TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA PUGLIA

Sede di BARI

Relazione sulla giustizia amministrativa nella circoscrizione

Anno 2021

Angelo Scafuri

Presidente del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

Bari, 19 marzo 2021

Allegoria della Giustizia
(Giorgio Vasari, Museo Nazionale di Capodimonte-Napoli)

Al centro dell'opera è la Giustizia, seminuda, che abbraccia con il braccio sinistro uno struzzo, animale che, per la sua lentezza e tenacia nella digestione, simboleggia la pazienza da avere nelle varie situazioni del quotidiano.

Con la mano destra invece incorona la Verità: questa, presentata dal Tempo, raffigurato come un vecchio barbuto, reca tra le mani due colombe, a simboleggiare l'innocenza.

Attaccati con guinzaglio alla cintura della Giustizia sono i sette vizi che si oppongono a essa, ossia Timore, Ignoranza, Corruzione, Crudeltà, Maldicenza, Bugia e Tradimento.

Ai molti che chiedono giustizia e ai tanti che, ogni giorno, si impegnano per dare loro una risposta: perché il potere della giurisdizione sia al servizio non di chi lo esercita ma del cittadino

Si ringrazia per la collaborazione:

Francesco Montenegro e Michele Damato per l'impostazione grafica;

Paolo Colamorea per la parte statistica, comprensiva delle relative tabelle;

I colleghi amici Pres. Orazio Ciliberti per i bozzetti originali ed i Conss. Carlo Di Bello ed Angelo Fanizza per i contributi;

Tutti gli altri colleghi amici magistrati, la Camera Amministrativa e il personale tutto per la dedizione….. alla causa !

SALUTI

Benvenuti a tutti i presenti!……..

Così iniziava la relazione dell'anno scorso e quelle degli anni precedenti.

Quest'anno purtroppo la presenza fisica è bandita, cancellata da motivi di sicurezza connessi alla nota situazione sanitaria, consacrati anche dalle indicazioni del nostro Consiglio di Presidenza, sostanzialmente coerenti con l'attuale regime di udienze da remoto.

Invero il 2020 è stato l'anno del "Covid 19", questo mostro talmente piccolo da essere invisibile ad occhio nudo ma che sta condizionando la nostra vita e la nostra esistenza e che purtroppo ha mietuto tante vittime.

E' proprio al loro ricordo che intendo volgere il pensiero con intensa commozione, quali vittime di violenza della natura sull'uomo (o dell'uomo sulla natura?).

Va peraltro salvaguardata la funzione della celebrazione dell'anno giudiziario, che è quella di rendere conto dell'operato del Tribunale alla cittadinanza, perché, anche nella pandemia, la Giustizia non deve smarrire la propria missione.

Questa relazione, pur non potendo offrire la consueta ospitalità della nostra bella sede di palazzo Diana a Bari, costituisce occasione di condivisione e partecipazione tra il nostro mondo giudiziario e la cittadinanza, alla quale vanno resi noti i risultati

della funzione affidataci, quella di rendere giustizia nel nome dello stesso popolo, secondo il canone fondamentale del principio di trasparenza e pubblicità.

Si è comunque provveduto alla redazione e diffusione della relazione scritta, che viene messa a disposizione di tutti i cittadini interessati - potrà essere ritirata presso la Sede del Tar - nonché distribuita a tutte le Autorità pubbliche della Regione.

La relazione orale, mediante collegamento da remoto, viene invece odiernamente limitata a coloro che, a vario titolo, operano nell'ambito di questo sistema di giustizia - Avvocati, Personale amministrativo e magistratuale - e si sostanzierà nella beneaugurante proclamazione rituale.

Il Covid ci ha senz'altro limitato e condizionato ma altrettanto sicuramente non è riuscito a bloccarci.

Pur, come tutti, tra notevoli ostacoli e difficoltà, non abbiamo mai chiuso i nostri uffici e tantomeno, anche per un solo giorno, abbiamo smesso di svolgere il ruolo istituzionale affidatoci.

Mi sembra che il tutto possa trovare la sua sintesi sostanziale in una sola parola chiave: RESILIENZA.

Resilienza di questo Tar, che, come gli altri, ha appunto saputo non solo assorbire l'urto epocale ma è riuscito a reagire, affrontando e combattendo le avversità ed i problemi del periodo traumatico.

L’illustrazione dell’attività giurisdizionale, secondo il metodo statistico, denota la professionalità del sistema giurisdizionale amministrativo.

ANALISI STATISTICA (numero dei ricorsi introitati, definiti, pendenti).

Va primariamente esaminato il rapporto tra ricorsi vecchi e nuovi, intendendosi per i primi quelli giacenti sino al 31.12.2019 e per i secondi quelli depositati durante l’anno 2020.

I RICORSI PERVENUTI (depositati)

che in un sistema di tutela giurisdizionale ad impulso di parte costituiscono la domanda di giustizia, sono stati pari a 1.479, cui vanno sommati 313 motivi aggiunti e 37 ricorsi incidentali, per un totale di 1.829 domande presentate.

PERVENUTI n. 1.479

I RICORSI DECISI

costituiscono la risposta di giustizia e sono stati 1.628.

DECISI n.1.628

Risultano decisi ben 383 ricorsi nuovi (ripeto, depositati nello stesso anno), per cui può dirsi che la risposta di giustizia è riferita per il 26% alla domanda dell'anno!

In definitiva anche quest'anno il bilancio si è chiuso con un saldo attivo, pari a 149 affari (1.628-1.479).

Tutto ciò ha ovvie conseguenze sull'entità delle giacenze, per cui

I **RICORSI PENDENTI** sono 3.792

PENDENTI n. 3.792

con ulteriore abbattimento dell'arretrato del 3,8%, risultato più che soddisfacente, tenuto conto della mancanza di udienze straordinarie a ciò finalizzate (come da disposizione del Consiglio di Presidenza proprio in relazione al numero esiguo) e soprattutto dei circa 34.000 ricorsi di una ventina d'anni fa (massimo storico).

TIPOLOGIA CONTENZIOSO E GIURISPRUDENZA

L’attività giurisdizionale come ogni anno ha riguardato ampi settori della vita pubblica, secondo rilevanti aree di indagini, puntualmente riportate nelle tabelle e grafici del volume.

Basta scorrere i titoli di qualsiasi rassegna stampa per rendersi conto dell’ampiezza e vastità dei settori di intervento del giudice amministrativo, davvero i più disparati e di estrema attualità.

Evidenzio tra le problematiche di maggior rilievo la materia urbanistica – con il giudice chiamato spesso ad una funzione di controllo di legittimità di scelte strategiche sull’uso e sul governo di un territorio - la sanità – caratterizzata dalla convivenza tra sanità pubblica ed intervento del privato, in un quadro di riferimento che presti adeguata cura ai livelli essenziali delle prestazioni da rendere ai cittadini – l’ambiente – il cui valore di rilievo costituzionale reclama sempre maggior impegno rispetto a temi come il consumo del suolo, la salvaguardia dell’ecosistema, le energie rinnovabili, la green economy e i difficili equilibri con l’iniziativa economica del privato – le pubbliche sovvenzioni – con particolare riferimento all’attuazione dei Piani di sviluppo regionali (PSR) – i concorsi pubblici, gli appalti pubblici ed in specie le interdittive antimafia.

Al riguardo non può non segnalarsi anche per quest’anno con viva soddisfazione, atteso la rilevanza della materia e dei suoi riflessi sull'economia, la completa evasione dei ricorsi in materia di

appalti pubblici, sottolineando che anche per il 2021 sono state già fissate le udienze pubbliche di trattazione entro lo stesso anno.

Si tratta di cause molto complesse, che presentano notevoli difficoltà talvolta anche di carattere processuale, avendo il legislatore per esse previsto un rito speciale e accelerato rispetto a quello ordinario.

La rassegna delle decisioni ritenute più significative si trova in allegato ed è stata curata dai medesimi colleghi estensori.

Colgo l'occasione per rendere noto che tutte le decisioni della Giustizia amministrativa (allo stato oltre 2.600.000 provvedimenti) saranno munite dell'identificatore europeo della giurisprudenza (ECLI), recante lo stesso formato riconoscibile per tutti gli organi giurisdizionali dell'Unione europea e degli Stati membri, che sarà assegnato in automatico dal Sistema informativo della Giustizia amministrativa (SIGA) a ciascun provvedimento e che si compone di cinque elementi (dicitura ECLI, codice dello Stato, codice dell'organo giurisdizionale che ha emesso la decisione, anno in cui questa è stata emessa, numero ordinale). A tal scopo, nel Portale della Giustizia europea, disponibile all'indirizzo https://e-justice.europa.eu/, è operativo un apposito motore di ricerca.

L'introduzione del sistema ECLI, raccomandato dal Consiglio dell'Unione europea a tutti gli Stati membri, faciliterà pertanto la ricerca e la citazione delle decisioni della giurisprudenza nazionale ed europea.

Di seguito i dati specifici relativi a ciascun settore:

EDILIZIA ED URBANISTICA

- pendenti 1,017 (27%)
- depositati 225 (15,2%)
- decisi 327

AMBIENTE

- pendenti 151 (4%)
- depositati 37 (2,5%)
- decisi 50

CONCORSI

- pendenti 367 (9,7 %)
- depositati 181 (12,2 %)
- decisi 120

COMMERCIO

- pendenti 279 (7,4%)
- depositati 92 (6,2 %)
- decisi 84

CONTRATTI

- pendenti 170 (4,5%)
- depositati 178 (10,8 %)
- decisi 193

SANITA’

- pendenti 240 (6,3 %)
- depositati 48 (3,2 %)
- decisi 102

Si caratterizza poi come contenzioso dalle particolari problematiche quello connesso ad alcune fattispecie patologiche, sintomatiche di cattivo modo di amministrare.

In primo luogo il giudizio di ottemperanza, che origina da altre cause in quanto promosso per dare esecuzione ad una precedente sentenza, civile o amministrativa, passata in giudicato.

L'ottemperanza può riguardare sentenze dello stesso GA – il cui dictum non viene rispettato dall'Amministrazione, quantomeno nella sostanza – ovvero sentenze del giudice ordinario, tra le quali spiccano quelle di condanna al pagamento di somme determinate (ex lege 89/2001 c.d. legge Pinto) n. 25 ovvero risarcimento danni da emotrasfusioni (ex art. 2 legge 210/1992) n. 52.

I ricorsi pendenti in materia risultano essere 129 (3,4 %), ne sono stati depositati 193 (13 %) e decisi 222.

Tale comportamento dell'ente pubblico, che preferisce allo spontaneo adeguamento al provvedimento giurisdizionale la sostituzione ad opera di commissari ad acta, comporta intuibili aggravi di spese, oltre eventuali risarcimenti e responsabilità contabile oltreché disciplinare.

In secondo luogo rileva il giudizio avverso il silenzio, vale a dire quando le istanze dei cittadini non sono riscontrate – né in senso negativo né in senso positivo – ovvero non lo sono in tempi congrui, qualunque sia il contenuto delle relative determinazioni, il che comporta ovviamente il ricorso al giudice con aggravio di costi e di tempi.

Nell'anno risultano depositati 66 con un decremento del 16%.

Infine il giudizio relativo alle istanze di accesso, allorchè l'Amministrazione non fornisce i documenti di interesse di parte in suo possesso.

Relativamente all'accesso risultano depositati n. 52 sostanzialmente identico rispetto all'anno scorso.

Come interpretare questi dati?

Da un lato essi senz'altro costituiscono il materiale indispensabile di osservazione dal quale deve essere tratto ogni spunto di riflessione critica per l'analisi socio-politica sugli obiettivi raggiunti e su quelli ancora da raggiungere.

Dall'altro il lavoro dei giudici, in generale e quello del giudice amministrativo in particolare, per la sua intrinseca natura e per le sue forme di espressione, mal si presta a valutazioni che siano connotate da mere considerazioni produttivistiche di carattere quantitativo.

Va al riguardo evidenziata la peculiarità della funzione giurisdizionale amministrativa.

Il giudice amministrativo è a disposizione del cittadino che lamenti una lesione della propria situazione soggettiva ma può farlo solo su sua espressa domanda, nel senso che il giudice interviene non d'ufficio ma solo se chiamato dal cittadino che ritenga di aver

subito un pregiudizio delle sue aspirazioni (si pensi al permesso di costruire o alla domanda di licenza commerciale) ovvero delle sue acquisizioni (espropri, ordini di demolizione) ovvero ancora in gare per l'ottenimento di un bene (concorso, appalto) od ancora dal silenzio su una sua domanda (ovviamente sono solo alcuni esempi nella suddetta varietà del contenzioso amministrativo).

Se si tratta di una reazione all'esercizio di un'azione amministrativa ritenuta pregiudizievole, consegue che la chiamata del giudice amministrativo a dirimere la controversia dipende soprattutto dal concreto atteggiarsi dell'una e dell'altra!

In altri termini i dati statistici costituiscono un parametro del tutto inadeguato – o per meglio dire ambiguo - per poter valutare in termini di costi/benefici l'esercizio della funzione giurisdizionale.

Ad esempio, il numero delle cause va ricondotto alla fiducia nella giustizia oppure al costo della medesima? Ancora, alla correttezza della pubblica amministrazione o alla professionalità degli avvocati?

Del pari un diminuito tasso di litigiosità – ricavabile dal rapporto tra il numero dei ricorsi proposti in un anno ed il numero degli abitanti dell'intera regione – non deve necessariamente suscitare affrettati compiacimenti nella pubblica amministrazione così come, all'opposto, un aumento dello stesso indice potrebbe anche essere segno di maggiore fiducia nella magistratura.

A ben riflettere questa varietà dell'analisi eziologica può essere logicamente ricondotta anche ad un'azione combinata di tutte le surricordate variabili.

In definitiva i dati statistici non rendono appieno l'idea del lavoro svolto, costituendo espressione della tendenza alla standardizzazione, poco adattabile al lavoro del giudice, pur presentando innegabili vantaggi e utilità come parametro generale di riferimento.

L'approccio più attendibile per valutare con oggettività la validità dell'esercizio della funzione/servizio pubblico rimane quello empirico di esaminare come il Tar abbia concretamente fatto fronte alla richiesta di giustizia, cioè alla modalità dell'attività che il giudice fornisce al cittadino che lo invoca.

Ecco perché ci sembra molto più utile la valutazione di efficienza alla stregua di tre diversi indicatori: il tasso di ricambio, la durata dei processi e la produttività.

1- TASSO DI RICAMBIO

Il primo parametro di efficienza è costituito dal tasso di ricambio, che indica la capacità di definizione delle cause rispetto al numero dei ricorsi pervenuti, per cui ogni valore superiore a cento sta a significare che il tribunale riesce a risolvere più controversie di quante ne sono state introitate.

Come visto sopra, il tasso di ricambio di questo Tar è pari a circa il 110%, per cui risulta oggettivamente ed ampiamente assorbito il carico della richiesta corrente dell'anno, intaccando sensibilmente il già ridotto contenzioso pendente.

2- PRODUTTIVITA'

La produttività va ragguagliata innanzitutto ai provvedimenti pubblicati nel corso dell'anno, ben 2.888, 109 in più dell'anno scorso (2.779).

La tipologia va ripartita tra quella solita dei provvedimenti giurisdizionali, che come noto comprende sentenze di merito – ordinarie 1.134 e brevi 197 - ordinanze cautelari collegiali 574, decreti cautelari monocratici 232, oltre quelli di vario contenuto e natura (ordinanze collegiali, decreti presidenziali, decreti ingiuntivi, decreti collegiali, decreti presidenziali, dispositivi di sentenza).

Le decisioni si atteggiano in maniera varia, a seconda di quello che è stata l'evoluzione del processo.

Le sentenze di accoglimento 478 (285 per ricorsi ordinari e 193 per quelli in rito camerale), superano quelle di rigetto 368 (341 per i ricorsi ordinari e 27 per quelli in rito camerale), mentre 485 sono le decisioni in rito.

Significativo quest'ultimo dato sulla tendenza di questo Tar a non fermarsi, per quanto possibile, alle preclusioni formali ma di scendere comunque all'esame funditus della questione di merito.

Peraltro valutare la resa del sistema secondo l'esito del giudizio sarebbe profondamente errato: il giudice decide solo secondo giustizia! Pertanto il parametro, lungi dall'evidenziare un giudice più "buono" o per così dire un'amministrazione "più cattiva", significa semplicemente che nel 2020 i cittadini che hanno fatto ricorso alla giustizia in maniera ritenuta fondata sono risultati più numerosi!

Va rimarcato il numero di sentenze estintive del giudizio 331, sia che abbiano dichiarato il difetto di giurisdizione ovvero preso atto della cessazione della materia del contendere o del sopravvenuto difetto di interesse o comunque dell'improcedibilità o infine della rinuncia al ricorso.

Al riguardo è determinante la tempestiva comunicazione delle sopravvenienze mentre andrebbe evitata ogni istanza dilatoria, che soprattutto in sede di introito della decisione finisce con il determinare l'inutile occupazione del ruolo, a scapito delle

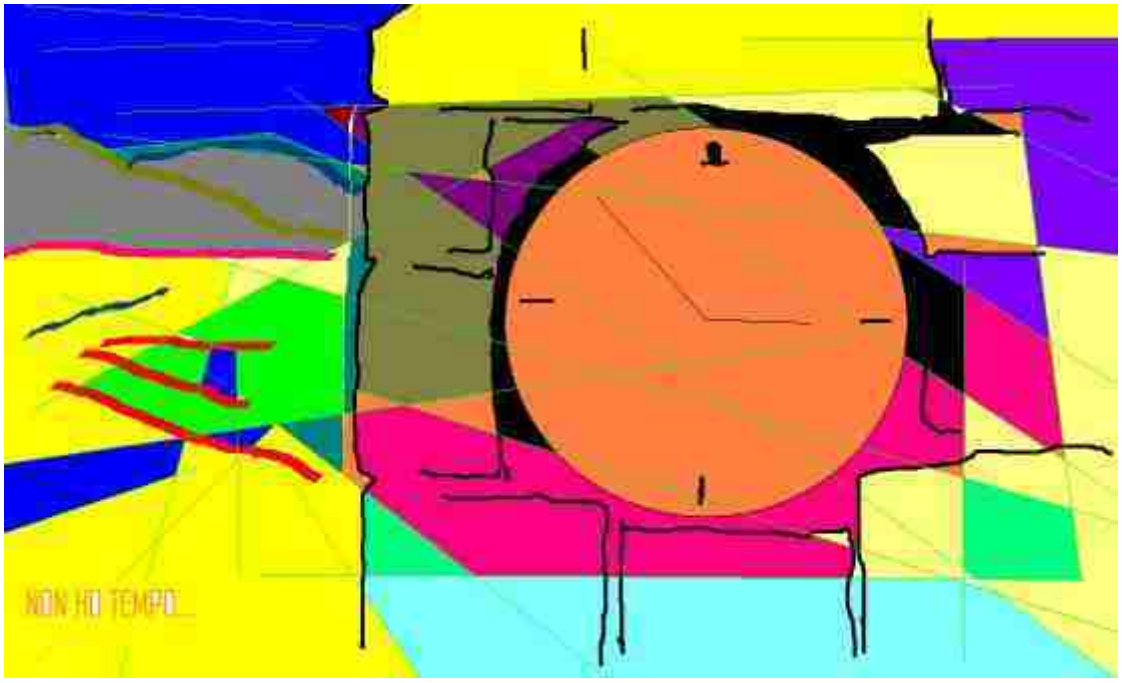
altre cause in attesa di definizione.

Gli appelli, con un tasso di circa il 20%, hanno visto le decisioni del Consiglio di Stato in sostanziale coerenza e condivisione dei convincimenti di questo Tar laddove le sentenze riformate sono riconducibili, piuttosto che a correzione del giudizio di primo grado, alla diversa valutazione in diritto della questione controversa.

Venendo al livello individuale, la produzione media del singolo giudice amministrativo barese, che non può non tener conto del massimo dei carichi esigibili fissato dal Consiglio di Presidenza, è pari a circa 222 provvedimenti!!!

Per quanto riguarda il tempo occorrente per la redazione della decisione, pur con qualche inevitabile differenziazione personale, di norma, la sentenza viene pubblicata entro circa un mese dalla data di introito della decisione, in caso di sentenza breve la decisione viene pubblicata in media a circa 15 giorni dall'udienza camerale!!!.

3- DURATA DEL PROCESSO



Bozzetto originale del Pres. Ciliberti

La durata media dei processi, vale a dire il tempo mediamente trascorso tra il deposito del ricorso e la decisione con sentenza, va calcolata tenendo conto dell'oggetto del giudizio.

Invero i tempi di definizione delle cause dipendono dalla materia, avendo il legislatore riservato un binario accelerato per talune di esse (cd. riti speciali).

Nel rito ordinario il tempo medio di pubblicazione della sentenza è di circa 1 anno/1 anno e mezzo dal deposito del ricorso.

Per le suddette corsie preferenziali introdotte dalla legge per singole materie è sufficiente invece qualche mese per giungere alla sentenza definitiva.

In particolare per gli appalti pubblici il tempo medio della decisione è al di sotto della media nazionale, 100 giorni anziché 150.

Ancora più rapidi sono i tempi di definizione del processo cautelare.

Le richieste di tutela cautelare monocratica vengono decise, previa convocazione delle parti, praticamente in tempo reale, le istanze cautelari ordinarie sono fissate e decise, fermo restando il doveroso rispetto del contraddittorio, alla prima camera di consiglio successiva al deposito del ricorso (non esistono pendenze).

Dal quadro d'insieme illustrato emerge l'inconfutabile considerazione che ogni sforzo è stato profuso alla realizzazione del precipuo obiettivo della ragionevole durata del processo, principio costituzionale al cui conseguimento, pur nel rispetto della scelta del legislatore di riservare corsie preferenziali, non può che contribuire la vicina eliminazione totale dell'arretrato.

ASPETTO QUALITATIVO

Come ripetuto, la vera essenza del nostro lavoro non è tutta nei dati statistici, talvolta addirittura fuorvianti, che anzi ne lasciano trapelare la minima parte.

Invero, le analisi meramente quantitative, quand'anche complete e riferite ad indicatori e parametri significativi, non possono che offrire una panoramica parziale dell'attività svolta dal Tar, per cui andrebbero integrate con una valutazione qualitativa - peraltro alquanto complessa, in quanto trattasi di attività intellettuale che sfugge ad ogni adeguata rappresentazione – e con la considerazione dell'adeguatezza delle risorse finanziarie disponibili, oggi piuttosto limitate.

Sotto tale differente angolo di prospettazione, rilevano indicatori diversi da quelli statistici.

In primo luogo può aversi riguardo alle caratteristiche connaturate alla professione, vale a dire indipendenza e terzietà.

Dal punto di vista qualitativo la professione che abbiamo l'onore e l'onere di svolgere richiede una serie di caratteristiche fondamentali.

Invero, oltre la terzietà, il giudice amministrativo è caratterizzato dall'indipendenza, il cui vero presidio – al di là delle disposizioni normative che la garantiscono - è nella sua coscienza e consapevolezza di garante delle leggi e del giusto processo.

L'indipendenza del Tar garantisce la legalità, l'equità e la serenità del giudizio.

Mi sembra che la nostra indipendenza sia diffusamente percepita, anche se non mi appare inopportuno ribadirle a chiare lettere.

Si tratta dell'elemento alla base della nostra funzione di giustizia, al quale non sapremmo e non intendiamo assolutamente abdicare, valore che permea tutte le altre caratteristiche della professione che abbiamo l'onore e l'onere di svolgere: ancor prima che la preparazione, l'intensità, la dedizione, il riserbo, lo studio, l'equilibrio, la serenità d'animo.

Con orgoglio posso affermare che tutti i suddetti valori fondanti del giudice amministrativo - in primis quelli della terzietà e dell'indipendenza - sono profondamente radicati nei giudizi di

questo Tar e traspaiono con ogni evidenza dal suo quotidiano operare.

In secondo luogo la qualità di un sistema giudiziario viene valutata alla luce dei parametri dell'accessibilità, delle risorse materiali ed umane, delle norme, fattori che in verità non dipendono dal singolo Tribunale in quanto fissati a livello nazionale dal legislatore.

La facilità di accesso è intimamente connessa con i costi, perché il primo canale per facilitare l'accesso è proprio il contenuto costo del servizio.

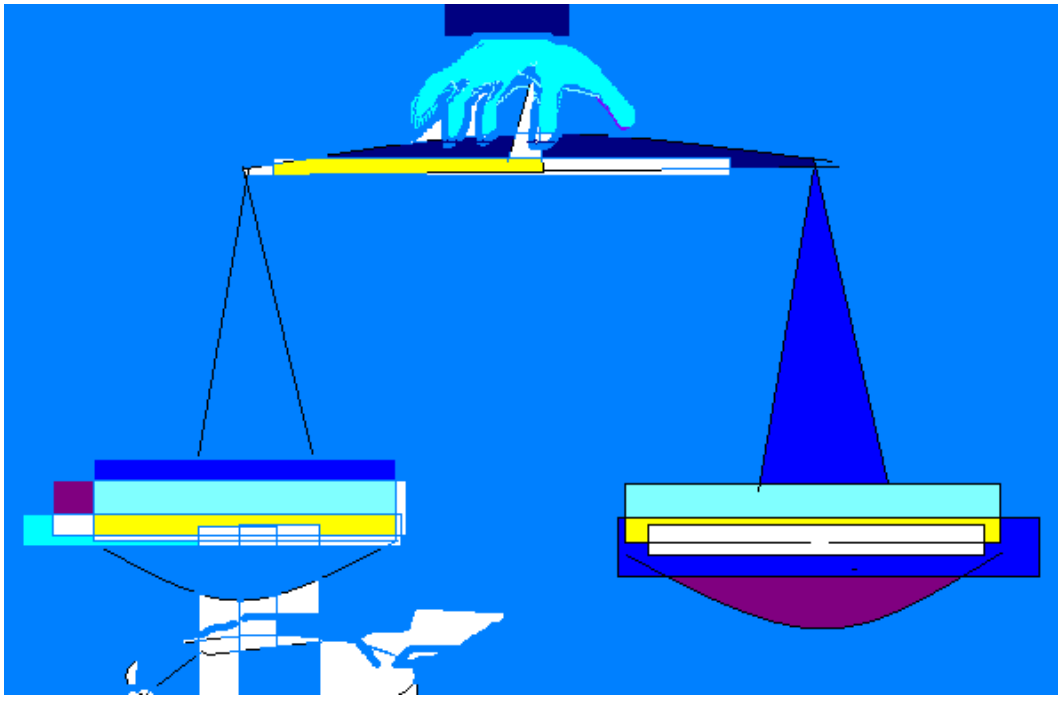
Tralasciando per intuibili ragioni le risorse finanziarie, davvero scarse, le risorse umane, il cui livello adeguato è essenziale ai fini della qualità del sistema giudiziario, includono la diversità fra i giudici, incluso l'equilibrio di genere, il che apporta conoscenze, competenze ed esperienze complementari e riflette la realtà della società.

Il serbatoio di provenienza dei colleghi amici del Tar barese è caratterizzato dalla più ampia tipologia: dopo quella di genere si va dalla magistratura ordinaria alla dirigenza statale e degli enti pubblici, solo per fare un esempio.

Le norme possono accrescere la qualità dei sistemi giudiziari, quelle italiane purtroppo la rendono più complicata, in particolare il loro gran numero.

L’attuale ipertrofia legislativa, secondo i più autorevoli studiosi (Abbamonte), è dovuta alla considerazione che la legge da strumento di correzione delle regole di vita è diventata anzitutto strumento di amministrazione di mezzi finanziari, per cui accanto alle leggi norme – cioè le leggi che devono dare le regole – ci sono le leggi-provvedimento, che servono per convogliare i mezzi finanziari della collettività verso scopi predefiniti.

Per converso non può sottacersi che non poche volte la PA non si assume l’autonoma responsabilità di adottare scelte definitive, per cui il naturale confronto di interessi che dovrebbe attuarsi nel procedimento diviene ineludibile conflitto nel processo dinanzi al giudice terzo.



Bozzetto originale del Pres. Ciliberti

ATTIVITA' COLLATERALI

Per ovvi motivi le uniche attività del Tribunale ad essere state ridotte dall'emergenza sanitaria sono quelle inerenti la FORMAZIONE CULTURALE, non avendo potuto organizzare se non da remoto convegni, seminari, corsi ed incontri su temi rilevanti di carattere scientifico, confidando come per il passato nella più fattiva e proficua collaborazione con i colleghi delle altre magistrature, con tutto il foro - sia libero sia erariale – con il mondo accademico in un confronto continuo e nella prospettiva del reciproco arricchimento di esperienza e professionalità.

Al riguardo insisto sulla mia idea del "liberum forum" - vale a dire incontri periodici e giornate di studio, a tema non programmato, con tutti gli operatori del settore ed i cultori della materia - profondamente convinto che la maggiore professionalità e formazione si acquisiscono anche mediante l'apertura al dialogo sociale ed istituzionale.

Sono altresì continuati, anche se con le difficoltà frapposte dalle nuove modalità a distanza, i tirocini formativi, in affiancamento ai magistrati in servizio, importanti occasioni di apprendimento "sul campo" per gli operatori del futuro.

In definitiva il Tar Puglia si caratterizza come centro di cultura e formazione giuridica anche con riguardo ai giovani, interlocutori importanti ed attenti.

Ciò a testimonianza della totale apertura del Tar Bari alla società, per la costruzione di una reale cultura della legalità.

Purtroppo, con nostro grande rammarico, si è fermata invece totalmente l'ATTIVITA' SPORTIVA, mancanza molto avvertita perché da ritenere elemento indispensabile e propedeutico al miglior svolgimento dell'attività istituzionale.

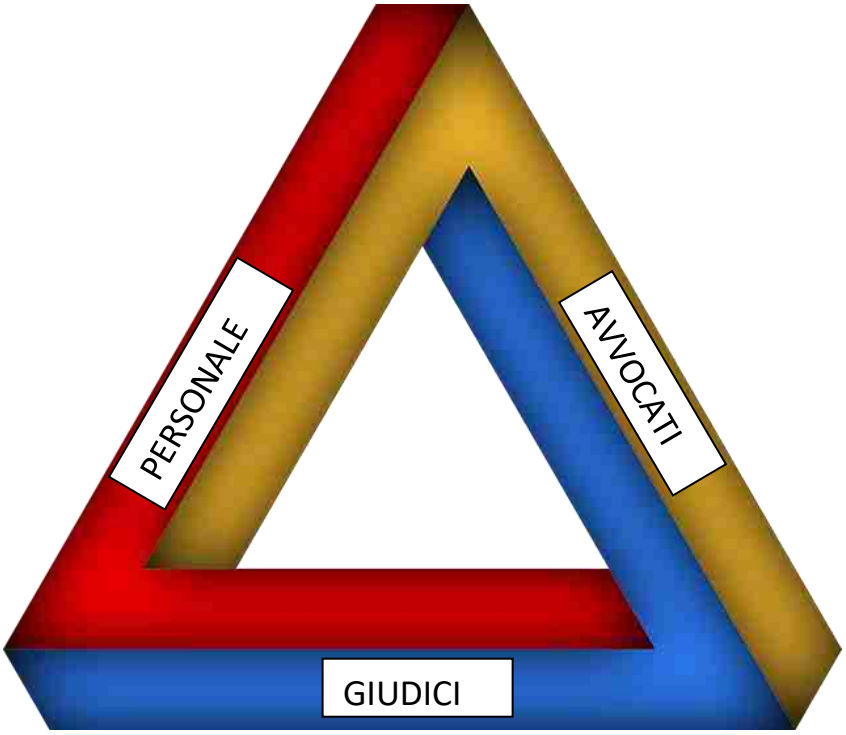
Invero lo sport costituisce espressione della cultura della legalità perché insegna il rispetto dell'avversario è delle regole.

Ma soprattutto perché insegna a vivere ed il Tar è un'istituzione calata nella vita reale e sociale quotidiana: chi non sa altro che il diritto non sa neppure il diritto, diceva Carnelutti!

IL SISTEMA “GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA”

Dopo aver illustrato la natura dell’attività svolta ed i risultati della medesima, non può non evidenziarsi il sistema, la struttura, la “macchina” che ha reso possibile ciò.

L’organizzazione della giustizia amministrativa ed il suo funzionamento si fondano sulla sinergia tra 3 componenti essenziali, tre importantissime risorse umane.



CITTADINO/PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Prima della qualificazione dei soggetti protagonisti, è però opportuno partire dal cittadino e dalla Pubblica Amministrazione, quali utenti del servizio ed al tempo stesso parti necessarie del processo amministrativo.

Invero il conflitto da dirimere sorge tra privato e PA, caratteristica che come noto connota il processo amministrativo laddove il contenzioso civile è tra privati e quello penale tra Stato ed imputato.

Il processo amministrativo è strutturato ad impulso di parte, per cui esso ha inizio con la domanda (chiamata) del cittadino, il quale, assumendo di essere stato pregiudicato da un provvedimento emanato dalla PA, invoca per il suo annullamento, mediante l'avvocato che lo rappresenta, l'intervento di questo giudice.

La prima figura istituzionale sulla quale intendo soffermare la Vostra attenzione è quindi quella dell'Avvocato amministrativista

L'AVVOCATO, del pubblico e privato foro, è il protagonista indispensabile del processo amministrativo perché costituisce il canale di comunicazione tra le suddette parti necessarie – ripetesi cittadino/ricorrente da un lato, Pubblica Amministrazione

resistente dall'altro – e questo giudice, con il compito, delicatissimo, di rendere in linguaggio giuridico le pretese e le difese delle ripetute parti.

Invero il pieno e completo contraddittorio processuale, vale a dire la possibilità offerta a ciascuna parte di far sentire e comprendere le proprie ragioni, è essenziale al fine della cognizione della controversia e quindi della maturazione della decisione serena ed equilibrata della causa da parte del giudice.

Debbo innanzitutto dare atto al foro pugliese di aver svolto in maniera eccellente tale ruolo essenziale.

Ancor prima che la professionalità, l'encomio ed il riconoscimento ufficiale va volto alla generosa, intelligente e fattiva collaborazione, in un clima di diffusa condivisione degli obiettivi da conseguire e di compostezza e signorilità, anche se talvolta non disgiunta da una buona dose di passionalità, tale da consentire a questo giudice di formare in piena serenità il proprio libero convincimento.

Questa collaborazione è stata ancora più imprenscindibile e preziosa nelle difficoltà del processo da remoto, al quale il foro ha dimostrato uno spirito di adattamento davvero notevole.

Esprimo quindi il mio più vivo e sentito ringraziamento per il fondamentale e prezioso apporto al Consiglio dell'Ordine, alla Camera Amministrativa, all'Avvocatura dello Stato, alle

Avvocature degli Enti - regionale, provinciali e comunali - a tutto il foro privato ed alle istituzioni di categoria.

Mi sia concesso un saluto all'avv. Gagliardi La Gala, che nel corso dell'anno ha terminato il suo mandato quale presidente della Camera Amministrativa, ed un augurio di buon lavoro al suo successore avv. Luigi D'Ambrosio.

L'avvocato, per conto del cliente, dà quindi l'incipit" al processo ma esso non potrebbe svilupparsi dinanzi al giudice senza l'altrettanto fattivo e prezioso operato del PERSONALE AMMINISTRATIVO, impegnato a supportare quotidianamente appunto il funzionamento della macchina.

Ad esempio senza l'ufficio ricezione il fascicolo non potrebbe essere preso in consegna, così come senza le segreterie la causa non arriverebbe sulla scrivania del magistrato, senza segretario e commesso le udienze non potrebbero essere tenute!

Tale fondamentale supporto è diventato ancora più utile e funzionale a causa del lavoro agile imposto dalla situazione pandemica, con inevitabili momenti di crisi superati grazie alla dedizione e solerzia di tutti i nostri funzionari.

Va quindi rimarcato l'impegno instancabile e appassionato, tenuto anche conto che ben più di noi magistrati, in questo difficile periodo, essi hanno corso, e ancora stanno correndo, il rischio di

contrarre il contagio, rischio solo in parte stornato da un accresciuto e intelligente utilizzo del lavoro agile (smart working).

Da sinistra: Salvatore Panzarini, Giuseppe Morelli, Alfredo Rizzi, Michele Proscia, Michele Damato, Matteo Parato, Alessio Di Tardo, Giuseppe Domanico, Salvatore Amoroso, Rosanna Boccola, il Presidente, Anna Mongelli, Romana La Rocca, Rita Patruno, Carmela Angelillo, Paolo Colamorea, Virginia Ricco, Francesco Montenegro, Oronzo Mastrangelo, Giovanni Granata, Peppino Caputo; Mancano nella foto Elvira Cacciapuoti, Pasquale Grasso, Michele Remini, Fabio Mastrapasqua.

La squadra valida e funzionale si avvale della solita sapiente regia della D.ssa Anna Mongelli, il cui assoluto spirito di servizio e professionalità, congiunti ad entusiasmo e dedizione, costituisce una propulsione irrinunciabile di questo Tar.

Ad agosto ha raggiunto la meritata pensione la d.ssa Boccola, che a breve sarà seguita quest'anno dal dr. Montenegro.

Inutile dire che purtroppo perdiamo due dirigenti di altissimo valore umano e professionale: a loro i migliori auguri di tantissime altre soddisfazioni in questa nuova fase di vita!

Per tutti i dipendenti il ringraziamento è sentito ed accalorato, in un abbraccio ideale, a partire dal cav. Francesco Montenegro, amico e collaboratore impeccabile, profondo conoscitore del funzionamento dell'apparato, che, purtroppo per noi, tra poco andrà a godersi la meritatissima pensione ma che rimarrà una delle glorie di questo Tar!!!

Il solerte e proficuo lavoro di avvocati e personale amministrativo rimanda al terminale, noi GIUDICI, cui spetta il compito di risolvere la controversia.

Il Tar Puglia è stato istituito nel 1974 e dal 1977 è ubicato in questa bellissima sede odierna, palazzo Diana, inaugurata da Aldo Moro.

Questo è il nostro 47° anniversario.

Negli anni scorsi abbiamo ricordato i numerosi personaggi che hanno reso lustro al Tribunale, dai padri fondatori – il Pres. Santaniello, con Guido Meale, Vincenzo Adamo, Corrado Allegretta e Antonio Cavallari – ai Presidenti degli anni '80, Renato Laschena, Pietro Fortunato, Lorenzo Cuonzo e Gennaro Ferrari – alla pietra miliare ed elemento di continuità tra passato remoto e passato prossimo, Corrado Allegretta, prima segretario generale e poi Presidente!

La funzione del decidere è intuitivamente delicatissima e complessa, involgendo la sorte delle persone, ma anche se talvolta

non ci fa dormire cerchiamo di assolverla con equilibrio ed assennatezza.

Gli sforzi profusi da tutti gli amici colleghi nell'assolvimento del delicatissimo compito, l'assoluto spirito di servizio e la loro totale dedizione (è il caso di dirlo!) alle cause rendono il Tar Puglia tra i primi posti nel panorama nazionale.

La mia sentita e calorosa riconoscenza ed apprezzamento si sostanzia oggi in un simbolico ideale abbraccio circolare per il grande lavoro svolto.

Dai Presidenti, della seconda sezione Giusy Adamo e della terza sezione Orazio Ciliberti, ai colleghi tutti, Rita Tricarico, Gia Serlenga, Desireè Zonno, Donatella Testini, Rosaria Palma e quindi Carlo Dibello, Francesco Cocomile, Angelo Fanizza, Alfredo Allegretta, Lorenzo Ieva.

Manca nella foto il Cons. Rita Tricarico.

TEMI DI APPROFONDIMENTO

IL PROCESSO BREVE

In definitiva ciò che rende il nostro sistema di giustizia amministrativa pugliese in linea con i principi del diritto europeo è il processo breve.

L'accezione comprende in primo luogo il processo di urgenza, autonomo anche se strumentale rispetto a quello di merito, che è appunto in grado di assicurare l'effettività della tutela, come palesato dal numero delle istanze di sospensione degli atti impugnati che accompagnano i ricorsi, nel 2020 ben 960 sui nuovi ricorsi.

La tutela cautelare rende possibile avere un primo vaglio giurisdizionale in brevissimo tempo dalla proposizione del ricorso (mediamente 2 settimane ma anche meno), il che costituisce un indubbio vantaggio per i ricorrenti ma a ben vedere anche per la stessa pubblica amministrazione, perché, anche se si tratta di una giustizia cd. sommaria, essa è strumentale all'effettività della tutela giurisdizionale, sulla base del principio secondo cui la durata del processo non può risolversi in danno della parte che ha ragione.

Come noto, il processo amministrativo conosce tre modalità cautelari, due monocratiche - ante causam ed interinale – e quella collegiale.

Lo strumento cautelare ormai ha un campo d'azione ben più ampio della mera sospensione degli effetti di un provvedimento, riferendosi il legislatore alle misure "che appaiono, secondo le circostanze, più idonee ad assicurare interinalmente gli effetti della decisione sul ricorso".

L'azione cautelare costituisce strumento irrinunciabile del nostro processo, senza dimenticare peraltro l'efficacia provvisoria dei provvedimenti così emessi, la quale pone precisi limiti, per ampiezza e profondità di argomentazioni, ai suoi contenuti, differendo intuitivamente dalla sentenza di merito caratterizzata dalla stabilità degli effetti.

Si confida che la stessa non venga utilizzata come mezzo per chiedere una celere fissazione della pubblica udienza di merito,

obiettivo invece da perseguire istituzionalmente mediante l'istanza di prelievo.

Per quanto riguarda il decreto monocratico, va in primo luogo ricordato che è per legge una decisione del tutto transitoria, giustificata da un'indilazionabile estrema gravità ed urgenza, mentre il giudice principale della cautela resta quello collegiale: proporzionata a ciò dovrebbe essere allora l'ampiezza delle questioni trattate e delle argomentazioni svolte in questa prima fase, limitata cioè a poche, stringate e prudenti considerazioni.

La tutela cautelare porta a parlare della sentenza breve, istituto di cui questo giudice amministrativo si avvale spesso e volentieri - direi appena le ragioni delle rispettive pretese delle parti e la loro precisa focalizzazione ad opera degli scritti difensionali lo consentano – concretizzando la definizione della controversia nel merito a seguito della proposizione dell'istanza cautelare e quindi nei suddetti tempi brevissimi.

Intendo continuare l'opera di avvalersi di ogni mezzo per ulteriormente ridurre la durata del processo, essendo profondamente convinto che l'effettività della giustizia nell'attuale momento storico sia costituita da sentenze che, concise ma allo stesso tempo adeguatamente motivate, siano pubblicate in tempi rapidi.

PRINCIPIO DI SINTETICITA’

Ogni processo ha l’ambizione della chiarezza; quello amministrativo, più di altri, ha anche l’obiettivo della sintesi, frequentemente affermata dalla sua legge processuale, e ne ha anche la necessità.

Si consideri l’art. 74 cpa – che stabilisce il contenuto essenziale della sentenza in forma semplificata – così come le previsioni che regolano i criteri e i limiti dimensionali degli atti di parte (art. 13 ter delle n.t.a. del c.p.a., il quale, a sua volta, rinvia al d.P.C.S. 22 dicembre 2016 poi integrato dal d.P.C.S. 16 ottobre 2017, n. 127) – con criteri in verità assai liberali (previsti settantamila caratteri, che possono altresì essere incrementati a giustificata richiesta) – nonchè il processo interamente telematico.

Soprattutto si tenga conto che, con la definitiva eliminazione delle copie cartacee, gli atti e i documenti processuali sono conosciuti e studiati quasi esclusivamente su supporto digitale, quali un monitor o un tablet, con impegno per chi li esamina

intuitivamente maggiore di quello necessario al tempo dei documenti analogici.

La sintesi si qualifica quindi come canone essenziale per la piena attuazione del processo breve.

Invero si tratta di uno dei mezzi per dare ausilio agli obiettivi della ragionevole durata del processo, dell'abbattimento dell'arretrato, della qualità delle decisioni e del processo telematico: in altri termini costituisce uno dei modi per arrivare ad una giustizia rapida ed efficace.

Va registrato in proposito un notevole miglioramento, sia negli scritti difensivi degli avvocati sia nelle nostre sentenze.

Mi rendo conto che la sinteticità va coniugata con la chiarezza, per cui richiede più tempo ed impegno che la ridondanza ma il rispetto del canone – che appare deontologico ed opportuno, anche quale correttivo e rimedio alla facile prolissità indotta dall'uso della tecnologia informatica – è essenziale per tutti gli operatori del diritto.

In verità il principio dovrebbe ispirare in primo luogo anche l'esercizio della funzione legislativa, conducendo alla produzione di leggi sintetiche e chiare, mentre si continua a registrare una convulsa e scoordinata attività normativa, che crea più problemi di quanti ne risolve.

IL PROCESSO EMERGENZIALE

Come detto, il Tar Puglia nel 2020 non ha mai smesso di funzionare, è rimasto sempre aperto, caratterizzandosi, come del resto tutti i tribunali amministrativi regionali, per la continuità nello svolgimento del servizio.

La giustizia amministrativa, come ha evidenziato il Presidente del Consiglio di Stato nella propria relazione, "non ha mai rallentato il proprio corso, nemmeno nei giorni più terribili di questa pandemia ... I magistrati hanno continuato le udienze, dapprima da remoto e poi, compatibilmente con il recedere della curva epidemiologica, in presenza; infine, in autunno, nuovamente da remoto. Fatta eccezione per le prime settimane di lockdown, è stato sempre assicurato al Foro il contraddittorio, in presenza o da remoto".

In tal modo nessuna significativa riduzione di produttività si è verificata mentre la riduzione della domanda di giustizia può essere ricondotta fisiologicamente, direttamente o indirettamente, alla pandemia.

Peraltro, oltre che all'impegno delle persone, si deve riconoscere che se la giustizia amministrativa ha potuto continuare ad operare pressoché ininterrottamente, ciò va altresì attribuito tanto alla stessa struttura del suo processo, che è principalmente scritto, quanto alla connessa compiuta realizzazione del processo

telematico, completatasi con la soppressione della copia d'obbligo cartacea del ricorso e degli scritti difensivi (art. 4, I comma, del d.l. 30 aprile 2020, n. 28, convertito, con modificazioni, dalla L. 25 giugno 2020, n. 70).

È evidente che la struttura telematica consente ai giudici, al personale amministrativo, ai difensori e alle stesse parti di svolgere una porzione preponderante della loro attività pertinente al processo senza interazioni dirette, operando da qualsiasi luogo, in cui sia possibile connettersi via cavo o wireless alla rete, e da questa ai server della Giustizia amministrativa.

Peraltro l'epidemia, con le connesse cospicue restrizioni alla circolazione e alla riunione delle persone, non può non aver avuto riflessi anche sulla struttura del processo amministrativo giurisdizionale.

In particolare, per la fase immediatamente iniziale del lockdown, il legislatore ha preferito inizialmente (art. 84 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito in l. 24 aprile 2020 n. 27) la soluzione, eccezionale e temporanea, di non far tenere le udienze, e di far assumere le decisioni collegiali "se necessario avvalendosi di collegamenti da remoto", consentendo così che ciascuno dei giudici potesse partecipare alle camere di consiglio decisorie dalla propria dimora.

Per le parti, la discussione orale è stata invece sostituita dalla "facoltà di presentare brevi note sino a due giorni liberi prima della

data fissata per la trattazione", fino a un termine individuato dapprima nel 30 giugno e poi nel 31 luglio 2020: un contenuto intervallo che, attesa la situazione eccezionale, rendeva tale limitazione pienamente compatibile con il diritto di difesa.

Tale soluzione è stata confermata, con alcune integrazioni, dall'art. 4, XI comma, del d.l. 30 aprile 2020, n. 28, il cui testo è sostanzialmente ancora in vigore: le note possono ora essere prodotte fino alle ore 12 del giorno antecedente a quello fissato per l'udienza stessa e il difensore che le produce – ovvero che deposita la richiesta scritta di passaggio in decisione – "è considerato presente a ogni effetto in udienza".

Nel complesso, a molti mesi dall'inizio della situazione di crisi, tale strumento processuale ha conseguito validi risultati, ed è stato largamente utilizzato dalla maggior parte dei difensori – anche con preferenza rispetto all'intervento orale nel corso della pubblica udienza da remoto - a dimostrazione che gli stessi avvocati hanno individuato in tale strumento processuale un adeguato succedaneo dell'udienza, senza sentirsi pesantemente limitati nella loro funzione.

Le udienze, sia pubbliche sia camerali, si svolgono attraverso collegamenti da remoto in videoconferenza, mediante adeguata piattaforma in uso presso la Giustizia amministrativa (art. 2 del decreto 28 dicembre 2020 del Presidente del Consiglio di Stato), disciplinate dallo stesso art. 4 succitato, inizialmente destinato a produrre effetti, per tale parte, solo dal 30 maggio al 31 luglio 2020,

e poi riportato in vigore dall'art. 25 del d.l. 137/2020, a partire dal 9 novembre 2020 e attualmente fino al 30 aprile 2021.

L'udienza telematica da remoto surroga quella in presenza solo per le modalità di comunicazione, ma è, per il resto, sottoposta alle stesse regole di quest'ultima.

Le richieste per la trattazione orale in udienza da remoto risultano depositate per circa un quarto delle controversie trattate.

Esse riguardano soprattutto la fase cautelare, dove è più frequente il ricorso all'oralità, la quale permette ai difensori d'integrare e giustificare le proprie posizioni processuali con maggiore celerità.

L'esperienza fin qui maturata ha evidenziato carenze rilevanti nell'impiego dell'udienza da remoto, rispetto a quella in presenza, tale da sconsigliarne comunque il perdurante utilizzo, una volta superata la situazione epidemiologica in corso.

In particolare il servizio fornito dalla piattaforma teams, supporto tecnologico utilizzato, non sempre consente la necessaria fluidità ma talvolta produce attese e disguidi, con segnali audio e video di bassa qualità, microfoni e telecamere spesso malfunzionanti, presenze intermittenti in cui la parola e il gesto perdono di chiarezza e immediatezza, che vengono superate solo grazie al prodigarsi dei nostri funzionari, che assistono i difensori nelle loro difficoltà tecniche, con spirito di abnegazione, generosità

personale e molta pazienza, consentendo così, anche in situazioni estremamente precarie, la loro partecipazione alle udienze.

Solo la situazione emergenziale può giustificare un simile contesto, che finisce con lo svilire insieme al rito anche la funzione giurisdizionale.

In definitiva la contestuale presenza fisica costituisce la migliore, se non l'unica, modalità per l'esposizione e il confronto dialettico delle diverse posizioni nel giudizio.

Tenere un'udienza tra persone reali, e non tra immagini sgranate, in un luogo a ciò destinato, con decoro dell'abito e del linguaggio, secondo regole prestabilite, fa parte di quella dignità e di quell'identità, presupposto del corretto esercizio della funzione.

IL CORRETTO BILANCIAMENTO TRA DIRITTI INDIVIDUALI E COLLETTIVI

Il Tar Puglia è stato interessato da numerose problematiche relative al diritto sostanziale dell'emergenza pandemica, questioni strettamente correlate alla disciplina straordinaria o comunque a provvedimenti emergenziali emessi dalle Autorità locali, ciò nonostante evitando di essere al centro dell'attenzione mediatica, in linea con la nostra indole dedita al riserbo ed alla sobrietà, rifuggendo ogni eccessiva pubblicizzazione.

(Carlo Dibello)

È passato poco più di un anno dalla dichiarazione di emergenza internazionale, proclamata dall'Organizzazione Mondiale della sanità il 30 gennaio 2020 e poi prorogata, a causa del rapido propagarsi dell'infezione corona virus 19.

La rapida e imprevedibile diffusione del contagio, testimoniata da dati epidemiologici impressionanti ha subito posto le istituzioni democratiche di tutti i paesi difronte alla grave responsabilità di scegliere misure in grado di contenere efficacemente le dimensioni della pandemia salvaguardando, al tempo stesso, gli spazi di libertà dei cittadini.

La comunità internazionale ha reagito all'emergenza, fin dalla prima fase della epidemia, facendo ricorso a strumenti

eccezionali di sospensione delle più rilevanti libertà individuali per arrivare alla imposizione del cd lock down, coprifuoco generalizzato.

Anche nel nostro paese la pandemia da Coronavirus 19, oggi Sars Cov20 per la sua velocità di diffusione, ha richiesto l'adozione di provvedimenti normativi flessibili, in grado di dare risposte immediate alla velocità di propagazione del virus nei più svariati ambiti della vita sociale.

Si è così ritenuto, da parte delle autorità di governo nazionali, di introdurre alcune limitazioni significative di libertà civili, di spazi di libertà, di esercizio di autentici diritti costituzionalmente protetti, facendo uso di provvedimenti – gli ormai famosi DPCM - destinati a disciplinare in maniera minuziosa i comportamenti dei consociati, spesso disorientati

In un contesto di questo tipo, si è subito manifestato il problema di continuare a garantire al cittadino servizi essenziali, per non turbare l'ordinato svolgimento della convivenza civile.

Pur davanti a snodi problematici di grande rilievo, legati in massima parte al carattere del tutto inedito della crisi sviluppatasi a causa del corona virus, la Giustizia amministrativa ha continuato a dare una risposta efficiente ed efficace alle molteplici istanze di tutela provenienti dalla comunità di riferimento.

La giustizia amministrativa, si può affermare senza malcelata modestia, non si è fermata neppure per un istante!

Un risultato del genere si è potuto realizzare grazie all'impiego immediato di strumenti telematici -piattaforme telematiche- che hanno consentito lo svolgimento della normale attività giudiziaria, sebbene nella inusuale forma del collegamento da remoto del Collegio giudicante sia con gli avvocati, sia con il personale amministrativo chiamato a collaborare nella gestione delle udienze.

E non si può fare a meno di rivolgere un sincero ringraziamento proprio agli avvocati, che hanno fornito, per così dire, una leale collaborazione nella gestione di un momento così difficile per l'amministrazione della giustizia, adattandosi immediatamente alle novità imposte dalla situazione emergenziale con spirito di sacrificio.

Nel nostro territorio, non diversamente da quanto si è verificato altrove, il Giudice amministrativo è stato chiamato ad assumere importanti decisioni in merito a controversie concernenti il delicato settore della istruzione pubblica nelle scuole di grado inferiore e secondario, alle prese con la gravissima emergenza sanitaria.

Sono ormai note le pronunce intervenute su temi come la didattica a distanza, o la didattica digitale integrata, tematiche che hanno imposto la ricerca di punti di equilibrio difficili anche per la necessità di individuare con chiarezza il perimetro di azione spettante alle varie autorità chiamate ad intervenire, Stato, Regione, Comuni.

Ed è nota la estrema rapidità con la quale il giudice amministrativo è intervenuto per tutelare, anche solo provvisoriamente, i diritti degli utenti del servizio scolastico, (decreto cautelare presidenziale).

Certo, sotto il peso di una crisi senza precedenti per il mondo contemporaneo, l'ordinamento giuridico ha mostrato momenti di tensione.

Non è casuale che, proprio a margine dell'intervento del Giudice amministrativo in questo ambito, si sia riproposto quasi imperiosamente presso gli addetti ai lavori e non solo, il tema di una riscrittura dei rapporti tra Stato e Regioni, che ha registrato momenti di notevole tensione, e anche di incertezza operativa, sia per la tendenza dell'ente territoriale ad usare della sua autonomia normativa in maniera esuberante, sia per la contrapposta tendenza dello Stato centrale a non assumere su di sé la responsabilità delle scelte cruciali

La cifra della complessità e, al tempo stesso, della celerità delle decisioni adottate registra, tuttavia, un atteggiamento di controtendenza da parte di quanti ripropongono, come un vecchio refrain, la questione del ridimensionamento del Giudice amministrativo, vissuto e percepito da taluni ambienti come fattore di complicazione della vita sociale.

Continuano a non mancare espressioni di stupore o perplessità sul potere del Giudice amministrativo di annullare l'atto

della P.a., quasi che si trattasse di un vano esercizio dialettico, del tutto improduttivo di effetti sul piano pratico.

E, invece, proprio la grave emergenza, prima sanitaria e poi economica hanno ancora una volta dimostrato la necessità di un controllo del potere pubblico, ancor più cogente in periodi di emergenza, per evitare la tirannia di un diritto sugli altri.

La presenza del Giudice amministrativo è garanzia di tutela di diritti e di protezione di interessi, come è stato affermato dal Presidente del CDS nella sua relazione in occasione della recente inaugurazione dell'A.g..

Immaginare una società moderna senza un giudice amministrativo o con un giudice amministrativo che funzioni ad un basso regime di giri, vuol dire creare le condizioni per far sì che l'Amministrazione, invece di erogare indispensabili servizi ai cittadini con intenti di imparzialità si trasformi in una arcigna custode di un potere incontrollato.

E questo, non possiamo proprio permetterlo!

(Angelo Fanizza)

La pandemia ha messo in triste evidenza le difficoltà legate al coordinamento tra il potere centrale e il potere locale.

Per dirimere le conseguenze più gravi ed urgenti di tale rapporto, diventato in molti casi conflitto (limitazioni commerciali;

limitazioni della libertà di circolazione; limitazione dei rapporti umani), gli stessi poteri hanno sistematicamente chiamato in causa il giudice amministrativo.

Non soltanto in Puglia, ma in molte regioni d'Italia.

Tutto ciò ha, per un verso, contribuito a diffondere tra i cittadini la conoscenza di un giudice che si occupa della pubblica Amministrazione, ma, sotto altro aspetto, ha determinato l'assunzione di una responsabilità decisoria che mai, come in questo caso, è divenuta essenziale.

E che, spesso, è stata oggetto di critiche e di strumentalizzazioni, come se il giudice amministrativo fosse il vertice di una piramide chiamata burocrazia e non piuttosto, e più correttamente, un potere dello Stato, autonomo e imparziale.

Se è lecito tirare le somme, sebbene provvisorie, di tali accadimenti occorre affermare che il giudice amministrativo ha dimostrato essere il “giudice del buon senso”; l'unica autorità che, per professione e quindi per naturale attitudine, è capace di piegare l’applicazione delle norme di legge alla realizzazione della sintesi più alta tra interessi pubblici e privati, e non soltanto al diritto inteso come rapporto tra libertà e autorità.

In alcuni casi, tuttavia, questa precisa connotazione viene messa sorprendentemente in discussione.

Succede talvolta, ultimamente sempre più spesso, che il giudice amministrativo non sia percepito come un potere dello

Stato, ma come un antagonista politico, o, addirittura, come un "ostacolo".

E questo – oltre che essere socialmente immeritato – non è istituzionalmente tollerabile.

Come categoria, negli scorsi anni, abbiamo reagito con forza ad attacchi mediatici, mossi su singole vicende, ma il timore, oggi, è che stia montando, ancora una volta, una campagna di delegittimazione che si profila assai dannosa per la preservazione del rapporto di fiducia dei cittadini nella Giustizia.

Basta leggere molte interviste sui giornali, nelle quali si critica non soltanto il merito delle decisioni, il che sarebbe lecito, ma il ruolo che la legge riconosce alla giustizia amministrativa per definire questioni assai delicate e assicurare la migliore tutela dell'interesse pubblico.

Dunque, si pone l'esigenza di una persistente difesa della funzione sociale dell'istituzione giudiziaria.

Il che, in prospettiva, evoca il bisogno di un maggiore ampliamento della comunicazione – forse sarebbe meglio dire spiegazione – del nostro lavoro, il recupero di un rapporto leale e sincero – ma senza cedimenti ad una malintesa "convenienza" – con l'opinione pubblica, la ricerca, sopra ogni cosa, di una vicinanza alla comunità quanto mai necessaria in tempi così difficili.

IL RUOLO DEL GA ED IL CONCETTO DI GIUSTIZIA

Questo tribunale anche nel 2020, pur tra le mille difficoltà connesse alla ripetuta situazione pandemica, ha continuato a perseguire l'obiettivo di offrire un sistema di tutela piena ed efficiente al cittadino che invochi la riparazione di un torto, nell'ottica della prevalenza dell'interesse pubblico e nella consapevolezza dell'adempimento della funzione affidata.

La Costituzione, in particolare l'art. 125, dà espresso risalto al giudice amministrativo, dinanzi al quale possono essere impugnati tutti i provvedimenti del potere pubblico.

Il contenzioso amministrativo è quindi un contenzioso speciale, che attiene essenzialmente al rapporto tra il cittadino ed il potere pubblico, per cui al giudice spetta il difficile compito di trovare il giusto equilibrio tra il sindacato ed il controllo, evitando qualsiasi commistione di ruoli e di sconfinare nel merito delle decisioni amministrative.

Quale giudice speciale perchè giudice ordinario del legittimo esercizio del potere pubblico, il giudice amministrativo, pur tenendo presente soprattutto a livello socio-politico una certa fisiologica insofferenza verso il controllo giurisdizionale da parte del potere pubblico – per il quale talvolta diviene l'ostacolo verso la realizzazione degli obiettivi – non può che essere l'interprete imparziale delle leggi, senza indulgere al formalismo e avversare, nella cura degli aspetti sostanziali, ogni illegittimità dell'azione della PA, cercando di curarne la patologia senza demolirne le funzioni e fornendo indirizzi per migliorarne l'esercizio.

E' quindi evidente che egli è tutt'altro che un burocrate - anche se è il primo impiegato dello Stato, al servizio del Popolo Italiano in nome del quale pronuncia le sue decisioni – perché il suo agire non è affatto improntato alla pedanteria ovvero al formalismo.

La verità è che il contesto sociopolitico è profondamente mutato, nel senso che le dinamiche pubblicistiche sulle quali interviene il GA non si esauriscono più nella tradizionale dialettica tra autorità e libertà ma tendenzialmente si sviluppano alla ricerca di un equilibrio nel rapporto plurale tra poteri pubblici, poteri dei privati, autonomia, sussidiarietà, mercato, concorrenza.

Al riguardo il tema più delicato è senz'altro quello della incidenza delle decisioni del GA sulle performance dell'economia.

In particolare, le campagne mediatiche, più o meno indirizzate e strumentali, ogni tanto ripetono a mò di assioma che il giudice amministrativo avrebbe effetti negativi e quantitativamente rilevanti sulla crescita del Paese, partendo dalla constatazione che interviene sull'azione della pubblica amministrazione nel suo complesso, che fa da contesto all'attività d'impresa.

Al di là delle faziosità, il giudizio sul valore e ruolo del giudice amministrativo dipende dalla formazione culturale: il mondo della riflessione giuridica non può che privilegiare la garanzia dei diritti del cittadino laddove l'economista ha riguardo soprattutto alla promozione dello sviluppo ad ogni costo.

Sicchè giustizia amministrativa ed economia rischiano di non intendersi e di parlare linguaggi diversi.

Sul piano concettuale tale contrapposizione non esiste, atteso che l'esercizio del potere pubblico nei confronti dei cittadini è limitato entro i confini delineati dalla legge, la cui tutela è affidata al giudice amministrativo.

Sul piano concreto, l'affermazione del rapporto diretto fra la lamentata decrescita economica e le decisioni del giudice amministrativo non trova alcun fondamento né alcun supporto probatorio.

In particolare si tenga conto che per i servizi e le forniture l'appalto viene comunque eseguito in proroga dal gestore/fornitore

uscente, mentre per le opere pubbliche - a prescindere che la normativa consente al giudice di far prevalere l'interesse pubblico alla rapida realizzazione dell'opera, concedendo al concorrente illegittimamente pretermesso solo il risarcimento per equivalente - il ritardo nell'aggiudicazione, a tutto concedere, non comporta il venir meno dell'effetto favorevole sul prodotto interno lordo ma tutt'al più un lieve differimento, tenuto conto che gli effetti sul pil si verificano nel momento in cui iniziano i pagamenti per gli stati d'avanzamento lavori e non certo al momento dell'aggiudicazione o della stipula.

Si tratta quindi di trovare un adeguato bilanciamento tra l'esigenza di assicurare una piena ed effettiva tutela degli interessi particolari e collettivi (ad es. la protezione del paesaggio o dell'ambiente) e quella di garantire un'azione pubblica certa e spedita, a tutela della competitività del sistema economico, della stabilità finanziaria, dello sviluppo infrastrutturale del Paese.

Nell'individuazione di questo equilibrio bisogna tenere conto che le modalità con cui l'azione pubblica può realizzarsi (ad esempio, in merito alla rapidità d'intervento), differisce nei diversi settori, potendosi richiedere soluzioni differenziate nei diversi contesti.

Il sindacato del giudice amministrativo sull'esercizio dei poteri è peraltro quanto mai opportuno: un'autorità che non fosse sottoposta al vaglio di legittimità del giudice sarebbe certamente

più censurabile e più debole, innanzitutto nella sua autorevolezza e credibilità verso gli operatori.

La necessità di un sindacato si pone quindi prima di tutto a garanzia della stessa autorità e dell'accettabilità delle sue decisioni, oltre che naturalmente a tutela dei soggetti che di quelle decisioni sono destinatari.

Il sindacato del giudice amministrativo si palesa peraltro alquanto complesso perché assomma le succitate difficoltà insite nel giudicare con quelle connesse con il canone di contemperamento di cui sopra e con la conoscenza di norme e materie specialistiche.

Per quanto concerne i limiti entro i quali tale sindacato può svolgersi e dei rimedi che al giudice è consentito attivare, va osservato che il vaglio del giudice può essere più o meno ampio - sostanziandosi in vari livelli sulle scelte discrezionali adottate dall'amministrazione – e può comportare, oltre al tradizionale annullamento dei provvedimenti, la possibilità di ottenere dall'amministrazione il risarcimento dei danni (sono passati ormai ventuno anni dalla storica pronuncia del 22 luglio 1999, n. 500 delle SS.UU. della Cassazione, che con una rilettura dell'art. 2043 c.c. ha infranto il muro della irrisarcibilità del danno derivante da lesione dell'interesse legittimo).

Tutte queste questioni hanno assunto specifica rilevanza a seguito del processo di integrazione europea.

In questo quadro d'insieme, il ruolo che il sistema affida al giudice amministrativo non può che essere, piaccia o meno, quello di GIUDICE dell'esercizio del potere amministrativo e quindi di tutore nei suoi confronti delle garanzie dei cittadini, sulla base della Costituzione, delle leggi e del diritto europeo.

Questa funzione non può che essere svolta sulla base delle predette norme – da interpretare in maniera equilibrata ed imparziale – e senza aree di esenzione salvo quelle attinenti al merito della scelta discrezionale dell'Amministrazione, in quanto il giudice non sceglie ma valuta la legittimità di scelte che la legge rimette all'amministrazione.

Al riguardo si invoca la capacità del "sistema giustizia" di assicurare tempestività delle decisioni e uniformità di interpretazione delle norme che gli operatori si trovano a dover applicare.

Se sul primo profilo non vi possono essere dubbi, personalmente ho molte perplessità sul secondo profilo, che secondo me risente dell'equivoco sull'invocata nozione di certezza del diritto, che se può essere inteso dagli operatori economici come parametro di orientamento delle scelte di investimento e di valutazione degli scenari di rischio non può assurgere a criterio vincolante per il difficile mestiere di giudicare, perlomeno nel nostro sistema che, a differenza di quelli anglosassoni dove impera il common law, non conosce appunto l'imperatività ma solo l'importanza del precedente giurisprudenziale.

La certezza deve riguardare il diritto - cioè le norme - mentre la prevedibilità delle decisioni è un assioma che mal si concilia con il giudicare.

Le norme vanno interpretate ed applicate al singolo caso concreto, che può essere diverso da quello già deciso.

La decisione quindi deve essere lineare – in primis con la logica ma senz'altro anche con i precedenti – ragionata, argomentata, motivata, ma non certa, altrimenti ci troveremmo di fronte ad un'attività diversa da quella del giudicare.

Del resto se si pensa che di solito le soluzioni di merito sono semplicemente due – accoglie o respinge – ci si può agevolmente rendere conto che forse l'assioma cela un falso problema e che il vero intento rimane quello di evitare il giudizio.

Se poi si propugna una sorta di giustizia artificiale, dove sarebbe un computer a decidere la controversia sulla base delle precedenti risoluzioni, allora siamo di fronte ad un altro concetto di giustizia e di processo!

Si tratta pertanto di mettersi d'accordo su cosa intendere per "giustizia".

Se ognuno si rifà alla propria esperienza ed alle proprie concezioni, sul piano teorico sarà in grado di fornirne una definizione più o meno idealistica e ci saranno tante giustizie soggettive.

Tuttavia, passando al piano concreto, non potrà che convenirsi che, in disparte la malafede, in definitiva ciascuno riterrà di avere avuto giustizia solo quando è stata condivisa la sua pretesa.

Ma la "Giustizia" – con la G maiuscola – non può consistere, parafrasando gli stratagemmi di Schopenauer, nell'ottenere ragione!!!

Ius viene da "Ia" cioè Dio, "Padre", che è colui che dà la soluzione.

La giustizia – quella vera ed oggettiva – è solo quella divina - per chi crede – per tutti gli altri mi sembra che l'unica definizione accettabile è quella per la quale la giustizia….. è la minore ingiustizia possibile!

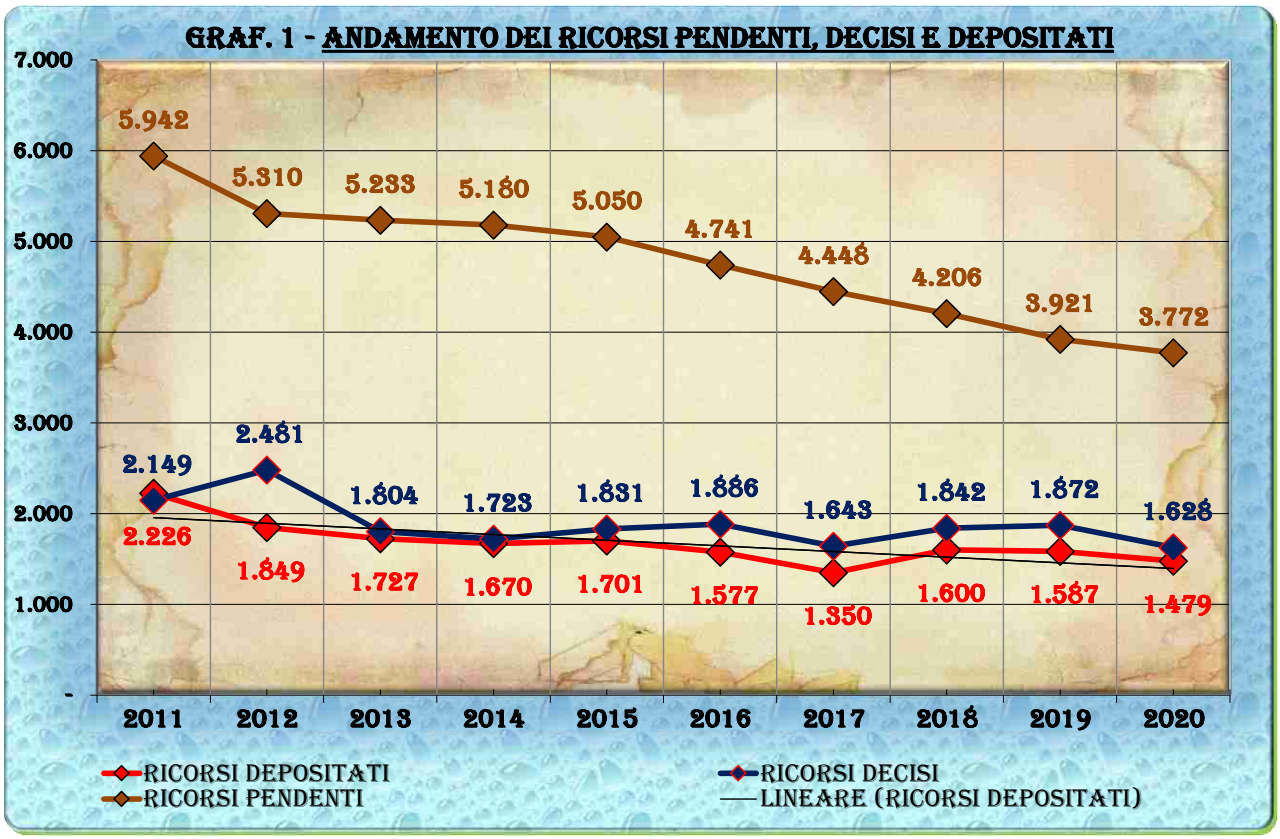
Grato della paziente attenzione, concludo assicurando che il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia continuerà ad essere, come è sempre stato, al servizio dei cittadini e quindi della Giustizia e con l'auspicio, ma anche la convinzione, di poter fare ancora meglio e di più nel futuro.

FORMULA DI RITO

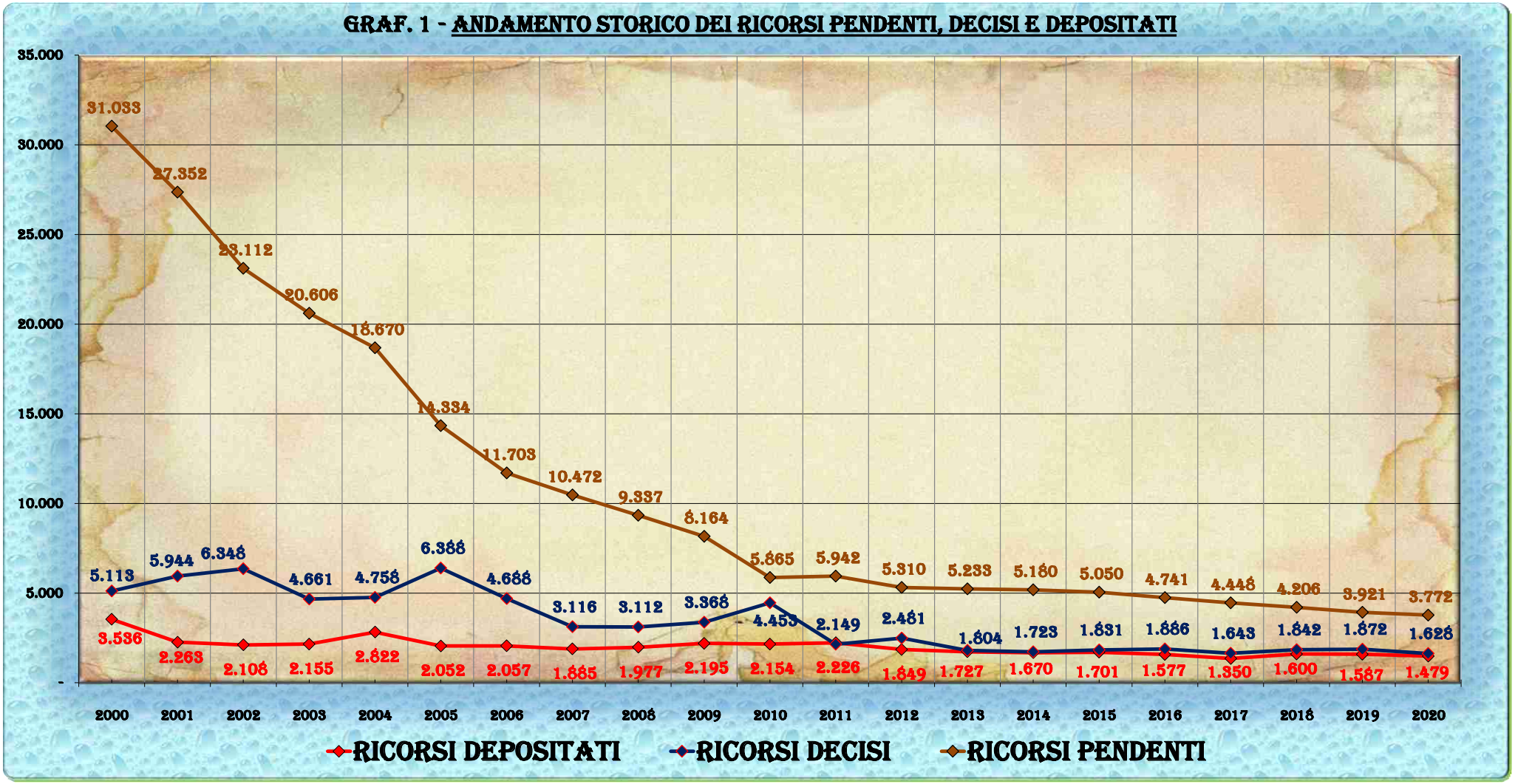
NEL NOME DEL POPOLO ITALIANO E PUGLIESE DICHIARO UFFICIALMENTE APERTO L'ANNO GIUDIZIARIO 2021

Tav.1 - STATISTICA GENERALE STORICA

ANNO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RICORSI DEPOSITATI	2.226	1.849	1.727	1.670	1.701	1.577	1.350	1.600	1.587	1.479
PERCENTUALE RISPETTO ALL'ANNO PRECEDENTE DEI RICORSI DEPOSITATI	*3,3%*	*-16,9%*	*-6,6%*	*-3,3%*	*1,9%*	*-7,3%*	*-14,4%*	*18,5%*	*-0,8%*	*-6,8%*
RICORSI DECISI	2.149	2.481	1.804	1.723	1.831	1.886	1.643	1.842	1.872	1.628
PERCENTUALE RISPETTO ALL'ANNO PRECEDENTE DEI RICORSI DECISI	*-51,7%*	*15,4%*	*-27,3%*	*-4,5%*	*6,3%*	*3,0%*	*-12,9%*	*12,1%*	*1,6%*	*-13,0%*
DIFFERENZA TRA RICORSI DEPOSITATI E RICORSI DECISI	77	-632	-77	-53	- 130	- 309	- 293	- 242	- 285	- 149
PERCENTUALE TRA RICORSI DEPOSITATI E RICORSI DECISI	*3,6%*	*-25,5%*	*-4,3%*	*-3,1%*	*-7,1%*	*-16,4%*	*-17,8%*	*-13,1%*	*-15,2%*	*-9,2%*
RICORSI PENDENTI	5.942	5.310	5.233	5.180	5.050	4.741	4.448	4.206	3.921	3.772
PERCENTUALE SMALTIMENTO ARRETRATO	*-1,3%*	*10,6%*	*1,5%*	*1,0%*	*2,5%*	*6,1%*	*6,2%*	*5,4%*	*6,8%*	*3,8%*

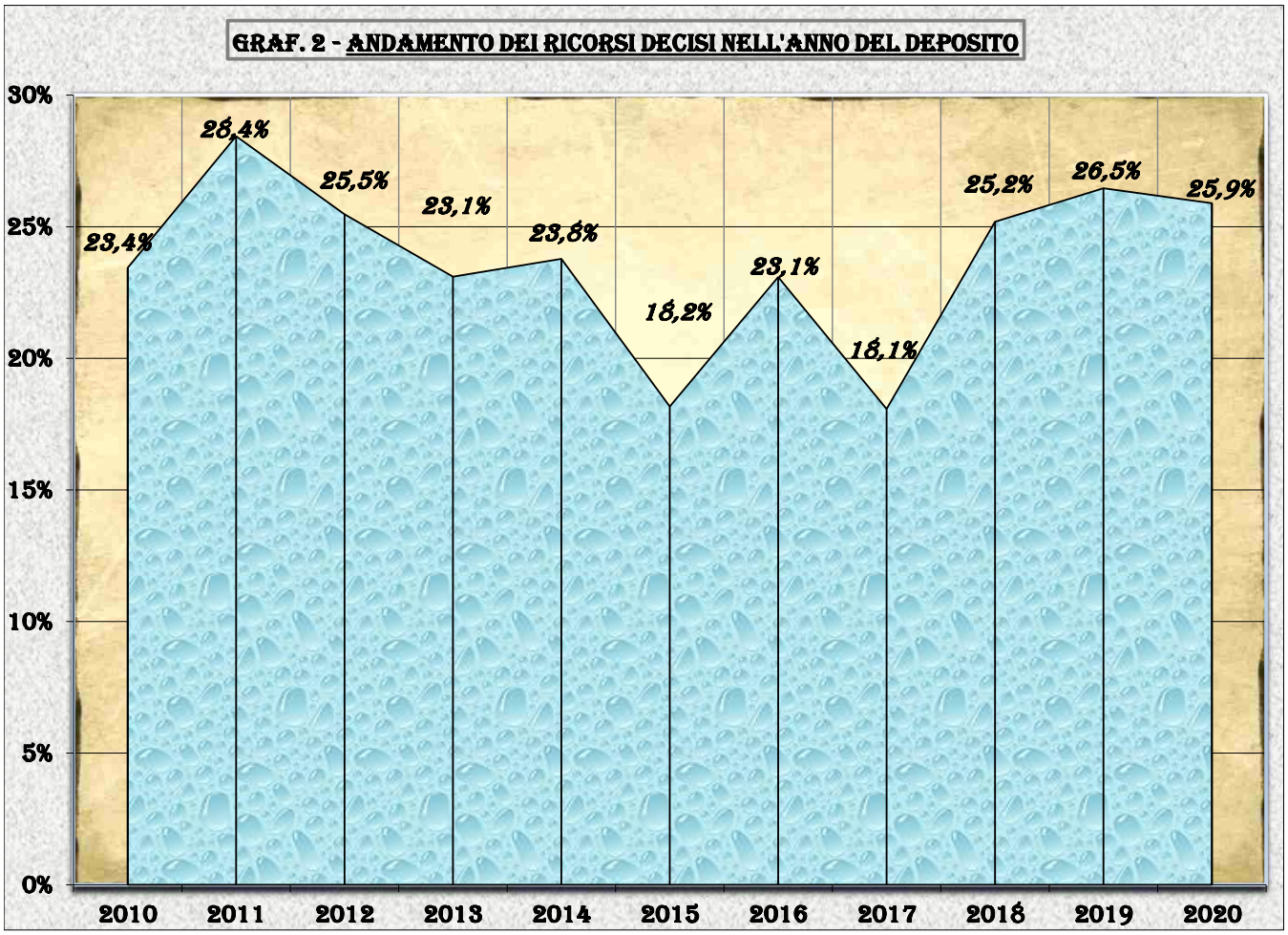


GRAF. 1 - ANDAMENTO STORICO DEI RICORSI PENDENTI, DECISI E DEPOSITATI



TAV. 2 - RICORSI DECISI NELL'ANNO DEL DEPOSITO

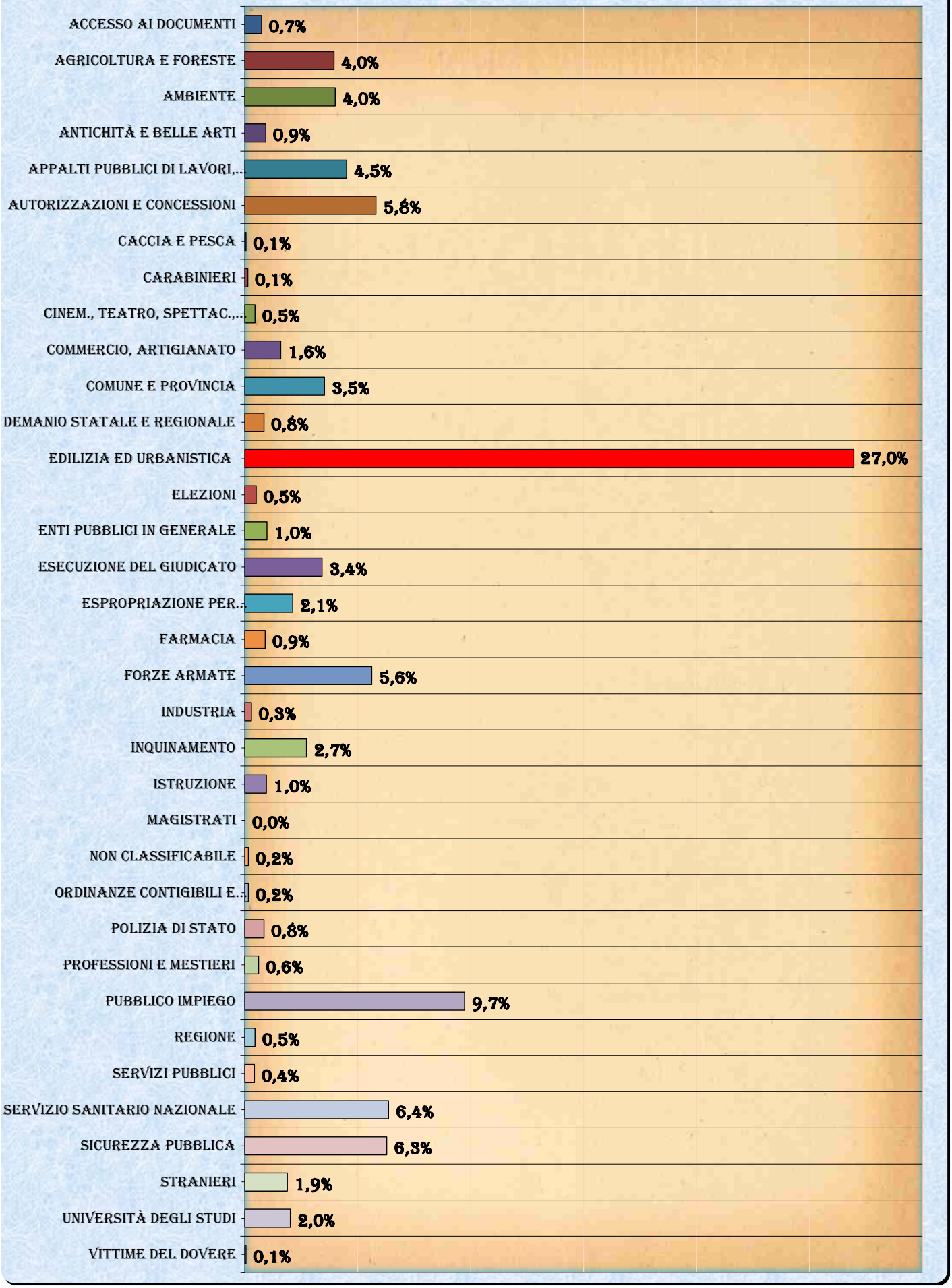
ANNO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RICORSI DEPOSITATI	2.154	2.226	1.849	1.727	1.670	1.701	1.577	1.350	1.600	1.587	1.479
RICORSI DECISI NELL'ANNO DEL DEPOSITO	505	633	471	399	397	309	364	244	403	420	383
% RICORSI DECISI NELL'ANNO DEL DEPOSITO	*23,4%*	*28,4%*	*25,5%*	*23,1%*	*23,8%*	*18,2%*	*23,1%*	*18,1%*	*25,2%*	*26,5%*	*25,9%*



TAV. 3 - RICORSI PENDENTI, DEPOSITATI E DECISI DISTINTI PER MATERIA

RICORSI IN MATERIA DI:	RICORSI PENDENTI AL 31/12/2019	RICORSI DEPOSITATI NEL 2020	% RISORSI DEPOSITATI DISTINTI PER MATERIA	RICORSI DECISI NEL 2020	RICORSI PENDENTI AL 31/12/2020	% RICORSI PENDENTI DISTINTI PER MATERIA
ACCESSO AI DOCUMENTI	25	46	3,1%	43	28	0,7%
AGRICOLTURA E FORESTE	163	79	5,3%	93	149	4,0%
AMBIENTE	164	37	2,5%	50	151	4,0%
ANTICHITÀ E BELLE ARTI	41	8	0,5%	14	35	0,9%
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	185	178	12,0%	193	170	4,5%
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	212	77	5,2%	70	219	5,8%
CACCIA E PESCA	8	1	0,1%	7	2	0,1%
CARABINIERI	6	0	0,0%	1	5	0,1%
CINEM., TEATRO, SPETTAC., SPORT E TURISMO	14	7	0,5%	4	17	0,5%
COMMERCIO, ARTIGIANATO	59	15	1,0%	14	60	1,6%
COMUNE E PROVINCIA	125	59	4,0%	51	133	3,5%
DEMANIO STATALE E REGIONALE	35	4	0,3%	7	32	0,8%
EDILIZIA ED URBANISTICA	1.119	225	15,2%	327	1.017	27,0%
ELEZIONI	6	15	1,0%	2	19	0,5%
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	39	4	0,3%	6	37	1,0%
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	158	193	13,0%	222	129	3,4%
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ	108	12	0,8%	40	80	2,1%
FARMACIA	37	5	0,3%	8	34	0,9%
FORZE ARMATE	216	49	3,3%	53	212	5,6%
INDUSTRIA	14	3	0,2%	6	11	0,3%
INQUINAMENTO	80	37	2,5%	14	103	2,7%
ISTRUZIONE	28	17	1,1%	9	36	1,0%
MAGISTRATI	0	0	0,0%	0	0	0,0%
NON CLASSIFICABILE	6	0	0,0%	0	6	0,2%
ORDINANZE CONTIGIBILI E URGENTI	4	4	0,3%	2	6	0,2%
POLIZIA DI STATO	36	5	0,3%	9	32	0,8%
PROFESSIONI E MESTIERI	27	14	0,9%	18	23	0,6%
PUBBLICO IMPIEGO	306	181	12,2%	120	367	9,7%
REGIONE	14	4	0,3%	1	17	0,5%
SERVIZI PUBBLICI	15	3	0,2%	2	16	0,4%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	294	48	3,2%	102	240	6,4%
SICUREZZA PUBBLICA	237	77	5,2%	77	237	6,3%
STRANIERI	74	29	2,0%	32	71	1,9%
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI	63	43	2,9%	30	76	2,0%
VITTIME DEL DOVERE	3	0	0,0%	1	2	0,1%
TOTALE	**3.921**	**1.479**		**1.628**	**3.772**	

GRAF. 3 - RICORSI PENDENTI AL 31/12/2020 DISTINTI PER MATERIA



TAV. 4 -DOMANDE PRESENTATE

RICORSI

	PRIMA SEZIONE			SECONDA SEZIONE			TERZA SEZIONE			TOTALE			
ANNO	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	% RISPETTO ANNO PRECED.
ASSEGNATI ALLA SEZIONE	554	649	644	554	434	380	493	504	455	1.601	1.587	1.479	-6,8%
% ASSEGNATI ALLA SEZIONE SUL TOTALE	34,6%	40,9%	43,5%	34,6%	27,3%	25,7%	30,8%	31,8%	30,8%				
DI CUI CON SOSPENSIVA	247	341	336	283	299	201	271	201	273	801	841	810	-3,7%
% CON SOSPENSIVA SUL TOTALE DEI RICORSI CON SOSPENSIVA	30,8%	40,5%	41,5%	35,3%	35,6%	24,8%	33,8%	23,9%	33,7%				

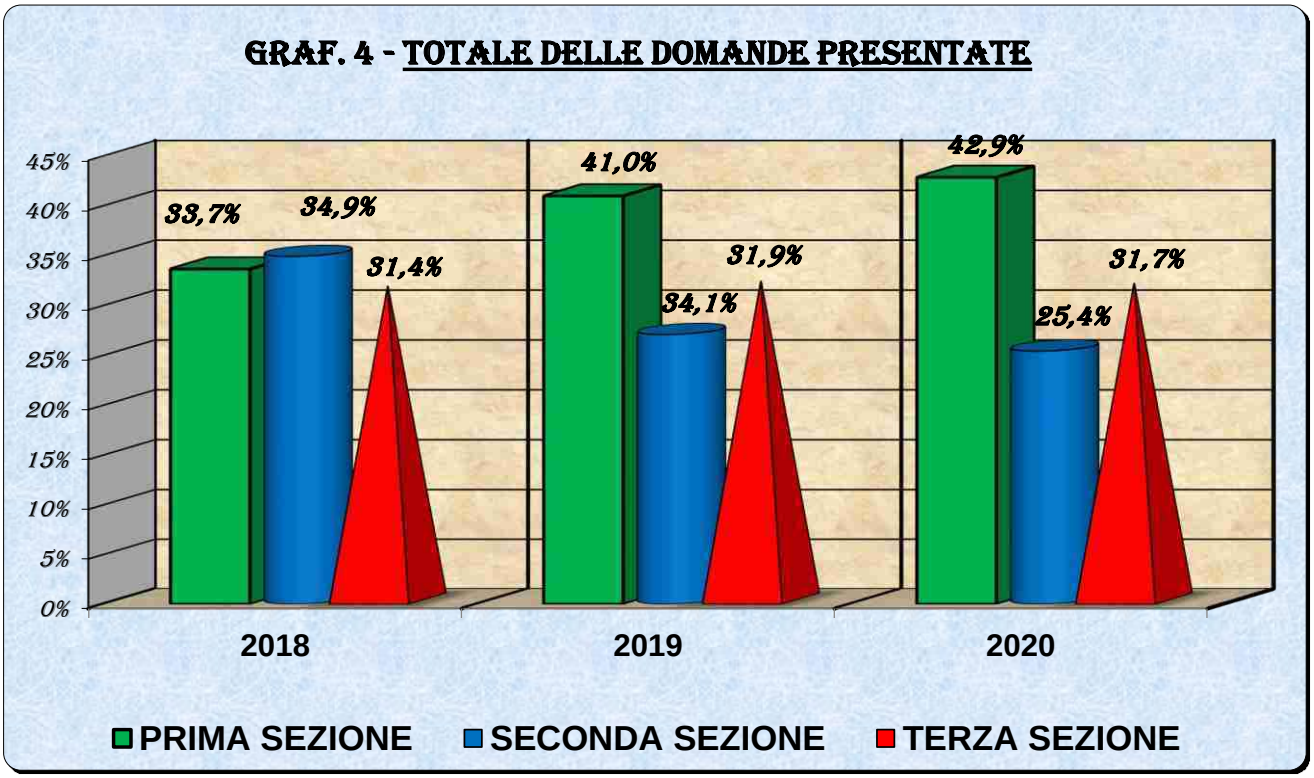
MOTIVI AGGIUNTI

	PRIMA SEZIONE			SECONDA SEZIONE			TERZA SEZIONE			TOTALE			
ANNO	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	% RISPETTO ANNO PRECED.
ASSEGNATI ALLA SEZIONE	79	118	130	104	73	76	89	96	107	272	287	313	9,1%
% ASSEGNATI ALLA SEZIONE SUL TOTALE	29,0%	41,1%	41,5%	38%	25,4%	24,3%	33%	33,4%	34,2%				
DI CUI CON SOSPENSIVA	32	59	61	68	37	28	46	65	61	141	161	150	-6,8%
% CON SOSPENSIVA SUL TOTALE DEI MOTIVI AGGIUNTI CON SOSPENSIVA	12,0%	36,6%	40,7%	44,7%	23,0%	18,7%	32,6%	40,4%	40,7%				

RICORSI INCIDENTALI

	PRIMA SEZIONE			SECONDA SEZIONE			TERZA SEZIONE			TOTALE			
ANNO	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	% RISPETTO ANNO PRECED.
ASSEGNATI ALLA SEZIONE	12	20	10	11	13	9	20	13	18	43	46	37	-19,6%
% ASSEGNATI ALLA SEZIONE SUL TOTALE	27,9%	43,5%	27,0%	26%	28,3%	24,3%	47%	28,3%	48,6%				

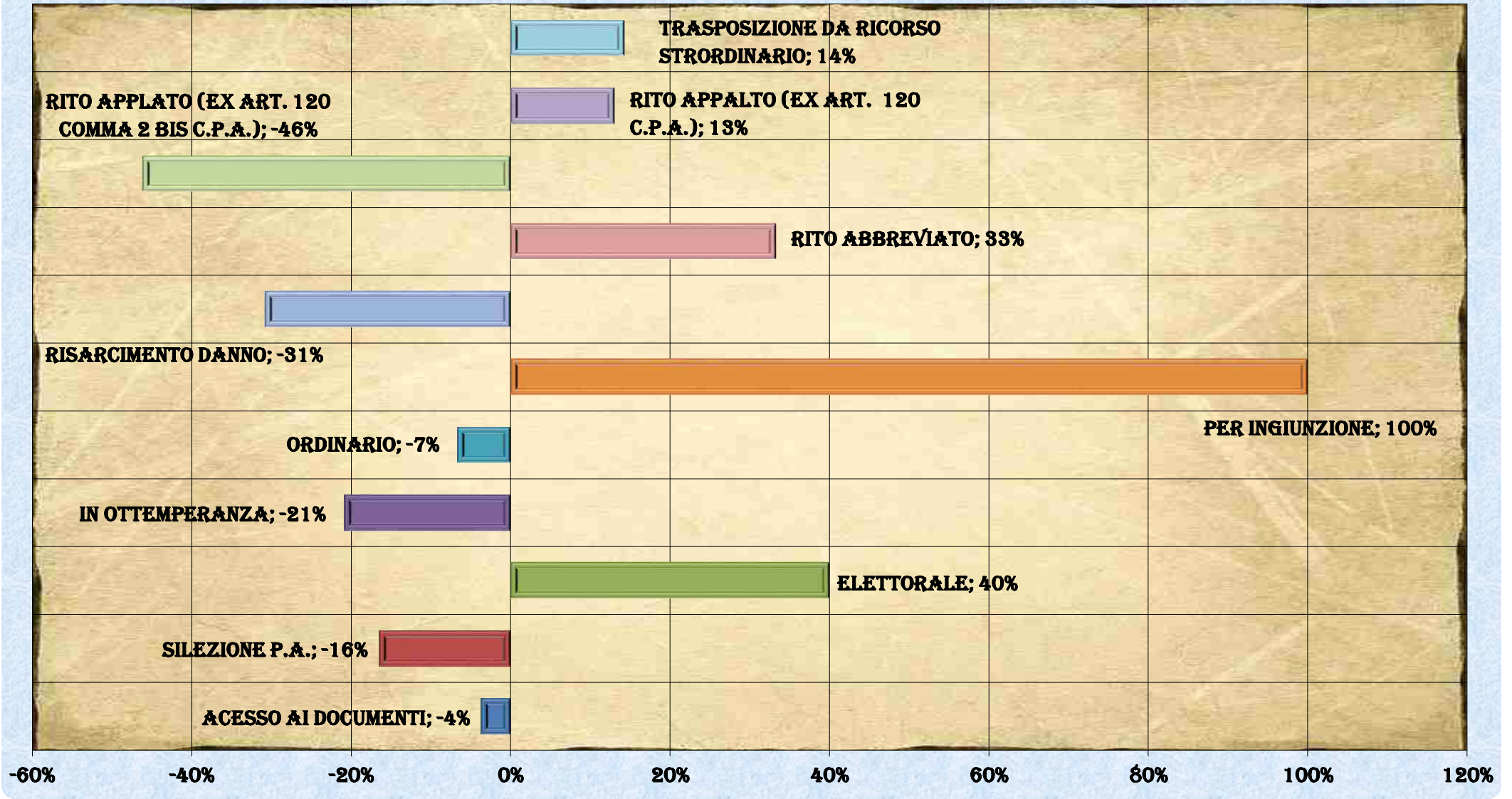
TOTALE DOMANDE PRESENTATE (RICORSI + MOTIVI AGGIUNTI + RICORSI INCIDENTALI)													
	PRIMA SEZIONE			SECONDA SEZIONE			TERZA SEZIONE			TOTALE			
ANNO	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	% RISPETTO ANNO PRECED.
ASSEGNATI ALLA SEZIONE	645	787	784	669	520	465	602	613	580	1.916	1.920	1.829	-4,7%
% ASSEGNATI ALLA SEZIONE SUL TOTALE	33,7%	41,0%	42,9%	34,9%	27,1%	25,4%	31,4%	31,9%	31,7%				
DI CUI CON SOSPENSIVA	279	400	397	346	336	229	317	266	334	942	1002	960	-4,2%
% CON SOSPENSIVA SUL TOTALE CON SOSPENSIVA	29,6%	39,9%	41,4%	36,7%	33,5%	23,9%	33,7%	26,5%	34,8%				



TAV. 5 - RICORSI DEPOSITATI DISTINTI PER TIPOLOGIA

TIPLOGIA RICORSO	PRIMA SEZIONE				SECONDA SEZIONE				TERZA SEZIONE				TOTALE			
	2018	2019	2020	% RISPETTO AL 2019	2018	2019	2020	% RISPETTO AL 2019	2018	2019	2020	% RISPETTO AL 2019	2018	2019	2020	% RISPETTO AL 2019
ACESSO AI DOCUMENTI	44	53	51	-4%	-	-			-	1	1	0%	44	54	52	-4%
SILEZIONE P.A.	10	20	22	10%	14	28	17	-39%	42	31	27	-13%	66	79	66	-16%
ELETTORALE	-	-	-		5	-	-		-	10	14	40%	5	10	14	40%
IN OTTEMPERANZA	141	108	106	-2%	144	120	71	-41%	17	16	16	0%	302	244	193	-21%
ORDINARIO	289	372	400	8%	297	224	205	-8%	333	381	307	-19%	918	977	912	-7%
PER INGIUNZIONE	1	4	4	0%		1	4	300%	-	2	6	200%	1	7	14	100%
RISARCIMENTO DANNO	1	7	2	-71%	8	2	4	100%	12	4	3	-25%	21	13	9	-31%
RITO ABBREVIATO	3	-	-		1	-	-		4	3	4	33%	8	3	4	33%
RITO APPLATO (EX ART. 120 COMMA 2 BIS C.P.A.)	11	7	2	-71%	14	3	3	0%	23	3	2	-33%	48	13	7	-46%
RITO APPALTO (EX ART. 120 C.P.A.)	42	59	44	-25%	55	47	65	38%	41	32	47	47%	138	138	156	13%
TRASPOSIZIONE DA RICORSO STRORDINARIO	5	11	9	-18%	14	8	9	13%	13	16	22	38%	32	35	40	14%
OPPOSIZIONE DI TERZO (EX ARTT. 108 E 109 C.P.A.)		-				-			2	-	1		2	-	1	
REVOCAZIONE (EX ARTT.106 E 107 C.P.A.)		-			1	-			1	-			2	-	-	
RIASSUNZIONE PER INCOPENENZA (EX ARTT.15 CO.4 E 16 CO.3. C.P.A.)	6	8	3	-63%	1	1	2	100%		2	4	100%	7	11	9	-18%
DOMANDA DI ACCERTAMENTO NULLITA' (EX ART.31 CO.4 C.P.A.)	1		1						5	3	1	-67%	6	3	2	-33%
TOTALE	554	649	644	-1%	554	434	380	-12%	493	504	455	-10%	1.600	1.587	1.479	-0,8%

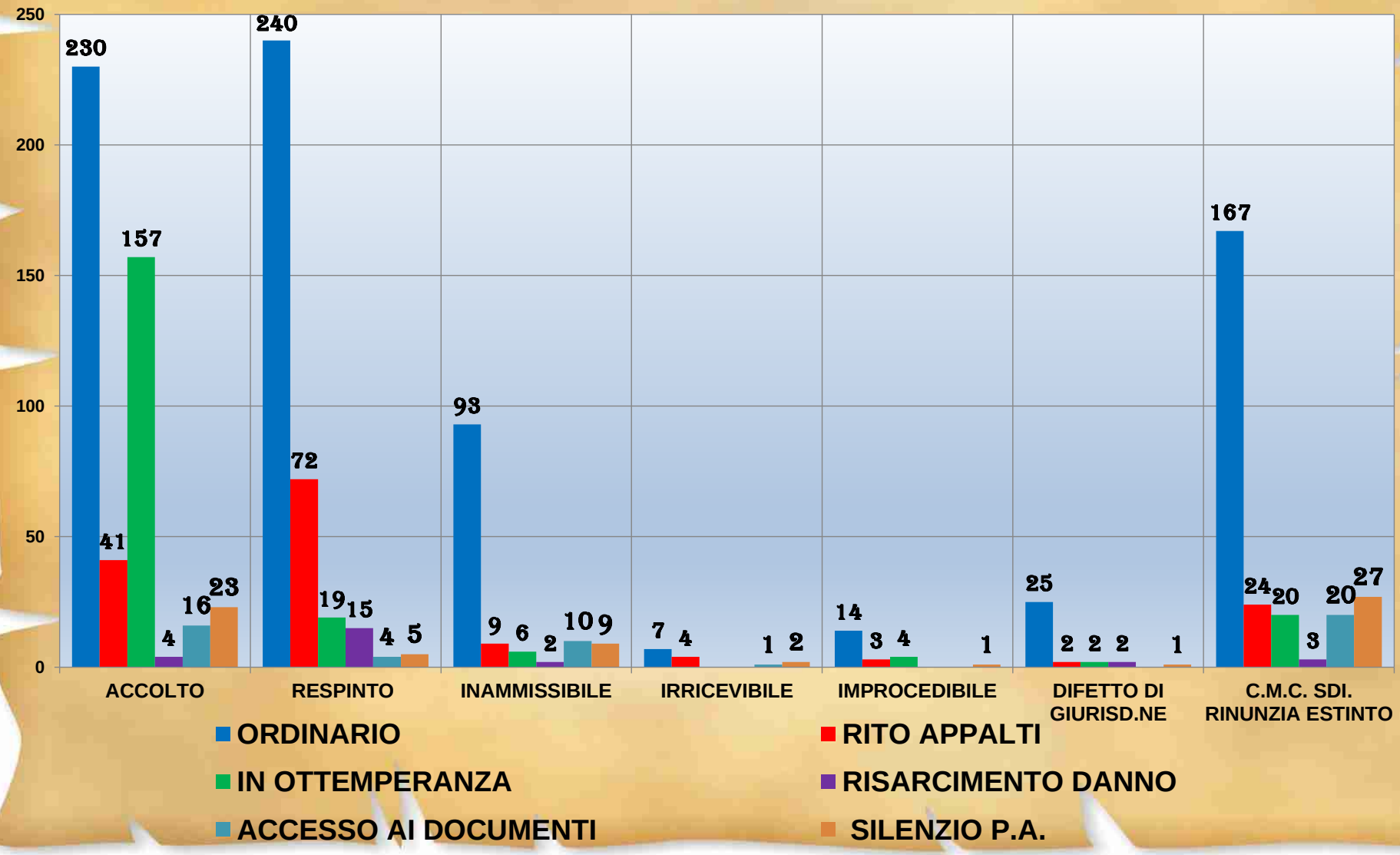
GRAF. 5 - DIFFERENZA PERCENTUALE DEI RICORSI DISTINTI PER TIPOLOGIA RISPETTO ALL'ANNO PRECEDENTE



TAV. 6 - ESITI SENTENZE DISTINTI PER TIPOLOGIA RICORSO

TIPOLOGIA RICORSO	ACCOLTO	RESPINTO	INAMMISSIBILE	IRRICEVIBILE	IMPROCEDIBILE	DIFETTO DI GIURISD.NE	C.M.C. SDI. RINUNZIA ESTINTO	TOTALE	% RISPETTO AL TOTALE
ACCESSO AI DOCUMENTI	16	4	10	1			20	51	3,8%
SILENZIO P.A.	23	5	9	2	1	1	27	68	5,1%
ELETTORALE		1					1	2	0,2%
IN OTTEMPERANZA	157	19	6		4	2	20	208	15,6%
ORDINARIO	230	240	93	7	14	25	167	776	58,3%
PER INGIUNZIONE	1	1						2	0,2%
RISARCIMENTO DANNO	4	15	2			2	3	26	2,0%
RITO ABBREVIATO	4	7	3			4	4	22	1,7%
RITO APPALTI	41	72	9	4	3	2	24	155	11,6%
TRASPOSIZIONE DA RICORSO STRAORDINARIO	2	4	7	1		1	6	21	1,6%
TOTALE	478	368	139	15	22	37	272	1.331	

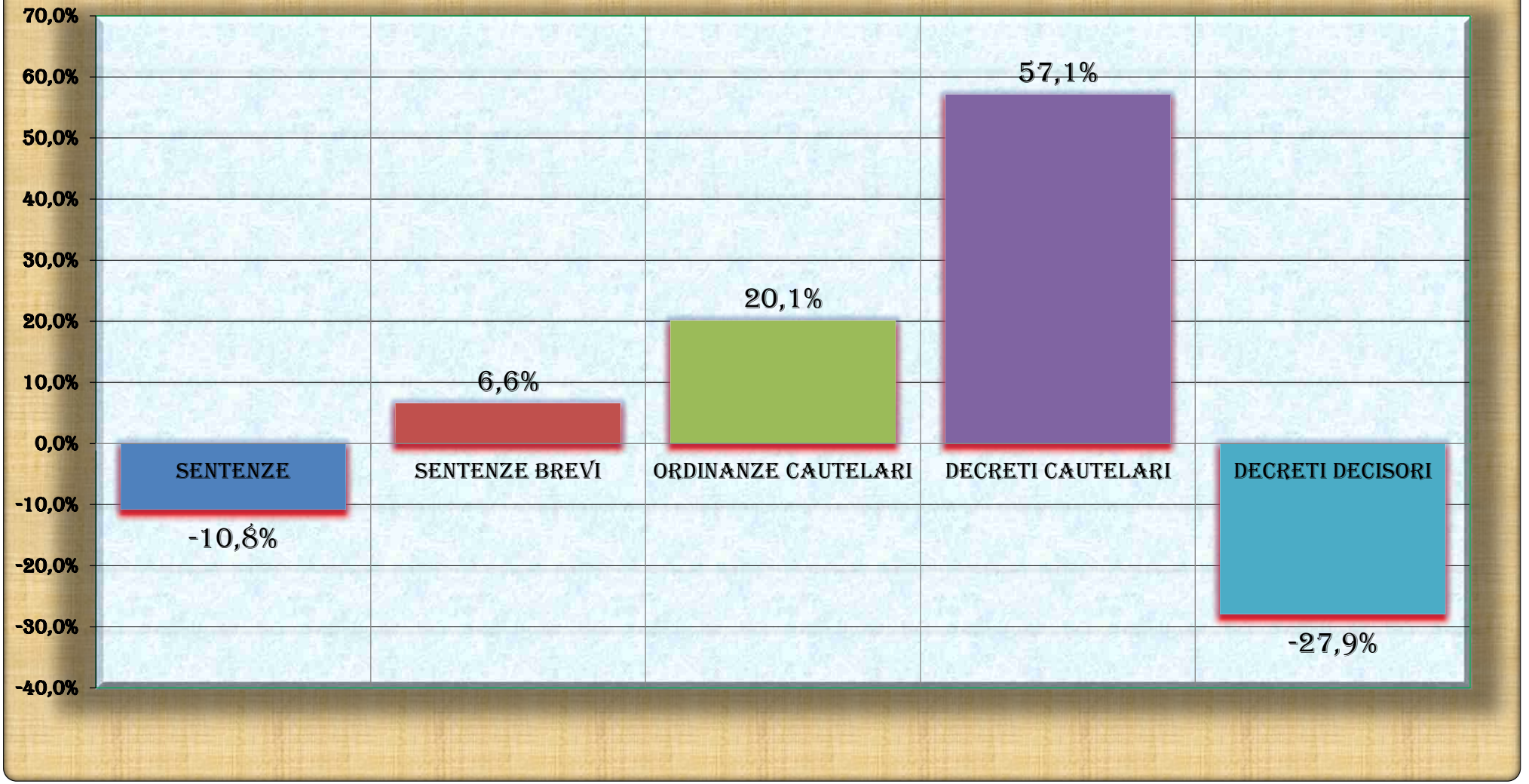
GRAF. 6 - ESITI SENTENZE SU ALCUNE MATERIE



TAV. 7 - PROVVEDIMENTI PUBBLICATI

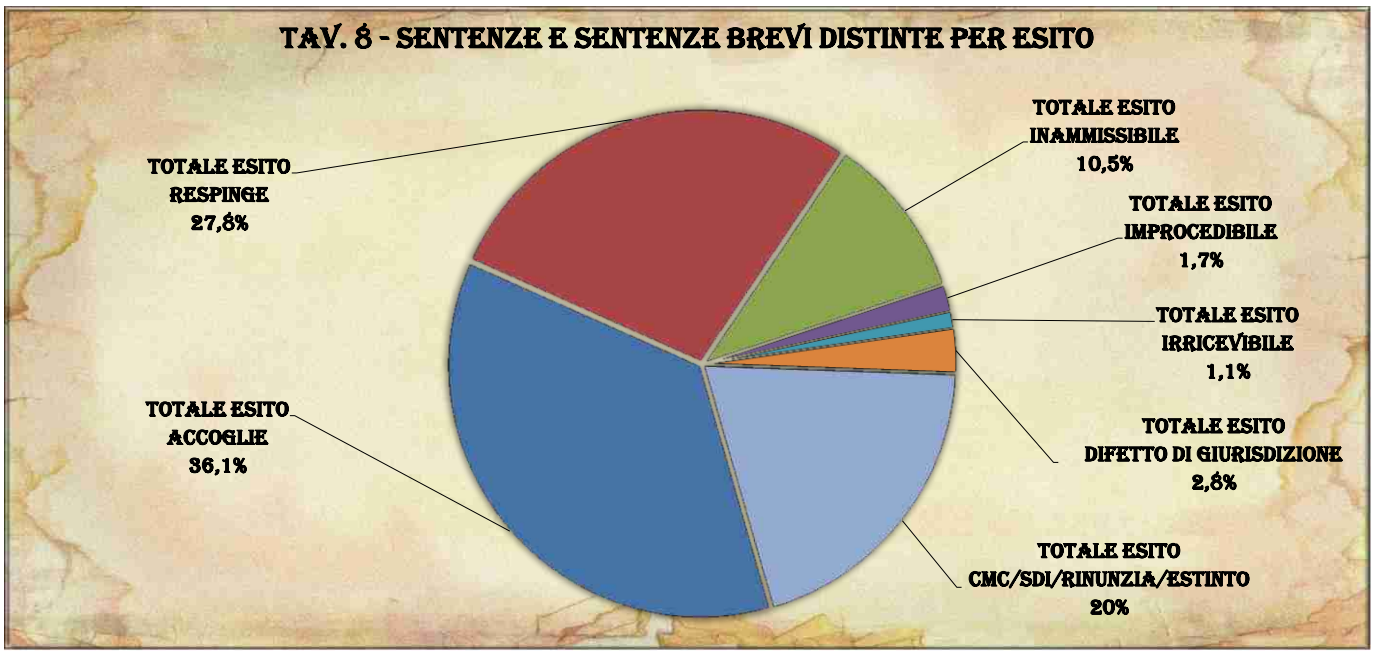
TIPOLOGIA PROVVEDIMENTI	PRIMA SEZIONE				SECONDA SEZIONE				TERZA SEZIONE				TOTALE			
	2018	2019	2020	% RISPETTO ANNO PRECED.	2018	2019	2020	% RISPETTO ANNO PRECED.	2018	2019	2020	% RISPETTO ANNO PRECED.	2018	2019	2020	% RISPETTO ANNO PRECED.
SENTENZE	490	517	407	-21,3%	414	480	320	-33,3%	339	274	407	48,5%	1.243	1.271	1.134	-10,8%
SENTENZE BREVI	71	73	75	2,7%	42	94	59	-37,2%	35	44	63	43,2%	148	211	197	-6,6%
TOTALE SENTENZE	561	590	482	-18,3%	456	574	379	-34,0%	374	318	470	47,8%	1.391	1.482	1.331	-10,2%
% SENTENZE DI SEZIONE SUL TOTALE	40,3%	39,8%	36,2%		32,8%	38,7%	28,5%		26,9%	21,5%	35,3%					
ORDINANZE CAUTELARI	111	178	266	49,4%	178	89	120	34,8%	129	211	188	-10,9%	418	478	574	20,1%
DECRETI CAUTELARI	8	43	105	144,2%	58	39	66	69,2%	24	42	61	45,2%	90	124	232	87,1%
TOTALE PROVV. CAUTELARI	119	221	371	67,9%	236	128	186	45,3%	153	253	249	-1,6%	508	602	806	33,9%
% PROVV.CAUTELARI DI SEZIONE SUL TOTALE	23,43%	36,7%			46,46%	21,3%			30,12%	42,0%						
ORDINANZE COLLEGIALI	74	74	105	41,9%	69	53	91	71,7%	123	116	159	37,1%	266	243	355	46,1%
% ORD.COLLEGIALI DI SEZIONE SUL TOTALE	27,82%	30,45%	29,6%		25,94%	21,81%	25,6%		46,24%	47,74%	44,8%					
DECRETI DECISORI	84	112	37	-67,0%	187	105	89	-15,2%	102	98	101	3,1%	373	315	227	-27,9%
ORDINANZE PRESIDENZIALI	1	1			45	14	3		3	3	0		49	18	3	
DECRETI INGIUNTIVI		3	6			1	4			2	5		0	6	15	
DECRETI COLLEGIALI	12	7	4		10	12	7		12	7	9		34	26	20	
DECRETI PRESIDENZIALI		1	16		14	4	22		15	51	64		29	56	102	
DISPOSITIVI DI SENTENZA		1	1		1	1	0			4	0		1	6	1	
DISPOSITIVI DI ORDINANZA			0				0				0		0	0	0	
GRATUITO PATROCINIO	2	4	4		22	8	5		6	13	19		30	25	28	
TOTALE PROVVEDIMENTI	853	1.014	1.026	1,2%	1.040	900	786	-12,7%	788	865	1.076	24,4%	2.681	2.779	2.888	3,9%
% PROVVEDIMENTI DI SEZIONE SUL TOTALE	31,8%	36,5%	35,5%		38,8%	32,4%	27,2%		29,4%	31,1%	37,3%					

GRAF. 7 - PROVVEDIMENTI PUBBLICATI RISPETTO ANNO PROCEDENTE



TAV. 8 - SENTENZE E SENTENZE BREVI DISTINTE PER ESITO

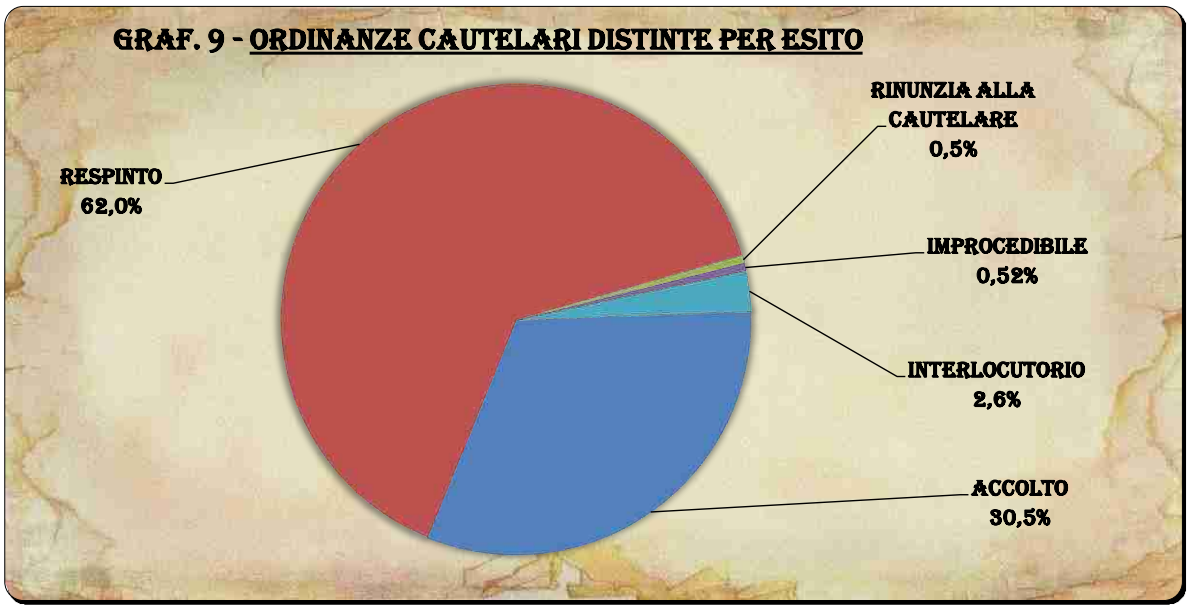
ESITO	PRIMA SEZIONE				SECONDA SEZIONE				TERZA SEZIONE				TOTALE PER TIPOLOGIA		TOTALE SENT. PER ESITO	% SUL TOTALE SENTENZE
	SENT. ORD.	SENT. BREVI	TOT. SEZ.	% SUL TOTALE SEZ.	SENT. ORD.	SENT. BREVI	TOT. SEZ.	% SUL TOTALE SEZ.	SENT. ORD.	SENT. BREVI	TOT. SEZ.	% SUL TOTALE SEZ.	TOT. SENT. ORDIN.	TOT. SENT. BREVI		
ACCOGLIE	46	15	63	13%	57	26	83	22%	122	17	139	30%	227	58	285	21,4%
ACCOGLIE RITO CAMERALE	85		85	18%	87		87	23%	21		21	4%	193		193	14,5%
TOTALE ESITO ACCOGLIE	133	15	148	31%	144	26	170	45%	143	17	160	34%	420	58	478	35,9%
RESPINGE	93	24	117	24%	78	21	99	26%	109	16	125	27%	280	61	341	25,6%
RESPINGE RITO CAMERALE	22		22	5%			0	0%	5		5	1%	27		27	2,0%
TOTALE ESITO RESPINGE	115	24	139	29%	78	21	99	26%	114	16	130	28%	307	61	368	27,6%
INAMMISSIBILE	22	9	31	6%	41	4	45	12%	24	14	38	8%	87	27	114	8,6%
INAMMISSIBILE RITO CAMERALE	18		18	4%	1		1	0%	6		6	1%	25		25	1,9%
TOTALE ESITO INAMMISSIBILE	40	9	49	10%	42	4	46	12%	30	14	44	9%	112	27	139	10,4%
IMPROCEDIBILE	4	1	5	1%	2	1	3	1%	7	2	9	2%	13	4	17	1,3%
IMPROCEDIBILE RITO CAMERLE	1		1	0%				0%	4		4	1%	5		5	0,4%
TOTALE ESITO IMPROCEDIBILE	5	1	6	1%	2	1	3	1%	11	2	13	3%	18	4	22	1,7%
IRRICEVIBILE		2	2	0%		1	1	0%	7	3	10	2%	7	6	13	1,0%
IRRICEVIBILE RITO CAMERALE	1		1	0%	1		1	0%			0	0%	2		2	0,2%
TOTALE ESITO IRRICEVIBILE	1	2	3	1%	1	1	2	1%	7	3	10	2%	9	6	15	1,1%
DIFETTO DI GIURISDIZIONE	11	8	19	4%	2	2	4	1%	4	7	11	2%	17	17	34	2,6%
DIFETTO DI GIURISDIZIONE RITO CAMERALE	1		1	0%				0%	2		2	0%	3		3	0,2%
TOTALE ESITO DIFETTO DI GIURISDIZIONE	12	8	20	4%	2	2	4	1%	6	7	13	3%	20	17	37	2,8%
CMC/ SDI/ RINUNZIA/ESTINTO	64	16	80	17%	44	4	48	13%	78	4	82	17%	186	24	210	15,8%
CMC/SDI/RINUNZIA /ESTINTO RITO CAMERALE	37		37	8%	7		7	2%	18		18	4%	62		62	4,7%
TOTALE ESITO CMC/SDI/RINUNZIA/ESTINTO	101	16	117	24%	51	4	55	15%	96	4	100	21%	248	24	272	20,4%
TOTALE SENTENZE	407	75	482		320	59	379		407	63	470		1134	197	1.331	



TAV. 9 - ORDINANZE E DECRETI CAUTELARI DISTINTI PER ESITO

ORDINANZA CAUTELARE					
ESITO	PRIMA SEZIONE	SECONDA SEZIONE	TERZA SEZIONE	TOTALE ESITI	% SUL TOTALE
ACCOLTO	45	19	111	**175**	*30,5%*
RESPINTO	206	80	70	**356**	*62,0%*
RINUNZIA ALLA CAUTELARE	-	3	-	**3**	*0,5%*
IMPROCEDIBILE	-	-	3	**3**	*0,52%*
INTERLOCUTORIO	6	8	1	**15**	*2,6%*
ALTRE	9	10	3	**22**	*3,8%*
TOTALE	**266**	**120**	**188**	**574**	

DECRETO CAUTELARE					
ESITO	PRIMA SEZIONE	SECONDA SEZIONE	TERZA SEZIONE	TOTALE ESITI	% SUL TOTALE
ACCOLTO	23	10	29	**62**	*26,7%*
RESPINTO	60	48	25	**133**	*57,3%*
INAMMISSIBILE	1	2	4	**7**	*3,0%*
FISSA CAMERA DI CONSIGIO	17	2		**19**	*8,2%*
INTERLOCUTORIO	2	1		**3**	*1,3%*
RINUNZIA AL DECRETO		2	1	**3**	*1,3%*
ALTRE	2	1	2	**5**	*2,2%*
TOTALE	**105**	**66**	**61**	**232**	



TAV. 10 - APPELLI DEPOSITATI NEL 2020

	PROVV. DI PRIMA SEZIONE	PROVV. DI SECONDA SEZIONE	PROVV. DI TERZA SEZIONE	TOTALE PROVVEDIMENTI APPELLATI
SENTENZA	129	52	93	**274**
SENTENZA BREVE	18	20	44	**82**
TOTALE PROVVEDIMENTI APPELLATI PER SEZIONE	**147**	**72**	**137**	**356**
% DI SEZIONE SUL TOTALE	*41,3%*	*20,2%*	*38,5%*	

ORDINANZA CAUTELARE	56	24	27	**107**
% DI SEZIONE SUL TOTALE	*52,3%*	*22,4%*	*25,2%*	

TAV. 11 - ESITI PROVVEDIMENTI DEL C.D.S.

DECISIONI					
ESITO	SENTENZE DI PRIMA SEZIONE	SENTENZE DI SECONDA SEZIONE	SENTENZE DI TERZA SEZIONE	TOTALE ESITI	% TIPOLOGIA ESITO SUL TOTALE
ACCOGLIE	42	25	28	95	27,9%
RESPINGE	61	67	75	203	59,5%
C.M.C. / S.D.I.	2	1	6	9	2,6%
IMPROCEDIBILE	8	5	10	23	6,7%
IRRICEVIBILE		3		3	0,9%
ESTINTO	1	1	1	1	0,3%
RINUNCIA	1	3	1	5	1,5%
INTERLOCUTORIO	1		1	2	0,6%
TOTALE	116	105	122	341	

ORDINANZE CAUTELARI EMESSE SULLE SENTENZE IMPUGNATE					
ACCOLTO	21	10	16	47	38,5%
RESPINTO	18	8	20	46	37,7%
IMPROCEDIBILE	9			9	7,4%
RINUNCIA	3	4	6	13	10,7%
INTERLOCUTORIO			1	1	0,8%
ALTRE	2		4	6	4,9%
TOTALE	53	22	47	122	

TAV. 12 - ESITI ORDINANZE CAUTELARI DEL C.D.S.

ORDINANZE CAUTELARI					
ESITO	ORDINANZE DI PRIMA SEZIONE	ORDINANZE DI SECONDA SEZIONE	ORDINANZE DI TERZA SEZIONE	TOTALE ESITI	*% TIPOLOGIA ESITO SUL TOTALE*
ACCOLTO	12	4	10	26	*23,6%*
RESPINTO	45	14	11	70	*63,6%*
IMPROCEDIBILE	1	2	2	5	*4,5%*
RINUNCIA	4		3	7	*6,4%*
ALTRO		1	1		
TOTALE	62	21	27	110	

RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA

DEL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA PUGLIA – BARI

anno 2020

A cura della
Camera Amministrativa Distrettuale degli Avvocati di Bari
19 marzo 2021

Bari, Palazzo Diana Filo della Torre
19 marzo 2021

La Camera Amministrativa Distrettuale degli Avvocati di Bari anche quest'anno è presente alla celebrazione dell'anno giudiziario e offre il proprio contributo: la rassegna di giurisprudenza frutto del lavoro di massimazione di avvocati amministrativisti.

I drammatici eventi che hanno offuscato l'ultimo anno, e che ancora turbano le vite di tutti noi, non hanno arrestato l'amministrazione della giustizia amministrativa e l'attività degli avvocati che, pur se investiti dalle non poche difficoltà del momento, hanno continuato a svolgere con dedizione, passione ed entusiasmo la funzione di assicurare l'effettività della tutela dei diritti, espressione dell'incomprimibile diritto alla difesa garantito dall'art. 24 Cost.

La Camera Amministrativa, dal canto suo, ha proseguito nella sua attività e lo testimonia anche questa pubblicazione, realizzata con l'impegno degli avvocati Alma Lucia Tarantino, Annalisa Morgese, Antonella Martellotta, Antonio L. Deramo, Bice Annalisa Pasqualone, Carlo Tangari, Domenico Curigliano, Elda Pastore, Elena Cafaro, Emilio Toma, Filippo Giorgio, Francesco Muscatello, Giacomo Sgobba, Giuseppe Ruscigno, Ignazio Lagrotta, Katrin Daniela D'Onghia, Monica Gallo, Nicola Carretta, Paolo Clemente, ai quali è rivolto il ringraziamento della Camera e mio personale.

Al Presidente, ai Presidenti delle Sezioni seconda e terza, a tutti i Magistrati e al disponibile e operoso Personale amministrativo del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia della sede di Bari il nostro augurio per un proficuo e sereno anno giudiziario, nella certezza che proseguirà il percorso di comprensione delle responsabilità che incombono, ancor più in questa contingenza emergenziale, sulla funzione difensiva, il cui completo esercizio richiede approcci agevolativi e non limitativi.

Luigi d'Ambrosio

ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

Sent. n. 1024 – 16 luglio 2020 – Pres. Scafuri, Est. Allegretta

1. Accesso ai documenti della P. A. - Documentazione di gara - Interesse - Istanza - Accesso civico - Condizioni di ammissibilità
2. Accesso ai documenti della P. A. - Documentazione di gara - Interesse - Istanza - Procedimenti di evidenza pubblica e fase esecutiva - Accesso civico - Ammissibilità e limiti
3. Accesso ai documenti della P. A. - Documentazione di gara - Interesse - Istanza - Procedimenti di evidenza pubblica e fase esecutiva - Accesso civico - Condizioni di ammissibilità e limiti
4. Accesso ai documenti della P. A. - Documentazione di gara - Istanza - Procedimenti di evidenza pubblica e fase esecutiva - Accesso - Interesse - Sussiste
5. Accesso ai documenti della P. A. - Documentazione di gara - Istanza - Procedimenti di evidenza pubblica e fase esecutiva - Accesso - *Actio ad exhibendum* - Principio di immutazione - Limiti - Poteri cognitori del G.A.

1. In tema di accesso civico generalizzato, è giuridicamente protetto l'interesse dell'operatore economico ad accedere agli atti della gara cui non ha partecipato, purché la sua istanza non miri a una generica verifica del corretto svolgimento del rapporto contrattuale.
2. La disciplina dell'accesso civico generalizzato, fermi i divieti di cui all'art. 53, d. lgs. n. 50/2016, è applicabile anche ai procedimenti di evidenza pubblica e alla successiva fase esecutiva, ferma restando la verifica della compatibilità dell'accesso con le eccezioni relative all'art. 5 *bis*, commi 1 e 2, d. lgs. n. 33/2013.
3. Gli operatori economici che abbiano preso parte alla gara sono legittimati ad accedere anche agli atti della fase esecutiva, con le limitazioni di cui all'art. 53 del d. lgs. n. 50/2016, purché abbiano un interesse attuale, concreto e diretto a conoscere tali atti.
4. Sussiste l'interesse di un operatore economico alla ostensione dei documenti di gara necessari alla verifica della esistenza di cause di esclusione di una concorrente e a supportare , sotto il profilo probatorio, la relativa censura.
5. E' nel potere del Giudice amministrativo vagliare l'istanza di accesso agli atti anche alla stregua della disciplina sull'accesso civico generalizzato, ove la relativa istanza sia stata formulata, *ab origine*, ai sensi della normativa sui contratti pubblici e della l. n. 241/1990; viceversa, liddove l'originaria istanza sia stata formulata esclusivamente ai sensi della l. n. 241/1990, la stessa non può essere vagliata anche sulla base della disciplina sull'accesso civico generalizzato.

*

Sent. n. 396 – 18 marzo 2020 – Pres. Scafuri, Est. Fanizza

Parere legale – Ostensione – Ammissibilità – Presupposti – Fattispecie

L'accesso al parere legale deve ritenersi sempre consentito quando quest'ultimo abbia natura di atto endoprocedimentale, quindi correlato, anche solo in termini sostanziali, all'istruttoria di un procedimento amministrativo che si risolva nell'adozione di un provvedimento mentre è da escludersi per i pareri legali che costituiscano manifestazione di strategia difensiva (come accade quando siano rilasciati nell'ambito di un contezioso pendente) o esprimano la posizione dell'Amministrazione in situazioni destinate a sfociare in un contenzioso (nella specie il parere

atteneva alla risoluzione per bonario componimento intervenuta tra il Comune e un privato in ordine ad un'ingiunzione di ripristino dello stato dei luoghi, eseguita, viceversa, da un altro privato originariamente comproprietario dell'immobile oggetto dell'ordinanza in cui è sorto l'interesse a conoscere il parere legale su cui fondava il bonario componimento).

*

Sent. n. 1485 - 21 novembre 2020 - Pres. Scafuri, Est. Fanizza

Diniego accesso - Accesso civico - Presupposti e finalità

L'art. 5, d. lgs. n. 33/2013, ha introdotto nell'ordinamento l'istituto dell'accesso civico a dati e documenti; con il *discriminem* che il comma 1 riguarda documenti, informazioni o dati per i quali è previsto l'obbligo normativo della pubblicazione, ed il comma 2 riguarda dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del decreto. La distinzione riguarda l'ambito oggettivo di applicazione dell'istituto, ma non quello soggettivo, potendo "chiunque" esercitare sia l'accesso civico, di cui al primo comma, sia quello c.d. generalizzato, di cui al secondo comma. Ciò premesso, il punto di rottura del sistema della trasparenza è dato dall'evitare che l'istituto in questione sia utilizzato in modo disfunzionale rispetto alla finalità ed essere trasformato in una causa di intralcio al buon funzionamento dell'Amministrazione.

*

Sent. n. 1024 - 16 luglio 2020 - Pres. Scafuri, Est. Allegretta

Accesso civico generalizzato - Appalti

Risulterebbe in netto contrasto con la stessa *ratio* alla base dell'istituto, l'esclusione dell'intera materia dei contratti pubblici da una disciplina, qual è quella dell'accesso civico generalizzato, che mira a garantire il rispetto di un principio fondamentale quale il principio di trasparenza ricavabile direttamente dalla Costituzione e testualmente sancito nella legge generale sul procedimento amministrativo n. 241/1990 e ss.mm.ii.

*

Sent. n. 1653 - 18 dicembre 2020 - Pres. Scafuri, Est. Tricarico

Diritto di accesso - definizione di documenti amministrativi - accesso ai documenti della banca dati dell'Anagrafe Tributaria

Ai fini della individuazione della portata della nozione di "documento amministrativo" di cui all'art. 2, comma 2, del d.P.R. n. 184 del 2006 (Regolamento recante la disciplina di accesso ai documenti amministrativi) occorre far riferimento all'art. 1, lettera a), del d.P.R. n. 445 del 2000 e s.m.i. il quale, nel quadro della disciplina generale della formazione, rilascio, tenuta e conservazione, gestione e trasmissione di atti e documenti da parte di organi della Pubblica Amministrazione (art. 2) statuisce: "Ai fini del presente testo unico si intende per: a) documento amministrativo ogni rappresentazione, comunque formata, del contenuto di atti, anche interni, delle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa". Deve concludersi, dunque, che i dati rinvenibili nell'anagrafe tributaria possono senz'altro an-

noverarsi tra i documenti amministrativi, atteso che essi sono documenti delle banche dati dell'Anagrafe Tributaria.

*

Sent. n. 426 – 19 marzo 2020 – Pres. Scafuri, Est. Tricarico

Gara - Accesso ai documenti – Riservatezza - Interesse defensionale – Contenuto

L'accesso agli atti di gara non è pacificamente sempre integrale a fronte della deduzione di esigenze di difesa, essendo necessario, nel bilanciamento tra il diritto alla tutela dei segreti industriali e commerciali ed il diritto all'esercizio del c.d. "*accesso difensivo*", dimostrare la concreta necessità di utilizzo della documentazione in uno specifico giudizio, posto che l'eccezione al diritto di riservatezza, nell'ambito delle procedure di gara, ha una portata ben più circoscritta rispetto alla previsione generale di cui all'art. 24 comma 7 della Legge 7 agosto 1990, n. 241.

AMBIENTE ED ECOLOGIA

Sent. n. 271 - 24 agosto 2020 - Pres. Scafuri, Est. Fanizza

1. Ambiente ed ecologia – Ambiente tutela - Valutazione di impatto ambientale – Impugnazione – Ammissibilità – Limiti

2. Ambiente ed ecologia – Ambiente tutela - Valutazione di impatto ambientale – Istruttoria – Legittimazione ad intervenire -Legittimazione ad intervenire della Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici della Puglia – Sussiste – Ragioni

3. Procedimento amministrativo – Conferenza dei servizi ex art. 14 della l. 7 agosto 1990, n. 241 – Istruttoria – Partecipazione – Pareri - Obbligo presenza fisica del rappresentate delle Amministrazioni preposta alla cura di vari interessi pubblici coinvolti nell'adozione di un provvedimento amministrativo – Non sussiste

1. Gli atti conclusivi delle procedure di valutazione di impatto ambientale (V.I.A.), pur inserendosi all'interno di un più ampio procedimento di realizzazione di un'opera o di un intervento, sono immediatamente impugnabili ove tale prerogativa sia correlata ad un possibile arresto procedimentale.
2. Nel procedimento di valutazione di impatto ambientale la Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici della Puglia è legittimata a partecipare alla relativa istruttoria in quanto articolazione periferica dell'Amministrazione centrale, Ministero per i beni e le attività culturali.
3. La disciplina di cui all'art. 14, comma 1 della legge n. 241/1990 delinea un modulo procedimentale basato sull'opportunità di "*effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo*". Tale previsione certamente non è esasperabile in chiave interpretativa sino al punto di imporre la presenza fisica del rappresentante dell'Amministrazione che tutela lo specifico interesse.

*

Sent. n. 397 - 18 marzo 2020 - Pres. Scafuri, Est. Allegretta

Elettromagnetismo – Pianificazione generale - Delocalizzazione degli impianti di stazioni radio base – Riserva di legge

Le infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione sono assimilate dal Codice delle Comunicazioni (articoli 86 e 90 del Decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259) ad ogni effetto alle opere di urbanizzazione primaria con "*carattere di pubblica utilità*", e la collocazione di detti impianti è dunque consentita su tutto il territorio comunale dovendosi ritenere illegittima l'introduzione da parte del Comune di misure quali la previsione di delocalizzazione degli stessi, o l'individuazione di distanze fisse dalle abitazioni o da luoghi destinati alla permanenza prolungata di persone, in quanto tali misure integrano interventi funzionali non già al governo del territorio ma alla tutela dai rischi dell'elettromagnetismo, materia riservata per legge alla potestà legislativa e regolamentare dello Stato.

*

Sent. n. 1677 - 22 dicembre 2020 - Pres. Adamo, Est. Ieva

1. V.A.S. (valutazione ambientale strategica) – Tempo dell'adozione – Necessità di valutazione anteriormente all'approvazione del piano o programma e durante la fase di predisposizione di questi strumenti – Necessità – Sussiste

2. V.A.S. – Piani urbanistici ed edilizi – Ricomprensione nel procedimento di adozione e di approvazione del piano urbanistico o di loro varianti – Necessità – Sussiste
3. Procedimento di V.A.S. – Distinzione tra il c.d. documento di *screening* e il c.d. documento di *scoping* – Necessità – Sussiste
4. V.A.S. e documenti preliminari in relazione a successive modifiche a piani e programmi – Limiti

1. La V.A.S. (valutazione ambientale strategica), ai sensi del d.lgs. n. 152/2006, deve essere avviata dall'autorità procedente assieme o parallelamente al processo di formazione del piano o programma e conclusa prima dell'approvazione; l'art. 11, commi 3, 4 e 5, d.lgs. n. 152/2006 (e l'art. 10, comma 1, l.r. Puglia n. 44/2012) stabiliscono che la fase di valutazione è effettuata anteriormente all'approvazione del piano o del programma e durante la fase di predisposizione di questi strumenti, costituendone una parte integrante del procedimento, senza inutili duplicazioni.
2. A norma dell'art. 5, comma 8, d.l. n. 70/2011, conv.l. n. 106/2011, i procedimenti amministrativi di valutazione ambientale strategica sono ricompresi nel procedimento di adozione e di approvazione del piano urbanistico o di loro varianti; l'art. 11, comma 3, d.lgs. n. 152/2006, specifica che la V.A.S. è effettuata prima dell'approvazione del piano, e comunque durante la sua predisposizione, in quanto gli impatti significativi sull'ambiente vanno presi in considerazione *ex ante*.
3. L'art. 11, comma 1, d.lgs. n. 152/2006 prevede che la V.A.S. venga avviata dall'autorità procedente contestualmente al processo di formazione del piano o programma e comprende, tra l'altro: *a)* lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità (c.d. documento di *screening*); b) l'elaborazione del rapporto ambientale (c.d. documento di *scoping*); lo s*creening* verifica il fatto che un piano o programma ricada nell'ambito giuridico per il quale è prevista la V.A.S e lo *scoping*, definisce l'ambito delle indagini necessarie per la valutazione.
4. La verifica di assoggettabilità a V.A.S., ovvero la V.A.S. relativa a modifiche a piani e programmi, ovvero a strumenti attuativi di piani o programmi, già positivamente sottoposti alla verifica di assoggettabilità, ai sensi dell'art. 12, comma 6, d.lgs. n. 152/2006, si limita a considerare i soli effetti significativi sull'ambiente, che non siano stati già considerati da altri strumenti urbanistici, senza aggravare il procedimento.

AVVOCATO

Sent. n. 1501 – 25 novembre 2020 – Pres. ed Est. Adamo

Avvocato – Abilitazione – Esame – Correzione elaborati - Espressione del voto solo numerico – Legittimità – Applicazione della Carta di Nizza – Esclusione

La disciplina degli esami di abilitazione all'esercizio della professione forense non rientra nel campo di applicazione del diritto comunitario. L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ratificato con l. n. 130 del 2008, recante l'espressa equiparazione della Carta di Nizza al «valore giuridico dei Trattati» (art. 6 c. 1 Trattato UE), che ha elevato l'obbligo di motivazione a principio comunitario, quale parte integrante del «diritto ad una buona amministrazione» garantito dall'art. 41 comma 2 della suddetta Carta, non spiega alcuna influenza sulle relative procedure.

*

Sent. n. 469 - 7 aprile 2020 - Pres. Adamo, Est. Testini

Avvocato - Esame di abilitazione professione forense – Operazioni di abbinamento e mescolamento

In materia di esame di abilitazione alla professione forense, durante le operazioni di abbinamento e mescolamento delle buste contenenti gli elaborati, è sufficiente che tale ultima attività sia eseguita presso la corte d'appello "di partenza", e non è necessario che le sottocommissioni presso la corte d'appello "d'arrivo" debbano effettuare un ulteriore rimescolamento.

COMMERCIO INDUSTRIA E TURISMO

Sent. n. 1242 - 5 ottobre 2020 - Pres. Scafuri, Est. Fanizza

1. Processo amministrativo – Legittimazione ad agire – Legittimazione di un esercizio commerciale ad impugnare l'autorizzazione all'apertura di una media struttura - Limiti
2. Commercio - Autorizzazioni - Autorizzazione all'apertura di una media struttura – Liberalizzazione servizi privati – Direttiva europea c.d. "*Bolkestein*"- Applicazione – Obbiettivi
3. Commercio - Autorizzazioni - Autorizzazione all'apertura di una media struttura – Liberalizzazione servizi privati – Direttiva europea c.d. "*Bolkestein*"- Applicazione – Obbiettivi – Recepimento interno d.lgs. 59/2010
4. Commercio - Autorizzazioni - Autorizzazione all'apertura di una media struttura – Liberalizzazione servizi privati – Direttiva europea c.d. "*Bolkestein*" - Applicazione – Obbiettivi – Assoggettamento ad autorizzazioni e limitazioni soltanto qualora sussistano motivi imperativi di interesse generale
5. Commercio - Autorizzazioni - Autorizzazione all'apertura di una media struttura – Liberalizzazione servizi privati – Direttiva europea c.d. "*Bolkestein*" – recepimento interno d.lgs. 59/2010 –Sindacato giurisdizionale sulla legittimità degli atti di pianificazione urbanistica che dispongano limiti o restrizioni all'insediamento di nuove attività economiche in determinati ambiti territoriali – Limiti

1. Qualora il fondamento della pretesa fatta valere in giudizio sia quello di inibire un meccanismo di naturale sviluppo della concorrenza e del commercio che, per di più, nel caso della apertura di una media struttura (e a differenza dell'esercizio ricorrente), offre prodotti anche del settore non alimentare, la ricorrente non vanta né un interesse urbanistico qualificato, né un interesse commerciale qualificato dalla legislazione sull'insediamento delle strutture commerciali, né, ancora, un interesse qualificato sul piano della tutela della concorrenza: considerazioni che si traducono, altresì, nell'insussistenza dei caratteri di attualità e concretezza necessari a sostanziare l'interesse a ricorrere.
2. La Direttiva europea n. 123/2006 (c.d. "*Bolkestein*"), è volta alla riduzione o, addirittura, all'eliminazione dei vincoli procedimentali e sostanziali alla liberalizzazione dei servizi privati, tra i quali rientra il commercio, e ciò nel trasparente intento di favorire la creazione, nei vari Stati membri, di un regime comune mirato a dare concreta attuazione ai principi di libertà di stabilimento e libera prestazione.
3. La direttiva c.d. "*Bolkestein*" è stata recepita nell'ordinamento interno dal d.lgs. 59/2010 e ad essa sono ispirati tutti i provvedimenti di liberalizzazione varati in questi anni, i quali ne hanno precisato la portata e gli effetti.
4. La legislazione vigente sancisce espressamente che l'iniziativa economica possa essere assoggettata ad autorizzazioni e limitazioni soltanto qualora sussistano motivi imperativi di interesse generale, alla cui specificazione ha contribuito la giurisprudenza comunitaria; anche qualora sussistano valide ragioni per adottare misure restrittive della libertà d'impresa, queste debbano essere adeguate e proporzionate agli obiettivi perseguiti.
5. Le disposizioni legislative vigenti impongono al giudice -che sia chiamato a sindacare la legittimità degli atti di pianificazione urbanistica che dispongano limiti o restrizioni all'insediamento di nuove attività economiche in determinati ambiti territoriali- l'obbligo di effettuare un riscontro molto più penetrante di quello che si riteneva essere consentito in passato; e ciò per verificare, attraverso un'analisi degli atti preparatori e delle concrete circostanze di fatto che a tali atti fanno da sfondo, se effettivamente i divieti imposti possano ritenersi correlati e proporzionati a effettive esigenze di tutela dell'ambiente urbano o afferenti all'ordinato as-

setto del territorio sotto il profilo della viabilità, della necessaria dotazione di standard o di altre opere pubbliche dovendosi, in caso contrario, reputare che le limitazioni in parola non siano riconducibili a motivi imperativi di interesse generale e siano, perciò, illegittime.

CONTRATTI PUBBLICI

Sent. n. 835 - 10 giugno 2020 - Pres. Scafuri, Est. Allegretta

Contratti pubblici – Gara - Malfunzionamento piattaforma MEPA – Impossibilità caricamento offerta

È legittima l'esclusione per mancato caricamento dell'offerta su piattaforma MEPA se non è data prova dell'effettivo malfunzionamento informatico. L'evidenza formale può essere fornita ad es. con la produzione in giudizio di un avviso di malfunzionamento o il rilascio di una certificazione fornita dal gestore dell'infrastruttura informatica che detto malfunzionamento attestasse, in rigorosa applicazione di noti e quieti principi in materia di onere probatorio ex art. 2697 c.c. In assenza di simili riscontri, non vi sono elementi per distinguere - in via di pura ipotesi - l'eventuale inadeguatezza del personale della società ricorrente nel presentare la domanda di partecipazione, dal caso di un effettivo malfunzionamento informatico con effetto "bloccante" sulle concrete possibilità di presentare domanda di partecipazione.

*

Sent. n. 1283 - 16 ottobre 2020 - Pres. Adamo, Est. Ieva

Contratti pubblici - Fornitura sistemi protesici a invalidi e portatori di handicap - Procedura telematica negoziata per la fornitura di un sistema protesico attivo – Affidamento diretto - Legittimità

In materia di fornitura di dispositivi protesici, è consentito l'affidamento diretto all'operatore economico abilitato e specializzato nel settore, fiduciariamente scelto dall'assistito che provveda a presentare alla competente ASL un preventivo; pertanto, la scelta della ASL di indire una gara pubblica -sia pure negoziata- lede la libertà del paziente di scegliere l'erogatore delle prestazioni di assistenza protesica sul presupposto che nella diagnostica e prescrizione protesica, è stata fatta corretta applicazione dell'allegato n. 12 *(Modalità di erogazione delle prestazioni di assistenza protesici)* dei vigenti L.E.A., approvati con d.p.c.m. n. 15/2017, che all'art. 1, comma 9 prevede che "*la prestazione deve essere appropriata rispetto al bisogno dell'utente e compatibile con le caratteristiche del suo ambiente di vita e con le esigenze degli altri soggetti coinvolti nel programma di trattamento*".

*

Sent. n. 450 - 25 marzo 2020 – Pres. Scafuri, Est. Allegretta

1. Contratti pubblici - Procedura aperta – Offerta - Specifiche tecniche - Prova - Principio di equivalenza - *Favor partecipationis*
2. Contratti pubblici - Procedura aperta – Offerta - Specifiche tecniche - Principio di equivalenza - Onere prova - Discrezionalità stazione appaltante
3. Contratti pubblici - Procedura aperta – Offerta - Specifiche tecniche- Onere prova – Principio di equivalenza- Discrezionalità tecnica stazione appaltante- Giurisdizione G.A. - Sindacato debole sull'eccesso di potere

1. Il principio di equivalenza permea l'intera disciplina dell'evidenza pubblica e la possibilità di ammettere a seguito di valutazione della stazione appaltante prodotti aventi specifiche tecniche equivalenti a quelle richieste dall'appalto risponde al principio del *favor partecipationis.*
2. In tema di gara pubblica, grava sul concorrente partecipante alla gara l'onere di fornire, nell'offerta stessa, idonea prova sull'equivalenza della propria proposta rispetto alle previsioni della legge di gara, sul presupposto che i mezzi di prova che gli offerenti possono impiegare per provare tale equivalenza possono anche essere determinati dalla stazione appaltante, nell'esercizio di potestà discrezionale, da esercitarsi in modo che i mezzi di prova così ammessi consentano di procedere ad una valutazione proficua delle offerte, senza esorbitare da quanto necessario a tale scopo e senza creare ostacoli ingiustificati all'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza.
3. La prova dell'equivalenza delle soluzioni offerte può essere fornita con qualsiasi mezzo ritenuto idoneo dalla stazione appaltante, essendo le scelte della stessa connotate da ampia discrezionalità tecnica, e, dunque, oggetto di una debole sindacabilità ad opera del Giudice amministrativo, non potendo quest'ultimo in nessun caso spingersi al punto di entrare nel merito dell'esame effettuato dall'Ente procedente, salvo che lo stesso manifesti profili evidenti di illogicità, irrazionalità e disparità di trattamento, evidenziando superficialità, incompletezza, incongruenza, tali da configurare un palese vizio di eccesso di potere.

*

Sent. n. 790 – 30 maggio 2020 – Pres. Scafuri, Est. Zonno

1. Contratti pubblici – Gara – Bando – Termine per l'impugnazione – Decorrenza – Dalla pubblicazione del bando anche se successivamente modificato – Esclusione
2. Contratti pubblici –Ristorazione scolastica – Linee regionali di indirizzo per la ristorazione collettiva scolastica e aziendale – Derogabilità – Sussiste

1. La nuova legge di gara, espressa in un bando anche solo parzialmente innovativo rispetto al precedente, è dotata di rinnovata e autonoma lesività, stante la natura unitaria e non frammentabile del provvedimento, verificandosi altrimenti per le previsioni confermative delle precedenti, un termine di impugnazione diverso da quello per le clausole innovate, con la irragionevole conseguenza di determinare, per lo stesso provvedimento, una scissione dei termini di impugnazione.
2. Le linee di indirizzo per la ristorazione collettiva scolastica e aziendale dettate dalla Regione Puglia non hanno, formalmente e sostanzialmente, natura normativa, ma sono finalizzate ad orientare l'esercizio del potere discrezionale dell'Amministrazione, offrendo una serie di indicazioni operative e raccomandazioni per la gestione dell'attività in esame; di conseguenza, mancando un obbligo specifico di conformazione, deve ammettersi che il soggetto pubblico destinatario possa discostarsene, in ragione di peculiarità caratterizzanti la fattispecie concreta.

*

Sent. n. 1398 - 12 novembre 2020 - Pres. Adamo, Est. Ieva

1. Contratti pubblici – interpretazione bando – elisione seconda cifra decimale prevista per il calcolo dell'anomalia - Applicazione al ribasso – esclusione
2. Contratti pubblici Amministrazione della difesa - Criterio di aggiudicazione in caso di parità delle offerte – Previsione specifica del bando – limiti

1. E' illegittima un'applicazione della disciplina di gara che estenda la previsione della elisione della seconda cifra decimale alla verifica del ribasso offerto liddove la *lex specialis* l'abbia prescritta espressamente ai soli fini del calcolo della soglia di anomalia.
2. In ipotesi di parità delle offerte presentate, già il vigente art. 77 del r.d. 23 maggio 1924 n. 827, applicabile all'Amministrazione della difesa, prevede la regola del caso senza che il bando possa derogarvi.

*

Sent. n. 1036 – 22 luglio 2020 – Pres. Adamo, Est. Cocomile

1. Contratti pubblici - Gara – Criteri di valutazione delle offerte – Modalità di attribuzione del punteggio "on/off" – Legittimità
2. Contratti pubblici - Gara – Accesso all'offerta tecnica – Limiti – Stretta indispensabilità a fini difensivi della documentazione – Necessità

1. La scelta operata dall'Amministrazione appaltante, in una procedura di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, relativamente ai parametri di valutazione delle offerte, costituisce espressione dell'ampia discrezionalità attribuita ad essa dalla legge per il perseguimento dell'interesse pubblico; nell'ambito di tale discrezionalità rientra anche la scelta della modalità di attribuzione dei punteggi "on/off", in cui l'assegnazione del punteggio è direttamente correlata alla presenza o all'assenza di un elemento ritenuto rilevante dalla stazione appaltante.
2. L'accesso difensivo presuppone, secondo costante giurisprudenza, la stretta indispensabilità della documentazione richiesta al fine di curare o difendere gli interessi giuridici del ricorrente, per garantire il corretto bilanciamento di tale diritto con quello alla tutela dei segreti industriali.

*

Sent. n. 1613 - 12 dicembre 2020 - Pres. Adamo, Est. Ieva

Contratti pubblici - Componente commissione giudicatrice - redattore D.U.V.R.I. allegato agli atti di gara - Incompatibilità - Non sussiste

Lo schema del D.UV.R.I. (documento di valutazione dei rischi da interferenza) predisposto nel procedimento di gara ha una mera funzione illustrativa e non è un capitolato (tecnico), né un disciplinare (amministrativo), con la conseguenza che non sussiste la situazione di incompatibilità di cui all'art. 77, comma 4, d.lgs. n. 50/2016 in capo al soggetto che ha redatto il predetto documento e che contestualmente svolge le funzioni di componente della Commissione giudicatrice.

*

Sent. n. 254 – 14 febbraio 2020 - Pres. Ciliberti, Est. Palma

Contratti pubblici - Gara – Appalti – Principio di invarianza soglia di anomalia – *Ratio*

L'art. 95, co 15 d.lgs. n. 50/2016, che codifica il principio di invarianza della soglia di anomalia, sancisce l'irrilevanza delle variazioni che intervengano dopo la definizione della fase di ammissione, regolarizzazione o esclusione delle offerte, ossia successivamente alla conclusione

della fase di verifica o controllo dei requisiti di partecipazione dei concorrenti, al fine di evitare che, nel caso di esclusione dell'aggiudicatario o di altro concorrente dalla gara per mancata dimostrazione dei requisiti dichiarati, la procedura debba retrocedere fino alla fase di determinazione della soglia di anomalia delle offerte, determinando il prolungamento dei tempi della gara e il dispendio di risorse umane ed economiche.

*

Sent. n. 855 – 15 giugno 2020 –Pres. Adamo, Est. Cocomile

1. Contratti pubblici - Gara – Requisiti di esecuzione dell'appalto – Possesso – Rilevanza – Limiti
2. Contratti pubblici - Gara – Verifica di anomalia delle offerte – Tardività di giustificazioni o chiarimenti – Non comporta esclusione automatica

1. L'interpretazione finalistica e teleologica delle disposizioni in tema di requisiti di partecipazione alla gara, di cui è espressione anche il principio di avvalimento ora fissato dalle direttive UE n. 17 e 18 del 2004, porta a ritenere che, in sede di gara, possa essere fornita dimostrazione in ordine al possesso, certo ed incondizionato, al momento della stipula del contratto e della successiva esecuzione, dei requisiti e dei mezzi all'uopo necessari. Non è, dunque, necessario che tali mezzi siano già disponibili all'epoca della procedura, occorrendo nel corso della procedura dimostrare soltanto che essi saranno disponibili al momento dell'assunzione e dell'esecuzione degli impegni negoziali.
2. La mancata o tardiva produzione delle giustificazioni dell'offerta e degli eventuali chiarimenti non può comportare l'automatica esclusione dell'offerta sospettata di anomalia, essendo in ogni caso l'Amministrazione appaltante obbligata alla valutazione della stessa, ovviamente sulla sola scorta della documentazione posseduta, al fine di accertarne l'idoneità e l'adeguatezza per la corretta esecuzione dell'appalto.

*

Sent. n. 1685 - 24 dicembre 2020 - Pres. Adamo, Est. Ieva

1. Contratti pubblici - Fornitura sistemi analitici *in service* – Specifiche tecniche prestazionali – Valutazione in applicazione del principio di equivalenza – Possibilità - Sussiste
2. Contratti pubblici – Indicazione negli atti di gara delle caratteristiche essenziali – Sufficienza – Sussiste – Indicazione delle specifiche di dettaglio– Necessità – Non sussiste

1. Il principio di equivalenza si applica, indipendentemente dalle previsioni espresse degli atti di gara o di richiami da parte dei partecipanti, in quanto è espressione dei principi del *favor partecipationis* e della *par condicio* nei procedimenti di aggiudicazione dei contratti pubblici, e pertanto la verifica di conformità del prodotto offerto in gara rispetto ad uno *standard* tecnico-normativo richiamato dalla stazione appaltante deve essere improntata a criteri sostanziali e non già formalistici, atti a consentire all'operatore economico concorrente di dimostrare che la propria offerta ottempera in maniera sovrapponibile o equivalente allo *standard* prestazionale richiesto.
2.- Le indicazioni relative al bene del quale si chiede la fornitura non possono essere troppo generiche e vaghe, in quanto devono esserne precisate le caratteristiche essenziali, ma, al contempo, al fine di non restringere la platea dei concorrenti, non può essere troppo specifico e definito nel dettaglio, in quanto la *ratio* delle procedure di evidenza pubblica è proprio quella di per-

mettere a prodotti e a produttori il libero confronto concorrenziale, nell'interesse invero concordante sia degli operatori economici, che in tal modo accedono, a parità di armi, al mercato dei appalti pubblici, sia delle amministrazioni appaltanti, che possono reperire nel mercato il migliore prodotto possibile, confacente alle proprie esigenze.

*

Sent. n. 653 – 11 maggio 2020 – Pres. Scafuri, Est. Allegretta

Appalti e contratti pubblici - Offerta economicamente più vantaggiosa – Valutazione delle offerte tecniche - Discrezionalità dell'amministrazione - Sussiste – Limiti – Appalti e contratti pubblici - Offerta economicamente più vantaggiosa - Migliorie e varianti al progetto – Differenze

La valutazione delle offerte all'esito di una procedura ad evidenza pubblica esprime e sintetizza il giudizio tecnico discrezionale della Commissione di gara e, in relazione a tali giudizi, la sindacabilità del Giudice amministrativo è di tipo c.d. debole, non potendo in nessun caso spingersi al punto di entrare nel merito dell'esame effettuato dall'Amministrazione, salvo che lo stesso manifesti profili evidenti di illogicità, irrazionalità e disparità di trattamento, evidenziando superficialità**,** incompletezza, incongruenza, tali da configurare un palese vizio di eccesso di potere.
In materia di gare pubbliche da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, un consolidato indirizzo giurisprudenziale fissa in modo netto il *discrimen* tra soluzioni migliorative e varianti vere e proprie. Le migliorie possono applicarsi a tutti gli aspetti tecnici lasciati aperti a diverse soluzioni sulla base del progetto posto a base di gara, salva l'immodificabilità delle caratteristiche progettuali stabilite nel bando e nel capitolato. In definitiva, quindi, la differenza tra varianti e migliorie apportate dall'impresa al progetto posto a base di gara riposa sull'"intensità" e sul "grado" delle modifiche introdotte. Le varianti incidono sulla struttura, funzione e tipologia del progetto originario; le soluzioni migliorative (o "varianti progettuali migliorative") riguardano aspetti tecnici in grado di consentire, fatto salvo il principio della par condicio, alle imprese partecipanti d'individuare, nell'ambito delle proprie specifiche capacità e competenze, le possibili soluzioni tecniche migliori sulla base del progetto di gara.

*

Sent. n. 1056 – 31 luglio 2020 – Pres. Ciliberti, Est. Palma

Gara – Appalti – Efficacia misure di *self-cleaning* – Limiti

Le misure di *self-cleaning* rispondono alla finalità di mantenere l'operatore economico sul mercato e non già all'esigenza di sanare l'illiceità delle condotte pregresse; pertanto, possono assumere rilevanza solo pro futuro, ossia con riferimento alle gare indette successivamente alla loro adozione, pena la violazione della par condicio.

*

Sent. n. 378 - 12 marzo 2020 - Pres. Adamo, Est. Ieva

1. Contratti pubblici - Gara - Concorrente - Esclusione - Impugnazione - Notificazione ai controinteressati - Obbligo - Esclusione
2. Contratti pubblici – interdittiva prefettizia – società mandataria – modificabilità soggettiva RTI prima della stipulazione del contratto

1. Non v'è obbligo di notificazione ad alcun controinteressato nell'ipotesi d'impugnativa di provvedimenti di esclusione, ai sensi dell'art. 41 c.p.a., in quanto trattasi di atti che hanno come destinatari solo i soggetti esclusi e rispetto ai quali nessuna posizione di vantaggio si è consolidata in capo agli altri partecipanti al procedimento di gara ancora in itinere, in particolare con riferimento alla fattispecie nella quale, come nel caso in esame, non è intervenuta ancora l'aggiudicazione e non è stato stipulato il contratto.
2. L'art. 95, comma 1, d.lgs. 6 settembre 2011 n. 159 prevede che, quando l'interdittiva antimafia interessi un operatore economico diverso dalla società mandataria, i relativi effetti non si estendano agli altri operatori, qualora l'impresa venga estromessa o sostituita, prima della stipula del contratto di appalto; la disciplina dall'art. 48, commi 18 e 19-*ter*, del d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50, per come modificata al tempo di applicazione della specifica *regula juris*, ha pure previsto la modificabilità soggettiva dei raggruppamenti in fase di gara, prima della stipulazione del contratto di appalto, in ipotesi di perdita dei requisiti, nei casi previsti dalla normativa antimafia, in capo alla mandante.

*

Sent. n. 904 – 24 giugno 2020 - Pres. Ciliberti, Est. Serlenga

1. Appalti pubblici - Offerta – Minimi salariali CCNL – Costo orario medio
2. Appalti pubblici - Atti di gara – Impugnazione – Interesse sulla base di evento incerto e potenziale (esito negativo anomalia) – Insussistenza

1. Nelle gare pubbliche, nell'ambito delle offerte il costo del lavoro non può derogare ai minimi salariali previsti dalla legge o dai contratti collettivi, mentre le tabelle ministeriali, relative al costo orario medio, rappresentano valori meramente indicativi, rispetto ai quali sono ammesse giustificazioni di un lieve discostamento da essi dell'offerta; non possono essere derogati in *peius* i minimi salariali della contrattazione collettiva nazionale, sui quali non sono ammesse giustificazioni.
Nelle procedure di evidenza pubblica, occorre distinguere il concetto di « minimi salariali » indicati nelle apposite tabelle ministeriali (c.d. trattamento retributivo minimo), da quello di costo orario medio del lavoro risultante dalle tabelle ministeriali. Soltanto per il primo, in caso di sua violazione, vale la sanzione dell'esclusione dell'offerta stabilita dall'art. 97, comma 5, del d.lgs. n. 50 del 2016, in quanto l'offerta che non rispetti i suddetti minimi salariali è considerata ex lege anormalmente bassa. La diversità dei due concetti si coglie nel fatto che quello di trattamento retributivo minimo ha carattere « originario », in quanto viene desunto direttamente dal pertinente contratto collettivo nazionale e non abbisogna, per la sua enucleazione, di alcuna operazione di carattere statistico-elaborativo, mentre il concetto di « costo medio orario del lavoro » è il frutto dell'attività di elaborazione del Ministero, che lo desume dall'analisi e dall'aggregazione di dati molteplici e inerenti a molteplici istituti contrattuali. Ne segue, che l'eventuale scostamento delle voci di costo da quelle riassunte nelle tabelle ministeriali non legittima, di per sé, un giudizio di anomalia o di incongruità, occorrendo, perché possa dubitarsi della sua congruità, che la discordanza sia considerevole e palesemente ingiustificata.
2. In tema di impugnazione degli atti di una gara pubblica, l'utilità che il ricorrente mira a conseguire, sia essa finale o strumentale, deve derivare, in via immediata e secondo criteri di rego-

larità causale, dall'accoglimento del ricorso e non già, in via mediata, da eventi incerti e potenziali quali l'esito negativo di una verifica di anomalia.

*

Sent. n. 1631 – 15 dicembre 2020 – Pres. Scafuri, Est. Fanizza

Offerta anomala – Variazione della soglia di anomalia – Inammissibilità

La scelta delle stazione appaltanti di utilizzare nelle gare d'appalto il modello di inversione procedimentale preclude qualsiasi variazione della soglia di anomalìa, in quanto la verifica dell'ammissibilità dei concorrenti ad un momento successivo all'esame delle offerte postula, per un verso, la definizione della platea originaria dei concorrenti partecipanti alla gara, e, per altro, la necessità di evitare che il ricalcolo della predetta soglia di anomalìa si traduca – nella logica del modello in questione - in un appesantimento procedurale incompatibile con le finalità acceleratorie e di semplificazione del c.d. decreto Sblocca cantieri, esponendo, inoltre, la procedura di gara a condotte strumentali, se non potenzialmente fraudolente.

*

Sent. n. 872 - 18 giugno 2020 - Pres. Scafuri, Est. Allegretta

1. Contratti pubblici – Gara – Scelta del Contraente – "Principio della invarianza della soglia di anomalia" – Limiti
2. Contratti pubblici – Gara – Scelta del Contraente – Principio della "invarianza della soglia di anomalia"

1. La norma di cui all'art. 95, comma 15, del d.lgs. n. 50/2016 ha un ambito di applicazione specifico, riferendosi alle "medie della procedura" ed alla "soglia di anomalia delle offerte", sicché solo questi valori sono insensibili alle variazioni intervenute nella compagine dei concorrenti per effetto di interventi giurisdizionali.
2. La disciplina della c.d. "invarianza della soglia di anomalia" riguarda una fattispecie oggettivamente diversa da quella della contestazione sul piano della legittimità applicativa dei criteri di calcolo della soglia di anomalia, che sono e restano dettati dalla legge e, come tali, sono sottoponibili a valutazione di legittimità per come concretamente applicati.

*

Sent. n. 553 – 24 aprile 2020 – Pres. Scafuri, Est. Fanizza

Gara – Appalti – Offerta tecnica – Inserimento di elementi oggetto di valutazione automatica – Violazione del principio di segretezza delle offerte – Esclusione

Non si può ritenere violato il principio di segretezza delle offerte nell'ipotesi in cui vengano inseriti nell'offerta tecnica elaborati progettuali che costituiscano oggetto di valutazione automatica e non già discrezionale.

*

Sent. n. 496 – 17 aprile 2020 – Pres. ed Est. Ciliberti

Gara – Interesse strumentale – Annullamento nomina Commissione – Prova di resistenza – Necessità – Esclusione

Secondo consolidata giurisprudenza, allorquando si deduca un motivo di interesse strumentale, l'ammissibilità del ricorso prescinde dalla concreta dimostrazione dell'esito favorevole che la ricorrente avrebbe potuto vantare ove la gara si fosse svolta in modo diverso (cfr.: Cons. Stato, Ad. Plen., n. 4/2011). In particolare, la censura sulla legittima composizione della Commissione non richiede, a stretto rigore, la prova di resistenza, sicché il gravame è da ritenersi ammissibile anche se non prova una concreta lesione direttamente collegata ai provvedimenti impugnati, essendo sufficiente il perseguimento di un interesse "mediano" (connesso alla caducazione dell'intero segmento procedimentale conseguente alla nomina della Commissione e all'eventuale nuovo esercizio del potere), veicolante l'utilità gradata consistente nella ragionevole chance di un esito favorevole del procedimento rinnovato.

*

Sent. n. 698 – 15 maggio 2020 - Pres. Ciliberti, Est. Dibello

Gara telematica – Malfunzionamento del sistema – Partecipazione tempestiva del concorrente - Conseguenze

Nell'ambito di una procedura ad evidenza pubblica in cui vi è un'unica modalità di presentazione dell'offerta, predeterminata dalla stazione appaltante, senza margine di scelta per il concorrente, laddove sia impossibile stabilire con certezza se vi sia stato un errore da parte di quest'ultimo o, piuttosto, la trasmissione sia stata danneggiata per un vizio del sistema, il pregiudizio ricade sull'ente che ha bandito, organizzato e gestito la gara nella logica di leale collaborazione che informa i rapporti tra Amministrazione e amministrato; da ciò consegue che il concorrente deve farsi parte diligente nel presentare correttamente e tempestivamente la propria offerta mentre la stazione appaltante deve mettere l'operatore economico in condizione di partecipare alla gara anche mediante un'adeguata istruttoria circa la sussistenza di mere irregolarità sanabili della relativa domanda, in modo da garantire la *par condicio competitorum*.

*

Sent. n. 629 – 5 maggio 2020 - Pres. Adamo, Est. Testini

Contratti della p.a.- Servizi analoghi

Qualora la *lex specialis* chieda ai partecipanti di documentare il pregresso svolgimento di "servizi analoghi", la stazione appaltante non può escludere i concorrenti che non abbiano svolto tutte le attività oggetto dell'appalto né può assimilare impropriamente il concetto di servizi analoghi a quello di servizi identici; la ratio sottesa alla clausola del bando è il contemperamento tra l'esigenza di selezionare un imprenditore qualificato e il principio della massima partecipazione alle gare pubbliche.

*

Sent. n. 1245 - 6 ottobre 2020 - Pres. Adamo, Est. Testini

Contratti della P.A. – Gara – Appalti di forniture – Aggiudicazione – Concorrente che nell'offerta ha indicato gli oneri aziendali per la sicurezza in misura pari a zero – Non è illegittima – Ragioni

Non può ritenersi illegittima l'aggiudicazione di una gara di appalto di forniture, per il solo fatto che la ditta risultata vittoriosa, nell'indicare nell'offerta i costi della manodopera, ha quantificato gli oneri aziendali per la sicurezza in misura pari a zero; infatti, l'indicazione di costi aziendali per la sicurezza pari a zero: a) non può essere equiparata all'omessa indicazione degli stessi; b) sottintende comunque una specifica valutazione, da parte dell'offerente, in ordine agli effetti economici dell'applicazione delle regole di sicurezza nello svolgimento concreto del servizio, ascrivibile alla consapevole volontà dell'impresa offerente d'indicare la misura dei costi di sicurezza pari a zero, sull'assunto che, per particolari circostanze relative alla tipologia di appalto e/o alle modalità con le quali l'impresa offerente ritenga di fare fronte ai costi predetti, l'indicato azzeramento corrisponda all'effettiva incidenza degli stessi sull'offerta economica.

*

Sent. n. 530 – 23 aprile 2020 - Pres. Ciliberti, Est. Serlenga

Contratti pubblici - Gara - Avvalimento – contenuto contratto

Nel caso di avvalimento c.d. tecnico operativo, ovvero avente ad oggetto requisiti diversi rispetto a quelli di capacità economico-finanziaria, sussiste sempre l'esigenza di una messa a disposizione in modo specifico di risorse determinate: onde è imposto alle parti di indicare con precisione i mezzi aziendali messi a disposizione dell'ausiliata per eseguire l'appalto. Resta, comunque, fermo che, anche al di là della tipologia di requisito prestato (capacità economico-finanziaria o capacità tecnico-professionale), va sicuramente esclusa la validità del contratto di avvalimento che applichi formule contrattuali del tutto generiche.

*

Sent. n. 1222 - 28 settembre 2020 - Pres. Ciliberti, Est. Dibello

Contratti pubblici – Gara Esclusione prt mancata integrazione in sede di soccorso istruttorio - Importo cauzione

Ai sensi dell'art. 83, comma 9 del d.lgs. 50 del 2016, la previsione secondo la quale "in caso di inutile decorso del termine di regolarizzazione il concorrente è escluso dalla gara" va intesa nel senso che può parlarsi di inutile decorso del termine di regolarizzazione solo quando la richiesta non è stata in alcun modo riscontrata dal concorrente, che manifesta così un atteggiamento inerte, di disinteresse per le sorti della sua partecipazione alla procedura. La mancanza ovvero la presentazione di deposito cauzionale e di una cauzione provvisoria di importo insufficiente, incompleto o deficitario rispetto a quello richiesto dalla *lex specialis* non costituisce causa di esclusione, trattandosi di irregolarità sanabile mediante il potere di soccorso istruttorio.

*

Sent. n. 798 – 3 giugno 2020 – Pres. Ciliberti, Est. Palma

Contratti pubblici - Gare telematiche - Omesso tempestivo caricamento della documentazione di gara - Principio di leale collaborazione - Malfunzionamento del sistema - Rischio - Grava sull'Ente che ha bandito la gara

Non può essere escluso un concorrente che abbia curato il caricamento della documentazione di gara sulla piattaforma telematica entro l'orario fissato per tale operazione, ma che non sia riuscito a finalizzare l'invio a causa di un malfunzionamento del sistema, imputabile al gestore. Allorché non sia possibile stabilire se vi sia stato un errore da parte del trasmittente o piuttosto la trasmissione sia stata danneggiata per un vizio del sistema, il pregiudizio ricade in ogni caso sull'Ente che ha bandito, organizzato e gestito la gara in via telematica (nel caso di specie il Tar ha ritenuto che l'operatore economico ricorrente avesse diligentemente avviato le procedure di caricamento a sistema dell'offerta con congruo anticipo rispetto alla scadenza, al fine di minimizzare i rischi di un malfunzionamento della piattaforma, come richiesto dal bando e in linea con il termine perentorio di presentazione delle offerte. E' stato attribuito al gestore, in forza del principio di leale collaborazione, l'onere di individuare immediatamente le cause del blocco del sistema e di adoperarsi per la finalizzazione assistita della procedura d'invio, eventualmente anche dopo l'orario di scadenza, con ciò non alterando in alcun modo, tenuto conto della tempestiva produzione della documentazione da parte del ricorrente, la regolarità della procedura, né tanto meno la par condicio).

*

Sent. n. 388 – 17 marzo 2020 - Pres. Ciliberti, Est. Serlenga

Appalti pubblici - Gara – Offerta tecnica ed economica - Divieto di commistione – Limiti

Nelle gare pubbliche il c.d. principio di separazione tra offerta tecnica e offerta economica, denominato anche come divieto di commistione, risponde alla finalità di garantire la segretezza dell'offerta economica ed è perciò funzionale ad evitare che l'offerta tecnica contenga elementi che consentano di ricostruire, nel caso concreto, l'entità dell'offerta economica. Il divieto non va inteso in senso assoluto, bensì relativo, con indagine da condurre in concreto, in riferimento alla detta funzione e non può essere interpretato in maniera indiscriminata, al punto da eliminare ogni possibilità di obiettiva interferenza tra l'aspetto tecnico e quello economico dell'appalto posto a gara, attesa l'insussistenza di una norma di legge che vieti l'inserimento di elementi economici nell'offerta tecnica, a meno che uno specifico divieto non sia espressamente ed inequivocabilmente contenuto nella legge di gara.

*

Sent. n. 523 – 22 aprile 2020 – Pres. ed Est. Ciliberti

Gara – Raggruppamento temporaneo – Quota maggioritaria mandataria – Estensione ai requisiti – Esclusione

La previsione dell'art. 275, comma 2, del d.P.R. 5 ottobre 2010 n. 207 deve essere interpretata nel senso che la mandataria assuma una quota di partecipazione all'appalto percentualmente superiore o comunque non inferiore a quella di ciascuna mandante, non già nel senso che essa debba possedere anche i requisiti in misura maggioritaria. Una diversa interpretazione implicherebbe - in contrasto anche con esigenze di garanzia della concorrenza e di non discriminazione delle imprese in ragione delle loro dimensioni - che all'interno di un raggruppamento la

veste di mandataria debba essere assunta dall'impresa di maggiori dimensioni, per di più anche nel caso in cui ciascun componente del raggruppamento possieda i requisiti in misura tale da consentirgli di partecipare individualmente alla gara.

*

Sent. n. 1088 – 10 agosto 2020 – Pres. Adamo, Est. Cocomile

1. Gara – Requisiti di partecipazione – Misure di *self cleaning* – Valutazione da parte della S.A. – Necessità
2. Gara – Requisiti di partecipazione – Misure di *self cleaning* – Efficacia pro futuro – Necessità

1. Sono considerate misure di c.d. *self cleaning* ex art. 80, comma 7, del D. L.vo n. 50/2016 la rinnovazione degli organi societari e l'adozione e l'efficace attuazione di modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire illeciti. A fronte dell'adozione delle stesse, la Stazione appaltante è tenuta alla relativa valutazione da esplicitare con adeguata motivazione.
2. Risponde a logica, prima che a norme, che le misure di self-cleaning (rinnovo degli organi di vertice, in una con la revisione delle prassi aziendali fino a quel momento praticate) abbiano effetto pro futuro, ovvero per la partecipazione a gare successive alla adozione delle misure stesse. È infatti inimmaginabile un loro effetto retroattivo.

*

Sent. n. 241 - 13 febbraio 2020 - Pres. Scafuri, Est. Allegretta

Contratti P.A. - Esclusione – Obblighi dichiarativi ex art. 80, d. l.vo n. 50/2016

Alla stregua di quanto ritenuto dalla prevalente giurisprudenza amministrativa in ordine alla indicazione di cui all'art. 80, comma 5 del D.Lgs. n. 50/2016 (cfr. Cons. Stato, 2 marzo 2018, n. 1299), anche l'elencazione dei gravi illeciti professionali contemplati all'art. 106 del Reg. UE 966/2012, si configura come meramente esemplificativa, come emerge *ictu oculi* dalla lettura dell'incipit che precede tale elencazione. Elencazione che non è esaustiva, né tassativa e si limita unicamente ad individuare a mero titolo di esempio talune ipotesi di gravi illeciti professionali rilevanti, dando luogo ad una sorta di fattispecie escludente "aperta" e perseguendo la finalità di alleggerire l'onere motivazionale dell'Amministrazione ai fini di una eventuale esclusione del proponente con riferimento ai casi ivi espressamente menzionati.

*

Sent. n. 922 – 29 giugno 2020 – Pres. Adamo, Est. Cocomile

1. Gara – Affidamento servizio 118 – Limitazione alle associazioni di volontariato – Legittimità
2. Gara – Affidamento servizio 118 – Equiparazione cooperative sociali alle associazioni di volontariato – Non sussiste – Conseguenze

1. È legittima, alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia europea ed ai sensi dell'art. 57 del D. L.vo n. 117/2017, la scelta, operata dalla S.A., di limitare la partecipazione ad una procedura per l'affidamento del servizio sanitario 118 "ambulanze" alle sole organizzazioni di

volontariato, escludendo le cooperative sociali che comunque perseguono una finalità imprenditoriale.
2. Il considerando 28 della direttiva n. 2014/24, l'art. 10, lett. h), della medesima direttiva e l'art. 17, comma 1, lett. h), del D. Lvo n. 50/2016 pongono sullo stesso piano le organizzazioni e le associazioni senza scopo di lucro e le cooperative sociali al solo fine della determinazione dell'ambito applicativo della disciplina sugli appalti pubblici, senza tuttavia un principio di piena equiparazione tra le associazioni di volontariato e altre organizzazioni senza scopo di lucro. Non è, pertanto, censurabile la scelta del legislatore (art. 57 del decreto legislativo n. 117/2017) di riservare la partecipazione al convenzionamento per l'affidamento diretto dei servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza alle sole organizzazioni di volontariato.

*

Sent. n. 736 – 22 maggio 2020 – Pres. ed Est. Ciliberti

Contratti pubblici - Calcolo della soglia di anomalia ex art. 97, co. 2, d. l.vo n. 50/2016 - Fasi - Algoritmo elaborato dal M.I.T. - Correzione in decremento della prima soglia di anomalia - Applicazione a valori numerici assoluti – Correttezza

L'art. 97, comma 2 lett. d), del Codice degli Appalti, come modificato dall'art. 1, comma 20 lett. u), del D.L. n. 32/2019, nel disciplinare una delle quattro fasi del procedimento di calcolo della soglia di anomalia, prevede che "la soglia calcolata alla lettera c) è decrementata di un valore percentuale pari al prodotto delle prime due cifre dopo la virgola della somma dei ribassi di cui alla lettera a) applicato allo scarto medio aritmetico di cui alla lettera b)". La natura del valore numerico da portare in diminuzione rispetto alla prima soglia di anomalia è quella di un valore assoluto e non di un valore percentuale. L'algoritmo da utilizzarsi da parte delle Stazioni Appaltanti è quello indicato dal Ministero infrastrutture (con la circolare del 5.7.2019) e dall'A.n.a.c. (con la deliberazione del 23 luglio 2019), di guisa che il decremento della soglia, che va operato dal Seggio di gara, non è percentuale e deve essere attuato con numeri assoluti.

*

Sent. n. 1117 – 3 settembre 2020 - Pres. Ciliberti, Est. Serlenga

Lavori pubblici - Appalto - Procedure di affidamento - In genere - Obblighi dichiarativi - Esclusione ex art. 80, comma 5, lett. c, c-ter e f-bis, d. lgs. n. 50/2016 s.m.i. - Presupposti - Omessa indicazione di qualunque pregressa risoluzione contrattuale

Nelle gare pubbliche in riferimento alle offerte, si configura l'omessa dichiarazione quando l'operatore economico non riferisce di nessuna pregressa condotta professionale qualificabile come grave illecito professionale, pur se essa sussiste.
Con riferimento agli adempimenti dichiarativi, i concorrenti sono tenuti a rendere una dichiarazione omnicomprensiva, segnalando tutte le vicende afferenti la propria attività professionale sulla base del noto principio per cui non è configurabile in capo all'impresa alcun filtro valutativo o facoltà di scegliere i fatti da dichiarare, sussistendo l'obbligo della onnicomprensività della dichiarazione, in modo da permettere alla stazione appaltante di espletare, con piena cognizione di causa, le valutazioni di sua competenza.

DEMANIO E PATRIMONIO

Sent. n. 888 – 19 giugno 2020 – Pres. ed Est. Ciliberti

Strade – Qualità di strada pubblica – Elementi rilevanti

L'insistenza di segnaletica stradale, la percorrenza di linee pubbliche urbane, la presenza di illuminazione, la funzione di raccordo con altre strade ed a sbocco su piazza e su pubbliche vie, sono elementi univoci che devono condurre al riconoscimento della qualità di strada comunale all'interno degli abitati ai sensi dell'art. 7 sub c), l. 12 febbraio 1958 n. 126.

*

Sent. n. 808 – 4 giugno 2020 – Pres. ed Est. Ciliberti

Strade – Servitù di uso pubblico – *Dicatio ad patriam* – Configurabilità – Condizioni

La "*dicatio ad patriam*", quale modalità di costituzione di una servitù di uso pubblico deve essere provata dall'Amministrazione che la invoca. In particolare, per ottenere il riconoscimento di una servitù di uso pubblico su un'area privata l'Ente deve dimostrare che: 1) il bene risulti posto al servizio della generalità indifferenziata dei cittadini; 2) la collettività ne faccia autonomamente uso per la circolazione; 3) l'uso si sia protratto per il tempo necessario all'acquisto per usucapione.

EDILIZIA E URBANISTICA

Sent. n. 1572 – 4 dicembre 2020 – Pres. ed Est. Ciliberti

1. Edilizia e Urbanistica – Permesso di Costruire – Inizio Lavori – Sopravvenuto Vincolo Paesaggistico – Legittimità
2. Edilizia e Urbanistica – Vincoli – Contenuti – Limiti

1. Il sopravvenuto vincolo paesaggistico è legittimo a condizione che esso non imponga uno stravolgimento totale del progetto e non comporti la sostanziale non eseguibilità tecnico-economica del medesimo, con la conseguenza di un blocco sine die del cantiere che avrebbe un impatto negativo sul decoro urbano ben peggiore della perdita del valore culturale che il vincolo intende tutelare.
2. Non è possibile consentire che la Soprintendenza conformi a sé la volontà e i programmi del ricorrente, imponendo un *facere* ulteriore rispetto a quello della mera conservazione del bene sottoposto a vincolo, così da spingersi fino a imporgli di chiedere e ottenere un nuovo e differente Permesso di Costruire per la realizzazione di un differente progetto costruttivo anti-economico e pressoché irrealizzabile.

*

Sent. n. 61 - 21 gennaio 2020 - Pres. Adamo, Est. Ieva

1. Edilizia e urbanistica - Silenzio - In generale
2. Edilizia e urbanistica - Pianificazione urbanistica - Conclusione procedimento ex art. 11, l. n. 241/1990 – Doverosità - Fattispecie

1. Il ricorso avverso il silenzio (artt. 31 e 117 c.p.a.) si connota come processo declaratorio diretto ad accertare la violazione dell'obbligo dell'amministrazione a provvedere, a fronte di un'istanza del privato, configurandosi una fattispecie di silenzio-inadempimento censurabile tutte le volte in cui la p.A. contravvenga ad un preciso obbligo di provvedere, derivante dai principi informatori dell'azione amministrativa quando, in particolari fattispecie, ragioni di giustizia e di equità impongano l'adozione di un provvedimento.
2. Sebbene l'ordinamento non tuteli in modo diretto le aspettative dei singoli all'ottenimento di atti ampliativi della sfera giuridica e satisfattivi in ambito di pianificazione urbanistica, sussiste tuttavia l'obbligo del Comune di concludere il procedimento finalizzato all'adozione da parte del consiglio comunale della proposta di variante urbanistica (in fattispecie in cui il Comune aveva originariamente rilasciato il permesso di costruire cui è seguito per un verso l'avvio di rilevanti lavori di ristrutturazione, successivamente impediti per sopravvenuti vincoli di piano, e per altro verso l'istanza del privato di avvio di procedimento ex art. 11, l. n. 241/1990 per la modifica del regime vincolistico). Lo strumento dell'accordo ex art. 11, l. n. 241/1990 si appalesa quale modulo adatto a comporre gli interessi pubblici e privati coinvolti, in modo tale da comporre gli interessi pubblici e privati coinvolti, in modo tale da evitare ulteriori dispendio di risorse economiche pubbliche e private.

*

Sent. n. 102 – 20 gennaio 2020 - Pres. Ciliberti, Est. Dibello

1. Edilizia e urbanistica - Attività edilizia privata - Titolo abilitativo - Permesso di costruire - Obbligo di provvedere sulla domanda - Silenzio assenso - Condizioni - Termine - Non decorrenza - Legittimità diniego
2. Edilizia e urbanistica - Attività edilizia privata - Titolo abilitativo - Permesso di costruire - Obbligo di provvedere sulla domanda - Silenzio assenso - Condizioni
3. Edilizia e urbanistica - Attività edilizia privata - Titolo abilitativo - Permesso di costruire - Obbligo di provvedere sulla domanda - Silenzio assenso - Condizioni - Termine - Conformità urbanistica

1. E' legittimo il diniego di un permesso di costruire ove intervenuto a seguito di preavviso di rigetto e prima della decorrenza del termine di duecento giorni dalla presentazione della relativa domanda.
2. La formazione del silenzio assenso sulla domanda di permesso di costruire, ai sensi dell'art. 20, c. 8, del T.U.E., presuppone non soltanto l'inutile decorso del termine stabilito nella predetta diposizione, ma altresì la contestuale presenza di tutti gli elementi costitutivi della fattispecie di cui si deduce l'avvenuto perfezionamento.
3. L'inerzia della p.A. protrattasi nel tempo è condizione indefettibile ma non sufficiente alla formazione *per silentium* del permesso di costruire, necessitando all'uopo anche la conformità urbanistica dell'opera progettata.

*

Sent. n. 454 - 30 marzo 2020 - Pres. Adamo, Est. Ieva

Edilizia - Permesso di costruire tacito – Limiti – Permesso di costruire in forma espressa – Ipotesi normative – Convenzione edilizia – Istanza per rilascio del titolo edilizio espresso – Doverosità – sussiste.

Seppure l'art. 20, d.P.R. n. 380/2001 annette all'inutile decorso del tempo per la conclusione del procedimento la formazione del provvedimento per silenzio-assenso sull'istanza di permesso di costruire, può sussistere l'interesse ad ottenere un provvedimento espresso in considerazione della tipologia e le caratteristiche dell'intervento edilizio da realizzarsi, che rende in se stessa opinabile la formazione del provvedimento tacito, ovvero quando è prevista la stipulazione di convenzioni collegate, e pertanto il permesso di costruire va rilasciato sempre in forma espressa; la formazione del silenzio-assenso sulla domanda di permesso di costruire, non incide, infatti, in senso abrogativo sull'esistenza del regime autorizzatorio edilizio, che rimane inalterato, ma introduce solo un'alternativa modalità semplificata e di tipo rimediale per il conseguimento del titolo in ipotesi di inerzia della p.A., ma trattasi di alternativa posta nell'interesse del destinatario.

*

Sent. n. 563 – 27 aprile 2020 – Pres. Ciliberti, Est. Palma

Attività edilizia privata – Titoli edilizi – Permesso di costruire – Decorrenza del termine per impugnare il permesso di costruire – Contestazione dell'*an* dell'edificazione – Individuazione del *dies a quo*

Sebbene, di norma, il termine per impugnare il permesso di costruire decorra dalla piena conoscenza del provvedimento che si intende avvenuta con il completamento dell'opera, l'inizio dei

lavori segna il *dies a quo* per la proposizione del ricorso ogniqualvolta il ricorrente intenda contestare l'*an* dell'edificazione; è, pertanto, irricevibile il gravame proposto successivamente all'ultimazione (seppur parziale) dei lavori quando con esso si deducano vizi del procedimento rilevabili sin dalla fase iniziale dell'attività edificatoria.

*

Sent. n. 808 – 4 giugno 2020 – Pres. ed Est. Ciliberti

Lottizzazione – Efficacia decennale – Obbligazione non adempiute nel termine - Estinzione

Gli obblighi assunti con il piano di lottizzazione, non adempiuti nei dieci anni dall'approvazione del piano, divengono inefficaci. È principio pacifico in giurisprudenza che i Piani esecutivi, sia pubblici sia convenzionali, hanno efficacia per dieci anni, anche se, per le lottizzazioni, non è stabilito un termine massimo di durata, dovendosi mutuare il termine dall'art. 16, comma 5, l. n. 1150/1942, concernente i Piani particolareggiati.

*

Sent. n. 1146 – 9 settembre 2020 - Pres. Ciliberti, Est. Serlenga

1.- Permesso di costruire - Controversie - Impugnazione - Termine - Decorrenza - Piena conoscenza - Dies a quo - Criteri
2.- Atto amministrativo - Annullamento - Autotutela - Diniego - Impugnazione - Sindacato giurisdizionale - Limiti

1. Ai fini della decorrenza del termine per la impugnazione di un permesso di costruire, laddove si contesti il *quomodo* nel completamento dei lavori o nel grado di sviluppo degli stessi, la piena conoscenza può essere individuata nel momento in cui si rende comunque palese l'esatta dimensione, consistenza, finalità, del manufatto in costruzione (nella specie -al più tardi- a partire dalla nota nella quale il ricorrente stesso ha articolato le proprie deduzioni contro la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza di sospensione dei lavori ed esercizio del potere di autotutela in ordine al permesso di costruire, facendo espresso riferimento al titolo in questione).
2. L'istanza del privato diretta a sollecitare l'esercizio del potere di autotutela non è, di per sé, in grado di generare, in capo alla p.A., un obbligo giuridico di provvedere, con la conseguenza che l'inadempimento non consente l'attivazione delle tutele avverso i rifiuti, le inerzie o i silenzi. Se l'Amministrazione risponde negativamente a una richiesta di autotutela, tale diniego è impugnabile e sindacabile in sede giurisdizionale solo laddove lo stesso non si atteggi quale atto meramente confermativo di precedenti statuizioni, e come tale privo di autonoma portata lesiva, bensì costituisca atto di conferma adottato previa nuova e autonoma valutazione degli interessi coinvolti, atteso che non può essere consentito che tramite l'impugnativa di un atto meramente confermativo con cui viene denegata una domanda di autotutela possano venire surrettiziamente riaperti, a seguito dell'istanza dell'interessato, i termini per l'impugnativa di atti oramai inoppugnabili.

*

Sent. n. 460 - 2 aprile 2020 - Pres. Ciliberti, Est. Palma

Edilizia - Intervento recupero locali seminterrati - legge regionale n. 33/2007 – Delibera comunale di esclusione

Sussiste il difetto di motivazione e di istruttoria a carico del provvedimento comunale che escluda la possibilità di usufruire della speciale disciplina prevista dalla l.r. Puglia n. 33/2007 per finalità residenziali dei locali seminterrati c.d. autonomi in mancanza di esternazione delle specifiche condizioni di inadeguatezza (specie di natura igienico/sanitaria) che giustificano l'esclusione, in quanto l'art. 3, l.r. Puglia n. 33/2007 prevede che il consiglio comunale possa disporre l'esclusione solo in presenza di adeguata motivazione.

*

Sent. n. 220 - 12 febbraio 2020 – Pres. Adamo, Est. Cocomile

Attività edilizia private – Permesso di costruire – Silenzio assenso – Condizioni e limiti

L'art. 20, d.P.R. n. 380/2001 esclude la formazione del silenzio-assenso nel caso in cui con riferimento all'area oggetto di intervento sussistano vincoli relativi all'assetto idrogeologico, ambientali, paesaggistici o culturali, che impongono l'esperimento del modulo procedimentale della conferenza di servizi di cui agli articoli 14 e seguenti della Legge 7 agosto 1990, n. 241, salva l'ipotesi in cui l'autorità preposta abbia reso il proprio parere di compatibilità, facendo venire meno l'esigenza della conferenza di servizi e rendendo operativo il meccanismo del silenzio – assenso nonostante la presenza del vincolo.

*

Sent. n. 327 – 27 febbraio 2020 - Pres. Scafuri, Est. Zonno

Attività edilizia – Domanda di condono – Mancato esame da parte dell'Amministrazione – Ordinanza di demolizione – Annullamento

Va annullata l'ordinanza di ingiunzione a demolire emanata in pendenza di domanda in sanatoria delle opere abusive in quanto per il principio della *res adhuc integra* in pendenza di un procedimento in sanatoria è illegittima l'adozione di un provvedimento sanzionatorio repressivo essendo l'Autorità urbanistica venuta meno all'obbligo di provvedere preliminarmente sull'istanza stessa, in quanto, in caso contrario, l'eventuale sanabilità dell'abuso per un verso non potrebbe essere riconosciuta, per l'altro renderebbe gravemente illegittima la demolizione del manufatto nel frattempo eseguita.

*

Sent. n. 371 - 3 marzo 2020 - Pres. ed Est Ciliberti

Attività edilizia privata – S.C.I.A. – Decorrenza del termine – Effetti

Nel procedimento autorizzatorio semplificato previsto dall'art. 19 comma 6 *bis* della Legge 7 agosto 1990, n. 241 per la S.C.I.A. il potere inibitorio repressivo dell'Amministrazione deve essere esercitato entro il termine di trenta giorni dalla presentazione, in quanto con lo spirare di detto termine si consolida un provvedimento valido ed efficace a favore dell'istante, che inibi-

sce all'Amministrazione il legittimo esercizio del potere di vigilanza e controllo – con conseguenti provvedimenti sanzionatori – fatta salva l'adozione di un provvedimento in autotutela– nella specie l'annullamento d'ufficio – entro i limiti e con le garanzie previste per i procedimenti di secondo grado.

*

Sent. n. 102 – 29 gennaio 2020 – Pres. Ciliberti, Est. Dibello

Attività edilizia privata – Titoli edilizi – Permesso di costruire – Perfezionamento *per silentium* – Limiti

Il provvedimento tacito di assenso sulla domanda di permesso di costruire ai sensi dell'art. 20, co. 8 d.P.R. n. 380/2001 presuppone non solo il decorso del termine di 200 giorni dalla presentazione della domanda (termine doppio di 100 giorni da considerare in caso di motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza), ma anche la conformità urbanistica del progetto, secondo il disposto dello stesso art. 20, co. 8 del d.P.R. cit. Pertanto, deve escludersi che il permesso di costruire possa formarsi tacitamente ai sensi della predetta disposizione in assenza di conformità urbanistica dell'opera, non potendo avere rilevanza decisiva, a tali fini, il mero decorso del tempo.

*

Sent. n. 317 - 9 marzo 2020 - Pres. Cilberti ed Est. Ciliberti

Edilizia - SCIA - Potere inibitorio

In tema di SCIA, il comma 6-bis dell'art. 19 della legge n. 241/1990, va ricondotto allo specifico contesto esegetico che gli è proprio. Muovendo dal presupposto che, qualora dovesse ritenere che l'attività edilizia segnalata sia illegittima, il Comune ha un termine breve per contestarlo, decorso il quale il silenzio di tipo significativo dell'Amministrazione sulla S.C.I.A. preclude l'esercizio di poteri inibitori. Ne consegue che il normale potere di vigilanza e sanzionatorio che spetta alla P.A. in base all'art. 27 T.U.E. non potrà che esercitarsi, nei casi in cui l'opera si presenti difforme dal progetto o il progetto sia inadeguato e non conforme, se non previo esercizio dei poteri di autotutela, purché in presenza delle condizioni di cui all'art. 21 nonies della legge n. 241/1990.

*

Sent. n. 442 - 23 marzo 2020 - Pres. Ciliberti, Est. Serlenga

Attività edilizia libera - Strutture amovibili - Autorizzazione paesaggistica

La struttura facilmente amovibile in quanto priva di parti in muratura, non ancorata stabilmente al suolo né a nessuna altra parte strutturale dell'edificio esistente, consente di ricondurre tale intervento - proprio per le caratteristiche che lo contraddistinguono - alle attività di edilizia libera ex art. 6, D.P.R. 380/01, per la quali non è richiesto alcun titolo abilitativo e di escludere altresì l'obbligo di autorizzazione paesaggistica ai sensi e per gli effetti dell'art. 2, D.P.R. n. 31/17 di attuazione del d.lgs. n. 42/2004, rientrando l'intervento stesso in quelli contemplati al punto A.17 dell'allegato A allo stesso D.P.R. n. 31/2017.

*

Sent. n. 510 - 20 aprile 2020 - Pres. Ciliberti, Est. Ciliberti

***Vicinitas* - Legittimazione impugnazione titolo edilizio**

La *vicinitas* ossia lo stabile collegamento con l'area interessata dall'intervento contestato, non rappresenta un dato decisivo per fondare l'interesse all'impugnativa, dovendosi dimostrare che l'intervento contestato abbia capacità di propagarsi sino a incidere negativamente sul fondo di chi ricorre. La sussistenza del requisito della mera *vicinitas* non costituisce, dunque, elemento sufficiente a comprovare l'interesse al ricorso, occorrendo invece la positiva dimostrazione di un danno che attingerebbe la posizione di colui il quale insorge giudizialmente.
Ai fini dell'accertamento dell'interesse a ricorrere che deve essere concreto, attuale e diretto, occorre, in particolare, specificare come, perché e in quale misura il provvedimento (o il silenzio) impugnato incida sulla posizione sostanziale dedotta in causa, determinandone una lesione effettiva, immediata e attuale, rapportata ai principi di liberalizzazione che presidiano il settore.

*

Sent. n. 529 - 23 aprile 2020 - Pres. Ciliberti, Est. Dibello

PRG - Destinazione a verde pubblico - Vincolo conformativo

La destinazione a "verde pubblico - verde di quartiere" data dal piano regolatore ad aree di proprietà privata, non comporta l'imposizione sulle stesse di un vincolo espropriativo, ma solo di un vincolo conformativo, che è funzionale all'interesse pubblico generale conseguente alla zonizzazione, effettuata dallo strumento urbanistico, che definisce i caratteri generali dell'edificabilità in ciascuna delle zone in cui è suddiviso il territorio comunale. La tipizzazione a "verde pubblico - verde di quartiere" costituisce vincolo conformativo non soggetto a scadenza.

*

Sent. n. 279 - 18 febbraio 2020 - Pres. Ciliberti, Est. Dibello

Edilizia - Volume tecnico – Nozione

Il sottotetto può essere calcolato nell'ambito del volume assentito, per determinare la variazione dal progetto, solo se si tratta di volume tecnico, e non di volumetria abitabile. I volumi tecnici degli edifici sono esclusi dal calcolo della volumetria a condizione che non assumano le caratteristiche di vano chiuso, utilizzabile e suscettibile di abitabilità; ne consegue che nel caso in cui un intervento edilizio sia di altezza e volume tale da poter essere destinato a locale abitabile, ancorché designato in progetto come volume tecnico, deve essere computato a ogni effetto, sia ai fini della cubatura autorizzabile, sia ai fini del calcolo dell'altezza e delle distanze ragguagliate all'altezza.

*

Sent. n. 293 – 24 febbraio 2020 – Pres. Scafuri, Est. Allegretta

1. Edilizia ed Urbanistica - Occupazione suolo pubblico - Concessioni - Canone per l'Occupazione di Spazi ed Aree Pubbliche - COSAP - TOSAP - Giurisdizione esclusiva G.A.
2. Edilizia ed Urbanistica- Occupazione suolo pubblico – Concessioni – Canoni - COSAP – TOSAP - Natura
3. Edilizia ed Urbanistica - Occupazione suolo pubblico – Concessioni – Canoni - COSAP – TOSAP – Natura sinallagmatica

1. In materia di controversie relative a canoni per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche sussiste la giurisdizione esclusiva del G.A. laddove venga in contestazione l'esercizio di poteri valutativo- discrezionali nella determinazione del canone, sia in relazione all'an debeatur sia con riferimento al quantum debeatur (e non già il suo mero calcolo aritmetico sulla base di criteri già determinati).
2. La TOSAP e il COSAP non hanno analoghi presupposti, poiché la prima è un tributo mentre il secondo è un corrispettivo per l'occupazione di spazi; e dunque il secondo rappresenta il corrispettivo di una concessione dell'uso esclusivo o speciale di beni pubblici, dovuto non in base alla limitazione o sottrazione all'uso normale o collettivo di parte del suolo, ma in relazione all'utilizzazione particolare (o eccezionale) tratto dal singolo.
3. Il canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche costituisce un onere che va a controbilanciare il vantaggio economico che trae l'utilizzatore del suolo pubblico; alla base della prestazione finanziaria sussiste un vincolo di sinallagmaticità che è privo di collegamenti con la capacità contributiva rappresentata dal godimento di tipo esclusivo di spazi ed aree altrimenti compresi nel sistema della viabilità pubblica.

Sent. n. 609 - 4 maggio 2020 - Pres. Adamo, Rel. Cocomile

Ordinanze sindacali contingibili e urgenti – Illegittimità

Presupposti per l'adozione di un'ordinanza contingibile e urgente sono la sussistenza di un pericolo irreparabile ed imminente per la pubblica incolumità, non altrimenti fronteggiabile con i mezzi ordinari apprestati dall'ordinamento e la provvisorietà e la temporaneità dei suoi effetti. È illegittimo l'utilizzo di un istituto giuridico *extra ordinem* (ovvero l'ordinanza contingibile e urgente ex art. 54 del decreto legislativo n. 267/2000) per fronteggiare una situazione per la quale l'ordinamento predispone appositi strumenti ordinari strumento ad hoc contemplato dall'ordinamento, previsto dal (tuttora) vigente art. 222 del regio decreto n. 1265/1934 in tema di potere del Sindaco di dichiarare l'immobile inabitabile ordinandone lo sgombero, previa adeguata istruttoria consistente nell'acquisizione del prescritto parere del responsabile del Servizio di igiene pubblica dell'Unità sanitaria locale ex artt. 3 e 8 della legge regionale n. 36/1984.

*

Sent. n. 733 – 22 maggio 2020 – Pres. Ciliberti, Est. Dibello

Ordinanza sindacali contingibili ed urgenti – Misure contenimento emergenza sanitaria-Limiti

Le ordinanze sindacali adottate in ragione di una situazione di emergenza epidemiologica e dirette a contenere il diffondersi del virus Covid-19 sul territorio comunale con le quali sia stato disposto il divieto di introduzione di pane e derivati del pane nel territorio del medesimo comune, contrastano con quanto disposto sia dal d.P.C.M. 22 marzo 2020, sia dal d.l. n. 19/2020.
Il d.P.C.M. 22 marzo 2020, infatti, ha tracciato un'area di esenzione delle misure di contenimento che riguarda proprio l'attività di produzione, trasporto, commercializzazione e consegna di farmaci, tecnologia sanitaria e dispositivi medico chirurgici, nonché di prodotti agricoli e alimentari, di modo che, una volta individuata l'area di inapplicabilità del divieto in sede normativa statale, il Sindaco non può assumere provvedimenti attraverso i quali il divieto stesso possa riespandersi. Analogamente, nel quadro normativo definito dagli artt. 1 e 2 del d.l. n. 19/2020, il Sindaco non è privato del potere di ordinanza *extra ordinem* ma - diversamente da quanto avviene in periodi non qualificabili come emergenze nazionali, in cui l'ordinanza contingibile e urgente vale a fronteggiare un'emergenza locale e può avere, finanche attitudine derogatoria dell'ordinamento giuridico - neppure può esercitare il potere di ordinanza travalicando i limiti dettati dalla normativa statale, non solo per quel che concerne i presupposti, ma anche quanto all'oggetto della misura limitativa. In questo senso, il Sindaco può impedire l'ingresso nel territorio del proprio Comune per un periodo limitato e soltanto in presenza di un sopravvenuto aggravamento del rischio sanitario, oggetto di una adeguata valutazione, proporzionata ai dati epidemiologici del territorio in un dato momento (fattispecie nella quale le ordinanze contestate sono state adottate senza alcuna indicazione di efficacia nel tempo e in presenza di una

generica affermazione di perdurante rischio sanitario, non accompagnata da rilevazione dei dati epidemiologici a supporto).

ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ

Sent. n. 655 - 11 maggio- 2020 - Pres. Ciliberti, Est. Palma

Occupazione illegittima – Risarcimento danni e restituzione suolo

La pacifica giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (Cass. civ. SS.UU. 5 ottobre 2014, n. 19914; 9 marzo 2015, n. 4683) e del Consiglio di Stato (Cons. Stato, sez. III, 31 agosto 2016, n. 3755) riconduce alla giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo di cui all'art. 133, comma 1, lett. a), n. 2, cod. proc. amm. le controversie riguardanti l'esatta esecuzione di obblighi nascenti da una convenzione di lottizzazione, quale strumento di attuazione dell'atto di pianificazione. La pacifica necessità dei lavori postula la carenza di interesse e comunque l'infondatezza della domanda di restituzione e ripristino dello stato dei luoghi, stante la classificazione dell'area in questione come zona ad elevato rischio idrogeologico di grado R4, cui consegue altresì l'inesistenza dei profili di danno risarcibile.

*

Sent. n. 455 – 30 marzo 2020 - Pres. Ciliberti, Est. Serlenga

1.- Espropriazioni - Risarcimento danni – Irreversibile trasformazione suolo – Occupazione illegittima - Assenza domanda restituzione – Ammissibilità
2.- Espropriazione – Eccezione intervenuta usucapione – Infondatezza.
3.- Espropriazione – Acquisizione sanante ex art. 42 *bis*, co. 1 e 3, T.U. Espropri

1. E' ammissibile la domanda risarcitoria, in luogo della tutela restitutoria, a fronte della irreversibile trasformazione del fondo illecitamente occupato dalla p.A. ai fini dell'esecuzione di un'opera pubblica, in assenza di valido ed efficace decreto di esproprio.
Ritiene il Collegio che l'opzione per l'azione risarcitoria non possa rappresentare rinunzia abdicativa al diritto di proprietà, secondo consolidato orientamento giurisprudenziale, ma piuttosto comporta rinunzia all'azione di restituzione del bene nell'ambito di più opzioni alternative, nessuna delle quali prodromica né pregiudiziale all'altra, essendo la scelta del rimedio pur sempre riservata al privato danneggiato.
2. E' infondata l'eccezione preliminare spiegata dalla p.A. di intervenuta usucapione del bene illecitamente appreso, dovendo escludersi la valenza *ad usucapionem* del possesso mantenuto dall'Amministrazione su un bene occupato *sine titulo*.
Del resto, come la prescrizione estintiva non corre a danno del titolare del diritto che non sia nelle condizioni giuridiche di farle valere, così l'usucapione (quale forma di prescrizione acquisitiva) non è concepibile allorchè il proprietario non abbia alcuna facoltà giuridica di rientrare nel possesso del bene.
3. A fronte di un'area occupata *sine titulo* e irreversibilmente trasformata mercè la realizzazione di un'opera pubblica, in assenza dell'adozione di un definitivo decreto di esproprio, in conseguenza delle ripetute pronunzie della Corte europea dei diritti dell'uomo che hanno determinato la cancellazione nel nostro ordinamento dell'istituto della c.d. accessione invertita, la p.A. ha l'obbligo giuridico di far venir meno l'occupazione *sine titulo*, adeguando la situazione di fatto a quella di diritto. Ed è proprio in tale mutato contesto che si giustifica l'inserimento del richiamato art. 42 bis nel T.U. espropri, alla stregua del quale l'Autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, valutati gli interessi in conflitto,

può – ha dunque facoltà di – disporre che esso sia acquisito, non retroattivamente, al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo (ex art. 42 bis, commi 1 e 3, T.U. Espropri).

GIURISDIZIONE

Sent. n. 1037 – 24 luglio 2020 – Pres. ed Est. Ciliberti

Competenza e giurisdizione – Pubblico impiego – Concorso – Assunzione di lavoratori parasubordinati – Giurisdizione del G.A. – Sussiste

La controversia relativa ad una procedura selettiva volta alla individuazione di soggetti con i quali instaurare un rapporto di lavoro parasubordinato, rientra nella giurisdizione del G.A., in applicazione della riserva di cui all'art. 63, comma 4, del D.Lgs. n. 165/2001. Nella nozione di "assunzione di dipendenti pubblici" debbono ritenersi incluse, infatti, non soltanto le procedure concorsuali volte all'assunzione di lavoratori subordinati, ma anche quelle aventi ad oggetto il conferimento di incarichi ex art. 7, comma 6, del D.Lgs. n. 165/2001, o di incarichi similari, per far fronte alle medesime esigenze cui ordinariamente sono preordinati i lavoratori subordinati della pubblica Amministrazione.

*

Sent. n. 6 – 3 gennaio 2020 –Pres. Scafuri, Est. Allegretta

Giurisdizione – Impugnazione di revoca di aggiudicazione e scorrimento della graduatoria per inadempimenti aggiudicataria nella esecuzione dei lavori consegnati in via d'urgenza prima della stipulazione del contratto - Giurisdizione amministrativa – Non sussiste

Sussiste la giurisdizione del Giudice Amministrativo per le controversie insorte sino al provvedimento di aggiudicazione, non potendo estendersi al segmento procedimentale successivo (che precede la stipula del contratto) se non nel caso in cui siano configurabili posizioni di interesse legittimo eventualmente lese, ossia secondo la consistenza della posizione giuridico soggettiva fatta valere per come azionata dal punto di vista della causa petendi; pertanto, è devoluta al Giudice ordinario la controversia ad oggetto la revoca dell'aggiudicazione con contestuale scorrimento della graduatoria e aggiudicazione al secondo classificato, motivata da inadempimenti dell'aggiudicatario in sede di esecuzione dei lavori consegnati in via d'urgenza prima della stipulazione del contratto.

*

Sent. n. 1510 – 26 novembre 2020 - Pres. Scafuri, Est. Zonno

Giurisdizione - Esecuzione del giudicato civile - Risarcimento danno per inadempimento contrattuale – Contestazioni sul regime fiscale

Sulla assoggettabilità a tassazione (separata) delle somme liquidate a titolo risarcitorio dal Giudice ordinario in favore di un pubblico dipendente, la questione se la somma complessiva ottenuta a titolo risarcitorio vada liquidata e corrisposta al lavoratore essere tassata al lordo ovvero debba essere assoggettata a tassazione, pur attingendo profili inerenti la fiscalità (con conseguente giurisdizione del altro Giudice), rientra nella giurisdizione del Giudice amministrativo, poiché relativa allo specifico profilo della corretta esecuzione della sentenza per la cui ot-

temperanza si agisce, così venendo in rilievo un aspetto che rientra nei poteri cognitori del G.A. ex artt. 112 e ss., c.p.a.

*

Sent. n. 1541 – 1 dicembre 2020 - Pres. Scafuri, Est. Tricarico

Giurisdizione – Impugnazione atti di macro organizzazione di Aziende Sanitarie Locali – Giurisdizione del G.O. – Sussiste

Diversamente da quanto avviene per le Amministrazioni pubbliche in genere, gli atti di macro-organizzazione delle Aziende sanitarie sono adottati non già con provvedimenti aventi natura pubblicistica ma con atti aziendali che il legislatore ha inteso qualificare di diritto privato; conseguentemente, se di regola la cognizione degli atti di macro-organizzazione delle pubbliche Amministrazioni rientra nella giurisdizione del Giudice amministrativo, in quanto nella loro emanazione viene esercitato un potere di natura autoritativa e non gestionale, sicchè non trova applicazione la riserva di giurisdizione del giudice ordinario di cui all'art. 68 del d.lgs. 29/1993, poi trasfuso nell'art. 63 del d.lgs. 165/2001, diverso è per gli atti organizzativi delle Aziende Sanitarie, atteso che, ai sensi dell'art. 3, comma 1 bis, del d.lgs. 502/1992, come modificato dal d.lgs n. 229/1999, le USL (cui la ASL sono succedute con analoga disciplina), si costituiscono in aziende con personalità giuridica pubblica e autonomia imprenditoriale.

*

Sent. n. 138 - 3 febbraio 2020 - Pres. Adamo, Est. Testini

1. Giustizia amministrativa - Legittimazione a ricorrere del cittadino extracomunitario - Diniego di regolarizzazione - Sussistenza
2. Sicurezza pubblica - Stranieri extracomunitari - Permesso di soggiorno - Diniego - In ragione della segnalazione dello straniero nel Sistema Informativo Schengen - Onere istruttorio e motivazione dell'Amministrazione – Insussistenza – Obbligo di indicazione dell'esistenza della ragione ostativa e del Paese che ha operato la segnalazione – Sussistenza

1. Pur se l'istanza di avvio del procedimento amministrativo di emersione del lavoro irregolare è riservata al datore di lavoro, il relativo esito produrre effetti diretti anche nella sfera soggettiva del lavoratore straniero, il quale può -in caso di favorevole esito- giovarsi del rilascio di un permesso di soggiorno per lavoro e dell'estinzione dei reati e degli illeciti amministrativi indicati dalla legge e pertanto è titolare di una posizione differenziata e qualificata alla regolare conclusione del procedimento e ha legittimazione ad impugnare in sede giurisdizionale la determinazione amministrativa negativa sulla predetta istanza.
2. La segnalazione fatta pervenire ai sensi dell'Accordo di Schengen da parte del Paese inseritore, ai fini della non ammissione dello straniero nel territorio dello Stato, vincola la p.A. all'adozione del diniego del permesso di soggiorno o dell'istanza di regolarizzazione, trattandosi di atto vincolato che presuppone soltanto una verifica dell'esistenza della segnalazione, della riferibilità della stessa allo straniero e della sua attuale (al momento dell'adozione del provvedimento) validità ed efficacia, non potendo l'Amministrazione verificare i presupposti e la natura dell'iscrizione, quando vi è certezza dell'identità del soggetto, e non sussistendo in capo alla p.A. un onere istruttorio e motivazionale eccedente rispetto alla mera indicazione relativa all'esistenza della ragione ostativa.

Sent. n. 1250 - 8 ottobre 2020 - Pres. ed Est. Ciliberti Est.

Scuola - Fermo pedagogico - Diniego al trattenimento nella scuola dell'infanzia – Illegittimità

La deroga all'iscrizione alla scuola primaria è non solo opportuna ma doverosa se il minore con handicap non ha raggiunto i requisiti fisici e cognitivi necessari per affrontare la scuola dell'obbligo, sicché è possibile e necessario procrastinare l'iscrizione del minore con handicap alla scuola primaria, se lo stesso non ha raggiunto il livello minimo di preparazione all'inserimento scolastico, con conseguente permanenza nella scuola dell'infanzia per il tempo strettamente necessario all'acquisizione dei prerequisiti per la scuola primaria.

PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

Sent. n. 672 - 18 giugno 2020 - Pres. Scafuri, Est. Allegretta

1. Procedimento amministrativo – Principio del giusto procedimento - Preavviso di rigetto – Funzione di garanzia – Sussiste
2. Procedimento amministrativo – Principio del giusto procedimento - Preavviso di rigetto – Omissione – Illegittimità – Non sussiste – Limiti
3. Procedimento amministrativo – Principio del giusto procedimento – Omesso rispetto delle garanzie procedimentali – Vizio puramente formale – Annullamento – N0n sussiste – Ragioni

1. L'istituto del c.d. preavviso di rigetto, disciplinato all'art. 10 bis della L. n. 241/1990, appare ispirato da una principale funzione di garanzia, attuativa, in particolare, del principio del giusto procedimento, alla quale è associata una funzione oggettiva di tipo collaborativo, oltre che deflattiva del contenzioso, atteso che nel momento in cui il destinatario si adopera per rappresentare fatti e/o interessi che contraddicono o rendono non più attuali le conclusioni adombrare dall'ente procedente, egli coopera in modo determinante alla migliore esplicazione della funzione medesima.
2. Le norme in materia di partecipazione non vanno applicate meccanicamente e acriticamente, e pertanto l'omissione della comunicazione d'avvio del procedimento non vizia il provvedimento finale nei casi in cui l'adempimento di tale formalità si riduca in concreto a cosa superflua, avuto riguardo ai principi di strumentalità delle forme, raggiungimento dello scopo e conservazione degli atti.
3. Non è logico annullare provvedimenti amministrativi per omesso rispetto delle garanzie procedimentali nel caso in cui tale asserita lesione si riduca ad un vulnus di un interesse puramente formale non accompagnato altresì da un evidente pregiudizio di natura sostanziale.

*

Sent. n. 194 - 6 febbraio 2020 - Pres. Adamo, Est. Ieva

Procedimento amministrativo - Silenzio tra amministrazioni pubbliche - Silenzio assenso « interno » - Ambito di operatività - Fase decisoria del procedimento pluristrutturato.

L'art. 17 bis, l. n. 241/1990, ha disciplinato un nuovo istituto di semplificazione del procedimento amministrativo che interviene nella fase decisoria del procedimento e che prevede una fattispecie di silenzio con valore tipizzato di assenso, che matura tra amministrazioni pubbliche, oppure tra amministrazioni e soggetti gestori di beni o servizi pubblici, alle condizioni ed entro i limiti previsti dalla specifica disposizione normativa; esso è definito silenzio-assenso « interno », ossia che interviene all'interno del modulo procedimentale, oppure anche come silenzio-assenso « orizzontale », in quanto concerne i rapporti tra più amministrazioni o enti pubblici e non involge il rapporto « verticale » con il destinatario del provvedimento. Pertanto, l'ambito di operatività di tale istituto di semplificazione attiene ai procedimenti (e decisioni) pluristrutturati, quando all'emanazione di un provvedimento finale partecipino più amministrazioni, ciascuna portatrice di un peculiare interesse pubblico, che cura nell'esercizio di proprie funzioni, in guisa che l'avviso espresso, con parere, o altra formula di assenso, da una amministrazione è parimenti vincolante, ai fini dell'emanazione della decisione finale.

*

Sent. n. 136 – 3 marzo 2020 – Pres. Adamo, Est. Cocomile

1. Annullamento d'ufficio – Termine – Superamento – Limiti e condizioni
2. Provvedimento implicito – Ammissibilità – Presupposti – Contenuto

1. Il termine dei diciotto mesi previsto dall'art. 21 *nonies* Legge 7 agosto 1990, n. 241 come modificato dalla Legge 7 agosto 2015, n. 124 entro cui l'Amministrazione ha facoltà di procedere in autotutela con l'annullamento d'ufficio del provvedimento precedentemente emanato è astrattamente superabile nel caso in cui la stessa dovesse dimostrare che il provvedimento amministrativo di primo grado sia stato conseguito sulla base di una falsa rappresentazione dei fatti, così come espressamente previsto dal comma 2 *bis* dello stesso articolo 21 *nonies* della L. 241/1990.
2. In ordine al provvedimento amministrativo implicito, la giurisprudenza ne ha di recente riconosciuto l'ammissibilità, nonostante la prescrizione dell'art. 2 della Legge 7 agosto 1990 n. 241, al ricorrere dei seguenti rigorosi presupposti in quanto tesi comunque ad integrare da parte dell'Amministrazione il contenuto del provvedimento pur non espresso in una determinazione formalmente adottata. La stessa giurisprudenza del Consiglio di Stato (Cons. Stato, sez. V, 24.1.2019, n. 589) ha individuato, a tal fine, le condizioni di ammissibilità del provvedimento implicito: a) una manifestazione di volontà a monte espressa di volontà (affidata ad un atto amministrativo formale o anche ad un comportamento a sua volta concludente), da cui possa desumersi l'atto implicito; b) la manifestazione di volontà deve provenire da un organo amministrativo competente e nell'esercizio delle sue attribuzioni nella cui sfera rientri altresì l'atto implicito a valle; c) non deve essere normativamente imposto il rispetto di una forma solenne, dovendo operare il generale principio di libertà delle forme; d) dal comportamento deve desumersi in modo non equivoco la volontà provvedimentale, dovendo esistere un collegamento esclusivo e bilaterale tra atto implicito e atto presupponente, nel senso che l'atto implicito deve essere l'unica conseguenza possibile di quello espresso (non potendo attivarsi, in difetto, il meccanismo inferenziale di necessaria implicazione); e) che, in ogni caso, emergano dall'iter procedimentale già sviluppato e le relative acquisizioni istruttorie gli elementi necessari alla ricostruzione del potere esercitato.

PROCESSO AMMINISTRATIVO

Sent. n. 228 – 12 febbraio 2020 – Pres. ed Est. Adamo

Giudizio impugnatorio - Esclusione - Impugnazione – Tardività – Inconfigurabilità dell'errore scusabile

Il provvedimento di esclusione dalla gara pubblica è immediatamente lesivo per il concorrente estromesso dal prosieguo della procedura perché per il medesimo determina un arresto definitivo del procedimento, ancorché quest'ultimo prosegue e si conclude con l'atto di aggiudicazione, sicché l'atto di esclusione si configura quale atto endoprocedimentale solo se si ha riguardo alla sua collocazione nella successione delle operazioni concorsuali, mentre ha carattere costitutivo della lesione nella sfera giuridica del concorrente escluso - e dunque privato dell'accesso all'ulteriore fase dell'aggiudicazione - senza che possa ricorrere l'ipotesi dell'errore scusabile in quanto, da un lato, l'abrogazione espressa del comma 2-*bis* dell'art. 120 c.p.c. (non accompagnata da una regolamentazione sostitutiva) rappresenta un'ordinaria vicenda di modificazione della legge nel tempo, con reviviscenza pacifica della precedente disciplina; dall'altro, la giurisprudenza precedente all'abrogazione si era approfonditamente occupata dell'impugnazione dei provvedimenti espulsivi prima dell'introduzione del cosiddetto rito c.d. super-accelerato, elaborando principi ancora pienamente applicabili dopo che tale rito è stato espunto dall'ordinamento giuridico.

*

Sent. n. 863 – 17 giugno 2020 – Pres. ed Est. Ciliberti

1. Processo amministrativo – Provvedimento impugnato – Motivazione – Integrazione in sede giudiziale – Condizione e limiti
2. Processo amministrativo – Provvedimento impugnato – Motivazione postuma – Condizione e limiti

1. Nel processo amministrativo l'integrazione in sede giudiziale della motivazione dell'atto è ammissibile soltanto se effettuata mediante gli atti del procedimento, qualora i documenti dell'istruttoria offrano elementi univoci dai quali possano ricostruirsi le concrete ragioni della determinazione assunta oppure attraverso l'emanazione di un autonomo provvedimento di convalida. È, invece, inammissibile un'integrazione postuma effettuata in sede di giudizio, mediante atti processuali o comunque scritti difensivi, in quanto la motivazione costituisce contenuto insostituibile della decisione amministrativa, anche in ipotesi di attività vincolata.
2. Il divieto di integrazione postuma della motivazione può essere attenuato, ai sensi dell'art. 21-octies, legge n. 241/1990, nelle ipotesi nelle quali le ragioni del provvedimento siano chiaramente e univocamente intuibili dal testo del provvedimento.

*

Sent. n. 1655 - 18 dicembre 2020 – Pres. Scafuri, Est. Zonno

Processo amministrativo – Sopravvenuta inutilità annullamento atto impugnato – Interesse risarcitorio – Istanza o domanda – Necessità - Sussiste

Quando, nel corso del giudizio, l'annullamento del provvedimento impugnato non risulta più utile per il ricorrente, il giudice accerta l'illegittimità dell'atto se sussiste l'interesse ai fini risarcitori, nel senso che l'obbligo di pronunciare sui motivi di ricorso (ovvero di accertare l'illegittimità dell'atto impugnato) non sussista in assenza di istanza, o, comunque, espressa dichiarazione di interesse della parte ricorrente, non potendo il Giudice, alla declaratoria di improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse, far seguire la verifica d'ufficio della permanenza dell'interesse del ricorrente ad una pronuncia sulla fondatezza dei motivi di ricorso per fini risarcitori.
In assenza di tale dichiarazione o in difetto della proposizione della domanda risarcitoria contestualmente a quella di annullamento, il ricorso va dichiarato improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse.

*

Sent. n. 138 - 3 febbraio 2020 - Pres. Adamo, Est. Testini

Processo amministrativo - Legittimazione a ricorrere del cittadino extracomunitario - Diniego di regolarizzazione - Sussistenza

Pur se l'istanza di avvio del procedimento amministrativo di emersione del lavoro irregolare è riservata al datore di lavoro, il relativo esito produrre effetti diretti anche nella sfera soggettiva del lavoratore straniero, il quale può -in caso di favorevole esito- giovarsi del rilascio di un permesso di soggiorno per lavoro e dell'estinzione dei reati e degli illeciti amministrativi indicati dalla legge e pertanto è titolare di una posizione differenziata e qualificata alla regolare conclusione del procedimento e ha legittimazione ad impugnare in sede giurisdizionale la determinazione amministrativa negativa sulla predetta istanza.

*

Sent. n. 861 – 17 giugno 2020 – Pres. ed Est. Ciliberti

Giudizio sul silenzio - Presupposti - Atto infraprocedimentale – Natura surrettizia – Conseguenze

L'azione prevista nell'art. 117 CPA è esperibile, nell'obiettivo di rendere sempre più efficace e quindi effettiva la tutela avverso l'inerzia della pubblica Amministrazione, anche in presenza di atti infra-procedimentali che configurino solo apparentemente una spendita di potere ma che sostanzialmente concretino l'elusione dell'obbligo di provvedere, mediante richieste istruttorie o atti interni che non rispondono all'istanza del privato ovvero differiscono indefinitivamente il percorso procedimentale in casi non previsti dalla legge.

*

Sent. n. 1535 – 30 novembre 2020 - Pres. Scafuri, Est. Tricarico

Processo amministrativo - Astreinte - Esecuzione dell'ordine di pagamento formulato a carico dell'Amministrazione – Condizioni di difficoltà economica ente debitore – Possibilità

Qualora si ravvisino delle peculiari condizioni di difficoltà economica in cui versi la p.A. debitrice (quali la crisi della finanza pubblica e l'ammontare del debito pubblico), al pari dell'esigenza di evitare locupletazioni eccessive o sanzioni troppo afflittive, deve essere rigettata la domanda volta al riconoscimento delle penalità di mora di cui all'art. 114, comma 4, lett. e, c.p.a.

*

Sent. n. 1017 – 15 luglio 2020 - Pres. Ciliberti, Est. Serlenga

Processo amministrativo - Termine per l'impugnazione – Permesso di costruire - Termine - Differimento - Accesso ai documenti - Esclusione

Il termine per impugnare il permesso di costruire decorre dalla piena conoscenza del provvedimento, che ordinariamente s'intende avvenuta al completamento dei lavori, a meno che sia data prova di una conoscenza anticipata da parte di chi eccepisce la tardività del ricorso anche a mezzo di presunzioni semplici.
La richiesta di accesso non è idonea ex se a far differire i termini di proposizione del ricorso, perché se, da un lato, deve essere assicurata al vicino la tutela in sede giurisdizionale dei propri interessi nei confronti di un intervento edilizio ritenuto illegittimo, dall'altro lato, deve parimenti essere salvaguardato l'interesse del titolare del permesso di costruire a che l'esercizio di detta tutela venga attivato senza indugio e non irragionevolmente differito nel tempo, determinando una situazione di incertezza delle situazioni giuridiche contraria ai principi ordinamentali.

*

Sent. n. 1212 – 25 settembre 2020 - Pres. Adamo, Est. Testini

Processo amministrativo– Interesse al ricorso – In relazione ai motivi

L'interesse a proporre ricorso deve essere valutato e calibrato in relazione ai singoli motivi formulati dalla parte ricorrente, potendo alcuni motivi ritenersi inammissibili per mancato superamento della prova di resistenza e altri motivi, invece, ammissibili.

*

Sent. n. 1548 – 3 dicembre 2020 - Pres. Scafuri, Est. Tricarico

Processo amministrativo - Effetto caducante o viziante del ricorso rispetto dell'atto successivamente adottato e non impugnato – Mancanza di rapporto di presupposizione - Improcedibilità ricorso
Quando l'atto successivo, pur essendo consequenziale rispetto a quello precedente, non ne costituisce conseguenza inevitabile, perché la sua adozione implica nuove e ulteriori valutazioni di interessi, specie se di terzi soggetti (ipotesi di cd. effetto viziante), la immediata impugnazione dell'atto presupponente non fa venire meno la necessità di impugnare l'atto successivo, pena la improcedibilità del primo ricorso. Infatti, l'effetto caducante può essere ravvisato solo quando tra i due atti vi sia un rapporto di presupposizione–consequenzialità immediata, diretta e necessaria, nel senso che l'atto successivo si pone come inevitabile conseguenza di quello precedente, perché non vi sono nuove e ulteriori valutazioni di interessi, né del destinatario dell'atto presupposto, né di altri soggetti.

*

Sent. n. 628 – 5 maggio 2020 - Pres. Adamo, Est. Testini

1. Processo amministrativo - Ricorso giurisdizionale - Cumulativo e collettivo - Ricorso collettivo - Ammissibilità – Condizione
2. Processo amministrativo - Controinteressati - In genere - Omessa notifica - Costituzione - Effetto sanante – Limiti

1. Nel processo amministrativo la proposizione del ricorso collettivo rappresenta una deroga al principio generale secondo il quale ogni domanda, fondata su un interesse legittimo all'emanazione o alla non emanazione di un dato provvedimento e sottoposta alla valutazione del giudice amministrativo, deve essere proposta dal singolo titolare della situazione soggettiva con separata azione, sicché la deroga può ritenersi ammissibile solo nel concorso di una duplice condizione, e cioè che non sia ravvisabile alcun conflitto di interessi fra i ricorrenti e che le posizioni dei suddetti soggetti siano omogenee fra di loro con riferimento sia al *petitum* azionato sia alle doglianze dedotte, sì da poter ragionevolmente considerare la pluralità dei ricorrenti un'unica parte processuale, seppure soggettivamente complessa.
2. L'intervento spontaneo del controinteressato pretermesso non ha l'effetto di sanare il difetto di contraddittorio giacché secondo l'orientamento prevalente della giurisprudenza la costituzione del controinteressato non evocato in giudizio sana unicamente l'eventuale irregolarità di una notifica che sia stata effettuata e possa, quindi, dirsi esistente, non potendo, invece, produrre alcun effetto sanante nei casi in cui la notifica stessa difetti in radice e *in toto* e il controinteressato sia intervenuto al dichiarato fine di eccepire l'inammissibilità del ricorso per tale causa, oltre il termine utile per la proposizione dell'impugnazione. Soltanto ove l'intervento *ad opponendum* si sia verificato nel segmento temporale fra la conoscenza del provvedimento impugnato e i termini per la proposizione del ricorso, la costituzione spontanea rende superflua la notificazione, essendosi il contraddittorio, comunque, costituito ed essendo, quindi, stato raggiunto lo scopo della prescrizione tassativa.

*

Sent. n. 474 - 8 aprile 2020 - Pres. Adamo, Est. Testini

Processo amministrativo - Notificazioni e comunicazioni - Ricorso giurisdizionale - Nella sede di lavoro del dipendente pubblico, ma non a mani proprie - Nullità della notificazione

È affetta da nullità la notificazione effettuata nella sede di lavoro del destinatario ma non a mani proprie. Quanto poi alla possibilità di notificare il ricorso alla persona addetta all'ufficio, trattasi di ipotesi derogatoria della regola sopra indicata e applicabile solo agli uffici privati.

*

Sent. n. 955 - 2 luglio 2020 - Pres. Adamo, Est. Cocomile

Processo amministrativo - Giudizio di ottemperanza – *Astreintes* – Finalità – Portata applicativa

L'istituto delle *astreintes* opera per tutte le decisioni di condanna adottate dal Giudice amministrativo *ex* art. 112 del codice del processo amministrativo, ivi comprese quelle aventi ad oggetto prestazioni pecuniarie; in particolare, in materia di ottemperanza a condanne del Giudice civile nei confronti del Ministero della salute, a seguito del riconoscimento dei benefici di cui alla legge 25 febbraio 1992 n. 210, la penalità di mora, assumendo una più marcata matrice sanzionatoria che completa la veste di strumento di coazione indiretta, si atteggia a tecnica compulsoria che si affianca, in termini di completamento e cumulo, a quella surrogatoria che permea il giudizio d'ottemperanza. Essa svolge, dunque, una funzione deterrente e general-preventiva, assolvendo ad una finalità coercitivo-sanzionatoria e non (quanto meno in via precipua) ad una funzione riparatoria.

Sent. n. 439 - 23 marzo 2020 - Pres. Adamo, Est. Testini

1. Sicurezza pubblica – Poteri del Questore - Misure di prevenzione - In genere - Ammonimento - Presupposti – Individuazione
2. Sicurezza pubblica – Ammonimento - Presupposti – Regime probatorio

1. È riconosciuto al Questore il discrezionale apprezzamento in ordine alla fondatezza dell'istanza, al fine di conseguire una ragionevole certezza sulla plausibilità e sulla verosimiglianza delle vicende ivi esposte, verificando la sussistenza dei presupposti costitutivi dell'esercizio del potere di ammonimento, tanto in relazione alla esecuzione di condotte reiterate, di minaccia o di molestia, quanto in relazione alla derivazione da esse di un perdurante e grave stato di ansia o di paura, ovvero di un fondato timore per l'incolumità propria o di un prossimo congiunto o di una persona al medesimo legata da relazione affettiva, ovvero all'alterazione effettiva delle abitudini di vita della vittima: e ciò in coerenza con il bene giuridico tutelato dalla norma penale di riferimento, individuabile nella libertà morale, compromessa dallo stato di ansia e timore che impedisce alla vittima di autodeterminarsi senza condizionamenti.
2. L'istituto dell'ammonimento è una misura di prevenzione con finalità dissuasive, finalizzata a scoraggiare ogni forma di persecuzione, assolvendo ad una funzione tipicamente cautelare e preventiva, in quanto preordinato a impedire che gli atti persecutori siano più ripetuti e cagionino esiti irreparabili e pertanto il provvedimento conclusivo (decreto di ammonimento) presuppone non l'acquisizione di prove tali da poter resistere in un giudizio penale avente ad oggetto un'imputazione per il reato di stalking, bensì la sussistenza di elementi dai quali sia possibile desumere un comportamento persecutorio o gravemente minaccioso che, nel contesto di relazioni intersoggettive, possa degenerare e preludere a condotte costituenti reato.

*

Ord. n. 417 - 9 luglio 2020 - Pres. Adamo, Est. Testini

1. Interdittiva antimafia – Concessioni demaniali marittime - Facoltà di prosecuzione nel rapporto – Natura residuale
2. Interdittiva antimafia – Finalità

1. La facoltà di continuare il rapporto con un'impresa, nonostante il pericolo di condizionamento mafioso, prevista dall'articolo 94, comma 3, del d.lgs. n. 159 del 2011, è un'ipotesi -data l'evidente *ratio* di pieno sfavore legislativo alle infiltrazioni mafiose- remota e residuale, e dunque consentita al solo fine di tutelare l'interesse pubblico attraverso una valutazione di convenienza in relazione a circostanze particolari di carattere altamente discrezionale; sicché la pubblica Amministrazione può senz'altro limitarsi a richiamare l'informativa a supporto della decisione d'interrompere il rapporto, senz'addurre giustificazioni ulteriori. Tale eccezionale facoltà, che deroga all'incapacità *ex lege* derivante dall'interdittiva, mal si attaglia all'ipotesi di concessione di bene demaniale marittimo, ben diversa da quella di fornitura di beni e servizi strumentali prevista dall'articolo 94, comma 3, del codice antimafia.
2. L'interesse pubblico primario sotteso all'interdittiva antimafia è rappresentato dalla necessità di impedire alle organizzazioni malavitose d'inserirsi nel tessuto economico e sociale e di impedire il condizionamento diretto o indiretto della gestione del bene demaniale.

*

Sent. n. 662 - 14 maggio 2020 - Pres. Adamo, Est. Testini

Interdittiva antimafia – Presupposti

L'Autorità amministrativa, in ossequio dei principî di imparzialità e buon andamento contemplati dall'art. 97 Cost. e in virtù del legalità sostanziale declinato in senso forte, è chiamata, esternando compiutamente le ragioni della propria valutazione nel provvedimento amministrativo, a verificare che gli elementi fattuali, anche quando "tipizzati" dal legislatore, non vengano assunti acriticamente a sostegno del provvedimento interdittivo, ma siano dotati di individualità, concretezza ed attualità, per fondare secondo un corretto canone di inferenza logica la prognosi di permeabilità mafiosa, in base ad una struttura bifasica (diagnosi dei fatti rilevanti e prognosi di permeabilità criminale) non dissimile, in fondo, da quella che il giudice penale compie per valutare gli elementi posti a fondamento delle misure di sicurezza personali, lungi da qualsiasi inammissibile automatismo presuntivo.

*

Sent. n. 1275 – 14 ottobre 2020 – Pres. Adamo, Est. Cocomile

1. Porto d'armi – Rinnovo licenza – Domanda impugnatoria improcedibile – Sopravvenuto difetto di interesse – Domanda risarcitoria – Sussistenza
2. Porto d'armi – Rinnovo licenza – Rinnovo decreto nomina guardia particolare – Medesimi presupposti - Domanda risarcitoria - Elemento oggettivo – Ingiustizia de danno – Sussistenza
3. Porto d'armi – Rinnovo licenza – Domanda risarcitoria - Elemento soggettivo – Sussistenza in caso di mancato errore scusabile
4. Porto d'armi – Rinnovo licenza – Domanda risarcitoria – Danno patrimoniale – Parametri
5. Porto d'armi – Rinnovo licenza – Domanda risarcitoria – Danno non patrimoniale – Lesione diritti fondamentali – Allegazione – Risarcimento in via equitativa
6. Porto d'armi – Rinnovo licenza – Domanda risarcitoria – Rivalutazione e interessi

1. Va dichiarata improcedibile, per sopravvenuto difetto d'interesse, la domanda di annullamento del decreto prefettizio recante diniego di rinnovo del porto d'armi se la revoca dello stesso interviene nel corso del giudizio, potendo persistere, al contempo, l'interesse all'accertamento dell'illegittimità dell'atto ai fini risarcitori ex art. 34 comma 3 c.p.a.
2. Sussiste adeguata corrispondenza tra i presupposti previsti dalla legge per il rinnovo della licenza del porto di pistola e quelli del decreto di nomina a guardia particolare, ed è pertanto illegittimo il diniego di rinnovo del primo laddove la Prefettura abbia invece rinnovato il decreto di nomina a guardia particolare.
3. In merito alla domanda risarcitoria, va ritenuto provato l'elemento soggettivo in assenza di un errore scusabile da parte della p.A. ed essendo sufficiente, a tali fini, la mera illegittimità dell'atto.
4. Il danno patrimoniale risarcibile va parametrato alla mancata percezione della retribuzione per il periodo di sospensione dal servizio, commisurato sotto tale profilo all'effettivo importo mensile della retribuzione moltiplicato per i mesi in cui è stata disposta la sospensione dal servizio, ed eccettuate le componenti stipendiali che presuppongono l'effettiva prestazione dell'attività lavorativa.

5. Il danno esistenziale, riconducibile all'omnicomprensiva categoria dei danni non patrimoniali disciplinati dall'art. 2059 cod. civ., si sostanzia in un peggioramento delle condizioni di vita quotidiane risarcibile in via equitativa nel caso in cui l'illecito abbia violato diritti fondamentali della persona o derivi da fatto costituente reato e qualora sia provato, anche mediante presunzioni, che il comportamento illecito della p.A. abbia generato nella sfera reddituale del soggetto un pregiudizio tale da indurlo ad alterare abitudini e assetti relazionali propri.
6. Alle somme riconosciute a titolo di risarcimento del danno, trattandosi di debito di valore, spettano rivalutazione e interessi in quanto l'importo dovuto deve necessariamente esprimere il valore effettivo dell'obbligazione primaria sostituita.

*

Sent. n. 1166 – 17 settembre 2020 - Pres. Adamo, Est. Testini

Armi e munizioni – Rilascio di porto di pistola - Motivazione

L'istanza volta ad ottenere il rilascio di licenza di porto d'armi per difesa personale deve essere vagliata non già in astratto, ma in concreto, alla luce di un complessivo giudizio connotato da lata discrezionalità, che si sostanzia nell'espressione di una valutazione sintetica in ordine al possesso, nel richiedente, del requisito dell'affidabilità.

*

Sent. n. 138 - 3 febbraio 2020 - Pres. Adamo, Est. Testini

Sicurezza pubblica - Stranieri extracomunitari - Permesso di soggiorno - Diniego - In ragione della segnalazione dello straniero nel Sistema Informativo Schengen - Onere istruttorio e motivazione dell'Amministrazione – Insussistenza – Obbligo di indicazione dell'esistenza della ragione ostativa e del Paese che ha operato la segnalazione – Sussistenza

La segnalazione fatta pervenire ai sensi dell'Accordo di Schengen da parte del Paese inseritore, ai fini della non ammissione dello straniero nel territorio dello Stato, vincola la p.A. all'adozione del diniego del permesso di soggiorno o dell'istanza di regolarizzazione, trattandosi di atto vincolato che presuppone soltanto una verifica dell'esistenza della segnalazione, della riferibilità della stessa allo straniero e della sua attuale (al momento dell'adozione del provvedimento) validità ed efficacia, non potendo l'Amministrazione verificare i presupposti e la natura dell'iscrizione, quando vi è certezza dell'identità del soggetto, e non sussistendo in capo alla p.A. un onere istruttorio e motivazionale eccedente rispetto alla mera indicazione relativa all'esistenza della ragione ostativa.

PUBBLICO IMPIEGO

Sent. n. 319 - 27 febbraio 2020 – Pres. ed Est. Adamo

Rapporto di servizio – Ferie non godute – Condizioni e limiti – Fattispecie

Alla luce del principio generale costituzionalmente garantito di irrinunciabilità, indisponibilità ed inderogabilità del diritto al godimento delle ferie, la monetizzazione delle stesse può trovare applicazione unicamente in presenza di situazioni tali da palesare una oggettiva impossibilità di fruizione, situazione configurabile, tra le altre, in ipotesi di "collocamento in aspettativa per infermità" (art. 18, d.P.R. n. 254/1999) in cui si realizza una particolare ipotesi, seppur transitoria, di "cessazione dal servizio per infermità", posizione che dà certamente titolo all'ottenimento del compenso sostitutivo per ferie che il dipendente non ha goduto in quanto costretto a restare in aspettativa per infermità per un periodo corrispondente a quello ad esse destinato.

*

Sent. n. 1133 - 7 settembre 2020 - Pres. Adamo, Est. Ieva

Pubblico impiego – Polizia penitenziaria – Diritto alle ferie – Permessi ai sensi della l. n. 104/1992 – Concomitanza

Nell'ipotesi di concomitanza tra diritto alle ferie e diritto all'assistenza del disabile, nessuna disposizione, neppure interna all'Amministrazione penitenziaria, preclude alla fruizione dei permessi, ai sensi dell'art. 33, comma 3, l .n. 104/1992, nelle giornate già assegnate a ferie, fermo restando il potere organizzativo nella successiva riprogrammazione di queste ultime; ne deriva che la fruizione dei permessi di cui all'art. 33, comma 3, cit. in una giornata festiva non assorbe il riposo spettante ed eventualmente programmato in tale giornata, così come deve ritenersi che anche la fruizione dei permessi in giornata dedicata a ferie già concesse non ne elida la fruizione in un diverso e successivo periodo, previa intesa con l'amministrazione.

*

Sent. n. 940 - 1 luglio 2020 – Pres. Scafuri, Est. Zonno

Pubblico impiego – Concorso - Domande a risposta multipla – Plurime risposte apparentemente corrette – Legittimità

In ipotesi di prove selettive a mezzo di domande a risposta multipla, deve ritenersi consentito, con scelta esente da profili di irragionevolezza o di erroneità, proporre anche plurime risposte apparentemente corrette di cui una sola, tuttavia, vada ritenuta effettivamente tale, in quanto esse sono funzionali a sondare la capacità (non solo tecnica ma anche critica e logica) del candidato di individuare, tra più risposte aderenti al quesito posto, quella più coerente con quest'ultimo, in ragione della maggiore specificità e puntualità.

*

Sent. n. 1510 – 26 novembre 2020 - Pres. Scafuri, Est. Zonno

Pubblico impiego– Esecuzione del giudicato civile - Risarcimento danno per inadempimento contrattuale - Applicazione regime di tassazione sulle somme riconosciute – Retribuzioni potenzialmente spettanti

Deve ritenersi congrua l'applicazione di una tassazione parametrata sul profilo retributivo (ai sensi del combinato disposto degli artt. 6, 2° comma, e 51 T.U.I.R.), perché il danno liquidato, essendo sostitutivo e reintegrativo delle potenziali retribuzioni irrimediabilmente perse, ne partecipa la stessa natura; diversamente opinando si giungerebbe alla irragionevole conclusione secondo cui il danno da perdita retributiva sarebbe soggetto a tassazione, mentre il danno da perdita retributiva solo potenziale (caratterizzato dalla necessità di ristorare una posizione giuridica -la *chance*- meno consolidata e certa), godrebbe di un trattamento fiscale di maggior favore.

*

Sent. n. 821 - 8 giugno 2020 - Pres. Adamo, Est. Ieva

Pubblico impiego - Causa di servizio - Riconoscimento beneficio - Presupposti e criteri di valutazione

Per l'accertamento dei presupposti della causa di servizio, al lavoratore basta dimostrare l'insorgenza della malattia in termini probabilistico-statistici, non essendo sempre possibile stabilire un nesso di causalità diretto tra l'insorgenza della patologia ed i contesti operativi in cui questi è stato chiamato ad operare (onere di allegazione qualificato) mentre la p.A. e i suoi organi tecnici sono gravati da un onere di istruttoria e di motivazione circa la sussistenza delle circostanze di servizio, che hanno esposto il richiedente a un maggior rischio rispetto alle condizioni ordinarie d'attività, non essendo sufficiente a escludere il nesso causale il ricorso a clausole di stile.

*

Sent. n. 373 – 10 marzo 2020 – Pres. ed Est. Ciliberti

1. Pubblico impiego – Polizia penitenziaria - Lavoro straordinario - Contrattazione collettiva -Limiti - Obblighi del dirigente
2. Pubblico impiego – Polizia penitenziaria - Lavoro straordinario - Recupero compensativo

1. Incombe sul dirigente della struttura di svolgimento del servizio l'onere di verificare il non superamento del monte-ore annuo, disponendo, ad esempio, il recupero compensativo per le ore di straordinario eccedenti il budget finanziario disponibile. Detto onere non può essere addossato al dipendente che ha l'obbligo di eseguire gli ordini di servizio, salvo che il loro adempimento non configuri un illecito.
2. Il recupero compensativo, quale forma alternativa di ristoro del dipendente chiamato a svolgere lavoro straordinario, deve essere attivato dall'Amministrazione datrice di lavoro entro un breve termine dal momento in cui la prestazione lavorativa è stata svolta, pena la sostanziale frustrazione della *ratio* del recupero compensativo.

*

Sent. n. 995 – 9 luglio 2020 - Pres. Ciliberti, Est. Palma

1. Causa di servizio – Equo indennizzo – Giudizio del Comitato di Verifica – Discrezionalità tecnica – Sindacato Giurisdizionale – Limiti
2. Causa di servizio – Equo indennizzo – Giudizio del Comitato di Verifica – Obbligatorietà
3. Causa di servizio – Equo indennizzo – Giudizio del Comitato di Verifica e parere della Commissione Medica Ospedaliera – Autonomia
4. Causa di servizio – Equo indennizzo – Onere probatorio – Principio di prova - Occorre
5. Causa di servizio – Equo indennizzo – Ulteriore parere – Facoltà residuale – Speciali ragioni - Occorrono

1. Il giudizio del Comitato di Verifica, in merito alla dipendenza delle patologie da causa di servizio, è espressione di discrezionalità tecnica, essendo pertanto sindacabile in sede giurisdizionale unicamente in presenza di evidenti e macroscopici vizi logici, ricavabili dalla motivazione dell'atto impugnato (nel caso di specie, il Comitato di Verifica ha ritenuto che le patologie lamentate non fossero state causate dalla particolare natura del servizio prestato, ma piuttosto correlate a situazioni contingenti che spesso si innescano su personalità predisposte).
2. Ai sensi degli artt. 11 e 14 del DPR n. 461/2001, il giudizio del Comitato di Verifica ha carattere vincolante e la p.A., di conseguenza, deve adottare il provvedimento in conformità al giudizio di tale organo tecnico.
3. L' accertamento dell'esistenza delle patologie, da parte della Commissione Medica Ospedaliera, non inficia le autonome valutazioni del Comitato di Verifica.
4. Non può essere posto rimedio al mancato assolvimento dell'onere probatorio di parte, e quindi disporre la verificazione o la consulenza tecnica richieste, presupponendo queste ultime, circostanze e fatti già acquisiti e dimostrati dalla parte.
5. L'ulteriore parere, ex art. 14 DPR n. 461/2001, è richiedibile solo in presenza di speciali ragioni, di carattere non tecnico, che vanno espressamente provate e dedotte dal ricorrente.

RISARCIMENTO DEL DANNO

Sent. n. 319 – 27 febbraio 2020 – Pres. ed Est. Adamo

Risarcimento del danno – Autonomia processuale della relativa domanda - Termine di prescrizione – Decorrenza

Secondo il sistema previgente alla disciplina del Codice del processo amministrativo, la domanda diretta ad ottenere il risarcimento per equivalente del danno da attività amministrativa illegittima (nel caso di specie, annullamento di un diniego di approvazione di un piano esecutivo) risponde al principio dell'autonomia processuale dell'azione risarcitoria rispetto a quella caducatoria, sicché la pretesa risarcitoria incontra il limite ordinario della prescrizione previsto nell'art. 2947 del codice civile, il cui termine prende avvio dal fatto lesivo e non dal passaggio in giudicato della sentenza di annullamento dell'atto amministrativo illegittimo come previsto nell'art. 30 c.p.a.

*

Sent. n. 415 - 19 marzo 2020 - Pres. Adamo, Est. Ieva

1. Danno da ritardo provvedimentale – responsabilità pre-provvedimentale assimilabile a responsabilità pre-contrattuale, di natura extra-contrattuale per diritto vivente
2. Danni da ritardato provvedimento antecedente all'entrata in vigore del codice del processo amministrativo – Prescrizione - Disciplina

1. La responsabilità della p.A. per mancata adozione di un atto doveroso concreta una illegittimità pre-provvedimentale che, alla stessa stregua della responsabilità pre-contrattuale, ha per diritto consolidato vivente natura extracontrattuale (aquiliana), ai sensi dell'art. 2043 codice civile.
2. La prescrizione del diritto al risarcimento del danno derivante da omessa adozione di un provvedimento in conseguenza di un giudicato di annullamento di precedenti atti, prima dell'entrata in vigore del c.p.a., deve farsi decorrere non dal momento del passaggio in giudicato della sentenza che annulla l'atto lesivo, bensì dalla data del fatto illecito, coincidente con quella di adozione dell'atto illegittimo (fatto illecito commissivo) o della scadenza del termine, entro cui l'amministrazione avrebbe dovuto doveva agire, dando luogo ad una fattispecie di silenzio-inadempimento (fatto illecito omissivo).

*

Sent. n. 1147 – 9 settembre 2020 - Pres. Ciliberti, Est. Serlenga

Responsabilità civile - Amministrazione pubblica - Provvedimento illegittimo - Risarcimento del danno - Elemento soggettivo - Indici presuntivi della colpevolezza - Individuazione

In tema di risarcimento del danno, quanto all'elemento soggettivo, l'illegittimità del provvedimento amministrativo, ove acclarata, costituisce solo uno degli indici presuntivi della colpa, da considerare unitamente ad altri, quali il grado di chiarezza della normativa applicabile, la semplicità degli elementi di fatto, il carattere vincolato della statuizione amministrativa, l'ambito più o meno ampio della discrezionalità dell'amministrazione; sicché la responsabilità deve es-

sere negata quando l'indagine conduce al riconoscimento dell'errore scusabile per la sussistenza di contrasti giurisprudenziali, per l'incertezza del quadro normativo di riferimento o per la complessità della situazione di fatto.

SANITÀ E FARMACIE

Sent. n. 120 - 31 gennaio 2020 - Pres. ed Est. Adamo

Contratti di prestazioni specialistiche ambulatoriali - Clausola di Salvaguardia

Nei contratti per l'erogazione ed acquisto di prestazioni specialistiche ambulatoriali da parte di Professionisti e Strutture sanitarie in regime di accreditamento istituzionale è legittima e valida la clausola di salvaguardia (ovvero quella contenente la rinuncia alla contestazione in sede giurisdizionale dei provvedimenti di fissazione dei tetti di spesa, costituita dalla determinazione del limite di *budget* assegnato alla singola struttura privata per l'erogazione dei servizi a carico della finanza pubblica regionale). Peraltro, l'eventuale apposizione di riserve a siffatte clausole non è consentita e le eventuali riserve vanno intese come non apposte.

*

Sent. n. 978 – 6 luglio 2020 – Pres. ed Est. Adamo

1. Farmacia – Dispensario – Dispensario stagionale – Criterio di assegnazione – *Vicinitas*
2. Farmacia – Dispensario – Dispensario stagionale – Assegnazione – Rinnovo o proroga – Inconfigurabilità

1. La disciplina dettata per i dispensari ordinari deve valere anche per quelli stagionali, in assenza di regole specifiche per la loro assegnazione e gestione. Si tratta, invero, del medesimo servizio (commercializzazione di farmaci), nonostante siano diversi i presupposti per la loro istituzione. L'anteriorità dell'art. 5 della l.r. Puglia n. 2/1984 rispetto all'introduzione dei dispensari stagionali, non esclude che le regole riguardanti l'affidamento in esso contenute siano valide, in assenza di specifica disciplina, per un servizio dello stesso genere. L'affidamento va disposto, pertanto, con preferenza al farmacista più vicino, salvo sua rinuncia.
2. L'autorizzazione e l'assegnazione del dispensario farmaceutico stagionale non è suscettibile di mero rinnovo o di proroga, ma è oggetto di atti puntuali, efficaci per un determinato periodo di tempo, così come determinato è il lasso di tempo in cui si manifesta l'esigenza locale di un servizio farmaceutico aggiuntivo che l'apertura del dispensario è destinata a soddisfare. Tale esigenza, peraltro, deve essere verificata anno per anno attraverso il dato della presenza di turisti.

SERVIZI PUBBLICI

Sent. n. 1419 – 13 novembre 2020 – Pres. Adamo, Est. Cocomile

1. Servizi pubblici – Internalizzazione – Parametri di valutazione ex art. 192 Codice dei Contratti Pubblici – Congruità economica – Interpretazione
2. Servizi pubblici – Obbligo di adesione alle convenzioni regionali o Consip - Internalizzazione — Non sussiste

1. L'art. 192, comma 2, del d. lgs. n. 50/2016 impone di valutare la congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione. Non può darsi luogo, pertanto, al mero confronto tra parametri quantitativi (quali i costi del servizio in house e i costi del servizio affidato all'esterno) proprio perché la valutazione della congruità economica sottende una ponderazione integrata dell'efficienza economica e dell'adeguatezza del servizio, nell'ambito del quale vengono in rilievo anche parametri "qualitativi" che misurano e valutano gli aspetti legati all'efficacia del servizio, al beneficio per l'utenza e - più in generale - all'efficienza produttiva dell'attività svolta.
2. L'obbligo di aderire alle convenzioni Consip o regionali sussiste solo in ipotesi di ricorso al mercato ma non anche nella diversa ipotesi in cui l'Amministrazione decida di ricorrere all'autoproduzione del servizio, come nel caso di internalizzazione.

TUTELA DEL BENI CULTURALI E DEL PAESAGGIO

Sent. n. 380 – 12 marzo 2020 – Pres. Ciliberti, Est. Dibello

Autorizzazione paesaggistica – Procedimento semplificato – Fattispecie

Per le tipologie qualificabili come "*intervento di lieve entità*" ai sensi del Decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 139 – Allegato 1 -, emanato in attuazione dell'art. 146 comma 9 del Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 inerente il procedimento di autorizzazione paesaggistica semplificata, la Soprintendenza per i beni architettonici ed il paesaggio è tenuta ad adottare "*il provvedimento conforme al parere vincolante favorevole*", pena l'annullabilità del provvedimento di diniego (nella specie il rilascio dell'autorizzazione riguardava la realizzazione di una tettoia che per le sue caratteristiche strutturali - rientrando nel n. 8 dell'allegato 1 del D.p.R. 139/2010 - non risultava in grado di alterare la percezione visiva del paesaggio).

*

Sent. n. 1073 – 4 agosto 2020 – Pres. Ciliberti, Est. Palma

Piani paesistici – Pianificazione urbanistica – Portata conformativa

Ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio Urbani (Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42), i piani paesistici territoriali regionali (PPTR) hanno natura sovraordinata rispetto alla pianificazione urbanistica – edilizia comunale, configurando obblighi conformativi a carico dei Comuni relativamente alle previsioni dei piani paesaggistici da eseguire entro i termini stabiliti dai piani medesimi e comunque non oltre due anni dalla loro approvazione, con la conseguenza che l'eventuale vocazione edificatoria di un'area non preclude l'imposizione di un vincolo specifico sulla stessa.

*

Sent. n. 763 – 27 maggio 2020 - Pres. Ciliberti, Est. Serlenga

Antichità e belle arti - Imposizione del vincolo e notificazione - Provvedimento di imposizione del vincolo storico-artistico - Requisiti - Valutazione specifica dell'Amministrazione - Necessità

Al fine di giustificare l'adozione di un provvedimento di imposizione del vincolo storico-artistico non è sufficiente la mera e generica circostanza tipologica che un fabbricato rappresenti una testimonianza di un tipo di costruzione di un particolare periodo storico, posto che qualsiasi fabbricato è di per sé testimonianza di un tipo di costruzione del proprio periodo nella zona in cui si trova, così come anche un apprezzamento basato sulla mera valenza documentaria non è sufficiente per individuare giuridicamente un bene culturale: in questa operazione non si può infatti prescindere da un elemento valutativo concreto, incentrato sul pregio distinto, selettivo e irripetibile della singola cosa e dunque sul riferimento specifico agli elementi di questo pregio.

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI

Sent. n. 1038 – 24 luglio 2020 – Pres. ed Est. Ciliberti

Università – Professori universitari – Trasferimento - Perfezionamento

L'istituto del trasferimento dei professori universitari mediante il cosiddetto "*scambio contestuale*", contemplato dall'art. 7 comma 3 della Legge 30 dicembre 2010, n. 240, si configura quale fattispecie a formazione progressiva, il cui perfezionamento si realizza solo nel momento del concorso di tutti i passaggi infra-procedimentali, a partire della concorde volontà dei docenti per concludersi con l'assenso dei rispettivi Atenei interessati che presuppone l'adozione di una successione di atti che sono volti al perseguimento dell'interesse pubblico al migliore svolgimento delle attività scientifiche e didattiche.