimo il provvedimento (DM 10 maggio 2018) con cui l'Autorità ministeriale –pur animata dal meritorio intento di contribuire a stabilizzare l'andamento degli scambi dei certificati bianchi, il cui prezzo sul mercato regolato è stato connotato da significative oscillazioni al rialzo nel periodo giugno 2017/febbraio 2018, al fine di calmierare gli impatti sulle tariffe elettriche e del gas - ha: - fissato un valore massimo di riconoscimento (cap) degli oneri sofferti dai distributori per l'acquisto di certificati bianchi, e dunque del valore massimo dei relativi oneri da far gravare in capo agli utenti e, indi, alla collettività ; - conformato, in tal guisa, la potestà regolatoria di Arera, finendo per svuotarla *in parte qua* di effettività e di significanza; - tratteggiato, al fine, regole dettagliate e vincolanti in una materia –quella tariffaria- indeclinabilmente rientrante, di contro, nel perimetro decisorio della Autorità di regolazione.

E' altresì illegittimo il provvedimento con cui Arera, procedendo al pedissequo recepimento del cap fissato dal Ministero, ha in sostanza abdicato dall'esercizio delle proprie indefettibili potestà di regolazione, siccome inequivocabilmente scandite dal diritto dell'Unione e dall'ordinamento domestico, mancando di autonomamente provvedere alla determinazione dei criteri per la copertura dei costi sopportati dai distributori in ragione dell'acquisto dei certificati bianchi, soggiacendo a prescrizioni promananti dalla Autorità governativa, non competente in

materia; prescrizioni che Area ben avrebbe potuto e dovuto "non applicare" - anche perché contrastanti con norme legislative (art. 9 d.lgs. 79/99 e art. 7 d.lgs. 155/08, norma quest'ultima cui espressamente rinvia il pur invocato art. 29 d.lgs. 28/11), in conformità dei principi e delle disposizioni di rango euro unitario che tratteggiano le competenze tariffarie delle Autorità indipendenti di regolazione del settore – anche al fine di garantire la primazia del diritto dell'Unione e la salvaguardia del suo effetto utile.

Decreti 424 e 425 del 15 maggio 2019

Non sussiste la giurisdizione amministrativa sulla controversia relativa ai rapporti contrattuali tra TERNA e la società utente del dispacciamento e inerente alla violazione di clausole del contratto di dispacciamento; non può pertanto accogliersi la domanda di decreto ingiuntivo per i crediti vantati, trattandosi di pretese che trovano fonte genetica nella disciplina contrattuale che, per quanto conformata ed eterointegrata da ARERA, non riveste natura pubblicistica ai sensi dell'art. 11 l.n. 241/90.

La violazione accertata a carico della società (…) costituisce presupposto per l'attivazione dei poteri prescrittivi e sanzionatori che la legge riconosce all'Autorità di regolazione, ma la liquidazione e la fatturazione degli importi pretesi da TERNA non si sostanziano nell'adozione di provvedimenti imperativi, esprimendo invece una pretesa a corrispettivi economici.

COMMERCIO

Sentenza 6 novembre 2019 n.2482.

La liberalizzazione del commercio, in conformità alla direttiva 2006/123/CE, non comporta l'impossibilità per il Comune di impedire nuovi insediamenti commerciali, purché i dinieghi siano sorretti da ragioni urbanistiche e non economiche.

E' tuttavia illegittimo il divieto indiscriminato posto alla vendita di merce usata per tutelare la qualità dell'offerta commerciale, laddove invece il legislatore regionale non solo autorizza e disciplina la vendita di

merce usata nei mercati comunali, ma ha inteso promuovere la stessa, “al fine di garantire il miglior servizio ai consumatori”, consentendo agli Enti Locali di dedicarvi specifiche aree del mercato (art. 21 c. 7 ter L.R. n. 6/2010), in ciò perseguendo anche obiettivi di sostenibilità ambientale, mediante la riduzione del volume di rifiuti, e favorendo il riciclo di abiti usati.

EDILIZIA E URBANISTICA

Sent. 11 giugno 2019, n. 1319,

La sentenza in rassegna ha ad oggetto la differente nozione di volume utile ai fini urbanistici e ai fini paesistici, con la conseguente ammissibilità di una verifica di compatibilità ambientale postuma in presenza dell’effettiva realizzazione di un intervento costruttivo di minore ingombro rispetto al precedente autorizzato.

Sent. 30 settembre 2019 n.2053.

Deve ritenersi che un immobile sia qualificabile come luogo di culto, quando dagli atti redatti in sede di sopralluogo dalla Polizia locale, (atti che fanno piena fede fino a querela di falso), emerge che viene aperto ad una comunità indistinta di fedeli.

Il rilevante numero di persone che accede nell’immobile, in determinati orari e in occasione delle feste religiose, palesa un utilizzo dei locali non compatibile con una destinazione a negozio, con la conseguenza che il cambio d’uso, per il significativo aggravio di carico urbanistico che comporta, necessita del previo rilascio di un permesso di costruire.

La necessità del titolo edilizio per cambio di destinazione discende dalla diversità funzionale tra le attività commerciali, industriali, artigianali e quelle culturali e di culto, che rappresentano categorie urbanistiche autonome, per cui per ciascuna si impone l'acquisizione del titolo edilizio abilitativo, che nel caso in esame non è mai stato rilasciato (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 17 febbraio 2016 n. 344; Cons. Stato, Sez. IV, 27 ottobre 2011 n. 5778).

Anche il Legislatore regionale ha imposto l'obbligatorietà del titolo edilizio ai fini del conseguimento della destinazione di un immobile a luogo di culto, pur in assenza di opere edilizie.

Infatti, per evitare che, attraverso la liberalizzazione dei cambi di destinazione d'uso stabilita dall'art. 51 della L.R. 12/05, siano realizzate innovazioni di grande impatto sul tessuto urbano senza un preventivo esame da parte dell'amministrazione, l'art. 52, c. 3bis, L.R. 12/2005 dispone che: " i mutamenti di destinazione d'uso di immobili, anche non comportanti la realizzazione di opere edilizie, finalizzati alla creazione di luoghi di culto… sono assoggettati a permesso di costruire".

Poiché ai sensi dell'art. 32 comma 1, lett. a) DPR n. 380 del 2001, il mutamento della destinazione d'uso costituisce variazione essenziale ex art. 31 dello stesso D.P.R. nel caso in cui abbia comportato variazione degli standard previsti dal D.M. 2 aprile 1968 n. 1444, il richiamo alla disposizione risulta corretto.

Sent. 3 ottobre 2019, n. 2097

La variante urbanistica può rispondere ad esigenze diverse, sicché si distingue tra varianti normative, che concernono soltanto le norme di attuazione del piano regolatore generale, varianti specifiche che riguardano soltanto una parte del territorio comunale (e rispondono quindi all'esigenza di fare fronte a sopravvenute necessità urbanistiche parziali e localizzate) e varianti generali che dettano una nuova disciplina generale dell'assetto del territorio, resesi necessarie perché il piano regolatore generale ha durata indeterminata e quindi deve essere soggetto a revisioni periodiche.

La conseguenza naturale del riconoscimento della natura generale della variante è che il Comune ha l'obbligo di permettere a tutti i soggetti legittimati di presentare osservazioni estese all'intero territorio comunale e di esaminarle (TAR Lombardia, Milano, II, 08.01.2019, n. 38; 06.08.2018, n. 1945; altresì, TAR Toscana, I, 06.09.2016, n. 1317; da ultimo TAR Lombardia-Milano, Sez. II, sentenza 06.05.2019 n. 1022). Infatti non esiste differenza sostanziale tra una variante generale ed un nuovo piano regolatore.

Né in senso contrario il Comune può affermare che l'oggetto della variante può essere limitato solo alla parte del territorio comunale che intende modificare, in quanto la qualificazione espressa della variante come atto generale attribuisce a tutti i proprietari ed ai soggetti interessati alla disciplina urbanistica del territorio comunale l'interesse legittimo a partecipare alla formazione del piano.

Sent. 2294/2019 con riguardo ai limiti della legittimazione e dell'interesse ad agire del vicino in caso di ricorsi avverso titoli edilizi.

Sent. 26 novembre 2019, n. 2500, sull'Accordo di Programma relativo alla riqualificazione degli Scali ferroviari dismessi di Milano: si sono trattati, tra l'altro, (a) la legittimazione e l'interesse ad agire delle Associazioni ambientaliste, (b) la sorte degli atti endoprocedimentali nel caso di interruzione del procedimento di accordo, (c) la natura e i caratteri degli accordi di programma, con riguardo alla partecipazione di privati e i rischi legati alla "privatizzazione" dell'attività pianificatoria, (d) il mancato esperimento di una procedura ad evidenza pubblica per individuare tali privati.

Sent. 16 dicembre 2019 n. 2676.

Il termine per l'approvazione del P.G.T. stabilito dall'articolo 13, comma 7 (e 7 bis), della L.R. n. 12 del 2005 ha carattere ordinatorio e non perentorio e che, conseguentemente, il superamento di tale scadenza non determina il venir meno degli atti della procedura pianificatoria.

In linea di principio, se la pubblicazione del progetto di piano regolatore generale prevista dalle diverse e concordanti leggi regionali è finalizzata alla presentazione delle osservazioni da parte dei soggetti interessati al progetto di piano quale adottato dal Comune, essa non è richiesta di regola per le successive fasi del procedimento, anche se il piano risulti modificato a seguito dell'accoglimento di alcune osservazioni o modifiche introdotte in sede di approvazione regionale, salvo che si tratti di modifiche tali da stravolgere il piano e comportare nella sostanza una nuova adozione.

Il carattere reale delle obbligazioni derivanti da una convenzione urbanistica è predicabile in relazione ai soli contributi di urbanizzazione e non anche a qualsiasi prestazione in qualche modo connessa alla stipula di convenzioni di natura urbanistica. Ne consegue che la successione a titolo particolare nel solo diritto di proprietà del bene interessato dalla convenzione non comporta il trasferimento delle situazioni soggettive derivanti da tali accordi e non legittima, pertanto, il successore a titolo particolare all'esercizio delle azioni consentite dall'ordinamento alla parte privata che sottoscrive la convenzione. La legittimazione del terzo all'adempimento dell'accordo stipulato da altri non è configurabile in simili casi difettando il conferimento di un autonomo diritto all'adempimento a cui fa da contraltare l'obbligo del debitore di eseguire la prestazione.

Sent. 23 dicembre 2019 n. 2728

La domanda volta al rilascio della concessione edilizia (inclusa quella in sanatoria) può essere presentata anche da persona diversa dal proprietario, purché il richiedente abbia titolo a disporre del suolo e vi sia la materiale disponibilità dell'area da parte dell'istante, per cui è legittimato anche un soggetto, come il conduttore, che si trovi rispetto al bene immobile in un rapporto qualificato (tra le altre, Cons. Stato, sez. VI, 15 luglio 2010, n. 4557).

Deve quindi escludersi che il titolare di un diritto di servitù non abbia la legittimazione a chiedere il rilascio di un permesso di costruire per lavori da eseguire sul fondo servente, ponendosi esclusivamente un problema di limiti, cioè del rispetto dell'art. 1069 c.c. secondo il quale il proprietario del fondo dominante può effettuare sul fondo servente le sole opere necessarie per conservare la servitù.

ENTI PUBBLICI

Sentenza n. 1327/2019, sul concetto di organismo di diritto pubblico

La pronuncia ha riconosciuto tale natura, con le conseguenze che questo comporta in punto di giurisdizione e di assoggettamento obbligatorio alla disciplina di cui al D.Lgs. n. 50/2016, alla società FNM S.p.A. quando bandisce le gare per il servizio di pulizia degli uffici di Ferrovienord S.p.A.

Sentenza 6 luglio 2019 n. 1558

Numerosi interventi della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e nazionale hanno ormai individuato con chiarezza gli elementi necessari per configurare una gestione come "in house"; in particolare il legislatore è intervenuto in materia con gli articoli 5 e 192 del D.Lgs. 50/2016 (codice dei contratti pubblici), posto che la gestione "in house" esime l'ente pubblico che vi fa ricorso dall'adozione delle procedure concorsuali previste dal codice medesimo, oltre che con l'art. 16 del D.Lgs. 175/2016 sulle società pubbliche; stante l'art. 5 comma 1 del codice, è possibile l'affidamento "in house" ad una persona giuridica se l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercitano sulla persona giuridica stessa un "controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi", vale a dire che la società *in house* costituisce una sorta di ente strumentale della stazione appaltante, praticamente quasi un suo "braccio operativo".

La verifica dell'esistenza del controllo analogo deve essere effettuata in concreto, considerato che: il controllo analogo richiesto per configurare l'*in house providing* si sostanzia in un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti della società controllata, tale per cui quest'ultima, pur costituendo una persona giuridica distinta dall'ente pubblico partecipante, in realtà ne costituisce una mera articolazione organizzativa priva di effettiva autonomia.

Sentenza 2 settembre 2019 n. 1935

In tema di interpretazione dell'art. 4 del D.Lgs. 9.8.2016 n. 175 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica), non è sufficiente a giustificare la costituzione o l'acquisto di partecipazioni in una società pubblica, da parte di un Ente Locale, un generico atto di natura politico amministrativa, o una motivazione apodittica, non suffragata da elementi oggettivi, essendo invece necessario comprovare la sussistenza dei presupposti per la sua applicazione, come in particolare indicati nell'art. 2 c. 1 lett. h) del D.Lgs cit., mediante una congrua motivazione.

RISARCIMENTO

Sentenza n. 11 giugno 2019, n. 1321, sui presupposti dell'azione risarcitoria nel caso di mancato rilascio di permesso di costruire in deroga.

Nella sentenza in rassegna si sono affermati i principi seguenti:

- un vizio di carattere procedimentale non determina l'immediata attribuzione di un'utilità e non può ex se condurre a predicare l'ingiustizia del danno; difetta, pertanto, in un simile caso, l'elemento richiesto dall'articolo 2043 c.c. ed ossia la lesione di un interesse giuridicamente apprezzabile che inerisce al contenuto di una posizione di natura sostanziale;

- il riconoscimento del danno da ritardo - relativo ad un interesse legittimo pretensivo - non è avulso da una valutazione di merito della spettanza del bene sostanziale della vita e, dunque, dalla dimostrazione che l'aspirazione al provvedimento fosse probabilmente destinata ad un esito favorevole, posto che l'ingiustizia e la sussistenza del danno non possono presumersi *iuris tantum* in relazione al mero fatto temporale del ritardo o del silenzio nell'adozione del provvedimento; b) l'ingiustizia del danno non può prescindere dal riferimento alla concreta spettanza del bene sostanziale al cui conseguimento il procedimento è finalizzato.

- affinché nasca la responsabilità dell'amministrazione non è sufficiente che il privato dimostri la propria buona fede soggettiva (ovvero che egli abbia maturato un affidamento incolpevole circa l'esistenza di un presupposto su cui ha fondato la scelta di compiere conseguenti attività

economicamente onerose), ma occorrono gli ulteriori seguenti presupposti: a) che l'affidamento incolpevole risulti leso da una condotta che, valutata nel suo complesso, e a prescindere dall'indagine sulla legittimità dei singoli provvedimenti, risulti oggettivamente contraria ai doveri di correttezza e di lealtà; b) che tale oggettiva violazione dei doveri di correttezza sia anche soggettivamente imputabile all'amministrazione, in termini di colpa o dolo; c) che il privato provi sia il danno-evento (la lesione della libertà di autodeterminazione negoziale), sia il danno-conseguenza (le perdite economiche subite a causa delle scelte negoziali illecitamente condizionate), sia i relativi rapporti di causalità fra tali danni e la condotta scorretta che si imputa all'amministrazione.

Sentenza 2 settembre 2019 n. 1938

Deve ammettersi la possibilità di risarcimento del danno extracontrattuale derivante dalla lesione del diritto di credito, in quanto il danno ingiusto suscettibile di risarcimento è anche quello derivante dalla lesione esterna di tale tipologia di diritto.

Presupposto indefettibile della possibilità di ottenere il risarcimento della lesione del diritto di credito provocata dal terzo è che il comportamento di quest'ultimo abbia determinato la perdita definitiva ed irreparabile del diritto, non essendo ammissibile ottenere il risarcimento qualora il creditore possa comunque ancora far valere il proprio credito nei confronti dal debitore originario, soggetto primariamente tenuto alla soddisfazione dell'interesse creditorio

Il proprietario dell'area inquinata dal conduttore non può ottenere dalla provincia il risarcimento del danno provocato dall'inquinamento per la mancata formale individuazione del responsabile da parte di quest'ultima, posto che tale omissione non impedisce al proprietario stesso di far valere la responsabilità contrattuale del conduttore, con la conseguenza che deve escludersi la perdita definitiva del diritto di credito.

Sentenza n. 2676.2019, sui presupposti dell'azione risarcitoria per mancato adempimento di una convenzione urbanistica da parte dell'acquirente del compendio interessato dalla convenzione.

SANITA'

Sentenza n. 2103/2019

Verte sull'impugnazione delle regole per la gestione del servizio sociosanitario per l'esercizio 2017 da parte di una società accreditata, che si duole di quanto liquidato per le prestazioni sanitarie erogate a favore del S.S.R., relativamente all'esercizio 2017, con particolare riguardo all'abbattimento di € 917.169,00 della valorizzazione economica delle attività di ricovero effettuate.

L'abbattimento consegue alla disposizione regionale che, al fine del contenimento a livello regionale dei ricoveri afferenti i "108 DRG ad elevato rischio di inappropriatezza" (DRG ovvero Diagnosis Related Groups, detti anche Raggruppamenti Omogenei di Diagnosi o ROD), ha previsto l'applicazione di una riduzione percentuale della valorizzazione economica delle prestazioni rese in caso di superamento di determinate soglie fisse di ricoveri, caratterizzati da detti "DRG" (riduzione del 20% della valorizzazione in caso di superamento della soglia del 57,5%, riduzione del 15% della valorizzazione in caso di superamento della soglia del 29,2%, riduzione del 5% in caso di superamento del 18,4%).

La ricorrente essenzialmente si duole che la Regione abbia dato applicazione alla regola (§ 5.3.1.1, lett. b) della d.G.R. n. X/5954, avendo riguardo, nel valutare la riduzione delle valorizzazioni delle prestazioni afferenti gli «indicatori di patologia» denominati I10 - relativi ai 108 DRG ad elevato rischio di inappropriatezza –, relativamente all'esercizio 2017, non già, alle prestazioni complessivamente rese dall'unico soggetto accreditato, bensì a quelle riferite a ciascuna delle tre strutture erogatrici ad essa riconducibili. La sentenza ha accolto il ricorso richiamando i principi in materia di riconoscimento degli enti unici gestori.

Sentenze nn. 1616/2019 e 1617/2019

Vertono sulle regole per la gestione del servizio sociosanitario per gli esercizi, rispettivamente 2017 e 2018, e dunque, sulla sussistenza o meno della reclamata parità tra le strutture private soggette al regime concessorio dell'accreditamento e le strutture pubbliche istituzionalmente

titolari del servizio pubblico, sul diritto di libera scelta dell'assistito, sulla revisione del sistema di computo del budget autorizzabile, sul collegamento delle disposizioni censurate con la normativa statale sulla cd. spending review (art. 15, comma 14 del D.L. 95/2012), sul regime giuridico afferente le funzioni non tariffate).

UNIVERSITA'

Sentenza n. 1269/2019

Verte su una procedura di chiamata diretta mediante "upgrading", di cui all'art. 24, comma 6, della legge 30 dicembre 2010, n. 240. Il Collegio, affrontando essenzialmente il problema dell'ammissibilità dell'indicazione nell'Avviso di selezione, accanto al «Settore concorsuale» (…) e al «Settore scientifico-disciplinare» (…) di un profilo del candidato declinato come «Tipologia dell'impegno scientifico-didattico», ha approfondito tale forma alternativa di reclutamento (di cui all'art. 24, comma 6) chiarendo come la stessa debba essere predisposta secondo criteri oggettivi e senza contraddire il canone di imparzialità dell'amministrazione.

Nella specie, il Collegio ha ritenuto illegittimo l'operato dell'Università allorché, in relazione alla procedura di chiamata diretta attivata per un posto di professore di II fascia, anziché limitarsi ad indicare il settore concorsuale e il settore scientifico disciplinare ha specificato la tipologia dell'impegno scientifico disciplinare, senza limitarne l'uso a meri fini informativi in ordine alle specifiche funzioni da assegnare al docente, come previsto nelle altre procedure concorsuali, ex artt. 18, co. 1, lett. a), 24, co. 2, lett. a), 4, co. 5, d.P.R. n. 117/2000, ma al precipuo scopo di porre tale indicazione come elemento di valutazione del candidato, in violazione dei principi generali dell'ordinamento giuridico in tema di trasparenza, imparzialità, non discriminazione e parità di trattamento.

VARIE

<u>Singole decisioni di particolare rilievo</u> hanno riguardato ricorsi proposti avverso le misure amministrative di contrasto alla criminalità organizzata.

In tema di interdittive antimafia, il Tribunale ha affermato che:

- l'informativa antimafia, ai sensi degli artt. 84, comma 4, e 91, comma 6, del d.l.vo n. 159/2011, presuppone "concreti elementi da cui risulti che l'attività d'impresa possa, anche in modo indiretto, agevolare le attività criminose o esserne in qualche modo condizionata";

- per quanto riguarda la ratio dell'istituto della interdittiva antimafia, va premesso che si tratta di una misura volta alla salvaguardia dell'ordine pubblico economico, della libera concorrenza tra le imprese e del buon andamento della pubblica Amministrazione: nella sostanza, l'interdittiva antimafia comporta che il Prefetto escluda che un imprenditore - pur dotato di adeguati mezzi economici e di una adeguata organizzazione - meriti la fiducia delle Istituzioni (vale a dire che risulti "affidabile") e possa essere titolare di rapporti contrattuali con le pubbliche amministrazioni o degli altri titoli abilitativi, individuati dalla legge;

- il codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al d.l.vo. n. 159 del 2011 - come già avevano disposto l'art. 4 del d.l.vo 8 agosto 1994, n. 490, e il d.p.r. 3 giugno 1998, n. 252 - ha tipizzato un istituto mediante il quale si constata un'obiettiva ragione di insussistenza della perdurante "fiducia sulla affidabilità e sulla moralità dell'imprenditore", che deve costantemente esservi nei rapporti contrattuali di cui sia parte una amministrazione (e di per sé rilevante per ogni contratto d'appalto, ai sensi dell'art. 1674 c.c.), ovvero comunque deve sussistere affinché l'imprenditore risulti meritevole di conseguire un titolo abilitativo, ovvero di conservarne gli effetti;

- l'interdittiva prefettizia antimafia integra, secondo una logica di anticipazione della soglia di difesa dell'ordine pubblico economico e degli altri interessi pubblici primari già ricordati, una misura preventiva, volta a

colpire l'azione della criminalità organizzata, impedendole di avere rapporti contrattuali con la Pubblica amministrazione, cosicché, proprio per il suo carattere preventivo, essa prescinde dall'accertamento di singole responsabilità penali nei confronti dei soggetti che, nell'esercizio di attività imprenditoriali, hanno rapporti con la Pubblica amministrazione e si fonda sugli accertamenti compiuti dai diversi organi di polizia e analizzati, per la loro rilevanza, dal Prefetto territorialmente competente, la cui valutazione costituisce espressione di ampia discrezionalità (cfr. in argomento, Tar Lombardia Milano, sez. III, 29 aprile 2009, n. 3593; T.A.R. Campania Napoli, sez. I, 06 aprile 2011, n. 1966; Consiglio di Stato, sez. III, 30 gennaio 2015, n. 455), che può essere assoggettata al sindacato del giudice amministrativo solo sotto il profilo della sua logicità, in relazione alla rilevanza dei fatti accertati;

- tanto in sede amministrativa, quanto in sede giurisdizionale, rileva il complesso degli elementi concreti emersi nel corso del procedimento: una visione "parcellizzata" di un singolo elemento, o di più elementi, non può che far perdere a ciascuno di essi la sua rilevanza nel suo legame sistematico con gli altri (cfr. Tar Lombardia Milano, sez. IV, 10 gennaio 2017, n. 39, che richiama sul punto, fra le tante, Consiglio di Stato, sez. III, 15 settembre 2016, n. 3889);

- con riferimento alla consistenza del quadro indiziario rilevante dell'infiltrazione mafiosa, la giurisprudenza precisa che esso deve dar conto in modo organico e coerente, ancorché sintetico, di quei fatti aventi le caratteristiche di gravità, precisione e concordanza, dai quali, sulla base della regola causale del "più probabile che non" (già Consiglio di Stato, sez. III, 7 ottobre 2015, n. 4657; Cassazione civile, sez. III, 18 luglio 2011, n. 15709), il giudice amministrativo, chiamato a verificare l'effettivo pericolo di infiltrazione mafiosa, possa pervenire in via presuntiva alla conclusione ragionevole che tale rischio sussista, valutatene e contestualizzatene tutte le circostanze di tempo, di luogo e di persona;

- resta estranea al sistema delle informative antimafia, non trattandosi di provvedimenti nemmeno latamente sanzionatori, qualsiasi logica

penalistica di certezza probatoria raggiunta al di là del ragionevole dubbio (né - tanto meno - occorre l'accertamento di responsabilità penali, quali il "concorso esterno" o la commissione di reati aggravati ai sensi dell'art. 7 della legge n. 203 del 1991), poiché simile logica vanificherebbe la finalità anticipatoria dell'informativa, che è quella di prevenire un grave pericolo e non già quella di punire, nemmeno in modo indiretto, una condotta penalmente rilevante;

- occorre valutare il rischio di inquinamento mafioso in base all'ormai consolidato criterio del più "probabile che non", alla luce di una regola di giudizio, cioè, che ben può essere integrata da dati di comune esperienza, evincibili dall'osservazione dei fenomeni sociali, qual è, anzitutto, anche quello mafioso;

- ne consegue che gli elementi posti a base dell'informativa possono essere anche non penalmente rilevanti o non costituire oggetto di procedimenti o di processi penali o, addirittura e per converso, possono essere già stati oggetto del giudizio penale, con esito di proscioglimento o di assoluzione;

- il concetto di "tentativo di infiltrazione mafiosa", di cui all'art. 84, comma 4, del codice antimafia ha matrice sociologica e non giuridica e si presenta estremamente sfumato e differenziato rispetto ad un vero e proprio accertamento, in quanto la norma non richiede che ci si trovi di fronte ad un' "impresa criminale", né esige che vi sia la prova dell'intervenuta "occupazione" mafiosa, ovvero che siano accertate responsabilità penali in capo ai titolari dell'impresa sospettata, essendo sufficiente che dalle informazioni acquisite si desuma un quadro indiziario che, complessivamente inteso, sia sintomatico di un qualsivoglia collegamento tra l'impresa e la criminalità organizzata; la prova non verte sull'intervenuta infiltrazione mafiosa, ma solo sulla sussistenza di elementi dai quali sia deducibile il pericolo di ingerenza.

TAVOLE STATISTISTICHE

ANNO 2019

1. Ricorsi depositati (per materia)

Classificazione	Anno 2018	Anno 2019	Variazione
ACCESSO AI DOCUMENTI	91	55	-36
AGRICOLTURA E FORESTE	20	18	-2
AMBIENTE	85	85	0
ANTICHITA' E BELLE ARTI	7	15	8
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	340	418	78
AUTORITA' INDIPENDENTI (ATTIVITA', ORGANIZZAZIONE)	77	58	-19
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	111	81	-30
CACCIA E PESCA	3	9	6
CARABINIERI	8	11	3
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	0	0	0
CITTADINANZA	1	0	-1
COMMERCIO, ARTIGIANATO	45	64	19
COMUNE E PROVINCIA	49	37	-12
DEMANIO STATALE, REGIONALE	26	28	2
EDILIZIA ED URBANISTICA	474	419	-55
ELEZIONI	9	1	-8
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	28	33	5
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	218	193	-25
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	19	23	4
FARMACIA	8	10	2
FORZE ARMATE	48	46	-2
INDUSTRIA	6	0	-6
INQUINAMENTO	0	7	7
ISTRUZIONE	57	58	1
LEVA MILITARE	0	0	0
MAGISTRATI	0	0	0
NON CLASSIFICABILE/NON RICLASSIFICATO	16	24	8
NOTAI	0	0	0
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	1	15	14
POLIZIA DI STATO	31	29	-2
PROFESSIONI E MESTIERI	23	25	2
PUBBLICO IMPIEGO	62	65	3
REGIONE	5	2	-3
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	0	0	0
REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	0	0	0
SERVIZI PUBBLICI	5	14	9
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	87	174	87
SICUREZZA PUBBLICA	204	152	-52
STRANIERI	721	602	-119
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	63	41	-22
VITTIME DEL DOVERE	0	0	0
TOTALE	**2948**	**2812**	**-136**

2. Ricorsi depositati (per tipologia di ricorso)

Tipologia di ricorso	Anno 2018	Anno 2019
ACCESSO AI DOCUMENTI (ex art. 116 c.p.a.)	97	62
DOMANDA DI ACCERTAMENTO NULLITA' (ex art.31 co.4 c.p.a)	6	2
ELETTORALE	9	1
IN OTTEMPERANZA	216	193
OPPOSIZIONE DECRETO INGIUNTIVO (ex art. 118 c.p.a.)	2	2
ORDINARIO	2094	1965
PER INGIUNZIONE (ex art. 118 c.p.a.)	7	11
REVOCAZIONE	1	0
RIASSUNZIONE PER INCOMPETENZA(ex artt.15 co4 e 16 co3 c.p.a)	7	11
RISARCIMENTO DANNO (ex art. 30 c.p.a.)	8	10
RITO ABBREVIATO (ex art. 119 c.p.a.)	83	59
RITO APPALTI (ex art. 120 comma 2 bis c.p.a.)	29	31
APPALTI (ex art. 120 ss c.p.a.)	314	382
SILENZIO P.A. (ex art. 117 c.p.a.)	48	48
TRASPOSIZIONE DA RICORSO STRAORDINARIO AL CAPO DELLO STATO	27	35
TOTALE	**2948**	**2812**

3. Ricorsi istanza cautelare (per materia)

Classificazione		
ACCESSO AI DOCUMENTI	55	1
AGRICOLTURA E FORESTE	18	12
AMBIENTE	86	35
ANTICHITA' E BELLE ARTI	15	8
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	418	362
AUTORITA' INDIPENDENTI (ATTIVITA', ORGANIZZAZIONE)	58	12
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	81	56
CACCIA E PESCA	9	6
CARABINIERI	11	5
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	0	0
CITTADINANZA	0	0
COMMERCIO, ARTIGIANATO	64	30
COMUNE E PROVINCIA	37	19
DEMANIO STATALE, REGIONALE	28	14
EDILIZIA ED URBANISTICA	419	225
ELEZIONI	1	0
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	33	21
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	193	10
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	23	4
FARMACIA	10	10
FORZE ARMATE	46	28
INDUSTRIA	0	0
INQUINAMENTO	7	2
ISTRUZIONE	58	56
LEVA MILITARE	0	0
MAGISTRATI	0	0
NON CLASSIFICABILE/NON CLASSIFICATO	23	2
NOTAI	0	0
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	15	9
POLIZIA DI STATO	29	21
PROFESSIONI E MESTIERI	25	20
PUBBLICO IMPIEGO	65	53
REGIONE	2	1
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	0	0
REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	0	0
SERVIZI PUBBLICI	14	8
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	174	29
SICUREZZA PUBBLICA	152	99
STRANIERI	602	555
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	41	29
VITTIME DEL DOVERE	0	0
Istanze cautelari autonome - proposte con motivi aggiunti - riesame/revoca		181
TOTALE	**2812**	**1923**

4. Esito delle istanze cautelari

Ricorsi pervenuti nel 2019 **2812**

Ricorsi con domanda cautelare	1685
Motivi aggiunti con domanda cautelare	163
Domanda cautelare (riesame- revoca)	5
TOTALE	**1853**
Provvedimenti emessi	
Ordinanze di accoglimento	492
Ordinanze di rigetto	632
Ordinanze di esito diverso	130
Ord. Collegiali	49
Sentenze Brevi	200
TOTALE	**1503**
Istanze improcedibili e/o fissate in camera di consiglio senza emissione di provvedimento	350

5. Provvedimenti pubblicati

Riepilogo per Tipo Provvedimento				Riepilogo Ricorsi	
Tipo Provvedimento	Definiscono	Non definiscono	Totale	Definiti	Non Definiti
SENTENZA	1936	25	1961	1996	27
DISPOSITIVO DI SENTENZA	25	0	25	25	0
ORDINANZA PRESIDENZIALE	3	37	40	3	37
ORDINANZA CAUTELARE	1	1436	1437	1	1359
DECRETO CAUTELARE	0	292	292	0	263
DECRETO DECISORIO	1006	1	1007	1006	1
ORDINANZA COLLEGIALE	27	294	321	28	282
DECRETO INGIUNTIVO	12	0	12	11	0
SENTENZA BREVE	432	3	435	434	3
DECRETO PRESIDENZIALE	129	72	201	126	57
DECRETO COLLEGIALE	29	8	37	29	8
GRATUITO PATROCINIO	0	167	167	0	150
TOTALE	3600	2335	5935	3659	2187

6. Ricorsi definiti con sentenze (per materia)

Classificazione	Anno 2019	Anno 2018	Differenza
ACCESSO AI DOCUMENTI	60	73	-13
AGRICOLTURA E FORESTE	23	10	13
AMBIENTE	33	67	-34
ANTICHITA' E BELLE ARTI	7	5	2
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	346	338	8
AUTORITA' INDIPENDENTI (ATTIVITA', ORGANIZZAZIONE)	126	69	57
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	101	86	15
CACCIA E PESCA	1	2	-1
CARABINIERI	8	2	6
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	0	0	0
CITTADINANZA	0	0	0
COMMERCIO, ARTIGIANATO	52	17	35
COMUNE E PROVINCIA	38	35	3
DEMANIO STATALE, REGIONALE	94	95	-1
EDILIZIA ED URBANISTICA	466	666	-200
ELEZIONI	2	8	-6
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	24	9	15
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	210	263	-53
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	11	16	-5
FARMACIA	4	3	1
FORZE ARMATE	66	103	-37
INDUSTRIA	3	3	0
INQUINAMENTO	3	2	1
ISTRUZIONE	26	20	6
LEVA MILITARE	0	0	0
MAGISTRATI	0	0	0
NON CLASSIFICABILE/NON RICLASSIFICATO	0	3	-3
NOTAI	0	0	0
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	3	2	1
POLIZIA DI STATO	21	25	-4
PROFESSIONI E MESTIERI	11	5	6
PUBBLICO IMPIEGO	46	55	-9
REGIONE	4	0	4
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	0	0	0
REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	0	0	0
SERVIZI PUBBLICI	12	8	4
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	25	22	3
SICUREZZA PUBBLICA	130	69	61
STRANIERI	438	403	35
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	20	34	-14
VITTIME DEL DOVERE	0	0	0
TOTALE	**2414**	**2518**	**-104**

7. Anno di presentazione dei ricorsi definiti con provvedimenti collegiali e monocratici nell'anno 2019

Anno ricorso	n. sentenze e altri provvedimenti collegiali	n. decreti decisori
2007	5	0
2008	9	4
2009	13	1
2010	12	8
2011	106	7
2012	20	16
2013	62	350
2014	244	276
2015	169	35
2016	194	32
2017	288	81
2018	743	170
2019	645	42
TOTALE	**2510**	**1022**

8. Esito dei ricorsi decisi con sentenze e altri provvedimenti nel 2019

Ricorsi decisi n. 3532					
con sentenza	**2414**	**cona altri provvedimenti**	**82**	**con decreto**	**1036**
Accolto	661	Incompetenza	21	Perenzione	668
Respinto	921	ingiunzione	11	Estinzione/Rinunzia	64
Improcedibile	284	Altri esiti	50	Improcedibile	304
Cessata materia del contendere	234				
Estinzione/Rinunzia	53				
Altri esiti	261				

9. Appelli su sentenze e ordinanze cautelari

	anno 2018	anno 2019
Appelli su sentenze	442 *(17%)*	346 *(14%)*

Esiti appelli

Accolto	60	8
Respinti	111	20
Inammissibili - Improcedibili-Estinti	23	11
Appelli pendenti	248	307

	anno 2018	anno 2019
Appelli su ordinanze	194 *(13%)*	192*(13%)*

Esiti appelli

Accolto	80	87
Respinti	91	82
Altri esiti	23	10
Appelli pendenti	0	13

10. Ricorsi pendenti al 31.12.2018 e al 31.12.2019 (per anno di presentazione)

Anno di presentazione	pendenti al 31.12.2018	pendenti al 31.12.2019	variazione
2004	1	1	0
2005	1	1	0
2006	0	0	0
2007	6	1	-5
2008	14	3	-11
2009	16	3	-13
2010	13	2	-11
2011	124	15	-109
2012	182	152	-30
2013	628	271	-357
2014	1207	723	-484
2015	970	792	-178
2016	1221	1040	-181
2017	1437	1140	-297
2018	2347	1174	-1173
2019		2033	2033
TOTALE	**8167**	**7351**	**-816**

11. Domande di ammissione al gratuito patrocinio

Istanze pervenute

	2018	2019
Cittadini extracomunitari	124	129
Assegnazione alloggi	83	68
Varie	33	26
Totale	240	223

Esiti esame istanze

	Accolte		Respinte		Altro esito	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Cittadini extracomunitari	67	70	55	56	2	3
Assegnazione alloggi	40	39	42	28	1	1
Varie	16	10	17	15		1

12. Contributo unificato dovuto e versato nell'anno 2019

- ammontare del C.U. dovuto nell'anno 2019: euro 4.323.551,00
- ammontare del C.U. versato nell'anno 2019: euro 4.041.848,33

13. Camere di consiglio e udienze pubbliche tenute dalle quattro sezioni nell'anno 2019 suddivise per tipologia e numero

Camera di consiglio: n. 88
Udienza di merito: n. 81 (comprende ruolo aggiunto: n. 1)
Udienza di smaltimento: n. 19

CAMERA DI CONSIGLIO	
Tipologia ruolo	**Numero**
Giudizio Cautelare	1928
Revoca o Modifica Ordinanza	4
Ottemperanza	237
Esecuzione Ordinanza	5
Silenzio	56
Accesso	90
Correzione Errore Materiale	16
Interruzione Processo	27
Opposizione a Decreto Decisorio	8
Nomina di commissario ad acta	1
Verificazione	5
Liquidazione compenso o onorario	19
Remissione termini	1
Camera di Consiglio	11
Artt. 120 comma 2bis	16

UDIENZA PUBBLICA	
Tipologia ruolo	**Numero**
Merito	1333
Ruolo Aggiunto	52
Merito straordinario	537
Ricorso Elettorale	2

14. Motivi aggiunti, ricorsi incidentali, domande cautelari ante causam presentati nel 2019

Motivi aggiunti	585
Ricorsi incidentali	72
Domande cautelari ante causam	9

15. Depositi telematici PAT trasmessi

Anno 2018

Atti elaborati	29683
Atti respinti	1684 (5,36%)
Totale	**31367**

Anno 2019

Atti elaborati	28260
Atti respinti	1407 (4,74%)
Totale	**29667**

16. Durata media dei ricorsi urgenti e dei ricorsi ordinari

Anno 2018	giorni
Durata media dei ricorsi urgenti (art. 119, 120, 120 c.2)	353
Durata media dei ricorsi ordinari	1319

Anno 2019	giorni
Durata media dei ricorsi urgenti (art. 119, 120, 120 c.2)	349
Durata media dei ricorsi ordinari	1040

17. Ricorsi pendenti (triennio 2017-2018-2019): rito abbreviato e appalti – ordinari

Rito abbreviato e appalti

depositati	1334
definiti	942 (70,61%)
pendenti	392 (29,39%)

Ordinari

depositati	6261
definiti	2798 (44,69%)
pendenti	3463 (55,31%)

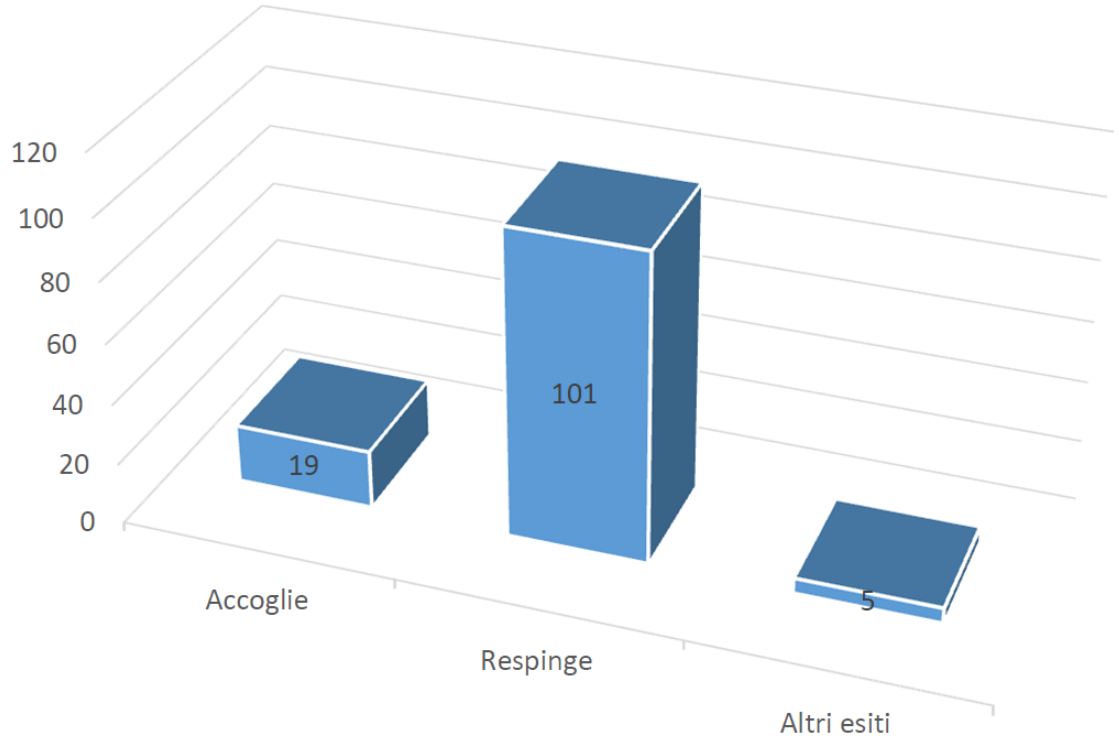
18. Situazione generale pendenze Uffici giudiziari Giustizia amministrativa al 31 dicembre 2019. Rapporto 2019/2018 (riscontro del 31.12.2019)

SEDE	Pendenze attuali	Pendenze almeno quinquen	ricorsi in assegnato a sezione / pronto per provv.mon.		ricorsi con comunic. decreti	ricorsi con comunic. avviso di	Rapporto pendenze ultraq.	Pendenze	Variaz. pend.	Rapp. perc. %
	al 31.12.19	fino al 31.12.14	dal 1.1.15	al 30.11.18	dal 1.1.2019	al 31.12.2019	ultraquinq / pend.attuali	al 31.12.2018	2019/18	2019/18
Roma	50.764	10.730	391	463	6.295	5.865	21,14%	53.099	-2.335	-4,40%
Latina	2.772	745	33	6	263	389	26,88%	2.842	-70	-2,46%
Torino	2.429	102	41	5	158	0	4,20%	2.634	-205	-7,78%
Aosta	33	0	3	0	2	0	0,00%	32	1	3,13%
Milano	**7.352**	**1.215**	**55**	**20**	**1.005**	**1.183**	**16,53%**	**8.150**	**-798**	**-9,79%**
Brescia	2.234	396	15	3	253	322	17,73%	2.650	-416	-15,70%
Trento	126	12	7	3	14	0	9,52%	113	13	2,70%
Bolzano	328	28	7	0	19	0	8,54%	384	-56	-14,58%
Venezia	5.760	2.275	10	6	515	516	39,50%	6.155	-395	-6,42%
Trieste	261	10	9	1	43	0	3,83%	453	-192	-42,38%
Genova	2.566	664	40	3	145	274	25,88%	2.741	-175	-6,38%
Bologna	2.462	277	11	3	389	582	11,25%	2.766	-304	-10,99%
Parma	507	10	14	8	60	9	1,97%	497	10	2,01%
Firenze	5.169	1.425	34	1	508	699	27,57%	5.691	-522	-9,17%
Perugia	1.511	64	23	6	117	24	4,24%	1.280	231	18,05%
Ancona	2.670	1.361	31	2	351	410	50,97%	3.112	-442	-14,20%
L'Aquila	2.060	575	17	1	110	0	27,91%	2.222	-162	-7,29%
Pescara	608	3	29	7	9	0	0,49%	527	81	15,37%
Campob.	734	30	20	16	24	8	4,09%	776	-42	-5,41%
Napoli	14.306	1.396	230	75	1.241	811	9,76%	15.585	-1.279	-8,21%
Salerno	6.330	1.796	36	23	625	524	28,37%	7.114	-784	-11,02%
Bari	3.981	485	78	15	315	426	12,18%	4.211	-230	-5,46%
Lecce	3.043	240	23	5	147	125	7,89%	3.345	-302	-9,03%
Potenza	861	148	15	0	61	73	17,19%	1.143	-282	-24,67%
Catanzaro	2.864	433	41	10	514	363	15,12%	3.260	-396	-12,15%
Reggio C.	1.456	147	44	1	514	363	10,08%	1.777	-321	-18,06%
Palermo	9.520	2.288	31	10	576	930	24,03%	9.577	-57	-0,60%
Catania	15.132	9.514	198	159	5.313	919	62,87%	21.119	-5.987	-28,35%
Cagliari	2.503	399	21	3	222	367	15,94%	2.641	-138	-5,23%
TOT.TAR	150.342	36.768	1.507	855	19.808	15.182	24,46%	165.896	-15.554	-9,38%
Cons. St.	24.246	5.306	204	45	1.285	4.359	21,88%	25.513	-1.162	-4,55%
II	1.873	1.846	0	0	103	35	99,00%	2.842	-969	-8,47%
III	3.652	772	49	19	293	1.085	21,14%	4.111	-459	-11,17%
IV	6.636	1.073	75	24	199	1.178	16,17%	9.258	-2.622	-28,32%
V	4.019	704	25	2	292	1.045	17,52%	4.590	-571	-12,44%
VI	7.804	759	55	0	398	1.015	9,73%	7.485	319	4,26%
Ad. Plen.	15	2	4	0	0	0	0	9	6	66,67%
Da asseg.	247	0	0	0	0	0	0	212	0	-------
C.G.A.R.S.	1.749	44	19	3	40	1	2,52%	1.916	-167	-8,73%
TOT. G.A.	176.337	42.118	1.730	903	21.133	19.542	24,01%	193.325	-16.883	-8,60%

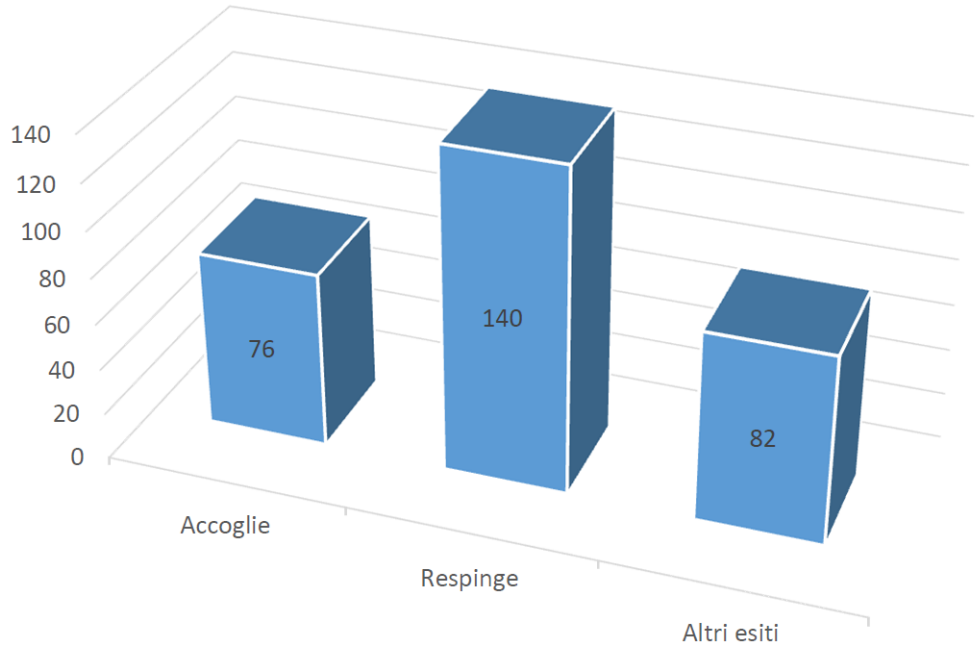
Prospetto ideato e redatto da Aniello Cerreto

GRAFICI

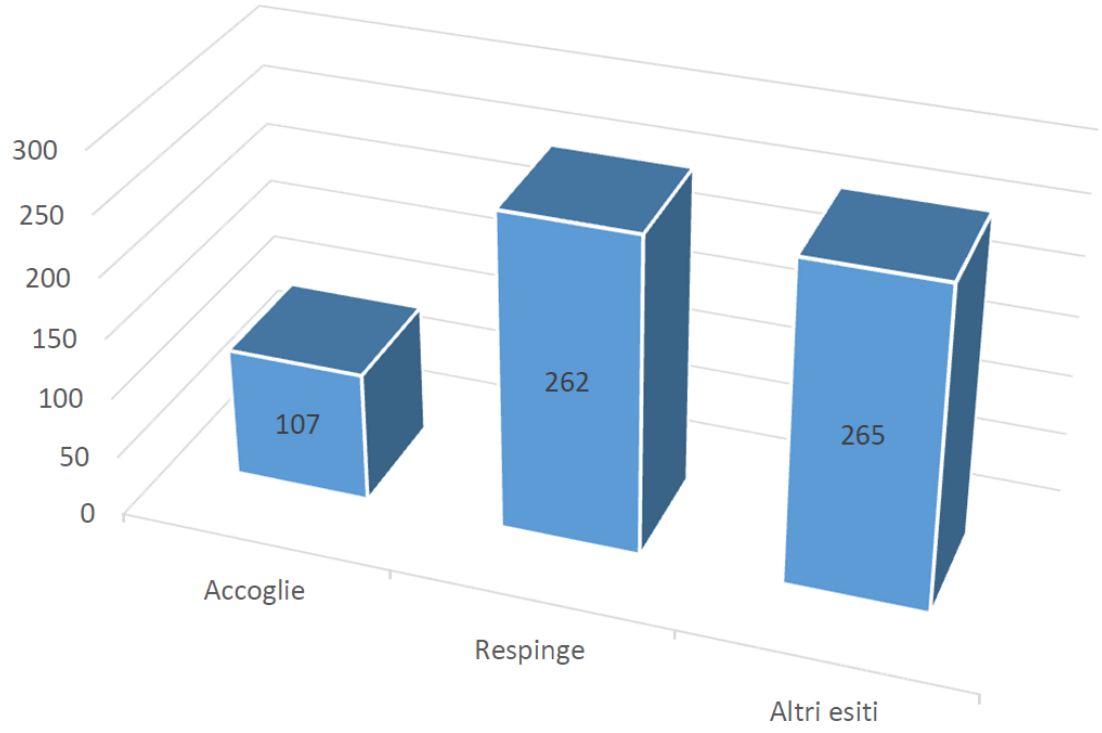
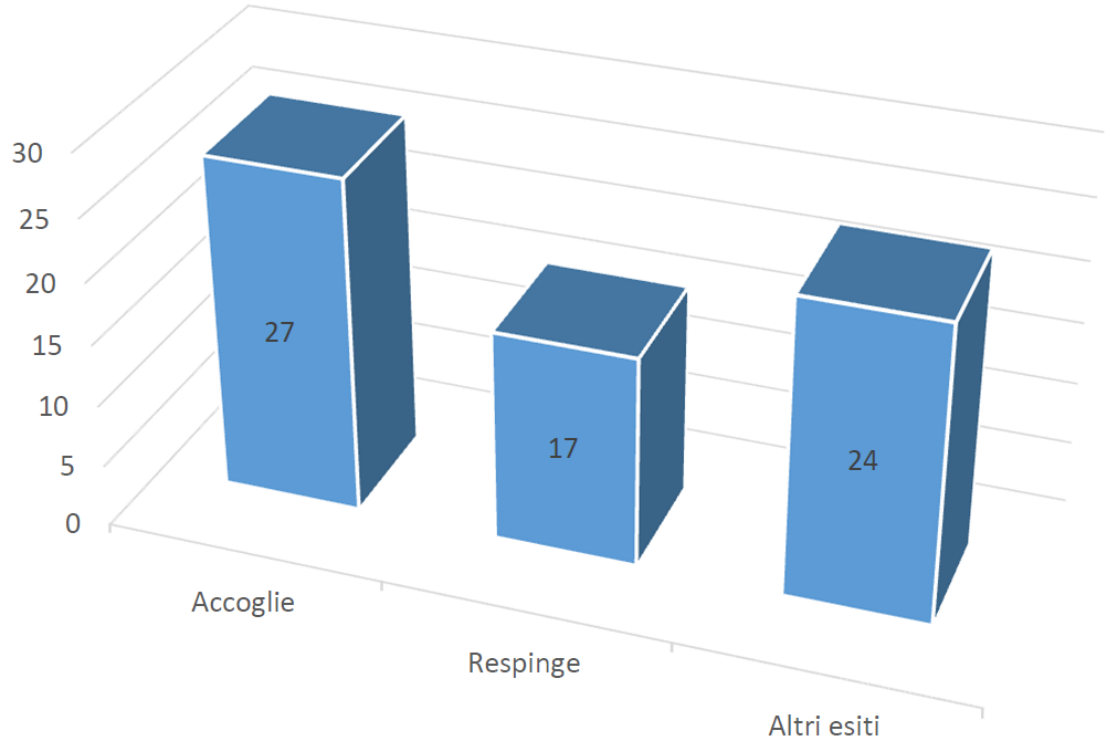
Sentenze 2019 - Esiti ricorsi contro l'ARERA



Sentenze 2019 - Esiti ricorsi contro il Comune di Milano



Sentenze 2019 - Esiti ricorsi contro il Ministero dell'Interno



Sentenze 2019 - Esiti ricorsi contro il Ministero dell'Istruzione