Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

Relazione del Presidente Angelo Scafuri

anno 2023

Bari, 8 marzo 2024

Palazzo Diana Filo della Torre – Bari

Giovanni Battista Tiepolo (1696 – 1770)
Allegoria della Giustizia e della Pace, 1715-1735

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:

Michele Damato per…tutto!;

Paolo Colamorea e Samuele Di Grassi per la parte statistica;

I colleghi amici Pres. Orazio Ciliberti e Conss. Gia Serlenga, Maria Luisa Rotondano e Vincenzo Blanda per i contributi (grafici, musicali e dottrinari);

L'amico Giovanni Granata e la Camera amministrativa per il corredo musicale e cinematografico;

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

Benvenuti alla cerimonia di celebrazione dell'anno giudiziario.
Il mio più sentito ringraziamento ed un caloroso benvenuto a tutti i cittadini presenti – ad iniziare dalle Autorità civili e militari, Colleghi delle magistrature consorelle, rappresentanti del Consiglio di Presidenza e dell'Associazione Nazionali Magistrati Amministrativi, esponenti del mondo accademico, avvocati – ed a tutti coloro che sono collegati da remoto.

Sono al nono anno di Presidenza di questo Tar ma l'entusiasmo nell'esercizio della professione scelta ed amata non è mutato, non so il Vostro senso di sopportazione!

Questa cerimonia ha una fase solenne – che va dal rendiconto dei risultati dell'attività istituzionale svolta alla proclamazione ufficiale dell'apertura dell'anno giudiziario – e una fase di "festa", nel significato proprio di condivisione e partecipazione, di gioiosa occasione di confronto e di utile interlocuzione con la collettività del mondo esterno.
In questa seconda accezione non possiamo non essere lieti della gioiosa concomitanza con la festa della donna, ricorrenza internazionale che celebra le conquiste sociali, politiche e professionali raggiunte dalle donne, destinatarie nel tempo di violenze e discriminazioni.
William Shakespeare ricorda che "La donna è uscita dalla costola dell'uomo, non dai piedi perché dovesse essere pestata né dalla testa per essere superiore ma dal fianco per essere uguale…un po' più in basso del braccio per essere protetta e dal lato del cuore per essere Amata".

L'immagine femminile è da sempre il simbolo di valori universali: dalla sapienza alla vittoria, dalla libertà alla giustizia, dalla patria alla pace, i valori più alti hanno tutti il volto di donna, aspetto ancora più marcato dal linguaggio giuridico che li declina al femminile, basti rammentare significativamente i termini "giustizia", "legge", "norma" , così come è declinata al femminile la "sentenza" ed è al femminile la stessa norma fondamentale del nostro ordinamento, e cioè la "Costituzione".

In particolare la Giustizia è raffigurata da sempre con le sembianze di una donna, con diverse varianti, a volte bendata – come simbolo di incorruttibilità – a volte munita di spada – quale simbolo della forza e del potere necessario per imporre e far rispettare le decisioni – ovvero reggente una bilancia, a rappresentare il concetto di imparzialità.

Non a caso le donne raffigurate in effige alla copertina rappresentano l'allegoria della Pace e della Giustizia, viatico ed augurio di un avvenire migliore.

Auguri dunque a tutte le donne!!!

Oggi ricorre altresì il 50° anniversario dal funzionamento dei Tar.

Le valutazioni iniziali della tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione non furono molto positive – Giannini la definì "edificio sinistro e sinistrato", Benvenuti "reperto archeologico" e Merusi "l'ingiustizia amministrativa" – probabilmente per l'irrisarcibilità della lesione dell'interesse legittimo, la non sindacabilità della discrezionalità tecnica, l'assenza di un'istruttoria che rispondesse ai requisiti della cognizione piena, la tipicità della tutela cautelare.

L'istituzione dei Tribunali amministrativi regionali – con il connesso decentramento territoriale e quindi l'avvicinamento e l'incentivazione alla tutela – passo dopo passo ha fatto sì che l'edificio sinistrato conoscesse una serie di primi restauri fino ad oggi, dove si può dire senza ombra di smentita che la ristrutturazione si sia completamente inverata, grazie non solo all'influsso dell'ordinamento europeo ma soprattutto all'evoluzione giurisprudenziale, dovuta all'opera sinergica dei Tribunali amministrativi regionali e del Consiglio di Stato.

Sono via via caduti tutta una serie di idola fori, espressione del potere della pubblica amministrazione.

Si è così ad esempio affermato il principio della responsabilità civile della pubblica amministrazione e la conseguente risarcibilità anche dell'interesse legittimo, sono state introdotte un florilegio di azioni che vanno ben oltre l'azione di mero annullamento, sono stati ammessi la consulenza tecnica d'ufficio – e con essa il sindacato sulla discrezionalità tecnica – nonché il ricorso incidentale escludente con tutte le sue varie declinazioni, la tutela cautelare è stata resa "atipica" ed ampliata con la forma monocratica, anche ante causam.

Nello stesso tempo è stata modificata radicalmente la normativa sostanziale: è appena il caso di ricordare la legge sul procedimento e tutte le sue evoluzioni, i numerosi codici (da quelli in materia edilizia e in materia di espropriazione, a quelli in materia di beni culturali, di ambiente, di protezione civile, di società pubbliche, ecc.).

Per converso, il raggio di azione della Giustizia amministrativa si è progressivamente notevolmente ampliato, tanto da concernere qualsiasi sfera della vita sociale, con questioni che a volte sollevano problemi di

estrema complessità, anche in relazione alla rilevanza degli interessi coinvolti.

Si suole dire che il giudice amministrativo è diventato il giudice dell'economia perché si occupa di anti trust e di contratti pubblici, dei provvedimenti di Consob e di Banca d'Italia, fino alle misure di golden power.

In realtà il giudice amministrativo è molto di più: è anche il giudice dei beni culturali, dell'urbanistica ed edilizia, dell'ambiente, dei beni pubblici, del pubblico impiego non contrattualizzato; è il giudice delle misure organizzative attinenti ai servizi pubblici e sociali, alla sicurezza, all'ordine pubblico.

La conseguenza è che il giudice amministrativo è chiamato oggi ad andare ben oltre il tradizionale sillogismo, per declinare volta per volta – con riferimento ai singoli frastagliatissimi casi che tutti i giorni gli vengono posti – principi valore, intrisi di plurime dimensioni, come la proporzionalità, la ragionevolezza, la tutela dell'affidamento, la precauzione, l'adeguatezza, la sostenibilità, l'efficienza, l'economicità, la tempestività, la correttezza, l'abuso del diritto, il risultato.

Principio quest'ultimo di grande attualità perché inserito nello schema di riforma del codice dei contratti pubblici – anche se in realtà da sempre considerato implicito alla regola costituzionale della buona amministrazione – principio che inteso quale criterio per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto sarà foriero di non pochi problemi interpretativi, ad evitare che venga valorizzato come una sorta di franchigia dal diritto positivo.

La declinazione di tali principi valore si rende necessaria da un lato a fini interpretativi del disperso e magmatico materiale normativo dall'altro come strumento tramite il quale valutare la correttezza dell'esercizio del potere discrezionale, rispetto al quale talvolta i principi spingono in direzioni diverse, sì da imporre al giudice delicate e problematiche operazioni di bilanciamento.

In effetti, il richiamo ad una valutazione "nel bilanciamento degli interessi delle parti" è sempre più frequente nelle decisioni del giudice amministrativo, soprattutto in sede cautelare con riguardo al profilo del requisito del periculum in mora.

Tanto frequente da destare la preoccupazione che – in questa operazione di bilanciamento – l'interesse del privato sia destinato fatalmente a soccombere rispetto all'interesse sotteso al provvedimento impugnato che, in quanto pubblico, potrebbe finire necessariamente per prevalere.

Una tale preoccupazione è in effetti comprensibile e giustificata da alcuni recenti interventi del legislatore (mi riferisco soprattutto al PNRR ma non solo).

Sarà compito del giudice amministrativo contenere un tale bilanciamento entro i binari tracciati dalle norme, con un'operazione interpretativa cui possa risultare immanente una valutazione equitativa, anche se una tale declinazione rischia di porre in crisi il mito illuministico della certezza del diritto e finisce per investire il giudice di un ruolo che diventa anche attivo e propulsore.

Ma il cambiamento più radicale è quello connesso alla inarrestabile e rapidissima evoluzione della tecnologia.

Il processo è già mutato velocemente a seguito dell'introduzione del processo amministrativo telematico (PAT), con la scomparsa del documento cartaceo, l'accesso in tempo reale a tutti gli atti del fascicolo di causa, la possibilità di gestire a distanza il processo in tutte le diverse fasi, compreso, quando ragioni straordinarie lo rendano necessario, lo stesso svolgimento dell'udienza.

In realtà il processo telematico non svolge solo una funzione servente rispetto alle tradizionali modalità di redazione e di comunicazione degli atti processuali, ma la digitalizzazione reca in sé un valore formante in quanto – non essendo limitata a semplificare gli adempimenti formali delle parti e degli uffici bensì estesa alla maggiore visibilità delle diverse fasi processuali ed alla rapidità e completezza delle informazioni – si traduce in uno strumento di indubbio rafforzamento del diritto di difesa.

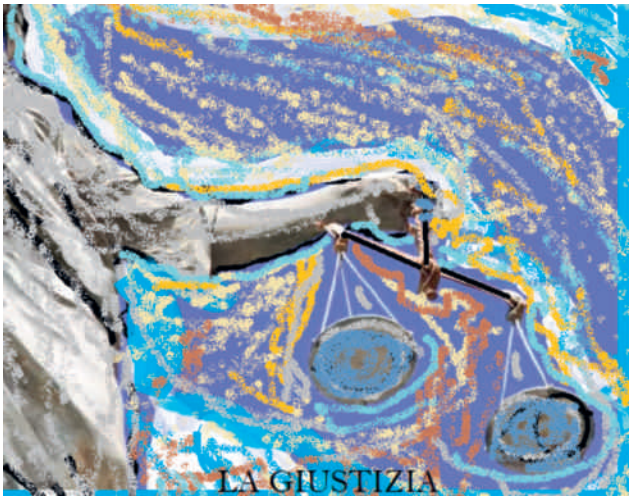
Oggi questo valore formante è destinato ad amplificarsi in modo esponenziale con l'evoluzione dell'intelligenza artificiale, il cui impatto sulla pubblica amministrazione, sul procedimento amministrativo e di conseguenza sul processo amministrativo pone una serie di problemi di notevole rilievo.

Basti pensare al problema della compatibilità del sistema dell'intelligenza artificiale con i principi dettati dalla legge n. 241 del 1990 e in particolare con i principi di partecipazione procedimentale e di trasparenza o quello dell'ambito di utilizzazione degli algoritmi, se limitato all'attività amministrativa vincolata o invece esteso anche a quella discrezionale, al ruolo del responsabile del procedimento, alla qualificazione tecnica necessaria che dovrà possedere chi sarà chiamato a valutare la correttezza della decisione.

Al riguardo, il problema fondamentale rimane quello della conoscibilità della logica dell'algoritmo assunto a fondamento della decisione, se è vero che il cuore dell'intelligenza artificiale – risultante dall'attività di autoapprendimento e di affinamento di criteri e di parametri di conoscenza e di scelta (la cd. black box) – è indecifrabile per natura.

Dunque, una opacità strutturale dell'intelligenza artificiale che sembra porsi in pieno contrasto con il fondamentale principio della trasparenza del processo decisionale.

In questo senso si va giustamente affermando il principio della non esclusività, secondo cui l'intervento umano è ineliminabile, per consentire il controllo finale sull'atto, sotto il profilo non solo normativo, ma anche della logicità, ragionevolezza, proporzionalità: un decisore umano con funzione di controllo e di integrazione, sia con riguardo alla correttezza e all'attendibilità dei dati conferiti alla macchina, sia con riguardo a legittimità e logicità del risultato prodotto (principio del cd. human in the loop).



(bozzetto originale del Pres. Ciliberti)

L'obiettivo primario della relazione è quello di consentire alla cittadinanza la conoscenza del mondo della giustizia amministrativa pugliese, per cui, pur toccando ovviamente temi tecnici, non è riservata ai cultori del settore bensì soprattutto alla cittadinanza, che è l'essenza della nostra funzione, visto e considerato che è in nome del popolo italiano che pronunciamo le nostre sentenze.

Le caratteristiche della nostra relazione sono uniche, lasciando alla volontà di approfondimento di ciascuno la lettura integrale.

In primo luogo è stata scritta da Tutti – personale, avvocati, giudici – perché Tutti hanno lavorato durante l'anno nell'assolvimento ciascuno del proprio compito istituzionale.

Invero la Giustizia intesa come sistema è un complesso di elementi interdipendenti, ognuno dei quali deve sinergicamente operare per garantirne l'unità ed il corretto ed efficiente funzionamento della "macchina", in un triangolo equilatero che da sempre abbiamo scelto come simbolo del nostro mondo.

In secondo luogo è corredata da illustrazioni, curate per la gran parte dal Presidente Ciliberti (a conferma della sua natura poliedrica).

Lo stile è quello che definirei di "briosa leggerezza", senza nessun valore riduttivo perché leggerezza, come diceva Italo Calvino, non è superficialità ma planare sulle cose dall'alto.

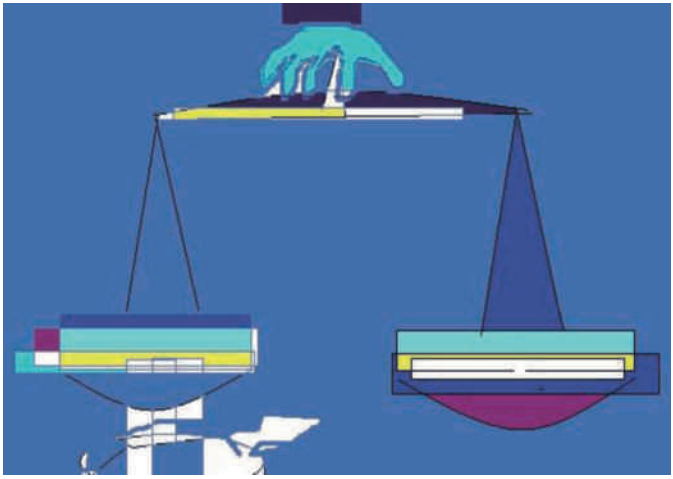
La relazione si divide in tre parti, la prima intitolata IL SERVIZIO PUBBLICO, la seconda LA FUNZIONE PUBBLICA – invero, l'attività giurisdizionale amministrativa è espressione di una funzione pubblica per chi la svolge ed al contempo di un servizio pubblico essenziale per chi se ne avvale – la terza è dedicata alle PERSONE.

Quindi la prima parte è incentrata sull'analisi statistica – quantitativa ma soprattutto qualitativa – che, seguendo un vecchio slogan, si è tenuta rigorosamente separata dalle opinioni, nel senso che si rifugge da qualsiasi autovalutazione di rendimento, lasciando al pubblico ogni commento al riguardo.

La seconda illustra gli elementi fondamentali della funzione giurisdizionale, quest'anno ricostruiti in un linguaggio semplice ed in risposta alle domande dei cittadini, nell'audace tentativo di definire, attraverso il ruolo del giudice, il concetto di giustizia.

L'ultima e terza parte si sofferma sulle risorse umane che hanno dedicato tempo e passione allo svolgimento dell'attività, con relative foto.

PARTE PRIMA: IL SERVIZIO PUBBLICO



(bozzetto originale del Pres. Ciliberti)

ANALISI STATISTICA

L'analisi dell'andamento dell'attività giudiziaria in terra di Puglia non può che partire dai dati statistici, puntualmente e specificatamente riportati – per ogni utile approfondimento – nelle tabelle allegate.

Il processo giurisdizionale amministrativo ha una struttura ad impulso di parte, è ormai interamente telematico e si svolge con udienze in presenza anche se mediante la predisposizione di fasce orarie di trattazione.

Il processo va dalla proposizione del ricorso alla sentenza che lo definisce.

Il ricorso rappresenta la chiamata del cittadino, il quale, assumendo di essere stato pregiudicato da un provvedimento emanato dalla Pubblica Amministrazione, invoca per il suo annullamento, mediante l'avvocato che lo rappresenta, l'intervento di questo giudice.

Nell'anno 2023 sono stati presentati pressoché lo stesso numero di ricorsi del 2022, precisamente 1463 (1465 nel 2022).
Sommando ad essi le domande aggiuntive – tecnicamente denominate motivi aggiunti 371 (272) e ricorsi incidentali 47 (37) – la DOMANDA DI GIUSTIZIA risulta peraltro aumentata sostanziandosi in un totale di 1881 (1770).

1881 DOMANDE

Il ricorso depositato viene per così dire lavorato dal personale amministrativo per poter essere pronto prima alla trattazione in udienza – camerale o pubblica – e poi alla definizione mediante sentenza del giudice.
Quest'ultimo, organo collegiale formato da tre componenti, provvede ad adottare e quindi redigere la decisione.

I RICORSI DECISI sono stati 1420 (1848 nel 2022), in lieve diminuzione quale naturale conseguenza della riduzione dell'organico di magistratura (v. ultra).

Le decisioni sui ricorsi nuovi, cioè quelli depositati nello stesso anno sono 297 (397 nel 2022), pari a circa il 21%.

1420 SENTENZE

Il sistema informatico riserva la denominazione di RICORSI PENDENTI a tutte le giacenze, che sono state quantificate in 2701 (in lieve aumento, 1,6%).

In realtà i ricorsi pendenti andrebbero tenuti distinti dall'arretrato.

I primi sono quelli comunque in lavorazione – nei vari stati in cui si trovano – e sono pari a 876 mentre quelli che costituiscono l'effettivo arretrato – in stato di "pronti per l'udienza" secondo sempre la nomenclatura/classificazione del sistema informatico (PAT) – sono 1825.

Tali numeri hanno fatto rientrare il nostro Tar tra quelli cd virtuosi, con conseguente paradossale esclusione dal programma di “smaltimento” da attuare mediante i finanziamenti del PNRR.

(bozzetto originale del Pres. Ciliberti)

2701 PENDENTI

1825 PRONTI PER L’UDIENZA

Tali dati assumono rilevanza per lo studio degli obiettivi raggiunti e di quelli ancora da raggiungere ma appaiono poco indicativi per poter valutare i costi/benefici dell’esercizio della funzione giurisdizionale.

Ancora più specificamente, l’entità del contenzioso va ricondotto alla fiducia nella giustizia oppure al costo della medesima? Ancora, alla qualità degli atti dell’amministrazione o alla professionalità degli avvocati? O tutto dipende dal tasso di litigiosità, vale a dire il rapporto tra il numero dei ricorsi proposti in un anno ed il numero degli abitanti dell’intera regione?

Tutto ciò senza considerare il costo del processo – sicuramente aggravato, per le controversie più rilevanti economicamente, dall'entità del contributo unificato – nonché la intuibile azione combinata di tutte le surricordate variabili.

Vero è che l'attività giurisdizionale amministrativa – per la sua intrinseca natura e per le sue forme di espressione – mal si presta a valutazioni di carattere esclusivamente quantitativo, espressione della tendenza alla standardizzazione, poco adattabile al lavoro del giudice.

Del resto, se la giurisdizione amministrativa si attiva come detto non d'ufficio ma solo su espressa domanda, è evidente che la chiamata del giudice amministrativo a dirimere la controversia non può essere apprezzata in maniera quantitativa ma piuttosto nelle modalità concrete del suo atteggiarsi.

L'inadeguatezza dell'elemento quantitativo a rendere appieno l'idea del lavoro svolto, da anni ci ha indotto a valorizzare indicatori sintomatici dell'elemento qualitativo, cioè alla modalità dell'attività che il giudice fornisce al cittadino che lo invoca, analisi qualitativa peraltro alquanto complessa, in quanto trattasi di attività intellettuale che sfugge ad ogni adeguata rappresentazione.

La preferenza per l'analisi qualitativa induce come detto all'utilizzo di altri parametri di giudizio: tasso di ricambio, produttività, tempistica.

(bozzetto originale di Katia Scafuri)

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 103, per cui risulta assorbito il carico della richiesta corrente dell'anno.

Secondo parametro la PRODUTTIVITA', che va invece commisurata innanzitutto ai provvedimenti pubblicati nel corso dell'anno – ben 2230 (2844) – diversificati nella nota tipologia delle sentenze di merito – ordinarie 1125 (1374) e brevi 129 (157) – ordinanze cautelari collegiali 385 (448), decreti cautelari monocratici 163 (152), oltre quelli di vario contenuto e natura (ordinanze collegiali, decreti decisori, decreti presidenziali, decreti ingiuntivi, decreti collegiali, decreti presidenziali e dispositivi di sentenza).

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 stata pari a circa 200 provvedimenti!

Le decisioni si atteggiano in maniera varia, a seconda di quella che è stata l'evoluzione del processo, tenendo ben presente la neutralità del parametro in questione, atteso che questo giudice decide solo secondo giustizia!

Le sentenze di accoglimento sono state 333 mentre quelle di rigetto 356, infine 565 sono state le decisioni in rito, 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.

In sede di appello, il Consiglio di Stato ha confermato circa il 61% delle nostre decisioni laddove le sentenze riformate sono riconducibili, piuttosto che a correzione del giudizio di primo grado, alla diversa valutazione in diritto della questione controversa.

Infine di assoluto rilievo i risultati connessi al terzo indicatore, la

DURATA DEL PROCESSO

Il processo breve costituisce un obiettivo primario di giustizia.

In primo luogo 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 mentre per le suddette corsie preferenziali introdotte dalla legge per singole materie è sufficiente invece qualche mese per giungere alla sentenza definitiva. La sentenza viene pubblicata circa un mese dalla data di introito della

decisione, in tema di appalti pubblici le udienze pubbliche di trattazione sono fissate nello stesso anno di proposizione e le cause sono decise in media entro tre mesi, al di sotto della media nazionale (di cinque).

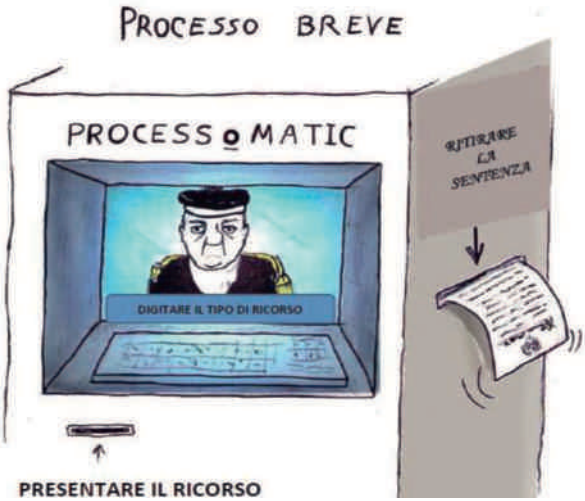
In secondo luogo va evidenziato il processo cautelare, i cui tempi di definizione sono ancora più rapidi.

È possibile avere un primo vaglio giurisdizionale in brevissimo tempo dalla proposizione del ricorso (mediamente 2 settimane ma anche meno).

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".

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).

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; non va peraltro sottaciuta 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.



L'opportuno contemperamento tra le due esigenze (merito e cautelare) si realizza con la sentenza breve, istituto che anche se non proprio solo della giustizia amministrazione trova la sua sublimazione nel nostro processo, concretizzando la definizione della controversia nel merito a seguito della proposizione dell'istanza cautelare nei suddetti tempi rapidissimi.

In caso di sentenza breve la decisione viene pubblicata in media a circa 15 giorni dall'udienza camerale!

La sentenza breve è quindi da valorizzare ogni qualvolta le ragioni delle rispettive pretese delle parti e la loro precisa focalizzazione ad opera degli scritti difensionali lo consentano, perché l'effettività della giustizia nell'attuale momento storico non può che consistere in sentenze che, concise ma allo stesso tempo adeguatamente motivate, siano pubblicate appunto in maniera sollecita.

Non è sempre facile trovare il punto di equilibrio tra il rispetto del principio costituzionale, consacrato dal codice del processo amministrativo, della "ragionevole durata del processo" e il rispetto dei tempi necessari allo studio delle questioni – talvolta estremamente articolate – che con il ricorso vengono sottoposte al giudice.

Questo profilo diventa particolarmente rilevante quando l'accelerazione imposta dal legislatore – con riguardo alle materie più complesse, che involgono interessi economicamente più consistenti – si traduca nella riduzione dei tempi processuali o addirittura nell'obbligo di decisione del ricorso con sentenza in forma semplificata.

E dunque una compressione dei tempi di giudizio imposta genericamente per legge, quando superi la ragionevolezza in relazione al singolo caso, forse non costituisce il "giusto" punto di equilibrio tra le due esigenze di celerità e di approfondimento della causa.

Il processo breve richiama il canone essenziale di redazione degli atti del processo amministrativo, da quelli difensionali a quelli del giudice, perché la sintesi si qualifica come principio redazionale essenziale per la piena attuazione del processo breve.

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.

Occorre un'attività di semplificazione del nostro linguaggio, tenendo presente che le sentenze non sono scritte solo per i giuristi bensì per i cittadini.

L'atto del legale è in funzione della lettura da parte del cliente, della controparte e del giudice.

L'atto del giudice è in funzione della lettura da parte delle parti.

Gli atti processuali, sia dell'avvocato che del giudice, notoriamente hanno ad oggetto sia il fatto che il diritto; appaiono dunque necessarie, sia con riguardo alla parte in fatto che con riguardo alla parte in diritto, la chiarezza espositiva, la completezza e la sintesi.

La chiarezza espositiva presuppone un uso corretto della lingua ma soprattutto presuppone l'uso di una terminologia accessibile al soggetto coinvolto nella vicenda che non è operatore del diritto.

La sintesi presuppone che nell'atto ci siano tutti gli elementi necessari ai fini del decidere; paradossalmente la sintesi fa risparmiare tempo a chi legge ma richiede il giusto tempo a chi scrive.

In definitiva, il rispetto del canone della sintesi – 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, dovendo anzi ispirare in primo luogo anche l'esercizio della funzione legislativa.

LA GIURISPRUDENZA DEL TAR PUGLIA

La qualità e la professionalità dell'attività giurisdizionale svolta sono come ogni anno denotati anche dalla tipologia del contenzioso.

Le nostre decisioni hanno riguardato ampi settori della vita pubblica, come potrà agevolmente evincersi dalle tabelle e dai grafici allegati, che appunto danno conto della vastità degli specifici settori di intervento di questo giudice amministrativo, davvero i più disparati e di estrema attualità.

Le tematiche di maggior rilievo hanno riguardato come al solito l'urbanistica e l'edilizia, gli appalti pubblici ed in specie le interdittive antimafia, la sanità, l'ambiente, le pubbliche sovvenzioni, i concorsi pubblici.

I dati statistici ad esse riferiti vengono riportati in allegato alla relazione, in una alla rassegna dei vari orientamenti nelle singole materie, alla quale rinvio per l'illustrazione puntuale delle decisioni più significative.

E' sembrato opportuno affidare tale massimazione all'apposito ufficio della Camera Amministrativa, sia perché davvero non avremmo saputo selezionare le più significative – essendo per noi ogni causa importante in egual misura, senza alcuna influenza riveniente dal valore economico o dalla rilevanza mediatica – sia perché le nostre decisioni sono assunte esclusivamente alla stregua delle norme dell'ordinamento, alla luce delle quali sono valutati gli interessi – collettivi e individuali – sui quali sono destinati ad incidere i provvedimenti portati alla nostra attenzione di giudici amministrativi.

Per finire un cenno al contenzioso relativo alle problematiche patologiche, in quanto sintomatiche di cattivo modo di amministrare, riguardanti partitamente i riti speciali dell'ottemperanza, del silenzio e dell'accesso.

Invero tale contenzioso va al di là della mera fisiologia dell'equilibrato contemperamento degli interessi da effettuarsi in sede procedimentale, in quanto riflette invece la cattiva prassi dell'inerzia dei pubblici poteri a fronte rispettivamente dell'obbligo di esecuzione di una sentenza o altro provvedimento giurisdizionale – sia esso dello stesso GA del giudice ordinario – ovvero dell'istanza pretensiva del privato ovvero ancora della richiesta di prendere visione di documenti in possesso dell'amministrazione.

Si tratta di diritti – in specie quello di accesso, sia nella sua declinazione documentale ex lege n. 241/1990 sia come accesso civico ex d.lgs. n. 33/2013 – da valorizzare come strumenti essenziale per garantire la

trasparenza della P.A., quale “casa di vetro”, non solo nell’ambito degli specifici rapporti con il privato coinvolto in un determinato procedimento amministrativo o necessitante di un determinato documento per la tutela di proprie situazioni giuridiche ma anche per consentire quell’effettivo controllo democratico da parte della collettività sull’attività dell’amministrazione nel suo complesso, trasparenza, necessario strumento di efficientamento dell’attività pubblica.

I ricorsi depositati in materia di ottemperanza risultano ancora troppi – 123 – così come quelli relativi al silenzio (114) e quelli connessi alle istanze di accesso (68).

PARTE SECONDA: LA FUNZIONE PUBBLICA

L'attività giurisdizionale amministrativa è come detto espressione di una funzione pubblica per chi la svolge ed al contempo di un servizio pubblico essenziale per chi se ne avvale.

Le linee fondamentali della funzione pubblica vengono di seguito illustrate, in ideale riscontro delle domande del comune cittadino.

Cos'è il diritto?

Il diritto ha l'essenziale scopo di orientare i comportamenti ("ad cives arma non ruant": affinché i cittadini non litighino) con fissazione di regole e conseguenze per la loro inosservanza.

Pertanto esso cesserà quando il mondo sarà composto solo da buoni – che del diritto non hanno bisogno – o solo da cattivi, che del diritto non hanno timore.

Cos'e il processo?

Da mihi factum, dabo tibi ius: narrami il fatto, ti darò il diritto.

Il noto brocardo esprime, secondo il linguaggio giuridico, la necessità dell'iniziativa delle parti di far conoscere i fatti su cui avanzano pretese al giudice, a cui spetterà compito di valutare quale sia la norma giuridica da applicare.

In altri termini le parti, attraverso il processo, sono tenute a dimostrare al giudice come si sono svolti precisamente i fatti ma non anche cosa prescrivono le norme giuridiche.

Dunque il brocardo è un corollario del principio di legalità: il giudice è tenuto ad emanare una decisione fondata sulle regole giuridiche.

Peraltro va osservato che il risultato dell'applicazione del diritto non è matematico perché i fatti che costituiscono ogni vicenda e che vengono portati all'attenzione del Giudice non sono, quasi mai, lineari come quelli

descritti dalle norme, le quali si limitano a rappresentare delle fattispecie generali ed astratte, per cui si richiede necessariamente l'interpretazione del dato normativo.

Cos'è il potere pubblico?

Nell'esercizio del potere pubblico, anche quando questo si confronta con i diritti fondamentali, il giudice amministrativo è come detto posto al centro dei rapporti tra potere pubblico e cittadini soggetti di diritto.

Il termine potere di solito viene valutato con un'accezione sfavorevole, vagamente intimidatoria.

Ma il potere non è una cosa negativa.

Potere significa capacità di fare delle scelte.

Pubblico è invece l'aggettivo che delimita l'ambito di queste scelte, che sono quelle che attengono all'interesse collettivo, il quale a sua volta richiede il contemperamento ed il coordinamento di tutti gli interessi privati.

Chi è il giudice amministrativo?

Il ruolo che il sistema affida al giudice amministrativo è quello di…giudice!

La Costituzione (art. 125) lo delinea come il giudice della funzione autoritativa della pubblica amministrazione.

Quale giudice dell'esercizio del potere amministrativo dinanzi ad esso possono essere impugnati tutti i provvedimenti del potere pubblico.

In altri termini egli è il tutore nei confronti del potere pubblico delle garanzie dei cittadini, sulla base della Costituzione, delle leggi e del diritto europeo.

La sua tutela è effettiva ed estesa ad ogni situazioni giuridica, per cui può definirsi giudice speciale ovvero giudice ordinario del legittimo esercizio del potere pubblico.

Bertold Brecht – nel riprendere il libro scritto da Enrico Broglio nel 1880 – narra la famosa storia del mugnaio Arnold che lotta tenacemente contro l'imperatore Federico II di Prussia, il quale non aveva esitato a corrompere tutti i giudici e gli avvocati pur di raggiungere il fine deviato di abbattere il mulino perché in realtà danneggiava il panorama del suo nuovo castello di Sans Souci.

Orbene, la lotta per ottenere giustizia troverà sempre un giudice – sicuramente a…Bari! – che, sulla base delle norme – interpretate in maniera equilibrata ed imparziale – e senza aree di esenzione – salvo quelle attinenti al merito della scelta discrezionale dell'Amministrazione – controllerà il corretto uso dell'esercizio del potere!

Quali sono le caratteristiche del giudice amministrativo?

In quanto giudice il primo presupposto della funzione sono l'indipendenza e la terzietà, quasi un'endiade, che garantisce la legalità e l'equità, valore primario connaturato alla funzione di giustizia e che permea tutte le altre caratteristiche della professione.

Queste ultime possono compendiarsi non solo in quelle qualità professionali – quali l'intensità di studio che porta alla preparazione teorica ed alla dedizione al lavoro – ma anche in quelle umane, quali il riserbo e la serenità d'animo.

Il tutto comporta quella che ritengo debba essere la caratteristica essenziale – che purtroppo non si impara sui libri – la dote dell'EQUILIBRIO.

Si tratta di valori cui non intendiamo assolutamente abdicare e che – non mi pare inopportuno ribadirlo senza ombra di smentita – permeano l'attività quotidiana di questo Tribunale e dei suoi giudici, per cui sono profondamente radicati nelle nostre sentenze.

IL GA è un superburocrate?

L'attività decisoria del giudice amministrativo è spesso stata oggetto di critiche e di strumentalizzazioni.

La funzione di risoluzione, autonoma ed imparziale, dei conflitti richiede il buon senso di realizzare, nell'applicazione delle norme di legge, la sintesi tra interessi pubblici e privati nel complesso connubio tra libertà e autorità.

Il giudice amministrativo non può che essere l'interprete imparziale delle leggi, valutando la legittimità dell'azione della P.A. senza indulgere al formalismo ma eliminandone gli aspetti patologici senza demolirne le funzioni ma anzi fornendo direttive per migliorarne l'esercizio.

È quindi evidente che egli è tutt'altro che un burocrate perché il suo agire non è affatto improntato alla pedanteria ovvero al formalismo.

Cos'è il diritto dei mass media?

L'esercizio del potere pubblico nei confronti dei cittadini – appare opportuno ripeterlo – è limitato entro i confini delineati dalla legge, la cui tutela è affidata al giudice amministrativo.

Tale basilare principio di diritto è stato degradato a regola formalistica e fastidiosa, superabile in nome della pubblica opinione imperante.

In particolare, le campagne mediatiche, più o meno indirizzate e strumentali, ogni tanto ripetono a mo' di assioma che il giudice amministrativo avrebbe effetti negativi rilevanti sulla crescita del Paese.

Si tratta tuttavia di giudizi sommari e demagogici, frutto il più delle volte di una conoscenza faziosa e precaria delle questioni oggetto del contendere.

Si attaccano le toghe ma nessuno legge davvero le sentenze.

Il GA blocca l'attività amministrativa?

L'onda della suddetta fuorviante comunicazione fa sì che le decisioni del giudice amministrativo talvolta assurgano, suo malgrado, agli onori della cronaca, enfatizzate come forma di ostruzionismo al nuovo ovvero come l'oppositore che blocca l'attività pubblica.

Si tratti dell'ennesimo intervento su una gara per l'affidamento di un appalto pubblico, della sospensione dell'ordine di abbattimento di un'orsa o dell'accoglimento del ricorso proposto contro la bocciatura di uno studente, qualsiasi decisione del GA è capace di suscitare l'attenzione dell'opinione pubblica – specie se idonea a suscitare perplessità dal punto di vista della politica o di un sentimento popolare reale o presunto – e di conseguenza invariabilmente riapre il dibattito sulla pretesa invasività della giustizia amministrativa rispetto alle prerogative del potere esecutivo e/o dell'amministrazione.

La sfiducia nella giurisdizione amministrativa è spesso alimentata da ignoranza o scarsa comprensione di quello che ne è il fisiologico e ineludibile compito istituzionale.

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 può apparire come ostacolo verso la realizzazione degli obiettivi – tali prospettazioni non scalfiscono la serenità e l'equilibrio della funzione, che è quella di giudicare – non di

trovare più o meno facili consensi – cioè di valutare con imparzialità ed equidistanza in nome del principio di legalità.

In quale ambito opera il GA?

Il contesto sociopolitico è profondamente mutato, nel senso che le dinamiche pubblicistiche sulle quali interviene il giudice amministrativo non si esauriscono solo 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.

Va poi considerato che la cornice del quotidiano operare del giudice amministrativo è costituita da un lato da una legislazione spesso ipertrofica e confusa dall'altro da un'amministrazione con un approccio prevalentemente legalistico e formale, che tende a rinunciare all'esercizio di una corretta discrezionalità (cd. amministrazione difensiva).

In definitiva, una complessità di fenomeni – sociali, economici e giuridici – al cui crocevia si trova ad intervenire il sindacato giurisdizionale amministrativo.

Cos'è l'amministrazione difensiva?

Il concetto allude alla strategia – di "cattiva amministrazione" – fatta di inerzie e differimenti per non prendere decisioni (cd. paura della firma), causa di inefficienza dell'azione amministrativa in quanto provoca inevitabilmente allungamento dei tempi e lievitazione dei costi.

In verità l'esperienza insegna che la "paralisi del fare" è ascrivibile in larga misura ad una serie di concause, tra le quali in primis il caos

normativo, la farraginosità delle regole, la ricordata ipertrofia normativa, la tortuosità dei percorsi decisionali, la impreparazione della dirigenza.
Al riguardo, va solo evidenziato che la recente legislazione – con norme per così dire di favore, valga per tutte la disciplina del nuovo codice dei contratti pubblici in materia di responsabilità amministrativa contabile appunto attenuata – punta a disinibire il pubblico funzionario e ad indurlo ad agire in maniera tempestiva ed efficace.

Cos'è l'amministrazione algoritmica?

Con tale termine si fa riferimento all'applicazione delle moderne tecnologie di automazione al procedimento decisionale della P.A..
Ciò comporta una serie di problematiche di ordine teorico e pratico.
In linea generale l'orientamento giurisprudenziale in materia è nel senso che il processo algoritmico può fondare una qualunque decisione della P.A. ma non può sostituirla.
In particolare la decisione c.d. "robotizzata" deve sottostare a due parametri di legittimità – l'algoritmo (o software), oltre che corretto, dev'essere corredato da spiegazioni che lo traducano nella regola giuridica ad essa sotteso oltre che comprensibile sia per i cittadini che per il giudice, il contributo umano, che deve comunque esistere nel processo decisionale ed essere capace di controllare, validare ovvero smentire la decisione automatica – mentre non è ancora definito il problema se l'algoritmo vada limitato all'attività amministrativa discrezionale ovvero esteso anche a quella vincolata (nel primo senso CdS n. 2270/2019, nel secondo Sezione VI 4 febbraio 2020 n. 881).
La dottrina a sua volta ha evidenziato la necessità che la decisione "robotica" abbia copertura legislativa (come ad esempio previsto

dall'art. 30, comma 1, del nuovo codice dei contratti pubblici), che la sequenza algoritmica come regola amministrativa declinata in forma matematica soggiaccia ai princìpi generali dell'attività amministrativa (quali pubblicità, trasparenza, ragionevolezza, proporzionalità), che gli algoritmi utilizzati dalla pubblica amministrazione debbano essere conoscibili e comprensibili, sottoposti al costante dominio del pubblico funzionario, con verifica giurisdizionale su di essi effettiva e di portata analoga a quella che il giudice esercita sull'esercizio del potere con modalità tradizionali ovvero alla stregua di un "documento" cui si applicano le norme sull'accesso o come un'attività tecnico-materiale sottoposta al sindacato giurisdizionale per il tramite dell'impugnazione del provvedimento attraverso cui la stessa viene fatta propria dall'amministrazione.

Il GA deve tener conto dell'economia?

L'incidenza delle sentenze del GA sulle performances dell'economia può anche essere notevole ma l'affermazione del rapporto diretto fra la lamentata decrescita economica e le decisioni del giudice amministrativo non trova alcun fondamento né alcun concreto elemento dimostrativo.

In ogni caso nulla deve condizionare il giudice, che deve tener conto in base alla legge solo della garanzia dei diritti del cittadino non certo la promozione dello sviluppo.

Cos'è il giusto processo?

Si tratta di un'espressione abusata nel linguaggio comune e poco tecnica con cui si allude soprattutto al principio della ragionevole durata del processo, enunciato in alcuni importanti precetti sovraordinati (art. 111,

comma 2, della Costituzione, art. 6, par. 1, Cedu art. 47, comma 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE).

Costituisce infatti uno dei principi fondamentali, alla base di uno Stato di diritto, la garanzia per i cittadini di avere un processo che non si protragga oltre un "ragionevole termine", perché è evidente che una decisione che giunge in ritardo non svolge appieno la sua funzione.

Peraltro la durata ragionevole del processo non può non essere raccordata – pena una inaccettabile riduzione della qualità delle pronunce – con gli altri principi processuali che, tramite il contradditorio tra le parti, assicurano il diritto di difesa, per cui, in tale ottica, svolge un ruolo integrativo, come condizione di efficienza della funzione.

Come si realizza la tutela giurisdizionale?

Dalle decisioni del GA dipende la tutela delle posizioni soggettive incise dai pubblici poteri e quindi la sorte delle persone.

L'obiettivo da perseguire è quello di offrire garanzia piena ed efficiente al cittadino che invochi la riparazione di un torto, seppure nell'ottica della prevalenza dell'interesse pubblico.

La tutela resa dal giudice amministrativo, peraltro, vive due dimensioni: verso i cittadini – verso i quali si atteggia ad essere effettiva e piena, quindi satisfattiva – e verso le amministrazioni, per le quali svolge un importante effetto conformativo, per cui non si sostituisce alla pubblica amministrazione ma cerca appunto di indirizzarla nella sua azione regolatrice.

Qual è il contenuto del sindacato giurisdizionale?

Il contenzioso amministrativo è un contenzioso speciale, che come visto 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.

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 vaglio del giudice – che non sceglie in luogo dell'amministrazione ma valuta la legittimità di scelte discrezionali rimesse all'amministrazione – può comportare, oltre al tradizionale annullamento dei provvedimenti, la possibilità di ottenere il risarcimento dei danni.

"La funzione correttiva del giudice amministrativo opera nella duplice direzione di eliminare l'atto illegittimo e di reintegrare nel suo il destinatario, riconducendo alla legge l'azione della P.A. ed i relativi effetti, nell'esercizio di un sindacato che consente l'acquisizione al processo del fatto nella sua interezza ed arricchendo, quindi, la sentenza di tutte le esperienze che possano indirizzare e migliorare per l'avvenire l'esercizio della funzione pubblica" (G. Abbamonte).

Esiste la certezza del diritto?

Si tratta di altra espressione abusata con cui si allude all'opportunità di uniformità di interpretazione delle norme, che a sua volta comporterebbe la prevedibilità delle decisioni.

Nel nostro sistema giuridico il precedente giurisprudenziale può essere inteso come importante parametro di orientamento ma – a differenza di quello anglosassone, common law – non può assurgere a criterio vincolante per il difficile mestiere di 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.

Al riguardo, basti pensare che di solito le soluzioni di merito sono semplicemente due – accoglie o respinge – per cui l'assioma della certezza delle decisioni giurisprudenziali cela il vero intento, quello di evitare il giudizio!

Va quindi sgombrato il campo dall'equivoco: la certezza deve riguardare il diritto - cioè le norme - mentre la prevedibilità delle decisioni è un assioma che mal si concilia con il giudicare!

Cosa significa giustizia predittiva?

Il termine strettamente inteso va riferito all'applicazione al giudizio di un sistema di intelligenza artificiale.

Il primo tassello per la costruzione di una giustizia predittiva risale all'epoca in cui l'informatica è stata posta al servizio del diritto, amplificando le possibilità di ricerca delle norme e dei precedenti giurisprudenziali, così che dalla ricerca basata sui repertori cartacei, si è passati alla ricerca sulle banche dati, che ha radicalmente cambiato il modo di essere del giurista, spostando progressivamente lo studio delle questioni, prima imperniato sulla corretta ricostruzione del fatto e della ratio legis, sul reperimento del precedente (più) conforme.

Può convenirsi, in linea di massima, che una tecnologia la quale miri a prevedere – in termini se non di esattezza, almeno di elevata probabilità

– l'esito di una controversia, reale o potenziale, va nella direzione di assicurare giudizi più lineari.

L'intelligenza artificiale utilizza infatti un metodo induttivo-probabilistico o empiristico-statistico, in grado di fornire il risultato più probabile, fondato sulla valutazione statistica e retrospettiva delle soluzioni in precedenza fornite a specifiche questioni.

Quel che non è garantito è che tale risultato costituisca anche una decisione "giuridicamente corretta", che è il prodotto di un ragionamento deduttivo-causale, ossia del libero apprezzamento del giudice nell'individuare ed applicare il diritto, anche in modo evolutivo, ad una determinata fattispecie concreta, tenendo conto di tutte le circostanze, preesistenti o sopravvenute.

Il rischio sta quindi nella possibilità che l'esito finale di una controversia non sia stabilito più dall'uomo, seppure col supporto dalla tecnologia, ma direttamente dalla macchina.

I vantaggi derivanti dall'uso di programmi di giustizia predittiva sono stati indicati nella calcolabilità della decisione, nel più oggettivo esame degli atti, nell'evitare l'emotività e la parzialità del giudice umano, nel superamento dei c.d. "contrasti inconsapevoli" della giurisprudenza, nel miglioramento dei termini di rapidità della risposta giudiziaria, nella dissuasione alle liti temerarie ed all'abuso del processo, di riduzione dei costi.

Per converso gli svantaggi sono stati individuati nel c.d. "effetto gregge" – ossia lo sviluppo di un conformismo giudiziario tale da costituire un limite all'evoluzione del diritto, posto che i programmi si fondano su analisi necessariamente retrospettive – nel rischio che l'elaborazione dei

precedenti comporti la possibilità di profilare i giudici, nel rischio che l'algoritmo incorpori "bias" (pregiudizi) cognitivi con effetti discriminatori, nell'inadeguata motivazione delle soluzioni di volta in volta proposte (dovuta all'opacità di funzionamento dell'algoritmo, ossia il c.d. "problema della black box"), nel rischio di una deresponsabilizzazione del giudice, nella perdita della preziosa dimensione emotiva e valoriale del giudizio, nello svilimento dello stesso ruolo di nomofilachia delle corti superiori, nell'introduzione di un nuovo concetto di norma intesa non più come regola "giuridica" ma come regola "statistica", estranea ad ogni circuito democratico.

Nel bilanciamento tra benefici e danni, appare auspicabile che i programmi di giustizia artificiale rimangano un ausilio per il lavoro del giudice nella fase della conoscenza – ossia nella raccolta ed elaborazione di informazioni e dati e, tutt'al più, nella risoluzione di questioni giuridiche semplici, seriali o standardizzate (i c.d. small claims) – lasciando al giudice la pienezza della decisione finale.

Personalmente ritengo fermamente che l'interessato ha il diritto di non essere sottoposto a una decisione, incidente in modo significativo sulla sua persona, basata unicamente sul trattamento automatizzato, dove è un computer a decidere la controversia sulla base delle precedenti risoluzioni.

La giustizia ed il processo, in tal modo, assumerebbero natura e funzioni ben diversi da quelli odiernamente concepiti ed attuati!

COS'È LA GIUSTIZIA?

La domanda fondamentale, la cui risposta lasciamo alla riflessione individuale, rimane quella di cosa intendere per "giustizia".

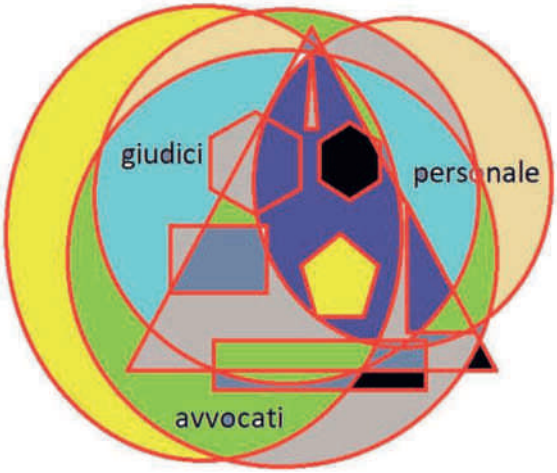
Se ognuno si rifà alla propria esperienza ed alle proprie concezioni, sul piano teorico sarà in grado di fornirne una definizione più o meno idealistica e ci saranno tante giustizie soggettive.

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 Schopenhauer, nell'ottenere ragione!!!

La giustizia vera ed oggettiva è solo quella divina, per chi crede, per tutti gli altri mi sembra che l'unica definizione accettabile continui a rimanere – come concluso anche negli anni scorsi - quella per cui la giustizia…. è la minore ingiustizia possibile!

PARTE TERZA: LE PERSONE



(bozzetto originale del Pres. Ciliberti)

CITTADINO/PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

La relazione alla cittadinanza sull'attività giurisdizionale del Tar Puglia si conclude con una breve illustrazione delle risorse umane su cui si basa il sistema della giustizia amministrativa.
L'impegno e lo sforzo corali sono stati davvero ammirevoli, in un "gioco di squadra" che costituisce un imprescindibile valore aggiunto. Esprimo a tutti il mio più sentito ringraziamento per averlo reso possibile.

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

È il protagonista indispensabile del processo amministrativo perché costituisce il canale di comunicazione tra questo giudice e le parti necessarie – cittadino/ricorrente da un lato, Pubblica Amministrazione resistente dall'altro – con il compito, delicatissimo, di rendere in linguaggio giuridico le rispettive pretese e difese.

L'avvocato deve valutare gli affari e i contrasti di ogni giorno per portarli in giudizio trasformati in questioni giuridiche.

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.

La figura professionale dell'avvocato amministrativista è peculiare e non poche sono le difficoltà e responsabilità che deve affrontare.

In particolare “deve maneggiare le fonti non così rigorosamente esposte e classificabili come sono le fonti normative generali ma deve utilizzare fonti sfuggenti, fonti contraddittorie, fonti di difficile interpretazione, fonti elastiche, come gli indirizzi, l’orientamento della giurisprudenza, la fioritura dei regolamenti” (Nigro).

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.

Esprimo quindi la mia più viva e sentita gratitudine al Consiglio dell’Ordine, alla Camera Amministrativa, all’Avvocatura dello Stato, alle Avvocature degli Enti – regionale, provinciali e comunali – al foro privato – i quali tutti, nel solco del consueto rapporto di rispetto e fiducia, non hanno fatto mai mancare il fondamentale e prezioso apporto di importanti principi e concetti giuridici, nell’ambito di uno spirito sempre collaborativo, sereno e costruttivo, in definitiva per aver svolto l’attività professionale sempre con senso istituzionale e nel rispetto dei reciproci ruoli, orgogliosi custodi di un tradizionale codice etico, sempre rispettato nelle aule di udienza come negli atti di giudizio.

Mi sembra peraltro opportuno che sia lo stesso avvocato amministrativista ad illustrare le caratteristiche della propria professionalità

ESPERIENZA E PASSIONE

Le ragioni di una necessità

Potremmo dire, a voler utilizzare le relazioni che coinvolgono quattro grandezze, che il giudice specializzato sta al giudice come la difesa specializzata sta alla difesa.

La presenza dell'avvocato amministrativista nei giudizi dinanzi ai Tribunali Amministrativi e al Consiglio di Stato non è rinunciabile, e ciò prescindendo dalla disposizione dell'ordinamento professionale forense (art. 9, l. 31 dicembre 2012, n. 247) che riconosce agli avvocati la possibilità di ottenere e indicare il titolo di specialista secondo modalità specificamente stabilite.

La necessità non è nominalistica ma risponde a ragioni concrete.

L'avvocato amministrativista conosce a fondo i procedimenti della pubblica Amministrazione nonché le leggi e i princìpi che ne governano l'azione, in un contesto normativo che non conosce solo un "codice amministrativo" ma un numero immensurabile di disposizioni, contenute nelle più disparate fonti, che disciplinano l'attività amministrativa.

A ciò si aggiunga l'impatto della normativa europea.

Pertanto, la profonda conoscenza delle norme e dei princìpi disciplinanti la materia è il primo presupposto per disegnare la strategia più efficace per la piena tutela degli interessi del proprio assistito.

Anche per la formulazione dei motivi di ricorso, che delineano i limiti entro i quali il giudice si esprime, essendo escluso il rilievo d'ufficio di

vizi di legittimità del provvedimento impugnato, richiede una specifica competenza e può determinare l'esito (vittorioso o meno) del giudizio.

La prospettiva tuttavia non può essere solo contenziosa, in quanto il ruolo dell'avvocato amministrativista può risultare determinante anche in sede stragiudiziale, anche al fine di prevenire liti.

Si pensi all'apporto consulenziale che può essere fornito dall'avvocato amministrativista nella fase procedimentale e che può consentire, nel contraddittorio con la pubblica amministrazione, il perseguimento di una soluzione vantaggiosa per il privato interessato senza necessità di dover ricorrere necessariamente al giudice amministrativo, conseguendo economie di costi e di tempo a tutto vantaggio dell'assistito (e, in via indiretta, del sistema).

L'avvocato amministrativista, da attento osservatore della evoluzione normativa e giurisprudenziale, concorre alla promozione di interpretazioni innovative delle norme, al fine di adeguarle all'evoluzione sociale ed economica del contesto nel quale opera e all'affinamento dei principi giurisprudenziali e dottrinali, alla modernizzazione delle leggi, elementi tutti che favoriscono il progresso della società. Tale attività rende l'avvocato amministrativista un interlocutore fondamentale nella strategia d'impresa e nella tutela dei diritti civili, sociali ed economici.

La nascita dell'avvocato amministrativista è databile e risale al Regno delle Due Sicilie, quale avvocato patrocinante dinanzi al Giudici ordinari del contenzioso amministrativo, figura che si assesta definitivamente con la istituzione, nel 1889, della Quarta Sezione del Consiglio di Stato per la Giustizia amministrativa, dinanzi alla quale era

possibile svolgere attività difensiva solo se in possesso dell'iscrizione all'Albo speciale per il patrocinio dinanzi alla Corte di Cassazione.

Si è venuto così a creare un corpo estremamente selezionato di avvocati che ha svolto un compito essenziale ed insostituibile ai fini della tutela in concreto degli interessi legittimi, concorrendo alla progressiva elaborazione del vizio di eccesso di potere e arrivando, in tempi più recenti, a costituire la spinta propulsiva per la costruzione e lo sviluppo di istituti processuali essenziali per la piena ed effettiva tutela giurisdizionale degli interessi legittimi: ne sono prova eloquente la tutela cautelare e il giudizio di ottemperanza.

L'avvocato amministrativista si distingue per eclettismo e la sua attività è incentrata su materie specialistiche che coinvolgono esclusivamente categorie determinate di soggetti (pubblica Amministrazione, privati e imprese) ciascuna delle quali titolare di un preciso interesse, differenziato e peculiare, ad avvalersi dell'avvocato stesso.

Ciò che qualifica in particolare l'attività dell'avvocato amministrativista è la circostanza che qualunque materia che riguardi lo sviluppo economico, sociale, culturale e civile, ove venga in rilievo l'esercizio dei pubblici poteri, è di sua specifica competenza.

L'identità dell'avvocato amministrativista è cambiata negli anni ed è sempre in continua, incessante evoluzione perché è (deve essere) al passo con i tempi, proprio in ragione delle materie specialistiche di cui si occupa che interessano -tra le tante- i contratti pubblici, la sanità, l'ambiente, l'edilizia, la qualità del territorio e la sua pianificazione, l'accesso all'impiego pubblico, gli enti locali e il contenzioso elettorale, in un rapporto cittadino/P.A. sempre in costante e continua evoluzione.

Con un dato invariato e invariabile: lo svolgimento dell'attività dell'avvocato amministrativista implica, imponendola, una speciale responsabilità che interseca il perseguimento degli interessi pubblici e privati nelle forme in cui si svolge l'attività amministrativa, con il compito di assicurare la tutela delle posizioni giuridiche contrapposte nei rapporti con il potere pubblico e così concorrendo alla legittimità complessiva del sistema.

(a cura della Camera amministrativa distrettuale degli avvocati di Bari)

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, con dedizione e solerzia.

In alto da sinistra Maria Luisa Rotondano, Elvira Serena Cacciapuoti, Salvatore Panzarini, Samuele Di Grassi, Nicola Di Gioia, Michele Proscia, Agnello Annecchino, Paolo Colamorea, Michele Damato, Desireé Zonno, Il Presidente, Anna Mongelli, Giacinta Serlenga, Alfredo Giuseppe Allegretta, Giuseppina Adamo, Romana Larocca, Carmela Angelillo, Vincenzo Blanda, Isabella Serena de Simone, Giuseppe Caputo, Rita Patruno, Alessio Di Tardo, Virginia Ricco, Francesco Cocomile, Matteo Parato, Giuseppe Morelli, Alfredo Rizzi, Michele Remini e Salvatore Amoroso.

Mancano nella foto Valentina Maria Capolupo, Giuseppe Domanico, Adriana Mangione, Barbara Antonica, Uliano Maci, Francesca Assunta Mazzeo e Michelino Orlando.

La squadra valida e funzionale si avvale della solita sapiente regia della dottoressa Anna Mongelli, il cui assoluto spirito di servizio e

professionalità, congiunti ad entusiasmo e dedizione, costituisce una propulsione irrinunciabile di questo Tar.

Ella ha interpretato il proprio ruolo con competenza ed attenzione, ponendosi come un sicuro e prezioso punto di riferimento per tutto il personale, oltre al confronto sempre costruttivo che mi ha assicurato in ordine alle problematiche organizzative della sede.

A fine anno hanno raggiunto la meritata pensione Michele Remini, Giuseppe Morelli e Alfredo Rizzi: a loro i migliori auguri di tantissime altre soddisfazioni nella nuova fase di vita!

Non potendo, per ragioni di tempo, citare tutti i dipendenti, mi sono ripromesso ogni anno una particolare menzione per uno di loro, particolarmente distintosi – meritevole tra i meritevoli – nella preziosissima collaborazione.

Quest'anno la citazione – non per danni….– non può che toccare ad una donna: Romana Larocca, impareggiabile ed insostituibile sia nel lavoro della segreteria generale sia in quello di titolarità dell'ufficio cerimoniale.

A tutto il personale un ringraziamento davvero sentito: senza l'impegno, la competenza e la dedizione di tutti i dipendenti non sarebbe stato possibile raggiungere quel livello di funzionalità che è condizione per l'efficienza del servizio reso a cittadini e imprese. Tutto il personale ha infatti dimostrato di saper affrontare e risolvere le tante quotidiane problematiche, non solo organizzative, ma anche informatiche e giuridiche, lavorando in sinergia, con generoso spirito collaborativo e sempre con garbo, con cortesia e con il sorriso.

Un grazie sentitissimo al Segretario Generale dott.ssa Anna Mongelli che, al vertice della struttura, la guida e coordina con efficienza, professionalità, sensibilità ed anche entusiasmo, garantendo – insieme ai risultati di eccellenza – un clima di serenità negli uffici e di rafforzamento dello spirito di squadra.

Queste le sue sentite considerazioni:

Un ringraziamento a tutto il Personale in servizio che ha saputo gestire cambiamenti ed innovazioni senza compromettere il buon andamento dell'ufficio, anche in un momento di continuo avvicendamento per pensionamenti e nuovi arrivi. Grazie a AMOROSO Salvatore, ANGELILLO Carmela, ANNECCHINO Agnello, CACCIAPUOTI Elvira Serena, CAPOLUPO Valentina Maria, CAPUTO Giuseppe, COLAMOREA Paolo, DAMATO Michele, de SIMONE Isabella Serena, DI GIOIA Nicola, DI GRASSI Samuele, DI TARDO Alessio, DOMANICO Giuseppe, LAROCCA Romana, MANGIONE Adriana, PANZARINI Salvatore, PARATO Matteo, PATRUNO Rita, PROSCIA Michele, RICCO Virginia.

Un particolare grazie a chi elogiativamente collabora direttamente con questa dirigenza assicurando pronto e qualificato supporto nella gestione di situazioni sempre più nuove e varie per tipologia e complessità.

Un saluto a chi non è più in servizio per pensionamento o perché in altra amministrazione e uno speciale saluto ai sigg. Giuseppe MORELLI, Michele REMINI e Alfredo RIZZI recentemente andati in pensione e alla cui assenza stentiamo ancora ad abituarci, nonché al rag. Giuseppe DOMANICO, anch'egli prossimo al pensionamento e per il quale

altrettanto difficile sarà abituarsi alla sua non presenza in servizio. Per tutti loro ci manca e ci mancherà la particolare esperienza maturata in anni di encomiabile servizio e per tutti loro valga un particolare apprezzamento per il servizio reso nell'interesse della Giustizia Amministrativa.

Infine un "ben arrivati" alla dottoressa Barbara ANTONICA e al dottor Uliano MACI, nonché alla dottoressa Francesca MAZZEO e al dottor Michelino ORLANDO che hanno arricchito, rispettivamente, l'area funzionari e l'area assistenti, da subito integrandosi ed interagendo con tutto il personale e distinguendosi particolarmente per la preziosa e apprezzata collaborazione con questo Segretario Generale mettendo a servizio dell'ufficio la loro esperienza, competenza e professionalità".

(Anna Mongelli)

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.

Come già detto, questo è il nostro 50° anniversario.

Purtroppo, l'organico dei magistrati in servizio – notevolmente inferiore a quello di diritto – nell'anno 2023 si è ridotto di un'ulteriore unità, essendo stato assegnato un solo anche se valoroso magistrato – Silvio Giancaspro, a cui rinnovo il benvenuto e formulo i migliori auguri di sereno e buon lavoro – in luogo di quelli trasferiti, Rita Tricarico

(Presidente di sezione interna al Tar Lazio) e Francesco Cocomile (al Consiglio di Stato).
Consentitemi un affettuosissimo saluto ad entrambi – ad majora! – anche se, per fortuna, Francesco continua a…frequentarci!

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 riconoscenza ed il mio caloroso apprezzamento – del costante impegno professionale, fatto di sapienza giuridica, di equilibrio e di riservatezza – si sostanzia oggi in un simbolico ideale abbraccio circolare per il grande lavoro svolto.

Dai Presidenti di sezione Giusy Adamo ed Orazio Ciliberti, ai colleghi tutti, Desireè Zonno, Gia Serlenga, Maria Luisa Rotondano, Donatella Testini, e quindi Vincenzo Blanda, Carlo Dibello, Alfredo Allegretta, Lorenzo Ieva, Silvio Giancaspro.

Il giudice amministrativo pugliese è anche uno studioso, un giurista, un appassionato cultore del diritto!

La riprova è nei brevi saggi su temi di attualità che sono riuscito a strappare ai cari amici e colleghi Gia Serlenga e Vincenzo Blanda, che da oggi e per tutto l'anno diventano…la dottrina dominante!

IL GIUDICE AMMINISTRATIVO NELLA CENTRIFUGA PNRR

di Gia Serlenga

Il giudice amministrativo può vantare una lunga e gloriosa storia di ricerca, adattamento e affinamento degli strumenti di controllo del potere pubblico; dal grimaldello dell'eccesso di potere in poi. Storicamente, la giurisprudenza amministrativa elabora e il legislatore codifica.

Di necessità virtù: il potere pubblico incide su di una realtà multiforme e in continuo cambiamento, regola fenomeni "liquidi", a carattere eminentemente economico ed è, dunque, a sua volta in continua evoluzione; l'economia fa da sfondo, ne condiziona l'esercizio quale obiettivo e presupposto al tempo stesso.

Ebbene, negli ultimi anni, la scarsità di risorse ha fortemente condizionato la vita dello Stato, il livello dei servizi erogabili e persino l'effettività dei diritti fondamentali dei cittadini (ricordiamo la teoria dei cd. diritti finanziariamente condizionati); un flusso cospicuo di danaro, come quello mosso dal PNRR, non poteva lasciare indifferenti governanti e governati. L'approvazione del Piano per la ripresa e la resilienza da parte del Parlamento e del Consiglio Europeo ha invero rappresentato una novità senza precedenti sia dal punto di vista della

politica continentale che da quello delle regole europee di bilancio; dopo anni di estremo rigore arriva un'iniezione di 750 miliardi di euro. La sfida lanciata non richiede commenti.

L'attuazione del PNRR postula e presuppone una serie di riforme preordinate ad imprimere significativi cambiamenti all'agere della pubblica amministrazione, spingendola – o forse confinandola – in modo sempre più massiccio negli angusti limiti del raggiungimento dell'obiettivo (nello specifico gli obiettivi predeterminati dal Piano): il cd. risultato "a prescindere".

Non siamo in presenza di una novità assoluta: questi sono i binari evolutivi dell'azione amministrativa tracciati da tempo, in un'ottica presa a prestito dalla visione aziendalistica, in origine del tutto estranea al diritto pubblico. Una norma per tutte, l'art. 1 della legge n. 241 del 1990, come modificata nel 2005 e poi nel 2009: "1. L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario". Sullo sfondo gli obiettivi costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento della P.A..

Con l'avvento dell'era PNRR, però, tali parametri sembrano inesorabilmente confluire in un canone unico: la "tempestività". Si pensi alla nuova disciplina del silenzio-assenso dettata dai decreti sulla semplificazione (art. 17 bis, l. 241/90), applicabile nell'ambito della conferenza di servizi anche in presenza di interessi sensibili; o all'impostazione seguita nel settore degli appalti, certamente il più

cruciale per l'attuazione del PNRR e per il test della teoria del risultato (non a caso elevato a principio interpretativo della disciplina, ai sensi dell'art. 1, del d.lgs. 36/2023): si impone l'idea della realizzazione dell'opera ad ogni costo, con disposizioni volte a favorire la conservazione degli effetti del contratto, anche se fondato su di un'aggiudicazione illegittima, allontanando la tutela giurisdizionale dal risarcimento in forma specifica (sospensive a lumicino e contratti blindati).

In buona sostanza, l'ottica del risultato portata alle sue estreme conseguenze, coniugata con la sostanziale sfiducia negli apparati amministrativi, ha condotto a cristallizzare un'equazione percepita dai più come plausibile: Amministrazione virtuosa = azione rapida.

Questo trend non poteva risparmiare il giudice amministrativo nella sua essenziale funzione di contrasto all'azione amministrativa illegittima.

Abortita l'ipotesi paventata nel gennaio 2023 di concentrare tutte le competenze PNRR al TAR capitolino di garantire l'unicità della giurisdizione, registriamo:

a) un'ulteriore accelerazione per gli appalti relativi a procedure PNRR, id est l'ennesima riduzione dei tempi di riflessione concessi all'organo giudicante, oltre che di difesa;

b) un'ulteriore contrazione dei provvedimenti cautelari, aprioristicamente e ciecamente ritenuti responsabili dei ritardi nella realizzazione delle opere pubbliche, attraverso la configurazione di un onere motivazionale in capo al giudice molto più che aggravato;

c) un'ulteriore mortificazione della tutela in forma specifica, a beneficio del risarcimento per equivalente, stretto tra la preoccupazione per le

casse dello Stato e una cultura giuridica non pienamente maturata nella materia.

Detta in modo sintetico e forse un po' spietato, si prova a condizionare la dialettica costituzionale tra poteri nell'ottica di salvaguardare le scelte amministrative "a prescindere", instillando nel giudice amministrativo la preoccupazione degli effetti dei processi sulla realizzazione dell'opera e ponendo in secondo piano la questione della conformità a legge dell'azione amministrativa oggetto dei giudizi.

Tale impostazione fa danni che vanno oltre il de profundis per il principio di legalità e per l'effettività della tutela giurisdizionale, costituzionalmente garantita; che vanno oltre le possibili implicazioni etiche; ammette il rischio che le carenze degli aggiudicatari si propaghino alla fase esecutiva, traducendosi in difetti dell'esecuzione. Rischia cioè di tradire proprio l'obiettivo che la ispira.

Ed è proprio questo il fronte sul quale quotidianamente ci misuriamo noi giudici amministrativi, innanzitutto impegnati nel rispetto delle sempre più ridotte tempistiche dei riti speciali: cercare un punto di equilibrio tra la realizzazione degli obiettivi economici e la tutela dei cittadini e delle imprese.

Il tentativo è di essere coinvolti nella ricerca di migliori standards di efficienza ma non travolti nell'inarrestabile tendenza all'abbassamento endemico del livello delle tutele, giustificato da emergenze che tendono via via a consolidarsi in regime "ordinario"; anche a costo di finire – a nostra volta – processati nel dibattito politico.

(Gia Serlenga)

IL TERZO GRADO DEL GIUDIZIO AMMINISTRATIVO

di Vincenzo Blanda

L'ordinamento giuridico italiano è caratterizzato come noto da una doppia giurisdizione: il giudice ordinario è competente per la tutela dei diritti soggettivi e il giudice amministrativo si occupa degli interessi legittimi (oltre che, in ipotesi di giurisdizione esclusiva e di merito per particolari e ben individuate materie, anche della tutela dei diritti soggettivi).

La giustizia amministrativa, peraltro, a differenza di quanto stabilito per la giustizia ordinaria, prevede in via generale, come è altrettanto noto, solo due gradi di giudizio, il primo innanzi ai Tribunali Amministrativi Regionali, l'appello presso il Consiglio di Stato.

In particolare l'art. 111, comma 8, della Costituzione così come l'art. 362 c.p.c. e gli artt. 91 e 110 c.p.a., prescrivono che contro le decisioni del Consiglio di Stato è ammesso il ricorso alla Corte di Cassazione soltanto per motivi inerenti la giurisdizione.

La Corte di Cassazione ha al riguardo costantemente precisato che il proprio controllo di legittimità sulle decisioni del Consiglio di Stato potesse avvenire solo nelle ipotesi in cui il giudice amministrativo avesse violato i c.d. limiti esterni della propria giurisdizione oppure il perimetro generale della giurisdizione, invadendo il campo riservato agli altri poteri dello Stato.

Le ordinanze nn.13659 e 13660 del 2006 e le sentenze a Sezioni Unite n. 30254/2008, n. 2242/2015 e n. 31226/2017, con un processo interpretativo che è stato correttamente definitivo come di tipo "dinamico o evolutivo" del concetto di giurisdizione, hanno poi esteso

il proprio sindacato anche agli "errores in procedendo e in iudicando" – vale a dire violazioni alle norme sostanziali o processuali che non costituiscono propriamente vizi attinenti la giurisdizione – relativi al contrasto di giudicato con pronunce di Corti sovranazionali, cercando di superare la rigidità dei suddetti "soli motivi inerenti alla giurisdizione".

La tesi seguita della Corte di cassazione è quella secondo cui la giurisdizione non si fonda solo sui presupposti previsti dalla norma per l'attribuzione del potere giurisdizionale ma anche sulla possibilità di intervenire per garantire forme di tutela sulla base dei principi generali su cui si fonda la attività giurisdizionale.

In tal modo sussisterebbe difetto di giurisdizione ogni qual volta il giudice interpellato, pur avendo giurisdizione, non abbia fornito la necessaria tutela prevista dalla legge, violando i diritti fondamentali, tra cui quello di difesa.

La Corte costituzionale, tuttavia, con la sentenza 24 gennaio 2018 n. 6, ha ribadito la non idoneità degli errores in procedendo e in iudicando a giustificare il ricorso alla Corte di Cassazione contro le sentenze del Consiglio di Stato, confermando in tal modo l'impostazione del legislatore costituente e limitandone l'ambito esclusivamente alle questioni inerenti l'eccesso di potere giudiziario.

Con l'evidente intento di superare la chiara pronuncia della Corte costituzionale, le Sezioni Unite della Corte di cassazione sono tornate sulla questione, richiedendo – con l'ordinanza n. 19598/2020 - alla Corte di Giustizia dell'Unione europea di verificare la compatibilità con il diritto eurounitario dell'art. 111, comma 8, della Costituzione.

La Corte di giustizia non ha tardato a dare la sua risposta e con la sentenza 21 dicembre 2021, n. 497/20 Randstad c. Italia, ricostruendo il contesto normativo eurounitario di riferimento, ha rilevato che l'art. 111, comma 8, Cost., come interpretato nella sentenza della Corte costituzionale italiana n. 6/2018, limita la competenza della Corte Suprema di Cassazione a trattare ricorsi avverso sentenze del Consiglio di Stato, indipendentemente dal fatto che tali ricorsi siano basati su disposizioni di diritto nazionale o su disposizioni di diritto dell'Unione.
Fallito il tentativo di ottenere una sponda al concetto di giurisdizione dinamica a livello sovranazionale, la Corte di cassazione ha peraltro proseguito sul suo peculiare percorso interpretativo nel tentativo di rendere cedevole il giudicato formatosi secondo le regole di diritto italiano, in relazione alle decisioni della giustizia amministrativa.
Così la recente sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 32559 del 23 novembre 2023 ha annullato con rinvio la decisione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 18 del 9 novembre 2021.
Quest'ultima aveva dichiarato le norme legislative nazionali del 2018 che avevano disposto la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime fino al 2033 per finalità turistico – ricreative in contrasto con il diritto europeo (segnatamente, con la direttiva servizi, c.d. direttiva Bolkestein, 2006/123/Ce del 12 dicembre 2006) – di conseguenza non applicabili né dai giudici né dalla pubblica amministrazione – e ha fissato al 31 dicembre 2023 la cessazione di qualsiasi effetto di proroga, invocando la capacità di modulare nel tempo gli effetti delle proprie decisioni.

Va dato atto che la pronuncia dell'adunanza plenaria aveva sollevato alcune perplessità: in primo luogo perché ha affermato che la violazione del diritto unionale avrebbe comportato l'inefficacia dei provvedimenti di proroga (o di rinnovo) delle concessioni e delle pronunce giurisdizionali che in argomento fossero intervenute a favore dei concessionari; in secondo luogo perché ha disposto che le concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative già in essere continuano ad essere efficaci sino al 31 dicembre 2023, fermo restando che, oltre tale data, anche in assenza di una disciplina legislativa, esse avrebbero cessato di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che fosse nel frattempo intervenuta.

In particolare proprio il differimento degli effetti della sentenza al 31 dicembre 2023 ha posto alcune immediate questioni.

Il primo dubbio ha riguardato gli effetti che tale proroga – disposta a mezzo della decisione di un organo giurisdizionale – finiva per sacrificare gli interessi di quanti invece avevano contestato la legittimità dei provvedimenti di proroga; la seconda perplessità riguardava lo stesso potere del Consiglio di Stato di differire nel tempo gli effetti del riscontro della incompatibilità fra il sistema delle proroghe e dei rinnovi e la disciplina europea.

Proprio su questo importante interrogativo, che il Consiglio di Stato avesse superato i limiti della propria giurisdizione, introducendo una regola nuova, non prevista da alcuna disposizione nell'ordinamento vigente, si innesta l'intervento delle Sezioni Unite della Cassazione, che hanno come sopra cassato la sentenza dell'adunanza plenaria per motivi di giurisdizione.

Nella ripetuta sentenza (n. 32559/2023) le SS.UU. – premesso che non è possibile sottrarre al sindacato per eccesso di potere giurisdizionale le decisioni di appello assunte dal Consiglio di Stato che, in quanto espressione dell'organo di vertice del relativo plesso giurisdizionale, sono in grado di arrecare un vulnus alla sfera delle attribuzioni degli altri poteri – in particolare ritengono ammissibile il ricorso per cassazione avverso la sentenza con la quale il Consiglio di Stato – estromettendo dal giudizio dinanzi a sé gli enti esponenziali titolari di interessi legittimi collettivi incisi dal provvedimento amministrativo impugnato in prime cure – preclude ad essi la tutela giurisdizionale di loro posizioni giuridiche sostanziali qualificate.

In tale ipotesi non è configurabile un mero error in procedendo, perché "la questione concernente la configurabilità o meno di un interesse (legittimo) suscettibile di tutela giurisdizionale dinanzi al giudice amministrativo integra un problema di giurisdizione in quanto attiene ai limiti esterni delle attribuzioni di detto giudice" ed è, pertanto, deducibile con ricorso in Cassazione ai sensi dell'art. 362 c.p.c..

Il ragionamento seguito è che si sia trattato di un diniego o rifiuto della tutela giurisdizionale sulla base di valutazioni che, negando in astratto la legittimazione degli enti ricorrenti a intervenire nel processo, conducono a negare anche la giustiziabilità degli interessi collettivi (legittimi) da essi rappresentati, relegandoli in sostanza al rango di interessi di fatto. La sentenza impugnata, di conseguenza, è stata ritenuta viziata da eccesso di potere denunciato sotto il profilo dell'arretramento della giurisdizione rispetto ad una materia devoluta

alla cognizione giurisdizionale del giudice amministrativo, per cui la decisione impugnata è stata cassata e rinviata al Consiglio di Stato.

L'effetto pratico della recente pronuncia della Corte di cassazione si rivela peraltro alquanto limitato: non è possibile affermare infatti che la pronuncia abbia "azzerato" la portata della sentenza dell'adunanza plenaria.

Sebbene, in uno dei passaggi finali, le sezioni unite abbiano affermato che "spetterà al Consiglio di Stato pronunciarsi nuovamente, anche alla luce delle sopravvenienze legislative, avendo il parlamento e il governo esercitato, successivamente alla sentenza impugnata, i poteri normativi loro spettanti", non può ritenersi che tale affermazione possa essere intesa come invito all'adunanza plenaria a rivedere le proprie conclusioni circa l'incompatibilità dei provvedimenti legislativi di proroga (anche se sopravvenuti) rispetto al diritto unionale.

Per converso, la Cassazione non affronta in questa pronuncia gli interrogativi di fondo che erano stati sollevati dopo la decisione dell'adunanza plenaria del 2021 e che sembravano in effetti profilare un possibile eccesso di giurisdizione, in relazione al potere che il Consiglio di Stato si era arrogato di fissare una data finale di efficacia dei rinnovi e delle proroghe delle concessioni, sostituendosi al legislatore.

D'altro canto, la ripetuta pronuncia della Corte di cassazione, come è stato correttamente osservato, pone a sua volta alcune perplessità.

In primo luogo le sezioni unite smentiscono l'orientamento precedente, espresso da Cass., sez. un., 30 ottobre 2019, n. 27842, secondo cui, in base all'art. 360, comma 3, c.p.c., non sarebbe ammesso il ricorso per cassazione nei confronti delle pronunce dell'adunanza plenaria che,

come nel caso in esame, abbiano enunciato principi di diritto, rinviando gli atti alla sezione rimettente per la decisione del giudizio.

In secondo luogo, in disparte il revirement delle sezioni unite riguardo all'impugnabilità delle sentenze del Consiglio di Stato che non decidano la controversia ex art. 360, comma 3, c.p.c., i dubbi maggiori riguardano invece il principio generale invocato per giustificare l'intervento, secondo cui sarebbe configurabile un "diniego di giurisdizione", rilevante ai sensi dell'art. 111, comma 8, Cost. e dell'art. 110 c.p.a., in presenza di una pronuncia del Consiglio di Stato che abbia escluso la legittimazione attiva di associazioni o di enti territoriali intervenuti nel giudizio amministrativo.

Le sezioni unite, richiamando la nozione sostanziale di legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo, affermano che l'adunanza plenaria avrebbe negato "in astratto" la titolarità di una situazione giuridica in capo ai medesimi soggetti, riducendo gli interessi legittimi rappresentati a meri interessi di fatto. Per tale ragione l'adunanza plenaria sarebbe incorsa non in un errore in procedendo – vale a dire in una violazione di legge – ma in un diniego di giurisdizione.

Al riguardo va osservato che la vicenda sottesa al giudizio riguardava un concessionario che aveva contestato il rifiuto del comune di rinnovargli la concessione demaniale, per cui il giudice amministrativo, quindi, disponeva della giurisdizione per pronunciarsi sull'impugnazione del diniego di rinnovo della concessione, tant'è vero che le Sezioni Unite, una volta cassata la sentenza, hanno restituito la causa al Consiglio di Stato. Quindi non è configurabile un difetto di giurisdizione.

Le sezioni unite, però, non hanno rilevato un difetto di giurisdizione: invocano piuttosto la figura del c.d. diniego di giurisdizione. Figura, che in origine era limitata a casi che sconfinavano nel diniego di giustizia.

Nella recente decisione delle sezioni unite tale concetto è stato esteso nonostante il richiamo della Corte costituzionale, che ha ricordato come il sindacato della Cassazione sulle sentenze del Consiglio di Stato sia definito dalla Costituzione, osservando che l'art. 111 Cost. lo limita ai "soli motivi inerenti alla giurisdizione", espressione che tradizionalmente si è riferita alla sola verifica dei limiti esterni della giurisdizione (cfr. Corte cost. 18 gennaio 2018, n. 6, cit).

È stato quindi correttamente osservato che i "motivi inerenti alla giurisdizione" contemplati dall'art. 111, comma 8, Cost. riguardano l'osservanza dei limiti esterni della giurisdizione, anche la figura del diniego di giurisdizione non può essere utilizzata per estendere il sindacato sulle sentenze del giudice amministrativo a profili che non attengano ai limiti esterni della giurisdizione amministrativa. Perché altrimenti si finirebbe col modificare il quadro definito dall'art. 111, comma 8, Cost. relativo ai rapporti fra Consiglio di Stato e Corte di cassazione.

Per tale ragione se nella sentenza dell'adunanza plenaria, rispetto alle statuizioni concernenti gli interventi in giudizio, è possibile individuare degli errori in procedendo o in iudicando, è ben difficile ipotizzare, per le ragioni sopra indicate, vizi che riguardano "motivi inerenti alla giurisdizione".

(Vincenzo Blanda)

ATTIVITA' COLLATERALI

Anche quest'anno, seppure con qualche difficoltà, sono proseguite le attività inerenti la formazione culturale, 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.

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 intende caratterizzarsi anche come centro di cultura e formazione giuridica, a testimonianza della totale apertura del Tar Bari alla società, per la costruzione di una reale cultura della legalità.

(bozzetto originale del Pres. Ciliberti)

Infine l'attività sportiva – elemento indispensabile e propedeutico al miglior svolgimento dell'attività istituzionale oltreché catalizzatore e fattore di coesione – ha visto l'ormai gloriosa nostra compagine partecipare con ottimi risultati a vari tornei, in particolare classificandosi seconda al quadrangolare svoltosi allo stadio Zaccheria di Foggia, dove è stata sconfitta di strettissima misura nella finalissima dai molto più giovani colleghi della nazionale Magistrati Ordinari.

L'epilogo è affidato, come ormai da due anni, al film della nostra storia, curato dalla Camera amministrativa con la preziosa collaborazione dell'amico, grande ex, Giovanni Granata!
Buona visione!

Grato della paziente attenzione, concludo assicurando che il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia continuerà ad essere, come è sempre stato, al servizio della Giustizia, con l'auspicio, ma anche la convinzione, di poterlo essere in maniera sempre più efficace.

NEL NOME DEL POPOLO ITALIANO E PUGLIESE DICHIARO UFFICIALMENTE APERTO L'ANNO GIUDIZIARIO 2024

ALLEGATI

TIPOLOGIA CONTENZIOSO

Di seguito i dati specifici relativi a ciascun settore, con la rassegna della relativa giurisprudenza.

EDILIZIA ED URBANISTICA

2022	2023
depositati 186 (12,6 %) decisi 449	depositati 181 (12,3 %) decisi 190

L'urbanistica è materia centrale ed importante nell'attività amministrativa della Regione Puglia ma soprattutto dei Comuni che, di poi, sono chiamati a tradurla attraverso titoli edilizi o, di converso, la demolizione delle opere che siano state accertate come abusive nell'ambito del potere di vigilanza e controllo di cui al T.U. Edilizia

In questa prospettiva merita di essere segnalato l'orientamento (sentenza sez. I n. 1224/2023) che le disposizioni dirette a regolamentare l'uso del territorio negli aspetti urbanistici ed edilizi contenute nel piano

regolatore, destinate, in quanto tali, a ripetuta applicazione, sono suscettibili di essere impugnate con l'atto applicativo qualora sia ovvero sia interpretata come ostativa al titolo edilizio richiesto dal privato.

Parimenti significativa è (sentenza sez. III n. 1451/2023) che la conclusione positiva dalla conferenza di servizi non perfeziona l'effetto di variante, atteso che in capo all'Amministrazione regionale residua comunque uno spazio valutativo circa "*la congruità delle scelte urbanistiche proposte per il migliore assetto del territorio*" da esercitare in forza degli "*ordinari poteri di organizzazione della pianificazione urbanistica*" poiché non deriva da un potere eccezionale, tale da concentrare il *focus* delle determinazioni urbanistiche sul livello regionale, ma di un atto che si inserisce nelle ordinarie dinamiche di co-pianificazione e che, come tale, non può travolgere le competenze istituzionali del comune, a cui prioritariamente attengono le scelte attinenti alla individuazione delle direttrici di sviluppo del territorio.

Con specifico riferimento alle c.d. varianti di recupero ex art. 29, comma 1, legge 28 febbraio 1985 n. 47, è stato ritenuto (v. sentenza sezioni unite n. 413/2023) che esse hanno quali presupposti:

a) esecuzione di una adeguata urbanizzazione primaria e secondaria;

b) rispetto degli interessi culturali, paesistici e ambientali

c) realizzazione di un razionale inserimento territoriale ed urbano dell'insediamento, al fine di riqualificare in maniera efficace ed effettiva zone assoggettate a trasformazione edilizia senza l'osservanza di alcuna puntuale pianificazione urbanistica.

Quanto al piano per gli insediamenti produttivi (P.I.P.) viene confermato (sentenza sez. III n. 626/2023) la natura giuridica che non è solo di uno

strumento di pianificazione urbanistica ma anche di strumento di politica economica; ne discende che la rilevanza dei plurimi interessi collettivi che sottendono l'assegnazione dei lotti di cui si compone il P.I.P. è immanente anche alla disciplina dell'esecuzione del rapporto contenuta nella convenzione che vi accede e che l'illegittimità del provvedimento di assegnazione di area in zona P.I.P. si riverbera, in quanto atto presupposto, sulla validità della convenzione stipulata in base allo stesso e sui titoli edilizi rilasciati per l'esecuzione degli interventi sull'area, travolgendoli.

Nella Regione Puglia è sorta una questione che si pone a cavallo tra la materia dell'urbanistica e lo specifico settore edilizio.

Il riferimento è alle disposizioni della legge regionale n. 14 del 2009, la cui efficacia è stata reiteratamente prorogata e modificata, fino ad essere stata, di recente, colpita dalla declaratoria di incostituzionalità con sentenza della Corte Costituzionale n. 17 del 10.2.2023 riferita alla legge regionale 30 novembre 2021 n. 38.

Tale regime ha costituito un notevole terreno di confronto tra Comuni e privati che ha trovato il conforto del giudice amministrativo nel dipanare questioni di particolare interesse e con grande ricaduta sul territorio.

È stato precisato (sentenza della sez. III n. 479/2023) che la citata declaratoria d'incostituzionalità non produce effetti *ratione temporis* con riferimento ai progetti la cui istanza ex l.r. 14/2009 sia stata presentata in data antecedente al 31 dicembre 2021, cioè prima della l.r. n. 38 del 2021.

Inoltre, è stato colà ribadito che dalla definizione contenuta nell'art. 2, comma 2, lettera a) della legge regionale n. 14/2009 e dalla definizione uniforme di "Edificio" n. 32 del RET Puglia (regolamento edilizio tipo)

si deduce che non può farsi rientrare sotto la definizione di "unico edificio" una pluralità di unità immobiliari, funzionalmente autonome e collegate unicamente da un elemento strutturale di copertura, salvo che sia dimostrata l'unità strutturale "dalle fondamenta alla copertura"; inoltre, precisa la citata sentenza, che gli interventi di cui all'art. 4, comma 1 della citata legge regionale n. 14/2009 sono unicamente gli interventi di "demolizione e ricostruzione" che ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. d) del D.P.R. n. 380/2001 rientrano nella nozione di "ristrutturazione edilizia", nozione che è evidentemente un concetto differente da quello di "ristrutturazione urbanistica" di cui all'art. 3, comma 1, lett. f) del D.P.R. n. 380/2001 che, in quanto tali, non rientrano nella sfera di applicazione dell'art. 4 della legge regionale n. 14/2009.

Sotto l'aspetto più squisitamente di conformazione del regime dei titoli edilizi si segnalano alcune pronunce che, mediante una conferma di insegnamento già presenti ovvero mediante principi di nuova elaborazione, concorrono ad offrire una guida per gli enti pubblici non meno che gli operatori privati.

È stato reiterato (sentenza sez. I n. 702/2023) che l'utilizzo sostanziale del titolo edilizio per l'esercizio di un'attività non consentita (nel caso di specie un campeggio, in luogo di un parcheggio), ma costituente la reale finalizzazione dell'intervento, configura un uso del titolo a fini elusivi (e non meritevole di tutela), essendo in concreto perseguito un interesse in contrasto con le norme di pianificazione, in violazione del divieto di abuso del diritto e del principio di buona fede e leale collaborazione.

Con riferimento all'impugnazione di un titolo edilizio (sentenza sez. III n. 1056/2023) è stato statuito che il vicino non è legittimato

esclusivamente dalla ubicazione del proprio manufatto rispetto all'immobile costruendo, ma deve fornire una sufficiente dimostrazione del proprio interesse al ricorso e dare conto del pregiudizio che subisce dalla costruzione assentita con il titolo edilizio contestato: tuttavia, la prova dell'interesse al ricorso in tema di impugnazione di titoli edilizi non può certo costituire materia per un adempimento eccessivamente oneroso per il ricorrente perché ciò significherebbe comprimere il diritto di agire in giudizio a tutela dei propri interessi legittimi.

È stato ritenuto (sentenza sez. III n. 101/2023) che una piscina deve considerarsi alla stregua di una "*nuova costruzione*" al pari delle altre opere funzionali alla stessa perché costituisce una vera e propria durevole trasformazione del territorio, così integrandosi la *ratio* sottesa alla necessità dell'autorizzazione *ex* art. 55 cod. nav.

Da ultimo, è stato affrontato anche l'aspetto sanzionatorio degli abusi edilizi, delicato per la sua portata di afflittiva per i destinatari.

È stato allora ribadito (sentenza sez. III n. 40/2023) che è onere del richiedente provare la "datazione" del manufatto in forza della constatazione che solo l'interessato può fornire atti, documenti ed elementi probatori che siano in grado di radicare la ragionevole certezza dell'epoca di realizzazione del manufatto da sanare: siffatta prova dev'essere rigorosa e deve fondarsi su documentazione certa e univoca e, comunque, su elementi oggettivi e, in questa prospettiva, sono stati ritenuti non sufficienti le dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà.

Va rimarcato (sentenza sez. II n. 611/2023) che la semplice assenza del permesso di costruire, quale titolo legittimante la realizzazione del manufatto, è situazione sufficiente per l'ingiunzione demolitoria, mentre

la sanzione pecuniaria di cui all'art. 31, comma 4 bis, del D.P.R. n.380/2001, consegue *ex lege* all'inottemperanza all'ordine di demolizione nel termine assegnato. Peraltro, il carattere permanente dell'illecito edilizio comporta che non possa riconoscersi alcun legittimo affidamento da tutelare, anche laddove il potere sanzionatorio dell'amministrazione venga esercitato tardivamente.

Inoltre, è stato ribadito (sentenza sez. I n. 1310/2023) che l'esercizio del potere repressivo degli abusi edilizi costituisce attività vincolata della pubblica Amministrazione, che non lascia spazio per momenti partecipativi del destinatario dell'atto, rendendosi irrilevanti i vizi di carattere formale, tra cui rientra pacificamente la violazione dell'art. 7 della L. n. 241/1990, cioè il c.d. avviso di avvio del procedimento (così anche sentenza sez. III n. 319/2023).

Tuttavia l'autorità comunale non può adottare provvedimenti sanzionatori di abusi edilizi prima di aver definito, con pronuncia espressa e motivata, il procedimento di sanatoria ovvero prima del formarsi del provvedimento tacito di reiezione previsto dall'art. 36 comma 3, D.P.R. n. 380 del 2001 (sentenza sez. I n. 1224/2023).

In via generale, è stato, inoltre, confermato (nella sentenza da ultimo citata), con valenza anche per il regime ordinario, che se è vero che il singolo comproprietario è di per sé legittimato a presentare un'istanza di rilascio del titolo edilizio, anche in sanatoria, non va dimenticato che l'art. 11 D.P.R. n. 380/2001 consente alla pubblica Amministrazione di tenere in considerazione l'acquisizione dell'assenso dei comproprietari attraverso la previsione: tuttavia, la regola appena esposta deve essere ulteriormente precisata nel senso che il contegno tenuto da quest'ultimo

non può pregiudicare i diritti e gli interessi qualificati dei soggetti con cui condivida la propria posizione giuridica sul bene oggetto di provvedimento.

In materia di semplificazione procedurale e sulla base di una diretta assunzione di responsabilità da parte del privato, è stato ritenuto (sentenza sez. I n. 1321/2023) che presupposto indefettibile perché una S.C.I.A. possa essere produttiva di effetti è la completezza e la veridicità contenute nelle certificazioni ed asseverazioni. Ne consegue che, in presenza di una dichiarazione inesatta e/o incompleta e/o non veritiera e/o erronea, la S.C.I.A. in parola, anche se avviata in alternativa alla richiesta del permesso di costruire, non si perfeziona e l'Amministrazione può accertare in qualsiasi momento l'inefficacia di essa ed adottare gli ordinari poteri repressivi, cioè ben oltre il termine previsto per l'inibitoria.

AMBIENTE

2022	2023
depositati 49 (3,3 %) decisi 54	depositati 94 (6,4 %) decisi 60

Uno dei settori di maggiore rilievo dell'ambiente è certamente quello dela gestione dei rifiuti.

Il relativo piano (P.R.G.R.U.) approvato dalla Regione Puglia con delibera consilaire n. 68 del 14.12.2021contiene la programmazione generale della realizzazione di impianti pubblici di trattamento e recupero dei rifiuti e, per tale contenuto, non è destinata ad incidere direttamente sulla posizione soggettiva degli operatori di settore (sentenza sez. I n. 571/2023), sicché la relativa impugnazione è inammissibile.

È stato evidenziato (sentenza sez. II n. 1312/2023) che nello specifico settore delle discariche ed impianti similari e di cui al t.u. d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 ("*Norme in materia ambientale*") l'obiettivo è quello della *prevenzione* da fattori inquinanti e quindi la *preservazione* dell'ambiente o quantomeno la *mitigazione* entro i limiti *ex lege* consentiti dei fattori inquinanti; ragion per cui l'interesse pubblico tutelato è preordinato a non procurare inquinamento, indipendentemente dunque dalla "constatazione in atto" di situazioni inquinanti.

In materia di abbandono dei rifiuti, è stato rimarcato (sentenza sez. I n. 1097/2023) che l'art. 192, comma 3, del D.Lgs. n. 152 del 2006 è norma speciale sopravvenuta rispetto all'art. 107 (Funzioni e responsabilità della dirigenza), comma 5, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (T. U. Enti locali) ed attribuisce espressamente al Sindaco la competenza a disporre con ordinanza le operazioni necessarie alla rimozione ed allo smaltimento dei rifiuti.

Sotto l'aspetto più squisitamente della tutela è stato affermato (sentenza sez. II n. 1367/2023) che la direttiva 92/43/CEE *"Habitat"* prevede che nei siti rete Natura 2000 è necessario svolgere attività di pascolo e agricoltura non intensiva, per cui la trasformazione dei suoli attraverso arature e messa a coltura richiede la preventiva ed obbligatoria procedura autorizzativa attraverso l'espletamento della valutazione di incidenza ambientale con conseguente violazione del Regolamento Regionale n. 6 del 10 ottobre 2016.

Quanto all'estensione dei poteri in questa materia, è stato affermato (sentenza sez. I n. 1124/2023) che il Comune non può, mediante il formale utilizzo degli strumenti di natura edilizia-urbanistica, adottare

misure, che, nella sostanza, costituiscano una deroga ai limiti di esposizione ai campi elettromagnetici fissati dallo Stato, quali, esemplificativamente, il divieto generalizzato di installare stazioni radio-base per telefonia cellulare in intere zone territoriali omogenee, ovvero la introduzione di distanze fisse da osservare rispetto alle abitazioni e ai luoghi destinati alla permanenza prolungata delle persone o al centro cittadino, poiché tali disposizioni attraverso la funzionalizzazione al governo del territorio dissumulano una tutela della salute dai rischi dell'elettromagnetismo e si trasformano in una misura surrettizia di tutela della popolazione da immissioni radioelettriche, che l'art. 4, l. n. 36 del 2000 riserva però allo Stato.

Con riguardo alla valutazione di impatto ambientale è stato evidenziato (sentenza sez. II n. 1430/2023) che, a prescindere dalla eventuale sussistenza e valenza di una proroga della Valutazione d'impatto ambientale e dell'Autorizzazione paesaggistica, il riferimento di tali provvedimenti ad un progetto diverso nonché l'entrata in vigore del PPTR impongono la riedizione della VIA e dell'Autorizzazione paesaggistica in conseguenza del passaggio ad un nuovo assetto progettuale.; inoltre, l''AIA per la realizzazione di una discarica di rifiuti speciali all'interno di una cava dismessa non può essere rilasciata in violazione delle prescrizioni del Piano gestione rischio alluvioni, considerando che la cava è stata individuata come bacino di laminazione in caso di alluvioni.

Con riferimento al modulo procedimentale è stao ritenuto (sentenza sez. II n. 1021/2023) che nell'ambito del procedimento con conferenza di servizi, è carente di adeguata motivazione il provvedimento di diniego

che si fonda esclusivamente su pareri sfavorevoli, invero non vincolanti né preclusivi, a maggior ragione allorquando detto provvedimento si limiti, peraltro, ad un semplice richiamo *per relationem* degli stessi e, a maggior ragione, allorquando dallo stesso non è neppure possibile evincere quali siano i fattori che in concreto incidano negativamente sull'ambiente, in modo tale da precludere la realizzazione dell'impianto fotovoltaico in discussione, nella misura in cui pregiudicano in modo intollerabile le intrinseche caratteristiche ambientali dei luoghi, che peraltro presentano già una certa antropizzazione.

Infine, è stao affermato (sentenza sez. III n. 1279/2023) che l'art. 146, comma 8, del decreto legislativo n. 42 del 2004 affida al soprintendente un giudizio di compatibilità paesaggistica in concreto dell'intervento progettato, che implica la necessità di soffermarsi sui caratteri peculiari del bene tutelato, sul contesto in cui esso è inserito, e sulle eventuali ragioni di contrasto dell'intervento progettato dal privato rispetto al bene paesaggistico ritenuto meritevole di protezione, sicché è illegittimo il parere basato sulla generica considerazione secondo cui il mantenimento annuale di manufatti sul demanio marittimo sarebbe aprioristicamente in conflitto con la tutela del paesaggio costiero, poiché foriero della (presunta) trasformazione di manufatti precari a carattere stagionale in nuove costruzioni.

Invero è stato ribadito (sentenza sez. II n. 1303/2023) che il parere di compabitilità paesaggistica è sottratto al contemperamento degli interessi in gioco nel procedimento e dunque ad un bilanciamento tra l'impatto archeologico-paesaggistico del progetto in esame e i vantaggi che ne deriverebbero sul piano dello sviluppo energetico, in quanto alla

funzione di tutela del paesaggio è estranea ogni forma di attenuazione della tutela paesaggistica determinata dal bilanciamento o dalla comparazione con altri interessi, ancorché pubblici, che di volta in volta possono venire in considerazione", con la conseguenza che "l'atto del MIBAC in ordine alla compatibilità paesaggistica non può che essere un atto strettamente espressivo di discrezionalità tecnica, dove l'intervento progettato va messo in relazione con i valori protetti ai fini della valutazione tecnica della compatibilità fra l'intervento medesimo e il tutelato interesse pubblico paesaggistico. Inoltre, è stato affermato che l'idoneità del parere di compatibilità ambientale rilasciato dal Ministero ai sensi dell'art. 25 d. lgs. 152/2006 a motivare il provvedimento di diniego dell'autorizzazione unica alla realizzazione di un impianto per la produzione di energie rinnovabili si giustifica anche in ragione del carattere prevalente che la partecipazione del Ministero al predetto procedimento concertato riveste, alla stregua dei quieti principi che si sono affermati sul punto nell'evoluzione applicativa dell'art. 14 ter della L. 241/1990, secondo cui l'incidenza della partecipazione delle amministrazioni coinvolte alla decisione finale dell'amministrazione attiva investita della funzione a provvedere, è determinata da una valutazione elastica, basata sull'importanza e sulle ragioni di ogni parere acquisito, la quale lascia dunque ampi margini di discrezionalità all'amministrazione procedente, fermo l'obbligo di esprimere una congrua motivazione.

CONTRATTI PUBBLICI

2022	2023
depositati 173 (11,8 %) decisi 169	depositati 127 (8,6 %) decisi 184

Il settore degli appalti pubblici è terreno nevralgico per l'interesse delle stazioni appaltanti e dei cittadini destinatari di opere e servizi pubblici e, nel contempo, risulta "croce e delizia" per gli operatori economici.

La ripartizione degli appalti pubblici in relazione alla committenza pubblica ha consentito un confronto serrato ma proficuo tra le Sezioni di questo TAR.

Una delle principali tematiche affrontate nel corso dell'anno giudiziario è stato quello dei c.d. obblighi dichiarativi del concorrente, terreno di scontro tra gli operatori economici.

È stato allora ribadito (sentenza sez. I n. 192/2023) che nelle gare pubbliche la doverosità della dichiarazione *ex* art. 80 del Codice discende dalla inconfutabile ed obiettiva gravità delle circostanze da comunicarsi e che può individuarsi nel suo risvolto penale assunto più che nella vicenda in fatto: in altri termini, la gravità degli elementi soggetti a dichiarazione deriva dal rilievo penale delle vicende e dalla loro natura ambientale, riconducibili, da un lato, al massimo allarme sociale di cui è espressione il rilievo penale e, dall'altro, alla affinità della materia in cui si inseriscono le vicende con l'oggetto dell'affidamento: in altri termini, quando il fatto abbia assunto connotati penali, questi ultimi, in quanto tali, impongono all'operatore un obbligo dichiarativo, lasciando alla stazione appaltante, destinataria della comunicazione, le prescritte valutazioni in ordine all'ammissione del concorrente.

In questa prospettiva allora rileva (sentenza sez. III n. 247/2023) che la violazione dell'obbligo dichiarativo reca disvalore e risulta giustificato come causa di esclusione: può parlarsi di *"omissione"* qualora l'obbligo dichiarativo sia previsto a livello normativo o prescritto dalla stazione appaltante nella legge della gara; tuttavia, un onere informativo può legittimamente considerarsi posto a carico del concorrente solo se circoscritto alle notizie astrattamente idonee a porne in dubbio l'integrità o l'affidabilità, da individuarsi sulla base di un criterio di *"ragionevole esigibilità"*, dovendosi in tal senso intendere un obbligo dichiarativo solo per quelle espressamente previste come tali dal Codice dei contratti e dalla *lex specialis* di gara.

Tali conclusioni rispondono ai noti principi di tassatività delle cause di esclusione e di *favor partecipationis*, anche in ossequio al fondamentale

insegnamento della giurisprudenza eurounitaria secondo cui l'inadempimento ad eventuali oneri dichiarativi può essere legittimamente sanzionato con l'esclusione solo laddove siffatti oneri siano stati espressamente previsti *"in maniera chiara, precisa e univoca"* dalla legge ovvero dalla disciplina speciale della singola gara.
Inoltre, viene affermato (sentenza sez. I n. 1311/2023) che la reticenza o la falsità omissiva di cui alla lett. c) bis del d.lgs. n. 50/2016 va valutata, secondo la relativa disciplina normativa, dalla stazione appaltante non in via astratta ma rispetto alla sua idoneità ad occultare *"informazioni dovute ai fini del corretto svolgimento della procedura di selezione",* ad *"influenzare indebitamente il processo decisionale della stazione appaltante"* in ordine alle valutazioni *"sull'esclusione, la selezione o l'aggiudicazione" ponendo dubbi circa l'affidabilità dell'impresa.* Di contro, è onere dell'operatore economico fornire una compiuta rappresentazione delle vicende professionali per consentire di verificare la propria affidabilità e integrità e, laddove questa manchi o sia incompleta, la stazione appaltante deve valutare se detta condotta omissiva sia stata idonea a integrare un illecito perché indicativa di una reticenza colpevole su aspetti comunque pertinenti e rilevanti in relazione all'affidamento da conferire.
Un aspetto importante dell'espletamento della gara è l'istituto del soccorso istruttorio.
È stato allora ritenuto (sentenza sez. III n. 247/2023) che l'art. 83, comma 9, d.lgs. n. 50/2016 (norma previgente all'attuale Codice dei contratti pubblici approvato con d.lgs. n. 36 del 31.3.2023) consente la sanatoria postuma dell'incompletezza, e finanche della radicale mancanza, del

DGUE: tale esegesi è basata sul dato letterale del secondo periodo del comma 9 del citato art. 83, il quale espressamente ammette il ricorso al soccorso istruttorio anche nella ipotesi di "mancanza ... del documento di gara unico europeo", pur se non sia stato specificato nella *lex specialis*. Invero, tale irregolarità non influisce sui contenuti tecnici ed economici dell'offerta, né sulla imputabilità della stessa alla ditta controinteressata, né infine sull'effettivo possesso, da parte di quest'ultima, dei necessari requisiti di partecipazione. Ne consegue, dunque, che non si assiste ad alcuna violazione del principio di *par condicio* fra le imprese partecipanti alla gara, dovendosi in proposito considerare come l'attivazione del soccorso istruttorio non influisce su aspetti tecnico-economici delle offerte, oggetto di valutazione da parte della stazione appaltante, ma unicamente su aspetti puramente formali e assicurando la piena operatività del principio di *favor partecipationis*, sottostante al regime normativo della sanatoria delle irregolarità riguardanti la documentazione di gara.

In ordine ai criteri di selezione e valutazione, a prescindere dalla loro limitata sindacabilità (sentenza sez. II n. 1437/2023 nel prosieguo richiamata), si segnala la sentenza della sez. I n. 709/2023 che ha statuito che, in una procedura concorrenziale sottratta all'applicazione del Codice dei contratti pubblici, è legittima la disposizione della *lex specialis* che assuma un criterio di selezione volto a premiare la pregressa esperienza, a maggior ragione ove tale criterio premiale non sia preponderante o determinante nella individuazione complessiva del punteggio tecnico; inoltre, in una gara volta all'aggiudicazione del servizio di sharing di monopattini elettrici, indetta da un comune, la

previsione, tra i criteri di valutazione dell'offerta, del maggior numero di minuti offerti gratuitamente non appare irrazionale e, anzi, si pone in consonanza con l'obiettivo di ridurre l'inquinamento atmosferico e il traffico veicolare nella città, offrendo al Comune la possibilità di destinare i minuti gratuiti a scopi istituzionali e sociali.

Non sono mancate questioni attinenti alla fase di aggiudicazione.

È stato, innanzitutto, postulato (sentenza sez. III n. 333/2023) che dal combinato disposto degli artt. 32, comma 5 e 33, comma 1 del d.lgs. 50/2016 emerge che, nell'attuale sistema del codice degli appalti, la fase dell'aggiudicazione consta della formulazione di una proposta di aggiudicazione, della sua approvazione e della aggiudicazione vera e propria: nella sequela disegnata dal legislatore, una volta intervenuta l'approvazione della proposta di aggiudicazione, per decorso del termine di trenta giorni previsto dall'art. 33, comma 1, ultimo periodo, deve essere comunque adottato il provvedimento espresso di aggiudicazione (vera e propria).

È stata anche affrontata (sentenza sez. III n. 247/2023) la questione della natura giuridica dei verbali di gara, affermando che ai sensi dell'art. 2700 cod. civ. risulta pacifica la natura di atto pubblico dei verbali di gara, in quanto redatti, ai sensi dell'art. 2699 cod. civ., da un pubblico ufficiale autorizzato ad attribuirgli pubblica fede nel luogo dove l'atto è formato, facendo divenire irrilevante la eventuale mancata sottoscrizione di un commissario, in quanto per contestare quanto attestato nel verbale in questione l'operatore economico è tenuto a proporre querela di falso: secondo la consolidata giurisprudenza amministrativa, la mancata sottoscrizione del verbale da parte di taluno dei componenti la

Commissione di gara rientra nel *genus* delle irregolarità sanabili e prive di capacità viziante, atteso che l'unico requisito necessario e sufficiente ai fini del perfezionamento del verbale è la sottoscrizione del segretario verbalizzante, il quale è l'"*autore giuridico*" e il "*garante della genuinità del verbale stesso*".

Anche la fase di verifica dell'anomalia delle offerte è stata affrontata.

Con riferimento al contenuto della verifica da compiere nel relativo sub – procedimento si è affermato (sentenza sez. II n. 100/2023) che nelle procedure ad evidenza pubblica la Stazione Appaltante può escludere un'offerta ritenuta anomala esclusivamente all'esito di un contraddittorio procedimentale scritto con l'offerente e tanto a più forte ragione nei confronti del primo graduato all'esito delle valutazioni comparative già in concreto svolte dalla commissione giudicatrice: inoltre, risulta illegittimo un provvedimento in cui i ritenuti profili di inammissibilità dell'offerta siano stati indicati dalla commissione (e non dal RUP) solo al momento dell'atto di esclusione, senza che fosse riconosciuta una possibilità di interlocuzione preventiva durante il necessario contraddittorio.

In questa prospettiva è stato osservato (sentenza sez. II n. 1437/2023) che il sindacato del giudice amministrativo trova il limite nel profilo della logicità, ragionevolezza ed adeguatezza dell'istruttoria, senza poter tuttavia procedere ad alcuna autonoma verifica della congruità dell'offerta e delle singole voci, ciò rappresentando un'inammissibile invasione della sfera propria della Pubblica amministrazione.

Inoltre, colà è stato ritenuto che un utile aziendale, sia pure esiguo, impedisce di considerare antieconomica e dunque anomala l'offerta, in

quanto eventuali scostamenti tra i dati reali e quelli previsionali possono essere infatti coperti con il margine di utile previsto, tenendo conto che anche un utile modesto può comportare un vantaggio significativo per l'impresa derivante dall'esecuzione di un appalto pubblico e dal posizionamento nel mercato.

Da ultimo si segnala che è stata ritenuta illegittima (sentenza sez. III n. 1492/2023) l'esclusione dell'operatore economico in seguito alla modifica *a posteriori* del raggruppamento e delle relative quote di esecuzione, non avendo dimostrato l'impossibilità di adottarla in precedenza e trattandosi di carenza attenente a profili sostanziali, né essendo di conseguenza applicabili gli artt. 97, comma 2, e 68, comma 17, del d.lgs. n. 36/2023.

SANITA’

2022	2023
depositati 61 (4,1 %) decisi 26	depositati 96 (6,5 %) decisi 60

CONCORSI

2022	2023
depositati 139 (9,4 %) decisi 27	depositati 132 (9 %) decisi 67

COMMERCIO

2022	2023
depositati 66 (4,5 %) decisi 99	depositati 16 (1 %) decisi 11

PROCESSO

(bozzetto originale del Pres. Ciliberti)

In tema di giurisdizione si segnalano diverse pronunce di particolare interesse, emesse dal TAR di Bari nel corso del 2023.

È stata affermata la giurisdizione del G.A. in ordine alla determinazione del canone concessorio per i distributori del gas, proprio perché detta determinazione è frutto dell'esercizio di un potere autoritativo (sentenza sez. II n. 196/2023).

La posizione di supremazia della P.A. a fronte di quella soggezione del privato radica, poi, la giurisdizione in capo al G.A. per le controversie

afferenti alla risoluzione di un rapporto concessorio (sentenza sez. II n. 397/2023).

In tale contesto si è affermato come siano frutto di discrezionalità amministrativa, con conseguente radicarsi della giurisdizione del G.A., anche le valutazioni dell'Amministrazione in ordine alla gravità degli inadempimenti all'interno di un rapporto concessorio (sentenza sez. II n. 397/2023).

Di particolare interesse, stante l'assenza di precedenti specifici, è la pronuncia del TAR che ha ritenuto la giurisdizione del G.A. in ordine alla valutazione dei requisiti per l'iscrizione nell'albo degli esperti per la composizione negoziata della crisi: la valutazione di tali requisiti comporta, infatti, l'esercizio di un potere discrezionale da parte dell'ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (sentenza sez. II n. 563/2023).

Il TAR ha avuto modo di occuparsi delle controversie inerenti all'utilizzo delle graduatorie, riaffermando il principio della giurisdizione del G.A. allorquando l'Amministrazione adotti un provvedimento con il quale decide di non coprire più i posti resisi vacanti: in questo caso, infatti, vi è l'esercizio di un potere autorizzatorio/discrezionale (sentenza sezioni unite n. 1113/2023).

Diversamente, nel caso si faccia questione di diritto allo scorrimento la giurisdizione sarà del Giudice Ordinario (sentenza sez. I n. 1397/2023).

Ancora sul versante del discrimine tra giurisdizione del G.O. e del G.A. si è ribadito il principio secondo cui tutte le controversie che non attengono ai concorsi pubblici per il reclutamento del personale e che si collochino al di sotto della soglia di configurazione strutturale degli

uffici (c.d. atti di macro organizzazione) sono di competenza del Giudice Ordinario, facendo riferimento alla concreta gestione del rapporto di lavoro che la P.A. attua con l'esercizio di poteri datoriali privati.

In applicazione di tali principi è stato ritenuto che rientra nell'alveo di attribuzioni del G.O. la controversia relativa alla procedura di interpello per incarichi dirigenziali anche qualora attuata sulla base di criteri prestabiliti, che devono ritenersi espressione della autolimitazione dei poteri datoriali privati (sentenza sez. III n. 1190/2023).

In tema di contratti pubblici, il provvedimento di aggiudicazione segna il limite della giurisdizione del G.A.: di conseguenza, la decadenza dell'aggiudicazione per mancato assolvimento degli adempimenti propedeutici alla stipula del contratto appartiene alla giurisdizione dell'Autorità giudiziaria ordinaria (sentenza sez. I n. 1401/2023).

Venendo al processo amministrativo, il TAR ha affrontato la questione della valenza delle dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà nel giudizio. Queste hanno mero valore indiziario e, comunque, non possono costituire un modo per introdurre surrettiziamente una prova testimoniale (sentenza sez. III n. 40/2023).

Nell'ambito delle procedure di evidenza pubblica la clausola della *lex specialis* che rende troppo onerosa la prestazione deve essere impugnata immediatamente, vale a dire con termine decadenziale decorrente dalla pubblicazione del bando, in quanto deve ritenersi di carattere immediatamente escludente (sentenza sez. II n. 195/2023).

Il decorso del termine annuale per la proposizione del ricorso avverso il silenzio non comporta la definitiva perdita dell'azione, con la

conseguenza che, ove la situazione soggettiva sia ancora sussistente, l'istanza potrà essere riproposta (sentenza sez. I n. 259/2023).

Si è ribadito il principio secondo cui solo il controinteressato e l'Amministrazione resistente possono chiedere la trasposizione del ricorso straordinario. Tale facoltà è preclusa al cointeressato, che avendo posizione analoga a quella del ricorrente principale ha l'onere di rispettare il termine decadenziale per la proposizione del ricorso (sentenza sezioni unite n. 1054/2023).

Il TAR ha anche ribadito la distinzione tra legittimazione al ricorso e interesse al ricorso.

In particolare, nel caso di impugnazione di titoli edilizi da parte di un terzo, a rendere ammissibile l'azione non sarà sufficiente la legittimazione (derivante dalla c.d. *vicinitas*) ma sarà necessario allegare e comprovare il pregiudizio che l'intervento edilizio arreca (sentenza sez. II n. 1248/2023) .

Nell'ambito del processo amministrativo assume rilievo la distinzione tra atto confermativo e atto meramente confermativo. Quest'ultimo deve configurarsi solo allorché la P.A. non svolga alcuna nuova valutazione ma si limiti a confermare *sic at simpliciter* la decisione adottata in precedenza (sentenza sez. II n. 1248/2023).

Anche la dibattuta questione della legittimazione dei comitati alla proposizione dei ricorsi è stata oggetto di approfondimento da parte del TAR. Il Comitato per essere legittimato alla tutela di interessi collettivi deve avere idonea previsione in tal senso nello statuto, deve essere strutturato sul territorio di riferimento e non deve essere stato costituito

solo per la proposizione di uno specifico ricorso (sentenza sez. II n. 1248/2023).

Ancora in tema di procedure di evidenza pubblica, si è precisato che un concorrente legittimante escluso da una gara in quanto privo dei requisiti di partecipazione non è legittimato ad impugnare l'aggiudicazione relativa alla medesima procedura. Il consolidamento dell'esclusione non impugnata elide, infatti, l'interesse al ricorso. In tale ipotesi il ricorso incidentale eventualmente proposto dal controinteressato diviene improcedibile (sentenza sez. I n. 1311/2023).

Si è poi ulteriormente specificato il principio a mente del quale l'attività paritetica della P.A. non può essere compulsata mediante la speciale azione avverso il silenzio inadempimento, che presuppone l'esercizio di poteri autoritativi (sentenza sez. I n. 1448/2023).

ACCESSO

2022	2023
depositati 78 (2,3 %) decisi 51	depositati 67 (3,5 %) decisi 65

Nell'ambito della ricognizione della giurisprudenza in materia di accesso pronunciata nel 2023 emerge una casistica differenziata in cui ha assunto rilievo anche la disciplina applicativa dell'accesso civico generalizzato introdotto dal Decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, connotato, rispetto all'accesso documentale di cui alla Legge 7 agosto 1990 n. 241, da determinate peculiarità.

L'esercizio del diritto di accesso generalizzato non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente; l'istanza di accesso civico non richiede alcuna motivazione; l'esercizio del diritto di accesso civico è inteso quale opportunità per la vigilanza partecipativa della società civile, tanto che, ai sensi dell'art. 2 *bis* del d.lgs. n. 33 del 2013, l'istituto può essere esteso anche agli enti di diritto privato, sebbene soltanto in presenza di determinati indici indicati dall'articolo richiamato ("*con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni*") idonei a ricondurre l'attività dell'ente privato a quella di pubblico interesse, con l'effetto che deve ritenersi inammissibile l'istanza presentata ad enti di cui in giudizio non si sia fornita prova della sussistenza dei presupposti previsti dalla norma citata (sentenza sez. I n. 1223/2023).

La peculiarità dell'istituto ricade anche nella disciplina dell'azione posta a tutela del diritto di accesso: in caso di diniego parziale o totale all'accesso o in caso di mancata risposta allo scadere del termine per provvedere (trenta giorni), contrariamente a quanto dispone la legge 241/1990, non si forma silenzio rigetto, ma il cittadino può presentare una istanza di riesame al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il quale decide con provvedimento motivato entro il termine di venti giorni dalla data di presentazione della predetta domanda, con l'effetto che soltanto avverso la decisione

espressa conclusiva della suddetta forma di tutela amministrativa interna è possibile invocare la tutela del Giudice amministrativo *ex* art. 116 c.p.a. (sentenza sez. I 1223/2023).

Per quanto attiene all'istituto ordinario dell'accesso documentale, di cui agli articoli 22 e ss. L. n. 241/1990, persiste il ricorso all'istituto come presidio di massima garanzia del principio di trasparenza dell'attività della P.A. e della regola generale di correttezza nell'esercizio del potere di cui all'art. 97 della Costituzione.

La funzione pubblica, infatti, deve risultare pienamente conoscibile all'esterno, in modo che sia possibile verificare la compiuta legittimità del suo esercizio nella massima estensione possibile (sentenza sez. I n. 1443/2023).

Sotto tale profilo, ricorre una situazione di particolare interesse per l'accesso esercitato dalle imprese operanti in regime di concorrenza in un determinato mercato, in riferimento all'attività di vigilanza e controllo delle pubbliche autorità (da svolgersi nel rispetto delle esigenze di imparzialità e di buon andamento), in quanto l'esercizio del relativo diritto corrisponde alla finalità ordinamentale di tutelare da una parte, l'interesse dell'impresa alla conoscenza di circostanze rilevanti per la tutela del proprio bene della vita, per l'altro l'interesse pubblicistico allo svolgimento di corrette ed imparziali attività, di vigilanza, di controllo e concessorie.

Tale confluenza tra interesse privato e sua rilevanza pubblicistica non può integrare, tuttavia, in alcun modo, una indiscriminata forma di controllo generalizzato sull'operato della pubblica amministrazione (sentenza sez. I 1443/2023).

L'amministrazione, pertanto, a fronte di un interesse diretto attuale e concreto fatto valere motivatamente dall'istante, non può esimersi dal provvedere all'ostensione dei documenti richiesti, tanto che la legge pone a tale adempimento una decorrenza temporale da cui deriva un contegno significativo dell'inadempimento dell'amministrazione da sottoporre al sindacato giurisdizionale con lo speciale strumento di tutela del ricorso per l'accesso.

In tal senso, non è ammissibile un comportamento dilatorio dell'amministrazione che, avendo in un primo momento motivato il differimento dell'ostensione con la necessità di reperire i documenti, abbia poi omesso di procedere all'esibizione di quanto richiesto nel termine successivo di trenta giorni, onerando il privato di un'ulteriore attività propulsiva con una diffida peraltro rimasta priva di riscontro (sentenza sezione I n. 1134/2023).

Non osta, peraltro all'attività ostensiva cui l'amministrazione è tenuta a fronte della sussistenza di un interesse attuale diretto e concreto dell'istante, la valutazione dell'amministrazione circa la possibile disponibilità da parte del privato degli atti oggetto dell'istanza di accesso che, peraltro, potrebbero essere stati nel frattempo dallo stesso smarriti, atteso che per un verso nessuna norma dispone in tal senso, per l'altro, il privato che, per svariate ragioni non è più in possesso di un atto - che pur doveva diligentemente conservare - non può essere mutilato nella propria difesa e ha il diritto comunque ad ottenerne copia per tutelare le proprie ragioni (sentenza sez. I n. 1134/2023).

Il privato, dal canto suo è tenuto a motivare l'istanza adducendo un interesse diretto attuale e concreto alla conoscenza di specifici documenti

in possesso dell'Amministrazione, non già di dati e informazioni generici relativi ad un complesso non individuato di atti, di cui non si conosce con certezza la consistenza, il contenuto e finanche l'effettiva sussistenza, con l'effetto che in tal caso l'accesso possa essere legittimamente negato in quanto consistente, di fatto, in un interesse meramente esplorativo volto alla verifica dell'efficienza e legittimità dell'azione amministrativa (sentenza sez. II n. 824/2023).

Parimenti, ai fini dell'ammissibilità dell'istanza, è necessario che il privato osservi le regole speciali che l'amministrazione ha la facoltà di introdurre per il relativo procedimento, nell'esercizio della sua potestà regolamentare espressa anche nel bando di gara.

Ove, pertanto, siano prescritte specifiche modalità di presentazione delle istanze di accesso agli atti attraverso apposita modulistica, ciò rispondendo ad esigenze di celerità ed efficienza del procedimento amministrativo il privato è tenuto ad osservarle; per esempio, il concorrente che partecipa ad una procedura di gara ad evidenza pubblica è senz'altro tenuto ad osservare le regole di presentazione dell'istanza mediante la modulistica a ciò predisposta dalla stazione appaltante.

Emerge un costante ricorso all'istituto dell'accesso defensionale, non soltanto in materia di contratti pubblici, espressamente qualificato anche ai sensi dell'art. 24, comma 7 della legge generale sul procedimento amministrativo, alla quale, peraltro, è riconosciuta una tutela particolare nel nostro ordinamento, attesa la necessità di bilanciare il diritto alla difesa di cui all'art. 24 della Costituzione con i contrapposti interessi pubblici e privati alla non ostensione di atti detenuti dalle

Amministrazioni (sentenza sez. I n. 188/2023; sentenza sez. I n. 1402/2023).

Dall'analisi degli arresti presi in esame emerge che, se per il giudice amministrativo persiste la necessità che la parte dimostri in modo intellegibile il collegamento necessario tra la documentazione richiesta e le proprie esigenze di difesa, salvo in assenza di tale prova, ritenere per l'amministrazione l'istanza meramente esplorativa e dichiararla inammissibile (sentenza sez. II n. 824/2023), tale collegamento viene inteso in senso esteso in quanto la documentazione richiesta deve essere, genericamente, mezzo utile per la difesa dell'interesse giuridicamente rilevante, e non strumento di prova diretta della lesione di tale interesse.

Si è riconosciuto, pertanto, il diritto all'accesso anche del terzo escluso al contratto tra la stazione appaltante e l'aggiudicatario posto che motivo dell'esclusione era stata l'impossibilità di aderire ad una condizione necessaria del contratto – termine essenziale per la consegna della fornitura – che, invero, risultava disattesa dall'aggiudicatario nel corso dell'esecuzione senza che ciò avesse determinato la risoluzione del contratto (sentenza sez. I n. 1402/2023).

L'evoluzione giurisprudenziale dell'istituto, dunque, confluisce verso un ampio riconoscimento dell'accessibilità agli atti, che deve essere la regola generale, da escludere o limitare soltanto nei casi previsti dalla legge.

Merita pertanto rigetto l'istanza di accesso agli atti ove si riferisca ad un provvedimento nel quale sono indicati tutte le circostanze di fatto e i presupposti di diritto utili al destinatario di salvaguardare i propri interessi giuridici ed abbia ad oggetto documenti coperti dal segreto *ex*

art 3 D.M. n. 415/1994 in attuazione dell'art. 24 legge n. 241/1990, siccome inerenti l'attività di prevenzione e repressione della criminalità (sentenza sez. II n. 916/2023).

Nell'ambito di un procedimento disciplinare presso l'Ordine degli avvocati, il diritto all'accesso viene riconosciuto per il fatto di offrire al titolare dell'interesse poteri di natura procedimentale volti alla tutela del bene della vita, mitigato, tuttavia, nelle forme e nei contenuti dall'applicazione della normativa speciale in cui all'art. art. 59 comma 1 lett. n) della L. 247/2012 si prevede che allo stesso siano applicate "*norme del codice di procedura penale se compatibili*": ne consegue la natura para giurisdizionale inquisitoria del procedimento disciplinare e la conseguente impossibilità, per colui che ne abbia promosso l'azione, di conoscerne gli atti.

La fase istruttoria, infatti, è protetta da segreto a tutale della genuinità degli accertamenti, con l'effetto che nella fase inquisitiva l'accesso documentale è precluso sia all'indagato sia al denunciante (sentenza sez. II n. 824/2023).

Allo stesso modo, la limitazione del diritto di accesso nel procedimento finalizzato al rilascio dell'interdittiva antimafia è consentita soltanto da una norma speciale del codice antimafia (art. 92 comma 2 *bis* d.lgs. n. 159/2011) secondo cui deve ritenersi legittimo l'accoglimento parziale dell'istanza di accesso - tesa in sostanza a conoscere gli esiti degli approfondimenti info-investigativi – limitato solo ad una parte degli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa, con espresso divieto di diffusione di quelli che potrebbero essere pregiudizievoli per attività in corso.

Ciò anche in considerazione della circostanza che tale limitazione è temporalmente circoscritta al periodo di svolgimento dell'istruttoria inerente il procedimento previsto dagli artt. 84 e 91 del d.l.gs. n. 159/2011, venendo poi meno con l'emanazione del provvedimento conclusivo, in occasione del quale il diritto di accesso si ri-espande potendo essere esercitato senza limitazioni.

Il procedimento è assistito da un particolare presidio a tutela della riservatezza delle informazioni che lo riguardano, nella misura in cui la norma ammette che in caso di diniego o riscontro parziale della relativa istanza, per l'amministrazione non sussiste un onere motivazionale approfondito al fine di non pregiudicare la riservatezza degli elementi info-investigativi ancora al vaglio delle autorità preposte, sia nel procedimento in corso di svolgimento, sia in quelli eventualmente connessi.

I provvedimenti antimafia, infatti, si pongono su di un piano di anticipazione della soglia di difesa sociale e sono volti ad assicurare una tutela avanzata nel campo del contrasto alla criminalità organizzata e perseguito anche attraverso una motivazione limitata alle risultanze dell'istruttoria che possono essere rese note senza pregiudicare l'attività investigativa.

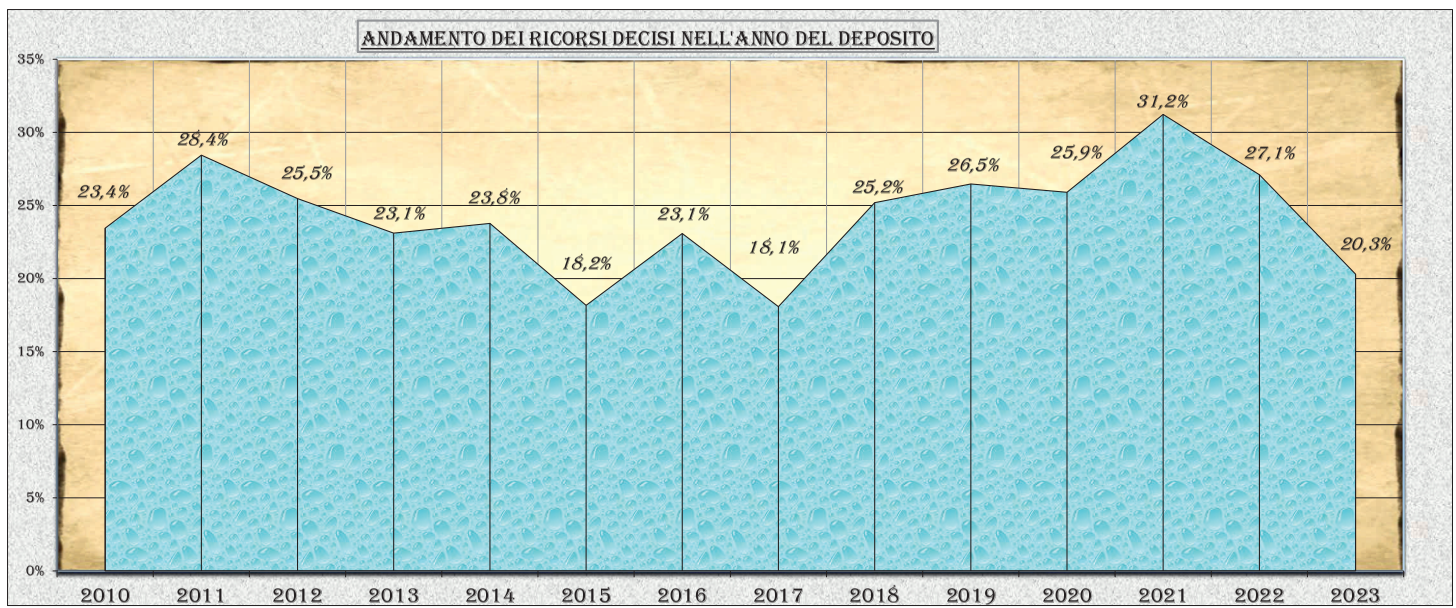
Ove, infatti, l'amministrazione fosse costretta a motivare in modo eccessivamente puntuale, potrebbe di fatto svelare aspetti che, invece, devono restare segreti, tanto più in un ambito che potrebbe essere oggetto di nuove indagini penali, per le quali è ovvio occorre assicurare la massima cautela al fine di non compromettertene l'esito (sentenza sez. I n. 1163/2023).

Tav.1 - STATISTICA GENERALE STORICA

ANNO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
RICORSI DEPOSITATI	2.154	2.226	1.849	1.727	1.670	1.701	1.577	1.350	1.600	1.587	1.479	1.345	1.465	1.463
PERCENTUALE RISPETTO ALL'ANNO PRECEDENTE DEI RICORSI DEPOSITATI	*-1,3%*	*3,3%*	*-16,9%*	*-6,6%*	*-3,3%*	*1,9%*	*-7,3%*	*-14,4%*	*18,5%*	*-0,8%*	*-6,8%*	*-9,1%*	*8,9%*	*-0,1%*
RICORSI DECISI	4.453	2.149	2.481	1.804	1.723	1.831	1.886	1.643	1.842	1.872	1.628	2.076	1.848	1.420
PERCENTUALE RISPETTO ALL'ANNO PRECEDENTE DEI RICORSI DECISI	*32,2%*	*-51,7%*	*15,4%*	*-27,3%*	*-4,5%*	*6,3%*	*3,0%*	*-12,9%*	*12,1%*	*1,6%*	*-13,0%*	*27,5%*	*-11,0%*	*-23,2%*
DIFFERENZA TRA RICORSI DEPOSITATI E RICORSI DECISI	- 2.299	77	- 632	- 77	- 53	- 130	- 309	- 293	- 242	- 285	- 149	- 731	- 383	43
PERCENTUALE TRA RICORSI DEPOSITATI E RICORSI DECISI	*-51,6%*	*3,6%*	*-25,5%*	*-4,3%*	*-3,1%*	*-7,1%*	*-16,4%*	*-17,8%*	*-13,1%*	*-15,2%*	*-9,2%*	*-35,2%*	*-20,7%*	*3,0%*
RICORSI PENDENTI	5.865	5.942	5.310	5.233	5.180	5.050	4.741	4.448	4.206	3.921	3.772	3.041	2.658	2.701
PERCENTUALE SMALTIMENTO ARRETRATO	*28,2%*	*-1,3%*	*10,6%*	*1,5%*	*1,0%*	*2,5%*	*6,1%*	*6,2%*	*5,4%*	*6,8%*	*3,8%*	*19,4%*	*12,6%*	*-1,6%*

TAV. 2 - RICORSI DECISI NELL'ANNO DEL DEPOSITO

ANNO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
RICORSI DEPOSITATI	2.154	2.226	1.849	1.727	1.670	1.701	1.577	1.350	1.600	1.587	1.479	1.345	1.465	1.463
RICORSI DECISI NELL'ANNO DEL DEPOSITO	505	633	471	399	397	309	364	244	403	420	383	420	397	297
% 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%*	*31,2%*	*27,1%*	*20,3%*



TAV. 3 - RICORSI DEPOSITATI DISTINTI PER CLASSIFICAZIONE

CLASSIFICAZIONE	ANNO 2023	ANNO 2022	*DIFFERENZA*
ASSOCIAZIONI E FONDAZIONI	0	1	*-1*
AUTORITA' INDIPENDENTI (ATTIVITA', ORGANIZZAZIONE)	0	0	*0*
AUTORITÀ AMM.VE INDIPENDENTI ED AUT. EQUIPARATE	0	0	*0*
AZIENDA SANITARIA LOCALE	0	5	*-5*
BENI CULTURALI	0	2	*-2*
AEROPORTI	1	0	*1*
AIUTI DI STATO	1	1	*0*
APPALTI RELATIVI A BENI CULTURALI	2	2	*0*
AVVOCATI LIBERO FORO	3	7	*-4*
APPALTI PUBBLICI DI FORNITURE	4	15	*-11*
ANTICHITÀ E BELLE ARTI	5	3	*2*
APPALTI MISTI	5	4	*1*
APPALTI SCUOLA	6	5	*1*
ARMI	19	8	*11*
APPALTI SANITÀ	24	40	*-16*
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI	34	24	*10*
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI AMMINISTRATIVE	42	53	*-11*
AGRICOLTURA	51	48	*3*
APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI	52	80	*-28*
ACCESSO AI DOCUMENTI	63	72	*-9*
AMBIENTE	93	49	*44*
BENI PAESAGGISTICI	12	9	*3*
CACCIA	0	2	*-2*
CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E ARTIGIANATO	1	0	*1*
CIRCOLAZIONE STRADALE	1	1	*0*
CITTADINANZA	1	3	*-2*
CREDITO E RISPARMIO	1	0	*1*
CIMITERI	2	2	*0*
ENTI PUBBLICI	2	4	*-2*
CONSORZI E COOPERATIVE	3	0	*3*
CITTÀ METROPOLITANE	4	0	*4*
ELEZIONI	5	7	*-2*
COMMERCIO E ARTIGIANATO	16	13	*3*
EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE (O RESIDENZIALE PUBBLICA)	19	28	*-9*
DEMANIO E PATRIMONIO	23	19	*4*
CARABINIERI	32	23	*9*
COMUNI	33	25	*8*
CONCORSI	132	139	*-7*
EDILIZIA	143	158	*-15*
FERROVIE, TRANVIE, FILOVIE	1	1	*0*
FORESTE	1	2	*-1*

CLASSIFICAZIONE	ANNO 2023	ANNO 2022	*DIFFERENZA*
INQUINAMENTO	1	2	*-1*
MONOPOLI E DAZI	1	2	*-1*
ISTITUTI DI VIGILANZA	2	1	*1*
FARMACIA	3	9	*-6*
GIOCHI, LOTTERIE E SCOMMESSE	3	1	*2*
INDUSTRIA	3	5	*-2*
LEGGE PINTO	3	5	*-2*
INSEGNANTI	7	13	*-6*
INFORMATIVA ANTIMAFIA	17	8	*9*
ISTRUZIONE PUBBLICA	18	19	*-1*
GUARDIA DI FINANZA	24	12	*12*
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ	25	33	*-8*
MILITARI	38	41	*-3*
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	1	3	*-2*
PENSIONI	1	0	*1*
PESCA	1	0	*1*
SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI INIZIO ATTIVITÀ (TRANNE IN EDILIZIA)	1	4	*-3*
PATENTE DI GUIDA	2	6	*-4*
QUOTE LATTE	4	0	*4*
PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)	5	1	*4*
REGIONI	5	1	*4*
RIFIUTI	7	18	*-11*
PROVINCE	8	1	*7*
PROFESSIONI E MESTIERI	10	14	*-4*
POLIZIA PENITENZIARIA	11	3	*8*
PREVIDENZA E ASSISTENZA	14	22	*-8*
POLIZIA DI STATO	16	19	*-3*
PUBBLICO IMPIEGO	32	66	*-34*
REVISIONE PREZZI	35	3	*32*
SANITÀ PUBBLICA	96	61	*35*
TELEVISIONE E RADIO	0	4	*-4*
VITTIME DEL DOVERE	0	2	*-2*
TURISMO	2	16	*-14*
SERVIZI PUBBLICI	5	9	*-4*
SPETTACOLO	5	1	*4*
URBANISTICA	19	20	*-1*
UNIVERSITÀ	22	18	*4*
SICUREZZA PUBBLICA	34	42	*-8*
STRANIERI	43	71	*-28*
SILENZIO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	102	55	*47*
TOTALE	1.463	1.465	*-2*

TAV. 4 -DOMANDE PRESENTATE

RICORSI

	SEZIONE PRIMA		SEZIONE SECONDA		SEZIONE TERZA		TOTALE		
ANNO	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	% RISPETTO ANNO PRECED.
ASSEGNATI ALLA SEZIONE	592	548	374	458	499	457	1.465	1.463	-0,1%
% ASSEGNATI ALLA SEZIONE SUL TOTALE	40,4%	37,5%	25,5%	31,3%	34,1%	31,2%			
DI CUI CON SOSPENSIVA	322	260	178	187	312	260	812	707	-12,9%
% CON SOSPENSIVA SUL TOTALE DEI RICORSI CON SOSPENSIVA	39,7%	36,8%	21,9%	26,4%	38,4%	36,8%			

MOTIVI AGGIUNTI

	SEZIONE PRIMA		SEZIONE SECONDA		SEZIONE TERZA		TOTALE		
ANNO	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	% RISPETTO ANNO PRECED.
ASSEGNATI ALLA SEZIONE	82	144	77	123	113	104	272	371	36,4%
% ASSEGNATI ALLA SEZIONE SUL TOTALE	30,1%	38,8%	28,3%	33,2%	41,5%	28,0%			
DI CUI CON SOSPENSIVA	39	53	37	47	60	37	136	137	0,7%
% CON SOSPENSIVA SUL TOTALE DEI MOTIVI AGGIUNTI CON SOSPENSIVA	28,7%	38,7%	27,2%	34,3%	44,1%	27,0%			

RICORSI INCIDENTALI

	SEZIONE PRIMA		SEZIONE SECONDA		SEZIONE TERZA		TOTALE		
ANNO	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	% RISPETTO ANNO PRECED.
ASSEGNATI ALLA SEZIONE	13	19	13	11	7	17	33	47	42,4%
% ASSEGNATI ALLA SEZIONE SUL TOTALE	39,4%	40,4%	39,4%	23,4%	21,2%	36,2%			

TOTALE DOMANDE PRESENTATE

(RICORSI + MOTIVI AGGIUNTI + RICORSI INCIDENTALI)

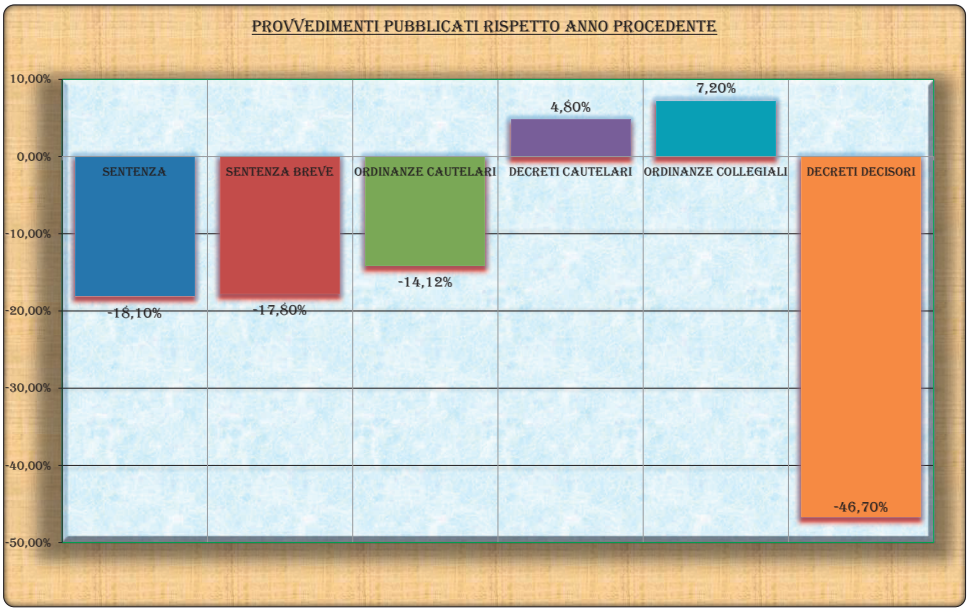
	SEZIONE PRIMA		SEZIONE SECONDA		SEZIONE TERZA		TOTALE		
ANNO	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	% RISPETTO ANNO PRECED.
ASSEGNATI ALLA SEZIONE	687	711	464	592	619	578	1.770	1.881	6,3%
% ASSEGNATI ALLA SEZIONE SUL TOTALE	38,8%	37,8%	26,2%	31,5%	35,0%	30,7%			
DI CUI CON SOSPENSIVA	361	313	215	234	372	297	948	844	-11,0%
% CON SOSPENSIVA SUL TOTALE CON SOSPENSIVA	38,1%	37,1%	22,7%	27,7%	39,2%	35,2%			

TAV. 5 - RICORSI DEPOSITATI DISTINTI PER TIPOLOGIA

TIPLOGIA RICORSO	SEZIONE PRIMA			SEZIONE SECONDA			SEZIONE TERZA			TOTALE		
	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%
ACCESSO AI DOCUMENTI	75	67	-11%	1	-	-100%	2	-	-100%	78	67	-14%
SILEZIONE P.A.	15	22	47%	31	50	61%	23	42	83%	69	114	65%
ELETTORALE	-	-	0%	-	-	0%	2	4	100%	2	4	100%
IN OTTEMPERANZA	74	40	-46%	61	63	3%	24	20	-17%	159	123	-23%
ORDINARIO	358	345	-4%	218	281	29%	354	324	-8%	930	951	2%
PER INGIUNZIONE	-	3	300%	1	2	100%	-	1	100%	1	6	500%
RISARCIMENTO DANNO	4	3	-25%	4	7	75%	20	7	-65%	28	17	-39%
RITO ABBREVIATO	-	1	100%	-	3	300%	9	11	22%	9	15	67%
RITO APPALTO	51	43	-16%	53	38	-28%	52	36	-31%	156	117	-25%
TRASPOSIZIONE DA RICORSO STRORDINARIO	11	9	-18%	7	15	114%	5	10	100%	23	34	48%
OPPOSIZIONE DI TERZO (EX ARTT. 108 E 109 C.P.A.)	-	-	0%	-	-	0%	1	-	-100%	1	-	-100%
REVOCAZIONE (EX ARTT.106 E 107 C.P.A.)	-	-	0%	-	-	0%	-	-	0%	-	-	0%
RIASSUNZIONE PER INCOPENENZA (EX ARTT.15 CO.4 E 16 CO.3. C.P.A.)	5	15	200%	-	-	0%	4	-	-400%	9	15	67%
DOMANDA DI ACCERTAMENTO NULLITA' (EX ART.31 CO.4 C.P.A.)	-	-	0%	-	-	0%	-	-	0%	-	-	0%
TOTALE	593	548		376	459		496	455		1.465	1.463	

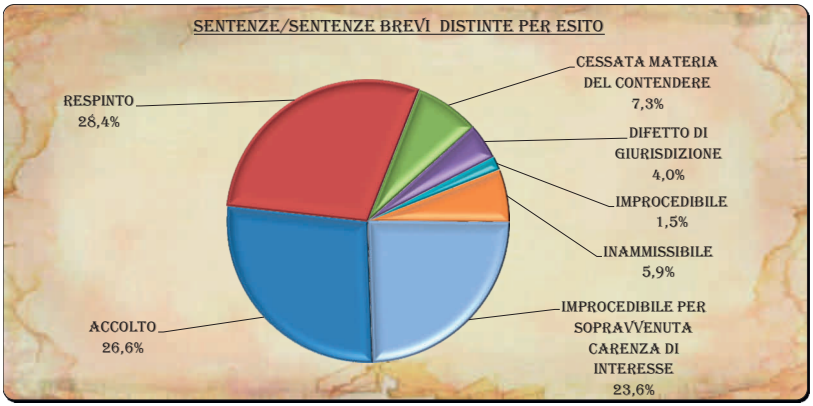
TAV. 6 - PROVVEDIMENTI PUBBLICATI

TIPOLOGIA PROVVEDIMENTI	SEZIONE PRIMA			SEZIONE SECONDA			SEZIONE TERZA			TOTALE		
	2022	2023	% 2022/2023	2022	2023	% 2022/2023	2022	2023	% 2022/2023	2022	2023	% 2022/2023
SENTENZA	459	383	-16,6%	426	336	-21,1%	489	406	-17,0%	1.374	**1.125**	-18,1%
SENTENZA BREVE	53	38	-28,3%	56	40	-28,6%	48	51	6,3%	157	**129**	-17,8%
TOTALE SENTENZE	512	421	-17,8%	482	376	-22,0%	537	457	-14,9%	1.531	1.254	-18,1%
% SENTENZE DI SEZIONE SUL TOTALE	*33,4%*	*33,6%*		*31,5%*	*30,0%*		*35,1%*	*36,4%*				
ORDINANZE CAUTELARI	130	117	-10,0%	110	100	-9,1%	208	168	-19,2%	448	385	-14,1%
DECRETI CAUTELARI	63	54	-14,3%	31	31	0,0%	58	78	34,5%	152	163	7,2%
TOTALE PROVV. CAUTELARI	193	171	-11,4%	141	131	-7,1%	266	246	-7,5%	600	548	-8,7%
% PROVV.CAUTELARI DI SEZIONE SUL TOTALE	*32,2%*	*31,2%*		*23,5%*	*23,9%*		*44,3%*	*44,9%*				
ORDINANZE COLLEGIALI	43	55	27,9%	55	58	5,5%	153	80	-47,7%	251	**193**	-23,1%
% ORD.COLLEGIALI DI SEZIONE SUL TOTALE	*17,1%*	*28,5%*		*21,9%*	*30,1%*		*61,0%*	*41,5%*	*-32,0%*			
DECRETI DECISORI	40	22	-45,0%	99	24	-75,8%	88	75	-14,8%	227	121	-46,7%
ORDINANZE PRESIDENZIALI	4	1		64	9		2	4		70	14	
DECRETI INGIUNTIVI	3	6		2	0		0	0		5	6	
DECRETI COLLEGIALI	10	7		13	8		41	32		64	47	
DECRETI PRESIDENZIALI	3	5		48	24		29	14		80	43	
DISPOSITIVI DI SENTENZA	0			0				1		0	1	
DISPOSITIVI DI ORDINANZA	0			0						0	0	
GRATUITO PATROCINIO	1			0			15	3		16	3	
TOTALE PROVVEDIMENTI	809	688	-15,0%	904	630	-30,3%	1.131	912	-19,4%	2.844	2.230	-21,6%
% TOTALE PROVVEDIMENTI DI SEZIONE SUL TOTALE	*28,4%*	*30,9%*		*31,8%*	*28,3%*		*39,8%*	*40,9%*				



TAV. 7 - SENTENZE E SENTENZE BREVI DISTINTI PER SEZIONE ED ESITO

SENTENZE/SENTENZE BREVI						
ESITO	PRIMA SEZIONE	SECONDA SEZIONE	TERZA SEZIONE	SEZIONE UNICA	TOTALE ESITI	% SUL TOTALE
ACCOLTO	64	119	131	19	**333**	*26,6%*
RESPINTO	115	91	95	55	**356**	*28,4%*
CESSATA MATERIA DEL CONTENDERE	44	27	19	1	**91**	*7,3%*
DIFETTO DI GIURISDIZIONE	18	19	9	4	**50**	*4,0%*
IMPROCEDIBILE	2	5	4	8	**19**	*1,5%*
INAMMISSIBILE	31	20	10	13	**74**	*5,9%*
IMPROCEDIBILE PER SOPRAVVENUTA CARENZA DI INTERESSE	51	64	109	72	**296**	*23,6%*
IRRICEVIBILE	2	3	2	1	**8**	*0,6%*
RINUNZIA AL RCORSO	16	5	3	3	**27**	*2,2%*
TOTALE	**343**	**353**	**382**	**176**	**1.254**	

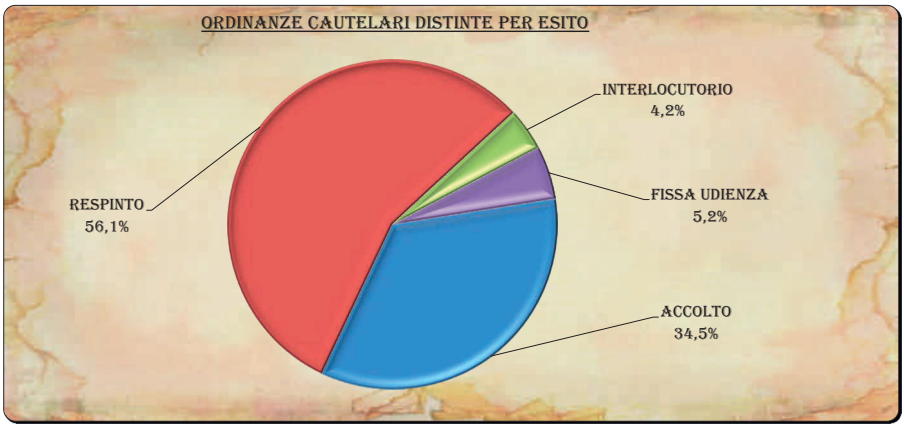


TAV. 8 - ORDINANZE E DECRETI CAUTELARI DISTINTI PER ESITO

ORDINANZA CAUTELARE						
ESITO	PRIMA SEZIONE	SECONDA SEZIONE	TERZA SEZIONE	SEZIONE UNICA	TOTALE ESITI	% SUL TOTALE
ACCOLTO	15	31	68	19	133	34,5%
RESPINTO	65	53	63	35	216	56,1%
INTERLOCUTORIO	11	2	1	2	16	4,2%
FISSA UDIENZA	3	3	13	1	20	5,2%
TOTALE	94	89	145	57	385	100,0%

DECRETO CAUTELARE					
ESITO	PRIMA SEZIONE	SECONDA SEZIONE	TERZA SEZIONE	TOTALE ESITI	% SUL TOTALE
ACCOLTO	-	6	36	42	25,8%
RESPINTO	5	25	42	72	44,2%
INAMMISSIBILE	1	-	-	1	0,6%
FISSA CAMERA DI CONSIGIO	42			42	25,8%
INTERLOCUTORIO	6			6	3,7%
TOTALE	54	31	78	163	

ESITI SENZA EMISSIONE DI PROVVEDIMENTO					
RINUNZIA ALLA CAUTELARE	1	16	54	71	21,3%
CANCELLATO DAL RUOLO DELLE CAUTELARI	155	7	3	165	49,5%
ABBINATO AL MERITO	11	71	15	97	29,1%
TOTALE	167	94	72	333	



TAV. 9 - APPELLI DEPOSITATI NEL 2023

	PROVV. DI PRIMA SEZIONE	PROVV. DI SECONDA SEZIONE	PROVV. DI TERZA SEZIONE	TOTALE PROVVEDIMENTI APPELLATI 2023	TOTALE PROVVEDIMENTI APPELLATI 2022	*% RISPETTO ANNO PRECEDENTE*
SENTENZA	90	53	121	**264**	**287**	*-8,7%*
SENTENZA BREVE	11	9	8	**28**	**73**	*-160,7%*
TOTALE PROVVEDIMENTI APPELLATI PER SEZIONE	**101**	**62**	**129**	**292**	**360**	*-23,3%*
% DI SEZIONE SUL TOTALE	*34,6%*	*21,2%*	*44,2%*			
ORDINANZA CAUTELARE	24	38	28	**90**	**88**	*2,2%*
% DI SEZIONE SUL TOTALE	*26,7%*	*42,2%*	*31,1%*			

TAV. 10 - ESITI PROVVEDIMENTI DEL C.D.S.

ESITI SENTENZE/SENTENZE BREVI APPELLATE					
ESITO	SENTENZE DI PRIMA SEZIONE	SENTENZE DI SECONDA SEZIONE	SENTENZE DI TERZA SEZIONE	TOTALE ESITI	% TIPOLOGIA ESITO SUL TOTALE
ACCOGLIE	25	25	31	81	26,9%
RESPINGE	68	41	74	183	60,8%
C.M.C. / S.D.I./ESTINTO	6	1	5	12	4,0%
DIFETTO DI GIURISDIZIONE				-	0,0%
IMPROCEDIBILE	5	7	8	20	6,6%
INAMMISSIBILE	1		2	3	1,0%
IRRICEVIBILE	1	1		2	0,7%
TOTALE	106	75	120	301	

ESITI ORDINANZE CAUTELARI SU APPELLI CON SOSPENSIVA					
ESITO	SENTENZE DI PRIMA SEZIONE	SENTENZE DI SECONDA SEZIONE	SENTENZE DI TERZA SEZIONE	TOTALE ESITI	% TIPOLOGIA ESITO SUL TOTALE
ACCOLTO	9	4	8	21	24,4%
RESPINTO	5	9	16	30	34,9%
IMPROCEDIBILE	1			1	1,2%
RINUNCIA	2		1	3	3,5%
INTERLOCUTORIO	5	1	20	26	30,2%
ALTRE		4	1	5	5,8%
TOTALE	22	18	46	86	

ESITI ORDINANZE CAUTELARI APPELLATE					
ESITO	ORDINANZE DI PRIMA SEZIONE	ORDINANZE DI SECONDA SEZIONE	ORDINANZE DI TERZA SEZIONE	TOTALE ESITI	% TIPOLOGIA ESITO SUL TOTALE
ACCOLTO	9	19	13	41	44,6%
RESPINTO	18	15	14	47	51,1%
IMPROCEDIBILE	2	1		3	3,3%
RINUNCIA	-	1		1	1,1%
TOTALE	29	36	27	92	

TAV. 11 - DATI GENERALI DEL TAR PUGLIA

RICORSI		
	BARI	LECCE
RICORSI DEPOSITATI	1.463	1.364
RICORSI ORDINARI	951	919
APPALTI	117	76
RITO ABBREVIATO	15	20
OTTEMPERANZA	123	142
SILENZIO	114	101
ACCESSO	67	59
PENDENTI AL 31/12/2023	2701	2922
DEFINITI NEL 2023	1420	1299
PROVVEDIMENTI		
SENTENZE	1125	1079
SENTENZE BREVI	129	131
TOTALE	**1.254**	**1.210**
ORDINANZA CAUTELARE	385	444
DECRETI CAUTELARI	163	179
TOTALE	**548**	**623**
DECRETI DECISORI	121	64
ESITI		
ACCOGLIE	333	400
RESPINGE	356	320
ALTRI	565	482
APPELLI		
SULLE SENTENZE	292	242
SULLE ORDINANZA CAUTELARI	90	71
ESITI APPELLI SENTENZE		
ACCOGLIE	81	20
RESPINGE	183	36
ESITI APPELLI ORDINANZE		
ACCOGLIE	41	23
RESPINGE	47	40