



*TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER LA SARDEGNA*

Inaugurazione Anno Giudiziario 2020

Relazione del Presidente Dante D'Alessio

Cagliari, 21 febbraio 2020

1. Introduzione e saluti

Ringrazio e saluto tutte le Autorità politiche, civili, militari e religiose, che onorano con la loro presenza la cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2020 del Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna.

Un cordiale saluto rivolgo ai colleghi della Magistratura ordinaria, civile e penale, della Magistratura contabile e di quella tributaria, nonché ai rappresentanti dell'Avvocatura dello Stato e delle altre Avvocature pubbliche, ai Presidenti degli Ordini degli Avvocati, ai rappresentanti delle Associazioni degli avvocati, a tutti gli avvocati presenti e a tutti coloro che sono oggi intervenuti.

Saluto il consigliere Giovanni Ricchiuto, componente del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, il consigliere Ines Pisano, rappresentante del Segretariato Generale della Giustizia Amministrativa, e il consigliere Maria Stella Boscarino rappresentante dell'ANMA.

Un caro saluto va anche ai precedenti Presidenti del TAR della Sardegna. Saluto poi tutti i colleghi magistrati del TAR: Francesco Scano, Presidente della Seconda Sezione, Marco Lensi, Grazia Flaim, Tito Aru, Antonio Plaisant, Giorgio Manca e Gianluca Rovelli.

Saluto e ringrazio infine il Segretario Generale del TAR dott.ssa Anna Luisa Pisano e tutto il personale amministrativo che con il consueto grande impegno ha svolto le attività necessarie a far funzionare il TAR e ci ha permesso di poter svolgere al meglio il nostro servizio.

L'inaugurazione dell'anno giudiziario è il momento nel quale, in forma solenne, si dà inizio alle attività del nuovo anno ed è anche il momento in cui si fa un consuntivo dell'attività svolta nell'anno precedente sia attraverso un'analisi numerica e statistica delle decisioni e dei settori nei quali più si è sviluppata la domanda di giustizia, sia attraverso un'analisi giuridica delle decisioni adottate.

L'inaugurazione dell'anno giudiziario consente quindi di fare una riflessione su come qui in Sardegna è stata esercitata la funzione giurisdizionale, quale richiesta di giustizia è stata fatta dai cittadini e dalle imprese e talvolta dalla stessa pubblica amministrazione e quali sono state le risposte che il giudice amministrativo ha dato a tale richiesta di giustizia.

Lo scorso anno avevo ricordato quanto importante e delicata è la funzione che svolge il giudice amministrativo: una funzione che costituisce un riferimento per i cittadini e per le

imprese che sanno che c'è un luogo dove possono ricorrere quando ritengono di aver subito un'ingiustizia; il luogo della protezione dei diritti, anche di quelli fondamentali, e di tutela degli interessi "legittimi" dei singoli che si ritengono lesi dall'attività della pubblica amministrazione; il luogo della tutela delle pretese degli interessi sostanziali dei cittadini, delle imprese e delle associazioni che curano gli interessi diffusi.

Anche nel 2019 il TAR Sardegna ha svolto, con il massimo impegno e credo con buoni risultati, questa funzione. Sia quando ha dato risposte alla richiesta di giustizia che è stata fatta da un singolo cittadino che chiedeva di poter ottenere un posto di lavoro nella pubblica amministrazione o di poter concorrere all'assegnazione di un alloggio pubblico sia quando la richiesta è stata fatta da un singolo impiegato pubblico che chiedeva di poter ottenere poche migliaia di euro per una indennità di trasferimento della quale riteneva di avere diritto, sia quando ha affrontato questioni di rilevante impatto sociale, perché coinvolgenti un gran numero di persone o una ampia porzione del territorio sardo, come è accaduto per le vicende che hanno riguardato l'area militare di Salto di Quirra o lo stabilimento industriale della RVM, sia quando ha dovuto decidere su ricorsi sulle elezioni (che nel 2019 hanno riguardato la Regione Sardegna e il Comune di Cagliari) o su appalti di servizi o lavori pubblici, in molti casi per importi di diverse decine di milioni di euro, specie in materia di sanità pubblica.

Ad alcune di queste questioni farò cenno più avanti quando ricorderò alcune delle più rilevanti decisioni prese dal TAR nel corso del 2019. Prima volevo fare alcune considerazioni più generali.

2. Il giudice amministrativo nel tempo dell'immediatezza.

Mi riallaccio ad un tema al quale avevo già dedicato alcune righe, ma per altri profili, lo scorso anno quando, per ricordare l'evoluzione del processo amministrativo con la sua trasformazione in processo telematico, ho fatto cenno ad alcuni dei problemi legati alla rivoluzione tecnologica in corso.

Ho ricordato che l'uso della tecnologia e l'informatica hanno portato evidenti benefici in tanti ambiti e che lo stesso Processo Amministrativo, che è oramai interamente telematico (se non per lo svolgimento dell'udienza), ne è la prova.

Ma le nuove tecnologie, insieme ai tanti benefici hanno portato anche evidenti problemi sociali, legati alla sostituzione delle macchine all'uomo e alla scomparsa di molti lavori, alla crescente delocalizzazione delle attività materiali e poi anche di quelle intellettuali nei luoghi del mondo dove sono minori i costi e minori le tutele, ed ai crescenti enormi problemi di privacy, perché tutto quello che facciamo attraverso i nostri inseparabili strumenti tecnologici (dal telefono cellulare ai computer, dal navigatore satellitare alle nuove televisioni smart) è monitorato costantemente. E le nuove tecnologie hanno portato anche ad una grande accelerazione delle attività, anche di rilevanza giuridica, che la regolazione normativa e le attività amministrative seguono con un certo affanno. Lo scorso anno avevo già ricordato che anche tale accelerazione e il necessario sopravvenire di nuove regole rende complesso l'agire dell'Amministrazione.

Una volta si scrivevano le lettere in bella grafia e le si spediva portandole alla posta; e le lettere arrivavano dopo qualche giorno o qualche mese. Anche negli uffici pubblici una lettera poteva impiegare diversi giorni prima di arrivare da una scrivania ad un'altra ed anche in uno stesso edificio. Quando, oramai sono passati diversi anni, cominciai a lavorare scoprii che, con la posta pneumatica, le lettere andavano da un piano ad un altro di un ufficio in forma fisica inserite in minisiluri. Oggi è cambiato tutto. Ci siamo abituati alla velocità. Basta digitare le parole in un computer aggiungere, se necessario, una firma digitale, che dà la certezza della provenienza e della data della nostra firma, e premere un tasto, un pulsante, e con un clic la lettera arriva a destinazione in un secondo (o forse meno). Si è detto che il dito indice è il nuovo perno della comunicazione.

In pochi minuti oramai la gran parte dei consumatori che hanno una minima capacità di utilizzare gli strumenti informatici possono acquistare qualsiasi bene (anche un prodotto di nicchia e non di largo consumo) e possono vederselo recapitare a casa nella stessa giornata o comunque nelle 24 ore successive. E con un semplice clic sul computer, analisti specializzati possono fare transazioni finanziarie di valore incalcolabile che incidono su fortune personali o su quelle di milioni di persone.

Tutto viene comunicato in tempo reale attraverso e-mail, PEC, sms, tweet, WhatsApp, Instagram: siamo nel tempo dell'immediatezza.

Anche la pubblica amministrazione si è attrezzata per offrire informazioni e servizi ai cittadini e alle imprese in tempo reale o comunque in tempi rapidi (penso ad esempio al

rilascio in tempi rapidissimi di documenti di identità o di passaporti). E potrà utilizzare al meglio gli strumenti offerti dalle nuove tecnologie. Anche il Presidente del Consiglio di Stato, nella Relazione per l'Inaugurazione dell'anno giudiziario della Giustizia Amministrativa, ha ricordato che nei procedimenti amministrativi possono essere legittimamente utilizzati, con le necessarie cautele, l'intelligenza artificiale e gli algoritmi.

Purtroppo permangono invece aree di insopportabile lentezza in molti procedimenti amministrativi che durano mesi o anni quando solo in alcuni casi, come ad esempio per un atto di pianificazione del territorio, è la complessità della procedura a giustificare tempi tanto lunghi.

In un recente studio della Banca d'Italia su Capitale e Investimenti pubblici in Italia è stato evidenziato che i tempi per l'esecuzione di opere pubbliche sono in Italia più del triplo della media europea, con aggravii di costi che sono più che doppi. E' stato peraltro chiarito, in un altro studio recentemente pubblicato sul Sole 24, che, sui circa 250.000 appalti assegnati in un anno in Italia, una percentuale inferiore al 2% costituisce oggetto di un ricorso davanti al giudice amministrativo, con un impatto che, anche per la rapidità delle decisioni prese, come poi si dirà nel prosieguo, è spesso minimo sui tempi di definizione dei procedimenti.

Anche la giustizia amministrativa ha quindi cercato di essere in grado di seguire i tempi sempre più veloci delle nostre attività: il processo amministrativo telematico e le nuove regole processuali acceleratorie, che la giustizia amministrativa si è data oramai da alcuni anni, hanno reso la giustizia amministrativa una giustizia certamente celere. Certamente molto più celere che in passato soprattutto nelle materie che per legge hanno riti accelerati (appalti, ricorsi elettorali, silenzi, accessi agli atti).

Il processo telematico consente la proposizione dei ricorsi in tempi rapidi da qualsiasi luogo dove c'è un computer e una connessione ed offre al giudice (e agli stessi avvocati) gli strumenti per una più veloce conoscenza delle questioni e per l'adozione di decisioni più rapide. La telematica consente poi ai giudici, agli avvocati, alla pubblica amministrazione e a tutti i cittadini di avere a disposizione enormi banche dati, con i riferimenti normativi e le rassegne di giurisprudenza (anche gratuite, come quella della Giustizia Amministrativa), che offrono con immediatezza un quadro degli orientamenti che si sono formati e si formano sulle diverse questioni. Anche le nostre decisioni sono redatte su una piattaforma informatica e possono essere oggetto di confronto fra i magistrati, anche a distanza, prima della pubblicazione.

Ma occorre ancora migliorare per dare risposte (più) “immediate” di giustizia nei tempi che sono richiesti dalle nuove esigenze di celerità delle nostre attività, e pur tenendo conto dei tempi insopprimibili che sono necessari alle parti per esprimere tutte le loro richieste e al giudice per compiere tutti gli approfondimenti necessari e tutte le necessarie valutazioni che ogni questione richiede e per rendere pubbliche le sue decisioni in forma sufficientemente chiara e motivata.

Il TAR per la Sardegna anche nel 2019 ha cercato di dare, nei limiti delle risorse di cui dispone, risposte di giustizia rapide non solo per quei ricorsi che hanno per legge un percorso accelerato ma anche per quei ricorsi che occorreva decidere “subito” per la rilevanza degli interessi trattati o perché una decisione non immediata (nonostante una possibile misura cautelare) sarebbe stata comunque tardiva. E lo ha fatto con decisioni pronte e meditate prima nella fase cautelare e poi in quella di merito.

Nel corso del 2019, facendo applicazione di un criterio già seguito negli ultimi anni (come si evince dalla apposita tabella), proprio per rendere più immediato il servizio di giustizia nel TAR Sardegna sono state quindi trattate con sollecitudine moltissime questioni riguardanti ricorsi sollevati nello stesso 2019 o nel precedente anno 2018.

Dalle statistiche che abbiamo predisposto si rileva che oltre il 25% dei ricorsi proposti nel 2019 sono stati definiti nello stesso anno e che quasi il 65% dei ricorsi proposti nel 2018 sono stati definiti entro il 2019. Si tratti di tempi importanti e una volta inimmaginabili.

Più in generale si può osservare che solo un 30% dei ricorsi proposti negli ultimi anni non sono stati definiti in tempi rapidi.

Ma i tempi dovrebbero essere rapidi non solo per tutti quei ricorsi (che non sono pochi e investono tutte le questioni più importanti) che sono stati decisi in pochi mesi ma soprattutto per quell'altra parte dei ricorsi che sono stati presentati nel corso del 2019 e che troveranno tempi di definizione inevitabilmente più lunghi, dovendosi aggiungere agli altri ricorsi presentati negli anni precedenti che ancora non è stato possibile definire e per i quali la giustizia può ritenersi sufficientemente tempestiva solo nella immediata valutazione e definizione della eventuale domanda cautelare.

Le ragioni della mancata tempestività nella decisione di tali ricorsi è dovuta a quel “tesoretto” di ricorsi pendenti che il TAR Sardegna, come la gran parte dei TAR, si porta dietro da circa 30 anni; quando la richiesta di giustizia amministrativa è esplosa e il sistema della giustizia amministrativa non è stato in grado di soddisfare gran parte di tale domanda

(se non nella fase cautelare) non avendo né magistrati in numero sufficiente né personale amministrativo numericamente adeguato, né strutture né strumenti processuali adatti per risolvere quella gran massa di contenzioso.

Da diversi anni nel TAR Sardegna, come in gran parte delle altre sedi dei TAR, i numeri dei ricorsi definiti nell'anno superano i nuovi ricorsi e le pendenze diminuiscono. Ma solo quando sarà interamente eliminato quel "tesoretto" di ricorsi pendenti si potrà dare a tutti, in modo adeguato, una risposta di giustizia con quella immediatezza alla quale, come prima ho detto, occorre abituarsi e che in altri settori e per altri servizi è oramai essenziale.

Il TAR per la Sardegna è comunque riuscito anche per il 2019 a dare un taglio al numero dei ricorsi arretrati (a fine 2019 erano 2465).

Resta però da fare un ulteriore sforzo per decidere anche quei circa 2.400 ricorsi che ci impediscono di gestire solo il contenzioso nuovo e per poter dare sempre una risposta di giustizia immediata. Un risultato che sembrerebbe vicino, se si pensa che il TAR definisce in un anno più di 1.000 ricorsi, ma che con le forze ora disponibili, se non intervengono fatti nuovi, potrà essere raggiunto solo fra alcuni anni.

Ed è quindi purtroppo inevitabile che per una parte dei ricorsi che sono stati proposti nel 2019 (e per una parte dei ricorsi che sono stati proposti negli anni precedenti), riguardanti questioni che non sono ritenute di primario interesse (ma -va ricordato- lo sono sempre per i singoli ricorrenti), pur dopo l'immediata trattazione nella fase cautelare, la decisione definitiva non arrivi con immediatezza.

3. L'attività del TAR Sardegna nel 2019.

L'anno giudiziario 2020, che oggi inauguriamo ufficialmente, ha già avuto inizio. E nel 2020 il TAR ha già preso alcune decisioni importanti, come su una vicenda riguardante l'edificazione di un grosso complesso immobiliare nel Comune di Oristano, ritenuta non legittima con la sentenza n. 60 del 27 gennaio scorso, e come per la questione, affrontata in sede cautelare, riguardante il Commissariamento disposto dalla Regione nei confronti del Comune di Pula per l'approvazione definitiva del PUC.

Ma l'inaugurazione ufficiale dell'anno giudiziario è, come ho già detto, il momento in cui si fa un consuntivo dell'attività svolta nell'anno precedente. Il momento per fare una riflessione su quello che è stato fatto nel 2019, partendo dall'analisi dei dati che emergono

dalle rilevazioni statistiche che sono allegare alla relazione e che anche quest'anno sono particolarmente ricche con alcune nuove tabelle.

RICORSI PROPOSTI

Il primo dato che emerge dalle tabelle e dai grafici allegati è che il numero dei ricorsi presentati davanti al TAR (930) è leggermente inferiore al numero dei ricorsi presentati lo scorso anno (che erano ufficialmente 1040 ma in realtà 976 perché circa 60 ricorsi erano stati duplicati per effetto delle difficoltà di alcuni avvocati legate all'avvio del PAT). Il numero dei ricorsi presentati è peraltro leggermente inferiore anche al numero dei ricorsi presentati negli anni precedenti (da diversi anni il numero dei ricorsi era, infatti, di circa 1.000 all'anno).

Le cause della lieve (ma costante) diminuzione possono essere diverse e possono essere legate al persistere della crisi delle attività produttive, che stentano a riprendersi dalla crisi economica iniziata circa dieci anni fa, al costo di accesso alla giustizia (determinato dal cd. contributo unificato); forse anche ad un miglioramento dell'efficienza di alcuni settori della pubblica amministrazione, e forse anche alla stessa costante riduzione dell'arretrato che rende meno conveniente la presentazione di ricorsi fatta (soprattutto in materia di edilizia) al fine di fermare l'azione dell'amministrazione.

Vedremo se tale andamento sarà confermato il prossimo anno.

L'analisi della tipologia dei ricorsi proposti parte dai ricorsi che riguardano l'attività procedimentale dell'Amministrazione.

Nel 2019 vi è stato un consistente decremento dei ricorsi in materia di accesso ai documenti, passati da 56 a 36 (il 3,87% del contenzioso). Si tratta di un dato che dimostra come l'amministrazione si sta attrezzando per soddisfare il desiderio di trasparenza dell'azione della stessa pubblica amministrazione che viene dai cittadini.

Anche in materia di esecuzione ed ottemperanza di decisioni del giudice ordinario o del giudice amministrativo vi è stata una consistente riduzione dei ricorsi passati da 119 a 78 (l'8,39 % del contenzioso): si tratta di un segnale positivo che dimostra una maggiore attenzione delle amministrazioni nella tempestiva esecuzione delle decisioni del giudice amministrativo o del giudice ordinario.

Un leggero incremento dei ricorsi vi è stato invece in materia di silenzio della P.A.: sono stati presentati infatti 30 ricorsi mentre erano stati 25 nel 2018.

Nel complesso i ricorsi proposti per l'accesso, per il silenzio della p.a. e per l'ottemperanza alle decisioni del G.A. o del G.O. sono stati 144 che costituiscono oltre il 15% del totale dei ricorsi.

Si tratta di un dato nel complesso ancora elevato che solo in parte, per i ricorsi di ottemperanza alle decisioni del G.O., può essere giustificato dalle difficoltà contabili delle amministrazioni a dare tempestiva esecuzione alle decisioni.

Molti ricorsi avverso il silenzio e molti ricorsi per l'accesso agli atti si sono chiusi tuttavia con una pronuncia di sopravvenuta carenza di interesse dopo la proposizione del ricorso a seguito del pronunciamento dell'Amministrazione o del consentito accesso agli atti.

Come sempre di grande rilievo anche numerico sono i ricorsi proposti in materia di appalti di opere pubbliche, servizi e forniture.

Nel corso del 2019 sono stati depositati complessivamente 119 ricorsi in materia di appalti, che costituiscono circa il 13% del totale dei ricorsi, e sono stati definiti 133 ricorsi.

Sempre consistente è poi il numero di ricorsi in materia di edilizia e di urbanistica che costituiscono in percentuale, anche nel 2019, la materia con più ricorsi presentati: 189, oltre il 20%.

Complessivamente i ricorsi che riguardano le attività delle pubbliche amministrazioni sono stati circa il 12% del totale; i ricorsi in materia di impiego pubblico sono stati 85 (circa il 9%).

I ricorsi in materia elettorale sono stati 20; i ricorsi riguardanti il servizio sanitario nazionale e regionale sono stati 52 (5,59%), ma anche buona parte dei ricorsi in materia di appalti hanno riguardato attività del servizio sanitario.

Infine va segnalato il dato dei ricorsi riguardanti la concessione di beni demaniali (circa il 9%).

RICORSI DEFINITI

I ricorsi definiti nel 2019 sono stati 1102, con la conseguente ulteriore riduzione dell'arretrato che a fine 2019 ammonta a 2465 ricorsi (erano 2622 alla fine del 2018). Anche per il 2019 il TAR per la Sardegna ha quindi definito un numero di ricorsi superiore al numero dei ricorsi presentati, proseguendo in un percorso virtuoso avviato da numerosi anni.

Di questo devo dare merito ai colleghi tutti e al personale di segreteria del TAR. Ed è importante sottolineare come tale dato sia stato raggiunto in un anno nel quale il TAR ha operato con 2 magistrati in meno (uno per Sezione) e quindi con una carenza di organico del 20%.

A tale risultato si è giunti attraverso 927 provvedimenti collegiali, 860 sentenze definitive e 226 decreti decisori.

Il numero complessivo dei ricorsi definiti (1102) è sostanzialmente in linea con il numero dei ricorsi definiti negli ultimi anni anche se non raggiunge il numero dei ricorsi definiti a fine 2018 che era il dato più alto nell'ultimo quinquennio peraltro determinato dalla definizione di diversi ricorsi seriali e da un più consistente numero di perenzioni. Si deve peraltro considerare che la maggiore attenzione che, come ho prima ricordato, è dedicata a buona parte dei ricorsi più recenti, comporta lo studio e la decisione di ricorsi che sono spesso, proprio per la loro attualità, anche più complessi.

ESITI DEI RICORSI NELLE PRINCIPALI MATERIE

Per quanto riguarda gli esiti dei ricorsi le rilevazioni sono complesse perché gli esiti possono essere anche multipli.

Con una certa approssimazione si può dire che, escludendo i decreti presidenziali di perenzione, i ricorsi sono stati accolti in una percentuale che non raggiunge il 30% dei ricorsi definiti (ma in materia di appalti la percentuale scende a circa il 15%);

I ricorsi sono stati respinti per una percentuale superiore al 35%; i ricorsi sono stati definiti con sentenze di rito (per difetto di giurisdizione, cessazione della materia del contendere, sopravvenuta carenza di interesse, rinunce o perenzioni) per circa il 35%.

Più in dettaglio, nella materia degli appalti, che per la rilevanza delle questioni trattate merita sempre grande attenzione, sono stati proposti, come ho accennato 119 ricorsi e sono stati definiti 133 ricorsi: sono stati definiti quindi un numero di ricorsi superiore ai ricorsi presentati, con un indice di tempestività molto alto.

Come si può rilevare dalla apposita tabella, alla fine del 2019 risultano definiti 456 dei 463 ricorsi che sono stati presentati in materia di appalti dal 2015 e sono stati definiti 54 dei 119 ricorsi proposti nel corso del 2019.

Al 15 febbraio 2020 il numero dei ricorsi in materia di appalti proposti nel 2019 e già definiti è salito a 72 (per 44 degli altri 47 ricorsi o è già in redazione la decisione o è stata già fissata la discussione dell'udienza di merito).

Nella materia i ricorsi accolti sono stati complessivamente 20 (dei quali, 2 con sentenza breve), circa il 15%; lo scorso anno erano stati accolti complessivamente 29

ricorsi. I ricorsi respinti sono stati 70. Le decisioni che hanno definito il ricorso con pronunce di rito (rinuncia, sopravvenuta carenza di interesse etc.), sono state 43.

Sempre in materia di appalti sono state accolte 6 domande di sospensione cautelare. Le decisioni cautelari di rigetto sono state 30. Gli altri ricorsi sono stati trattati direttamente nell'udienza di merito che è stata sempre fissata in tempi molto brevi.

Anche i ricorsi per l'accesso sono stati quasi tutti definiti nel corso dell'anno e in gran parte dei casi per effetto del sopravvenuto accesso consentito dall'amministrazione. Così come sono stati definiti nell'anno i ricorsi in materia di silenzio, spesso prendendo atto della sopravvenuta decisione dell'Amministrazione, e i ricorsi in materia di esecuzione e ottemperanza.

Come si evince sempre dalla apposita tabella, in materia di edilizia ed urbanistica sono stati accolti 36 ricorsi (circa il 25%) e sono stati respinti 87 ricorsi.

In materia di pubblico impiego sono stati accolti 12 ricorsi, mentre sono stati respinti 17 ricorsi.

Per completare l'analisi delle decisioni prese ricordo che nel 2019 sono state emesse nel complesso n. 229 ordinanze cautelari (circa una ordinanza cautelare ogni 4 ricorsi presentati). Sono stati emessi poi n. 79 decreti cautelari urgenti.

LE PENDENZE

In relazione alle pendenze, della cui rilevanza ho già detto prima, è interessante la tabella statistica predisposta lo scorso anno ed ora aggiornata che evidenzia come queste hanno avuto un costante aumento fino all'anno 2000 (all'epoca erano oltre 15.000 i ricorsi da decidere) mentre dal 2000 sono in costante e decisa diminuzione (fino ai 2465 ricorsi pendenti a fine 2019). Si tratta di una riduzione che è superiore all'80%.

Come avevo ricordato anche lo scorso anno, tale riduzione è stata dovuta in parte alla diminuzione del contenzioso in entrata, determinata soprattutto dal passaggio al giudice ordinario civile di buona parte della materia del pubblico impiego contrattualizzato (alla fine degli anni 90 del secolo scorso), e in parte all'aumento del costo che deve sopportare, con il contributo unificato, chi accede al servizio Giustizia.

Per altra parte ancora la diminuzione delle pendenze è stata dovuta ad alcune importanti innovazioni processuali che sono intervenute proprio a partire dal 2000, con la legge 205, e che hanno evidentemente determinato benefici effetti sulla durata dei processi.

Effetti benefici sono stati poi ancora determinati dal programma di smaltimento dell'arretrato che si è svolto nel 2019 anche in questo TAR e che speriamo di poter svolgere anche nel 2020.

Il TAR per la Sardegna non è stato inserito fra le sedi per le quali è stato previsto il programma di smaltimento dell'arretrato per il 2020. Il Consiglio di Presidenza ha infatti ritenuto di dover concentrare il programma nelle sedi con maggiori esigenze. In considerazione dei buoni risultati raggiunti negli ultimi anni e tenuto conto della peculiare situazione territoriale della Sardegna, ho peraltro chiesto al Consiglio di Presidenza di valutare la possibile successiva inclusione del TAR per la Sardegna fra le sedi di svolgimento del programma di smaltimento dell'arretrato per il 2020.

Speriamo di poter ottenere qualche beneficio anche con le attività dell'Ufficio del Processo che è stato costituito nel corso del 2019 ma che non ha ancora potuto svolgere appieno le sue funzioni. Fra poco più di un mese peraltro il cons. Manca prenderà servizio al Consiglio di Stato. Ciò determinerà una ulteriore carenza nell'organico. Speriamo che, con la conclusione del prossimo concorso possa a ciò porsi rimedio, almeno in parte.

Per concludere la parte statistica della relazione richiamo anche le tabelle che riassumono i dati dei ricorsi pervenuti, di quelli definiti e delle giacenze di tutti i 29 TAR che ci sono in Italia, incluse le Sezioni staccate presenti solo in alcune regioni.

Anche quest'anno il TAR per la Sardegna si colloca nella parte centrale della tabella sia per numero di ricorsi pervenuti, sia per numero di ricorsi definiti, sia infine per la tabella della giacenze.

4. La giurisprudenza del TAR Sardegna nel 2019.

L'Inaugurazione dell'anno giudiziario non è solo l'occasione per fornire dati numerici e statistici ma è anche il momento per ricordare alcune delle decisioni più importanti emesse nel corso dell'anno appena concluso.

In allegato alla Relazione sono indicate numerose decisioni, divise per materia e con una breve sintesi dei contenuti delle stesse, che con i colleghi abbiamo ritenuto significative delle attività svolte.

Non è stato facile scegliere fra le tante decisioni, che come ho detto il TAR ha preso, quelle che possono ritenersi le più rilevanti. Alcune decisioni sono rilevanti per la

complessità delle questioni giuridiche trattate altre perché hanno affrontato questioni di interesse generale e quindi sono rilevanti per la natura e la diffusione degli interessi trattati.

Si tratta comunque di decisioni che hanno richiesto elevata capacità di analisi e approfondimento delle questioni giuridiche (e di fatto) sollevate e che hanno ancora una volta dimostrato l'elevata preparazione professionale e la dedizione al lavoro dei colleghi magistrati.

Mi limiterò a segnalarne ora sinteticamente solo alcune, che per diverse ragioni ritengo particolarmente significative, rimandando per un approfondimento delle altre alla lettura della parte relazione dedicata alla giurisprudenza del TAR e ricordando che tutte le nostre decisioni sono comunque accessibili a tutti dal motore di ricerca del sito internet della Giustizia Amministrativa.

Di grande rilevanza, per una Regione che ha nel paesaggio uno dei suoi beni più preziosi, è la sentenza n. 782 del 14 ottobre 2019 con la quale la Sezione I, in una vicenda riguardante la realizzazione di un campo-boe in uno specchio acqueo prospiciente un territorio costiero vincolato con d.m., ha affermato che anche lo specchio acqueo antistante l'area protetta deve ritenersi incluso nel vincolo e che quindi l'autorizzazione paesaggistica, di cui all'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, è necessaria anche per gli interventi e i progetti di opere che debbano eseguirsi nella parte del mare a ridosso del territorio costiero vincolato (contrariamente a quanto nella fattispecie ritenuto dalla ricorrente e dalla Regione).

La questione si è posta perché in generale alcuni decreti impositivi di vincoli paesaggistici in aree costiere fanno riferimento anche agli specchi d'acqua mentre altri (più numerosi) decreti impositivi di vincoli paesaggistici non includono in modo espresso fra le aree vincolate gli specchi d'acqua immediatamente prospicienti le coste. La Sezione ha quindi affermato che il vincolo di tutela non può non estendersi anche allo spazio del mare prospiciente la costa, quantomeno nei limiti in cui la realizzazione di opere nello specchio acqueo possa compromettere lo specifico oggetto della tutela.

In materia di appalti, con la sentenza 1° luglio 2019 n. 593 la Sezione I ha affermato, in una innovativa decisione riguardante la presentazione delle offerte in modalità telematica, che –anche se, per regola generale, l'omessa sottoscrizione dell'offerta comporta l'esclusione dalla gara, deve tuttavia ammettersi la regolarizzazione della firma digitale dell'offerta nel caso in cui, in base alle circostanze concrete, l'offerta risulti con assoluta certezza riconducibile e imputabile a un determinato soggetto o operatore economico.

Ha precisato la sentenza che il difetto strutturale dell'atto può essere superato alla luce della funzione dell'atto nell'ambito della procedura di gara e dall'interesse dell'amministrazione a non escludere un concorrente che è identificabile con assoluta certezza sulla base di altri elementi identificativi comunque acquisiti alla procedura. Nella specie infatti la procedura telematica contemplava sicuri elementi da cui desumere la riconducibilità dell'offerta all'autore.

Sempre in materia di appalti è di particolare interesse la sentenza della Sezione I, 5 febbraio 2019, n. 94, secondo cui, nell'ambito della verifica dell'anomalia dell'offerta, è necessario procedere alla valutazione della congruità del costo del lavoro anche quando tali costi nell'offerta sono riconducibili a rapporti di lavoro autonomo e non a rapporti di lavoro subordinato.

Ha chiarito la Sezione che in un giudizio sulla possibile anomalia dell'offerta non possano essere sindacate le modalità di organizzazione interna di un operatore economico, né è possibile ritenere che debbano essere imposti determinati tipi contrattuali in luogo di altri per ottenere la collaborazione dei prestatori d'opera. Ma, nel giudizio di verifica della possibile anomalia dell'offerta, quando occorre valutare la congruità del costo del lavoro (e quindi la congruità e serietà dell'offerta), si deve ritenere comunque necessario, nei casi in cui non sia possibile fare un immediato riferimento agli importi dei contratti collettivi nazionali - per la molteplicità delle modalità di lavoro anche non dipendente con le quali oggi è possibile assicurare una prestazione lavorativa - che la Stazione appaltante valuti la corretta determinazione del costo del lavoro anche con strumenti diversi. E ciò anche per il doveroso rispetto delle disposizioni dettate per la tutela di rilevanti interessi pubblici in materia di lavoro, sicurezza e previdenza. Senza contare che la mancanza di un qualsiasi parametro nella valutazione della congruità del costo del lavoro "non dipendente" determinerebbe effetti palesemente distorsivi del mercato, quali quelli che erano stati evidenziati nella gara in esame.

In materia elettorale la Sezione II, con alcune sentenze del 5 e 6 luglio 2019, ha affrontato il tema dei criteri di "rappresentanza" dei diversi territori regionali ed ha ritenuto corretta la modalità di assegnazione dei seggi con la prevista "riserva di un seggio per ogni circoscrizione", fatta al fine di garantire la "tutela minima" del principio di rappresentatività territoriale. Il Consiglio di Stato, Sezione III, con la recentissima sentenza n. 1039 dell'11 febbraio 2020, ha confermato la decisione oggetto della sentenza del TAR n. 613 del 6 luglio 2019.

Di rilievo è anche la sentenza della Sezione II n. 232 del 18 marzo 2019 sulla questione delle conseguenze all'esposizione all'uranio impoverito delle forze armate impiegate nelle Missioni internazionali e nelle attività addestrative nei Poligoni di Teulada e di Perdasdefogu.

La Sezione, dopo aver ricordato che la materia trattata è estremamente delicata, in quanto correlata all'utilizzo di materiale bellico e perché investe l'analisi e la correlazione tra la "fonte" causante e i possibili gravi effetti sulla salute del militare, ha ritenuto non legittimi i pareri dell'apposito Comitato tecnico (CVCS) che si erano espressi in modo contrario al riconoscimento della dipendenza da causa di servizio dell'infermità neoplastica che aveva colpito il militare ricorrente.

In materia scolastica volevo segnalare una questione affrontata in sede cautelare che ha consentito l'attivazione di classi ad indirizzo musicale in una scuola media di Sassari e in una scuola media di Ploaghe (ordinanze cautelari n. 252 e n. 253 del 3 ottobre 2019). Infatti, a seguito delle ordinanze cautelari, l'Ufficio scolastico regionale ha fornito ai due Istituti, ai quali era stata negata l'attivazione delle classi, l'organico necessario per far partire i corsi.

Infine, sempre in materia scolastica, volevo ricordare il decreto presidenziale n. 84 del 17 aprile 2019, seguito dall'ordinanza cautelare n. 100 del 9 maggio 2019, con cui è stato consentito ad un bambino che non aveva effettuato tutte le vaccinazioni obbligatorie e che era impossibilitato, per ragioni mediche, a completare il ciclo di vaccinazioni, a completare l'anno scolastico senza pericoli per la salute. Il ricorso si è poi chiuso con sentenza di sopravvenuta carenza di interesse n. 849 del 21 novembre 2019.

Per le altre decisioni rinvio alla lettura della apposita appendice di giurisprudenza.

5. Le attività connesse all'esercizio della funzione.

Prima di chiudere volevo ricordare che nel TAR si sono svolte diverse attività connesse all'esercizio della funzione giurisdizionale.

Nel corso del 2019 si sono tenuti due incontri con i rappresentanti delle Avvocature pubbliche e private per valutare possibili soluzioni migliorative alle attività, in quel clima di

fattiva collaborazione che è stato evidenziato anche dal Presidente del Consiglio di Stato nella cerimonia di Inaugurazione dell'Anno giudiziario della Giustizia Amministrativa, nella quale, per la prima volta, hanno preso la parola, in rappresentanza delle Avvocature, l'Avvocato Generale dello Stato e il Presidente del Consiglio Nazionale forense.

Al primo degli incontri, tenutosi il 6 febbraio 2019, è seguito il decreto presidenziale n. 13 del 5 marzo 2019 con il quale sono state dettate regole unitarie per le due Sezioni e condivise sulle modalità di chiamate dei ricorsi nelle Udienze Pubbliche e nelle Camere di Consiglio.

Con decreto del 9 maggio 2019 è stato istituito presso il TAR per la Sardegna l'Ufficio per il Processo. L'Ufficio ha diversi compiti di supporto all'attività giurisdizionale ed è destinato a consentire una migliore organizzazione delle udienze, a fornire assistenza ai magistrati nelle attività preparatorie degli affari assegnati, ad analizzare le pendenze e i flussi delle sopravvenienze. Dopo un iniziale rodaggio speriamo che l'Ufficio possa funzionare al meglio nel 2020. E' previsto che nell'Ufficio svolgano la loro attività anche i numerosi tirocinanti e stagisti che hanno svolto nel TAR attività formativa, di ricerca e di collaborazione.

Importante e intensa è stata poi l'attività amministrativa, sia nel diretto supporto all'attività giurisdizionale (con le Segreterie delle Sezioni e l'Ufficio ricorsi) e sia nell'esercizio delle funzioni tipiche di un'amministrazione pubblica (adempimenti giuridico-contabili, selezione dei contraenti, pagamenti, adempimenti in materia di trasparenza e anticorruzione e in tema di sicurezza). Infine ricordo le attività dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP e miniURP) e quelle legate al Patrocinio a spese dello Stato. Tali attività sono state svolte (e sono svolte) in modo sempre efficiente dal personale amministrativo che ancora ringrazio, a partire dal Segretario Generale, dr.ssa Anna Luisa Pisano, anche per tutte le attività necessarie allo svolgimento di questa cerimonia.



Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

Tabella



Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

T.A.R. SARDEGNA - Riepilogo attività 2019

2019	Ricorsi Pervenuti					Ricorsi Definiti					2019 attività 1° sezione			2019 attività 2° sezione			Pendenti (2622 al 31/12/2018)	
	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019	pervenuti	def sent	def decr	pervenuti	def sent	def decr		
Gennaio	92	82	68	87	86	142	85	63	96	63	39	43	0	47	20	0	2645	
Febbraio	95	83	56	84	88	152	198	104	113	128	33	36	11	55	76	5	2605	
Marzo	80	82	91	86	75	242	119	122	188	114	36	49	12	39	40	13	2566	
Aprile	103	98	77	85	78	104	91	32	88	98	33	27	0	45	59	12	2546	
Maggio	79	101	89	86	87	93	133	145	159	131	56	22	0	31	83	26	2502	
Giugno	93	146	109	105	66	146	97	79	104	137	45	37	46	21	54	0	2431	
Luglio	104	76	131	97	91	95	110	77	108	98	47	18	0	44	62	18	2424	
Agosto	41	49	74	39	51	19	52	115	56	54	33	21	14	18	19	0	2421	
Settembre	73	57	66	72	54	70	41	57	63	52	34	28	0	20	17	7	2423	
Ottobre	59	103	106	93	80	46	76	69	111	61	54	32	12	26	8	9	2442	
Novembre	118	95	101	147	97	66	66	106	98	62	50	25	8	47	19	10	2477	
Dicembre	83	84	89	59	77	126	135	149	135	86	30	45	23	47	18	0	2468	
TOTALE	1020	1056	1057	1040	930	1301	1203	1118	1319	1084	490	383	126	440	475	100	2465	
Ricorsi riaperti a seguito di opposizione a decreto decisorio					1	Ricorsi Annullati in quanto Duplicati				8	509			575				
Ricorsi riaperti a seguito di altri provvedimenti					15	ricorsi definiti a seguito di altri provvedimenti				10	Totale ricorsi definiti al 31/12/2019			1102	Totale ricorsi pendenti al 31/12/2019			2465



Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

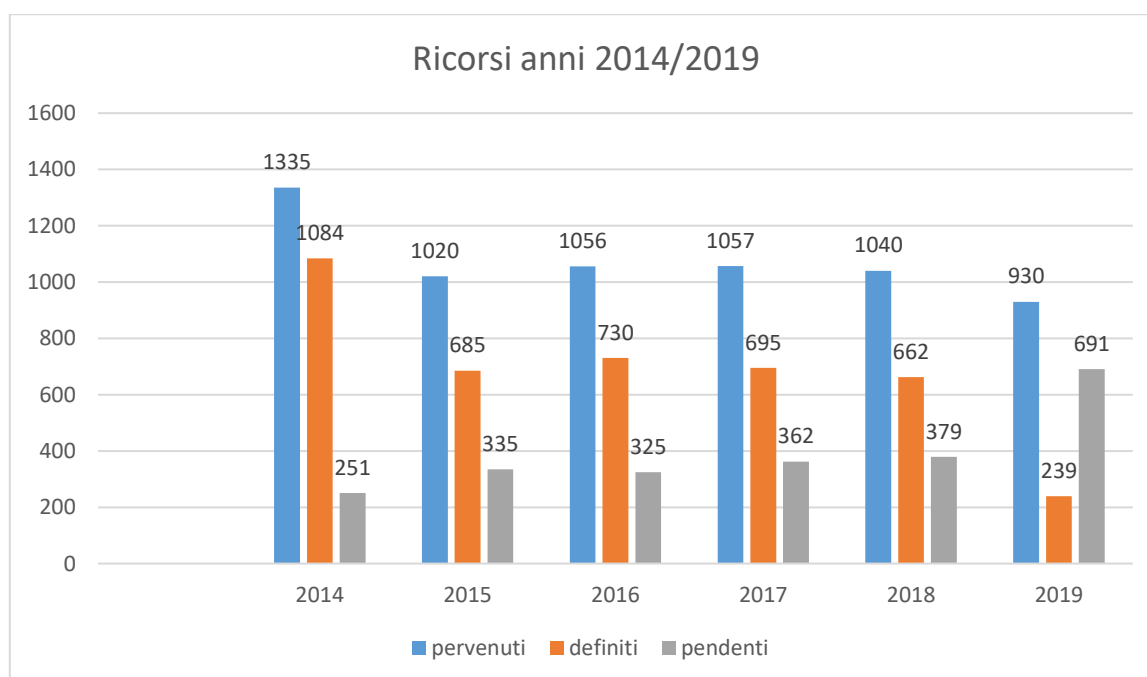
RICORSI DEPOSITATI NEL 2019 DISTINTI PER TIPOLOGIA RITO
PERCENTUALE DELLA TIPOLOGIA SUL TOTALE DEI RICORSI DEPOSITATI E COMPARAZIONE 2018 - 2019

TIPOLOGIA DI RICORSI DEPOSITATI	ANNO 2015	ANNO 2016	ANNO 2017	ANNO 2018	ANNO 2019	% sul totale dei ricorsi depositati nel 2019	DIFFERENZA 2018-2019
ACCESSO AI DOCUMENTI (ex art. 116 c.p.a.)	47	46	40	56	36	3,87	-20
SILENZIO P.A. (ex art. 117 c.p.a.)	27	33	18	25	30	3,23	5
ELETTORALE (ex artt. 129 e 130 c.p.a.)	5	12	2	0	20	2,15	20
OTTEMPERANZA	52	103	94	119	78	8,39	-41
ORDINARIO	731	698	728	671	595	63,98	-76
PER INGIUNZIONE (ex art. 118 c.p.a.)	5	7	7	1	1	0,11	0
RISARCIMENTO DANNO (ex art. 30 c.p.a.)	21	12	12	13	21	2,26	8
RITO ABBREVIATO (ex art. 119 c.p.a.)	2	6	8	11	3	0,32	-8
RITO APPALTI (ex art. 120 c.p.a.)	102	108	109	111	117	12,58	6
RITO APPALTI (ex art. 120, comma 2 bis, c.p.a.)	0	10	10	15	2	0,22	-13
TRASPOSIZIONE DA RICORSO STRAORDINARIO AL CAPO DELLO STATO	27	21	21	15	25	2,69	10
DOMANDA DI ACCERTAMENTO NULLITA' (ex art.31 co.4 c.p.a.)	0	0	2	1	1	0,11	0
RIASSUNZIONE PER INCOMPETENZA(ex artt.15 co4 e 16 co3 c.p.a.)	0	0	4	2	1	0,11	-1
NUMERO TOTALE RICORSO PERVENUTI	1019	1056	1055	1040	930	100	-110



Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

Ricorsi pendenti divisi per anno e percentuale definizione				
Anno	Ricorsi pervenuti	Definiti	Pendenti	Percentuale
1986/2013	51.363	51.241	122	99,76%
2014	1335	1084	251	81,35%
2015	1020	685	335	67,05%
2016	1056	730	325	69,50%
2017	1057	695	362	65,75%
2018	1040	662	379	63,65%
2019	930	239	691	25,70%
Totale	57.801	55.336	2.465	



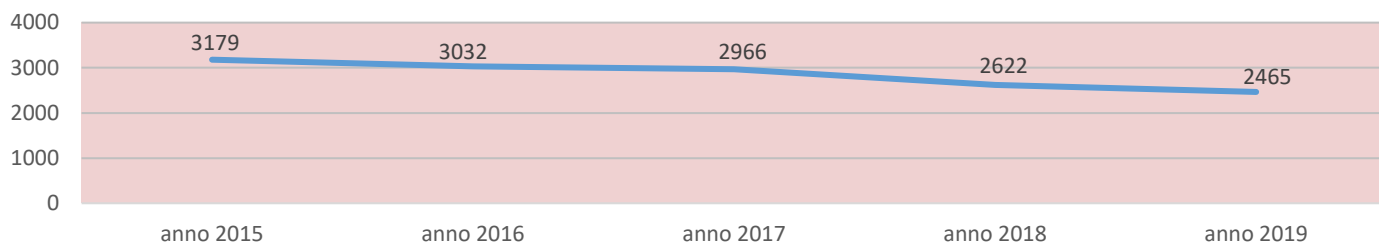


Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

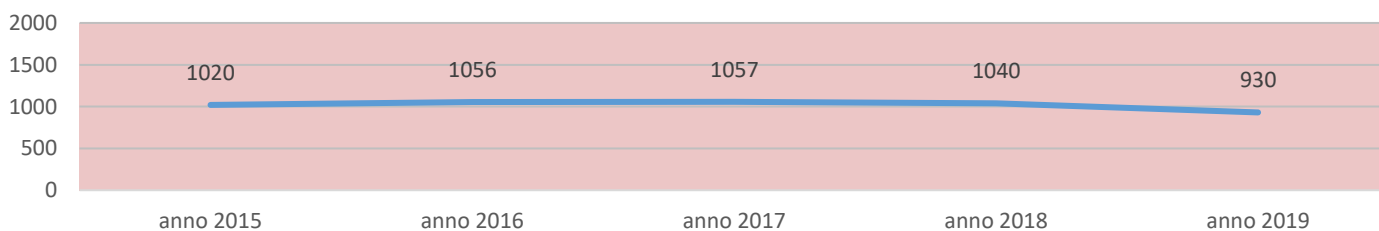
Riepilogo attività quinquennio 2015-2019

Statistiche generali				
ANNO	PENDENTI INIZIO ANNO	PERVENUTI	DEFINITI	PENDENTI FINE ANNO
2015	3549	1020	1301	3179
2016	3179	1056	1203	3032
2017	3032	1057	1123	2966
2018	2966	1040	1384	2622
2019	2622	930	1102	2465
2020	2465			

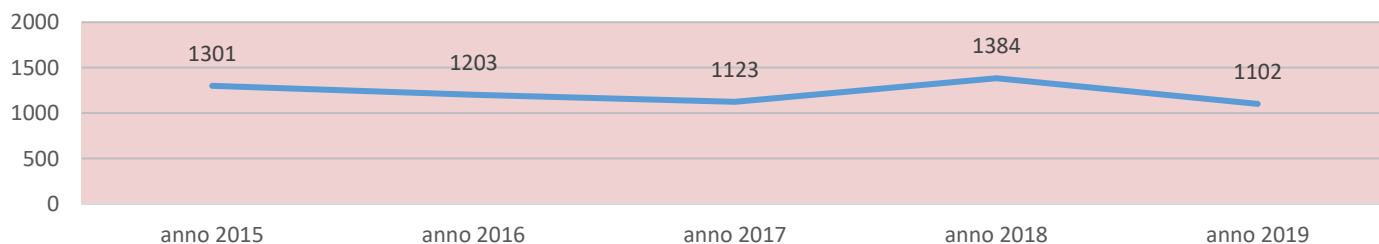
Ricorsi pendenti nel quinquennio 2015 - 2019



Ricorsi pervenuti nel quinquennio 2015 - 2019



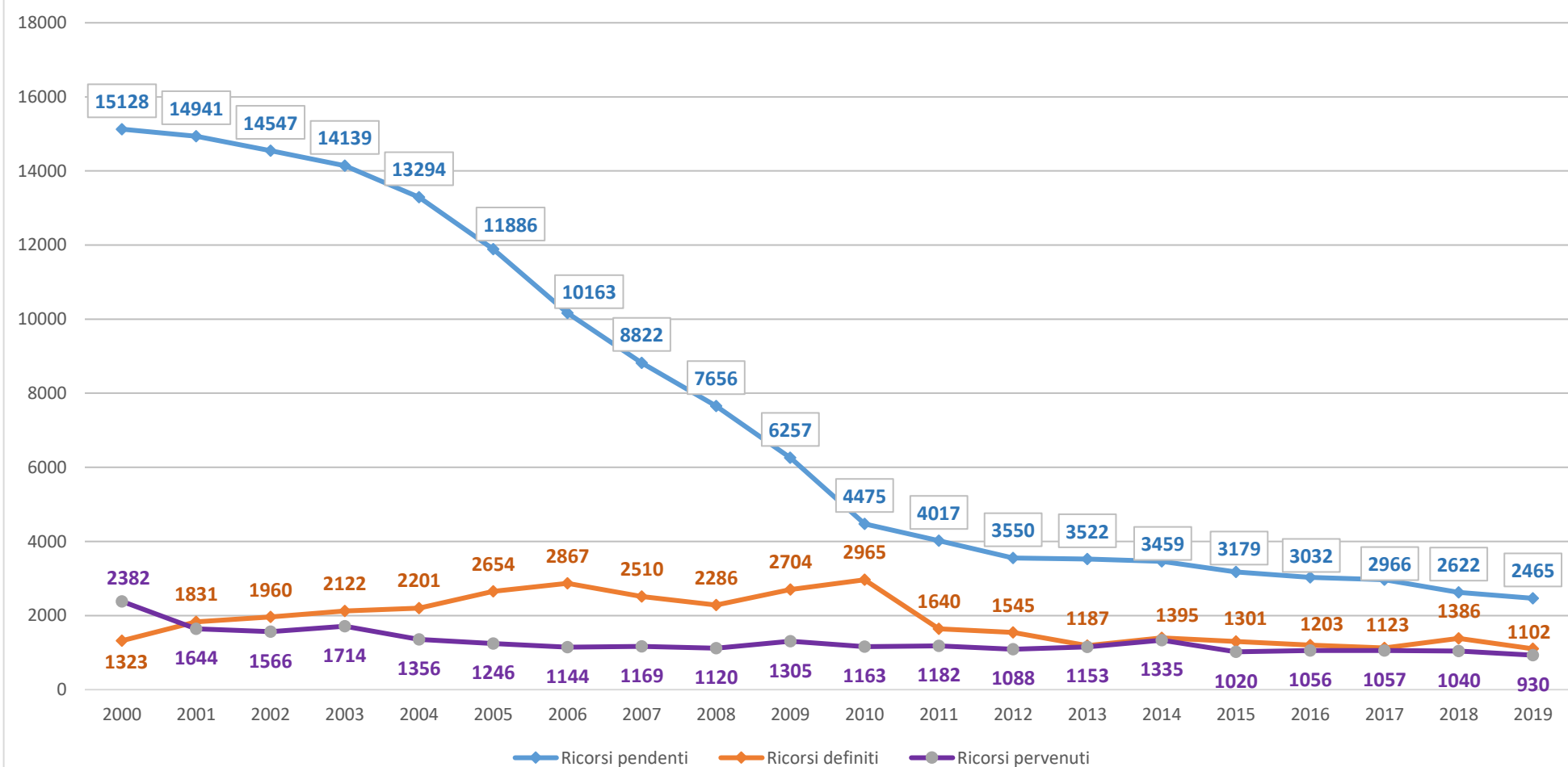
Ricorsi definiti nel quinquennio 2015 - 2019





Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

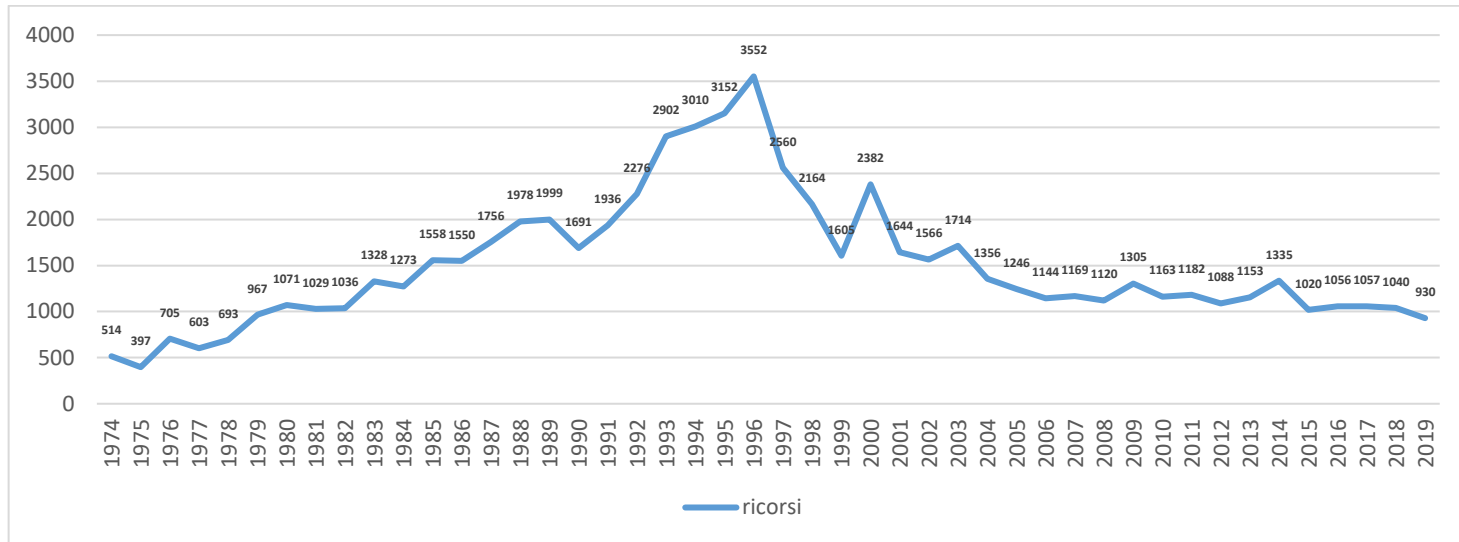
Ricorsi pervenuti, definiti e pendenti dal 2000 al 2019



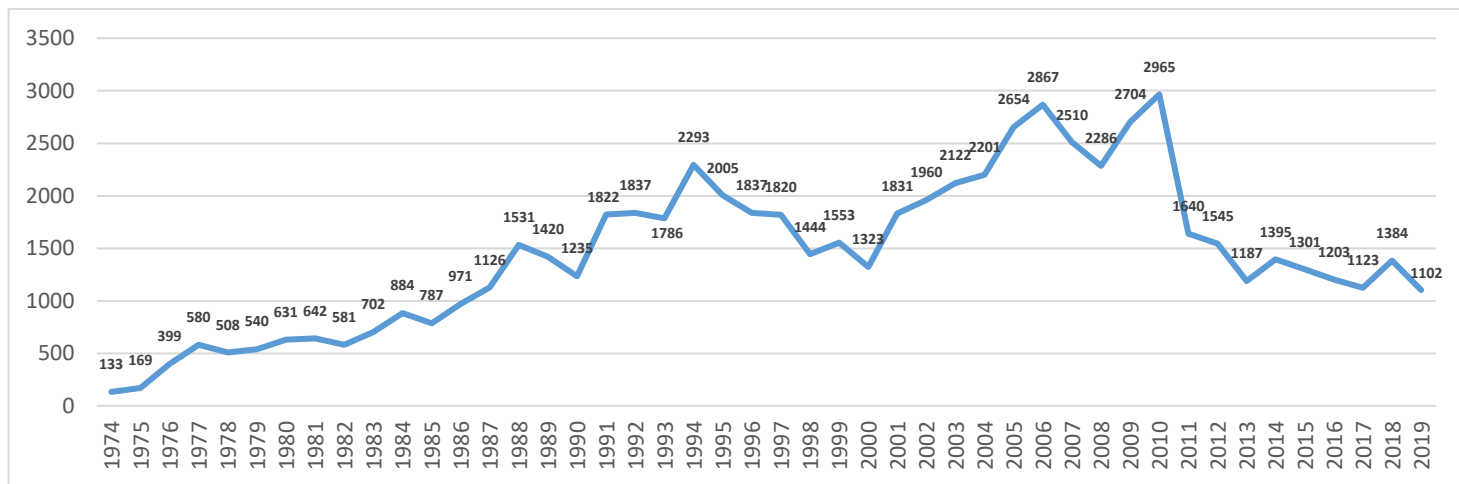


Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

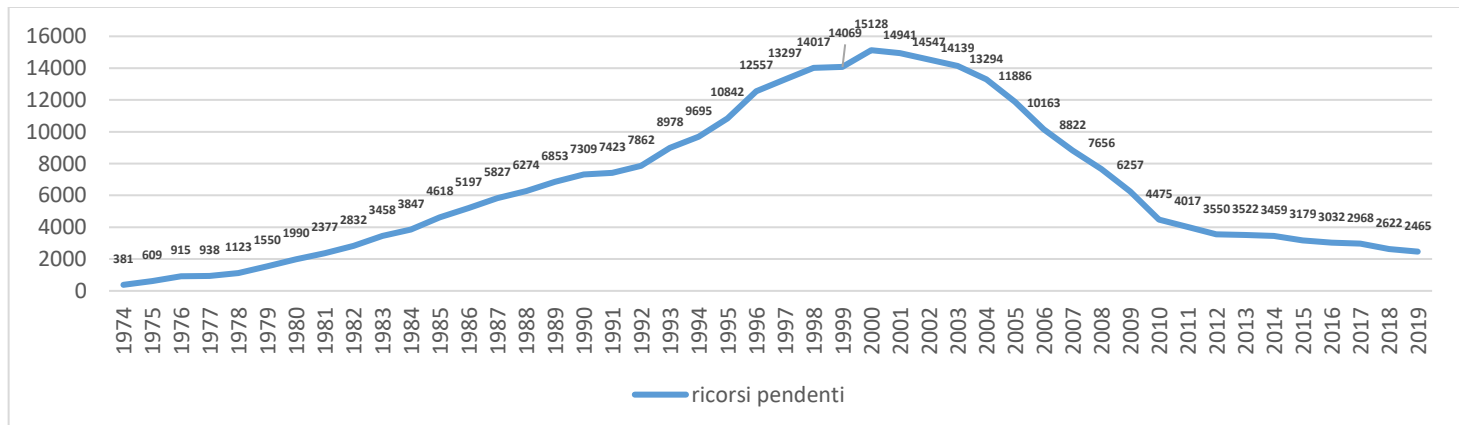
Andamento dei ricorsi pervenuti dal 1974 al 2019



Andamento dei ricorsi definiti dal 1974 al 2019



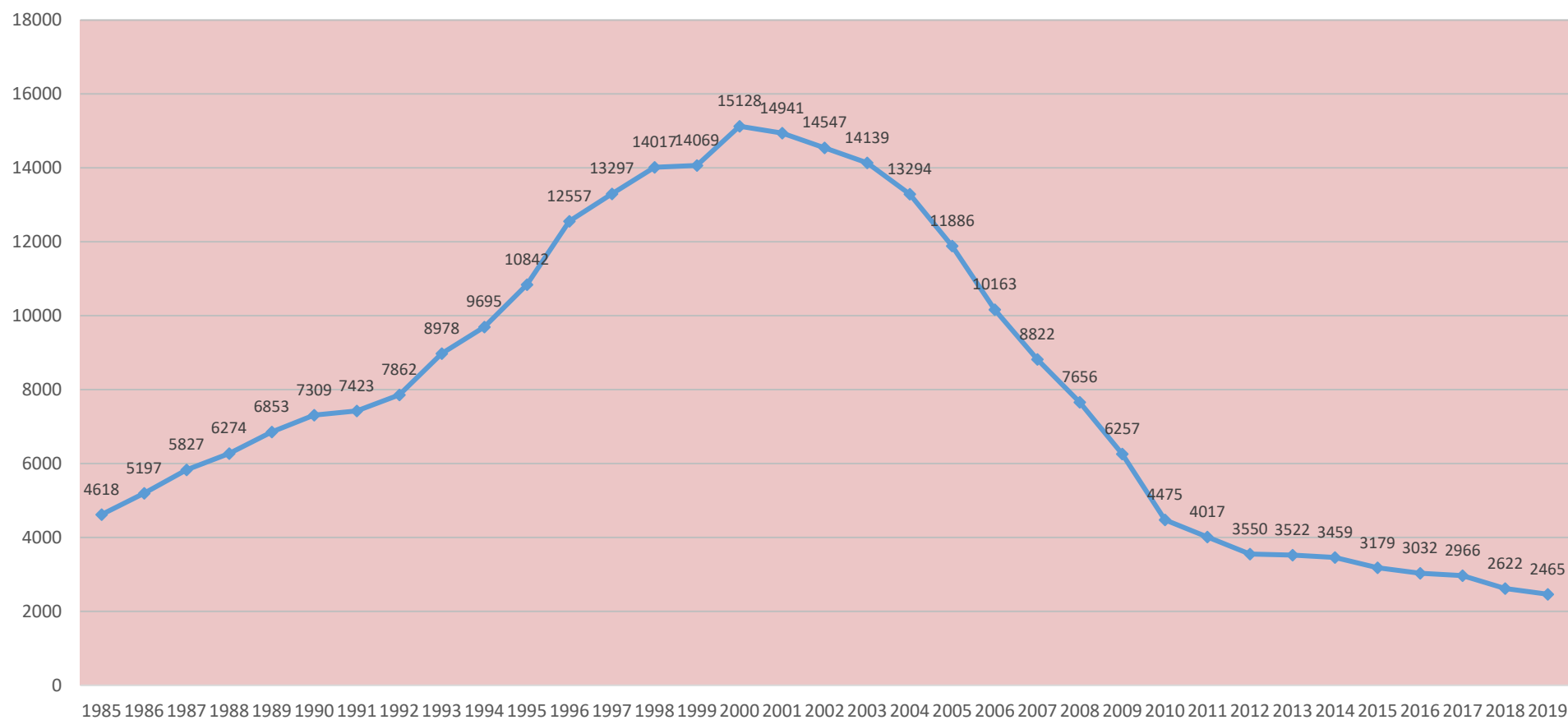
Andamento dei ricorsi pendenti dal 1974 al 2019





Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

Andamento giacenza dei ricorsi dal 1985 al 2019





Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

Esiti provvedimenti pubblicati nel 2019 con esclusione dei decreti decisori

TIPO PROVV.	ACCOLTI	RESPINTI	PRONUNCE DI RITO	INTERLOCUTORIE	INTERRUZIONE GIUDIZIO	SOSPENSIONE GIUDIZIO	TOTALE
SENTENZA	221	310	264	6	0	0	801
SENTENZA BREVE	19	13	37	0	0	0	69
ORDINANZE COLL. ISTR.	1	0	0	38	9	8	56
TOTALE	241	323	301		9	8	882

Esiti Ordinanze Cautelari nelle principali materie

APPALTI

ACCOGLIMENTO	RIGETTO	FISSA UDIENZA PUBBLICA	TOTALE
6	30	0	36

EDILIZIA / URBANISTICA

ACCOGLIMENTO	RIGETTO	FISSA UDIENZA PUBBLICA	TOTALE
28	27	0	55

PUBBLICO IMPIEGO

ACCOGLIMENTO	RIGETTO	FISSA UDIENZA PUBBLICA	TOTALE
12	17	0	29

TOTALE	TOTALE	TOTALE	TOTALE
46	74	0	120



Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

Esiti Sentenze nelle principali materie

APPALTI

TIPO PROV. .	ACCOLTI	RESPINTI	PRONUNCE DI RITO	INTERLOCUTORIE	TOTALE
SENTENZA	18	67	37	0	122
SENTENZA BREVE	2	3	6	0	11
TOTALE	20	70	43	0	133

EDILIZIA / URBANISTICA

TIPO PROV. .	ACCOLTI	RESPINTI	PRONUNCE DI RITO	INTERLOCUTORIE	TOTALE
SENTENZA	31	87	39	3	160
SENTENZA BREVE	5	0	4	0	9
TOTALE	36	87	43	3	169

AMBIENTE/DEMANIO/PATRIMONIO INDISPONIBILE /BENI CULTURALI

TIPO PROV. .	ACCOLTI	RESPINTI	PRONUNCE DI RITO	INTERLOCUTORIE	TOTALE
SENTENZA	16	18	16	1	51
SENTENZA BREVE	0	0	1	0	1
TOTALE	16	18	17	1	52

SANITA'

TIPO PROV. .	ACCOLTI	RESPINTI	PRONUNCE DI RITO	INTERLOCUTORIE	TOTALE
SENTENZA	4	14	3	0	21
SENTENZA BREVE	0	1	1	0	2
TOTALE	4	15	4	0	23

ESPROPRIAZIONE

TIPO PROV. .	ACCOLTI	RESPINTI	PRONUNCE DI RITO	INTERLOCUTORIE	TOTALE
SENTENZA	9	4	1	0	14
SENTENZA BREVE	0	0	0	0	0
TOTALE	9	4	1	0	14

TOTALE	85	194	108	4	391
--------	----	-----	-----	---	-----



Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

DEFINIZIONE RICORSI IN MATERIA DI APPALTI NELL'ULTIMO QUINQUENNIO

	2019	2018	2017	2016	2015	TOTALI	2015 - 2019
RICORSI DEPOSITATI	119	126	118	117	102	TOTALE RICORSI DEPOSITATI NEL QUINQUENNIO	582
RICORSI DEFINITI NELL'ANNO SOLARE	54	58	43	49	57	TOTALE RICORSI DEFINITI NEL QUINQUENNIO	510
RICORSI GIACENTI NELL'ANNO SOLARE	65	68	75	68	45		
PERCENTUALE DEFINIZIONE NELL'ANNO SOLARE	45,4	46,0	36,4	41,9	55,9		
GIACENZE AL 31/12/2019	65	2	5	0	0	GIACENZE NEL QUINQUENNIO	72
percentuale definizione	45,4	98	96	100	100		



Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

Riepilogo TT.AA.RR. in base al numero dei ricorsi pervenuti nell'anno 2019

	Sede	Ricorsi
1	TAR LAZIO ROMA	16.307
2	TAR CAMPANIA NAPOLI	5.168
3	TAR SICILIA PALERMO	2.835
4	TAR LOMBARDIA MILANO	2.812
5	TAR SICILIA CATANIA - Sez.st.	2.096
6	TAR CALABRIA CATANZARO	2.006
7	TAR CAMPANIA SALERNO - Sez.st.	1.991
8	TAR PUGLIA LECCE - Sez.st.	1.705
9	TAR TOSCANA FIRENZE	1.671
10	TAR PUGLIA BARI	1.618
11	TAR VENETO VENEZIA	1.479
12	TAR PIEMONTE TORINO	1.123
13	TAR EMILIA-ROMAGNA BOLOGNA	1.008
14	TAR UMBRIA PERUGIA	999
15	TAR LOMBARDIA BRESCIA - Sez.st.	946
16	TAR LIGURIA GENOVA	939
17	TAR SARDEGNA CAGLIARI	930
18	TAR LAZIO LATINA - Sezione staccata	780
19	TAR CALABRIA REGGIO CALABRIA - Sez.st.	759
20	TAR BASILICATA POTENZA	579
21	TAR MARCHE ANCONA	574
22	TAR ABRUZZO L'AQUILA	539
23	TAR ABRUZZO PESCARA - Sezione st.	409
24	TAR FRIULI-VENEZIA.GIULIA TRIESTE	399
25	TAR MOLISE CAMPOBASSO	392
26	TAR EMILIA-ROMAGNA PARMA - Sez.st.	327
27	TAR TRENTO A. ADIGE BOLZANO - Sez. Aut.	251
28	TAR TRENTO ALTO ADIGE TRENTO	182
29	TAR VALLE D AOSTA AOSTA	51
	Totale	50.875



Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

Riepilogo TT.AA.RR. in base al numero dei ricorsi definiti nell'anno 2019

	Sede	Ricorsi
1	TAR LAZIO ROMA	18.444
2	TAR SICILIA CATANIA - Sez.st.	7.851
3	TAR CAMPANIA NAPOLI	6.562
4	TAR LOMBARDIA MILANO	3.551
5	TAR SICILIA PALERMO	3.187
6	TAR CAMPANIA SALERNO - Sez.st.	2.754
7	TAR CALABRIA CATANZARO	2.431
8	TAR TOSCANA FIRENZE	2.165
9	TAR PUGLIA LECCE - Sez.st.	2.037
10	TAR PUGLIA BARI	1.871
11	TAR VENETO VENEZIA	1.869
12	TAR LOMBARDIA BRESCIA - Sez.st.	1.337
13	TAR EMILIA-ROMAGNA BOLOGNA	1.328
14	TAR PIEMONTE TORINO	1.301
15	TAR CALABRIA REGGIO CALABRIA - Sez.st.	1.203
16	TAR LIGURIA GENOVA	1.119
17	TAR SARDEGNA CAGLIARI	1.102
18	TAR MARCHE ANCONA	999
19	TAR LAZIO LATINA - Sezione staccata	911
20	TAR BASILICATA POTENZA	834
21	TAR UMBRIA PERUGIA	819
22	TAR ABRUZZO L'AQUILA	749
23	TAR FRIULI-VENEZIA.GIULIA TRIESTE	591
24	TAR MOLISE CAMPOBASSO	499
25	TAR EMILIA-ROMAGNA PARMA - Sez.st.	324
26	TAR ABRUZZO PESCARA - Sezione st.	310
27	TAR TRENTO A. ADIGE BOLZANO - Sez.	302
28	TAR TRENTO ALTO ADIGE TRENTO	183
29	TAR VALLE D AOSTA AOSTA	51
	Totale	66.684



Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

Riepilogo TT.AA.RR. in base al numero dei ricorsi pendenti al 31/12/2019

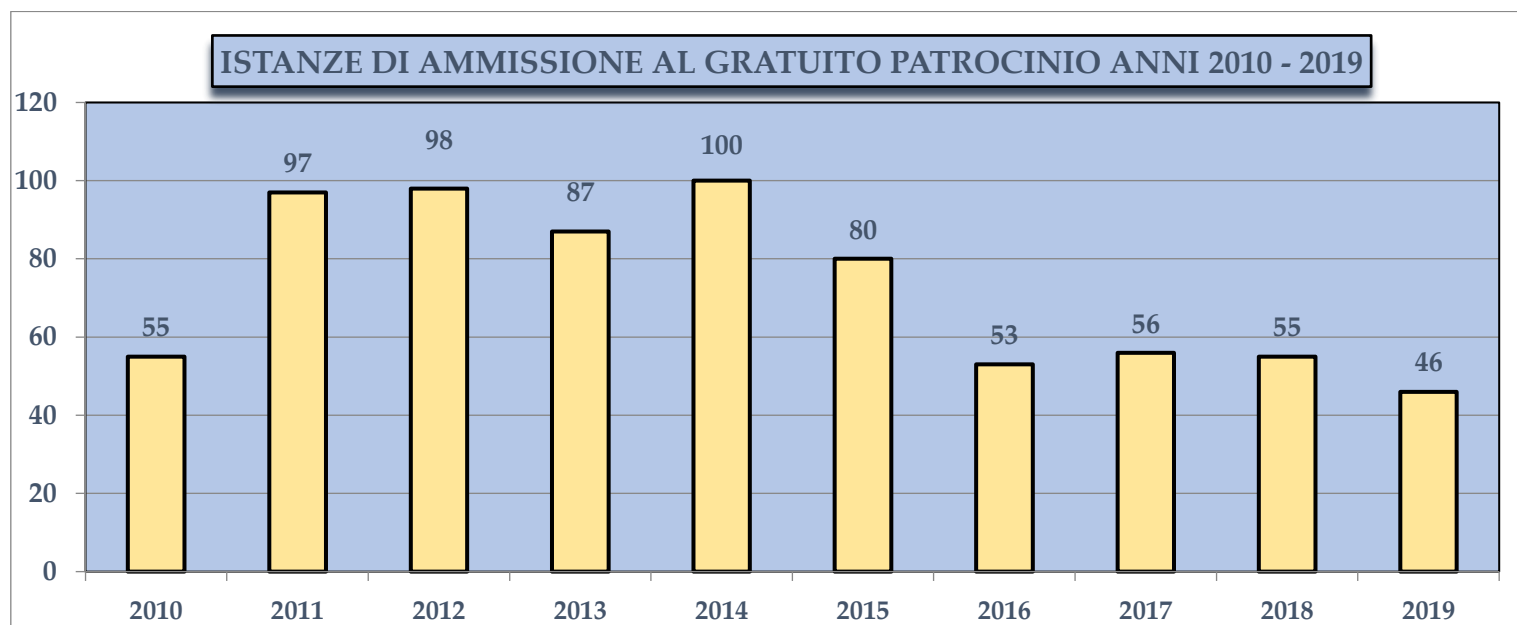
	Sede	Ricorsi pendenti
1	TAR VALLE D AOSTA AOSTA	32
2	TAR TRENTO ALTO ADIGE TRENTO	114
3	TAR FRIULI-VENEZIA.GIULIA TRIESTE	249
4	TAR TRENTO A. ADIGE BOLZANO - Sez.	327
5	TAR EMILIA-ROMAGNA PARMA - Sez.st.	507
6	TAR ABRUZZO PESCARA - Sezione st.	611
7	TAR MOLISE CAMPOBASSO	715
8	TAR BASILICATA POTENZA	869
9	TAR CALABRIA REGGIO CALABRIA - Sez.	1.436
10	TAR UMBRIA PERUGIA	1.503
11	TAR ABRUZZO L'AQUILA	2.036
12	TAR LOMBARDIA BRESCIA - Sez.st.	2.237
13	TAR PIEMONTE TORINO	2.436
14	TAR EMILIA-ROMAGNA BOLOGNA	2.452
15	TAR SARDEGNA CAGLIARI	2.465
16	TAR LIGURIA GENOVA	2.513
17	TAR MARCHE ANCONA	2.666
18	TAR LAZIO LATINA - Sezione staccata	2.754
19	TAR CALABRIA CATANZARO	2.832
20	TAR PUGLIA LECCE - Sez.st.	3.031
21	TAR PUGLIA BARI	3.966
22	TAR TOSCANA FIRENZE	5.178
23	TAR VENETO VENEZIA	5.745
24	TAR CAMPANIA SALERNO - Sez.st.	6.330
25	TAR LOMBARDIA MILANO	7.350
26	TAR SICILIA PALERMO	9.393
27	TAR CAMPANIA NAPOLI	14.307
28	TAR SICILIA CATANIA - Sez.st.	15.137
29	TAR LAZIO ROMA	50.767
	Totale	149.958



Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

Patrocinio a spese dello Stato per l'anno 2019

ISTANZE PRESENTATE	46
ISTANZE ACCOLTE	24
ISTANZE RESPINTE	21
ISTANZE REVOCATE	0
ISTRUTTORIA	1
RINUNCE	0





Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

La Giurisprudenza

Segnalazioni di Giurisprudenza

Ambiente e Paesaggio

Con **sentenza n. 281 del 29 marzo 2019** la Sez. II (est. Manca) ha ritenuto legittimo il provvedimento con il quale il Comune di Loiri Porto San Paolo, nel rilasciare a Enel Distribuzione l'autorizzazione per la realizzazione, in un'area del territorio comunale, di un **Elettrodotto**, ha subordinato l'autorizzazione alla condizione che la linea elettrica in BT fosse realizzata completamente interrata e priva di qualsiasi sostegno, trattandosi di area sottoposta a vincolo paesaggistico ai sensi dell'articolo 134 del Decreto legislativo n. 42/04 (codice del paesaggio) e nel rispetto delle N.T.A. del Piano Paesaggistico Regionale.

Con **sentenza n. 782 del 14 ottobre 2019** la sez. I (est. Manca), in relazione alla realizzazione di un campo-boe in uno **specchio acqueo prospiciente un territorio costiero vincolato** con d.m., ha affermato che anche lo specchio acqueo deve ritenersi incluso nel vincolo e che l'autorizzazione paesaggistica, di cui all'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, è necessaria anche per gli interventi e i progetti di opere che debbano eseguirsi nella parte del mare a ridosso del territorio costiero vincolato, contrariamente a quanto nella fattispecie ritenuto dalla ricorrente (e dalla Regione).

La questione si è posta perché in generale alcuni decreti impositivi di vincoli paesaggistici in aree costiere fanno riferimento anche agli specchi d'acqua mentre altri (più numerosi) decreti impositivi di vincoli paesaggistici non includono in modo espresso fra le aree vincolate gli specchi d'acqua immediatamente prospicienti le coste.

La Sezione ha affermato che l'eccezionale valore naturalistico del complesso territoriale costiero vincolato con il d.m. 27 agosto 1980, riguardante il Comune di San Vero Milis, nel più ampio complesso naturalistico del Sinis, non può non estendersi anche allo spazio del mare prospiciente la costa, quantomeno nei limiti in cui la realizzazione di opere nello specchio acqueo possa compromettere lo specifico oggetto della tutela come descritto dall'art. 1 della legge. 29 giugno 1939, n. 1497 (norma in base alla quale, *ratione temporis*, il vincolo è stato apposto, come si evince anche dalla proposta formulata dalla Commissione per la tutela delle bellezze naturali della Provincia di Oristano, allegata al decreto ministeriale); e, in specie, possa compromettere le *«bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze»*.

La Sezione ha quindi chiarito che nel senso indicato convergono sia argomenti di carattere testuale, basati sul contenuto, la descrizione e l'estensione del vincolo ministeriale, sia argomenti di natura teleologica e funzionale. Sotto il primo profilo, si consideri che nel decreto ministeriale si giustifica il *«notevole interesse pubblico»* della zona costiera del Comune di San Vero Milis non solo perché essa rientra nel più ampio complesso naturalistico del Sinis, caratterizzato da *«un paesaggio spiccatamente desertico con lande spoglie all'interno ed imponenti sistemi di dune altissime»*, ma - in particolare - perché nel territorio costiero, in cui *«è presente un sistema di stagni di importanza rilevante»*, sono presenti delle *«ampie spiagge bianchissime che*

si estendono a perdita d'occhio, insieme agli altri cordoni di sabbia che si estendono alle spalle» e alle «garighe costiere contornate dalla macchia mediterranea».

Ne deriva come conseguenza che l'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146, d.lgs. n. 42 del 2004, contrariamente a quanto nella fattispecie ritenuto dalla ricorrente (e dalla Regione), è necessaria anche per gli interventi e i progetti di opere che debbano eseguirsi nella parte del mare a ridosso del territorio costiero vincolato, anch'essi potenzialmente in grado di pregiudicare il mantenimento dei valori paesaggistici tutelati.

Con **sentenza n. 828 del 12 novembre 2019** la sez. II, (est. Lensi), in relazione all'accertamento della sussistenza delle condizioni di fatto e di diritto per poter procedere all'accertamento della **compatibilità paesaggistica**, ai sensi dell'art. 167 D. Lgs. 42/2004, per opere realizzate abusivamente in area vincolata, ha ritenuto che l'assunto di parte ricorrente in ordine alla non rilevanza dei **“volumi tecnici”**, seppur in passato occasionalmente affermato dalla giurisprudenza amministrativa, non può essere condiviso, alla luce della più recente ed univoca giurisprudenza amministrativa che ritiene impossibile distinguere (ai fini paesaggistici) la natura dei volumi abusivamente realizzati, con la conseguenza che anche i **“volumi tecnici”**, devono ritenersi rilevanti ai fini paesaggistici allo stesso modo dei volumi residenziali, con l'ulteriore conseguenza che la disposizione legislativa di cui all'art. 167 del D.Lgs. n. 42/2004 deve essere interpretata nel senso del divieto di creazione di nuovi volumi di qualsiasi natura, ivi compresi i c.d. **“volumi tecnici”**.

La sentenza della Sezione II (est. Flaim), **n. 225 del 13 marzo 2019**, ha affrontato una questione riguardante l'accertamento dei responsabili **dell'inquinamento** di Porto Torres, **sito di “interesse nazionale” (SIN)**, ai sensi dell'art. 252 del D.Lgs. 152/2006, e dei soggetti tenuti all'onere di eseguire la bonifica dei luoghi, accertamento complesso in considerazione dell'avvicendamento di società proprietarie e dello svolgimento di procedimenti produttivi diversificati in una pluralità di luoghi diversi e per sostanze rinvenute differenti fra loro.

La Sezione ha ritenuto che era necessario individuare le reali **“fonti”** di inquinamento, in base alla collocazione delle industrie sul territorio, con analisi e approfondimento, anche, della possibile **“migrazione sotterranea”** degli inquinanti, e che la ricorrente non poteva essere ritenuta **“fonte”** e causa della contaminazione e dell'inquinamento della falda acquifera per l'attività svolta né poteva esserlo per altre gestioni di impianti siti in altri luoghi, né, solidalmente, per le attività pregresse svolte da terzi sull'area.

Appalti

Con **sentenza 1° luglio 2019 n. 593** la Sezione I (est. Manca) ha affermato, in una innovativa decisione riguardante la **presentazione delle offerte in modalità telematica**, che –anche se, per regola generale, **l'omessa sottoscrizione** dell'offerta comporta l'esclusione dalla gara, deve tuttavia ammettersi la regolarizzazione, in una gara telematica, dell'omessa apposizione della firma digitale dell'offerta nel caso in cui, in base alle circostanze concrete, l'offerta risulti con assoluta certezza riconducibile e imputabile a un determinato operatore economico.

Ha precisato la sentenza che il difetto strutturale dell'atto può essere superato alla luce della sua funzione nell'ambito della procedura di gara e dall'interesse dell'amministrazione a non escludere un concorrente che è identificabile con assoluta certezza sulla base di altri elementi comunque acquisiti alla procedura. Nella specie infatti la procedura telematica contemplava sicuri elementi da cui desumere la riconducibilità dell'offerta all'autore.

In particolare, la partecipazione alla procedura di gara e la presentazione dell'offerta erano possibili solo attraverso l'accesso al sistema effettuato mediante la creazione di un apposito "account" (che lo stesso disciplinare definisce come «insieme dei codici personali di identificazione costituiti da e-mail e password che consentono alle imprese abilitate l'accesso al Sistema e la partecipazione alla gara telematica»). Ogni offerta, caricata sulla piattaforma, era quindi, preliminarmente, biunivocamente associata a un dato account. Ogni account, inoltre, a seguito dell'invio di una copia del documento di identità, era abbinato all'utente.

In tale contesto, accertata la sicura provenienza dell'offerta, la Sezione ha ritenuto comunque necessario che l'Amministrazione invitasse la società ricorrente ad apporre la firma digitale sul documento contenente l'offerta economica, ai fini di una "regolarizzazione" dell'atto.

Con **sentenza 22 gennaio 2019 n. 34**, pure riguardante la **sottoscrizione dell'offerta**, la Sezione I (est. Plaisant) ha ritenuto che la sottoscrizione da parte di uno solo dei due amministratori che, secondo lo statuto, dovevano firmare gli atti a rilevanza esterna non poteva determinare l'esclusione dell'offerta ma doveva consentire il soccorso istruttorio.

La Sezione ha quindi ritenuto che, alla stregua dei principi caratterizzanti il procedimento amministrativo di selezione pubblica, il difetto parziale di sottoscrizione deve considerarsi suscettibile di sanatoria mediante soccorso istruttorio e, come tale, non costituisce causa di immediata esclusione della ditta interessata.

Con **sentenza 10 gennaio 2020 n. 17**, la Sez. I (est. Manca) ha sostenuto che, ai fini della partecipazione ad una gara pubblica, la mancata presentazione della **cauzione provvisoria**, prevista dall'art. 93, comma 1, del d.lgs. n. 50 del 2016, comporta l'esclusione dalla procedura, ma è fatta salva la possibilità di disporre il **soccorso istruttorio**. Secondo la Sezione occorre tuttavia, per non alterare la *par condicio* fra i concorrenti, che la relativa

documentazione abbia data certa anteriore a quella di scadenza del termine per la presentazione delle offerte.

Con **sentenza 2 gennaio 2020 n. 8** la Sezione II (est. Flaim) ha ribadito che negli appalti pubblici, il **principio di rotazione delle imprese**, non si applica quando il nuovo affidamento avvenga tramite procedure ordinarie o comunque aperte al mercato, nelle quali la stazione appaltante, in virtù di regole prestabilite dal Codice dei contratti pubblici ovvero dalla stessa S.A., non operi alcuna limitazione in ordine al numero di operatori economici tra i quali effettuare la selezione. Sul punto si era espressa l'ANAC (Linee Guida n. 4 al punto 3.6, approvate con deliberazione del Consiglio dell'Autorità 26 ottobre 2016, n. 1097, ed aggiornate con delibera dello stesso Consiglio 1 marzo 2018, n. 206).

La Sez. II, con **sentenza 4 dicembre 2019 n. 869** (est. Rovelli), ha affermato, in materia di esclusione da una gara per il **collegamento tra due o più imprese** partecipanti alla stessa gara, che l'art. 80, comma 5, lett. m), del d.lgs. n. 50/2016, nel prevedere che le stazioni appaltanti escludono dalla partecipazione alla procedura d'appalto un operatore economico nel caso in cui l'operatore stesso si trovi rispetto ad un altro partecipante alla medesima procedura, *“in una situazione di controllo di cui all'articolo 2359 del codice civile o in una qualsiasi relazione, anche di fatto, se la situazione di controllo o la relazione comporti che le offerte sono imputabili ad un unico centro decisionale”*, va interpretato nel senso che l'accertamento della sussistenza di un unico centro decisionale costituisce motivo in sé sufficiente a giustificare l'esclusione delle imprese dalla procedura selettiva ma occorre l'esistenza di un collegamento sostanziale tra le imprese e lo stesso deve essere dedotto da indizi gravi, precisi e concordanti.

La Sez. I con **sentenza 18 settembre 2019 n. 748** (est. Manca) –ha affermato che nell'offerta economica il **costo del lavoro** deve fare riferimento ad un **CCNL coerente** con l'oggetto dell'appalto e che se è indicato un CCNL non coerente va disposta una verifica sulla possibile anomalia dell'offerta (ma non l'esclusione automatica dell'impresa). Nella fattispecie la Sezione ha ritenuto, in una gara per l'appalto del servizio di raccolta di rifiuti, incoerente con l'oggetto dell'appalto l'applicazione al personale dipendente del C.C.N.L. Metalmeccanici.

La Sezione ha chiarito che l'art. 30, comma 4, del d.lgs. n. 50 del 2016 (secondo cui al «*personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni è applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quelli il cui ambito di applicazione sia astrattamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della*

concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente»), pur non attribuendo all'amministrazione appaltante il potere di indicare il contratto collettivo applicabile, ha imposto di verificare la coerenza (la "astratta connessione", parafrasando la seconda parte dell'art. 30 cit.) tra l'attività oggetto dell'appalto e l'ambito di applicazione del C.C.N.L. indicato dall'impresa appaltatrice.

Ancora sul **costo del lavoro** di particolare interesse è la **sentenza** della Sezione I, **5 febbraio 2019, n. 94** (est. Rovelli), secondo cui, nell'ambito della verifica dell'anomalia dell'offerta, è necessario procedere alla **valutazione della congruità** del costo del lavoro anche quando nell'offerta si fa riferimento non a rapporti di lavoro subordinato ma a **rapporti di lavoro autonomo**.

Ha chiarito la Sezione che in un giudizio sulla possibile anomalia dell'offerta non possono essere sindacate le modalità di organizzazione interna di un operatore economico, né è possibile ritenere che debbano essere imposti determinati tipi contrattuali in luogo di altri per ottenere la collaborazione dei prestatori d'opera. Ma, nel giudizio di verifica della possibile anomalia, quando occorre valutare la congruità del costo del lavoro (e quindi la congruità e serietà dell'offerta), si deve ritenere comunque necessario, nei casi in cui non sia possibile fare un immediato riferimento agli importi dei contratti collettivi nazionali - per la molteplicità delle modalità di lavoro anche non dipendente con le quali oggi è possibile assicurare una prestazione lavorativa - che la Stazione appaltante valuti la corretta determinazione del costo del lavoro anche con strumenti diversi. E ciò anche per il doveroso rispetto delle disposizioni dettate per la tutela di rilevanti interessi pubblici in materia di lavoro, sicurezza e previdenza. Senza contare che la mancanza di un qualsiasi parametro nella valutazione della congruità del costo del lavoro "non dipendente" determinerebbe effetti palesemente distorsivi del mercato, quali quelli che erano stati evidenziati nella gara in esame.

La sentenza della **Sez. II 12 giugno 2019 n. 526** (est. Rovelli) ha ricordato che l'istituto del soccorso istruttorio nelle gare di appalto, ora previsto e disciplinato dall'art. 83, comma 9, del d.lgs. n. 50/2016, è di latitudine tale da far rientrare nel suo ambito operativo, ben al di là delle mere operazioni di formale completamento o chiarimento cui aveva riguardo il precedente art. 46 del d.lgs. n. 163/2006, le **carenze di "qualsiasi elemento formale della domanda"**, ossia la mancanza, incompletezza e ogni altra irregolarità, quand'anche di tipo "essenziale", purché non involgente l'offerta economica o tecnica in sé considerata.

La disciplina del soccorso istruttorio prevista nell'attuale Codice dei contratti: riferisce pertanto la possibilità del soccorso a tutte le "carenze di qualsiasi elemento formale", ispirandosi così a un criterio tendenzialmente onnicomprensivo e conferma inoltre espressamente l'inapplicabilità del soccorso alle lacune riguardanti il contenuto della "offerta tecnica ed economica".

La Sez. I, con **sentenza 11 marzo 2019 n. 215**, (est. Rovelli) ha ribadito che, ai sensi dell'art. 83, comma 9, del d.lgs. n. 50 del 2016, non è possibile far ricorso al **soccorso istruttorio** per la carenza di elementi dell'offerta tecnica e dell'offerta economica e che

la *ratio* dell'esclusione è chiaramente quella di non consentire alcuna modificazione dell'offerta dopo che sia decorso il termine per la sua presentazione.

La Sezione, nella fattispecie ha peraltro chiarito che l'acquisizione di semplici chiarimenti su alcune voci dell'offerta, in un momento successivo alla scadenza del termine di presentazione, non determina un mutamento dell'offerta tecnica, che rimane del tutto inalterata, con la conseguenza che, anche in considerazione del principio del *favor participationis*, la richiesta di chiarimenti ad una impresa non può ritenersi illegittima, non risultando presenti preminenti ragioni ostative attinenti al rispetto della *par condicio*.

Di rilievo anche alcune decisioni riguardanti l'affidamento del **servizio di intercettazioni telefoniche**. Con **sentenza 3 settembre 2019 n. 724** (est. Manca) la Sezione I ha ricordato che le relative procedure rientrano nella disciplina prevista dall'art. 162 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 per i «Contratti secretati o che esigono particolari misure di sicurezza» e che l'affidamento prevede l'esperimento di una gara informale con almeno 5 concorrenti dei quali deve essere valutata l'affidabilità e la sicurezza.

La Sezione ha ricordato che l'affidamento dei servizi di intercettazioni telefoniche, telematiche ed ambientali va ricondotto alla fattispecie di cui all'art. 162 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (rubricato «Contratti secretati o che esigono particolari misure di sicurezza»), in base al quale le disposizioni del Codice dei contratti pubblici possono essere derogate, trattandosi di servizi di estrema delicatezza poiché devono essere assicurate, da un lato, l'efficacia e la segretezza delle indagini volte all'accertamento di reati, dall'altro, la riservatezza delle persone le cui conversazioni vengono intercettate.

Con **sentenza 5 agosto 2019 n. 698** la Sez. II (est. Rovelli) ha affermato che, nel caso una impresa si avvalga di un **avalimento operativo**, per procurarsi un requisito di partecipazione alla gara, la disponibilità dei mezzi d'opera non può essere circoscritta alla sola fase di ammissione alla gara, in quanto tali mezzi contribuiscono a qualificare l'offerta tecnica del concorrente che se ne avvale e, quindi, a far conseguire al medesimo il punteggio che da essi deriva secondo le pertinenti voci di valutazione previste dalla legge di gara e dalla Commissione.

Con **sentenza 15 gennaio 2019 n. 19** (est. Manca) la Sezione I ha ricordato che in sede di **valutazione delle offerte nelle gare**, l'attribuzione dei **punteggi in forma solo numerica** è consentita quando il parametro previsto dal disciplinare di gara sia sufficientemente preciso e analitico, ovvero sia suddiviso in un numero di subcriteri tanto analitici da delimitare il giudizio della commissione giudicatrice nell'ambito di un minimo ed un massimo, tale da rendere di per sé evidente l'iter logico seguito nel valutare i singoli progetti sotto il profilo tecnico. Mentre, in assenza di precisi criteri, predeterminati dalla *lex specialis* di gara, è necessaria una puntuale motivazione dei punteggi assegnati alle offerte.

Con **sentenza 24 maggio 2019 n. 450** (est. Rovelli) la Sezione II ha esaminato un ricorso riguardante la **revoca in autotutela di una aggiudicazione** fatta in favore di una impresa che aveva presentato una **falsa dichiarazione** circa la situazione di **regolarità fiscale**, ritenendo legittima l'esclusione dell'aggiudicataria.

La Sezione ha ritenuto legittimo il provvedimento con il quale la P.A. appaltante, facendo riferimento alle cause di esclusione di cui all'art. 80, comma 4, del d.lgs n. 50 del 2016, ha revocato in autotutela l'aggiudicazione di una gara di appalto e ha contestualmente escluso dalla gara il concorrente interessato, per il fatto che l'aggiudicatario ha falsamente dichiarato, nel modello DGUE, documento di gara unico europeo, di aver soddisfatto tutti gli obblighi relativi al pagamento di imposte, tasse e contributi, essendo invece emersa, a seguito degli appositi accertamenti effettuati dalla stazione appaltante, una situazione di grave irregolarità fiscale definitivamente accertata. La Sezione ha anche aggiunto che, a fronte di un'attestazione negativa di regolarità fiscale, rilasciata dall'Agenzia delle Entrate nei confronti di un'impresa partecipante alla gara, la stazione appaltante è vincolata a disporre l'esclusione.

La Sez. I, con **sentenza 13 febbraio 2019 n. 129** (est. Plaisant) ha ritenuto che in **gare** riguardanti servizi **con caratteristiche standardizzate** e ripetitive (come l'appalto del servizio di manutenzione di autoveicoli) è legittima l'aggiudicazione con il criterio del prezzo più basso, ai sensi dell'art. 95 comma 4, lett. b), del d.lgs n. 50 del 2016.

La Sezione ha ritenuto che la riparazione di automezzi è un'attività con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato in quanto si tratta di un servizio che prevede esperienze professionali e tecnologie ampiamente diffuse, nell'ambito del quale assume peso economico prevalente il costo dei pezzi di ricambio, che, a loro volta, presentano "caratteristiche standard" e sono oggetto di prezzi prefissati nei tariffari di mercato delle rispettive case produttrici.

La sentenza della Sezione I, **11 novembre 2019 n. 825** (est. Manca), dopo aver ricordato che solo in ipotesi di proroga contrattuale, e non anche in caso di rinnovo, si applica la **revisione dei prezzi**, ha affermato che il termine di prescrizione del diritto decorre solo dalla data di determinazione del compenso.

La Sezione ha chiarito che nel procedimento di revisione dei prezzi o dei corrispettivi dei contratti pubblici ad esecuzione continuativa o periodica, la situazione giuridica soggettiva di cui è titolare l'appaltatore nella fase antecedente il riconoscimento del compenso revisionale deve ritenersi di interesse legittimo, in quanto la norma (nel caso di specie, l'art. 115 del d.lgs. n. 163 del 2006) attribuisce all'amministrazione appaltante la funzione di accertare e riconoscere la spettanza all'appaltatore dell'adeguamento contrattuale, che si concretizza nell'esercizio di un potere di natura tecnica, previa «istruttoria condotta dai dirigenti responsabili dell'acquisizione di beni e servizi » (art. 115 cit.) In conseguenza, prima dell'atto amministrativo che accerti i presupposti e riconosca il diritto alla revisione dei prezzi contrattuali non sorge il diritto soggettivo all'adeguamento e quindi nemmeno può iniziare a decorrere il termine di prescrizione del diritto.

In ordine alla distinzione tra rinnovo e proroga contrattuale, la Sezione ha chiarito che mentre in caso di rinnovo la P.A. dà luogo ad una nuova negoziazione con il medesimo soggetto, che può concludersi con l'integrale conferma delle precedenti condizioni o con la modifica di alcune di esse in quanto non più attuali, in ipotesi di mera proroga si conviene soltanto il differimento del termine finale del rapporto, il quale rimane per il resto regolato dall'atto originario, con la conseguenza che solo nelle ipotesi di proroga è possibile la revisione dei prezzi.

Beni Demaniali e Pubblici

La Sez. I, con **sentenza 18 giugno 2019 n. 547** (est. Plaisant) ha affrontato una complessa questione nella quale un Comune lamentava che il soggetto al quale era stato dato in concessione un bene pubblico per lo svolgimento di attività sportive era venuto meno ai suoi impegni.

La Sezione ha ritenuto che sulla questione non vi fosse la giurisdizione del giudice amministrativo poiché la concessione aveva una natura mista con prevalenza di servizi.

In particolare la Sezione ha ritenuto che il contratto con il quale un Comune aveva affidato ad una associazione la gestione di una struttura equestre comunale per la durata di dodici anni e dietro corresponsione di un canone annuale era da considerare una concessione di servizi, per quanto previsto nel contratto e nel capitolato che hanno considerato senz'altro preponderante la "componente servizio pubblico".

La Sezione ha anche evidenziato che nelle concessioni miste, il più importante criterio discriminante tra "componente beni" e "componente servizi" risiede negli obiettivi di fondo perseguiti dall'Amministrazione concedente, i quali – se travalicano il mero utilizzo ordinario del bene, collocandosi in una prospettiva più ampia – colorano necessariamente il rapporto in termini di servizi.

Con sentenza **n. 47 del 23 gennaio 2019** la Sezione II (est. Flaim) ha ritenuto legittimi gli ordini di **demolizione** del Comune di Quartu Sant'Elena per una ampia parte di un ristorante situato "sulla sabbia" (al Poetto, la nota "Marinella"), in **area oggetto di concessione demaniale** dove erano state realizzate abusivamente molte opere e nuove sale di ristorazione (per centinaia di posti).

Con **sentenza n. 843 del 18 novembre 2019** I Sezione I (rel. Aru) ha ritenuto legittimo l'ordine di demolizione delle opere abusive realizzate dal noto ristorante "Il Miraggio", sulla spiaggia di Campus in Villasimius.

Nella spiaggia era stato prima realizzato un chiosco bar con locale cucina e un locale di servizio. Poi un loggiato-sala all'aperto chiuso con parapetto in legno e alluminio, con servizi igienici. Poi erano stati effettuati abusivamente ulteriori ampliamenti per i quali era stata chiesta la sanatoria. Ma le domande di sanatoria sono

state respinte dagli uffici della Tutela del paesaggio della Regione e il Comune di Villasimius ha ordinato la demolizione delle opere abusive.

Edilizia ed urbanistica

La **sentenza** della Sez. Il **31 maggio 2019 n. 486** (est. Aru) ha ritenuto legittimi gli atti con i quali un Comune ha ordinato il ripristino dei luoghi e della destinazione di uso originaria di un **“residence”** (“casa-albergo”) poiché, come era emerso a seguito di un sopralluogo dei Carabinieri, le componenti del “residence” erano state frazionate ed alienate a molteplici soggetti, anche a seguito di procedura fallimentare e giudiziaria, trasformando così l'intera struttura in un agglomerato residenziale/commerciale, con il venir meno della destinazione d'uso originaria.

Ha ricordato la Sezione che, dagli atti acquisiti, risultava che originariamente si trattava di una “casa-albergo”, articolata in 106 appartamenti. Dopo la realizzazione dell'intervento, un intero fabbricato era stato oggetto di una serie di trasferimenti immobiliari (alcuni dei quali anche attraverso procedure esecutive) aventi ad oggetto le singole unità immobiliari che lo componevano. La Procura della Repubblica aveva quindi svolto delle verifiche sull'immobile in questione ed aveva accertato il carattere abusivo della destinazione d'uso impressa all'intero compendio. Conseguentemente, il Comune aveva adottato i relativi provvedimenti repressivi nei confronti di tutte le singole unità immobiliari interessate dalla vicenda.

Ha osservato la sentenza in rassegna che la nuova destinazione residenziale impartita in via di fatto al fabbricato implicava il passaggio ad una autonoma categoria funzionale (diversa da quella originariamente assentita “turistico-ricettiva”) con indubbio incremento del carico antropico dovuto alla presenza di persone stabilmente residenti nell'immobile.

Con **sentenza n. 806 del 31 ottobre 2019** la Sezione I (est. Aru) si è soffermata sulla riconducibilità alla categoria dei **“servizi connessi alla residenza”** di una media struttura di vendita di dimensioni tali da esaurire interamente la volumetria disponibile a tali fini in una **lottizzazione** urbanistica. La Sezione ha ritenuto che la realizzazione di tale struttura avrebbe pregiudicato la possibilità di utilizzare tale volumetria anche per gli usi tipici dei contesti residenziali, come gli studi dei medici di famiglia, quelli di altri liberi professionisti o piccoli esercizi commerciali che di norma sono funzionalmente correlati alla presenza di un fitto tessuto abitativo.

Con **sentenza n. 423 del 2019** la Sezione II (est. Lenzi) ha affermato il principio secondo cui la **cessione di un'area** al Comune in forza di convenzione stipulata inter partes, che ne prevede la destinazione alla viabilità e ai servizi pubblici, si concreta, sostanzialmente, in una condizione della concessione edilizia richiesta dall'interessato, ormai inoppugnabile e pacificamente attuata, per cui deve ritenersi che, a fronte dell'intrinseca connessione della

cessione dell'area con la rilasciata concessione edilizia, la correlativa obbligazione, di natura pubblicistica, sia insuscettibile di estinzione per **prescrizione**.

La **sentenza** della Sezione II **n. 765 del 25 settembre 2019** (est. Lenzi) ha affermato l'obbligo del Comune di Quartu S. Elena di prendere in carico le **opere di urbanizzazione** di aree relative ad un intervento di lottizzazione convenzionata.

In ordine all'obbligo del Comune di prendere in carico le opere di urbanizzazione primaria, il collegio ha ribadito il principio secondo cui l'obbligo per il Comune di prendere in consegna le opere di urbanizzazione deriva direttamente dall'articolo 28 della legge n. 1150/1942, in virtù del quale le parti (lottizzante e Comune) devono prevedere in convenzione il termine entro il quale dovrà avvenire la cessione gratuita delle aree interessate dalle opere di urbanizzazione in favore del Comune. Considerato che, nel caso di specie, era già intervenuto il collaudo positivo dell'impianto di depurazione oggetto della controversia (come da certificato di collaudo del 16 giugno 2014), è stato dichiarato quindi l'obbligo del Comune di Quartu S. Elena di prendere immediatamente in carico l'impianto di depurazione e le aree su cui insiste, come richiesto dalla ricorrente.

Con **sentenza n. 11 dell'8 gennaio 2019** la Sezione II (est. Flaim) ha ritenuto legittima l'imposizione di un vincolo di tutela storico artistica su una **palazzina "liberty"**, in via Satta in Cagliari, nella quale erano stati avviati lavori di **demolizione** e ricostruzione.

La Sezione ha ritenuto legittimo l'atto con il quale la Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici, dopo aver analizzato il progetto autorizzato dal Comune di Cagliari, ha ritenuto che le "caratteristiche e le condizioni" della palazzina di Via Satta fossero tali da meritare la tutela, per l'importante testimonianza storico-urbanistica, con imposizione del vincolo per la "conservazione" della struttura, ammettendo il suo recupero ma non il suo totale abbattimento (come era stato progettato e già autorizzato).

Ricorsi elettorali

La Sezione II con **sentenza n. 803 del 29 ottobre 2019** (est. Lenzi) ha affrontato il tema delle **sottoscrizioni** necessarie **per la presentazione delle liste** di candidati.

I ricorrenti lamentavano l'errata applicazione del comma terzo dell'art. 21 della Legge Regionale Statutaria della Sardegna del 12 novembre 2013 n. 1, nella parte in cui non richiede sottoscrizioni per la presentazione di liste di candidati che siano espressione di partiti o gruppi o movimenti politici di carattere nazionale o regionale, "ai quali, con dichiarazione formale, aderisca almeno un consigliere regionale in carica alla data di indizione dei comizi elettorali".

I ricorrenti sostenevano che all'adesione data dal consigliere uscente non poteva essere riconosciuta mera rilevanza formale e che pertanto le adesioni dei consiglieri uscenti non potevano essere meramente statiche

ed istantanee, ma postulavano un'adesione dinamica, con la conseguenza che l'adesione doveva "permanere per tutta la fase di svolgimento delle operazioni elettorali, fino alla proclamazione degli eletti".

Il collegio ha ritenuto che la teoria della "adesione tecnica puntuale" sia l'interpretazione corretta della norma, posto che la diversa teoria della "adesione dinamica" sostenuta dai ricorrenti presupponeva condizioni e presupposti ulteriori (in particolare la successiva candidatura del consigliere nella lista elettorale cui ha aderito), che non sono invece richiesti dalla norma. Secondo il TAR l'interpretazione della norma sostenuta dai ricorrenti avrebbe esposto la lista che si era avvalsa della facoltà di esonero dall'obbligo della raccolta delle firme ad un concreto pericolo di esclusione (non evitabile, né controllabile da parte dei presentatori della lista medesima), per cui, in pratica, nessuna lista potrebbe ragionevolmente esporsi a tale rischio non dipendente da fatto proprio, in conseguenza la disposizione in questione verrebbe svuotata di ogni significato, non trovando, di fatto, applicazione, in ragione di un criterio di normale prudenza.

La Sezione II, con **sentenza n. 611 del 5 luglio 2019** (est. Flaim) ha respinto ben 7 questioni di asserita non legittimità costituzione della normativa elettorale regionale, di cui alla legge della regione Sardegna n. 1 del 12.11.2013. In particolare riguardanti il premio di maggioranza ritenuto eccessivo, le soglie di sbarramento, il voto disgiunto, l'omessa attribuzione del seggio al "terzo" candidato Presidente. Questioni sollevate sugli articoli 1, 9, 13, 14 e 15 della legge regionale statutaria in relazione agli artt. 1, 3, 48, 51, 117, comma 7, 121 e 122 della Costituzione e 16 dello Statuto Speciale Sardegna.

Le plurime questioni sollevate, se accolte, avrebbero determinato:

- l'eliminazione o la rimodulazione da parte della Corte, del premio di maggioranza, così modificando sensibilmente la composizione del Consiglio regionale;

- l'eliminazione (o rimodulazione) della soglia di sbarramento, con diversa attribuzione dei seggi alle liste c. d. minori (ad esempio il PDS, con più del 3% dei voti, non ha ottenuto alcun seggio, mentre l'hanno ottenuto liste con meno consensi, in ragione del collegamento il candidato presidente eletto o al 2° classificato);

- la correzione dell'atto di proclamazione con l'elezione, quale consigliere, del candidato Presidente del Movimento 5 stelle;

Qualora fosse stato accolto il rilievo relativo al voto disgiunto ne sarebbe conseguito l'annullamento integrale dell'atto di proclamazione degli eletti e dell'intero processo elettorale con riedizione delle elezioni.

La Sezione, con ampia motivazione ha però rigettato tutte le prospettazioni, ritenendo sussistente la potestà del legislatore statutario di definire l'assetto elettorale nei modi indicati.

Sempre in materia di elezioni regionali la Sezione II, con le **sentenze n. 528 del 13 giugno 2019 e n. 591 del 28 giugno 2019** (est. Flaim), ha affrontato la questione del "**resto elettorale**" (per l'attribuzione dei seggi in applicazione dell'art. 14 della legge statutaria).

La vicenda era stata già esaminata (in riferimento alla precedente tornata elettorale regionale del 2014); allora il Consiglio di Stato aveva, sul punto, riformato (con sentenza della Sez. V, n. 3612 del 21 luglio 2015) la pronunzia del TAR. A legislazione invariata il TAR ha ora recepito l'orientamento dell'organo d'appello.

La Sezione II, con la **sentenza n. 613 del 6 luglio 2019** (est. Rovelli) ha affrontato il tema dei criteri di **“rappresentanza” dei diversi territori regionali**.

Si richiedeva che i seggi assegnati ai gruppi di liste nel collegio unico regionale venissero ripartiti tra le relative liste circoscrizionali che hanno raccolto le percentuali di voti assoluti più elevate.

La Sezione ha ritenuto che il combinato disposto degli artt. 3 e 17 della legge statutaria caratterizza, in modo ragionevole, la scelta di riparto dei seggi fra circoscrizioni. Ed il legislatore regionale ha avuto cura, con l'articolo 18, di prevedere la “riserva di un seggio per ogni circoscrizione”, proprio al fine di garantire la “tutela minima” del principio di rappresentatività territoriale.

Il sistema prevede (all'art. 2 della legge elettorale), per l'elezione del Consiglio regionale, la suddivisione del territorio regionale <in circoscrizioni elettorali> ed il successivo art. 3 che stabilisce che “il complesso delle circoscrizioni forma il collegio unico regionale ai fini del calcolo dei voti attribuiti ai candidati alla carica di Presidente della Regione e dell'attribuzione e del riparto dei seggi fra le coalizioni e i gruppi di liste”. Trattasi di esplicita scelta del legislatore regionale, ai fini dell'attribuzione dei seggi alle liste circoscrizionali, che prende in considerazione la somma delle cifre elettorali <delle sole liste presentate nella circoscrizione>.

Finanziamenti Pubblici

Con **ordinanza 17 aprile 2019, n. 353** la Sezione I (est. Manca) ha chiesto alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea di pronunciarsi pregiudizialmente su alcune questioni riguardanti il recupero degli **aiuti di Stato ritenuti “abusivi”**, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

Il TAR ha formulato i seguenti quesiti:

“Se l'art. 16, del Regolamento (CE) n. 659/1999/CE, del 22 marzo 1999 (“Regolamento del Consiglio Recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea”), applicabile *ratione temporis*, il quale stabilisce che «Fatto salvo l'articolo 23, la Commissione può, nei casi di aiuti attuati in modo abusivo, avviare il procedimento d'indagine formale di cui all'articolo 4, paragrafo 4. Si applicano, per quanto compatibili, gli articoli 6, 7, 9, 10, 11, paragrafo 1, 12, 13, 14 e 15», deve essere interpretato nel senso che una preliminare decisione di recupero deve essere adottata dalla Commissione Europea anche nei casi di aiuti attuati in modo abusivo (fatta salva la facoltà della medesima Commissione di adire direttamente la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, ai sensi dell'articolo 23 del regolamento n. 659/1999/CE);

- in caso di risposta negativa al precedente quesito, se l'art. 16 del regolamento n. 659/1999/CE, del 22 marzo 1999, debba essere dichiarato invalido per la violazione dell'art. 108, paragrafo 2, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (già articolo 88, paragrafo 2, del Trattato CE);

- se i paragrafi 1 e 2, dell'articolo 9 del regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004 (recante disposizioni di esecuzione del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999), come

modificato dal regolamento (CE) della Commissione, n. 271/2008, del 30 gennaio 2008, devono essere interpretati nel senso che il tasso di interesse ivi previsto per la restituzione degli aiuti di Stato incompatibili ed illegittimi si applica anche nel caso di recupero di aiuti di stato approvati con decisione condizionale e attuati in modo abusivo per il verificarsi della condizione prevista”.

Pubblico Impiego

La Sez. II, con **sentenza 17 luglio 2019 n. 654** (est. Rovelli) ha ritenuto illegittima l'assunzione di un impiegato pubblico che era stata fatta senza considerare che era ancora valida ed efficace la graduatoria di una precedente procedura selettiva alla quale era possibile attingere.

Ha osservato la sentenza che, ferma restando la discrezionalità sulla opportunità di procedere alla copertura del posto vacante, l'amministrazione, una volta stabilito di procedere alla copertura del posto, deve indicare le ragioni in base alle quali ha ritenuto di non tener conto della esistenza di eventuali graduatorie degli idonei ancora valide ed efficaci al momento dell'indizione del nuovo concorso. Vi è infatti una sostanziale inversione del rapporto tra l'opzione per un nuovo concorso e la decisione di scorrimento della graduatoria preesistente ed efficace che costituisce la modalità di reclutamento generale, mentre l'indizione del nuovo concorso costituisce l'eccezione e richiede un'apposita e approfondita motivazione, che dia conto delle particolari circostanze di fatto o delle ragioni di interesse pubblico prevalenti.

La Sezione II, con **sentenza 8 marzo 2019 n. 211** (est. Rovelli) ha ritenuto fondato il ricorso di un impiegato pubblico che, non avendo potuto godere di una parte delle ferie perché collocato a riposto per inidoneità permanente al servizio, aveva chiesto la **monetizzazione delle ferie non godute**.

Il TAR ha ritenuto che deve essere riconosciuto il diritto dei dipendenti pubblici di ottenere la monetizzazione delle ferie non godute e, in particolare, il compenso sostitutivo per i giorni di congedo ordinario non fruiti, ove il mancato godimento del periodo feriale sia dipeso da assenza continuativa del dipendente, dovuta a malattia, e il dipendente stesso, successivamente, sia stato collocato a riposo, per inidoneità permanente al servizio. Infatti, il mancato godimento delle ferie, non imputabile al dipendente, non preclude l'insorgenza del diritto alla percezione del compenso sostitutivo; si tratta, invero, di un diritto che per sua natura prescinde dal sinallagma prestazione lavorativa-retribuzione che governa il rapporto di lavoro subordinato e non riceve, quindi, compressione in presenza di altra causa esonerativa dall'effettività del servizio.

La **sentenza** della Sezione II **n. 220 del 13 marzo 2019** (est. Lensi) ha affrontato una questione sulla sussistenza delle condizioni per l'esercizio del **potere di autotutela**, nonché sulla corretta applicazione - in un **concorso pubblico** - del principio generale dell'ordinamento comunitario ed interno del "legittimo affidamento".

Il collegio ha disatteso sia la censura di violazione dell'articolo 21 *nonies* della legge n. 241/1990, in relazione all'esercizio del potere di autotutela a distanza di un notevole lasso di tempo dall'adozione degli atti oggetto dell'autotutela (il concorso si era espletato nel 2009 e l'autotutela era intervenuta nel 2014), sia la censura di violazione del "legittimo affidamento", in considerazione del fatto che si trattava di una complessa vicenda amministrativa e processuale, sostanzialmente definita solo con la sentenza del Consiglio di Stato n. 4909 del 2 ottobre 2014. In conseguenza, il TAR ha ritenuto l'insussistenza di qualsiasi posizione consolidata di legittimo affidamento in capo al ricorrente (che fino alla pronuncia del Consiglio di Stato risultava ultimo degli idonei) ed in capo agli altri idonei in graduatoria (le cui posizioni nel concorso in questione risultavano sub iudice), ed ha anche ritenuto che l'impugnato provvedimento del 10 novembre 2014, quale atto di autotutela, risultava tempestivamente adottato con riferimento alla data di pubblicazione della citata sentenza del Consiglio di Stato n. 4909 del 2 ottobre 2014, che aveva chiarito la complessa vicenda amministrativa e processuale riguardante la procedura concorsuale in questione, ponendo conseguentemente le condizioni per una concreta ed effettiva valutazione da parte dell'Amministrazione comunale sull'esercizio dei propri poteri di autotutela.

La **sentenza** della Sez. Il **n. 232 del 18 marzo 2019** (est. Flaim) ha affrontato la questione delle conseguenze **all'esposizione all'uranio impoverito** delle forze armate impiegate nelle Missioni internazionali e nelle attività addestrative nei Poligoni di Teulada e di Perdasdefogu.

La Sezione dopo aver ricordato che la materia trattata è estremamente delicata, in quanto correlata all'utilizzo di materiale bellico ("uranio impoverito") e perché investe l'analisi e la correlazione tra la "fonte" causante e i possibili gravi effetti sulla salute del militare, ha ritenuto non legittimi i pareri dell'apposito Comitato tecnico (CVCS) che si erano espressi in modo contrario al riconoscimento della dipendenza da causa di servizio dell'infermità neoplastica che aveva colpito il militare ricorrente. Ai fini della dimostrazione del "rapporto di causalità" fra le attività del ricorrente e l'infermità che lo aveva colpito il Collegio ha ritenuto di dover fare applicazione del criterio "del più probabile che non", come riconosciuto dalla giurisprudenza in materia (Consiglio di Stato, sez. IV, n. 837 del 29/2/2016).

Una vicenda particolare, che vedeva contrapposti gli interessi di dipendenti interni della Regione (progressione verticale) con quella di (ex dipendenti) di **società soppresse (Hydrocontrol e Sigma)** che svolgevano attività in favore della Regione è stata decisa dalla Sez. II con **sentenza n. 12 dell'8 gennaio 2019** (est. Flaim).

Dopo l'annullamento, da parte della Corte Costituzionale, di una norma regionale ad hoc che disponeva l'assunzione diretta di tali dipendenti, la Regione ha "rieditato" il potere legislativo prevedendo un concorso per titoli e colloquio, per l'assunzione a tempo pieno ed indeterminato nell'amministrazione regionale, riservato al personale delle società Hydrocontrol e Sigma invest". Il TAR ha ritenuto di respingere le censure di illegittimità della nuova disposizione (ed i conseguenti inquadramenti di tutti coloro che avevano superato il concorso) con una lunga sentenza nella quale ha ritenuto compatibile con le norme costituzionali il nuovo concorso riservato che consentiva di tutelare l'affidamento degli interessati che avevano lavorato per quasi 10 anni in forza di norma efficace.

Con diverse decisioni, fra le quali la n. **498 del 3 giugno 2019 n. 498** (est. Manca), la Sez. I ha dichiarato inammissibili per **difetto di giurisdizione** del G.A. (e quindi ha ritenuto spettanti alla Giurisdizione dell'A.G.O.) i ricorsi riguardanti le **procedure di stabilizzazione** di personale precario disciplinate dall'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 75 del 2017.

La Sezione ha affermato, in particolare, che rientra nella giurisdizione dell'A.G.O. e non già in quella del Giudice amministrativo una controversia riguardante la procedura di stabilizzazione del personale precario (nella specie indetta da una Azienda sanitaria) in attuazione dell'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 75/17 poiché tale comma, così come chiarito anche dalle successive circolari ministeriali, prevede che la stabilizzazione ivi prevista può avvenire in presenza di determinati requisiti di accesso, secondo elementi preferenziali già determinati e oggettivamente verificabili dall'amministrazione, in difetto di esercizio di alcun potere discrezionale" di talché la procedura di stabilizzazione non ha reso necessario l'espletamento di alcuna prova selettiva ma una mera attività di verifica dei titoli di ammissione al beneficio, il che comporta l'assenza di una procedura concorsuale e la conseguente spettanza della vicenda alla giurisdizione al giudice ordinario.

La Sezione si è comunque occupata della stabilizzazione, nella giurisdizione del G.A., per le procedure avviate dall'Università o per le procedure avviate (con procedura concorsuale) ai sensi del comma 2 dell'art. 75 del d.lgs. n. 75/17.

Con **sentenza n. 227 del 13 marzo 2019** la Sezione II (est. Flaim) ha annullato una procedura concorsuale perché la Commissione esaminatrice non aveva reso interamente pubbliche le prove orali, non consentendo l'accesso all'aula dove si svolgevano le prove ai candidati che non erano già stati esaminati.

La Sezione ha ribadito il principio che durante le prove orali di un concorso pubblico il libero ingresso al locale ove esse si tengono deve essere garantito a chiunque voglia assistervi, quindi non soltanto a terzi estranei, bensì pure e soprattutto ai candidati, sia che abbiano già sostenuto il colloquio, sia che non vi siano stati ancora sottoposti.

Altre decisioni

La sentenza della sez. I, **16 ottobre 2019, n. 784** (est. Manca) ha trattato la questione dei rapporti tra la dichiarazione di **rinuncia alla concessione mineraria e l'imposizione di lavori di bonifica del sito** in un sito minerario dismesso.

La Sezione ha affermato che la dichiarazione di rinuncia alla concessione mineraria è solo il presupposto di fatto per l'esercizio dei poteri dell'ingegnere capo di cui all'art. 38, comma 3, r.d. 29 luglio 1927, n. 1443, per cui è irrilevante stabilire se la rinuncia alla concessione si perfezioni con la dichiarazione unilaterale del concessionario, fatta pervenire all'amministrazione concedente ovvero se gli effetti della rinuncia si producano solo con l'emanazione del decreto di accettazione dell'ingegnere capo ovvero ancora si producano per silenzio allo scadere dei suindicati termini, non incidendo né sugli obblighi di custodia del sito minerario da parte del

concessionario, né sull'obbligo di quest'ultimo di eseguire i lavori necessari per la sicurezza, la conservazione del sito, comprese le eventuali opere di bonifica, se l'ingegnere capo adotti i relativi provvedimenti.

Ha chiarito il Tar che quanto appena osservato si ricava, in primo luogo, dalla lettura del secondo comma dell'art. 38, r.d. 29 luglio 1927, n. 1443 («Dal giorno in cui è stata presentata la dichiarazione di rinuncia, il concessionario è costituito custode della miniera ed è tenuto a non fare più lavori di coltivazione mineraria, né a variarne in qualsiasi modo lo stato»), dal quale si evince che la dichiarazione di rinuncia alla concessione è il presupposto degli obblighi di custodia in capo al concessionario.

L'obbligo di custodia previsto dalla norma richiamata e l'obbligo di eseguire le opere necessarie per la messa in sicurezza e la conservazione del sito, di cui al successivo comma 3 dell'art. 38, sono effetti conseguenti alla dichiarazione di rinuncia alla cessazione dell'attività estrattiva e del tutto autonomi rispetto all'esercizio delle attività estrattiva oggetto della concessione mineraria, come è dimostrato dal fatto che l'unico presupposto di tali attività (successive alla dichiarazione di rinuncia) è costituito proprio dalla intervenuta dichiarazione di rinuncia alla concessione. Ne deriva che, ai fini della valutazione della legittimità del provvedimento impugnato (riguardante le opere di messa in sicurezza e di conservazione del sito), è irrilevante stabilire il momento di perfezionamento della rinuncia, dovendo l'amministrazione prendere atto della stessa.

Con **sentenza n. 761 del 23 settembre 2019** (est. Aru) la Sezione I ha affermato che negli enti locali il **piano generale degli impianti pubblicitari** costituisce un atto di pianificazione generale la cui mancata adozione – suscettibile, in quanto adempimento obbligatorio, di essere sollecitata mediante gli strumenti preposti a tutela dell'inerzia amministrativa - preclude il rilascio alle singole imprese di autorizzazioni all'installazione di impianti pubblicitari.

Con sentenza n. 856 del 28 novembre 2019 (est. Aru) la Sezione I ha affermato che la **decadenza dall'assegnazione di una sede di farmacia** per la mancata apertura dell'esercizio nel termine previsto dalla legge costituisce un provvedimento sanzionatorio che colpisce l'inattività del farmacista assegnatario ed è giustificato dal fatto che l'esercizio di una farmacia non è solo un diritto allo svolgimento di una attività economica ma è anche un onere all'esercizio di un servizio pubblico.

In materia di **risarcimento del danno** si segnala la **sentenza** della Sez. Il **9 luglio 2019 n. 622** (est. Manca) secondo cui non può essere accolta la domanda avanzata nei confronti del Comune dal proprietario di un'area limitrofa a quella oggetto di una concessione demaniale marittima, di risarcimento del danno subito in conseguenza del ritardo con il quale è stato concluso il procedimento avente ad oggetto la dichiarazione di decadenza della medesima concessione demaniale marittima, nel caso in cui il ritardo sia stato determinato dalla complessità delle questioni fattuali e giuridiche esaminate nel corso del procedimento,

e dal conseguente superamento modesto della durata del termine procedimentale fissato per l'adozione del provvedimento finale; in tal caso, infatti, deve escludersi la sussistenza di un coefficiente di colpa dell'Amministrazione.

Con sentenza **10 maggio 2019, n. 399** (est. Manca), la Sezione I ha ritenuto inammissibile l'azione di **risarcimento per danno da ritardo** sull'istanza rivolta all'Autorità d'ambito del servizio idrico di adeguamento delle tariffe se l'Autorità poteva ancora provvedere anche dopo la declaratoria dell'illegittimità del **silenzio**.

La Sezione ha rilevato che la fattispecie del danno da mero ritardo è trattata dalla legge come una autonoma fattispecie produttiva di danni, alla quale la legge sul procedimento non ricollega un'obbligazione risarcitoria, secondo lo schema dell'art. 2043 cod. civ., ma solo un indennizzo (art. 2-bis, comma 1-bis). Tale previsione non è stata tuttavia ancora attuata. Mentre, ai sensi dell'art. 2-bis, comma 1, della legge n. 241 del 1990, la valutazione negativa che investe la risarcibilità, nel caso in cui la richiesta di provvedimento afferisce all'esercizio di poteri amministrativi discrezionali, trova fondamento nel divieto per il giudice di pronunciarsi con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati dall'amministrazione (art. 34, comma 2, c.p.a.); cui si ricollega la norma di cui all'art. 31, comma 3, in tema di azione avverso il silenzio, che consente al giudice di valutare la fondatezza della pretesa *«solo quando si tratta di attività vincolata o quando risulta che non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e non sono necessari adempimenti istruttori che debbano essere compiuti dall'amministrazione»*.

In conseguenza, quando l'amministrazione (anche a seguito di accertamento dell'obbligo di provvedere in sede di accoglimento del ricorso contro il silenzio) ha ancora la possibilità di provvedere in modo discrezionale, il giudice non può sostituirsi alle valutazioni riservate alla p.a. esprimendo un giudizio prognostico circa la spettanza del provvedimento.

Con la **sentenza n. 194 del 5 marzo 2019**, la Sezione I (est. Plaisant) ha ritenuto fondata la richiesta della **Regione Sardegna** di ottenere dallo Stato la **quota dei redditi da capitale** maturati fuori regione per il periodo dal 2010 al 2016 (per circa 100 milioni di euro).

La controversia, su cui incideva il decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze dell'11 gennaio 2018, riguardava la decorrenza temporale del nuovo regime introdotto dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296 - mediante modifica dello Statuto regionale sardo operata con le modalità previste dall'art. 56 dello stesso - in materia di compartecipazione regionale ad alcuni tributi erariali (in particolare, alle ritenute e imposte sostitutive sui redditi di capitale).

La Sezione ha ritenuto che il decreto ministeriale impugnato era illegittimo nella parte in cui, una volta approvati i nuovi criteri di calcolo, li faceva decorrere solo dall'anno 2017, sia perché su tale decorrenza non si era mai formata l'intesa, in violazione dell'art. 7, comma 3, del d.lgs. n. 114/2016, sia per il contrasto sostanziale dell'art. 1 del decreto impugnato con l'art. 1, comma 838, della legge n. 296/2006 e l'art. 18 del d.lgs. n. 114/2016, che invece fissano la decorrenza del nuovo sistema di calcolo dell'anno 2010.