



Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia
Sezione di Lecce

Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2022



Relazione del Presidente
Antonio Pasca

Lecce, 30 marzo 2022



Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia
Sezione di Lecce

Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2022

*Relazione del Presidente
Antonio Pasca*

Lecce, 30 marzo 2022



Il palazzo è una costruzione della seconda metà del Cinquecento realizzato secondo il progetto di Padre G. Valeriano, monaco dell'Ordine dei Gesuiti destinato a monastero ma con le fattezze di una vera e propria reggia.

Originariamente accoglieva nei locali del pianterreno, le scuole e le congregazioni mentre, in quelli del piano superiore la biblioteca, il teatro e la foresteria.

Dopo l'espulsione dei Gesuiti avvenuta alla fine del 1700, l'edificio fu adoperato come collegio-convitto ed assunse il titolo di Università degli Studi.

Successivamente nel palazzo giunsero i Benedettini di Montescaglioso, i quali trasformarono l'edificio in monastero e noviziato accogliendo nei locali del pian terreno le cattedre di medicina, e giurisprudenza.

Soppressi i Benedettini, Re Giuseppe Bonaparte dispose che nell'edificio avessero sede gli uffici giudiziari, tra i quali il Tribunale e la Corte criminale, cui si aggiunsero quelli della Corte d'Appello, uffici tutti che hanno occupato il palazzo fino al 1977.

Dopo l'espulsione dei Gesuiti per ogni successivo utilizzo il palazzo fu trasformato tanto all'esterno quanto all'interno.

I restauri ottocenteschi, ad esempio hanno determinato il severo assetto neoclassico della facciata che ancora oggi è visibile, mentre in origine il palazzo era munito di trabeazione, lesene con capitelli compositi e ionici nonché timpani curvilinei e triangolari.

*Lecce elegia del Barocco, Michele Paone
Congedo Editore, Galatina (Lecce), 1999*

STORICO DEI PRESIDENTI DEL T.A.R. PUGLIA - SEZIONE DI LECCE

RENATO LASCHENA	1978 - 1979
DOMENICO BENVENUTO	1979 - 1982
GENNARO BRANDI	1983 - 1985
MICHELE VENTURA	1986 - 1992
LUIGI PAPIANO	1993 - 1998
LUIGI MAGLIULO	1999 - 2000
ALDO RAVALLI	2001 - 2010
ANTONIO CAVALLARI	2010 - 2015
ANTONIO PASCA	2016 -

1. SALUTI E RINGRAZIAMENTI

Porgo il mio deferente saluto a tutte le Autorità civili, militari, religiose, ai rappresentanti degli ordini forensi di Lecce, di Brindisi e di Taranto, ai rappresentanti del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa e dell'Associazione Magistrati Amministrativi, ai rappresentanti delle altre magistrature e a tutti coloro che seguono la cerimonia in streaming ovvero attraverso le dirette televisive sulle frequenze di Antenna Sud e di Telerama e sui social.

Ringrazio i rappresentanti dei media e degli organi di informazione e, in particolare, Antenna Sud e Telerama per la preziosa collaborazione offerta e Cliocom anche per il qualificato supporto tecnico che ha reso possibile la celebrazione della presente cerimonia da remoto.

In questo momento drammatico non possiamo non rivolgere un pensiero al popolo dell'Ucraina e in particolare ai bambini, agli anziani, e alle donne che vivono nel terrore, vittime innocenti di un assurdo genocidio.

Invito tutti i presenti ad un minuto di silenzio e di raccoglimento.

Sento di esprimere, anche a nome del Tribunale che rappresento, piena soddisfazione per l'atteso ritorno in edicola della Gazzetta del Mezzogiorno, che insieme con il Quotidiano di Lecce, di Brindisi e di Taranto costituiscono un riferimento importante dell'informazione sul territorio, quanto alle pubblicazioni quotidiane in cartaceo, atteso che il pluralismo dei mezzi di informazione va riguardato come una caratteristica essenziale ed imprescindibile del servizio stesso.

Formulo pertanto i miei sinceri auguri di buon lavoro ai giornalisti tutti e, con l'occasione, anche al neo direttore del Quotidiano Rosario Tornesello, succeduto nel prestigioso incarico a Claudio Scamardella, che saluto e ringrazio per l'opera fin qui svolta, nella certezza che sarà garantita la continuità dell'elevato standard qualitativo dell'informazione locale.

2. INTRODUZIONE

Appare superfluo sottolineare ancora una volta l'importanza della presente cerimonia, unica occasione di confronto della Giustizia Amministrativa del Salento con le Istituzioni del territorio e, ancor prima, con i cittadini utenti del servizio giustizia.

L'inaugurazione dell'anno giudiziario nella Giustizia Amministrativa è da sempre finalizzata non solo a rendere noto lo stato e l'andamento del contenzioso, ma anche – e, vorrei dire, soprattutto – a conoscere e valutare le criticità sottostanti, ovvero il livello stesso di efficienza dell'attività delle pubbliche amministrazioni.

Dopo l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2021, realizzata esclusivamente “da remoto”, è stata prevista per il corrente anno 2022 la celebrazione della cerimonia in presenza; ma l'improvvisa recrudescenza della pandemia da Sars Covid-19, che vede in particolare la provincia di Lecce al primo posto per numero di contagi, mi ha indotto a richiedere all'Onorevole Consiglio di Presidenza l'autorizzazione in deroga per la celebrazione della cerimonia in modalità da remoto.

La pandemia ha segnato duramente il nostro vivere quotidiano, sconvolto le nostre abitudini e il modo di vivere dell'intero pianeta.

Il Covid 19 ci lascia comunque un'eredità pesante e, forse, anche qualche insegnamento, che – mi auguro – l'umanità sappia cogliere.

La giustizia, l'amministrazione pubblica, le attività economiche si sono dovute conformare alle regole e alle risorse della tecnologia e della rete.

Abbiamo dovuto ridimensionare molte cose e rivalutarne altre, con una maggiore attenzione alla sostanza e alla essenzialità delle forme.

Il web e la rete sono stati in un certo senso una cartina al tornasole, un parametro necessario a discernere ciò che era importante da tutto ciò che in fondo non lo era o non lo era abbastanza.

Si sono acuiti i conflitti sociali (così ad esempio tra dipendenti pubblici o privati e partite IVA) e sono emerse con drammatica attualità tutte le criticità strutturali di un sistema economico improntato alla massimazione dei

profitti, in un contesto dal quale risultava bandito e straniero il senso vero della solidarietà.

Lo stesso sistema della democrazia rappresentativa, già da tempo in profonda – e, a mio avviso, irreversibile – crisi, ha subito un ulteriore scossone, rendendo ancor più evidente la traslazione dei centri decisionali e del potere legislativo nelle mani del Governo, con una conseguente ulteriore svalutazione – se non delegittimazione – del potere legislativo del Parlamento, chiamato ad una mera ratifica sulla base di rapporti di forza predeterminati e facilmente controllabili, con una produzione di norme quasi esclusivamente espressa da decreti legislativi, decreti legge reiterati, regolamenti governativi e D.P.C.M.

Nel periodo della crisi pandemica la Giustizia, ancorché con inevitabile lieve flessione dei numeri statistici, ha funzionato solo grazie alle risorse della rete; non poteva fermarsi. E non si è fermata.

Anche il Giudice amministrativo ha svolto appieno il suo ruolo, caratterizzandosi in particolare, in questo periodo dell'emergenza Covid, come il Giudice della tutela dei diritti fondamentali, come il diritto alla salute in genere e, in particolare, nel suo momento conflittuale con il diritto al lavoro e all'esercizio di impresa, nonché – più di recente, con riferimento alle questioni relative ai no vax.

Sul Giudice amministrativo, anzitutto quello di primo grado, si è riversato un carico di rilevante responsabilità, sfociato in numerosi provvedimenti, anzitutto cautelari, spesso sofferti nella decisione in quanto attinenti a materie ultrasensibili, ma sempre adottati secondo coscienza e senza sconfinare in inammissibili ruoli di supplenza, secondo una tradizione che ne ha da sempre caratterizzato l'attività giurisdizionale.

3. IL PERSONALE AMMINISTRATIVO NELL'ANNO 2021

Esprimo un sentito quanto doveroso ringraziamento - per la disponibilità e per la collaborazione assicurata - a tutti i dipendenti amministrativi, la cui operosità ha reso possibile, nonostante le innumerevoli difficoltà organizzative legate alla crisi pandemica, non solo la prosecuzione dell'attività dell'Ufficio, ma anche il mantenimento di un elevato standard quantitativo e qualitativo.

Nel corso dell'anno 2021, in particolare, ho avuto modo di apprezzare le spiccate capacità manageriali e l'impegno profuso dal Segretario Generale dott. Lorenzo Leo nella gestione delle attività dell'Ufficio e nel coordinamento del personale, nonché - sotto il profilo caratteriale - la sua cortesia e la sua disponibilità nel relazionarsi con i Magistrati e con i dipendenti amministrativi; lo ringrazio pubblicamente per tutto questo.

Quanto al personale amministrativo, nel decorso anno 2021, il T.A.R. di Lecce ha perduto ben due unità: oltre al decesso di un operatore amministrativo (Patrizia Marino), è stata collocata in pensione l'operatore Francesca Balena; devo in proposito evidenziare che la carenza di organico del personale amministrativo è destinata ad aggravarsi notevolmente nel corrente anno, atteso che con decorrenza dal 1° marzo 2022 hanno cessato dal servizio per pensionamento o per dimissioni volontarie una assistente amministrativo (Patrizia Petrachi) e una ausiliaria (Patrizia Musca) e che dal mese di aprile 2022 si renderà vacante un ulteriore posto di assistente amministrativo.

Auspico in proposito una sollecita assegnazione di nuovo personale (almeno due unità), al fine di non pregiudicare la piena funzionalità dell'Ufficio.

Nel corso del 2021 hanno assunto servizio presso il T.A.R. Puglia - Lecce la dott.ssa Roberta Nigro e la dott.ssa Maria Grazia Marinosci, le quali - perfettamente integrate nel contesto - hanno già dato prova delle loro notevoli capacità professionali.

Devo inoltre segnalare le notevoli criticità che affliggono l'attività istituzionale a causa della sostanziale assenza della figura dell'esperto/assistente informatico, atteso che la formale copertura del posto in organico risulta del

tutto vanificata dalla configurazione di un part-time verticale, che circoscrive la prestazione del servizio a soli sei mesi l'anno. Appare in proposito davvero superfluo evidenziare l'estrema rilevanza ed essenzialità della predetta figura professionale in un contesto operativo che pone al primo piano l'informatica e i servizi della rete. Confido che a tale grave situazione l'Amministrazione centrale possa porre rimedio con priorità assoluta, manifestando adeguata sensibilità ed attenzione nei confronti delle varie segnalazioni in tal senso alla stessa rivolti.

4. IL PERSONALE DI MAGISTRATURA NELL'ANNO 2021

Quanto al personale di magistratura, permane una situazione di grave carenza di organico, atteso che su un complessivo numero di sedici magistrati risultano in servizio appena dodici unità, compreso il Presidente.

Anche in tal caso, pur nella consapevolezza della complessiva carenza di magistrati amministrativi sul piano nazionale, confido nell'assegnazione di nuovi magistrati al fine di non vanificare il lavoro fin qui svolto dall'Ufficio, che nel corso degli ultimi anni ha portato ad un rilevante abbattimento dell'arretrato al precipuo fine di poter fornire una più sollecita risposta alla domanda di giustizia proveniente dal territorio.

Mi sia consentito in questa sede di esprimere la mia personale gratitudine ed il mio vivo apprezzamento ai magistrati tutti per l'elevato livello di professionalità, per la dedizione e per l'impegno profusi.

In particolare ringrazio anzitutto i Presidenti di Sezione interna Enrico d'Arpe (Terza Sezione) e Antonella Mangia (Seconda Sezione), sulle cui doti professionali non ho da aggiungere nulla, per la preziosa collaborazione offertami nella gestione dell'Ufficio.

Ringrazio per l'opera svolta il cons. Maria Luisa Rotondano, trasferita su sua domanda presso il T.A.R. Puglia - Bari e dò il benvenuto al collega Alessandro Cappadonia che, in servizio presso la Prima Sezione, ha evidenziato – al pari della collega trasferita – notevoli capacità di approfondimento ed una elevata preparazione giuridica.

5. LOGISTICA DELL'UFFICIO

Nel corso del 2021 non sono stati realizzati i consueti incontri di studio e di formazione, né ovviamente l'ormai tradizionale Convegno annuale su temi di diritto amministrativo, a causa della crisi pandemica.

Tali attività saranno immediatamente riprese dopo la cessazione del periodo di emergenza.

Quanto alla logistica, mi limito a richiamare quanto già evidenziato nella relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario 2021: *"...questo Tribunale è ancora in attesa di auspicate positive determinazioni in ordine alla proposta di acquisizione di ulteriori spazi e di locali che sono assolutamente necessari per lo svolgimento di rilevanti attività istituzionali, quali gli stage formativi in relazione anche ad una auspicata ripresa dell'attività dell'Ufficio del Processo, nonché per la sistemazione dell'archivio cartaceo (attualmente in stato di forte criticità in relazione ai lavori in corso presso i locali annessi alla caserma sede del Comando Provinciale GDF di Lecce), nonché infine per la realizzazione di un biblioteca, che possa costituire anche un luogo di formazione permanente e di apertura verso il sociale"*.

6. ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE NELL'ANNO 2021

L'emergenza pandemica, come già evidenziato, ha condizionato negativamente tutte le attività, ivi compresa quella giurisdizionale, determinando tuttavia, grazie all'impegno di tutti, solo una lieve quanto inevitabile flessione dei numeri.

Nonostante talune iniziali difficoltà organizzative, la Giustizia Amministrativa ha assolto ai suoi compiti istituzionali, attraverso la celebrazione delle udienze mediante collegamento da remoto, con inevitabile aggravio del carico di lavoro dei magistrati e del personale amministrativo e soprattutto dei presidenti.

È stato assicurato il contraddittorio e in taluni casi il differimento della trattazione è stato disposto proprio al fine di non pregiudicare il pieno esercizio del diritto di difesa, evitando – in particolare – di pervenire alla definizione del ricorso con sentenza ex art. 60 c.p.a. senza adeguata interlocuzione con le parti.

Le norme processuali ordinarie hanno dovuto interagire con le norme processuali dell'emergenza.

Dall'esame dei dati statistici posso affermare con soddisfazione che i numeri del contenzioso stanno rapidamente tornando ai livelli precedenti e che si conferma anzi la crescente tendenza in aumento: 1516 nuovi ricorsi nel 2018, 1705 nel 2019, 1638 nel 2020, a fronte di 1776 nel 2021.

Nell'anno 2021, a fronte di 1776 nuovi ricorsi, sono stati definiti complessivamente circa 1700 ricorsi, determinandosi un lieve incremento dei ricorsi pendenti da n. 3332 al 31.12.2020 a 3405 al 31.12.2021.

Nel corso del 2021 sono stati definiti ben n. 497 ricorsi depositati nel medesimo anno 2021 e n. 496 ricorsi depositati nell'anno 2020.

La pianificazione dell'attività di definizione del contenzioso, nonostante le già evidenziate carenze di magistrati e di personale amministrativo, è stata sempre teleologicamente finalizzata all'obiettivo del pieno rispetto dei termini ex legge Pinto, obiettivo che potrà continuare ad essere garantito con l'auspicata sollecita copertura degli organici.

Quanto alle impugnazioni, deve registrarsi complessivamente una diminuzione ulteriore degli appelli sia con riferimento alle sentenze/sentenze brevi, sia con riferimento alle ordinanze cautelari, in particolare nella Sezione Prima, dove le impugnazioni avverso sentenza risultano pari al 14% in meno rispetto all'anno precedente e quelle avverso le ordinanze cautelari risultano pari al 54,55% in meno.

Parimenti l'esito dei giudizi di impugnazione risulta accolto, con totale riforma della sentenza di primo grado, in una percentuale pari al 16% in meno rispetto all'anno precedente e parzialmente accolto in misura pari al 14,29% in meno.

Complessivamente nel 2021 sono state pubblicate n. 1358 sentenze e 186 sentenze brevi, per un totale di 1544 sentenze, nonché 543 ordinanze cautelari e 205 decreti monocratici per un totale di n. 748 provvedimenti cautelari, oltre a 375 ordinanze collegiali e 141 decreti decisori. In totale n. 2954 provvedimenti.

Si registra un incremento del contributo unificato, essendosi registrato nel 2021 un introito pari a euro 1.393.687 rispetto a euro 1.353.190 dell'anno precedente.

Anche con riferimento ai ricorsi per ottemperanza si registra una lieve flessione rispetto al 2020 (321 nel 2021 e 332 nel 2020).

Significativa l'ulteriore contrazione delle ottemperanze ex legge Pinto, risultando depositate 156 domande nel decorso anno 2021 rispetto alle 224 dell'anno precedente.

Per ulteriori approfondimenti si rinvia alle allegate tabelle.

Quanto alle prospettive di definizione dell'arretrato, anche per il 2022 il T.A.R. Puglia – Lecce è stato autorizzato alla celebrazione di n. 8 udienze di smaltimento nell'ambito del PNRR, udienze che consentiranno un significativo abbattimento del contenzioso pendente.

La perdurante situazione di emergenza da pandemia renderebbe opportuna – a mio avviso opportunamente – l'introduzione di norme aggiuntive al codice del processo amministrativo, con previsione a regime di un sistema ibrido di udienza in presenza e udienza da remoto.

7. CONSIDERAZIONI GENERALI SULL'ANDAMENTO DEL CONTENZIOSO NELL'ANNO 2021

I dati statistici relativi al contenzioso del decorso anno 2021 inducono ad alcune riflessioni di ordine generale.

In particolare alcune tipologie dei ricorsi proposti costituiscono all'evidenza un parametro di valutazione della qualità dell'attività delle pubbliche amministrazioni.

Appare sotto tale profilo preoccupante l'incremento di contenzioso dell'82,61% in materia di ricorsi avverso il diniego di accesso agli atti del procedimento amministrativo, che passano da 92 domande nel 2020 a ben 168 domande del 2021.

Pur nella consapevolezza della complessità della disciplina e dell'immanente conflitto tra tutela della privacy e principi di trasparenza e di partecipazione, deve rammentarsi che, sulla base di costante orientamento della giurisprudenza, la trasparenza, la partecipazione e il contraddittorio, appaiono in via generale prevalenti e meritevoli di tutela privilegiata, configurandosi il diniego di accesso come giustificata eccezione relativamente alla tutela di dati sensibili e ultrasensibili. In un caso e nell'altro è comunque necessario che l'amministrazione adotti una determinazione entro l'arco temporale previsto dalla legge, corredata di adeguata motivazione relativa alla specifica fattispecie dedotta. Deve comunque valutarsi negativamente il contenzioso avverso il diniego di accesso agli atti non già sulla base di un provvedimento esplicito, bensì per decorso del termine di legge.

Analogamente costituisce parametro negativo di valutazione dello standard qualitativo dell'attività amministrativa l'incremento del 46,67% del contenzioso avverso il silenzio, che passa da 75 domande nel 2020 a ben 110 domande nell'anno 2021.

In tali ipotesi, da valutarsi caso per caso, il giudice amministrativo non potrà non tener conto di eventuali responsabilità del funzionario preposto, sia con riferimento al pagamento delle spese processuali, sia con riferimento al compenso da corrisponderci in favore dell'eventuale commissario ad acta, da valutarsi sotto il profilo del danno erariale.

In particolare, pur nella piena consapevolezza delle difficoltà che affliggono da sempre l'attività amministrativa, nella più recente giurisprudenza della Prima Sezione, all'ordine di esibizione degli atti o all'ordine di adottare un provvedimento espresso si aggiunge l'ordine rivolto al dirigente affinché fornisca i dati esatti del responsabile del procedimento al fine di una trasmissione degli atti alla competente Procura della Corte dei Conti, non riferita genericamente all'amministrazione (che anzi risulterebbe parte lesa nell'eventuale giudizio di danno erariale), bensì nominativa e diretta, ovviamente attraverso una valutazione in concreto e caso per caso.

Risulta stabilizzato il contenzioso in materia di esecuzione del giudicato (332 nel 2020 e 324 nel 2021); al netto delle ottemperanze in materia di legge Pinto, nel 2021 risultano proposti ben 165 ricorsi per ottemperanza, un numero comunque troppo elevato e ingiustificato, atteso che l'amministrazione ha l'obbligo di dare esecuzione al giudicato.

Anche in tali ipotesi il giudice amministrativo, laddove dovesse evincersi che la mancata ottemperanza sia dovuta ad un comportamento recalcitrante ovvero dilatorio dell'amministrazione, dovrà tenerne conto sia ai fini delle spese di giudizio, sia sotto il profilo del danno erariale, rendendosi anche in tale ipotesi opportuna, ai fini della trasmissione degli atti alla Procura della Corte dei Conti la previa identificazione del responsabile.

Si conferma ancora una volta in diminuzione, secondo un trend costante a partire dall'anno 2016, il contenzioso in materia di ottemperanza Legge Pinto, che passa da 224 del 2020 ai 156 ricorsi del 2021.

Ribadisco l'assoluto impegno di questo Tribunale di definizione dei ricorsi ordinari e di quelli di ottemperanza entro i termini previsti, rispettivamente di anni tre e di mesi diciotto, rappresentando ancora una volta l'assoluta esigenza di pervenire in tempi rapidi alla copertura dell'organico di magistratura (in tutto o in parte), al fine di evitare profili di responsabilità da legge Pinto.

Appare sostanzialmente stabile il contenzioso in materia di appalti di lavori, servizi e forniture.

Risulta invece incrementato il contenzioso in materia di ambiente, così come il contenzioso in materia di autorizzazioni e concessioni (da 56 a 88

ricorsi) e di demanio (da 85 a 135).

Sostanzialmente stabile anche il contenzioso in materia di edilizia e di urbanistica e in materia di espropriazioni per pubblica utilità.

In netta flessione, invece, il contenzioso in materia di pubblico impiego complessivamente considerato.

Con riferimento a talune specifiche materie quali interdittive, no vax, ambiente e concessioni demaniali marittime si ritiene opportuno procedere ad una valutazione separata e specifica.

8. LE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE. LE INTERDITTIVE ANTIMAFIA.

Come già più volte segnalato, anche in occasioni di precedenti cerimonie di inaugurazione dell'anno giudiziario del T.A.R. Puglia – Lecce, occorre prestare estrema attenzione al fenomeno della c.d. attività amministrativa collusa, fenomeno che ricorre spesso nella realtà politico-amministrativa del nostro territorio.

Si verifica allorché il soggetto titolare del potere di esprimere la volontà dell'ente pubblico ponga in essere provvedimenti amministrativi, a volte volutamente inficiati da vizio di illegittimità, volti in realtà a favorire l'interesse antagonista di cui è portatore il privato.

Tale comportamento illecito, prima ancora che illegittimo, si manifesta in molteplici forme, che spaziano dal diniego (illegittimo) sull'istanza del privato fino al provvedimento espresso o al preavviso di diniego finalizzati a rimettere in termini il privato, in ipotesi incorso nella decadenza dai termini di impugnazione.

L'humus che favorisce siffatti comportamenti è vario e composito.

I fattori concausali sono individuabili anzitutto nella complessità, incertezza e scarsa qualità della legislazione e delle norme di riferimento, nonché nel cattivo uso della discrezionalità e nella assenza di un adeguato sistema di controlli, di sanzioni e di responsabilità.

La discrezionalità amministrativa rappresenta astrattamente la massima espressione dell'esercizio del potere amministrativo in quanto consente all'amministrazione di calibrare il proprio intervento alla concreta fattispecie, ma presenta al tempo stesso significativi rischi di compromissione dell'interesse pubblico.

Il miglior antidoto atto a prevenire le degenerazioni della discrezionalità amministrativa è rappresentato dagli atti generali, ivi compresi gli atti di pianificazione, a mezzo dei quali è possibile contenere entro ambiti coerenti e predeterminati la discrezionalità dell'organo amministrativo.

L'attività amministrativa collusa, pur essendo nettamente distinta dalla questione relativa alle infiltrazioni della criminalità organizzata all'interno delle pubbliche amministrazioni, può riguardarsi tuttavia, rispetto a quest'ultima ipotesi, come prodromica e anticipatoria: necessita pertanto di adeguato monitoraggio proprio in vista di una prevenzione del fenomeno infiltrativo.

Premesso quanto sopra, devo segnalare che si conferma ulteriormente l'aumento del contenzioso in materia di interdittive antimafia sul territorio salentino, passando dai due ricorsi nel 2018 ai dodici ricorsi del 2019, ai diciotto ricorsi dell'anno 2020 fino ai trentaquattro ricorsi del 2021.

I dati confermano dunque l'attiva presenza sul territorio della criminalità organizzata, che – come già più volte evidenziato – *“ha da tempo compiuto un salto di qualità, operando in delicati settori dell'attività economico produttiva attraverso società e prestanome, con interessi prevalentemente concentrati nei settori nei quali si registra un più rilevante flusso di denaro e di risorse economiche”* (rel. inaugurazione anno giudiziario 2021).

I settori maggiormente interessati dal fenomeno infiltrativo sono in particolare quelli relativi agli appalti pubblici (sanità, r.s.u., immigrazione), alle attività finanziarie e di esercizio del credito, alle attività del comparto turistico-ricettivo, all'intercettazione di finanziamenti pubblici.

L'organizzazione criminale operante sul territorio, grazie a complicità e collusione all'interno di pubbliche amministrazioni ovvero avvalendosi della forza di intimidazione derivante dal vincolo associativo, pervade dunque il tessuto economico con gravissime ricadute sulle prospettive di sviluppo e sul futuro del territorio.

Occorre dunque mantenere, ed anzi implementare, il livello di attenzione finalizzato soprattutto alla prevenzione.

Il rimedio più efficace per la lotta al crimine organizzato è rappresentato infatti dal controllo e da una efficace azione amministrativa, volta a paralizzare le attività economiche nelle quali vengono riciclati i profitti illeciti, intercettando i flussi economici che alimentano il sistema criminale.

Tale attività amministrativa preventiva e di controllo, tra gli interventi

a breve e medio termine, risulta ancor più efficace della sanzione penale, in quanto quest'ultima concerne anzitutto i soggetti responsabili e solo in via indiretta l'organizzazione criminale e le attività connesse, le quali spesso proseguono senza soluzione di continuità per effetto del ricambio generazionale al vertice del sodalizio criminale.

9. AMBIENTE, INQUINAMENTO E DIRITTI FONDAMENTALI. IL CASO EX ILVA

Nel corso del 2021 il T.A.R. Puglia – Lecce ha trattato il contenzioso relativo agli impianti ex ILVA definiti in primo grado con sentenza della Sezione Prima n. 249 del 13.2.2021, successivamente riformata con sentenza del Consiglio di Stato - Sezione Quarta n. 4802 del 23.6.2021.

Il T.A.R. Puglia – Lecce ha ritenuto anzitutto sussistere i presupposti per l'esercizio dei poteri contingibili e urgenti da parte del Sindaco a tutela della salute dei cittadini, espressi nella specie con l'ordinanza sindacale n. 15 del 27 febbraio 2020.

In particolare e sinteticamente la Sezione:

- ha ritenuto come mero presupposto occasionale gli episodi emissivi dell'agosto 2019, reiterati nel febbraio 2020, in quanto l'ordinanza sindacale impugnata mirava a prevenire ulteriori reiterazioni di emissioni anomale in atmosfera, reiterazione valutata come altamente probabile alla stregua di attività istruttoria e di rilevamento dei dati della rete di monitoraggio;
- ha ritenuto che l'esercizio dei poteri contingibili e urgenti da parte del Sindaco fosse ulteriormente corroborato dagli infruttuosi tentativi già esperiti volti ad ottenere una modifica dell'AIA attraverso l'inclusione del c.d. set integrativo;
- ha ritenuto irrilevante, ai fini dell'esclusione di responsabilità e della efficienza causale dell'attività posta in essere dalle acciaierie, l'ipotizzata presenza di concause (raffineria ENI e centrale elettrica di ArcelorMittal);
- ha posto in essere una attività istruttoria complessa, il cui esito ha comprovato – ad avviso della Sezione – la sussistenza dei presupposti per l'esercizio dei poteri contingibili e urgenti e in particolare quelli relativi al rischio sanitario per la popolazione, essendo emerse criticità gestionali e procedurali, difetto di manutenzione e frequenti default delle centraline interne di monitoraggio.

La tesi - secondo cui la soggezione dell'attività ad autorizzazione integrata ambientale precluderebbe al Sindaco l'esercizio dei poteri contingibili e urgenti a tutela della salute dei cittadini - è stata confermata dal Giudice di secondo grado, proprio in ragione della natura residuale, ma anche complementare, del potere esercitato.

Posso affermare in tranquilla coscienza che il Collegio ha emesso la sentenza 249/21 con scrupolo e rigore logico, senza debordare dal proprio ambito di giudizio, come confermato sul punto nella sentenza di secondo grado.

Nella sentenza di primo grado relativa all'ex ILVA, che costituisce l'unica acciaieria alimentata a carbone sull'intero territorio nazionale, il Collegio ha peraltro tenuto conto dei principi espressi dalla Corte Costituzionale nella nota sentenza n. 85/2013, da cui si evince che *"l'aggettivo <fondamentale>, contenuto nell'articolo 32 della Costituzione non attribuisce al diritto alla salute carattere in assoluto preminente rispetto ad altri diritti della persona e che la qualificazione dell'ambiente e della salute come <valori primari> (C. Cost. 365/93) non implica una rigida gerarchia nell'ordine dei diritti fondamentali, atteso che tale gerarchia - e non a caso - non si rinviene nella Costituzione, dovendosi conseguentemente ritenere ammissibile il sacrificio del diritto all'ambiente e alla salute in favore di altri diritti fondamentali, secondo un bilanciamento degli interessi non preconstituito, ma da valutarsi caso per caso dal legislatore in concreto e secondo criteri di proporzionalità e ragionevolezza, tali tuttavia da non determinare un sacrificio del loro nucleo essenziale (C. Cost. 85/2013)"* (T.A.R. Puglia Lecce - Sezione Prima n. 249/2021).

Premessa dunque la astratta compatibilità con i principi costituzionali di una compressione del diritto alla salute entro limiti ragionevoli in favore di un rilevante interesse economico, ha ritenuto il Collegio - e ritengo personalmente tuttora - che nel caso di specie tale ragionevole limite di compressione del diritto alla salute sia stato macroscopicamente superato.

Un aspetto della vicenda, probabilmente non adeguatamente approfondito, è costituito dal fatto che ASL Taranto e ARPA Puglia abbiano accertato l'immissione in atmosfera di sostanze altamente tossiche, non considerate nell'A.I.A., quali il particolato (o polveri sottili), vettori di metalli pesanti inalabili, sostanze riconosciute e classificate dalla scienza medica come cancerogeni di prima categoria.

Tale circostanza, ampiamente documentata in atti, costituiva uno dei presupposti posti a base dell'ordinanza sindacale adottata dal Sindaco del comune di Taranto, unitamente e parallelamente ad altri presupposti, quali le disfunzioni del sistema di monitoraggio e le criticità gestionali che avevano verosimilmente determinato il verificarsi di fenomeni emissivi anomali.

La questione relativa all'accertata emissione in atmosfera di inquinanti di sostanze cancerogene legate alla diffusione delle polveri sottili, in particolare nei cosiddetti wind days, in quanto presupposto del provvedimento sindacale contingibile e urgente, ha costituito un elemento fondamentale della motivazione posta a base della sentenza di questo Tribunale, atteso che tale circostanza appariva di per sé sola idonea ad integrare sufficiente presupposto dell'esercizio dei poteri sindacali contingibili a tutela della salute.

Le diverse conclusioni alle quali è pervenuto il Giudice di secondo grado costituiscono, nell'attuale contesto normativo, parte integrante delle ordinarie dinamiche della dialettica processuale tra i due diversi gradi di giudizio.

10. QUESTIONE NO VAX

Il T.A.R. Puglia - Lecce ha adottato il primo provvedimento (decreto monocratico n. 480/2021) in Italia in materia di sospensione dal servizio senza retribuzione di personale sanitario medico e di sospensione dall'albo, nel giudizio di impugnazione dell'atto ricognitivo dell'effetto ex lege adottato per la prima volta sul territorio nazionale dalla ASL Brindisi.

Si è anzitutto ritenuto che gli atti impugnati avessero natura meramente ricognitiva di effetti ex lege, ovvero del D.L. n.44 dell'1/4/2021 convertito in L. n.76/2021, normativa di carattere eccezionale e derogatorio, in quanto connessa all'emergenza e finalizzata al contenimento della diffusione del contagio da SARS-COVID-19, atteso che tali disposizioni determinano in via automatica e diretta gli effetti e le conseguenze del mancato adempimento dell'obbligo vaccinale

La predetta normativa deve qualificarsi come legge-provvedimento, atteso che l'adempimento dell'obbligo vaccinale viene espressamente qualificato come requisito necessario per l'iscrizione all'albo professionale.

L'effetto lesivo si riconnette pertanto direttamente alla norma di legge, trovando applicazione il percorso di tutela delineato dalla giurisprudenza amministrativa in tema di leggi-provvedimento (così come ritenuto nella motivazione del citato decreto, che di seguito si riporta).

“Considerato l'orientamento giurisprudenziale in tema di mezzi di tutela offerti al cittadino avverso leggi-provvedimento e richiamato in proposito specifico precedente di questo Tribunale: “Secondo la costante giurisprudenza della Corte Costituzionale, deve escludersi l'impugnabilità diretta della legge provvedimento dinanzi al Giudice amministrativo, atteso che i mezzi di tutela predisposti dall'ordinamento sono ancorati al criterio formale e, quindi, risultando riservata solo al giudice della legge la possibilità di determinare la caducazione della norma di legge; correlativamente, il giudizio di costituzionalità deve conservare il proprio carattere incidentale e quindi muovere pur sempre dall'impugnazione di un atto amministrativo.

Sulla base delle chiare indicazioni della Corte, la giurisprudenza amministrativa è pervenuta da tempo ad una differente e peculiare qualificazione con riferimento

all'ammissibilità dell'impugnazione, al fine di realizzare un sistema coerente con i principi costituzionali a garanzia del diritto alla tutela giurisdizionale, affermando chiaramente che – nell' ipotesi di legge provvedimento - l'unica possibilità di tutela per i cittadini è quella consiste nella possibilità impugnare gli atti applicativi delle stesse, anche se di contenuto vincolato e privi di autonoma lesività, deducendo tuttavia - a motivo di impugnazione - l'incostituzionalità della norma presupposta (ex multis: C.d.S Sezione Sesta 8.10.2008 n. 4933; C.d.S Sezione Quarta 22.3.2021 n. 2409).

Qualora pertanto la norma citata dovesse qualificarsi come legge provvedimento, come peraltro il Collegio ritiene, dovrebbe necessariamente – in deroga ai principi generali - ritenersi ammissibile l'impugnazione di qualunque atto, ancorché non lesivo ed anche se di mera comunicazione, in quanto unico mezzo di tutela offerto al cittadino, cui è ovviamente preclusa la possibilità di diretta impugnazione della legge provvedimento.

Logico corollario di quanto sopra é costituito dal fatto che il ricorso in tal caso, qualora ritenuto fondato, non può essere definito attraverso l'accoglimento della domanda, risultando necessaria e imprescindibile la rimessione degli atti alla Corte Costituzionale.

Ed invero, individuata la norma di legge come fonte diretta ed immediata della dedotta lesione della sfera giuridica del ricorrente, l'accoglimento del ricorso avverso un mero atto, di per sé sornito del tutto di qualsivoglia profilo di lesività, non risulterebbe in linea con le chiare indicazioni che emergono dal peculiare sistema di tutela delineato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale e del Consiglio di Stato" (TAR Puglia Lecce Sez. I sent. N.981/2021 del 29/6/2021);

Ritenuta pertanto l'ammissibilità del ricorso, in ragione dei vari profili di presunta incostituzionalità della normativa di cui trattasi, così come prospettati e dedotti specificamente dalla ricorrente;

Considerato, con riferimento alla fattispecie concretamente in esame e al periculum in mora prospettato, ovvero alla omessa ricollocazione lavorativa della ricorrente, che l'art. 4 co. 10 del citato D.L. 44/2021 riserva l'adibizione d'ufficio ad altre e diverse mansioni solo all'ipotesi di soggetto per il quale sia stata dichiarata ed accertata l'esenzione o il differimento della vaccinazione, ipotesi del tutto differente dal quella in esame, in quanto caratterizzata da atteggiamento di leale collaborazione da parte del dipendente;

Considerato che la ricorrente ha viceversa tenuto una condotta dilatoria e certamente non collaborativa, tale da precludere all'amministrazione la possibilità di accertare eventuali situazioni non compatibili con l'obbligo vaccinale;

Considerato che il fatto che l'attestazione dell'incompatibilità sia attribuita al medico di medicina generale, non esclude ma anzi presuppone il potere dovere dell'amministrazione sanitaria di verificarne l'attendibilità e l'effettività;

Considerato che comunque l'Amministrazione ha espressamente valutato la possibilità di ricollocazione lavorativa della ricorrente con adibizione della stessa ad altre e diverse mansioni non comportanti contatti con gli utenti e con restante personale sanitario, concludendo in senso negativo con una motivazione condivisibile e supportata da adeguata istruttoria;

Considerato che è comunque in facoltà della ricorrente conseguire la cessazione di tutti i lamentati effetti pregiudizievoli adempiendo all'obbligo vaccinale, adempimento espressamente previsto dalla legge come presupposto necessario ed imprescindibile per l'esercizio della professione ex art. 4 comma 1 D.L. citato; Considerato che - entro i limiti decisionali connessi alla presente fase cautelare monocratica -nel giudizio di bilanciamento dei contrapposti interessi, la posizione della ricorrente e il diritto dell'individuo, sotto i vari profili evidenziati, debbono ritenersi decisamente recessivi rispetto all'interesse pubblico sotteso alla normativa di cui trattasi, nel contesto emergenziale legato al rischio di diffusione della pandemia da COVID-19, che deve costituire il parametro di lettura della normativa medesima".

11. PAESAGGIO, COSTE E PIANIFICAZIONE COSTIERA

Una delle questioni affrontate dalla giurisprudenza di questo Tribunale nel decorso anno 2021 è quella relativa al rapporto tra pianificazione costiera e rilascio di nuove concessioni demaniali.

Anche in questo caso alla radice del problema si pone l'incertezza del dato normativo, ovvero della legge regionale n. 17/2015.

Tale legge delinea in dettaglio il procedimento di pianificazione costiera articolato sostanzialmente in due strumenti: il P.R.C. e il P.C.C., il primo relativo alla fissazione di criteri generali e di parametri percentuali tra territori costieri concedibili e aree riservate alla libera fruizione; il secondo relativo invece alla pianificazione di dettaglio, con individuazione puntuale e specifica delle aree concedibili, tenuto conto della caratterizzazione geomorfologica della costa e delle esigenze di tutela paesaggistica ed ambientale.

La predetta normativa regionale, in esito alla compiuta tipizzazione del complessivo procedimento di pianificazione, entro termini temporali predeterminati, prevede infine la possibilità di rilascio di nuove concessioni, previo esperimento di gara ad evidenza pubblica, solo in esito alla approvazione del P.C.C. (senza previsione di misure di salvaguardia).

E tuttavia nelle norme transitorie e finali, quasi dimenticando la predetta compiuta tipizzazione dell'iter procedimentale, stabilisce che, in assenza dell'approvazione del P.C.C., possa rilasciarsi una nuova concessione demaniale sulla base del P.R.C..

Anche a prescindere dal rilievo della assenza di misure di salvaguardia e del conseguente rischio di compromissione dell'efficacia del P.C.C., tale disposizione ha favorito ed incoraggiato l'inerzia delle amministrazioni comunali, nonostante la ferrea previsione di limiti temporali e della possibilità dell'Ente Regione di supplire all'inerzia del comune attraverso la nomina di commissario ad acta.

12. CONCESSIONI BALNEARI E DIRETTIVA BOLKESTEIN. LA NOSTRA GIURISPRUDENZA.

La questione relativa alla proroga delle concessioni demaniali marittime di cui alla L. 145/2018 in relazione alla direttiva 'Servizi' è stata oggetto di numerose pronunce della sezione salentina del TAR Puglia (ex multis, TAR Puglia, Lecce Sez. I n. 73/2021 del 15.01.2021).

La giurisprudenza espressa da questo Tribunale, in qualche modo in controtendenza rispetto all'orientamento prevalente, ha determinato peraltro la rimessione della questione all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, questione definita con la sentenza CDS AP n. 18/2021 del 9.11.2021.

Data la rilevanza economica e mediatica della questione appare opportuno svolgere alcune brevi considerazioni, circoscritte tuttavia - trattandosi di questione ancora *sub judice* - esclusivamente a taluni profili di carattere generale che - a mio parere - non sono stati oggetto di adeguata attenzione.

a) Anzitutto la materia delle concessioni demaniali marittime ha costituito l'occasione per un approfondimento sul rapporto tra legge nazionale e direttiva autoesecutiva, una questione di ordine generale e che trascende il ristretto ambito delle concessioni demaniali marittime.

Ed invero, come è noto, la direttiva si limita ad imporre allo Stato membro il raggiungimento di un determinato risultato, demandando a quest'ultimo la libera e discrezionale determinazione degli strumenti normativi necessari al raggiungimento del fine, con assegnazione all'uopo di un congruo termine per provvedervi.

La direttiva pertanto, necessitando di essere recepita ed attuata attraverso la legge nazionale, si colloca in posizione sottordinata rispetto alla legge.

Come già evidenziato nella giurisprudenza di questo Tribunale, nonché nella relazione di inaugurazione di anno giudiziario 2021, *"ben diverso il discorso con riferimento alle direttive c.d. auto-esecutive, figura di creazione giurisprudenziale della C.G.U.E, atteso che per queste ultime si determina l'immediata e diretta applicazione nell'ordinamento interno del singolo Stato, laddove lo Stato abbia lasciato inutilmente decorrere il termine assegnatogli per l'adempimento, sempre*

limitatamente a quelle statuizioni della direttiva che risultino compiutamente definite, prive di condizione alcuna e tali da non lasciare all'attività attuativa riservata allo Stato nazionale alcuno spazio di discrezionalità.

In virtù di espressa previsione in tal senso contenuta nel Trattato U.E., la legge nazionale non può modificare o derogare alla norma unionale che sia immediatamente efficace, con la conseguenza che la direttiva auto-esecutiva, ponendosi come legge rafforzata, prevale sulla norma di legge interna.

La conseguenza diretta di quanto sopra è che, a differenza della direttiva, la direttiva self executing si colloca invece, nella scala di gerarchia delle fonti, in posizione sovraordinata rispetto alla legge nazionale”.

In assenza di alcuna formale attestazione o bollinatura, che sola consentirebbe - ed anzi renderebbe doverosa - l'applicazione selettiva della norma unionale, previa disapplicazione di quella interna, non appare coerente con i principi generali dell'ordinamento e con la esigenza di certezza del diritto consentire la disinvolta violazione della legge nazionale (di efficacia certa) sulla base di un soggettivo quanto opinabile convincimento del dirigente amministrativo relativo a una presunta natura *self executing* della direttiva.

Proprio in occasione della vicenda relativa alla proroga ex lege 145/2018 delle concessioni demaniali marittime, le ricadute negative in termini di certezza del diritto e il caos che si è determinato sull'intero territorio nazionale sono risultate evidenti a tutti.

Il presupposto logico necessario per affrontare tale questione deve muovere anzitutto da taluni fondamentali principi quali la certezza del diritto, la completezza dell'ordinamento giuridico così come etero integrato dal diritto unionale, le regole sul concorso di norme e la scala di gerarchia delle fonti del diritto.

Se il diritto può accreditarsi come scienza giuridica (non, ovviamente, come scienza esatta), appare infatti necessario e pregiudiziale l'utilizzo di concetti, di metodi e di criteri ermeneutici caratterizzati da rigore logico e, soprattutto, da condivisione.

b) Un altro concetto che non appare sufficientemente considerato è proprio quello relativo alla “disapplicazione”.

Anche sul punto è opportuno richiamare la giurisprudenza di questo Tribunale:

“Appare quasi superfluo evidenziare che in generale disapplicazione della legge equivale a violazione della legge.

Il termine disapplicazione può essere inteso in due modi: in senso assoluto o in senso relativo.

La disapplicazione di una legge in senso assoluto integra semplicemente aperta violazione della legge e, come tale, risulta inammissibile sia per il dirigente dell'amministrazione, sia per il giudice.

La disapplicazione di una legge in senso relativo, ovvero la disapplicazione di una legge finalizzata all'applicazione di altra legge, risulta invece logicamente inconcepibile ed inconsistente già sul piano terminologico.

Ed invero, premesso che per il principio di completezza dell'ordinamento giuridico ogni fattispecie deve necessariamente trovare una sua disciplina normativa, il momento disapplicativo di una norma risulta in tal caso mero presupposto per l'applicazione di altra norma, pertanto - in tale ipotesi - ciò che dovrebbe venire in rilievo sul piano definitorio - prima che sul piano della logica e del buonsenso - non è tanto la presupposta disapplicazione di una norma, quanto l'applicazione dell'altra norma, quella prevalente e idonea a regolare la fattispecie.

In definitiva il concetto di disapplicazione in senso relativo risulta perfettamente inutile ed anzi fuorviante, in quanto ciò che viene in rilievo è in definitiva l'applicazione della norma prevalente, da individuarsi attraverso i noti e consolidati canoni ermeneutici deputati a dirimere il concorso di norme, tenuto conto della scala di gerarchia delle fonti del diritto” (ex multis, T.A.R.Puglia Lecce n.71/2021).

Nella giurisprudenza di questo Tribunale si è distinta una disapplicazione della legge in senso assoluto da una disapplicazione della legge nazionale in senso relativo, meglio indicata come “applicazione selettiva”.

Siffatta distinzione non è frutto di una fantasiosa quanto originale creatività della nostra giurisprudenza, costituendo viceversa oggetto di specifico dibattito tra gli studiosi del diritto dell'unione europea, della giurisprudenza amministrativa d'oltralpe, nonché oggetto di particolare attenzione all'inter-

no della stessa giurisprudenza della Corte di Giustizia, ancorché con differenti definizioni terminologiche, tuttavia del tutto equipollenti nella sostanza.

Così ad esempio “la dottrina francese, in proposito, ha da tempo sviluppato una distinzione tra *invocabilità di esclusione* e *invocabilità di sostituzione*, poi declinata dalla dottrina anglosassone nella distinzione tra *effetti di esclusione* ed *effetti di sostituzione*” (Lucia Rossi, “Effetti diretti delle norme dell’unione europea ed invocabilità di esclusione: i problemi aperti dalla seconda sentenza Poplawski”).

Come ritenuto dalla giurisprudenza del Conseil d’Etat l’invocabilità di esclusione costituisce la naturale conseguenza del primato della norma unionale, mentre l’invocabilità di sostituzione presuppone l’efficacia diretta ovvero l’immediata applicabilità.

Appaiono tuttavia evidenti le criticità connesse alla mera invocabilità di esclusione (o effetti di esclusione o disapplicazione in senso assoluto) laddove – non risultando immediatamente applicabile la norma unionale – l’assenza dell’effetto di sostituzione o applicazione selettiva, comporterebbe un vuoto normativo, con conseguente compromissione dei fondamentali principi di certezza del diritto e di completezza dell’ordinamento.

Occorre una volta per tutte porsi il problema della coerenza della disapplicazione in senso assoluto della norma nazionale o invocabilità di esclusione con i principi dell’ordinamento unionale e nazionale in tutte le ipotesi in cui la norma unionale non risulti immediatamente applicabile per difetto dei presupposti oggettivi, che sono sempre costituiti – come insegna la costante giurisprudenza della Corte di Giustizia – da disposizioni sufficientemente dettagliate e tali da non lasciare allo stato nazionale alcun margine di discrezionalità, di tal che – con l’inutile decorso del termine di moratoria e nell’inerzia del legislatore nazionale – la direttiva unionale possa costituire essa stessa la norma direttamente applicabile (sia pure entro i limiti della sola efficacia verticale ascendente).

c) Un ulteriore profilo, che non mi sembra sia stato oggetto di particolare attenzione, è quello relativo alla compatibilità o meno dei decreti

legislativi in virtù dei quali è stata delegata alle regioni e, successivamente, sub delegata ai comuni, la gestione della materia delle concessioni demaniali marittime nella parte in cui dovesse interpretarsi come attributiva della competenza comunale anche in materia di attuazione della direttiva Bolkestein.

Ed invero il presupposto stesso della ritenuta attrazione delle concessioni demaniali marittime nell'ambito della direttiva servizi è costituito proprio dalla esigenza di assicurare il rispetto dei principi di libera concorrenza e di accesso al mercato.

La materia della concorrenza è tuttavia riservata in via esclusiva allo Stato ex art. 117 Costituzione, come costantemente statuito dalla Corte Costituzionale, che ha dichiarato in più occasioni l'illegittimità costituzionale delle varie leggi regionali dispositive di proroghe automatiche delle concessioni in essere, proprio ed esclusivamente sotto tale profilo.

Occorre chiedersi se l'attuazione della direttiva in materia di concorrenza possa o meno rientrare nell'ambito delle ordinarie competenze relative alla gestione delle concessioni demaniali marittime, oggetto della sub-delega ai comuni.

d) Necessita infine di ulteriore approfondimento proprio la stessa natura autoesecutiva della direttiva servizi. Occorre chiedersi se la dichiarata "efficacia diretta" dell'art. 12, nell'ambito di una direttiva di armonizzazione (cfr. artt. 9-13, sentenza *Promoimpresa*) equivalga o meno, nel caso di specie, ad una declaratoria della natura autoesecutiva della direttiva stessa.

Occorre chiedersi inoltre se l'autoesecutività o immediata applicabilità della Bolkestein possa ritenersi naturale conseguenza sanzionatoria dell'inadempimento dello Stato Italiano rispetto agli obblighi di attuazione, pur in difetto dei requisiti oggettivi così come delineati dalla C.G.U.E., ovvero se siffatto inadempimento risulti sanzionato altrimenti, come - ad esempio - attraverso l'attivazione di procedura di infrazione.

13. L. 145/18 E DIRETTIVA BOLKESTEIN. L'ADUNANZA PLENARIA 18/2021.

Con la nostra giurisprudenza volevamo suscitare un dibattito su una questione giuridica non adeguatamente approfondita o comunque data per scontata, nell'un senso o nell'altro, ponendo il problema generale del rapporto tra diritto interno e direttive autoesecutive ed evidenziando soprattutto l'esigenza di una normativa di effettiva attuazione della direttiva, idonea ad assicurare regole uniformi sul territorio nazionale con riferimento alla durata delle concessioni, ai criteri di aggiudicazione, ai requisiti di partecipazione alle gare, alla previsione di adeguato indennizzo e ai criteri di valutazione dello stesso, con previsione di coefficienti di premialità, valutazione delle specificità (stabilimenti balneari ricadenti anche su proprietà privata, stabilimenti balneari connessi all'esercizio di attività alberghiera, manufatti in muratura), criteri uniformi di valutazione dell'interesse transfrontaliero, ecc..

Sento di poter affermare che l'obiettivo di suscitare un approfondimento sul tema è stato raggiunto.

E non solo, visto che nella stessa decisione dell'Adunanza Plenaria hanno trovato conferma, anche in chiave propositiva e conformativa per il legislatore, rilevanti statuizioni e profili motivazionali prospettati anzitutto proprio dalla nostra giurisprudenza, così come – a mero titolo di esempio - sono state ritenute meritevoli di favorevole considerazione:

- l'esigenza di previsione di adeguato indennizzo in favore del concessionario uscente, previa modifica e abrogazione delle norme del Codice della Navigazione;
- l'esigenza di una legge nazionale di effettiva attuazione della direttiva Bolkestein che ne assicuri uniforme applicazione sul territorio nazionale, apparendo evidentemente non sufficiente la normativa disponibile o, quantomeno, ritenendo non opportuno procedere all'indizione di gare da parte dei singoli comuni sulla base delle norme della direttiva medesima ovvero delle norme contenute nel Codice della Navigazione o di eventuali leggi regionali.

A differenza di quanto ritenuto dalla nostra giurisprudenza, l'Adunanza Plenaria ha ritenuto sussistere la natura auto-esecutiva della direttiva Bolkestein; e ciò sulla base di due argomentazioni ritenute dirimenti: il richiamo ad un orientamento in tal senso espresso dalla giurisprudenza amministrativa prevalente e le statuizioni vincolanti, in quanto aventi natura di interpretazione autentica del diritto unionale, contenute nella nota sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, c.d. "Promoimpresa".

Orbene, l'orientamento espresso dalla giurisprudenza amministrativa a partire dall'anno 2012, invero prevalente ma certo non univoco, ha costituito proprio il punto di partenza delle nostre sentenze, perché la natura auto-esecutiva della direttiva risultava sempre affermata o negata senza alcuno specifico approfondimento, alla luce delle indicazioni in tal senso fornite dalla C.G.U.E.; mentre appare discutibile o, quanto meno dubbio, ravvisare tale statuizione di autoesecutività della direttiva Bolkestein nella sentenza "Promoimpresa", atteso che la dichiarata efficacia diretta in tal caso è riferita ad una norma che richiede invece allo stato nazionale di approvare una normativa specifica e con determinati contenuti (art.12), normativa nazionale evidentemente ritenuta indispensabile ai fini della attuazione degli obiettivi prefissati dalla direttiva medesima.

In estrema sintesi, la nostra giurisprudenza – alla quale rivendico un percorso logico motivazionale di assoluto rigore logico – ha ritenuto la natura non auto-esecutiva della direttiva servizi e, di conseguenza, la prevalenza della norma nazionale fino all'approvazione di una legge di effettiva attuazione della direttiva medesima, non ritenendo di pervenire all'invocabilità di mera esclusione o disapplicazione in senso assoluto in nome dei principi di certezza del diritto e di completezza dell'ordinamento giuridico, secondo le indicazioni della stessa giurisprudenza della C.G.U.E. (che ha in tale ipotesi ritenuto come solo facoltativa la disapplicazione della norma interna da parte del giudice nazionale) oltre che secondo le regole relative al concorso di norme e alla scala di gerarchia delle fonti del diritto.

Appare tuttavia complessivamente apprezzabile l'impegno profuso dall'Adunanza Plenaria nella ricerca di una soluzione complessiva e semplificata in grado di superare tutte le specifiche criticità e financo il giudicato

sulle sentenze, nel tentativo di supplire alla inaccettabile prolungata inerzia del legislatore nazionale e di porre rimedio alla situazione di estrema incertezza e di profonda crisi dell'intero settore, un settore economicamente strategico per l'intera economia nazionale.

Quanto alla statuizione dell'Adunanza Plenaria relativa non tanto alla previsione del termine del 31 dicembre 2023, quanto soprattutto alla preventiva inibitoria al Legislatore in ordine alla paventata ipotesi di ulteriore proroga oltre tale termine (che dovrebbe ritenersi *tamquam non esset*), mi limito ad auspicare che il legislatore rispetti la scadenza, ponendo in essere anzitutto tutte quelle attività di monitoraggio necessarie e prodromiche alla prefissione di criteri uniformi sulle regole di gara e sugli indennizzi, al riordino complessivo della normativa di settore, nonché alla successiva approvazione di una normativa nazionale di effettiva attuazione della direttiva servizi.

Il rispetto del termine del 31 dicembre 2023 appare infatti a questo punto una esigenza imprescindibile, atteso che un'eventuale legge dispositiva di una - ancor breve - ulteriore proroga avrebbe una ricaduta negativa sulla credibilità stessa della giustizia amministrativa complessivamente considerata.

Così, ad esempio, un'eventuale legge che disponesse ulteriore proroga - in ipotesi anche solo di pochi mesi oltre la data del 31 dicembre 2023 - determinerebbe un contrasto frontale con la sentenza dell'Adunanza Plenaria ovvero tra il potere legislativo e il potere giudiziario; occorrerebbe in tal caso una notevole dose di ottimismo per immaginare una prevalenza della sentenza dell'organo giurisdizionale, ancorché altamente qualificato, sulla norma di legge.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nel difficile momento che viviamo, caratterizzato mai come prima da un senso di assoluta precarietà e da grande incertezza, in cui alla crisi pandemica e alla crisi energetica ed economica si aggiungono le preoccupazioni legate all'espansione del conflitto russo-ucraino, è assolutamente necessario che la giustizia possa rappresentare un valore e una certezza per i cittadini, per gli operatori economici e per le pubbliche amministrazioni.

Occorrerebbe anzitutto porre rimedio ad una produzione legislativa caratterizzata da prolissità, incertezza e contraddittorietà, nella quale – ad esempio - convivono norme che prevedono l'obbligo del provvedimento espresso e motivato ed insieme ipotesi di silenzio diniego (come nel caso dell'istanza di accertamento di conformità ex art. 36 T.U.E., oggetto di una recentissima ordinanza del T.A.R. Lazio di rimessione degli atti alla Corte Costituzionale); norme che prevedono la definizione dei procedimenti o l'esercizio dell'autotutela in tempi sempre più ristretti, spesso non compatibili con l'iper-procedimentalizzazione dell'attività in relazione alla concorrente esigenza di assicurare partecipazione e contraddittorio.

L'attività amministrativa, a causa di un contesto normativo incerto e di una burocrazia non sempre all'altezza della situazione, risulta spesso inadeguata o comunque intempestiva, realizzandosi in tal modo un sistema complessivamente immune o comunque resistente e poco permeabile alle innovazioni legislative tendenti alla semplificazione.

Deve peraltro considerarsi che i vari interventi di riforma in tal senso si sono sempre incentrati sulla semplificazione del procedimento, permanendo viceversa una rilevante frammentazione e, a volte, sovrapposizione di competenze, con previsione di una lunga serie di nulla osta e pareri, ivi compresi i pareri vincolanti.

Gli esempi in proposito sarebbero numerosi.

I tempi della burocrazia per la definizione dei procedimenti sulle istanze di cittadini e di operatori economici costituiscono all'evidenza un ostacolo per lo sviluppo dell'economia e per l'avvio di attività imprenditoriali, un ostacolo a volte insormontabile e tale da dissuadere gli investimenti, anche da parte di operatori transfrontalieri.

Nel progetto di fattibilità, che precede la determinazione di un operatore economico di intraprendere una attività o di investire risorse finanziarie, la valutazione del fattore tempo e della efficienza della burocrazia assumono infatti decisivo rilievo.

Così ad esempio, con riferimento all' imminente indizione di gare ad evidenza pubblica per la riassegnazione delle concessioni demaniali marittime, può seriamente dubitarsi della volontà di partecipazione da parte di operatori transfrontalieri a fronte della conoscenza dei tempi e della complessità del relativo procedimento, che vede aggiungersi al già complicato iter concorsuale per la selezione del concessionario subentrante, un separato procedimento complesso per il rilascio del titolo edilizio, all'interno del quale si colloca altresì il sub-procedimento relativo al profilo paesaggistico; ciò senza considerare i molto probabili risvolti giudiziari legati agli esiti della gara o all'indennizzo o al diniego di rilascio del titolo edilizio.

In tale contesto il giudice amministrativo si trova ad operare anche in materia di diritti fondamentali e di questioni di rilevante interesse economico, così come in particolare nella materia degli appalti.

Proprio in siffatto sistema si annida peraltro il citato fenomeno dell'amministrazione collusa, che consiste nel porre in essere atti volutamente viziati e finalizzati a conseguire l'annullamento in sede giurisdizionale per realizzare in tal modo un fine illecito e contrario agli interessi dell'amministrazione, ponendosi al contempo al riparo dall' eventuale esercizio dell'azione penale.

Il freno all'economia è costituito pertanto non già dall'intervento del giudice amministrativo, bensì anzitutto dalla sovrabbondanza e incertezza della produzione normativa, dalla sovrapposizione di competenze e dalle conseguenti ricadute in termini di inefficienza dell'apparato burocratico, a sua volta non sempre garantito nella provvista di personale e nella formazione.

Gli interessi degli operatori economici possono essere tutelati solo attraverso adeguato sistema che possa garantire la legalità e il controllo della legittimità dell'azione amministrativa.

Nel contesto in cui viviamo le ragioni dell'economia devono inoltre co-

esistere e risultare compatibili con l'interesse collettivo, perché la logica del mercato spesso si traduce in una logica di sopraffazione e, paradossalmente, di violazione del fondamentale principio della libera concorrenza, attraverso operazioni tendenti a realizzare situazioni di oligopolio o ad eliminare operatori più fragili.

Ecco perché l'economia ha bisogno di regole e di un giudice amministrativo garante e che disponga dei poteri effettivi per farle rispettare, un giudice a cui sia assicurata l'indipendenza, che costituisce il presupposto della terzietà ed imparzialità.

L'indipendenza del giudice risulta adeguatamente garantita dalla legge e dalla Costituzione con riferimento a possibili condizionamenti esterni, ma non altrettanto rispetto ai condizionamenti c.d. interni, come ad esempio quelli provenienti dagli organi di autogoverno.

In particolare, come ormai noto da vicende di cronaca relative alla magistratura ordinaria, occorre ovviare alle criticità connesse al conferimento di incarichi direttivi, prendendo a modello criteri di valutazione oggettivi quali l'anzianità senza demerito ed abbandonando viceversa criteri di valutazione di elementi estranei alla funzione giurisdizionale e/o caratterizzati da profili di amplissima discrezionalità.

Quanto all'indipendenza, alla terzietà e imparzialità del giudice, occorre considerare che tali qualità devono non solo sussistere, ma anche apparire.

Deve purtroppo registrarsi il perdurare nell'opinione di cittadini di un trend negativo circa la valutazione della funzione giustizia, che si concretizza in una crisi di credibilità della magistratura complessivamente considerata.

Era ormai necessaria ed indifferibile una profonda azione riformatrice dell'intero settore, attraverso una normativa idonea a valorizzare e rafforzare anzitutto i principi di terzietà, imparzialità e indipendenza del giudice.

Esprimo in proposito vivo apprezzamento e manifesto piena fiducia nei confronti del Ministro Cartabia e del Governo che si accinge a varare una importante quanto ormai indifferibile riforma, in particolare con riferimento alla prospettata ipotesi di una chiusura delle c.d. porte girevoli non solo quanto agli incarichi elettivi, ma anche con riferimento agli incarichi di

consulenza e partecipazione all'attività del Governo prestati da magistrati in regime di fuori ruolo, con previsione di un adeguato periodo di sospensione dall'esercizio di poteri giurisdizionali dopo la cessazione dall'incarico.

Nell'ambito della imminente riforma della giustizia l'attenzione, anche dal punto di vista mediatico, risulta incentrata sul settore penale e in particolare sulla magistratura requirente, ma non bisogna dimenticare che anche la giustizia amministrativa necessita anch'essa di una radicale riforma sia dal punto di vista giurisdizionale e processuale, sia dal punto di vista ordinamentale, anche attraverso l'eliminazione di istituti ormai anacronistici.

Voglio concludere assicurando che il T.A.R. Puglia - Sezione di Lecce continuerà a fare la sua parte come finora ha fatto, con l'impegno di sempre, per tutelare insieme l'interesse pubblico e i diritti dei cittadini e degli operatori economici, per garantire – attraverso il giudizio sulla legittimità dei provvedimenti impugnati – più in generale la legalità dell'azione amministrativa nel territorio del Salento.

Ringrazio tutti della paziente attenzione.

Dichiaro aperto l'anno giudiziario 2022 presso il T.A.R. Puglia Sezione di Lecce

Antonio Pasca

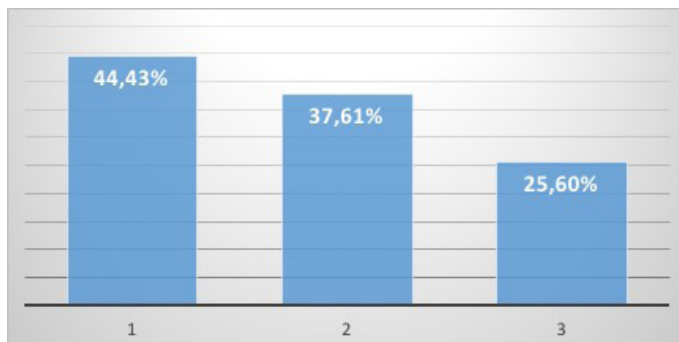
Dati Statistici

T.A.R. LECCE

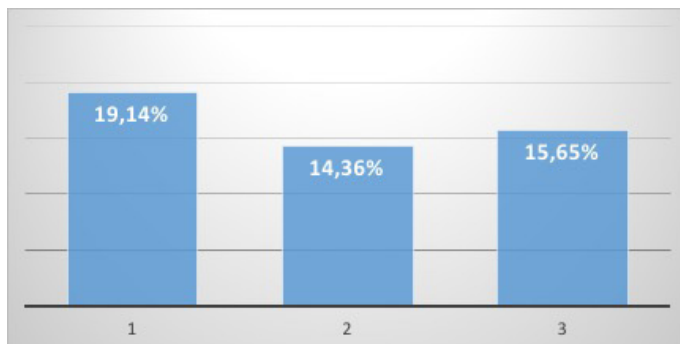
1 – RICORSI DEPOSITATI NEL 2021

Ricorsi	1ª sezione	2ª Sezione	3ª Sezione	TOTALE
Assegnati alla sezione	789	668	319	1776
<i>% assegnati alla Sezione sul totale dei ricorsi depositati</i>	44,43%	37,61%	25,60%	100,00%
di cui con sospensiva assegnati alla sezione	340	255	222	817
<i>% con sospensiva sugli assegnati alla sezione</i>	43,09%	38,17%	69,59%	46,00%
<i>% con sospensiva sul totale dei ricorsi con sospensiva (n. 817)</i>	41,62%	31,21%	27,17%	100,00%
<i>% con sospensiva sul totale dei ricorsi depositati (n. 1776)</i>	19,14%	14,36%	15,65%	44,43%

2 – RICORSI DEPOSITATI PER SEZIONE



3 – RICORSI CON SOSPENSIVA SUL TOTALE DEI RICORSI DEPOSITATI



T.A.R. LECCE

4 - RICORSI DEPOSITATI NEL 2021 DISTINTI PER TIPOLOGIA

Tipologia di Ricorso	1 ^a Sezione	2 ^a Sezione	3 ^a Sezione	Totale 2021	Totale 2020	Differenza Anno precedente	Differenza in % 2021/2020
Avverso diniego accesso ai documenti	-	168	0	168	92	76	82,61%
Avverso silenzio P.A.	61	20	29	110	75	35	46,67%
Elettorale	4	-	-	4	6	-2	-33,33%
In ottemperanza	196	103	22	321	332	-11	-3,31%
Opposizione di terzo	-	-	-	-	2	-2	
ORDINARIO	491	300	206	997	959	38	3,96%
Per ingiunzione	6	-	3	9	8	1	12,50%
Revocazione	-	-	2	2	1	1	100,00%
Risarcimento del danno	3	7	5	15	11	4	36,36%
Rito Abbreviato	3	1	11	15	7	8	114,29%
Rito appalti	16	56	39	111	117	-6	-5,13%
Trasposizione da ricorso straordinario al Capo dello Stato	9	10	2	21	14	7	50,00%
Domanda di accertamento di nullità	-	-	-	-	-	-	0,00%
Riassunzione per incompetenza	-	3	-	3	14	-11	-78,57%
TOTALE	789	668	319	1776	1638	138	8,42%

T.A.R. LECCE

5 - RICORSI DEPOSITATI NEL 2021 DISTINTI PER MATERIA

Classificazione	Totale 2021	Totale 2020	Differenza
ACCESSO AI DOCUMENTI	168	91	77
AGRICOLTURA E FORESTE	6	16	-10
AMBIENTE	103	84	19
ANTICHITÀ E BELLE ARTI	1	4	-3
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	119	130	-11
AUTORITÀ INDIPENDENTI (ATTIVITÀ, ORGANIZZAZIONE)	-	-	-
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	88	56	32
BENI PAESAGGISTICI	1	0	1
CACCIA E PESCA	-	1	-
CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E ARTIGIANATO	1	-	1
CARABINIERI	4	1	3
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	5	2	3
CITTADINANZA	-	-	-
COMMERCIO, ARTIGIANATO	55	39	16
COMUNE E PROVINCIA	51	48	3
CONCORSI	3	0	3
DEMANIO STATALE, REGIONALE	135	85	50
EDILIZIA ED URBANISTICA	281	296	-15
ELEZIONI	4	6	-2
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	-	1	-
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	324	332	-8
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ	23	21	2
FARMACIA	2	3	-
FORZE ARMATE	90	70	20
INDUSTRIA	8	4	4
INQUINAMENTO	32	49	-17
ISTRUZIONE	17	17	-
LEVA MILITARE	-	-	-
MAGISTRATI	-	1	-
MILITARI	3	-	3
NON CLASSIFICABILE/NON RICLASSIFICATO	1	-	1
NOTAI	-	-	-
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	-	-	-
POLIZIA DI STATO	16	6	10
PROFESSIONI E MESTIERI	12	12	-
PUBBLICO IMPIEGO	56	104	-48
REGIONE	-	-	-
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	-	-	-
REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	2	1	1
SANITÀ PUBBLICA	5	-	5
SERVIZI PUBBLICI	-	1	-
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	19	46	-27
SICUREZZA PUBBLICA	67	52	15
STRANIERI	60	33	27
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI	11	14	-3
VITTIME DEL DOVERE	-	1	-
CLASSIFICAZIONE NON INDICATA	3	11	-8
TOTALI	1776	1638	138

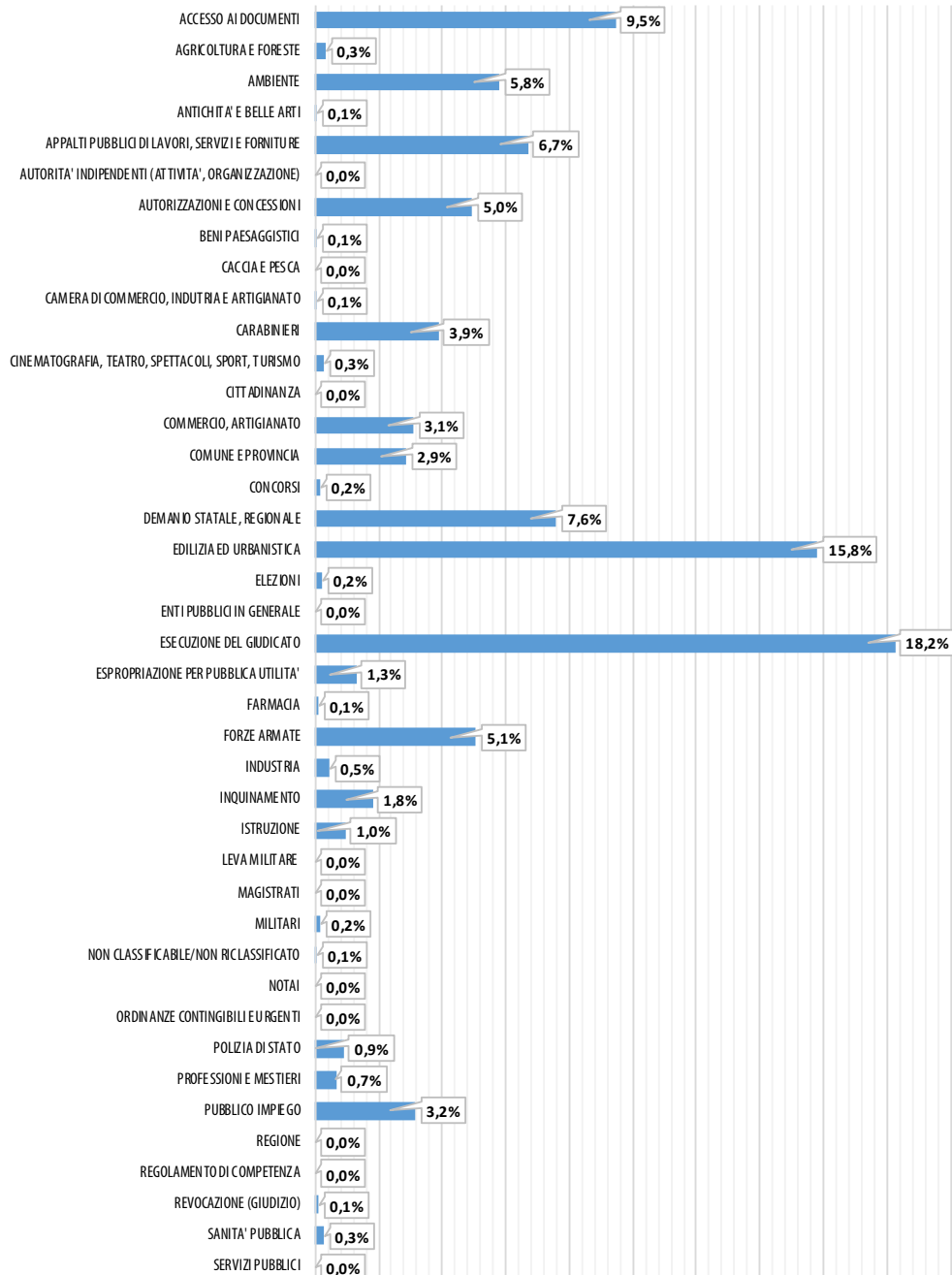
T.A.R. LECCE

5bis - RICORSI DEPOSITATI DISTINTI PER MATERIA NEGLI ULTIMI 3 ANNI

Classificazione	Totale 2021	Totale 2020	Totale 2019
ACCESSO AI DOCUMENTI	168	91	71
AGRICOLTURA E FORESTE	6	16	15
AMBIENTE	103	84	92
ANTICHITÀ E BELLE ARTI	1	4	1
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	119	130	134
AUTORITA' INDIPENDENTI (ATTIVITÀ, ORGANIZZAZIONE)	-	-	-
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	88	56	83
BENI PAESAGGISTICI	1	-	-
CACCIA E PESCA	-	1	-
CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E ARTIGIANATO	1	-	-
CARABINIERI	4	1	2
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	5	2	6
CITTADINANZA	-	-	-
COMMERCIO, ARTIGIANATO	55	39	46
COMUNE E PROVINCIA	51	48	35
CONCORSI	3	-	-
DEMANIO STATALE, REGIONALE	135	85	109
EDILIZIA ED URBANISTICA	281	296	329
ELEZIONI	4	6	2
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	-	1	2
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	324	332	430
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ	23	21	13
FARMACIA	2	3	8
FORZE ARMATE	90	70	62
INDUSTRIA	8	4	10
INQUINAMENTO	32	49	34
ISTRUZIONE	17	17	21
LEVA MILITARE	-	-	-
MAGISTRATI	-	1	-
MILITARI	3	-	-
NON CLASSIFICABILE/NON RICLASSIFICATO	1	-	-
NOTAI	-	-	-
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	-	-	4
POLIZIA DI STATO	16	6	6
PROFESSIONI E MESTIERI	12	12	8
PUBBLICO IMPIEGO	56	104	65
REGIONE	-	-	-
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	-	-	-
REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	2	1	-
SANITÀ PUBBLICA	5	-	-
SERVIZI PUBBLICI	-	1	4
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	19	46	50
SICUREZZA PUBBLICA	67	52	28
STRANIERI	60	33	20
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	11	14	11
VITTIME DEL DOVERE	-	1	1
CLASSIFICAZIONE NON INDICATA	3	11	3
TOTALI	1776	1638	1705

T.A.R. LECCE

6 - RICORSI DEPOSITATI NEL 2020 DISTINTI PER CLASSIFICAZIONE (PERCENTUALE)



T.A.R. LECCE

7 - PROVVEDIMENTI PUBBLICATI NEL 2021

Tipologia Provvedimento	1 ^a sezione	2 ^a Sezione	3 ^a Sezione	TOTALE
SENTENZA	542	501	315	1358
SENTENZA BREVE	64	101	21	186
TOTALE SENTENZE	606	602	336	1544
% Sentenze per sezione	39,91%	36,89%	23,20%	100,00%
ORDINANZA CAUTELARE	199	164	180	543
DECRETO CAUTELARE	68	70	67	205
TOTALE PROVVEDIMENTI CAUTELARI	267	234	247	748
% Provv. Cautelari per Sezione	36,65%	30,20%	33,15%	100,00%
ORDINANZA COLLEGALE	154	118	103	375
% Ordinanze Collegiali per Sezione	41,07%	31,47%	27,47%	100,00%
DECRETO DECISORIO	40	25	76	141
ORDINANZA PRESIDENZIALE	0	0	0	0
DECRETO INGIUNTIVO	6	0	3	9
DECRETO COLLEGALE	9	11	1	21
DECRETO PRESIDENZIALE	17	6	26	49
DISPOSITIVO DI SENTENZA	0	0	0	0
GRATUITO PATROCINIO	8	18	41	67
TOTALE PROVVEDIMENTI PER SEZIONE	1107	1014	833	2954
% Provvedimenti per Sezione	37,47%	34,33%	28,20%	100,00%

8 - RICORSI DEFINITI CON SENTENZA NEL 2021 PER ESITO

Esito	Totale
ACCOGLIE	502
ACCOLTO PARZIALMENTE	95
RESPINGE	517
ALTRI ESITI	430
TOTALE	1.544

T.A.R. LECCE

9 - RICORSI DEFINITI NEL 2021 CON SENTENZA PER MATERIA

Classificazione	Totale 2021	Totale 2020	Differenza
ACCESSO AI DOCUMENTI	135	58	77
AGRICOLTURA E FORESTE	12	3	9
AMBIENTE	47	52	-5
ANTICHITÀ E BELLE ARTI	3	2	1
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	154	101	53
AUTORITÀ INDIPENDENTI (ATTIVITÀ, ORGANIZZAZIONE)	-	1	-
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	43	39	4
CACCIA E PESCA	-	-	-
CARABINIERI	3	3	-
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	2	2	-
CITTADINANZA	-	-	-
COMMERCIO, ARTIGIANATO	40	28	12
COMUNE E PROVINCIA	39	42	-3
DEMANIO STATALE, REGIONALE	117	63	54
EDILIZIA ED URBANISTICA	339	227	112
ELEZIONI	5	3	2
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	-	1	-
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	216	223	-7
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ	29	19	10
FARMACIA	6	4	2
FORZE ARMATE	86	56	30
INDUSTRIA	4	2	2
INQUINAMENTO	26	27	-
ISTRUZIONE	17	17	-
LEVA MILITARE	-	-	-
MAGISTRATI	1	-	1
NON CLASSIFICABILE/NON RICLASSIFICATO	-	-	-
NOTAI	-	-	-
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	2	1	1
POLIZIA DI STATO	10	11	-
PROFESSIONI E MESTIERI	3	2	1
PUBBLICO IMPIEGO	89	109	-20
REGIONE	-	6	-6
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	-	-	-
REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	1	-	1
SERVIZI PUBBLICI	1	4	-3
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	42	42	-
SICUREZZA PUBBLICA	20	20	-
STRANIERI	18	41	-23
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI	13	12	1
VITTIME DEL DOVERE	1	-	1
TOTALI	1524	1221	303

T.A.R. LECCE

9bis - RICORSI DEFINITI NEL 2021 CON SENTENZA PER MATERIA
(escluse Esecuzioni Giudicato)

Classificazione	Totale 2021	Totale 2020	Differenza
ACCESSO AI DOCUMENTI	135	58	77
AGRICOLTURA E FORESTE	12	3	9
AMBIENTE	47	52	-5
ANTICHITÀ E BELLE ARTI	3	2	1
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	154	101	53
AUTORITÀ INDIPENDENTI (ATTIVITÀ, ORGANIZZAZIONE)	-	1	-
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	43	39	4
CACCIA E PESCA	-	-	-
CARABINIERI	3	3	-
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	2	2	-
CITTADINANZA	-	-	-
COMMERCIO, ARTIGIANATO	40	28	12
COMUNE E PROVINCIA	39	42	-3
DEMANIO STATALE, REGIONALE	117	63	54
EDILIZIA ED URBANISTICA	339	227	112
ELEZIONI	5	3	2
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	-	1	-
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ	29	19	10
FARMACIA	6	4	2
FORZE ARMATE	86	56	30
INDUSTRIA	4	2	2
INQUINAMENTO	26	27	-
ISTRUZIONE	17	17	-
LEVA MILITARE	-	-	-
MAGISTRATI	1	-	1
NON CLASSIFICABILE/NON RICLASSIFICATO	-	-	-
NOTAI	-	-	-
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	2	1	1
POLIZIA DI STATO	10	11	-
PROFESSIONI E MESTIERI	3	2	1
PUBBLICO IMPIEGO	89	109	-20
REGIONE	-	6	-6
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	-	-	-
REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	1	-	1
SERVIZI PUBBLICI	1	4	-3
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	42	42	-
SICUREZZA PUBBLICA	20	20	-
STRANIERI	18	41	-23
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI	13	12	1
VITTIME DEL DOVERE	1	-	1
TOTALI	1308	998	310

T.A.R. LECCE

10 - RICORSI DEFINITI NEL 2021 CON ALTRI PROVVEDIMENTI PER MATERIA

Classificazione	Totale 2021	Totale 2020	Differenza
ACCESSO AI DOCUMENTI	11	2	9
AGRICOLTURA E FORESTE	1	0	1
AMBIENTE	7	1	6
ANTICHITÀ E BELLE ARTI	-	-	-
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	2	0	2
AUTORITA' INDIPENDENTI (ATTIVITÀ, ORGANIZZAZIONE)	-	-	-
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	14	4	10
CACCIA E PESCA	-	-	-
CARABINIERI	1	-	1
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	-	-	-
CITTADINANZA	-	-	-
COMMERCIO, ARTIGIANATO	14	-	14
COMUNE E PROVINCIA	10	6	4
DEMANIO STATALE, REGIONALE	4	1	3
EDILIZIA ED URBANISTICA	62	59	3
ELEZIONI	-	-	-
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	-	-	-
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	25	13	12
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ	2	1	1
FARMACIA	-	1	-
FORZE ARMATE	10	6	4
INDUSTRIA	-	-	-
INQUINAMENTO	3	-	3
ISTRUZIONE	-	3	-3
LEVA MILITARE	-	-	-
MAGISTRATI	-	-	-
NON CLASSIFICABILE/NON RICLASSIFICATO	-	-	-
NOTAI	-	-	-
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	-	-	-
POLIZIA DI STATO	2	1	1
PROFESSIONI E MESTIERI	1	-	1
PUBBLICO IMPIEGO	7	14	-7
REGIONE	-	-	-
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	-	-	-
REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	-	-	-
SERVIZI PUBBLICI	-	1	-
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	2	14	-12
SICUREZZA PUBBLICA	6	-	6
STRANIERI	14	7	7
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI	-	1	-
VITTIME DEL DOVERE	-	-	-
TOTALI	198	135	63

T.A.R. LECCE

10bis - RICORSI DEFINITI NEL 2021 CON ALTRI PROVVEDIMENTI PER MATERIA
(escluse Esecuzioni Giudicato)

Classificazione	Totale 2021	Totale 2020	Differenza
ACCESSO AI DOCUMENTI	11	2	9
AGRICOLTURA E FORESTE	1	-	1
AMBIENTE	7	1	6
ANTICHITÀ E BELLE ARTI	-	-	-
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	2	-	2
AUTORITA' INDIPENDENTI (ATTIVITÀ, ORGANIZZAZIONE)	-	-	-
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	14	4	10
CACCIA E PESCA	-	-	-
CARABINIERI	1	-	1
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	-	-	-
CITTADINANZA	-	-	-
COMMERCIO, ARTIGIANATO	14	-	14
COMUNE E PROVINCIA	10	6	4
DEMANIO STATALE, REGIONALE	4	1	3
EDILIZIA ED URBANISTICA	62	59	3
ELEZIONI	-	-	-
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	-	-	-
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ	2	1	1
FARMACIA	-	1	-
FORZE ARMATE	10	6	4
INDUSTRIA	-	-	-
INQUINAMENTO	3	-	3
ISTRUZIONE	-	3	-3
LEVA MILITARE	-	-	-
MAGISTRATI	-	-	-
NON CLASSIFICABILE/NON RICLASSIFICATO	-	-	-
NOTAI	-	-	-
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	-	-	-
POLIZIA DI STATO	2	1	1
PROFESSIONI E MESTIERI	1	-	1
PUBBLICO IMPIEGO	7	14	-7
REGIONE	-	-	-
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	-	-	-
REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	-	-	-
SERVIZI PUBBLICI	-	1	-
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	2	14	-12
SICUREZZA PUBBLICA	6	0	6
STRANIERI	14	7	7
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI	-	1	-
VITTIME DEL DOVERE	-	-	-
TOTALI	173	122	51

T.A.R. LECCE

11 - RICORSI DEPOSITATI PER OTTEMPERANZA

Anno	Prima Sezione	Seconda Sezione	Terza Sezione	TOTALE
2011	126	30	15	171
2012	400	60	35	495
2013	302	237	232	771
2014	613	467	495	1.575
2015	797	553	540	1.890
2016	207	276	195	678
2017	355	67	61	483
2018	324	50	56	430
2019	285	88	57	430
2020	238	64	30	332
2021	196	103	22	321

12 - RICORSI DEPOSITATI PER OTTEMPERANZA LEGGE PINTO

Anno	Prima Sezione	Seconda Sezione	Terza Sezione	TOTALE
2011	72	-	-	72
2012	369	-	-	369
2013	248	184	205	637
2014	434	451	460	1.345
2015	527	530	511	1.568
2016	163	150	127	440
2017	323	-	-	323
2018	285	-	-	285
2019	273	-	-	273
2020	224	-	-	224
2021	156	-	-	156

T.A.R. LECCE

13 - CONTRIBUTO UNIFICATO

Anno	Importo dovuto
2013	1.521.770
2014	1.631.199
2015	1.537.729
2016	1.472.585
2017	1.241.306
2018	1.263.689
2019	1.415.120
2020	1.353.190
2021	1.393.687

14 - ANNO 2021

Giacenza al 31.12.2020	Ricorsi depositati 2021	Ricorsi definiti con sentenza 2021	Ricorsi definiti con decreto decisorio 2021	Ricorsi definiti con altri provvedimenti 2021	Totale Ricorsi definiti 2021	Giacenza al 31.12.2021
3.329	1.764	1.534 (di cui 186 con sentenza breve)	141	55	1.730	3.405

* Dal conteggio dei ricorsi pervenuti, sono stati esclusi i ricorsi annullati su istanza di parte (in quanto trattasi di doppi invii).

T.A.R. LECCE

15 – RICORSI DEFINITI AL 31.12.2021 PER ANNO DI DEPOSITO

Anno	Definiti 1ª Sezione	Definiti 2ª Sezione	Definiti 3ª Sezione	TOTALE
2009	-	-	1	1
2010	1	-	1	2
2011	-	-	-	-
2012	-	-	-	-
2013	-	-	7	7
2014	34	1	7	42
2015	145	-	23	168
2016	18	13	72	103
2017	7	66	11	84
2018	13	46	41	100
2019	142	23	65	230
2020	177	203	116	496
2021	124	300	73	497
Totale	661	652	417	1730

T.A.R. LECCE

16 – RICORSI PENDENTI AL 31.12.2021 PER ANNO DI DEPOSITO

Anno	Prima sezione	Seconda Sezione	Terza Sezione	Non assegnato al 1 gennaio	TOTALE
2007	-	-	1	-	1
2008	-	1	-	-	1
2009	-	-	-	-	0
2010	-	1	1	-	2
2011	-	-		-	0
2012	-	1	1	-	2
2013	2	-	26	-	28
2014	1	-	4	-	5
2015	9	1	10	-	20
2016	34	1	82	-	117
2017	120	4	167	-	291
2018	70	115	171	-	356
2019	320	75	152	-	547
2020	507	121	139	-	767
2021	659	359	241	9	1268
TOTALE	1722	679	995	-	3405

T.A.R. LECCE

17 - APPELLI DEPOSITATI AL CONSIGLIO DI STATO AVVERSO PROVVEDIMENTI
T.A.R. PUGLIA - SEZIONE DI LECCE

AVVERSO SENTENZA/SENTENZA BREVE										
ANNO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	% 2021 rispetto al 2020
SEZIONE PRIMA	248	176	158	130	82	132	91	94	81	-13,83%
SEZIONE SECONDA	121	169	151	119	68	71	49	111	111	0,00%
SEZIONE TERZA	72	95	92	26	35	54	38	52	57	9,62%
TOTALE	441	440	401	275	185	257	178	257	249	

18 - APPELLI DEPOSITATI AL CONSIGLIO DI STATO AVVERSO PROVVEDIMENTI
T.A.R. PUGLIA - SEZIONE DI LECCE

AVVERSO ORDINANZA										
ANNO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	% 2021 rispetto al 2020
SEZIONE PRIMA	22	24	30	28	22	23	22	11	5	- 54,55%
SEZIONE SECONDA	18	19	12	17	20	12	8	20	23	15,00%
SEZIONE TERZA	24	15	17	19	31	44	44	33	49	48,48%
TOTALE	64	58	59	64	73	79	74	64	77	

T.A.R. LECCE

19 - ESITO PROVVEDIMENTI DEL C.D.S. PUBBLICATI NEL 2021 RIGUARDANTI
APPELLI SU SENTENZE DEL T.A.R. LECCE

ESITI DECISIONI (SENTENZA/ SENTENZA BREVE)							
ESITO	Prima sezione	Seconda Sezione	Terza Sezione	TOTALE ESITO 2021	% sul totale esiti	TOTALE ESITO 2020	% 2021 rispetto al 2020
ACCOGLIE	18	33	12	63	23,25%	75	-16,00%
RESPINGE	41	57	32	130	47,97%	141	-7,80%
ACCOLTO PARZIALMENTE NEI TERMINI IN MOTIVAZIONE	5	3	4	12	4,43%	14	-14,29%
DICHIARA IMPROCEDIBILE	5	6	1	12	4,43%	17	-29,41%
IMPOCEDIBILE PER SOPRAVVENUTA CARENZA DI INTERESSE	12	5	1	18	6,64%	13	38,46%
RIUNISCE	10	3	4	17	6,27%	10	70,00%
ALTRO	7	7	5	19	7,01%	14	35,71%
TOTALE	98	114	59	271		284	-4,58%

20 - ESITO PROVVEDIMENTI DEL C.D.S. PUBBLICATI NEL 2021 RIGUARDANTI
APPELLI SU SENTENZE DEL T.A.R. LECCE

ESITI ORDINANZE (ORDINANZA CAUTELARE/ ORDINANZA COLLEGIALE) DECRETO COLLEGIALE							
ESITO	Prima sezione	Seconda Sezione	Terza Sezione	TOTALE ESITO 2021	% sul totale esiti	TOTALE ESITO 2020	% 2021 rispetto al 2020
ACCOGLIE	9	25	30	64	27,59%	36	77,78%
RESPINGE	33	37	32	102	43,97%	50	104,00%
INTERLOCUTORIO/A	7	8	8	23	9,91%	24	-4,17%
FISSA UDIENZA PUBBLICA	1	3		4	1,72%	18	-77,78%
PRENDE ATTO RINUNZIA ISTANZA CAUTELARE	5	3	1	9	3,88%	8	12,50%
ALTRO	9	6	15	30	12,93%	26	15,38%
TOTALE	64	82	86	232		162	43,21%

T.A.R. LECCE

21 - ESITO ORDINANZE CAUTELARI DEL C.D.S. PUBBLICATE NEL 2021
RIGUARDANTI APPELLI SU ORDINANZE DEL T.A.R. LECCE

ESITO	Prima sezione	Seconda Sezione	Terza Sezione	TOTALE ESITO 2021	% sul totale esiti	TOTALE ESITO 2020	% 2021 rispetto al 2020
ACCOGLIE	2	8	21	31	40,79%	15	106,67%
RESPINGE	3	12	23	38	50,00%	43	-11,63%
DICHIARA IMPROCEDIBILE	1	-	3	4	5,26%	5	-20,00%
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	-	-	-	0	0,00%	-	-
PRENDE ATTO RINUNZIA ISTANZA CAUTELARE	-	1	1	2	2,63%	-	-
ALTRO	-	-	1	1	1,32%	3	-66,67%
TOTALE	6	21	49	76		66	15,15%

T.A.R. LECCE

SITUAZIONE GENERALE PENDENZE (2021-2011) UFFICI GIUDIZIARI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA E RAPPORTO 2021/2020, CON RILIEVO IN COLORE ROSSO DELLE SITUAZIONI DA VALUTARE (RISCONTRO DEL 9-13.12.2021)

SEDE	Pendenze attuali	Di cui almeno triennali	Di cui almeno quinquen.	Di cui almeno decenn.	Di cui in assegnato a sezione / pronto per provv. mon.		Ricorsi con decreto decisorio	Ricorsi con avviso perenz.	Rapporto pend. ultraquinq. / pend.att.	Pendenze	Variaz. pend.	Rapp. perc. %
	al 13.12.21	al 31.12.19	al 31.12.16	al 31.12.11	da inizio	al 13.12.21	dal 1.1.2021	al 13.12.2021	al 13.12.2021	al 31.12.2020	2021/20	2021/20
Roma	46.035	30.771	11.502	1.101	872	4.516	3.486	6.160	24,98%	47.249	-1.214	-2,36%
Latina	2.825	1.826	852	163	53	209	209	423	30,15%	2.784	41	1,47%
Torino	2.540	1.240	225	1	159	90	77	0	8,86%	2.522	18	0,79%
Aosta	36	4	0	0	1	0	0	0	0,00%	44	-8	-18,18%
Milano	5.968	3.412	932	1	67	368	622	794	15,62%	6.690	-722	-10,79%
Brescia	1.633	621	135	3	40	66	193	216	8,27%	1.879	-246	-13,09%
Trento	117	14	6	0	22	2	11	0	5,12%	120	-3	-2,50%
Bolzano	296	86	14	3	27	9	21	0	4,73%	311	-15	-4,82%
Venezia	5.145	3.482	1.938	808	65	402	503	639	37,68%	5.477	-332	-6,06%
Trieste	193	19	12	6	29	0	13	0	6,22%	157	36	22,93%
Genova	1.869	1.054	438	66	77	125	181	267	23,43%	2.131	-262	-12,29%
Bologna	2.154	1.012	109	1	52	21	172	21	5,06%	2.271	-117	-5,15%
Parma	560	176	12	0	11	0	11	0	2,14%	520	40	7,69%
Firenze	3.807	2.155	526	38	79	242	461	329	13,82%	4.259	-452	-10,61%
Perugia	1.365	290	40	1	35	24	51	15	2,93%	1.514	-139	-9,18%
Ancona	2.296	1.668	1.222	640	55	129	195	344	53,22%	2.488	-192	-7,71%
L'Aquila	1.488	999	357	1	106	232	389	0	23,99%	1.920	-432	-22,50%
Pescara	912	336	10	0	78	10	23	0	1,09%	787	125	15,88%
Campob.	790	337	30	4	13	7	25	7	3,79%	761	29	3,81%
Napoli	11.471	5.025	846	60	295	488	674	452	7,37%	13.357	-2.066	-15,47%
Salerno	4.629	2.964	1.219	31	131	461	546	415	26,33%	5.765	-1.136	-19,70%
Bari	3.141	1.640	372	8	64	124	399	310	11,84%	3.792	-651	-17,17%
Lecce	3.457	1.452	224	4	80	141	0	319	6,47%	3.332	125	3,75%
Potenza	544	77	12	7	39	3	32	0	2,20%	691	-147	-21,27%
Catanzaro	2.564	1.006	178	6	141	126	169	163	6,94%	2.476	134	5,41%
Reggio C.	1.187	412	69	3	73	21	146	53	5,81%	1.429	-124	-8,67%
Palermo	7.768	5.325	2.266	335	77	747	391	787	29,17%	8.686	-621	-7,15%
Catania	7.658	5.567	3.561	1427	259	1.584	1.492	1.170	46,50%	9.724	-1.602	-16,47%
Cagliari	2.333	1.298	310	11	53	199	187	300	13,28%	2.297	2	0,87%
Tot.TAR	124.781	74.268	27.417	4.729	3.053	10.346	10.679	13.184	21,97%	135.433	-10.604	-7,83%
Cons. St.	21.871	11.569	3.472	66	330	1.004	1.120	3.682	15,87%	22.688	-817	-3,60%
C.G.A.si	1.611	410	26	3	90	3	63	436	1,61%	1.465	146	9,96%
Tot. gen.	148.263	86.247	30.915	4.798	3.473	11.352	11.862	17.302	20,85%	159.586	-11.275	-7,65%

Prospetto ideato e redatto da Aniello Cerreto

Rassegna Massimario
Giurisprudenza
2021

CONTRATTI DELLA P.A.
Principio dell'invarianza della media
SEZ. III - sentenza 12 gennaio 2021, n. 27

L'iscrizione nel sistema AVCPass e l'indicazione del c.d. PassOE non sono richieste a pena di esclusione da alcuna norma di legge, né è consentito alla stazione appaltante imporre il possesso all'operatore economico partecipante alla gara a pena di esclusione; infatti il PassOE costituisce esclusivamente strumento di controllo del possesso dei requisiti autodichiarati dai concorrenti ed, in mancanza dell'esplicita previsione normativa della sua essenzialità, non si configura, sotto il profilo operativo e funzionale, come elemento essenziale incidente sulla par condicio dei concorrenti. L'art. 95, comma 15, del D.Lgs. n. 50 del 2016 e ss.mm. (sull'invarianza della media, secondo cui "Ogni variazione che intervenga, anche in conseguenza di una pronuncia giurisdizionale, successivamente alla fase di ammissione, regolarizzazione o esclusione delle offerte non rileva ai fini del calcolo di medie nella procedura, né per l'individuazione della soglia di anomalia delle offerte") ha lo scopo di sterilizzare l'alterazione della trasparenza e della correttezza del confronto concorrenziale, potenzialmente correlata alla partecipazione di fatto di un concorrente solo successivamente estromesso della gara e, in particolare, di scoraggiare la proposizione di iniziative giudiziarie strumentali, anche attraverso accordi tra imprese partecipanti, volte a condizionare l'esito di gara. Il principio generale dell'invarianza della media di cui all'art. 95 comma 15 del D.Lgs. n. 50 del 2016 e ss.mm. è destinato ad operare anche con riguardo alle procedure in cui si sia optato per l'inversione procedimentale di cui all'art. 133 comma 8 del D.Lgs. n. 50 del 2016 (reso applicabile anche nei settori ordinari sia sopra che sotto la soglia di rilievo comunitario in forza dell'art. 1, comma 3, della L. n. 55 del 2019). Non si rinvengono, infatti, nel funzionamento del predetto meccanismo di inversione, circostanze ostative all'operatività della regola dell'invarianza delle medie. Nelle gare di appalto, ai fini dell'individuazione del collegamento sostanziale tra imprese, comportante l'esclusione dalla gara ai sensi dell'art. 80, comma 5, lett. m), d.lgs. n. 50/2016, i relativi indizi devono essere valutati nel loro insieme per riscontrare requisiti di gravità, precisione e concordanza idonei a legittimare la sanzione; la valutazione operata dalla Stazione appaltante circa l'unicità del centro decisionale postula semplicemente l'astratta idoneità della situazione a determinare un concordamento delle offerte, non essendo necessario neanche che l'alterazione del confronto concorrenziale si sia effettivamente realizzata nel caso concreto, essendo quella delineata dal legislatore una fattispecie di pericolo.

DEMANIO E PATRIMONIO
Proroghe ventennali delle concessioni demaniali
SEZ. I - sentenza 15 gennaio 2021, n. 72

È illegittimo il provvedimento con il quale un Comune ha rigettato una istanza avanzata dal titolare di una concessione demaniale marittima, per ottenere la proroga automatica della stessa, sino al 31 dicembre 2033, ex art. 1, co. 682 L. n. 145/2018, ed ha svolto formale interpello al concessionario al fine di conoscere se lo stesso intenda avvalersi della facoltà di prosecuzione dell'attività ex art. 182 del D.L. 34/2020 convertito con L. 77/2020, con contestuale pagamento del canone per l'anno 2021 ovvero, in via alternativa, di non avvalersi di tale facoltà e di accettare una proroga tecnica della concessione per la durata di anni tre; detto provvedimento, infatti, viola la L. n. 145/2018, che rappresenta l'unica normativa che possa applicarsi nella specie, attesa la prevalenza della legge nazionale sulla norma unionale non immediatamente applicabile.

CONTRATTI DELLA P.A.
Principio di eterointegrazione del bando
SEZ. II - sentenza 22 gennaio 2021, n. 113

I principi di trasparenza e di parità di trattamento che disciplinano tutte le procedure di aggiudicazione di appalti pubblici richiedono che le condizioni sostanziali e procedurali relative alla partecipazione ad un appalto siano chiaramente definite in anticipo e rese pubbliche, in particolare gli obblighi a carico degli offerenti, affinché questi ultimi possano conoscere esattamente i vincoli procedurali ed essere assicurati del fatto che gli stessi requisiti valgono per tutti i concorrenti (1). Onde, in mancanza di apposito richiamo da parte della *lex specialis*, non è possibile fare applicazione delle norme contenute nella legge di riferimento. E' legittima una gara di appalto nel corso della quale non sia stato applicato l'art. 1 d.l. n. 76/2020, convertito con l. n. 120/2020, che prevede una causa di esclusione automatica dalla gara delle offerte anomale (stabilendo che: "Nel caso di aggiudicazione al prezzo più basso, le stazioni appaltanti procedono all'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia individuata ai sensi dell'articolo 97, commi 2, 2bis e 2ter del D. lgs. n. 50 del 2016, anche qualora il numero delle offerte ammesse sia pari o superiore a cinque") ove nessun automatismo sia stato previsto dalla *lex specialis*. Non può infatti esigersi dall'impresa partecipante ad una gara un grado di conoscenza della normativa di riferimento, anche quando la stessa non sia stata previamente richiamata nel bando di gara.

CONTRATTI DELLA P.A.
Principio di rotazione delle imprese
SEZ. II - sentenza 4 febbraio 2021, n. 193

Il principio di rotazione previsto dall'art. 36, comma 1, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 per gli appalti sotto soglia costituisce necessario contrappeso alla notevole discrezionalità riconosciuta all'amministrazione nel decidere gli operatori economici da invitare in caso di procedura negoziata; esso ha infatti l'obiettivo di evitare la formazione di rendite di posizione e persegue l'effettiva concorrenza, poiché consente la turnazione tra i diversi operatori nella realizzazione del servizio, consentendo all'amministrazione di cambiare per ottenere un miglior servizio.

La necessità del rispetto del principio della rotazione sussiste già nella fase dell'invito degli operatori alla procedura di gara; lo scopo, infatti, è quello di evitare che il gestore uscente, forte della conoscenza della strutturazione del servizio da espletare acquisita nella precedente gestione, possa agevolmente prevalere sugli altri operatori economici pur se anch'essi chiamati dalla stazione appaltante a presentare offerta e, così, posti in competizione tra loro.

È illegittima una gara di appalto sotto soglia nel caso in cui risulti la violazione del principio di rotazione sancito dall'art. 36 d.lgs. n. 50/16, per il fatto che l'appalto è stato aggiudicato sostanzialmente alla stessa ditta uscente, con cui l'aggiudicataria presenta forti collegamenti sostanziali, tali da prefigurare un unico centro di interesse (nella specie sia la ditta aggiudicataria che quella uscente risultavano avere lo stesso indirizzo e recapito telefonico; inoltre, i legali rappresentanti dell'affidatario uscente e di quello entrante erano persone coniugate tra loro, nonché conviventi residenti in un unico luogo; tali elementi, secondo la sentenza in rassegna, erano tali da far configurare un unico centro decisionale).

AMBIENTE
Chiusura ex ILVA
SEZ. I - sentenza 13 febbraio 2021, n. 249

È legittima l'ordinanza contingibile e urgente del Sindaco di Taranto n. 15 del 27 febbraio 2020, avente ad oggetto "Rischio sanitario derivante dalla produzione dello stabilimento siderurgico ex ILVA – Arcelor Mittal di Taranto – emissioni in atmosfera dovute ad anomalie impiantistiche – ordinanza di eliminazione del rischio e, in via conseguente, di sospensione delle attività", con cui si dispone che la società che gestisce l'impianto siderurgico provveda entro 30 giorni alla individuazione delle criticità ivi indicate ed alla loro eliminazione, prescrivendosi – in difetto – che entro i successivi 30 giorni si proceda – laddove necessario – alla sospensione delle attività ricollegabili agli impianti asseritamente fonte delle immissioni e del conseguente rischio sanitario per la popolazione, con i tempi tecnici necessari a garantirne la sicurezza.

Nel caso di impugnativa in s.g. avverso l'ordinanza contingibile e urgente del Sindaco di Taranto n. 15 del 27 febbraio 2020, avente ad oggetto "Rischio sanitario derivante dalla produzione dello stabilimento siderurgico ex ILVA – Arcelor Mittal di Taranto –

emissioni in atmosfera dovute ad anomalie impiantistiche – ordinanza di eliminazione del rischio e, in via conseguente, di sospensione delle attività”, sussiste il difetto di legittimazione passiva del Ministero dell’Interno e dalla Prefettura di Taranto a mezzo dell’Avvocatura dello Stato, in quanto dette Pubbliche Amministrazioni – a prescindere dalla riconducibilità del potere contingibile esercitato dal Sindaco di Taranto all’art. 50 ovvero all’art. 54 T.U.E.L. – risultano del tutto estranee rispetto alla vicenda in questione; ne va disposta pertanto l’estromissione del giudizio. Sussiste invece la legittimazione nello stesso giudizio di Codacons, attesa la coerenza della controversia rispetto alle finalità statutarie (art. 2 dello Statuto) e trattandosi di associazione ambientalista riconosciuta; deve dunque ritenersi ammissibile l’intervento ad opponendum.

EDILIZIA E URBANISTICA

Costruzione abusiva: conseguenze in genere

Sez. III, 05/02/2015, n.480

In presenza di manufatti abusivi non sanati né condonati, gli interventi ulteriori ripetono le caratteristiche di illegittimità dell’opera principale alla quale ineriscono strutturalmente”, sicché non può ammettersi “la prosecuzione dei lavori abusivi a completamento di opere che, fino al momento di eventuali sanatorie, devono ritenersi comunque abusive”.

CONTRATTI DELLA P.A.

Diniego di aggiudicazione (per inidoneità tecnica)

SEZ. III - sentenza 22 febbraio 2021, n. 311

È legittima la richiesta con la quale il RUP, nel corso delle operazioni di gara, avente ad oggetto un appalto di servizi, avendo rilevato che, con riferimento ad uno specifico criterio di valutazione delle offerte, l’unico concorrente ha ottenuto un punteggio reale pari a zero, ha invitato la Commissione giudicatrice ad effettuare una nuova valutazione dell’offerta, al fine di verificare se la stessa possa ritenersi effettivamente idonea ed adeguata, in conformità al regolamento riportato nella lettera di invito; infatti, ai sensi dell’art. 31, comma 3, d.lgs. n. 50 del 2016, il RUP riveste un ruolo centrale, di ausilio istruttorio e non solo, e, pertanto, può compiere non soltanto operazioni di carattere materiale, ma anche attività giuridica esternata in veri e propri atti. È legittimo il diniego di aggiudicazione di un appalto di servizi di ingegneria, progettazione e direzione lavori, relativi ad un intervento di riqualificazione urbana del centro storico e misure di inclusione sociale, sostegno e lotta alla povertà, disposto senza accordare al concorrente interessato il c.d. soccorso istruttorio, che sia motivato con riferimento alla inidoneità tecnica dell’offerta e, in particolare, con riguardo alla valutazione sostanzialmente negativa espressa dalla Commissione di gara, secondo cui nell’offerta non è stato presentato e/o documentato alcun servizio, ritenuto significativo sotto il profilo dell’esperienza, e attribuito, quindi, un punteggio pari a zero, in ordine al criterio “professionalità e adeguatezza dell’offerta”, a nulla rilevando che, in gara, sia stata presentata una unica offerta; in tal caso, infatti,

il concorrente ha ommesso di allegare gli elementi necessari per la valutazione dell'offerta tecnica e, pertanto, della sua idoneità e qualificazione professionale (in assenza della produzione dei documenti richiesti a comprova dei servizi espletati).

DEMANIO E PATRIMONIO
Strade pubbliche e private
SEZ. III - sentenza 22 aprile 2021, n. 569

È legittima una ordinanza dirigenziale comunale, con la quale è stata definitivamente disposta la destinazione di una via cittadina ad uso pubblico, e non ad uso esclusivo dei proprietari dei fondi vicinali, ed è stato contestualmente istituito il divieto di fermata su ambo i lati della carreggiata, nel caso in cui, ancorché una particella dell'area interessata risulti essere ancora di proprietà privata, la suddetta via risulti da tempo inserita nella toponomastica cittadina, sia servita da pubblica illuminazione, dotata di numeri civici e, soprattutto, non sia cieca/priva di sbocchi e non serva la sola abitazione della parte privata, ma funga da collegamento con altre strade di natura certamente pubblica.

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA
Proroga automatica di una concessione demaniale
SEZ. I - sentenza 7 giugno 2021, n. 881

È inammissibile un ricorso giurisdizionale, proposto da un imprenditore operante nel settore, tendente ad ottenere l'annullamento in s.g. del provvedimento con il quale un Comune, in applicazione dell'art. 1, commi 682 e 683 della L. 145/2018, ha disposto la proroga automatica, sino al 31 dicembre 2033, di una concessione demaniale marittima; infatti, mentre l'atto con cui un Dirigente comunale esprime un diniego in ordine alla suddetta proroga ex lege ha evidente natura provvedimentale in quanto espressione di volontà negoziale volta a impedire l'effetto proroga normativamente previsto, incidendo in tal modo sull'assetto degli interessi, l'atto con cui il Comune abbia recepito la suddetta proroga, disposta direttamente dalla legge, in via automatica, non ha natura di provvedimento, poiché privo di contenuto volontaristico o negoziale, trattandosi di mero atto ricognitivo o di presa d'atto della proroga disposta in via automatica direttamente dalla legge. In quanto tale, l'atto impugnato non risulta di per sé lesivo, in quanto la lesione si riconnette, appunto, direttamente alla norma di legge di cui all'art. 1 commi 682 e 683 della legge citata.

SEZ. II - decreto 5 agosto 2021, n. 480
Sospensione dalla professione per mancata vaccinazione

Appare legittima – e, pertanto, non può essere accolta la domanda di sospensione degli effetti avanzata in s.g. – la delibera con la quale l'Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri della Provincia ha disposto la sospensione dell'esercizio professionale di un sanitario, che sia motivata con riferimento al fatto che l'interessato si è

ingiustificatamente rifiutato di vaccinarsi contro il Covid-19.

Nel giudizio di bilanciamento dei contrapposti interessi – la posizione della ricorrente e il diritto dell'individuo, sotto i vari profili evidenziati, debbono ritenersi decisamente recessivi rispetto all'interesse pubblico sotteso alla normativa di cui trattasi, nel contesto emergenziale legato al rischio di diffusione della pandemia da COVID-19, che deve costituire il parametro di lettura della normativa medesima.

CONCORSO

Equipollenza dei titoli di studio nei concorsi

TAR PUGLIA - LECCE SEZ. III - sentenza 11 agosto 2021, n. 1264

È legittimo il provvedimento con il quale un Comune ha escluso un candidato da un pubblico concorso, che sia motivato con riferimento al fatto che, mentre il bando di concorso prescrive, ai fini della partecipazione, il possesso del diploma di laurea in Ingegneria o Architettura, il candidato interessato è stato escluso perché in possesso del diploma di laurea in Scienze geotopografiche, estimative, territoriali ed edilizie; trattasi, infatti, titoli di studio "legalmente" non equipollenti, come verificato e attestato dal M.I.U.R. in sede di verifica del titolo di studio dichiarato dal medesimo concorrente.

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

Giurisdizione

Riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo

Ricorre la giurisdizione del giudice amministrativo con riferimento alla sospensione dall'esercizio della professione, per difetto di presupposto ex lege - art. 4, comma 1, D.L. n. 44/2021 - essendo tale sospensione del tutto atipica ed estranea a finalità disciplinari o sanzionatorie.

IMPIEGO PUBBLICO

Sospensione cautelare per mancata vaccinazione

SEZ. II – ordinanza 15 settembre 2021, n.542

Gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sono obbligati a sottoporsi a vaccinazione gratuita per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV. La vaccinazione costituisce requisito essenziale per l'esercizio della professione e per lo svolgimento delle prestazioni lavorative rese dai soggetti obbligati. L'art. 4 del D.L. n. 44 del 2021 prevede comunque un meccanismo di esenzione dall'obbligo vaccinale, per i casi di "accertato pericolo per la salute, in relazione a specifiche condizioni cliniche documentate, attestate dal medico di medicina generale", e che la sospensione, anche nelle ipotesi di permanente e ingiustificato inadempimento, ha natura temporanea, estendendosi "fino al completamento del piano vaccinale nazionale e comunque non oltre il 31 dicembre 2021". Le conseguenze negative derivanti dall'inadempimento dell'obbligo vaccinale sono scongiurate in caso di accertata impos-

sibilità di sottoporsi al vaccino e, in ogni caso, temporalmente predeterminate. L'art. 4, c. 10 del D.L. n. 44/2021 riserva l'adibizione d'ufficio ad altre e diverse mansioni solo all'ipotesi di soggetto per il quale sia stata dichiarata ed accertata l'esenzione o il differimento della vaccinazione. Pertanto, nel caso di specie, deve essere respinta l'istanza di sospensione della delibera che, in applicazione dell'art. 4, D.L. 1°(gradi) aprile 2021, n. 44, ha disposto la sospensione dall'esercizio della professione del sanitario che non ha effettuato il vaccino per il Covid-19 considerato che il dipendente(medico di medicina generale) ha viceversa tenuto una condotta dilatoria e certamente non collaborativa, tale da precludere all'amministrazione la possibilità di accertare eventuali situazioni non compatibili con l'obbligo vaccinale.

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

Sez. III, 18/06/2021, n. 939

Obbligo dell'Amministrazione di uniformarsi al giudicato

Il decreto di liquidazione del compenso del consulente tecnico disposto dal Giudice e non opposto, ha valenza di giudicato e come tale può essere oggetto del giudizio di ottemperanza ed in caso di sussistenza di tutti i presupposti, l'amministrazione deve essere condannata all'esatto adempimento del titolo azionato.

EDILIZIA E URBANISTICA

Sez. I, 15/06/2021, n. 929

I Comuni, nell'esercizio dei loro poteri di pianificazione territoriale, possono raccordare le esigenze urbanistiche con quelle di minimizzazione dell'impatto elettromagnetico prevedendo con regolamento anche limiti di carattere generale all'installazione degli impianti, purché sia comunque garantita una possibile localizzazione alternativa degli stessi, in modo da rendere possibile la copertura di rete del territorio nazionale.

EDILIZIA E URBANISTICA

Sez. I, 15/06/2021, n. 929

Il regolamento comunale, disciplinare il corretto insediamento nel territorio delle infrastrutture di reti pubbliche di comunicazioni, può contenere regole a tutela di particolari zone e beni di pregio paesaggistico o ambientale o storico artistico, o anche per la protezione dall'esposizione ai campi elettromagnetici di zone sensibili quali scuole o ospedali ma non può imporre limiti generalizzati all'installazione degli impianti se tali limiti sono incompatibili con l'interesse pubblico alla copertura di rete nel territorio nazionale.

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

Ricorso per revocazione

Sez. I, 15/06/2021, n. 927

L'impossibilità alla produzione in giudizio di un documento, rilevante ai fini del giudizio per revocazione, deve essere dovuta a causa di forza maggiore o del fatto dell'avversario, circostanze che vanno dimostrate, nel rispetto del principio dell'onere della prova ex art. 2697 cod. civ., dal ricorrente in revocazione il quale, in particolare, deve fornire la prova di non aver conosciuto del documento in tempo per produrlo in giudizio nonché, acquisita la conoscenza, di aver fatto tutto il possibile per poterne avere la disponibilità al fine del suo tempestivo deposito in giudizio e di non esserci riuscito. Ai sensi dell'art. 106 del D.Lgs. n. 104/2010 e dell'art. 395, comma 1, n. 3, c.p.c., è ammessa la revocazione straordinaria se dopo la sentenza sono stati trovati uno o più documenti decisivi che la parte non aveva potuto produrre in giudizio per causa di forza maggiore o per fatto dell'avversario. Per documento 'decisivo' si intende quello che dia la prova di fatti che, se il giudice avesse potuto conoscere al momento della sua decisione, avrebbero portato ad un diverso convincimento; il documento sopravvenuto, in sostanza, deve essere idoneo a fondare una diversa decisione.

Sez. III, 14/06/2021, n. 924

CIRCOLAZIONE STRADALE

Nel rilasciare le autorizzazioni o le concessioni relative al suolo pubblico stradale, l'amministrazione comunale è dotata di un amplissimo potere discrezionale che va coordinato necessariamente con le funzioni sue proprie, relative, tanto alla sicurezza della circolazione, quanto al rispetto delle norme del Codice della Strada con la conseguenza che la previsione del regolamento comunale di non ritenere ammissibili istanze tese a sanare abusi o difformità di de hors collocati su suolo pubblico dinanzi ad un'attività commerciale, risulta del tutto proporzionale e legittima, in quanto evidentemente tesa a effettuare un incisivo controllo del territorio dissuadendo dal realizzare opere non previamente autorizzate sul detto suolo pubblico.

Sez. I, 14/06/2021, n. 922

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

Responsabilità

Affinché nasca la responsabilità dell'amministrazione non è sufficiente che il privato dimostri la propria buona fede soggettiva ovvero che egli abbia maturato un affidamento incolpevole circa l'esistenza di un presupposto su cui ha fondato la scelta di compiere conseguenti attività economicamente onerose, ma occorrono gli ulteriori seguenti presupposti: che l'affidamento incolpevole risulti leso da una condotta che, valutata nel suo complesso, e a prescindere dall'indagine sulla legittimità dei singoli provvedimenti, risulti oggettivamente contraria ai doveri di correttezza e di lealtà;

che tale oggettiva violazione dei doveri di correttezza sia anche soggettivamente imputabile all'amministrazione, in termini di colpa o dolo; che il privato provi sia il danno-evento (la lesione della libertà di autodeterminazione negoziale), sia il danno-conseguenza (le perdite economiche subite a causa delle scelte negoziali illecitamente condizionate), sia i relativi rapporti di causalità fra tali danni e la condotta scorretta che si imputa all'amministrazione.

Sez. I, 11/06/2021, n. 902
EDILIZIA E URBANISTICA
Concessione edilizia, in genere

In materia urbanistica gli interventi consistenti nella installazione di tettoie o di altre strutture analoghe che siano comunque apposte a parti di preesistenti edifici come strutture accessorie di protezione o di riparo di spazi liberi, cioè non compresi entro coperture volumetriche previste in un progetto assentito, possono ritenersi sottratti al regime della concessione edilizia soltanto ove la loro conformazione e le loro ridotte dimensioni rendono evidente e riconoscibile la loro finalità di arredo o di riparo e protezione (anche da agenti atmosferici) dell'immobile cui accedono; tali strutture non possono viceversa ritenersi installabili senza permesso di costruire allorché le loro dimensioni sono di entità tale da arrecare una visibile alterazione all'edificio o alle parti dello stesso su cui vengono inserite.

Sez. I, 31/05/2021, n. 829
AMMINISTRAZIONE PUBBLICA
Responsabilità

La regola della non risarcibilità dei danni evitabili con l'impugnazione del provvedimento e con la diligente utilizzazione degli altri strumenti di tutela previsti dall'ordinamento, oggi sancita dall'art. 30, comma 3, D.Lgs. n. 104/2010, deve ritenersi ricognitiva di principi già evincibili alla stregua di un'interpretazione evolutiva dell'art. 1227, comma 2, c.c. Pertanto l'omessa attivazione degli strumenti di tutela costituisce, nel quadro del comportamento complessivo delle parti, dato valutabile alla stregua del canone di buona fede e del principio di solidarietà, ai fini dell'esclusione o della mitigazione del danno evitabile con l'ordinaria diligenza e perciò un fatto da considerare in sede di merito, ai fini del giudizio sulla sussistenza e consistenza del pregiudizio risarcibile.

SEZ. II - sentenza 22 novembre 2021, n. 1698

Giustizia amministrativa – Risarcimento del danno – Da mancata assunzione alle dipendenze della P.A. – Domanda – Avanzata dal primo classificato nella graduatoria di una procedura di valutazione comparativa per un posto di ricercatore universitario a tempo determinato – Ove siano sopravvenute obiettive circostanze preclusive della possibilità per l'interessato di conseguire il bene della vita oggetto di pretesa.

Non può essere accolta la domanda di risarcimento del danno, da mancata assunzione alle dipendenze della P.A., avanzata da un candidato che, a seguito di un contenzioso conclusosi vittoriosamente, relativo ad una procedura comparativa per un posto di ricercatore universitario a tempo determinato, è risultato primo classificato in graduatoria, ove: 1) con la domanda risarcitoria, l'interessato abbia fatto valere non tanto la illegittimità degli atti della procedura comparativa, quanto, piuttosto, il comportamento, correlato all'esercizio del potere, tenuto dalla P.A. che, pur avendo proclamato vincitore, non lo ha assunto in servizio nella qualifica di ricercatore universitario; b) non sia intervenuto alcun provvedimento cautelare favorevole all'asserito danneggiato nel corso del contenzioso dallo stesso instaurato avverso la prima formulazione della graduatoria concorsuale; c) medio tempore, siano, invece, sopravvenute obiettive circostanze preclusive della possibilità per l'interessato di conseguire il bene della vita oggetto di pretesa risarcitoria e, in particolare, le risorse pubbliche specificamente destinate a retribuire il vincitore della procedura selettiva, siano state già impiegate per retribuire altro candidato che ha utilmente svolto l'attività professionale, valutata positivamente dal competente organo valutatore a livello di risultati della ricerca, con progetto da ritenere concluso.

SEZ. I - sentenza 15 novembre 2021, n. 1631.

Ambiente – Siti inquinati – Ordine di bonifica – Nel caso in cui sia stato adottato dal Dirigente piuttosto che dal Sindaco – Illegittimità per difetto di competenza.

È illegittima, per difetto di competenza, una ordinanza con la quale il Comune ha invitato AQP spa a provvedere alla bonifica di un sito inquinato, e, in particolare, a provvedere alla pulizia dei terreni sui quali la medesima società ha segnalato la presenza di rifiuti abbandonati, mediante rimozione, recupero e smaltimento dei rifiuti ivi abbandonati, con ripristino dello stato dei luoghi, nel caso in cui sia stata adottata dal Dirigente; trattasi, infatti, di potestà riservata espressamente al Sindaco dall'art. 192, comma 3, del D. Lgs. n. 152 del 2006; con la conseguenza che la suddetta ordinanza dirigenziale è viziata per incompetenza, in quanto l'art. 192, comma 3, del D. Lgs. n. 152 del 2006, norma speciale sopravvenuta rispetto all'art. 107, comma 5, del D. Lgs. n. 267 del 2000, prevale su quest'ultima.

SEZ. II - sentenza 10 novembre 2021, n. 1611.

Atto amministrativo – Diritto di accesso – Nei confronti degli atti relativi all'acquisizione di una strada al patrimonio comunale – Da parte del proprietario di un'abitazione insistente su un terreno che si affaccia sulla strada stessa.

Sussiste il diritto del proprietario di un'abitazione insistente su un terreno che si affaccia su una strada formalmente non appartenente al patrimonio dell'Ente locale, di accedere agli atti relativi all'acquisizione della medesima strada al patrimonio comunale, ove l'istanza ostensiva sia fondata sulla necessità di conoscere il regime giuridico del tratto stradale, onde ottenere dal relativo proprietario, l'autorizzazione al passaggio per l'allaccio dell'immobile di proprietà alla rete idrico/fognante urba-

na; infatti, alla luce della portata onnicomprensiva dell'art. 22, comma 1, lett. d), L. n. 241/1990, si intende per documento amministrativo ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale; sussiste inoltre tutto l'interesse dell'istante all'accesso, quale vicino che necessita di procedere all'allaccio del proprio immobile alla fognatura comunale.

SEZ. III - ordinanza 4 novembre 2021.

Comune e Provincia – Giunta comunale – Deliberazioni – Scelta dell'Ente locale di destinare uno o più avvocati dipendenti a servizi e/o settori diversi della P.A.

Appare illegittima, per difetto di istruttoria e di motivazione, una deliberazione con la quale la Giunta comunale ha incaricato il Dirigente della Direzione Affari Generali dell'Ente, di valutare la destinazione di uno o più avvocati dipendenti in servizio presso l'Avvocatura comunale, ad altri e diversi settori della P.A. (nella specie, si trattava dei settori svolgenti attività precontenziose connesse alla riscossione, anche coattiva, delle entrate comunali) e, contestualmente, di esternalizzare una o più branche del servizio legale e contenzioso, nel caso in cui, preventivamente, siano stati del tutto obliterati, nell'esercizio del potere organizzativo (per quanto discrezionale) in esame: a) la previa valutazione analitica del contenzioso esistente presso le diverse Autorità giurisdizionali e di quello prevedibile statisticamente (in aumento o in flessione); b) l'accertamento dei carichi di lavoro esistenti (allo stato) e presumibili in capo ai legali interni; c) la possibilità per gli stessi di fare fronte al predetto contenzioso assumendo la relativa difesa dell'Ente; d) la successiva valutazione, dopo i precedenti step, delle possibili e alternative diverse soluzioni (maggiormente favorevoli per l'Ente in termini di efficacia, economicità, rispetto e valorizzazione delle professionalità esistenti all'interno dell'Ente, anche al fine di evitare spese inutili e foriere di possibili danni erariali) per il raggiungimento degli obiettivi prefissati (con valutazione di eventuali nuove assunzioni o di convenzioni con sostituti d'udienza); e) la comparazione, in termini di costi e benefici, delle alternative esistenti con la proposizione delle soluzioni maggiormente soddisfacenti nei termini predetti; in tal caso, infatti, la suddetta deliberazione deve ritenersi adottata in violazione ai canoni di economicità, efficacia e proporzionalità dell'agere amministrativo.

L'Avvocatura comunale, ad altri e diversi settori della P.A. (nella specie, si trattava dei settori svolgenti attività precontenziose connesse alla riscossione, anche coattiva, delle entrate comunali) e, contestualmente, di esternalizzare una o più branche del servizio legale e contenzioso, nel caso in cui, preventivamente, siano stati del tutto obliterati, nell'esercizio del potere organizzativo (per quanto discrezionale) in esame: a) la previa valutazione analitica del contenzioso esistente presso le diverse Autorità giurisdizionali e di quello prevedibile statisticamente (in aumento o in flessione); b) l'accertamento dei carichi di lavoro esistenti (allo stato) e presumibili

in capo ai legali interni; c) la possibilità per gli stessi di fare fronte al predetto contenzioso assumendo la relativa difesa dell'Ente; d) la successiva valutazione, dopo i precedenti step, delle possibili e alternative diverse soluzioni (maggiormente favorevoli per l'Ente in termini di efficacia, economicità, rispetto e valorizzazione delle professionalità esistenti all'interno dell'Ente, anche al fine di evitare spese inutili e foriere di possibili danni erariali) per il raggiungimento degli obiettivi prefissati (con valutazione di eventuali nuove assunzioni o di convenzioni con sostituti d'udienza); e) la comparazione, in termini di costi e benefici, delle alternative esistenti con la proposizione delle soluzioni maggiormente soddisfacenti nei termini predetti; in tal caso, infatti, la suddetta deliberazione deve ritenersi adottata in violazione ai canoni di economicità, efficacia e proporzionalità dell'agere amministrativo.

SEZ. III - sentenza 14 dicembre 2021, n. 1821.

Contratti della P.A. – Gara – Requisiti di qualificazione – Attestazione SOA.

Nel sistema del D.Lgs. n. 50 del 2016 l'attestazione SOA concerne il possesso dei soli requisiti di qualificazione del concorrente e non anche dei requisiti generali di cui all'art. 80 del D. Lgs. n. 50 del 2016. E, infatti, è lo stesso par. 6 delle Linee Guida A.N.A.C. n. 6 a prevedere che l'accertamento condotto dagli organismi di attestazione mediante consultazione del casellario informatico ha luogo solo "ai fini delle valutazioni di competenza ai sensi dell'art. 84, comma 4, lett. a) del codice" e, quindi, unicamente rispetto alla "assenza dei motivi di esclusione di cui all'articolo 80 che costituisce presupposto ai fini della qualificazione". La verifica degli altri requisiti generali ex art. 80 del D.Lgs. n. 50 del 2016 non incidenti sulla qualificazione spetta, per converso, alla sola Stazione Appaltante. A quest'ultima rimane, del resto, riservata, in generale, per insegnamento consolidato, "un'autonoma sfera di discrezionalità nel valutare i fatti che possono minare l'affidabilità degli operatori economici partecipanti alla gara, senza che possa assumere rilievo determinante la circostanza che quei medesimi fatti siano stati considerati giusta causa di esclusione da parte di un'altra stazione appaltante o finanche dal Giudice.

LECCE SEZ. II - sentenza 20 dicembre 2021.

Contratti della P.A. – Gara – Commissione giudicatrice – Composizione – Contestazione della legittimità – Per avere il Presidente svolto funzioni di progettista relativamente all'appalto da aggiudicare.

È irricevibile per tardività, il motivo di un ricorso giurisdizionale proposto avverso l'aggiudicazione definitiva di una gara di appalto, con il quale è stata contestata la legittimità della composizione della commissione di gara, per avere il Presidente della medesima Commissione svolto funzioni di progettista relativamente all'appalto in esame, nel caso in cui il ricorrente non abbia in concreto prospettato alcun legame tra tale denunciato aspetto e la valutazione di merito operata dall'Amministrazione; in tal caso, infatti, il vizio di composizione del seggio di gara, deve essere denunciato al momento della pubblicazione del bando, essendo quello il momento in cui un ope-

ratore esperto e qualificato – quale deve intendersi qualsivoglia partecipante ad una gara pubblica – è in grado di accorgersi, con l'ordinaria diligenza, del vizio di composizione della Commissione aggiudicatrice; il non averlo fatto tempestivamente rende allora tardiva la relativa doglianza, che va dunque dichiarata irricevibile. Per condivisa giurisprudenza amministrativa: "La contestazione della legittimità della composizione della Commissione giudicatrice deve essere proposta tempestivamente, non attendendo gli esiti della gara a meno che parte ricorrente non individui un legame tra la denunciata incompetenza e gli esiti valutativi in relazione alla propria offerta. Nel caso di specie, la parte ricorrente si duole tout court dell'illegittima composizione della Commissione aggiudicatrice, senza prospettare alcun legame tra tale denunciato aspetto e la valutazione di merito operata dall'Amministrazione. Per tale ragione, il relativo vizio andava denunciato al momento della pubblicazione del bando di gara, essendo quello il momento in cui un operatore esperto e qualificato – quale deve intendersi qualsivoglia partecipante ad una gara pubblica – è in grado di accorgersi, con l'ordinaria diligenza, del vizio di composizione della Commissione aggiudicatrice.

INDICE

1. SALUTI E RINGRAZIAMENTI	7
2. INTRODUZIONE	9
3. IL PERSONALE AMMINISTRATIVO NELL'ANNO 2021	11
4. IL PERSONALE DI MAGISTRATURA NELL'ANNO 2021	13
5. LOGISTICA DELL'UFFICIO	15
6. ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE NELL'ANNO 2021	17
7. CONSIDERAZIONI GENERALI SULL'ANDAMENTO DEL CONTENZIOSO NELL'ANNO 2021	19
8. LE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE. LE INTERDITTIVE ANTIMAFIA	23
9. AMBIENTE, INQUINAMENTO E DIRITTI FONDAMENTALI. IL CASO EX ILVA	27
10. QUESTIONE NO VAX	31
11. PAESAGGIO, COSTE E PIANIFICAZIONE COSTIERA	35
12. CONCESSIONI BALNEARI E DIRETTIVA BOLKESTEIN. LA NOSTRA GIURISPRUDENZA.	37
13. L. 145/18 E DIRETTIVA BOLKESTEIN. L'ADUNANZA PLENARIA 18/2021.	43
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	47
DATI STATISTICI	51
RASSEGNA MASSIMARIO GIURISPRUDENZA 2021	73

