



Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia
Sezione staccata di Catania

ATTIVITÀ DELLA SEZIONE DI CATANIA
NELL'ANNO 2017

Relazione del Presidente
Pancrazio Maria Savasta

IN OCCASIONE DELL'INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2018

Sabato 10 marzo 2018

Sede
Tribunale Amministrativo Regionale
Via Istituto Sacro Cuore, 22 – Catania



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA SICILIA
SEZIONE STACCATA DI CATANIA

INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO 2018

Sabato 10 marzo 2018 – h. 10,15

Ordine dei lavori

h. 10,15

- Apertura della Cerimonia;
- Relazione del Presidente del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione staccata di Catania, **dr. Pancrazio Maria Savasta**
- Saluto del Sindaco di Catania **avv. Vincenzo Bianco**;

- Interventi programmati (contenuti nel limite di sette minuti):
 - Rappresentante del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa: **cons. Barbara Cavallo**;
 - Rappresentante della Associazione Nazionale Magistrati Amministrativi: **cons. Giacinta Serlenga**;
 - Avvocato Distrettuale dello Stato di Catania **Giuseppina Tutino Delisi**;
 - Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Catania: **avv. Alberto Giaconia**;
 - Rappresentante Società Italiana Avvocati Amministrativisti: **avv. Girolamo Rubino**;
 - Presidente della Camera Amministrativa Siciliana, **avv. Giampiero De Luca**.
 - Presidente dell'Associazione Amministrativisti.it – Associazione Avvocati Amministrativisti per la Sicilia Orientale: **avv. Carmelo Giurdanella**;
 - Associazione Avvocati Armando Corpaci e Michele Messina di Siracusa: **pres. Avv. Salvatore Bianca**.

- Interventi non programmati

h. 12,00 Dichiarazione apertura Anno Giudiziario 2018 e chiusura dei lavori.

- **Indice**

1.	Introduzione e saluti	pag. 7

2.	La relazione dell'anno giudiziario - Significato	pag. 7

3.	Il ruolo del Giudice amministrativo	pag. 8

4.	L'Anno 2017 nella Sezione Staccata di Catania	pag. 19

5.	Il T.A.R. Catania e i risultati raggiunti nel 2017	pag. 28

6.	La giurisprudenza della Sezione Staccata	pag. 32

7.	L'avvio del 2018 e le prospettive	pag. 32

- **Appendice giurisprudenziale: le pronunzie più significative dell'anno 2017.**

- **Documentazione:**

- **Carta dei Servizi 2018;**
- **Statistiche.**

RELAZIONE
PER L'INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2018

1 – Introduzione e saluti.

Ringrazio per la gradita presenza e saluto le Autorità civili, militari e religiose, i Colleghi della Magistratura Ordinaria, gli esponenti del mondo accademico, il rappresentante del C.P.G.A., Consigliere Barbara Cavallo, il rappresentante dell'Associazione Nazionale Magistrati Amministrativi, Consigliere Giacinta Serlenga, gli Avvocati dello Stato, degli Enti pubblici e del Libero Foro, i Signori Presidenti delle Sezioni interne, i Colleghi Magistrati, il personale tutto di questo Tribunale, i gentili ospiti e i presenti tutti.

Mi sia consentito un riferimento all'amico Presidente Francesco Brugaletta, impedito da motivi familiari a presenziare a questa manifestazione, e un saluto particolare, dettato dalla riconoscenza e dall'affetto, ai Presidenti in quiescenza che sono stati miei Maestri all'inizio della carriera e che oggi mi hanno onorato della loro presenza in occasione della prima relazione in qualità di neo Presidente del T.A.R. Catania.

Un grazie per avere tutti contribuito, ciascuno con le loro specificità, a completarmi come uomo e come Magistrato e ad alimentare la passione per un lavoro, quello di Giudice, sempre più complesso e delicato.

2 - La relazione dell'anno giudiziario – Significato.

La cerimonia di apertura dell'anno giudiziario è per la Magistratura amministrativa l'occasione non solo per fare il punto sui risultati ottenuti e sulle criticità affrontate nel periodo di riferimento, ma anche per esprimere i disagi e le speranze degli operatori tutti interessati a questo delicato settore della Giurisdizione, che, come è noto, si occupa dell'attività della Pubblica Amministrazione e, quindi, dialoga con le aspettative dei cittadini nei confronti di quest'ultima.

Le aspettative dei cittadini, l'esercizio del potere pubblico: sono questi i due diversi poli tematici su cui si orienta l'attività dei Tribunali amministrativi, che, quindi, svolgono una delicata attività arbitrale tra la conduzione della cosa pubblica e la tutela delle singole posizioni private.

E' assolutamente evidente, pertanto, che la relazione assume il significato di una sintesi dell'incidenza del Giudice Amministrativo nei fatti socialmente ed economicamente rilevanti.

3 - Il ruolo del Giudice amministrativo.

Prima di rammentare le novità e le criticità e quanto avvenuto nel 2017, vorrei soffermarmi sulla necessità di un radicale

cambiamento di rotta che deve interessare questo Tribunale e, segnatamente, l'intera Giustizia Amministrativa.

Quest'anno ricorre l'importante anniversario, il settantesimo, della promulgazione della Costituzione italiana, che, come è noto, di seguito ad apposita consultazione referendaria, è rimasta confermata nel suo impianto fondamentale.

La Carta costituzionale rimane l'espressione principale del "patto sociale" intercorrente nella nostra società e costituisce, secondo la celebre metafora di Santi Romano, il "tronco" da cui si dipartono, ma cui si riattaccano, restandone "generati e sostenuti", i diversi "rami" dell'ordinamento giuridico, ovvero, ritenendola a guisa di "un edificio", la stessa ne costituisce "le armature e i muri maestri".

Tra questi muri maestri, certamente, vanno rinvenuti il principio di legalità, di conformità, cioè, dell'esercizio dei poteri dello Stato a quanto predeterminato dalla legge, e il principio secondo il quale il cittadino può agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi.

E la sede dove tale tutela può essere esercitata, quando si tratta di attività della Pubblica Amministrazione, è rinvenuta dalla Costituzione agli artt. 103, 113 e 125.

Si è fatto cenno alla difficoltà che i Giudici amministrativi devono quotidianamente affrontare nell'esercizio delle loro funzioni, volte al controllo di legittimità dell'azione amministrativa, regolamentata da una complessa e articolata legislazione, spesso

mutevole, e che, quindi, non conferisce agli operatori della macchina burocratica, prima, e della Giurisdizione, dopo, quella necessaria stabilità di orientamenti, che costituisce l'indispensabile riferimento sul quale fondare l'efficienza di un sistema Paese.

In assenza di certezze, di normativa coerente, di controlli preventivi, ormai pressoché banditi, la “responsabilità” ultima del presidio della legittimità e degli interessi dei cittadini è attribuita in maniera praticamente esclusiva al Giudice amministrativo.

In altri termini, la crisi di chiarezza, unita a quella sociale, altrettanto evidente, piuttosto che essere affrontata nella sede sua propria, vale a dire quella politica, viene sempre più demandata alle decisioni dei Tribunali Amministrativi in funzione pretoria, cui spesso la Pubblica Amministrazione ritiene più utile affidare, con propria deresponsabilizzazione, a volte comprensibile, l'esito della propria attività.

Come ha osservato efficacemente nella relazione di quest'anno il Presidente del Consiglio di Stato, *“la mancanza di chiarezza della decisione pubblica determina il trasferimento del conflitto al giudice. E così le controversie politiche diventano giuridiche, anzi giudiziarie, ed il giudice rischia di essere il decisore pubblico di ultima istanza, chiamato a pronunciarsi non sulla legittimità dei provvedimenti sottoposti al suo esame, ma sul conflitto politico e sociale che è sotteso alla controversia esaminata.*

In un certo senso, non è il giudice a fare politica; è la politica che demanda al giudice la composizione del conflitto fra valori, mentre il segmento della società che non accetta - quando pure viene espressa - la scelta politica, rinuncia a combatterla sul terreno che le è proprio e la riversa sulla giurisdizione”.

Tuttavia, spesso, sia gli Organi di informazione che lo stesso potere politico insorgono contro le difficili decisioni adottate in tempi ristretti dai Tribunali amministrativi, sempre più afflitti da un oneroso carico di lavoro individuale, concernente questioni sempre più complesse, anche a cagione della mutevolezza della normativa vigente, come già detto, non sempre esempio di chiarezza.

La prospettiva che deve muovere l'intera attività giurisdizionale non può essere quella della difesa di uno dei due poli, quello privato e quello pubblico, a seconda delle circostanze, determinata dal “timore” delle ripercussioni sull'opinione pubblica delle singole decisioni, ma quella di un'attenta analisi degli interessi contrapposti.

Bisogna restituire ai poteri dello Stato la funzione che è a ciascuno propria.

La ripartizione dei poteri è il presupposto stesso non solo della democrazia, ma, soprattutto, dell'efficienza e, quindi, del recupero della credibilità complessiva del sistema Paese.

Accanto al concetto di potere, deve associarsi quello di funzione. E la funzione, da riferire a ciascuno dei poteri, non può prescindere dal concetto di servizio.

Il concetto di servizio. E' il modo di recuperare il senso delle cose e di trovare la necessaria motivazione per scrollarsi di dosso l'appiattimento che determina l'inefficienza e trasla sul piano della polemica la finzione del superamento dei problemi e della crisi.

Alla Giustizia Amministrativa, quindi, deve essere riaffidata la funzione che le è propria. Servizio, prima che potere, volto a ristabilire la legittimità, eventualmente violata, del potere (e del servizio) esercitato dalla Pubblica Amministrazione.

Ciò che è rilevante, è che l'esercizio dell'interesse pubblico, di esclusivo appannaggio del potere esecutivo e politico, non può essere concepito come privo di controllo, secondo lo schema predisposto dalla Costituzione e sopra richiamato.

Agli Organi della Giustizia Amministrativa pertiene, allo stesso modo, la cura del diverso ma collegato interesse pubblico, cui è connesso lo specifico potere del controllo di legittimità dell'attività esercitata dalla Pubblica Amministrazione.

Gli altri Organi, espressivi del governo del Territorio, quindi, devono prendere atto che il citato art. 113 della Costituzione stabilisce che “contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli

interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa” e che tale tutela “non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti”.

Questa consapevolezza deve radicarsi ancor più nel cittadino, che deve avere la coscienza che il vaglio di legittimità dell’attività amministrativa è un presidio volto a salvaguardare il vivere sociale e che la Costituzione, affidando tale potere a Organi giurisdizionali, ha appunto inteso tutelarlo e non danneggiarlo, come troppo approssimativamente è in uso da ultimo sentire.

E questa coscienza va radicata ancor più nelle nuove generazioni, che devono avere ben presente la distinzione tra quanto viene rappresentato spesso a forza di slogan e la realtà delle cose.

In tal senso, il Tribunale ha ricevuto nel 2017 la gradita visita di scolaresche, segnatamente dell’Istituto di Istruzione Superiore “Gulli e Pennisi” di Acireale, che hanno assistito alle udienze pubbliche e visitato le Segreterie, con l’attenta guida di insegnanti e dell’avv. Antonino Galasso, promotore della detta iniziativa, che chi vi parla intende far propria, incentivando tali apprezzabili iniziative, che, oltre a costituire un importante momento culturale, contribuiscono a rendere edotti i ragazzi del funzionamento della Giustizia amministrativa e di quali interessi essa si occupi.

Da parte sua, come deve riorganizzarsi la Giustizia Amministrativa per fornire adeguate risposte al cittadino?

Dicevo che troppo spesso, sull'onda emotiva di singole penetranti decisioni, la Giustizia Amministrativa viene delegittimata, con proclami di abolizione delle funzioni sue proprie, salutate come la soluzione, addirittura, dei mali di questo Paese.

Ovvero, si parla, per altro verso, di depotenziamento del Giudice Amministrativo e di confluenza dello stesso, al più, nell'alveo della Giustizia Ordinaria.

Soluzioni, queste, che, da Giudice, non ritengo di dover esaminare nel merito, ma che non risolvono nessuno dei problemi come sopra descritti, ma, semmai, depotenziano significativamente la tutela del cittadino a fronte dell'esercizio della funzione pubblica, soprattutto quando esercitata senza la consapevolezza che la stessa è, ribadisco, prima che potere, servizio.

Il vero è che, nonostante l'aumentata complessità delle questioni giuridiche e la notevole contrazione del personale, secondo l'elaborato a cura dell'Ufficio Stampa e Comunicazione - Ufficio Studi, Massimario e Formazione intitolato "Analisi del rapporto tra giustizia amministrativa ed economia", i ricorsi pendenti sono passati da 298.221 del 2015 a 189.042 nel 2017.

Per come emerge da tale studio, <<l'ordinario, costituito dai nuovi ricorsi, è invece affrontato – a partire dall'entrata in vigore del codice del processo amministrativo del 2010 - con celerità ormai "strutturale", grazie alle innovazioni processuali ed organizzative introdotte proprio da questa riforma.

Dal 2011 in poi, infatti, i tempi di definizione delle cause introdotte si stanno riducendo progressivamente. Nell'ambito di tali tempi medi di decisione occorre evidenziare i tempi, ancora più celeri, di definizione delle cause relative a questioni economicamente e socialmente più sensibili, quali quelle in materia di procedimenti elettorali, appalti, immigrazione. In questi settori, caratterizzati da esigenze di tutela urgente, connesse alla delicatezza degli interessi incisi, i tempi sono più bassi in virtù dei riti speciali ed abbreviati previsti dallo stesso codice, e si riducono progressivamente man mano che l'indagine interessa le annualità più recenti, sino a fermarsi a tre giorni per i giudizi concernenti provvedimenti di esclusione di liste o candidati in occasione delle competizioni elettorali comunali, provinciali, regionali ed europee>>.

In particolare, in tema di appalti pubblici, i tempi medi della tutela offerta dai Tribunali amministrativi sono passati da 331 giorni del 2015 a 78 giorni nel 2017; in tema di Autorità indipendenti (attività, organizzazione) da 549 giorni del 2015 a 80 giorni del 2017; in tema di Elezioni (provvedimenti successivi alla proclamazione eletti) da 142 giorni del 2015 a 21 del 2017.

Quello che il Giudice Amministrativo può e deve fare di più è riorganizzarsi.

In tal senso, in considerazione, come meglio preciserò a breve, della notevole scarsità delle risorse, soprattutto umane, l'unica

strada dell'efficienza è la corretta redistribuzione dei carichi di lavoro.

Il nostro sistema, invero, muovendo giustificatamente dalla necessità di garantire la qualità e la correttezza delle decisioni, ha disegnato nel tempo, una limitazione del carico di lavoro assegnabile al singolo Magistrato.

Invero, e in tal senso è utile riferirsi ai processi “accelerati” previsti dagli artt. 119 e 120 del codice del processo amministrativo e “super accelerati” in tema di appalti e di contenzioso elettorale, la tendenza del Legislatore è quella di ottenere sentenze rapide, imponendo ritmi insostenibili in considerazione delle risorse assegnate.

In queste condizioni, davvero precarie, l'unica alternativa praticabile è, intanto, la seria motivazione rivolta al servizio da compiere da parte di ogni singolo Magistrato e, sotto il profilo più strettamente organizzativo, l'individuazione delle materie statisticamente più semplici e più complesse, al fine di assegnare alle stesse un diverso peso e consentire, in ultimo, che diventi doveroso l'assolvimento di un peso identico di lavoro, prima ancora che un numero complessivo di sentenze, che, in teoria, potrebbero essere prevalentemente semplici.

In questo modo, verrebbe definitivamente scongiurata la possibilità di un uso distorto della pur corretta delibera carichi di lavoro.

E in questo senso, va detto che l'attuale CPGA, con delibera del 10 novembre 2017, ha già introdotto una prima significativa modifica, riducendo con coerente proporzione, non più pari all'unità, il valore delle sentenze volte alla mera esecuzione del giudicato concernenti somme di danaro, la redazione delle quali, spesso, in effetti è semplice e ripetitiva.

A mio avviso, c'è ancora da lavorare su questo fronte, ma l'approccio è quello corretto.

Altro aspetto che va attenzionato, riguarda la completa burocratizzazione del lavoro dei singoli Presidenti, chiamati, ormai, con l'avvento del P.A.T., ad assolvere, con notevole inutile dispendio di tempo, materialmente a ogni singolo compito prima affidato alle Segreterie, di guisa che si può dire che una parte significativa del loro lavoro è assorbita da adempimenti surrogabili e, pertanto, assolutamente inutili.

Infine, va incrementata l'introduzione di udienze volte allo smaltimento dell'arretrato alimentate da Giudici provenienti da Tribunali meno onerati e in tal senso, come di seguito dirò, si è mosso il CPGA, cui va il mio personale plauso e il ringraziamento per aver considerato la situazione emergenziale del TAR Catania. Al di là delle dette soluzioni organizzative e al necessario riequilibrio del personale di Magistratura, va bandito ogni comportamento volto a una deresponsabilizzazione e va riaffermata la necessità che tutte le espressioni del potere centrale

e locale siano accomunate da un *idem sentire* che trova la sua massima espressione nel concetto di servizio per il cittadino.

Bisogna sprigionare tutte le energie e gli entusiasmi verso questa finalità.

In un momento storico di grandi difficoltà sociali ed economiche, dalla consapevolezza del ruolo che lo Stato ci ha affidato deve scaturire la voglia profonda di lasciare un segno nella costruzione di una Società più giusta e che deve valorizzare tutte le legittime aspirazioni al bene comune.

E ciascuno di noi deve sentire, imperativa, questa esigenza. Lo dobbiamo allo Stato. Lo dobbiamo ai nostri figli.

Il Tribunale Amministrativo, quindi, nella consapevolezza del ruolo che assume nella società locale e non solo, accanto alle massime espressioni della Pubblica Amministrazione, deve dotarsi di strumenti soggettivi e oggettivi per fornire un'adeguata risposta all'esigenza di Giustizia che ogni cittadino giustamente rivendica.

Il migliore strumento soggettivo è la coscienza rivolta alla tutela delle aspettative dei cittadini, ma, allo stesso tempo, al riconoscimento, soprattutto nella nostra amata Sicilia, della difficoltà in cui spesso si muove la Pubblica Amministrazione, che, quindi, ha bisogno di certezze che non possono e non devono provenire soltanto da una legislazione che deve ritornare a essere compiuta e raffinata, ma soprattutto chiara e stabile, ma anche da una interpretazione illuminante della stessa.

Spesso la specialità della Sicilia, soprattutto nel passato, ha causato disorientamenti rispetto anche al panorama legislativo nazionale.

Non si vuole dire che la Regione debba perdere questa specialità, ma che la stessa debba essere vissuta con la consapevolezza che, ormai, il palcoscenico legislativo siede molto spesso al di là dei confini nazionali.

Dal canto suo, il Tribunale Amministrativo deve dare concrete risposte, soprattutto ai cittadini, ma anche al Foro, con il quale costruire un clima di sereno confronto, senza barricate, ma nella consapevolezza della nobiltà del diverso ruolo ricoperto.

Allo stesso modo, deve stringersi, senza perdere la propria specificità, con il mondo accademico, nella consapevolezza del contributo che la Dottrina fornisce nella costruzione di un diritto più chiaro e più giusto.

In tal senso è mio intendimento, sfruttando la nuova sede che ha la possibilità di più ampi spazi, ospitare eventi culturali, organizzare convegni, grazie ai quali, le anime del diritto, Magistratura, Avvocatura e Dottrina, possono incontrarsi per consentire una necessaria crescita comune.

Più di ogni altra cosa, però, bisogna riconquistare la dimensione della piena collegialità.

Un Tribunale è tale nella misura in cui vi è un Collegio forte, fatto di Magistrati uniti dalla stessa passione, dal medesimo desiderio di approfondimento, dalla consapevolezza non di un ruolo, ma di

una funzione: il servizio alla comunità e, nello specifico, alle comunità insediate nelle cinque province di competenza.

Il carisma di un Presidente non è mai misurato dalla anticipazione di un giudizio mediante la decretazione presidenziale cautelare, ma dall'umiltà e dalla fiducia, che è una conquista reciproca giornaliera, nella collegialità.

Non vi possono essere decreti presidenziali od ordinanze istruttorie “fiume” con indebita anticipazione di un giudizio, che mai il nostro Legislatore ha affidato alla fase antecedente l'udienza collegiale di trattazione volta alla decisione del ricorso, sia pure nella mera fase cautelare.

E tutti gli attuali Presidenti del Tribunale concordano con me sulla necessità di affidare alla fase collegiale le decisioni di merito, senza alcuna indebita anticipazione.

Per questo sono fiducioso, che anche grazie alle preziose esperienze dei nuovi Colleghi che ci hanno reso onore con la loro scelta della sede di Catania, Consigliere Federica Cabrini, Consigliere Alessandra Sidoti e Consigliere Diego Spampinato, che prenderanno servizio il 30 aprile p.v., e ai nuovi Colleghi, Referendario Maurizio Francola e Antonino Scianna, destinati a questo Tribunale dall'1 marzo u.s., si possa respirare un'aria di ritrovato entusiasmo, fatto dalla riscoperta della specificità del T.A.R. di Catania, tradizionalmente punto di riferimento nel panorama della giurisprudenza nazionale.

Un organico ritrovato a sedici unità, ben distante da quello di diritto riformato di recente *in peius* a ventitré unità, costituisce un primo passo per la fine dell'emergenza in cui il TAR Catania, per come a breve riferirò, è stato costretto a operare in tutto il 2017. Spero che il Foro percepisca il desiderio di essere ancora lo stimolo per l'esercizio di una funzione giurisdizionale servente e non approssimativa, distratta dal pesante fardello di un contenzioso complesso e troppo numeroso per le disponibilità di organico del Tribunale.

Al di sopra di ogni cosa, quindi, occorre recuperare, come dicevo, l'entusiasmo per ciò che si fa e, in tal senso, è necessario guardare al futuro, ma anche al passato.

Il passato ha segnato il solco degli eventi. E' lì con le indelebili tracce di ciò che è avvenuto e, come tale, è il nostro Maestro.

Come non guardare, allora, a quelle figure che hanno avuto il coraggio di lasciare indelebili orme nei nostri cuori e che sono, quindi, sempre presenti, che ci tendono la mano nei momenti di sconforto, di stanchezza, di impotenza?

In tal senso, insieme a Franco Brugaletta, abbiamo pensato che dedicare le aule d'udienza di questo Tribunale a due eminenti rappresentanti della Pubblica Amministrazione, martiri della mafia, potesse essere un segno del desiderio di guardare al passato per spezzare ogni appiattimento alla delusione giornaliera, che, spesso, la carenza di risorse ci impone, quando non si riesce fino

in fondo a dare le risposte che, fuori da questo contesto, ci si attende da un Tribunale.

La necessità di memoria per costruire un futuro è determinante. Non ci fa sentire soli, in un'attività dove spesso la solitudine è presente compagna.

Ho il piacere di annunciare che sono in via di realizzazione due busti riproducenti l'On.le Pier Santi Mattarella e il Generale Dalla Chiesa, che, una volta ultimati, mi consentiranno di dedicare le due aule d'udienza del Tribunale.

Un simbolo, un semplice segno, che vuole far capire che questo Presidente e questo Tribunale, pur nelle grandi difficoltà, non intendono sottrarsi a svolgere le proprie funzioni con il desiderio di essere segno e centro di aggregazione delle Categorie prima citate e che ruotano attorno al mondo della Giustizia Amministrativa.

Costruiamo insieme una Giustizia più efficiente. Non lasciateci soli. Noi non abbiamo intenzione di farlo con voi, ardendo il desiderio di essere un punto di riferimento per i cittadini e per le Pubbliche Amministrazioni.

4 – L'Anno 2017 nella Sezione Staccata di Catania.

Con voluto ribaltamento della logica sequenza della relazione ho ritenuto di dover posporre l'analisi di quanto avvenuto nel 2017.

Il dato locale più rilevante consiste nel cambiamento della sede del Tribunale.

Come è noto, sino al mese di novembre, l'Ufficio era ospitato nei locali siti in Via Milano, in un edificio certamente insufficiente per le necessità di una struttura particolarmente complessa e tra le più grandi d'Italia.

Dopo il TAR Lazio e il TAR Napoli, Catania è la sede con più Sezioni, ospitandone, così come il TAR Milano, quattro.

La nuova sede, certamente più grande, ha consentito, intanto, di risolvere l'annosa questione degli archivi, insufficienti e, pertanto, dislocati in immobili anche distanti, con intuibili difficoltà non solo per i Magistrati, che, spesso, erano impediti a consultare fascicoli in tempi rapidi, ma soprattutto per gli avvocati, costretti ad attendere più del necessario il rilascio di documentazione richiesta.

E' stato possibile, inoltre, razionalizzare meglio gli Uffici.

E' stato, infatti, dedicato un piano alle stanze dei Magistrati e alla segreteria Amministrativa e un altro alle segreterie delle Sezioni accanto alle due aule di udienza, certamente molto più capienti e sufficienti, ormai, per gestire non solo la cerimonia dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, ma come già chiarito, anche eventuali importanti manifestazioni culturali.

Certo, ancora molto c'è da fare soprattutto in tema di arredi e completamento degli Uffici.

Tuttavia, è allo studio la possibilità di dotare il Tribunale di linea wi-fi, al fine di venire incontro alle sempre più pressanti esigenze dell'Avvocatura e al correlato utilizzo di sistemi informatici piuttosto che del tradizionale cartaceo e consentire l'autonoma introduzione in tempo reale, come ormai necessario, di atti nel processo.

L'aula principale è stata dotata di schermo e sistema di proiezione, al fine di consentire il controllo in contraddittorio del fascicolo in sede di udienza.

Il Tribunale, infine, è dotato di un sistema di controllo all'accesso. Recenti episodi hanno consigliato, a garanzia della sicurezza di tutti, Magistrati, personale amministrativo, Avvocati, utenti, l'attivazione di tale sistema, diverso da quello che tradizionalmente viene installato presso i Tribunali ordinari, poiché, come è noto, questo Tribunale non è dotato di sorveglianza fissa da parte delle Forze dell'Ordine, sicché l'unico sistema possibile era quello già in uso presso gli Istituti di credito.

ooooo

Il dato più rilevante, storico, in effetti, è la definitiva introduzione dal primo gennaio del processo telematico amministrativo (P.A.T.), che, sin da subito, ha notevolmente impegnato non solo la Magistratura amministrativa, ma anche l'Avvocatura.

Ai sensi dell'art. 7, comma 3, del d.l. n. 168/2016, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 197/2016, il P.A.T., dunque, è divenuto definitiva realtà.

La medesima norma dispone che ai ricorsi depositati anteriormente al 1° gennaio 2017, continuano ad applicarsi, fino all'esaurimento del grado di giudizio nel quale sono pendenti alla data stessa e comunque non oltre il 1° gennaio 2018, le norme vigenti alla data di entrata in vigore del detto decreto.

Consegue che dal 1° gennaio 2018 il P.A.T. si applica anche al contenzioso anteriore al 2017 e il deposito degli atti va effettuato in modalità digitale anche per i ricorsi pregressi.

In effetti, al di là della digitalizzazione, il processo ha mantenuto inalterate le sue regole pregresse.

Il P.A.T. ha vinto il premio “attuazione dell’agenda digitale: casi di efficace digitalizzazione condotti su scala nazionale o internazionale”, in quanto progetto più innovativo e completo rispetto ai 100 presentati, fra i quali 46 di Amministrazioni centrali.

Il premio è stato consegnato il 5 dicembre scorso al Segretario Generale della Giustizia Amministrativa dall’Osservatorio “Agenda digitale” della School of Management del Politecnico di Milano, con il patrocinio del Dipartimento della Funzione Pubblica del Ministero per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione del Governo Italiano.

L’avvio non è stato semplicissimo, posto che presso questo Tribunale, a gennaio 2017, vi è stata una percentuale alta, pari al 31%, di ricorsi nell’immediato respinti per criticità nel deposito. A fine anno, con dati aggiornati al mese di novembre 2017, la

percentuale è significativamente scesa all'11,7 %, ancora superiore alla media nazionale, di guisa che occorre ancor più lavorare nel rapporto con gli organismi rappresentativi degli Avvocati, al fine di consentire un fisiologico azzeramento degli errori, per la gran parte emendabili e emendati, nel deposito dei ricorsi.

E' da evidenziare, come meglio sarà precisato, che, anche in tal senso, serrati sono i contatti tra i Presidenti e la rappresentanza dell'Avvocatura volti a superare le comprensibili iniziali ovvie criticità.

Inoltre, già il mese prossimo presso questo Tribunale si terrà un convegno con oggetto proprio il P.A.T., nel cui ambito non potrà non darsi spazio alle difficoltà statisticamente ancora presenti e al modo di superarle.

Il Tribunale ha, comunque, sin da subito messo a disposizione l'addetto informatico, nonché l'Ufficio ricezione ricorsi, al fine di offrire una appropriata consulenza rivolta a emendare gli errori di deposito.

La dirompente novità del P.A.T. consiste nel dare valore giuridico esclusivamente agli atti digitali e non più a quelli cartacei.

Tutti gli atti processuali, quindi, sia quelli di parte che quelli del Giudice, vengono formati, sottoscritti, notificati, depositati e pubblicati con modalità telematiche.

In verità, la novità più evidente riguarda l'accesso al sistema del deposito telematico da parte degli avvocati, che, quindi, non sono

più onerati, negli stringenti termini di deposito, a doversi recare presso la sede del Tribunale, potendo comodamente effettuare tale adempimento dal proprio studio professionale entro le ore 24,00 del termine di scadenza.

I Magistrati, oltre ad avere accesso a tutti gli atti digitali dei fascicoli, ormai necessariamente presenti, possono sottoscrivere con la firma digitale e depositare i loro provvedimenti in via telematica.

E' del tutto evidente che tali possibilità consentono di definire più rapidamente il contenzioso, evitando "i tempi morti" che prima erano dovuti alle sottoscrizioni "differite" tra relatore e Presidente. Tuttavia, il quarto comma del medesimo art. 7 del d.l. n. 168/2016, così come modificato dall'articolo 1, comma 1150, della Legge 27 dicembre 2017, n. 20, ha stabilito che "a decorrere dal 1° gennaio 2017 e sino al 1° gennaio 2019 per i giudizi introdotti con i ricorsi depositati, in primo o in secondo grado, con modalità telematiche deve essere depositata almeno una copia cartacea del ricorso e degli scritti difensivi, con l'attestazione di conformità al relativo deposito telematico".

Detta disposizione, in verità, è stata accolta con perplessità dal Foro, preoccupato di perdere l'autonomia di deposito a distanza.

E ciò ove più, il Tribunale si è adeguato all'ordinanza del Consiglio Stato, sez. VI, 3 marzo 2017, n. 880, secondo cui "Nel processo amministrativo, per i giudizi introdotti dopo il 1° gennaio 2017 e fino al 1° gennaio 2018, è obbligatorio il deposito di una

copia cartacea del ricorso o degli scritti difensivi, con l'attestazione di conformità al relativo deposito telematico: in assenza del deposito della copia cartacea da parte del ricorrente, non può essere trattata l'istanza cautelare da esso proposta”.

Il medesimo Foro, tuttavia, ha ben compreso le particolari difficoltà che i Magistrati incontrano nello studio del fascicolo esclusivamente digitale, in particolar modo nei ristretti tempi dell'Udienza camerale, spesso caratterizzata da ponderosa produzione documentale, sovente tratta da scannerizzazione e, quindi, con immagini sbiadite e di difficile lettura.

Devo dire, quindi, che tale iniziale difficoltà è stata superata e, da ultimo, si è aperto un serrato costruttivo dialogo con la rappresentanza del Foro, secondo un intendimento che intendo onorare durante il periodo della presidenza del Tribunale, posto che, come già chiarito, il leale confronto con l'Avvocatura non può che influenzare positivamente il clima e la produttività generale a vantaggio del sistema e dei cittadini.

In questo senso, è stato siglato un protocollo di intesa, di cui non si dà atto nella relazione, in quanto sottoscritto appena tre giorni addietro, 7 marzo, a pubblicazione già avvenuta, per gli effetti dell'art. 37 del D.L. n. 98/2011, convertito nella legge n. 111/2011, con il quale è concretamente iniziato il coinvolgimento dei Consigli degli ordini delle province di competenza, delle Associazioni rappresentative e dell'Avvocatura dello Stato, al fine di programmare compiutamente il primo degli obiettivi che vuole

caratterizzare la mia presidenza, vale a dire il concreto abbattimento dell'arretrato.

Particolare attenzione è stata riservata alle modalità di stesura dei ricorsi e degli atti difensionali, in stretta osservanza del decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 167 del 22 dicembre 2016, riguardante i limiti dimensionali degli atti processuali nei riti davanti al giudice amministrativo, cui, per la verità, il Foro si è sostanzialmente adeguato e, per tale motivo, allo stesso va rivolto un plauso per la fattiva collaborazione con il Tribunale.

E' stata altresì debitamente considerata la modalità di allegazione degli atti al fascicolo digitale, a volte insufficientemente indicati in ricorso e, pertanto, inidonei a consentire una facile lettura degli stessi, così come indispensabile in considerazione della maggiore difficoltà che il Magistrato oggi incontra nell'attività di consultazione della documentazione allegata, per lo più, in formato esclusivamente digitale.

Infine, degna di annotazione, conseguentemente, è stata la redazione della copia d'obbligo, comprensiva degli allegati, soprattutto ove corposi.

Coerentemente con il condiviso obiettivo dell'abbattimento dell'arretrato, è stato formalizzato l'impegno degli avvocati a segnalare i fascicoli per i quali ancora vi sia interesse, causa di interruzione o di perenzione, ovvero la necessità di previa istruttoria, da definire con provvedimenti presidenziali, al fine, in questo caso, di fissazione del ricorso già pronto per la decisione.

Permettetemi di esprimere la mia personale soddisfazione e dei Colleghi Presidenti di Sezione, tutti presenti all'incontro a dimostrazione del desiderio di collegialità che ispira il mio modo di procedere, per un ulteriore importante passo compiuto nel senso del necessario dialogo con la rappresentanza dell'Avvocatura, che, parimenti, ha salutato l'evento con altrettanta soddisfazione, quale segno di una necessaria e utile novità nel modo di condurre i rapporti e il dialogo tra gli attori del processo amministrativo.

Gli impegni trasfusi nel predetto protocollo, uniti al lavoro da svolgere in Tribunale di concreta ricerca, fascicolo per fascicolo, della sussistenza ancora dell'interesse alla definizione della causa, nonché la celebrazione di udienze tematiche a tal fine indirizzate, determineranno, spero entro l'anno, non solo un rilevante abbattimento dell'arretrato, ma l'eliminazione di fascicoli formalmente pendenti addirittura sin dagli anni '80 e, soprattutto, un definitivo chiaro panorama delle effettive sopravvenienze.

Lavoro, questo, impegnativo che è già iniziato e che potrà meglio essere realizzato per la prima volta nel Tribunale, grazie all'istituzione dell'Ufficio del Processo, previsto dall'art. 8 del d.l. n. 168/16 e regolamentato con decreto del Presidente del Consiglio di Stato 25.5.2017, che è stata una delle primissime cose da me sollecitate, quando ancora non era stata formalizzata la mia presidenza, in stretta sinergia con il Segretario Generale del Tribunale, Dr.ssa Pittari, alla quale va il mio pubblico ringraziamento per il grande spirito di collaborazione che

caratterizza il suo lavoro, unitamente allo staff che compone tale Ufficio, istituito con provvedimento prot. n. 2164 del 2/11/2017, avente ad oggetto <Miglioramento dell'efficienza e razionalizzazione degli uffici – approvazione del nuovo organigramma>.

Tale Ufficio è stato collocato sotto la supervisione del direttore amministrativo delle sezioni giurisdizionali.

Allo stato, in via sperimentale, è stato costituito un gruppo di lavoro composto dallo stesso direttore amministrativo e due funzionari, in attesa che venga completato con l'assegnazione dei tirocinanti, la cui partecipazione sarà formalizzata dopo l'espletamento della pubblica selezione indetta con bando approvato con mio decreto n. 3 del 15.1.2018.

La piena funzionalità del detto Ufficio consentirà una maggiore penetrazione dei fascicoli arretrati e, quindi, il raggiungimento dello sperato obiettivo appena delineato.

Va segnalata, inoltre, l'importante iniziativa adottata dal C.P.G.A., che con interpello del 18.12.2017, ha assunto la disponibilità di Magistrati, per il periodo 1 giugno 2018 – 30 giugno 2019 per un programma straordinario di smaltimento dell'arretrato a Catania.

Per tale iniziativa, ringrazio il Presidente De Nictolis, per l'impegno profuso, nella qualità di membro del C.P.G.A., per portare a termine tale programma, che è motivo di orgoglio per me e per il Tribunale, che, come necessario, è stato destinatario delle

giuste attenzioni del Consiglio, finalizzate al recupero di un gap nell'arretrato nel passato tra i più rilevanti in tutto il panorama della Giustizia amministrativa.

Altra novità che si è “affacciata” nel 2017, e che ha visto i suoi frutti in questi giorni, è l'espletamento del concorso a Magistratura, che, dopo una lunga “gestazione” durata quasi quattro anni, ha dato alla luce l'assunzione di 40 nuovi Colleghi, di cui due, come già detto, destinati alla sede di Catania.

E' gradita l'occasione per presentarli al Foro, visto non hanno partecipato ancora a nessuna udienza.

Sono il Dr. Francola, già giudice ordinario presso la Terza Sezione del Tribunale di Catania e il Dr. Antonino Scianna, già Segretario comunale.

Purtroppo, a breve, andranno via per trasferimento i Colleghi, Primi Referendari, Francesco Mulieri ed Eleonora Monica, ai quali va il mio affettuoso ringraziamento per quanto egregiamente hanno fatto negli anni trascorsi al servizio di questo Tribunale e il sincero augurio di trovare nella nuova sede di destinazione le condizioni per poter proseguire al meglio il lavoro che tanto diligentemente hanno svolto presso il TAR Catania.

Inoltre, con D.P.C.M. 11.10.2017, è stato bandito un nuovo concorso a ben 70 posti, segno di una rinnovata attenzione da parte dell'Esecutivo per i problemi della Giustizia amministrativa.

In ordine alle novità legislative, mi limiterò a un breve cenno relativo alle norme regolanti la materia degli appalti pubblici.

Ad appena un anno dall'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016) è stato emanato il d.lgs. n. 56/2017, meglio noto come “correttivo” e due mesi dopo, vi è stata ulteriore “correzione” per effetto della l. n. 96/2017, di conversione del d.l. n. 50/2017, che, ha modificato l'art. 211, in materia di pareri di precontenzioso dell'ANAC, legittimando l'Autorità a impugnare i bandi, gli altri atti generali e i provvedimenti relativi a contratti di rilevante impatto, emessi da qualsiasi stazione appaltante, in quanto violativi delle norme del codice.

L'intervento correttivo ha comportato la modifica di 441 commi degli articoli del codice e di oltre il 50% degli articoli stessi.

Ciononostante, ancora non risulta realizzato uno dei punti fondanti della riforma, destinato, ove ben attuato, a determinare un effetto deflattivo del contenzioso, vale a dire la qualificazione delle stazioni appaltanti, che dovrebbe determinare, per altro, la riduzione del numero delle stesse, attualmente circa 30.000.

Inoltre, non risultano superati ulteriori dubbi interpretativi, quali, ad esempio, la decorrenza del termine di impugnazione con particolare riferimento ai ricorsi ex art. 120, comma 2 bis, c.p.a..

Tutte le dette incertezze non possono non alimentare la particolare difficoltà nello svolgimento del lavoro dei Giudici, chiamati ad applicare disposizioni non stabilizzate e ancora dubbie.

5 - Il T.A.R. Catania e i risultati raggiunti nel 2017.

Nel 2017, per come si evince dalla tabella allegata alla presente relazione, la Sezione Staccata di Catania ha ridotto di 7.720 unità, pari al 21,80% rispetto al 2016, le controversie in attesa di definizione, raggiungendo e superando abbondantemente anche quest'anno l'obiettivo dell'abbattimento del 10%, indicato dalla deliberazione del 15 settembre 2011 del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, in misura analoga a quello previsto dall'art. 37, comma 12, del D.L. n. 98 del 2011.

Al 31 dicembre 2017 risultavano infatti pendenti, presso la Sezione Staccata di Catania del T.A.R. della Sicilia, 27.690 ricorsi contro i 35.410 pendenti al 31 dicembre 2016.

Catania si colloca così nella fascia alta dei Tribunali amministrativi "virtuosi", realizzando altresì anche quest'anno la più alta variazione percentuale di pendenze con la chiusura nel corso del 2017, come detto, di 7.720 dei procedimenti che risultavano aperti a fine 2016.

Come numero di procedimenti totali definiti la sezione Staccata di Catania, con 10.166 ricorsi, si colloca al secondo posto dopo il T.A.R. di Roma, il cui organico, come è noto, è di gran lunga superiore a quello del nostro Tribunale.

Per questo importante ulteriore risultato va il plauso e il convinto ringraziamento al personale amministrativo, che si è indistintamente impegnato sotto la guida attenta del Dirigente, dei Coordinatori e dei Presidenti della Sezione, nonché ai Colleghi

Magistrati che, nonostante la grave carenza di organico e la complessità delle questioni spesso assegnate, si sono prodigati nella quasi totalità, assumendosi oneri ben più rilevanti di quelli strettamente stabiliti dalla delibera di carichi di lavoro.

Detti risultati sono stati possibili grazie anche alla particolare abnegazione dei Presidenti, che, oltre ai compiti istituzionali, si sono fatti carico della redazione delle decisioni, oltre che della decretazione prevista per la chiusura del processo al di fuori della sede collegiale. In tal senso, un ringraziamento va rivolto ai Presidenti Vinciguerra e Pennetti, che hanno lasciato il T.A.R. Catania nel 2017 per trasferimento ad altra sede, sostituiti dai Presidenti Burzichelli e Iannini, che, sono certo, sapranno onorare con il loro lavoro la funzione delicata che ricoprono.

Vero è che rispetto all'anno precedente vi è stato un calo delle sentenze, attestatesi nel numero di 1.717, di cui 251 in forma semplificata, ma è da dire che, già a metà anno, con la perdita per trasferimento delle dette due unità, l'organico complessivo è sceso a 12 e, per effetto di periodi di assenza per maternità di una Collega, alcune udienze sono state celebrate con trasferimenti provvisori, ovviamente senza carico di lavoro, di Magistrati da una sezione all'altra.

In altri termini, con tre Magistrati a Sezione, in caso di assenza, è stato possibile celebrare l'udienza solo con l'espedito del trasferimento momentaneo di Colleghi già presenti in udienza il giorno prima.

Quindi, gli eccellenti risultati raggiunti sono stati realizzati con gli organici di magistratura e di segreteria ridotti ai minimi storici, al limite del funzionamento delle Sezioni.

Volendo operare un approfondimento dei dati, nel corso del 2017 sono stati depositati 2.296 nuovi ricorsi contro i 2.463 del 2016, con un calo di circa il 7%, segno di una evidente crisi non della Giustizia, ma dell'economia in genere, anche se è da dire che i dati più sensibili, relativi agli appalti, evidenziano che vi è una sostanziale "tenuta" in termini assoluti di detto tipo di contenzioso, pari a 148 ricorsi, sostanzialmente il medesimo dato del 2013, rispetto ai 160 del 2016. Da un esame per materie dei nuovi ricorsi, tale diminuzione appare conseguente anzitutto alla flessione dei contenziosi per le ottemperanze ai giudicati, dove si è registrato il deposito di 512 ricorsi rispetto ai 590 dell'anno precedente, con una differenza di 78 in meno. Ancora maggiormente in flessione è il dato relativo alla materia di "professione e mestieri" con un decremento di ben 120 ricorsi.

Degna di nota e di particolare attenzione, cui seguirà un necessario approfondimento da parte di questo Tribunale, è la circostanza secondo la quale un certo numero di ricorsi di competenza di questa Sezione Staccata sembra sia stato introdotto e deciso presso la sede centrale del TAR Sicilia, in assenza, come necessario, dell'eccezione di incompetenza territoriale.

Sono stati assunti 8.219 decreti decisori, contro i 7.049 del 2016, e tra essi 7445, contro i 6.616 del 2016, decreti di perenzione, 757 decreti di estinzione, 577 provvedimenti di interruzione.

Sono state pubblicate 756 ordinanze cautelari contro le 837 del 2016, 1088 ordinanze collegiali, contro 876 del 2016, 9 ordinanze monocratiche istruttorie ai sensi dell'art. 65 del codice del processo amministrativo, contro le 15 del 2016, e 283 tra decreti e ordinanze collegiali che definiscono la controversia, contro i 240 del 2016.

E' anche da segnalare che durante il 2017, la carenza del personale di Segreteria è stata parzialmente colmata con l'arrivo di due Funzionari Fascia III (uno appena a dicembre 2017) e di un ausiliario area 1.

È altresì doveroso dare atto della partecipazione nel corso dell'anno 2017 di alcuni dei Magistrati in servizio presso questa Sezione staccata alle attività dell'European Judicial Training Network – EJTN, Rete Europea di Formazione Giudiziaria, operante nell'ambito dell'Unione Europea e con il supporto finanziario della stessa, cui la Giustizia amministrativa italiana partecipa attraverso il suo Ufficio Studi, Massimario e Formazione.

Precisamente:

- il Consigliere Dott.ssa Maria Stella Boscarino ha preso parte:
- al Workshop su “how to handle court proceedings invoking non-compliance with eu water law” (procedimenti giurisdizionali con

applicazione della legislazione eurounitaria, in materia ambientale, con specifico riferimento alla tutela dei corpi idrici dall'inquinamento), organizzato da ERA - Academy of European Law - dal 5-7 April 2017 presso la NSA (Corte Suprema Amministrativa) di Varsavia;

- alla visita alla Corte di Giustizia U.E. (15/05/2017 - 16/05/2017);

- allo scambio di breve durata nella Rep. Ceca dal 30.10 all'11.11.17

- Catalogue PUBLIC PROCUREMENT - Contratti e gare pubblici – 1 Dicembre 2017 – RIGA;

- il Consigliere Dott. Dauno Trebastoni:

al seminario sui diritti fondamentali dell'Unione Europea, organizzato dall'ERA, Accademia del Diritto Europeo;

- il Primo Referendario Dott. Francesco Elefante:

allo scambio di breve durata in Olanda.

6 – La giurisprudenza della Sezione Staccata.

In appendice alla relazione sono allegate alcune decisioni pubblicate dalla Sezione Staccata di Catania nel 2017.

Esigenze di tempo e di sintesi giustificano un rimando alla lettura senza che siano commentate in questa sede, benché tutte meritino l'adeguata riflessione.

7 – L'avvio del 2018 e le prospettive.

Ho già indicato i programmi di massima che dovranno caratterizzare il 2018.

Chiaro è che siamo ancora distanti dal ripianamento dell'organico dell'Ufficio, che, quest'anno, avrà quattro sezioni con 4 Magistrati, con un organico di diritto di 23 oltre i 4 Presidenti.

Tuttavia, i risultati sin qui raggiunti in ordine all'abbattimento dell'arretrato non potranno essere eguagliati nei numeri, posto che, proprio per effetto della notevole diminuzione dello stesso negli ultimi due anni, il T.A.R. Catania è entrato nella "seconda fascia" delle ore di flessibilità a disposizione del personale di Segreteria e, quindi, è possibile assegnare allo stesso soltanto otto, piuttosto che dodici, ore per la predetta attività.

Si cercherà di compensare con l'attività dell'Ufficio del Processo, con le udienze tematiche volte alla declaratoria della permanenza dell'interesse al ricorso, con la collaborazione con il Foro e con l'attività monocratica dei Presidenti, che saranno chiamati a importanti attività suppletive.

Particolarmente degne di nota, poiché rivolte a eliminare contenzioso "vivente", saranno le udienze straordinarie finalizzate all'eliminazione dell'arretrato, che saranno di meno di quelle previste, posto che, evidentemente a causa del notevole carico di lavoro anche nelle altre sedi, non vi è stata un'adesione, seppur rilevante, sufficiente a garantire lo svolgimento di tutte le udienze programmate.

Questi gli obiettivi, che insieme a quelli culturali vogliono caratterizzare il 2018.

Questi i mezzi ancora insufficienti per rendere un saldo positivo tra ricorsi introitati e sentenze rese nell'anno.

E' però quanto abbiamo a disposizione in attesa dell'espletamento del concorso, concluso il quale, spero si possa giungere a ripristinare almeno per le quattro Sezioni il numero di cinque Magistrati.

Quello che non manca e non deve mancare è il desiderio di ragionare in grande, che è tipico delle persone che dell'umiltà e del desiderio di essere utili agli altri fanno lo scopo della loro vita. Grazie per avermi pazientemente ascoltato. Grazie per essere intervenuti.

APPENDICE GIURISPRUDENZIALE

(a cura del cons. Maria Stella Boscarino)

ACCESSO AGLI ATTI

Sez. III, 25.7.2017, n. 1943 (Pres. Savasta - Est. Leggio).

“L’esistenza di un’indagine penale non implica, di per sé, la non ostensibilità di tutti gli atti o provvedimenti che in qualsiasi modo possano risultare connessi con i fatti oggetto di indagine. Soltanto gli atti di indagine compiuti dal P.M. e dalla polizia giudiziaria sono coperti dall’obbligo di segreto nei procedimenti penali ai sensi dell’art. 329 c.p.p., di talché gli atti posti in essere da una pubblica amministrazione nell’ambito della sua attività istituzionale sono atti amministrativi, anche se riguardanti lo svolgimento di attività di vigilanza, controllo e di accertamento di illeciti e rimangono tali pur dopo l’inoltro di una denuncia all’autorità giudiziaria. Tali atti, dunque, restano nella disponibilità dell’amministrazione fintanto che non intervenga uno specifico provvedimento di sequestro da parte dell’A.G., cosicché non può legittimamente impedirsi, nei loro confronti, l’accesso garantito all’interessato dall’art. 22, legge 7 agosto 1990, n. 241, non ricorrendo alcuna delle ipotesi di cui all’art. 24 della stessa legge. Ne discende che, ai fini della valutazione dell’ammissibilità o meno dell’istanza ostensiva, debbono distinguersi tre ipotesi: a) quella in cui gli atti siano stati delegati dall’Autorità giudiziaria, nel qual caso l’ostensione non sarà possibile; b) quella in cui gli atti coincidano con le *notitiae criminis* poste in essere dagli organi amministrativi nell’esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria ad essi attribuite specificamente dall’ordinamento, nel qual caso, parimenti, l’ostensione non è possibile; c) quella in cui, infine, ci si trovi dinanzi ad atti di indagine e di accertamento, se del caso tradottisi in denunce all’Autorità giudiziaria, non compiuti dagli organi amministrativi nell’esercizio di funzioni di P.G., bensì nell’esercizio delle proprie istituzionali funzioni amministrative, nel qual caso non sussistono impedimenti ad ammettere l’accesso su tali atti.

AMBIENTE

Sez. I, 09.06.2017, n. 1381 (Pres. Trebastoni - Est. Mulieri).

Il decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 prevede che le misure di prevenzione e di riparazione ivi disciplinate trovano applicazione anche nei confronti dei responsabili di eventi di inquinamento verificatisi anteriormente all’entrata in vigore della medesima Parte IV.

Al principio chi inquina paga, che ispira la disciplina nazionale in tema di distribuzione degli oneri conseguenti ad ipotesi di contaminazione di aree,

deve essere riconosciuta valenza inderogabile di normativa di ordine pubblico, in quanto tale insuscettibile di deroghe di carattere pattizio. Sulla responsabilità ambientale fondata sul principio del chi inquina paga vi è l'esigenza che operi sempre un nesso di causalità tra azione (od omissione) dell'autore della contaminazione ed il superamento (o il pericolo di superamento) dei limiti di contaminazione.

Sez. I, 09.10.2017, n. 2367 (Pres. Vinciguerra – Est. Mulieri).

La nozione di “partecipazione di un soggetto interessato” ai sensi del citato art. 144 comma 1, d.lgs. n. 42/2004 (secondo cui “...nei procedimenti di approvazione dei piani paesaggistici sono assicurate la concertazione istituzionale, la partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni portatrici di interessi diffusi, individuate ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di ambiente e danno ambientale, e ampie forme di pubblicità ...”) si estende anche all'impresa titolare di posizioni soggettive qualificate (derivanti dal titolo concessorio in virtù del quale esercita le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi) suscettibili di subire una radicale compressione per effetto delle norme contenute nel Piano paesaggistico.

ATTIVITA' E PRESTAZIONI DELLA P.A.

Sez. II, 20/01/2017, n. 121 (Pres. Brugaletta – Est. Elefante).

Si ha rinnovo quando il provvedimento autorizzatorio, già scaduto, previa nuova istruttoria, viene sostituito da un nuovo e distinto provvedimento, mentre, viceversa, ci si trova dinanzi ad una proroga ogni qual volta, prima della scadenza, venga presentata un'istanza tesa unicamente, senza incidere sull'oggetto del provvedimento autorizzatorio, a spostare in avanti il termine di efficacia dell'originario provvedimento autorizzatorio. Distinzione che rileva soprattutto sul contenuto dell'istruttoria demandata all'agere amministrativo, con particolare riguardo al profilo (anche) temporale degli elementi valutativi da tenere in considerazione ai fini della decisione finale: mentre nel caso di proroga rimangono fermi i requisiti fattuali e le condizioni originariamente previste dalla normativa e dalle parti ai fini del rilascio — con la conseguenza, da un lato, che in tal caso l'amministrazione deve compiere una valutazione meno pregnante, perché volta unicamente a verificare se l'interesse pubblico, nella sua attuale conformazione, possa essere ancora soddisfatto attraverso il regime («medesimo rapporto»), ormai consolidatosi, già dettato dal precedente atto amministrativo e, dall'altro, che assolutamente più ridotto è il margine di discrezionalità

conseguentemente alla stessa riconosciuto (in sostanza, solo l'an della protrazione dell'efficacia temporale del provvedimento originario) — nel caso di rinnovo, invece, trattandosi di un « nuovo rapporto » tra le parti, l'amministrazione ha il dovere di svolgere una nuova valutazione e comparazione di interessi assolutamente identica, dal punto di vista procedimentale, a quella originariamente compiuta in sede di rilascio del primo provvedimento, non potendosi infatti riconoscere al provvedimento originario alcuna efficacia ormai consolidata (rispetto al futuro). In sostanza, nel caso di rinnovo l'amministrazione non è tenuta solo a verificare se medio tempore siano intervenuti elementi (giuridici o fattuali) nuovi e rilevanti tali da imporre una modifica del precedente regime — come nel caso appunto della mera proroga — ma è deputata anche (e soprattutto) a sindacare nuovamente le valutazioni già compiute illo tempore, sotto il profilo della opportunità e della legittimità, al momento della adozione del primo titolo (in sostanza, non solo l'an ma anche il quomodo dell'azione amministrativa). In definitiva, in caso di rinnovo, trattandosi di provvedimento a carattere discrezionale, può farsi luogo all'applicazione esclusivamente del meccanismo di cui all'art. 21-octies, comma secondo, secondo periodo (e non già primo periodo), con la conseguenza che l'onere di provare in giudizio che il provvedimento avrebbe avuto lo stesso contenuto qualora non fosse stato omissso l'avviso di cui all'art. 10-bis della legge n. 241/1990 ricade proprio in capo alla stessa p.a..

Sez. II, 21/06/2017, n. 1497 (Pres. Brugaletta – Est. Elefante).

Il termine di diciotto mesi per l'autotutela, anche se non applicabile ai provvedimenti adottati prima della legge n. 124/2015, vale come indice ermeneutico.

Se è vero che la novità introdotta dalla l. 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. « legge Madia »), che ha quantificato in quella massima di diciotto mesi la durata del termine entro cui possono essere annullati gli atti autorizzatori, non è applicabile *ratione temporis* al provvedimento controverso siccome adottato prima dell'entrata in vigore della predetta modifica normativa, è anche vero che quest'ultima non può non valere come prezioso (e ineludibile) indice ermeneutico ai fini dello scrutinio dell'osservanza della regola di condotta in questione. Con la precisazione esatta del termine massimo di consumazione del potere di autotutela decisoria, il legislatore ha, infatti, inteso accordare una tutela più pregnante all'interesse dei destinatari di atti ampliativi alla stabilità e alla certezza delle situazioni giuridiche da essi prodotte, costruendo un regime che garantisca la loro intangibilità una volta decorso inutilmente il periodo di operatività del

potere di annullamento d'ufficio dei relativi titoli «ampliati» (che diventano, così, non più rimuovibili dall'amministrazione, anche quando illegittimamente adottati). La decifrazione della nozione indeterminata di termine ragionevole, ai fini dello scrutinio della sua corretta interpretazione (ed applicazione) da parte dell'amministrazione, dev'essere, quindi, compiuta con particolare rigore quando il potere di autotutela viene esercitato su atti attribuitivi di utilità giuridiche od economiche, con la conseguenza che, pur non potendo ritenersi consumato, nella fattispecie esaminata, il potere di annullamento d'ufficio decorso il termine massimo stabilito dal legislatore del 2015, deve giudicarsi, comunque, irragionevole un termine notevolmente superiore (nel caso in esame, di oltre sette volte) a quest'ultimo.

Sez. IV, 28.6.2017, n.1586 (Pres. Pennetti – Est. Bruno).

In tema di revoca della patente di guida, disposta dal Prefetto ai sensi dell'art. 186, co. 2 bis, del Codice della strada, il correlativo divieto di conseguire un nuovo titolo di guida prima che siano trascorsi tre anni dall'accertamento del reato deve essere inteso (in conformità alla più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato, sez. III, n. 2416/2016) nel senso che il triennio decorre dal passaggio in giudicato della sentenza penale che ha accertato il “reato”, e non dal verificarsi del “fatto”.

Sez. IV, 12.7.2017, n. 1771 (Pres. Pennetti – Est. Bruno).

Con riferimento all'attività di addetto ai servizi di controllo delle attività di intrattenimento e di spettacolo (cd. “buttafuori”), ai fini dell'iscrizione nell'apposto registro prefettizio previsto dal D.M. 6/10/2009, è necessario possesso del requisito della buona condotta, come emerge dal richiamo contenuto nel citato decreto ministeriale ai requisiti generali previsti dall'articolo 11 del T.U.L.P.S.

In tale ottica, ai fini del riscontro circa la sussistenza del requisito di buona condotta, possono assumere rilievo anche gli accadimenti di nessuna rilevanza penale, ovvero insuscettibili di dar luogo a procedimento penale per difetto di condizione di procedibilità, ed anche le reiterate frequentazioni con soggetti colpiti da precedenti giudiziari per reati gravi, trattandosi di circostanze sintomatiche della personalità dell'agente, tali da giustificare un giudizio prognostico di non affidabilità sociale di quest'ultimo. In tali casi, comunque, grava sull'amministrazione un particolare onere motivazionale, al fine di evitare che la pur ampia discrezionalità di cui essa gode nel rilascio di autorizzazioni di polizia trasmodi in sostanziale insindacabilità del proprio operato.

Sez. III, 31.7.2017, n. 1982 (Pres. Savasta – Est. Boscarino).

La ritenuta incompletezza documentale di una domanda tendente, in termini di interesse pretensivo, ad ottenere un provvedimento dalla p.a. non può di per sé costituire causa di rigetto della stessa, sussistendo, in base al principio generale di collaborazione ricavabile dalla l. n. 241 stessa, l'onere dell'amministrazione di precisare quali documenti presentati siano eventualmente carenti e di invitare l'interessato a integrare la documentazione mancante, non potendo l'amministrazione stessa limitarsi a rappresentare genericamente al richiedente che la domanda risulta sprovvista del corredo previsto dalla legge o comunque necessario in via di fatto per una completa analisi della domanda.

ATTIVITA' ECONOMICA

Sez. IV, 28.3.2017, n. 651 (Pres. Pennetti – Est. Savasta).

Nel giudizio avverso il parere ed il visto di congruità della parcella non apposto dal Consiglio dell'Ordine, è soggetto controinteressato il soggetto che in base alla parcella risulta debitore del professionista”.

CONTRATTI PUBBLICI

Sez. III, 31.7.2017, n. 1985 (Pres. Savasta – Est. Boscarino).

“E’ illegittimo l’operato del seggio di gara che dia seguito a modifiche di un bando che non siano state pubblicate, al pari della *lex specialis* originaria integrata e modificata, con le identiche garanzie di pubblicità dovute per il bando di gara, ponendosi così in violazione del principio generale di pubblicità vigente in materia di contratti pubblici, nonché di concorrenza rispetto agli operatori interessati alla gara, potendo tali modifiche alterare la platea dei concorrenti, specie nel caso in cui l’intervento abbia un contenuto modificativo e non meramente interpretativo dei requisiti di cui al bando, non avendo, cioè, lo scopo di rimediare a disposizioni della *lex specialis* oscure o poco comprensibili, ma ponendo in essere una vera e propria modifica o rettifica della medesima”.

Sez. I, 31.01.2017 n. 219 (Pres. Vinciguerra – Est. Trebastoni).

La comunicazione di avvio di un procedimento è un atto infraprocedimentale privo di natura provvedimentoale e, come tale, non lesivo, con la conseguenza che l'eventuale ricorso proposto avverso esso è certamente inammissibile

Come disposto dall'art. 243 bis, comma 3, del d.lgs. 163/2006, il preavviso di ricorso giurisdizionale non rappresenta un evento interruttivo della gara (trattandosi di una mera informativa con cui l'impresa interessata avvisa la Stazione appaltante dell'intento di proporre ricorso giurisdizionale), non può impedire "la cristallizzazione" della soglia di anomalia una volta intervenuta l'aggiudicazione definitiva.

Sez. I, 23.6.2017, n. 1543 (Pres. Vinciguerra – Est. Monica).

L'accertamento della sussistenza di un unico centro decisionale costituisce motivo in sé sufficiente a giustificare l'esclusione delle imprese dalla procedura selettiva, perché di per sé determina la violazione dei principi di segretezza delle offerte e di trasparenza delle pubbliche gare, e quindi anche di parità di trattamento delle imprese concorrenti. La dimostrazione di quale incidenza concreta abbia avuto l'accertata situazione di collegamento sostanziale sull'esito della procedura si risolverebbe in una probatio diabolica a carico dell'amministrazione, per assolvere la quale non basterebbero probabilmente neppure i mezzi di indagine del giudice penale con la conseguenza che affinché la procedura di gara possa ritenersi inquinata dalla partecipazione di imprese collegate in via di fatto è sufficiente: — da un lato che tale partecipazione determini di per sé il rischio di una turbativa della gara, e ciò accade quando sia stata accertata la riconducibilità delle offerte ad un unico centro decisionale, dal momento che tale situazione compromette, di per sé sola, le esigenze di segretezza delle offerte e di par condicio dei concorrenti che caratterizzano la gara; — dall'altro, la mancata dimostrazione da parte delle imprese interessate della totale assenza, in concreto, di ogni possibile incidenza di detto collegamento sull'esito della procedura.

Sez I, 25.09.2017, n. 2200 (Pres. Rel. Trebastoni).

Il risarcimento del danno non è una conseguenza automatica dell'annullamento giurisdizionale dell'aggiudicazione, richiedendosi la positiva verifica di tutti i requisiti previsti, e cioè la lesione della situazione soggettiva tutelata, la colpa dell'Amministrazione, l'esistenza di un danno patrimoniale e la sussistenza di un nesso causale tra l'illecito ed il danno subito (Cons. St., sez. V, 28 maggio 2004 n. 3465).

Secondo il diritto comunitario perché sussista responsabilità extracontrattuale dello Stato è necessario che sia stata compiuta una violazione grave e manifesta del diritto comunitario, e una violazione va considerata tale anche quando lo Stato membro interessato dispone di un margine di discrezionalità considerevolmente ridotto, se non addirittura inesistente, nel porre in essere l'atto all'origine del danno. L'esistenza e l'ampiezza di questo margine di discrezionalità devono essere determinate con riferimento esclusivo al diritto comunitario, e per stabilire se la violazione di esso sia qualificabile come grave e manifesta, il giudice nazionale deve tener conto di tutti gli elementi che la caratterizzano, tra cui figurano il carattere intenzionale o involontario della violazione e del conseguente danno, la scusabilità o inescusabilità di un eventuale errore di diritto, il fatto che i comportamenti di un'istituzione comunitaria abbiano concorso all'adozione o al mantenimento in vigore del provvedimento contrario al diritto comunitario (cfr. Corte giustizia CE, 4 luglio 2000 n. 424).

Secondo la Corte di Giustizia l'accertamento, a fini risarcitori, della responsabilità di una pubblica Amministrazione per violazione del diritto comunitario deve prescindere da qualsiasi forma di colpevolezza.

In materia di risarcimento danni da illegittima aggiudicazione, non essendo necessario riscontrare l'elemento soggettivo, solitamente richiesto per la configurabilità di un danno risarcibile, deve essere verificata (solo) la sussistenza degli altri requisiti richiesti per il risarcimento del danno, e cioè la lesione della situazione soggettiva tutelata, l'esistenza di un danno patrimoniale e la sussistenza di un nesso causale tra l'illecito ed il danno subito.

Per avere accesso al risarcimento, infatti, il privato deve dimostrare non solo che la sua sfera giuridica ha subito una diminuzione per effetto dell'atto illegittimo, ma che non si è accresciuta nella misura che avrebbe raggiunto se il provvedimento viziato non fosse stato adottato o eseguito. E la circostanza che la ricorrente avrebbe dovuto essere l'aggiudicataria dell'appalto consente di dare per accertata l'esistenza del danno consistente nel mancato guadagno inevitabilmente derivante dalla mancata esecuzione dei lavori.

Tale tipologia di danno è legata al semplice esercizio dell'attività di impresa, finalizzato all'ottenimento di un utile, non essendo pensabile che tale attività sia esercitata in perdita. Tanto è vero che, anche in materia fiscale, quando un soggetto economico dichiara a fini fiscali minori ricavi delle spese sostenute, l'Amministrazione finanziaria è ritenuta legittimata ad effettuare accertamento del tipo analitico-induttivo, che è sempre legittimo quando l'esposizione dei ricavi sia talmente ridotta rispetto ai costi

da indurre a ritenere antieconomica la gestione, e quindi a far presumere che il soggetto abbia incamerato ricavi non dichiarati

E' da escludere che l'impresa debba fornire la dimostrazione dell'assenza dell'*aliunde perceptum*, perché in generale l'attore-danneggiato deve provare i fatti costitutivi del diritto dedotto in giudizio, ma non anche dimostrare che non ricorrono, nel caso, fatti impeditivi, modificativi o estintivi.

Sez. III, 03.03.2017, n. 421 (Pres. Savasta – Est. Mulieri).

L'impresa ricorrente, quarta graduata, è legittimata a contestare la mancata esclusione delle imprese che la precedono a condizione che alleghi evidenti e conclamati profili di eccesso di potere, che inficino la fase di cognizione ed esame delle offerte di dette imprese, la cui possibile estromissione di gara consentirebbe lo scorrimento in posizione utile per poter aspirare all'aggiudicazione. Pertanto non può essere prospettata una soluzione di riedizione del giudizio non dovuto di anomalia, dall'esito incerto, ma, più direttamente, va ipotizzato l'interesse strumentale della concorrente solo ove l'eccesso di potere sia assolutamente evidente e non soggetto a valutazione comparativa.

Sez. III, 14.03.2017, n. 507 (Pres. Savasta – Est. Mulieri).

Nelle gare pubbliche il procedimento di verifica dell'anomalia non ha carattere sanzionatorio e non ha per oggetto la ricerca di specifiche e singole inesattezze dell'offerta economica, mirando piuttosto ad accertare in concreto che l'offerta, nel suo complesso, sia attendibile ed affidabile in relazione alla corretta esecuzione dell'appalto (art. 86 D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, Codice degli appalti 2006).

Nelle gare pubbliche il giudizio di anomalia o d'incongruità dell'offerta costituisce espressione di discrezionalità tecnica di esclusiva pertinenza dell'Amministrazione ed esula dalla competenza del G.A., che può sindacare le valutazioni della Pubblica Amministrazione soltanto in caso di macroscopiche illegittimità, quali gravi e plateali errori di valutazione; in tal caso il Giudice di legittimità esercita il proprio sindacato, ferma restando l'impossibilità di sostituire il proprio giudizio a quello dell'Amministrazione e di procedere ad una autonoma verifica della congruità dell'offerta e delle singole voci, che costituirebbe un'inammissibile invasione della sfera della Pubblica Amministrazione (art. 86 D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, Codice degli appalti 2006).

Sez. III, 01.02.2017, n. 227 (Pres. Guzzardi – Est. Leggio).

La revisione dei prezzi dei contratti della pubblica amministrazione si applica alle proroghe contrattuali, non anche ai rinnovi contrattuali. Al fine di distinguere tra rinnovo e proroga, deve ritenersi che: il primo comporta 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; la seconda, invece, consiste nel solo effetto del differimento del termine finale del rapporto, il quale rimane per il resto regolato dall'atto originario. A tali conclusioni non osta la circostanza che la seconda proroga del servizio sia stata disposta con ordinanza contingibile e urgente, e dunque in forza di un atto autoritativo privo di valenza contrattuale, qualora essa sia 'completata' dalle norme pattizie in essa richiamate - con particolare riferimento alla determinazione consensuale dell'eventuale corrispettivo da corrispondere all'impresa - secondo lo schema dell'accordo integrativo.

Sez. III, 10.03.2017, n. 485 (Pres. Savasta – Est. Leggio).

Il metodo di selezione del confronto a coppie, volto ad individuare l'offerta migliore in termini strettamente relativi, si basa sull'attribuzione di punteggi espressione delle preferenze soggettive dei commissari: un punteggio alto testimonia l'elevato gradimento del seggio di gara per le soluzioni proposte da un candidato rispetto a quelle formulate dagli altri, laddove una valutazione bassa è, specularmente, conseguenza della scarsa attrattiva tecnico-qualitativa della proposta del concorrente non in sé e per sé, ma rispetto a quelle degli altri partecipanti. Emerge, quindi, in modo evidente l'ampia discrezionalità sottesa a tale manifestazione di giudizio dei commissari, che non scrutinano il possesso dei requisiti minimi di partecipazione (presupposto per l'ammissione al confronto), ma, al contrario, esprimono una valutazione, necessariamente soggettiva e opinabile, circa le diverse soluzioni tecniche offerte: la metodologia in questione, in altre parole, non mira ad una ponderazione di ogni singola offerta rispetto a standard ideali, ma ad una graduazione comparativa delle varie proposte dei concorrenti attraverso l'attribuzione di coefficienti numerici nell'ambito di ripetuti "confronti a due". Ne discende, dunque, che il sindacato giurisdizionale incontra forti limitazioni, non potendo il giudice incidere su valutazioni di merito spettanti all'Amministrazione, salva la ricorrenza di un uso palesemente distorto, logicamente incongruo, macroscopicamente irrazionale del metodo in parola, che è, però, preciso onere dell'interessato dimostrare, evidenziando non già la fisiologica non divisibilità del giudizio comparativo, ma la sua radicale inattendibilità tecnica ovvero la sua palese insostenibilità logica.

Sez. III, 22.03.2017, n. 602 (Pres. Savasta – Est. Leggio).

Per le gare bandite prima del nuovo Codice degli appalti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50), laddove l'obbligo di indicazione separata dei costi di sicurezza aziendale non sia stato specificato dalla legge di gara e non sia contestato che dal punto di vista sostanziale l'offerta rispetti i costi minimi di sicurezza aziendale, l'esclusione del concorrente non può essere disposta se non dopo che lo stesso sia stato invitato a regolarizzare l'offerta dalla stazione appaltante, nel doveroso esercizio del potere di soccorso istruttorio.

Sez. III, 22.03.2017, n. 603 (Pres. Savasta – Est. Boscarino).

Se nei contratti della Pubblica Amministrazione l'aggiudicazione, quale atto conclusivo del procedimento di scelta del contraente, segna di norma il momento dell'incontro della volontà della stessa Amministrazione pubblica e del privato di concludere il contratto, manifestata con l'individuazione dell'offerta ritenuta migliore, non è tuttavia precluso all'Amministrazione pubblica di procedere, con atto successivo e con richiamo a un preciso e concreto interesse pubblico, all'annullamento d'ufficio dell'aggiudicazione, fondandosi detta potestà di annullamento in autotutela sul principio costituzionale di buon andamento che impegna la Pubblica amministrazione ad adottare atti il più possibile rispondenti ai fini da conseguire, ma con l'obbligo di fornire un'adeguata motivazione in ordine alle ragioni che, alla luce della comparazione dell'interesse pubblico con le contrapposte posizioni consolidate dei partecipanti alla gara, giustificano il provvedimento di autotutela. Inoltre, l'interesse pubblico all'annullamento, espressamente richiesto dall'art. 21-nonies, legge n. 7 agosto 1990, n.241, non può che costituire requisito ulteriore e diverso rispetto all'illegittimità dell'atto e, come tale, deve essere esplicitato nel provvedimento di annullamento e/o autotutela e lo stesso deve tener conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, con l'ulteriore precisazione che di tale comparazione deve esservi traccia nel provvedimento medesimo.

Sez. III, 13.04.2017, n. 805 (Pres. Savasta – Est. Boscarino).

Il principio (art. 38, comma 2-bis, ultima parte del d.lgs n. 163/2006, introdotto dall'art. 39 del decreto legge 90/2014, oggi trasfuso nell'art. 95, comma 15 del d.lgs. n. 50/2016) dell'immodificabilità della graduatoria e di irrilevanza delle sopravvenienze assume valenza generale e mira all'obiettivo di assicurare stabilità agli esiti finali dei procedimenti di gara,

onde assicurare preminenza all'interesse alla conservazione degli atti della procedura. Al riguardo, non sussistono ragioni sistematiche dirimenti per distinguere fra le ipotesi in cui la valutazione avviene sulla base di criteri automatici e quelle in cui la valutazione viene discrezionalmente operata dalla competente Commissione. Inoltre, non sussiste alcun impedimento di ordine testuale per l'applicazione del principio di cui al citato comma 2-bis dell'articolo 38, nel caso di valutazione attraverso il criterio del c.d. 'confronto a coppie'.

-L'art. 86 d.lgs. n. 163 del 2006 prevede due distinte ipotesi nelle quali la stazione appaltante procede alla verifica dell'anomalia dell'offerta: la prima è contenuta nel comma 2, secondo il quale il giudizio di congruità dell'offerta deve essere svolto al verificarsi di una situazione aritmetica, ossia al fatto che 'sia i punti relativi al prezzo, sia la somma dei punti relativi agli altri elementi di valutazione, sono entrambi pari o superiori ai quattro quinti dei corrispondenti punti massimi previsti dal bando di gara'; nella seconda ipotesi, il successivo comma 3 si limita ad attribuire la facoltà alla stazione appaltante di procedere alla verifica di anomalia sempre che l'offerta, pur in assenza delle condizioni indicate dal comma precedente, appaia in base ad elementi specifici anormalmente bassa. La facoltà discrezionale attribuita alle stazioni appaltanti dall'art. 86, comma 3, del codice dei contratti pubblici, nel fare riferimento ad 'elementi specifici' in base ai quali l'offerta appaia anormalmente bassa, non può essere subordinata alla precisa indicazione, già in sede di richiesta di giustificazioni, delle cause che eventualmente condurranno al giudizio di anomalia, ma deve essere correttamente intesa nel senso che, anche in assenza dei parametri aritmetici in ragione dei quali l'offerta è da considerare anomala *ex lege*, la stazione appaltante, ove comunque ritenga l'offerta nel suo complesso scarsamente o per nulla remunerativa, ha il potere di avviare il sub procedimento di verifica con una richiesta prima ad ampio spettro e poi, via via che il procedimento si svolge, sempre più mirata all'evidenziazione delle cause in ragione delle quali l'offerta potrebbe essere ritenuta effettivamente anomala.

Sez. III, 20.6.2017, n. 1486 (Pres. Savasta – Est. Leggio).

L'art. 38, co. 1, lett. f) del D.lgs. n. 163/2006 prevede la possibilità di escludere dalla partecipazione alle gare i soggetti: "*che, secondo motivata valutazione della stazione appaltante, hanno commesso...un errore grave nell'esercizio della loro attività professionale, accertato con qualsiasi mezzo di prova da parte della stazione appaltante*". L'obbligo di

dichiarazione ricorre, peraltro, con riguardo non a qualsiasi irregolarità, inadempienza o ritardo nello svolgimento di attività espressione delle qualità professionali di chi partecipa alla gara, ma solo per quelle che presentano la connotazione della gravità che, ove non tipizzata dalla *lex specialis* della selezione, è soggetta al filtro valutativo di chi rende la dichiarazione.

Sez. III, 29.06.2017, n. 1593 (Pres. Est. Savasta).

L'aggiudicazione provvisoria, quale atto che determina una scelta non ancora definitiva del soggetto aggiudicatario della gara, non costituisce provvedimento conclusivo del procedimento, facendo nascere in capo all'interessato solo una mera aspettativa alla definizione positiva del procedimento stesso. Pertanto, detta aggiudicazione, al contrario di quella definitiva, è inidonea ad attribuire in modo stabile il bene della vita, ed alla stazione appaltante è quindi riconosciuto il potere di procedere alla sua revoca o al suo annullamento ovvero, ancora, di non procedere affatto all'aggiudicazione definitiva. Ne consegue che l'adozione di un provvedimento di autotutela con riguardo all'aggiudicazione provvisoria, proprio in quanto atto endoprocedimentale, non richiede l'inoltro agli interessati di specifica comunicazione di avvio del procedimento e quindi non postula la loro partecipazione al relativo procedimento, essendo sufficiente la comunicazione del provvedimento finale, nella specie costituito dall'aggiudicazione definitiva in favore della controinteressata". Il sindacato di legittimità del giudice amministrativo sulle determinazioni dell'Amministrazione ex art. 38, primo comma, lett. f), del decreto legislativo n. 163/2006, deve essere mantenuto sul piano della verifica della non pretestuosità della valutazione degli elementi di fatto esibiti: si tratta cioè di una valutazione sindacabile ma nei soli limiti della manifesta illogicità, della chiara irrazionalità o del determinante errore fattuale.

Sez. III, 11.07.2017, n. 1746 (Pres. Savasta – Est. Boscarino).

Ove il disciplinare di gara richieda in capo alla concorrente il possesso di uno specifico requisito di esperienza pregressa, rappresentato dall'aver già effettuato in passato un servizio analogo a quello oggetto di gara, e pertanto di essere munita di specifici *know how* e competenze tecniche nell'attuazione del servizio oggetto dell'appalto, il contratto di avvalimento non può limitarsi a prevedere che l'impresa ausiliaria si debba obbligare a fornire alle imprese ausiliate tutti i requisiti di carattere tecnico e/o economico, finanziario ed organizzativo previsti dal Bando di Gara, o simili diciture che non rendano chiaro, concreto ed esauriente l'impegno delle

imprese ausiliarie in relazione alle risorse ed all'apparato organizzativo che le stesse intendano mettere a disposizione delle ditte ausiliate, al fine di sopperire alla carenza dei requisiti mancanti richiesti per la partecipazione alla gara. L'impegno contrattuale si risolve, infatti, in tali casi in una mera riproduzione tautologica del testo del disciplinare di gara, difettando così della puntuale indicazione dei mezzi e delle risorse che la ditta ausiliaria deve fornire alle ausiliate per rendere effettivo il possesso del requisito di gara. La distinzione tra avvalimento c.d. operativo ed avvalimento c.d. di garanzia, a seconda che il bando di gara richieda un requisito di natura tecnica ovvero meramente finanziaria, precisandosi che, nel secondo caso, non occorre che la dichiarazione negoziale costitutiva dell'impegno contrattuale si riferisca a specifici beni patrimoniali o ad indici materiali atti ad esprimere una determinata consistenza patrimoniale, non trova applicazione ove il requisito prescritto dal disciplinare non si risolva in una prerogativa aziendale di carattere meramente economico-finanziario e dunque immateriale, ma attenga, come nel caso di specie, al possesso di precedenti esperienze che consentano di fare affidamento sulla capacità dell'imprenditore di svolgere la prestazione richiesta, la cui effettiva messa a disposizione può essere testimoniata solo attraverso l'indicazione puntuale dei concreti mezzi prestatati alle imprese ausiliarie. Va dunque condivisa l'opzione ermeneutica secondo cui quando il bando prevede l'ammissione esclusivamente delle imprese che hanno prodotto negli anni precedenti un determinato fatturato non globale, ma specificamente attinente a rapporti identici o analoghi a quello da instaurare in esito al procedimento, la stazione appaltante non richiede un requisito di natura finanziaria (per la quale si provvede, ad esempio, con il richiamo al fatturato globale), ma un requisito di natura tecnica (consistente nel possesso di precedenti esperienze che consentono di fare affidamento sulla capacità dell'imprenditore di svolgere la prestazione richiesta), con la conseguenza che l'avvalimento di un tale requisito di natura tecnica non può essere generico (e cioè non si può limitare ad un richiamo meramente cartaceo o dichiarato allo svolgimento da parte dell'ausiliaria di attività che evidenzino le sue precedenti esperienze), ma deve comportare il trasferimento, dall'ausiliario all'ausiliato, delle competenze tecniche acquisite con le precedenti esperienze (trasferimento che, per sua natura, implica l'esclusività di tale trasferimento, ovvero delle relative risorse per tutto il periodo preso in considerazione dalla gara).

Sez. III, 27.09.2017 n. 2240 (Pres. Est. Savasta).

Nell'ambito della procedura di affidamento di un appalto pubblico, il bando di gara che prevede la sigillatura delle buste reca prescrizioni non

meramente formali, ma poste a garanzia dei principi della *par condicio* e di segretezza delle offerte, che altrimenti non risultano assicurati. Né può attribuirsi rilievo, al fine di neutralizzare il rilievo da attribuirsi alla mancata sigillatura, alla circostanza che la busta fosse contenuta in un plico regolarmente sigillato e controfirmato, dovendo la richiesta garanzia di integrità della documentazione inerente l'offerta operare in astratto ed *ex ante*, attraverso il rispetto delle modalità di confezionamento richieste dal bando che assicurano l'impossibilità della manomissione dei documenti in essa contenuti, riflettendosi l'inosservanza della *lex specialis* sulla regolarità della gara, in quanto incidente sulle garanzie di *par condicio* e di segretezza.

Sez. III, 26.10.2017, n. 2492 (Pres. Est. Savasta).

Sussiste il difetto di giurisdizione del G.A. a conoscere di controversie attinenti ad un appalto di servizi, di cui è contestato il corretto adempimento al fine dell'applicazione delle penali, poiché vengono in evidenza diritti ed obblighi che necessitano di un giudizio di accertamento e condanna sulla sussistenza o meno dei singoli inadempimenti e sulla congruità delle relative penali e in quanto le pretese azionate trovano esclusivo fondamento nel contratto e investono comportamenti assunti dall'Amministrazione nella fase di sua esecuzione, non afferenti all'esercizio di potestà autoritative, di matrice civilistica, e, dunque, estranee al perimetro della giurisdizione esclusiva.

Sez. IV, 27.10.2017, n. 2500 (Pres. Burzichelli – Est. Bruno).

In tema di impugnazione di atti di indizione di pubbliche gare, la Sezione ha ribadito l'orientamento giurisprudenziale secondo il quale l'impresa ricorrente deve trovarsi in una situazione differenziata e qualificata e, pertanto, meritevole di tutela; tale situazione si configura normalmente in capo all'operatore che ha presentato domanda di partecipazione alla gara oggetto di contestazione. Per contro, il soggetto che non ha partecipato alla gara non è legittimato a chiedere l'annullamento del bando, perché la sua posizione rispetto alla riedizione della procedura è di mero fatto e, quindi, insuscettibile di accedere alla tutela giurisdizionale. Le sole ipotesi in cui si riconosce la legittimazione ad impugnare il bando senza aver presentato domanda di partecipazione riguardano i casi di contestazione in radice della scelta della stazione appaltante di indire la procedura di scelta del contraente; i giudizi introdotti ad iniziativa dell'operatore economico di settore avverso un affidamento diretto o senza gara; la contestazione di

clausole del bando che si qualificano escludenti in relazione alla previsione di determinati requisiti di partecipazione.

Sez. III, 03.11.2017, n. 2514 (Pres. Savasta – Est. Boscarino).

Ai fini della responsabilità precontrattuale della P.A., non si deve tener conto della legittimità dell'esercizio della funzione pubblica cristallizzato nell'ultimo provvedimento amministrativo, ma della correttezza del contegno tenuto dall'Ente pubblico durante la fase delle trattative e della formazione del contratto, alla luce dell'obbligo delle parti contraenti di comportarsi secondo buona fede, ai sensi dell'art. 1337 c.c.. Quella precontrattuale è, infatti, una responsabilità da comportamento - e non da provvedimento - che incide non già sull'interesse legittimo pretensivo all'aggiudicazione, ma sul diritto di autodeterminarsi liberamente nei rapporti negoziali e, pertanto, sulla libertà di compiere le proprie scelte negoziali senza subire ingerenze illegittime frutto della scorrettezza altrui. Nelle gare pubbliche la responsabilità precontrattuale in capo alla P.A. ricorre nel caso in cui, prima della stipula del contratto, il presunto danneggiante, violando il principio di correttezza e buona fede, lede il legittimo affidamento maturato dalla controparte alla conclusione del contratto. Detta lesione si configura anche nell'ipotesi di revoca legittima dell'aggiudicazione della gara, ove la P.A. abbia tenuto un comportamento contrario ai canoni di buona fede e correttezza perché, pur accortasi delle ragioni che consigliavano di procedere in via di autotutela mediante la revoca della già disposta aggiudicazione, non ha immediatamente ritirato i propri provvedimenti, prolungando inutilmente lo svolgimento della gara e così inducendo i concorrenti a confidare nelle *chances* di conseguire l'appalto. Poiché, dunque, la responsabilità precontrattuale della P.A. postula che, pur essendo la revoca della gara legittima, si vada a ledere il ragionevole affidamento che la P.A. ha ingenerato nel privato circa la conclusione della gara e la possibilità di aggiudicarsi l'appalto, tale forma di responsabilità risulta connessa alla violazione delle regole di condotta tipiche della formazione del contratto e quindi non può che riguardare fatti svoltisi in tale fase: ne discende che la responsabilità precontrattuale non è configurabile anteriormente alla scelta del contraente, cioè prima della sua individuazione, allorché gli aspiranti alla posizione di contraenti sono soltanto partecipanti ad una gara e possono vantare un interesse legittimo al corretto esercizio dei poteri della P.A.". 2. "Il danno 'curriculare' deriva dalla mancata esecuzione dell'appalto e non dall'inutilità della trattativa, cosicché il medesimo non è risarcibile nell'ipotesi di responsabilità precontrattuale della P.A..

Sez. IV, 20.11.2017, n. 2705 (Pres. Burzichelli – Est. Cumin).

Posto che il comma 2 bis dell'art. 120 D. Lgs. n. 104/2010 individua per *mera fictio juris* una lesività dei provvedimenti di esclusione e di ammissione in relazione alla partecipazione a gare pubbliche, non può con riguardo ad essi operare la disciplina generale posta dal secondo comma dell'art. 41 c.p.a., secondo il quale i termini decadenziali per la proposizione del gravame decorrono (anche) dalla “piena conoscenza” di tali provvedimenti. Al contrario, dovranno trovare applicazione unicamente le disposizioni, individuate per rinvio dal comma 2 bis dell'art. 120 D. Lgs. 104/2010, di cui all'art. 29, primo comma D.lgs. n. 50/2016.

“la formula "servizi analoghi" implica la necessità di ricercare elementi di similitudine tra i servizi presi in considerazione, elementi che non possono che scaturire dal confronto tra le prestazioni oggetto dell'appalto da affidare e le prestazioni oggetto dei servizi indicati dai concorrenti al fine di dimostrare il possesso della capacità tecnica richiesta dal bando” (Cons. St., sez. V, 25 giugno 2014, n. 3220).

Sez. III, 24 novembre 2017 n. 2735 (Pres. Savasta – Est. Boscarino).

La cosiddetta ‘clausola sociale’ risulta legittima solo se interpretata nel senso che l'appaltatore subentrante deve prioritariamente assumere gli stessi addetti che operavano alle dipendenze dell'appaltatore uscente a condizione che il loro numero e la loro qualifica siano armonizzabili con l'organizzazione d'impresa prescelta dall'imprenditore subentrante, mentre i lavoratori che non trovano spazio nell'organigramma dell'appaltatore subentrante e che non vengano ulteriormente impiegati dall'appaltatore uscente in altri settori sono destinatari delle misure legislative in materia di ammortizzatori sociali. Ciò in quanto tale clausola può risultare costituzionalmente legittima, quale forma di tutela occupazionale ed espressione del diritto al lavoro (art. 35 Cost.), solo se viene temperata con le strategie aziendali, frutto, a loro volta, di quella libertà di impresa pure tutelata dall'art. 41 Cost.”. 2. “L'illegittimità di regole inidonee a consentire una corretta e concorrenziale offerta economica incide direttamente sulla formulazione dell'offerta, impedendone la corretta e consapevole elaborazione, sicché non sussiste l'onere di partecipazione alla procedura di colui che intenda contestarle, in quanto le ritiene tali da impedirgli l'utile presentazione dell'offerta e, dunque, sostanzialmente impeditiva della sua partecipazione alla gara. Devono, quindi, considerarsi ‘immediatamente escludenti’ (anche) clausole non afferenti ai requisiti soggettivi, ma attinenti alla formulazione dell'offerta, sia sul piano tecnico che economico laddove esse rendano (realmente) impossibile la

presentazione di una offerta; disposizioni anormali o irragionevoli che rendano impossibile il calcolo di convenienza tecnica ed economica ai fini della partecipazione alla gara; ovvero prevedano abbreviazioni irragionevoli dei termini per la presentazione dell'offerta; ovvero contemplino condizioni negoziali che rendano il rapporto contrattuale eccessivamente oneroso e obiettivamente non conveniente". 3. "In tema di valutazione delle prove nel processo amministrativo, nel caso di mancata controdeduzione della parte resistente alla perizia giurata prodotta dalla parte ricorrente, trova applicazione il principio di non contestazione, alla cui stregua i fatti non contestati confluiscono nel concetto di prova: l'organo giudicante può, infatti, disporre un'attività istruttoria solo se la parte costituita abbia contestato specificamente le prospettazioni avversarie, senza tuttavia portare adeguati mezzi di prova a supporto delle controdeduzioni presentate.

Sez. III, 24.11.2017, n. 2737 (Pres. Est. Savasta).

Il termine per l'impugnazione del provvedimento di ammissione alla gara non può decorrere dalla data della seduta in cui è stata disposta l'ammissione stessa, anche nel caso in cui risulti che i legali rappresentanti della società ricorrente siano stati presenti alla seduta nel corso della quale è stata deliberata la ammissione, e ciò in quanto la disposizione di cui all'art. 120, comma 2-bis, c.p.a., come introdotta dal decreto legislativo n. 50 del 2016, prevede espressamente ed inequivocamente che il "*dies a quo*" per proporre tale particolare impugnativa decorra dalla pubblicazione del provvedimento che determina esclusioni/ammissioni sul profilo della stazione appaltante; stante la specialità di una simile previsione, va da sé che essa inevitabilmente sia destinata a prevalere su ogni altra previsione o applicazione di tipo giurisprudenziale.

-Se l'atto di ammissione a gara pubblica dell'impresa, successivamente aggiudicatario, non è stato pubblicato sul profilo committente della stazione appaltante, come disposto dall'art. 29 comma 1, d.lg. 18 aprile 2016 n. 50, il termine decadenziale di 30 giorni d'impugnazione inizia a decorrere dalla ricezione, mediante posta elettronica, del provvedimento di aggiudicazione definitiva, conclusivo del procedimento.

-La mancata sottoscrizione del capitolato non può costituire causa di esclusione, comportando al più il ricorso al soccorso istruttorio.

Sez. III, 04.12.2017, n. 2791 (Pres. Est. Savasta).

Sotto il vigore del nuovo codice degli appalti, l'anomalia dell'offerta sussiste *tout court* nel caso di mancato rispetto dei minimi salariali ed il

costo della manodopera costituisce un elemento indefettibile dell'offerta, la cui mancanza, anche nell'ipotesi di assenza di espressa comminatoria di esclusione da parte degli atti di autoregolamentazione della gara, determina l'incompletezza - non sanabile tramite soccorso istruttorio - dell'offerta, di guisa che le dette norme, in quanto imperative, sono eterointegratrici di detti atti.

CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI

Sez IV, 10.04.2017, n. 760 (Pres. Pennetti – Est. Savasta).

Il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo in materia di controversie riguardanti la concessione e la revoca di contributi e sovvenzioni pubbliche deve essere attuato sulla base del generale criterio di riparto fondato sulla natura della situazione soggettiva azionata, con la conseguenza che: - sussiste sempre la giurisdizione del giudice ordinario quando il finanziamento è riconosciuto direttamente dalla legge, mentre alla Pubblica Amministrazione è demandato soltanto il compito di verificare l'effettiva esistenza dei relativi presupposti senza procedere ad alcun apprezzamento discrezionale circa l'*an*, il *quid* e il *quomodo* dell'erogazione; - qualora la controversia attenga alla fase di erogazione o di ripetizione del contributo sul presupposto di un addotto inadempimento del beneficiario alle condizioni statuite in sede di erogazione o dall'acclarato sviamento dei fondi acquisiti rispetto al programma finanziato, la giurisdizione spetta al giudice ordinario, anche se si faccia questione di atti formalmente intitolati come revoca, decadenza o risoluzione, purché essi si fondino sull'inadempimento alle obbligazioni assunte di fronte alla concessione del contributo (in tal caso, infatti, il privato è titolare di un diritto soggettivo perfetto, come tale tutelabile dinanzi al giudice ordinario, attenendo la controversia alla fase esecutiva del rapporto di sovvenzione e all'inadempimento degli obblighi cui è subordinato il concreto provvedimento di attribuzione); - viceversa, è configurabile una situazione soggettiva d'interesse legittimo, con conseguente giurisdizione del giudice amministrativo, solo ove la controversia riguardi una fase procedimentale precedente al provvedimento discrezionale attributivo del beneficio, oppure quando, a seguito della concessione del beneficio, il provvedimento sia stato annullato o revocato per vizi di legittimità o per contrasto iniziale con il pubblico interesse, ma non per inadempienze del beneficiario.

DEMANIO

Sez. III, 03.05.2017, n. 925 (Pres. Est. Savasta).

L'articolo 27 del Codice della strada va inteso nel senso di garantire che tanto l'applicazione del canone concessorio non ricognitorio, quanto il suo ammontare, siano aderenti alle caratteristiche di ciascuna particolare situazione, sulla base degli oneri complessivi che esso comporta, tenendo conto delle soggezioni che derivano alla strada o all'autostrada, del valore economico dell'utilizzazione e del vantaggio che l'utente ne ricava. Ne consegue che l'ente locale non può indiscriminatamente assoggettare al canone qualunque utilizzo della sede stradale, ma può legittimamente provvedervi solo previa adeguata valutazione delle modalità attraverso le quali tale utilizzo può incidere - *inter alia* - sull'uso pubblico della strada. Inoltre, il fatto che il Codice abbia operato un espresso richiamo alla sola 'sede stradale' (i.e.: alla superficie e non anche al sottosuolo e al soprasuolo) depone nel senso che l'imposizione di un canone non ricognitorio a fronte dell'uso singolare della risorsa stradale è legittima solo se consegue a una limitazione o modulazione della possibilità del suo tipico utilizzo pubblico; ma non anche a fronte di tipologie e modalità di utilizzo (quali quelle che conseguono alla posa di cavi e tubi interrati) che non ne precludono ordinariamente la generale fruizione.

EDILIZIA

Sez. II, 04.07.2017, n. 1650 (Pres. Brugaletta – Est. Elefante).

Non vi è una piena parificazione giuridica tra decadenza di un vincolo preordinato all'esproprio e annullamento giurisdizionale di quest'ultimo. Risulta erroneo l'assunto per cui vi sarebbe una piena parificazione giuridica (mediante procedimento di analogia legis) tra decadenza di un vincolo preordinato all'esproprio e annullamento di quest'ultimo con pronuncia giurisprudenziale, con conseguente applicazione anche in quest'ultimo caso del regime delle c.d. zone bianche o di quello di cui alle misure di salvaguarda in attesa dell'approvazione del nuovo P.R.G. Assunto che non può essere condiviso, in quanto — salva l'ipotesi di previsione espressa di legge, ovvero di diversa decorrenza degli effetti dell'annullamento (solo pro futuro) da parte dello stesso giudice amministrativo che lo dispone, da motivarsi su ragioni di interesse pubblico — la sentenza di annullamento di un atto amministrativo specifico (come appunto un vincolo) non può che comportare, in via generale, l'effetto di espungere quest'ultimo

dall'ordinamento come se non fosse stato mai adottato (*tamquam non esset*) e far rispendere l'assetto generale originario. Il che viceversa non si verificherebbe, per assurdo, nell'ipotesi in cui dall'annullamento giurisdizionale dell'atto specifico si facesse discendere l'applicazione di un regime (zona bianca o misure di salvaguardia) che avrebbe l'effetto di sterilizzare — dal punto di vista strettamente processuale — l'utilità della decisione richiesta dal ricorrente. Si vuole cioè affermare che l'annullamento di un vincolo, in quanto atto pianificatorio avente natura puntuale, comporta, in prima battuta, la reviviscenza degli effetti dell'atto generale a monte.

Sez. I, 28.07.2017 n. 1954 (Pres. Vinciguerra – Est. Monica).

È illegittimo il provvedimento di adozione di variante al P.R.G. comunale relativo a comune compreso in zona sismica senza la preventiva acquisizione del parere del genio civile, anche se la variante opera solo in senso riduttivo, imponendo nuovi e maggiori limiti e divieti all'utilizzazione edificatoria dei suoli. Infatti il parere di cui trattasi è legittimamente previsto come obbligatorio per tutti indistintamente gli strumenti di pianificazione urbanistica, generale ed attuativa, e relative varianti, dei comuni interessati dalla legislazione antisismica, senza alcuna distinzione in ordine al loro contenuto e alla loro incidenza sui parametri edificatori pregressi.

Sez. II, 19.05.2017, n. 1109 (Pres. Brugaletta – Est. Elefante).

Necessitano del parere ex art. 13 l. 2 febbraio 1974 n. 64 le varianti che comportano modificazioni su elementi rilevanti ai fini della compatibilità sismica.

Il parere previsto dall'art. 13 l. 2 febbraio 1974 n. 64 è richiesto ai fini della verifica della compatibilità delle previsioni degli strumenti urbanistici generali e particolareggiati, e loro varianti, con le condizioni geomorfologiche del territorio: pertanto, non ogni tipo di variante degli strumenti urbanistici necessita del parere, ma solo quelle varianti che comportano modificazioni su elementi rilevanti ai fini della compatibilità sismica e, cioè sugli elementi indicati all'art. 4 legge n. 64 del 1974.

Sez. II, 04.05.2017, n. 954 (Pres. Brugaletta – Est. Elefante).

La motivazione dell'ordinanza di demolizione non può dirsi « piena » mercé il mero richiamo alla abusività del bene (come invece nelle ipotesi « ordinarie ») allorquando sia intercorso un notevole lasso temporale dalla commissione dell'abuso, sussista la buona fede del soggetto destinatario

dell'ordinanza di demolizione diverso dal responsabile dell'abuso e sia altresì assente l'intento di eludere la comminatoria del provvedimento sanzionatorio per mezzo del trasferimento del bene. In tali specifiche ipotesi, infatti, la motivazione dell'ordinanza di demolizione deve dare conto non solo della abusività del bene ma altresì del pubblico interesse, evidentemente diverso da quello al ripristino della legalità, idoneo a giustificare il sacrificio del contrapposto interesse privato.

Sez. II, 04.05.2017, n. 955 (Pres. Brugaletta – Est. Elefante).

L'aerofotogrammetria non è elemento sempre decisivo per la decisione delle controversie riguardanti la data di costruzione degli immobili, ai fini della sanatoria degli abusi edilizi, ma certamente la stessa va inserita nel contesto di riferimento e considerata unitamente a tutte le risultanze probatorie, anche fornite dalla parte; peraltro non è possibile attribuire a tale strumento una valenza maggiore di quanto essa possa oggettivamente averne, proprio in ragione del fatto che, come strumento in sé, può non essere del tutto preciso, anzi, può anche essere del tutto inutilizzabile; pertanto le risultanze fattuali vanno calate in un preciso contesto di riferimento, tenuto conto che l'aerofotogrammetria è pur sempre una fotografia che riporta un dato oggettivo (quello colto dall'immagine), che va poi interpretato, dai tecnici come dai giudici, in ragione degli strumenti utilizzati, del contesto di riferimento, nonché di tutte le altre risultanze probatorie in possesso dell'Amministrazione.

Sez. II, 16.02.2017, n. 324 (Pres. Brugaletta – Est. Elefante).

È legittima l'ordinanza di demolizione emessa dall'Amministrazione comunale anche in pendenza di sequestro penale sul manufatto abusivo, poiché tale evenienza non esclude di per sé la possibilità di procedere alla demolizione delle opere abusive, ben potendo il privato chiedere all'autorità giudiziaria il dissequestro, secondo la procedura prevista dall'art. 85 disp. att. c.p.p., allo scopo di provvedere direttamente alla loro eliminazione. Infatti, ai sensi dell'art. 85 disp. att. c.p.p., il proprietario di un bene in sequestro può chiederne la riconsegna all'A.G. competente, la quale se del caso potrà accogliere la richiesta, dettando le necessarie prescrizioni e garanzie; di conseguenza il sequestro penale non è inquadabile tra gli impedimenti assoluti all'esecuzione dell'ingiunzione di demolizione e perciò non determina la sospensione del termine di novanta giorni per l'esecuzione della stessa, il cui infruttuoso decorso comporta l'acquisizione gratuita del bene al patrimonio del Comune, in base all'art. 31 del D.P.R. n. 380 del 6 giugno 2001.

Sez. II, 27.01.2017, n. 189 (Pres. Brugaletta – Est. Burzichelli).

Allorché il privato rinunci o non utilizzi il permesso di costruire, ovvero quando sia intervenuta la decadenza del titolo edilizio, sorge in capo alla p.a., anche ai sensi dell'art. 2033 o, comunque, dell'art. 2041 c.c., l'obbligo di restituzione delle somme corrisposte a titolo di contributo per oneri di urbanizzazione e costo di costruzione e, conseguentemente, il diritto del privato a pretenderne la restituzione. Il contributo concessorio, infatti, è strettamente connesso all'attività di trasformazione del territorio e, quindi, ove tale circostanza non si verifichi, il relativo pagamento risulta privo della causa dell'originaria obbligazione di dare, cosicché l'importo versato va restituito, con la precisazione che il diritto alla restituzione sorge non solamente nel caso in cui la mancata realizzazione delle opere sia totale, ma anche ove il permesso di costruire sia stato utilizzato solo parzialmente, tenuto conto che sia la quota degli oneri di urbanizzazione, che la quota relativa al costo di costruzione sono correlati, sia pur sotto profili differenti, all'oggetto della costruzione, di talché l'avvalimento solo parziale delle facoltà edificatorie comporta il sorgere, in capo al titolare, del diritto alla rideterminazione del contributo ed alla restituzione della quota di esso che è stata calcolata con riferimento alla porzione non realizzata.

Sez. II, 13.01.2017, n. 75 (Pres. Brugaletta – Est. Burzichelli).

Dal contributo per gli oneri di urbanizzazione deve essere scomputato l'importo imputabile al carico urbanistico generato dall'edificio preesistente. Invero, in linea generale, deve evidenziarsi che, mentre la quota del contributo di costruzione commisurata al costo di costruzione risulta ontologicamente connessa alla tipologia e all'entità (superficie e volumetria) dell'intervento edilizio e assolve alla funzione di permettere all'Amministrazione comunale il recupero delle spese sostenute dalla collettività di riferimento per la trasformazione del territorio consentita al privato istante (ossia, a compensare la c.d. compartecipazione comunale all'incremento di valore della proprietà immobiliare del costruttore, a seguito della nuova edificazione), la quota del contributo di costruzione commisurata agli oneri di urbanizzazione assolve alla prioritaria funzione di compensare la collettività per il nuovo ulteriore carico urbanistico che si riversa sulla zona, con la precisazione che per aumento del carico urbanistico deve intendersi tanto la necessità di dotare l'area di nuove opere di urbanizzazione, quanto l'esigenza di utilizzare più intensamente quelle già esistenti. È, pertanto, pienamente condivisibile il principio, ripetutamente affermato dalla giurisprudenza amministrativa, secondo cui,

qualora il progetto riguardi la ristrutturazione di un edificio esistente, il suo impatto è destinato ad incidere su una zona già urbanizzata, per cui la sua incidenza sarà data dalla consistenza del nuovo intervento, detratto l'impatto di quanto già esistente, con conseguente sussistenza del correlativo onere contributivo in ragione del solo incremento del carico urbanistico. Né può attribuirsi rilievo al fatto che le unità immobiliari da demolire risultassero sostanzialmente inagibili, posto che il carico urbanistico di un edificio non può farsi dipendere da circostanze eventuali e contingenti legate al suo successivo degrado.

ELEZIONI

Sez. I, 12.10.2017 n. 2393 (Pres. Est. Trebastoni).

La disciplina di cui all'art. 47, comma 2, cpa è incompatibile con le eccezionali esigenze di celerità e certezza dei tempi del giudizio avverso gli atti di esclusione dal procedimento preparatorio per le elezioni comunali, provinciali e regionali.

Non è applicabile la disciplina contenuta al comma 9 dell'art. 16 bis della L.R. n. 29/1951, ai sensi della quale l'ufficio centrale circoscrizionale torna a riunirsi "per ammettere nuovi documenti e per udire eventualmente i delegati delle liste e deliberare seduta stante", al di fuori delle ipotesi in cui l'ufficio centrale circoscrizionale abbia rilevato irregolarità meramente formali.

Sez. I, 16.10.2017 n. 2404 (Pres. Est. Trebastoni).

L'art. 16-bis della L.R. n. 29/1951, nel prevedere che l'Ufficio centrale circoscrizionale effettua la verifica delle liste da ammettere "entro le quarantotto ore successive alla scadenza del termine stabilito per la presentazione delle liste dei candidati", non implica un potere di "controllo" nel senso in cui questo tipo di potere viene inteso nel diritto amministrativo, trattandosi di ordinario procedimento amministrativo, per il quale la legge prevede, a fini sollecitatori, delle scansioni temporali, che non possono essere considerate – sia per la stessa finalità che per l'assenza di una espressa previsione normativa – aventi carattere perentorio

L'art. 7 della L.R. 29/1951, ai sensi del quale "Sono eleggibili a deputati regionali gli elettori che abbiano compiuto il ventunesimo anno di età entro il giorno dell'elezione", non consente la candidabilità di un soggetto ineleggibile, perché di età inferiore, ciò che determinerebbe una possibilità di inquinamento in senso lato del voto e della competizione elettorale in

genere, legato alla sottrazione di voti a favore di un soggetto che non potrà poi svolgere la propria funzione.

Sez. IV, 17.10.2017, n. 2417 (Pres. Brugaletta – Est. Elefante).

In materia di ricorsi proposti avverso le operazioni elettorali, la Sezione ha rilevato come l'art. 37, co. 2, del D. Lgs. P. Reg. Siciliana n. 3/1960 preveda che, all'esito dello scrutinio, *“Nel verbale deve farsi menzione di tutti i reclami avanzati, anche verbalmente, dei voti contestati, siano stati o non attribuiti, e delle decisioni adottate dal presidente.”*. Pertanto, è stato dichiarato inammissibile il ricorso nel quale le asserite irregolari manifestazioni di voto non emergano dal citato verbale, né siano state attestate attraverso dichiarazioni sostitutive di atto notorio rilasciate dai rappresentanti di lista presenti alle operazioni elettorali.

Sez. IV, 06.10.2017, n. 2318 (Pres. Burzichelli - Est. Cumin).

Il procedimento di cui all'art. 129 c.p.a., in base al primo comma di quella stessa norma, riguarda esclusivamente *“i provvedimenti immediatamente lesivi del diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale preparatorio per le elezioni comunali, provinciali e regionali e per il rinnovo dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia (che) sono impugnabili innanzi al tribunale amministrativo regionale competente nel termine di tre giorni dalla pubblicazione, anche mediante affissione, ovvero dalla comunicazione, se prevista, degli atti impugnati”*.

L'ammissione di una lista elettorale diversa dalla propria non lede in alcun modo il *“diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale preparatorio per le elezioni comunali”*; e rientra piuttosto nel novero di quegli atti cui si riferisce il secondo comma della medesima norma, stabilendo che *“gli atti diversi da quelli di cui al comma 1 sono impugnati alla conclusione del procedimento unitamente all'atto di proclamazione degli eletti”*.

La sottoscrizione delle liste elettorali extra limina da parte di uno fra i soggetti autorizzati dall'art. 14 della L. R. n. 1 n. 53/1990 non determina la inefficacia della sottoscrizione medesima a norma dell'art. 2701 c.c., ma una loro (mera) irregolarità ad effetti non invalidanti a norma del combinato disposto degli artt. 28 e 30 D.P.R. n. 570/1960, 8 e 14 D.P.R. n. 223/1967, 20 L. n. 15/1968 e 21 *octies*, secondo comma, L. n. 241/1990.

Sez. III, 22.08.2017 n. 2059 (Pres. Savasta – Est. Boscarino).

1. Quanto al termine di trenta giorni per il deposito del ricorso dal tempo dell'ultima notificazione (quest'ultimo da intendersi decorrente dal momento in cui la notificazione stessa si realizza per il destinatario) è necessario e sufficiente, ai fini della corretta instaurazione del rapporto trilatero che costituisce l'essenza stessa del rapporto processuale, che il ricorrente depositi l'originale del ricorso, unitamente alla prova dell'avvenuta consegna dell'atto stesso all'ufficiale giudiziario per la notifica, mentre la prova del perfezionamento del procedimento di notifica nei confronti del destinatario (utile alla verifica non solo della produzione degli effetti che alla notificazione sono ricollegati alla luce del principio della distinzione fra i due momenti di perfezionamento delle notificazioni, ma anche del rispetto del termine per il deposito prescritto dalla norma) può poi esser data, in applicazione dell'art. 372 c.p.c., in un momento successivo, fino all'udienza di discussione”.

2. E' ricompresa nella giurisdizione del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 133 comma 1 lett. a) n. 2, c.p.a., la controversia avente ad oggetto l'interpretazione e l'esecuzione dello statuto di un Consorzio intercomunale e delle conseguenti delibere assembleari atteso che le forme associative tra Comuni, di cui all'art. 31, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, non sono che una *species* del *genus* costituito dagli accordi tra Pubbliche amministrazioni.

3. Costituisce ormai *jus receptum* che al principio di pari opportunità debba essere riconosciuta immediata efficacia applicativa, anche quale parametro di legittimità di attività amministrative discrezionali con onere delle amministrazioni di assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna e comunque con divieto di discriminazione tra i sessi. Il principio è immediatamente operativo anche in assenza degli 'appositi provvedimenti' per l'applicazione del principio come anche accade nelle norme internazionali implicate in detto principio che non impongono nessun vincolo positivo, trattandosi di disposizioni non direttamente invocabili quali parametri di legittimità degli atti amministrativi nazionali se non nel significato di vietare ogni condotta discriminatoria.

Sez. IV, 10.04.2017, n. 759 (Pres. Pennetti – Est. Savasta).

La sottoscrizione della procura, rilasciata con facoltà di rappresentare e difendere 'in ogni stato e grado del procedimento' anche di mediazione, implica la ratifica della diffida ad adempiere e dell'istanza di accesso, atti negoziali propedeutici alla difesa, compiuti in nome e per conto della parte dal difensore, a nulla rilevando che il procedimento di mediazione non sia

attivabile o attivato, ma essendo quell'attività extragiudiziale compiuta nel chiaro intento di tutelare gli interessi dell'assistito.

Sez. III, 08.02.2017, n. 283 (Pres. Boscarino – Est. Leggio)

Il procedimento di accreditamento sulla piattaforma di certificazione dei crediti e di prestazione della garanzia dello Stato è analiticamente e integralmente regolato dalla legge mentre all'Amministrazione non compete alcuna discrezionalità né amministrativa, né tecnica, bensì soltanto di verificare la sussistenza dei requisiti prescritti per la certificazione, cui consegue l'obbligo di garanzia in caso di cessione, secondo l'articolato meccanismo previsto dalle disposizioni testé richiamate. Pertanto, la posizione degli enti che si accreditano sulla piattaforma e quella dei creditori che intendono avvalersi della certificazione ai fini della cessione dei crediti hanno natura e consistenza di diritto soggettivo. Non sussistono, inoltre, i presupposti della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di servizi pubblici, atteso che sopravvive in materia la giurisdizione del giudice ordinario, quando si tratti - come nel caso di specie - di provvedimenti a contenuto vincolato *ex lege*, la cui emissione sia obbligatoria per l'autorità amministrativa, di tal che non sia ravvisabile l'esercizio di alcun potere autoritativo, né sussistano spazi di scelta discrezionale.

Sez. II, 29.05.2017, n. 1187 (Pres. Brugaletta – Est. Barone).

L'impugnabilità della decisione del ricorso straordinario è circoscritta ai soli vizi di forma e del procedimento e non è consentita la (ri)valutazione di censure che comportino un qualsiasi riesame del giudizio formulato dal Consiglio di Stato in sede consultiva; infatti, se fosse ammissibile il controllo di legittimità del decreto presidenziale che decide il ricorso straordinario, il giudice amministrativo verrebbe nuovamente investito della cognizione dei vizi dell'atto lesivo, in aperta violazione del principio di alternatività tra ricorso straordinario e ricorso giurisdizionale e della norma contenuta nell'art. 10, D.P.R. n. 1199/1971, in base al quale la parte che non abbia esercitato l'opzione per la sede giurisdizionale propriamente detta può impugnare la decisione solo per vizi di forma e di procedura suoi propri. Tale limitazione è opponibile solo alle parti che abbiano scelto, o accettato, che la controversia fosse decisa nella sede straordinaria: ossia al ricorrente da un lato, e dall'altro lato alle controparti che, avendo avuto la possibilità di chiedere la trasposizione alla sede giurisdizionale, non se ne siano avvalse; quindi, il controinteressato non ritualmente evocato può impugnare la decisione senza quelle limitazioni e preclusioni che sono

opponibili al controinteressato evocato, e, in genere, a tutte le parti che abbiano accettato la procedura in sede straordinaria.

Sez. II, 04/07/2017, n. 1635 (Pres. Brugaletta – Est. Barone).

La domanda risarcitoria correlata all'illegittima occupazione e alla complessiva illegittimità della procedura espropriativa della quale però non è impugnato alcun provvedimento — è soggetta al cd. «rito ordinario» atteso che, come può desumersi dal tenore letterale dell'art. 119, comma 1, lett. f), c.p.a., il dimezzamento dei termini processuali si applica ai soli giudizi impugnatori aventi ad oggetto i provvedimenti relativi alle procedure di occupazione e di espropriazione, non anche alle controversie relative alle domande risarcitorie proposte in relazione a tali procedure, atteso che le disposizioni processuali acceleratorie — nella misura in cui derogano incisivamente all'ordinario regime processuale — risultano di stretta interpretazione e non possono essere applicate estensivamente al di fuori delle ipotesi individuate dal legislatore.

Sez. II, 11/05/2017, n. 1036 (Pres. Est. Brugaletta).

Va dichiarato perento, a termini dell'art. 81 c.p.a., il ricorso che sia stato cancellato dal ruolo e per il quale non sia stata presentata nuova istanza di fissazione di udienza ai fini della prosecuzione del giudizio per oltre un anno dall'intervenuta cancellazione: invero, il principio secondo il quale i ricorsi si intendono abbandonati se nel corso di un anno non si sia compiuto alcun atto della procedura è applicabile tutte le volte in cui, esauritisi gli effetti della domanda di fissazione (per rinvio dell'udienza a data da destinarsi o per cancellazione della causa dal ruolo), l'onere di impulso processuale torni alle parti, le quali, per evitare la perenzione, devono attivarsi mediante nuovi atti di procedura.

Sez. II, 20/04/2017, n. 818 (Pres. Brugaletta – Est. Barone).

Come può desumersi dal tenore letterale dell'art. 119, comma 1, lett. f), c.p.a., il dimezzamento dei termini processuali si applica ai soli giudizi impugnatori aventi ad oggetto i provvedimenti relativi alle procedure di occupazione e di espropriazione, non anche alle controversie relative alle domande risarcitorie proposte in relazione a tali procedure, atteso che le disposizioni processuali acceleratorie — nella misura in cui derogano incisivamente all'ordinario regime processuale — risultano di stretta interpretazione e non possono essere applicate estensivamente al di fuori delle ipotesi individuate dal legislatore.

Sez. II, 13.02.2017, n. 307 (Pres. Brugaletta – Est. Burzichelli).

Nel giudizio amministrativo i motivi di gravame, pur se non rubricati in modo puntuale, né espressi con formulazione giuridica assolutamente rigorosa, devono essere, però, esposti con specificità sufficiente a fornire almeno un principio di prova utile alla identificazione delle tesi sostenute a supporto della domanda finale.

Sez. II, 05.06.2017, n. 1293 (Pres. Brugaletta – Est. Elefante).

È illegittima per ultrapetizione ex art. 112 c.p.a. la sentenza che ha emesso una condanna risarcitoria per responsabilità precontrattuale ex art. 1337 c.c., malgrado il ricorrente avesse domandato il ristoro dei danni conseguenti alla mancata aggiudicazione della gara a proprio favore ex art. 2043 c.c..

Sez. II, 11.04.2017, n. 785 (Pres. Brugaletta – Est. Barone).

Se da un lato la tutela nei confronti dei dipendenti pubblici per gli atti lesivi di diritti soggettivi e di interessi legittimi è riconosciuta dall'art. 28 della Costituzione, dall'altro lato, nel caso in cui l'azione risarcitoria sia esperita avverso il funzionario in proprio, e, comunque nei confronti di un soggetto privato, distinto dall'amministrazione, con la quale, al più può risultare solidalmente obbligato, la questione di giurisdizione va risolta esclusivamente sulla base dell'art. 103 Cost., che non consente di ritenere che il giudice amministrativo possa conoscere di controversie di cui non sia parte una pubblica amministrazione, o soggetti ad essa equiparati; la domanda giudiziale volta ad ottenere il risarcimento dei danni derivanti dall'eventuale comportamento arbitrario ed illegittimo dei funzionari comunali è, quindi, pacificamente devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario, non sussistendo alcun presupposto per l'attribuzione della stessa alla giurisdizione del giudice amministrativo.

Sez. II, 27.01.2017, n. 184 (Pres. Brugaletta – Est. Burzichelli).

Spettano al giudice ordinario le controversie relative al canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, dopo che la Corte Costituzionale, con sentenza n. 64 del 2008, ha dichiarato l'incostituzionalità, per contrasto con gli artt. 103 Cost. e VI disp. att., dell'art. 2, comma 2, del decreto legislativo n. 546/1992, come modificato dall'art. 3-bis, comma 1, lett. b), del decreto legge n. 203/2005, convertito in legge n. 248/2008, che aveva

attribuito alle Commissioni Tributarie la cognizione sulle controversie del canone in questione.

Sez. III, 16.01.2017, n. 83 (Pres. Est. Boscarino).

E' devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ogni controversia relativa ai servizi aeroportuali intesi in senso ampio, ovvero a tutti quei servizi che, nel loro insieme, concorrono a costituire un aeroporto efficiente e idoneo all'uso da parte dei cittadini, così come lo percepisce il senso comune. Tale principio incontra le sole esclusioni di cui alla sentenza della Cassazione civile, Sez. Un., 18 aprile 2016, n. 7663 (subconcessione di spazi aeroportuali per lo svolgimento di attività di natura privatistica, non soggetta alle regole dell'evidenza pubblica). 2. Il gestore delle infrastrutture aeroportuali è affidatario del corrispondente pubblico servizio ed è qualificabile come organismo di diritto pubblico, svolgendo un complesso di attività finalizzate a soddisfare interessi generali, sicché trova applicazione la fattispecie di giurisdizione esclusiva del g.a. ex art. 133, comma 1, lett. b) e c), del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104.

Sez. III, 13.10.2017, n. 2401 (Pres. Savasta – Est. Boscarino).

E' irrilevante che il sito dell'Amministrazione intimata rechi l'indicazione del recapito PEC non valido ai fini delle notificazioni e utilizzato in concreto del ricorrente ai fini della notificazione del gravame, poiché tale circostanza è inidonea ad integrare l'errore scusabile, in quanto le amministrazioni pubbliche, in adempimento alle norme del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, sono tenute a pubblicare nella pagina iniziale del loro sito un indirizzo di posta elettronica certificata a cui il cittadino possa rivolgersi per qualsiasi richiesta, ma la normativa in proposito nulla prevede in relazione alla notificazione dei ricorsi giurisdizionali. L'art. 37 cod. proc. amm. riconnette l'errore scusabile alla 'presenza di oggettive ragioni di incertezza su questioni di diritto o di gravi impedimenti di fatto' e l'errore scusabile è un istituto di carattere eccezionale, che introduce una deroga al principio cardine della perentorietà dei termini di impugnativa, sicché tale disposizione è certamente di stretta interpretazione. Per altro, incombe sul ricorrente l'onere di verificare se l'eventuale recapito indicato dall'Amministrazione sul proprio sito sia utile non solo per l'accettazione della corrispondenza proveniente dall'utenza, ma anche ai fini della notificazione dei ricorsi in vigenza del c.d. processo amministrativo telematico. Né tale attività si appalesa di speciale difficoltà, risolvendosi la stessa nella consultazione dei registri all'uopo individuati dalle disposizioni

di riferimento. Al recapito PEC presso il REGINDE si riconnettono, d'altronde, peculiari effetti legali (tra i quali la ricezione delle notificazioni degli atti giudiziari) ai quali corrispondono dunque altrettanti oneri in capo all'Amministrazione, in termini sia di frequenza di consultazione della casella di posta elettronica certificata che di predisposizione di mezzi e personale idonei, oneri non collegabili ad altri recapiti PEC, proprio perché non utilizzabili a fini di ricezione di notificazioni.

Sez. III, 13.12.2017, n. 2870 (Pres. Savasta – Est. Leggio).

Ai fini della notifica telematica di un atto processuale ad una amministrazione pubblica non può utilizzarsi qualunque indirizzo PEC, ma solo quello inserito nell'apposito registro tenuto dal Ministero della Giustizia, al quale gli enti avrebbero dovuto comunicare il proprio indirizzo entro il 30 novembre 2014, atteso che il registro IPA previsto dall'art. 16, comma 8, della L. n. 2/2009, dapprima equiparato agli elenchi pubblici dai quali poter acquisire gli indirizzi PEC validi per le notifiche telematiche ex art. 16 ter D.L. n. 179/2012, non è stato più richiamato dalla norma citata dopo la novella di cui all'art. 45 bis, comma 2, lettera a), numero 1), del decreto legge n. 90/2014, che continua a richiamare l'art. 16 della legge n. 2/2009, ma limitatamente al comma 6, che riguarda il registro delle imprese.

IMMIGRAZIONE

Sez. IV, 28.6.2017 n. 1589 (Pres. Pennetti – Est. Cumin).

In tema di emersione del rapporto di lavoro irregolare degli stranieri, ai sensi del d.lgs. 109/2012, è stato ritenuto legittimo il provvedimento dello Sportello unico per l'immigrazione istituito presso la Prefettura che abbia respinto l'istanza di emersione rilevando la sussistenza a carico dello straniero di una segnalazione al Sistema Informativo Schengen inserita da un Paese straniero, poiché tale iscrizione costituisce causa ostativa dell'accoglimento della domanda come previsto dall'articolo 5, co. 13, lett. b), del d. lgs. 109/2012.

Sez. IV, 24.07.2017, n. 1892 (Pres. Pennetti – Est. Bruno)

In tema di permesso di soggiorno per lavoro subordinato – e segnatamente, di valutazione del requisito reddituale necessario – la Sezione, richiamando consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato, ha ribadito che la regola per cui l'Amministrazione deve tenere conto di situazioni sopravvenute vale

solo con riguardo a fatti e circostanze intervenuti o accertati fino al momento di adozione del provvedimento impugnato, mentre, ove gli elementi siano sopravvenuti rispetto al provvedimento stesso (o non siano stati comunque introdotti opportunamente in corso di procedimento), tali circostanze non sono in grado di minarne la legittimità. Questo, peraltro, non esclude che l'interessato possa sottoporre all'Amministrazione una nuova istanza di rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 5 comma 5, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, che dia rilievo ai sopraggiunti nuovi elementi, ove intervenuti nelle more o non adeguatamente in precedenza evidenziati, senza che competa al giudice amministrativo formulare una valutazione di spettanza o meno dell'eventuale nuovo provvedimento alla luce di elementi comunque a suo tempo rimasti (pur legittimamente) estranei all'azione amministrativa, a ciò ostando con tutta evidenza il chiaro disposto dell'art. 34 comma 2 primo periodo, c.p.a..

INTERDITTIVE

Sez. I, 03.07.2017 n. 1623 (Pres. Vinciguerra – Est. Trebastoni).

Il Prefetto, nell'espletamento delle proprie funzioni di contrasto alla criminalità organizzata connesse all'attività di rilascio dell'informazione antimafia, assolve una funzione cautelare e preventiva, escludendo l'imprenditore dai pubblici appalti qualora siano stati acquisiti elementi sulla possibile contiguità e/o appartenenza dell'imprenditore stesso ad ambienti legali alla criminalità organizzata.

Un imprenditore che aspiri ad avere commesse da pubbliche Amministrazioni non può permettersi di avere frequentazioni con soggetti contigui ad ambienti mafiosi, assumendosi, altrimenti, il rischio di poter essere a quelli accomunato.

L'informativa prefettizia, per la sua natura cautelare e preventiva, non richiede la prova di un fatto, ma solo la presenza di una serie di indizi, in base ai quali non sia illogico o inattendibile ritenere la sussistenza di infiltrazioni o collegamenti con organizzazioni mafiose o di un condizionamento da parte di queste, per cui gli elementi raccolti non vanno riguardati in modo atomistico bensì nel loro insieme, unitariamente esplicitandosi in una valutazione nella quale ogni elemento acquista valenza nella sua connessione con gli altri, non con finalità di accertamento di responsabilità, ma di massima anticipazione dell'azione di prevenzione, rispetto alla quale risultano rilevanti anche fatti e vicende solo sintomatiche o indiziarie, al di là delle individuazioni delle responsabilità penali; di conseguenza la valutazione relativa al pericolo d'infiltrazione mafiosa si

configura quale tutela avanzata nei riguardi di tale criminalità organizzata, tanto da operare anche quando non si sono ancora concretizzati elementi certi di collusione o di cointeressenza, proprio per la funzione di deterrenza anticipata, ma inevitabile, che questo tipo di valutazione viene a svolgere nell'ambito ordinamentale (Cons. St., sez. III, 07/05/2015 n. 2284).

Sez. I, 12.10.2017, n. 2396 (Pres. Trebastoni – Est. Monica).

In virtù di quanto disposto dall'art. 91, comma 5, del d.lg. n. 159/2011 – secondo cui “Il prefetto, anche sulla documentata richiesta dell'interessato, aggiorna l'esito dell'informazione al venir meno delle circostanze rilevanti ai fini dell'accertamento dei tentativi di infiltrazione mafiosa “ – a fronte di una circostanziata richiesta di aggiornamento da parte del soggetto interessato, il prefetto non può legittimamente sottrarsi all'obbligo di riesaminare il quadro indiziario esistente alla luce dei nuovi dati segnalatigli e di ripronunciarsi, quindi, in via espressa su di esso, ferma restando, naturalmente, la piena discrezionalità del suo potere valutativo in merito al perdurare del rischio di infiltrazione mafiosa.

ORDINANZE CONTIGIBILI E URGENTI

Sez. I, 18.07.2017, n. 1817 – (Pres. Vinciguerra – Est. Mulieri)

Presupposto per l'adozione dell'ordinanza contingibile e urgente, ai sensi dell'art. 50 T.U. 18 agosto 2000 n. 267, è la sussistenza e l'attualità del pericolo, cioè del rischio concreto di un danno grave e imminente per l'incolumità pubblica, l'ordine pubblico e l'igiene, a nulla rilevando che la situazione di pericolo sia nota da tempo. La considerazione della necessità di tutelare il bene della salute e della pubblica incolumità, tuttavia, deve orientare le scelte discrezionali della Pubblica Amministrazione nel rispetto degli altri canoni fondamentali che governano l'azione amministrativa, tra i quali il principio di legalità e quello di proporzionalità, dovendo detta tutela essere assicurata all'interno dei normali procedimenti normativi e amministrativi e attraverso l'adozione di provvedimenti, tipici e nominati.

Sez. III, 18.01.2017, n. 98 (Pres. Est. Boscarino).

In materia di provvedimenti contingibili e urgenti deve essere arrecato al privato destinatario dell'ordinanza il minor sacrificio possibile e ciò comporta l'obbligo di non imporre, qualora attraverso il ricorso ai poteri *extra ordinem* si provveda all'affidamento di un pubblico servizio,

corrispettivi ancorati a valori risalenti nel tempo e non preceduti dalla previa verifica della loro idoneità a remunerare con carattere di effettività il servizio reso, con la conseguenza che il provvedimento contingibile e urgente non può giustificare anche una sorta di prezzo imposto dall'Amministrazione al privato, dovendo all'obbligo di espletare il servizio essere connessa la corresponsione di un giusto compenso per il destinatario del provvedimento. L'imposizione di una prestazione ad un prezzo non più corrispondente ai prezzi di mercato determinerebbe, infatti, un ingiustificato sacrificio dell'iniziativa economica privata a beneficio della p.a., con violazione dei principi desumibili dall'art. 41 Cost..

OTTEMPERANZA

Sez. III, 11.09.2017, n. 2160 (Pres. Est. Savasta).

Anche dopo l'entrata in vigore del nuovo codice del processo amministrativo, il rapporto di incidenza fra autotutela amministrativa e giudicato del g.a. non deve essere risolto aprioristicamente (con l'affermazione assoluta della prevalenza del secondo sul primo), ma affidato in concreto al riscontro dell'esatta portata del medesimo giudicato e del bene della vita riconosciuto; sicché, ove il giudicato non inibisca l'esercizio dei tratti liberi dell'azione amministrativa (secondo la regola generale sancita adesso dall'art. 34, co. 2, primo periodo, c.p.a.), ovvero ne consenta espressamente la riedizione, è inconfigurabile una situazione di inottemperanza (nella triplice enfatica epifania della mancata esecuzione, violazione o elusione).

-Nell'ambito della giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo, il principio processualciviltistico secondo cui il giudicato copre il dedotto e il deducibile non è pienamente applicabile, dal momento che nel giudizio di impugnazione il giudicato si forma solo in relazione ai vizi dell'atto di cui è stata accertata la sussistenza (o l'insussistenza) sulla base dei motivi di censura articolati dal ricorrente, restando dunque salvi da un lato - qualora il ricorso sia stato respinto - la possibilità di una nuova impugnazione del medesimo atto ovvero di un suo annullamento in autotutela da parte della stessa p.a. per vizi diversi da quelli esclusi dal giudice, e dall'altro - nell'opposta ipotesi di accoglimento del ricorso e annullamento dell'atto impugnato - la potestà della p.a. di rideterminarsi col solo limite di non incorrere nei vizi già accertati in sede giudiziale.

-Con riguardo al nuovo esercizio della potestà amministrativa dopo un *decisum* di annullamento, l'Amministrazione torna a essere pienamente titolare del proprio potere di valutazione discrezionale, ma deve esercitarlo

nel rispetto dei principi di leale cooperazione e di effettività della tutela, non potendo adottare nuove statuizioni palesemente intese a frustrare la pretesa del ricorrente vincitore. Ne discende, secondo l'impostazione preferibile, che l'Amministrazione è tenuta in sede di riedizione del proprio potere a riesaminare in modo completo la *res controversa*, considerando una volta per tutte ogni elemento utile alle proprie valutazioni e non potendo in seguito ritornare in argomento con l'evocazione di profili nuovi e diversi, non messi in discussione dal *decisum* giudiziale.

PROFESSIONI E MESTIERI

Sez. IV. 17.8.2017, n. 2048 (Pres. Pennetti – Est. Cumin).

I gravi motivi previsti dall'art. 1 della L. n. 197/1976 devono consistere, per poter prevalere sul bene/interesse ad una buona organizzazione del servizio di pubblico interesse reso dagli esercenti la professione notarile in un'ottica di adeguato bilanciamento fra gli interessi parimenti sensibili di cui agli artt. 32 e 97 Cost., non in un qualsiasi disagio o difficoltà personale che il notaio autore di una domanda di trasferimento manifesti in un momento successivo, ma esclusivamente nella documentata prova di un sopravvenuto vulnus alla salute psicofisica del soggetto che esercita funzioni notarili ;
la separazione personale, seppur secondo una massima di comune esperienza (non abbisognevole di prova ex art. 115, secondo comma, c.p.c.) costituisca un fatto per solito traumatico nella vita di relazione, non esula dall'ambito di un tollerabile disagio.

PUBBLICO IMPIEGO

Sez. IV, 02.10.2017, n. 2292 (Pres. Burzichelli – Est. Cumin).

In materia di accesso al pubblico impiego, è stato affermato che nelle selezioni volte alla eventuale costituzione di un rapporto di lavoro a tempo determinato con l'Azienda Sanitaria Provinciale trova applicazione la riserva di posti prevista a favore del personale militare in ferma breve o prefissata, ovvero in servizio volontario permanente, dall'art. 1014 del D. Lgs. 66/2010 (*Codice dell'ordinamento militare*). Tale riserva, attraverso un meccanismo di eterointegrazione, opera anche nell'ipotesi in cui il relativo bando non l'abbia in ipotesi prevista.

SILENZIO DELLE AMMINISTRAZIONI

Sez. II, 14.07.2017, n. 1808 (Pres. Brugaletta – Est. Elefante).

L'atto soprassessorio è quell'atto che, rinviando il soddisfacimento dell'interesse pretensivo ad un accadimento futuro ed incerto nel quando, determina un arresto a tempo indeterminato del procedimento amministrativo generando un'immediata lesione della posizione giuridica dell'interessato. Siffatto atto, in quanto soprassiede sull'istanza del privato, non può costituire un provvedimento terminativo del procedimento — che l'Amministrazione ha l'obbligo di emanare in forza dell'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, quale che sia il contenuto — ma un rinvio sine die della conclusione del procedimento in violazione dell'obbligo di concluderlo entro il termine fissato: sicché, stante l'assimilabilità delle due situazioni, la giurisprudenza è unanime nel ritenere ammissibile l'azione contro il silenzio anche in presenza di un tale genere di atto (nella specie, il g.a. ha ritenuto ammissibile il ricorso avverso il silenzio della p.a. in relazione all'istanza volta ad ottenere un permesso di costruire per un fabbricato a fronte della quale la p.a. aveva comunicato che il procedimento non poteva essere avviato in quanto lo strumento attuativo, piano particolareggiato, del P.R.G. era scaduto a seguito di decorrenza del termine decennale di validità).

Sez. II, 14.07.2017, n. 1799 (Pres. Brugaletta – Est. Elefante).

L'inerzia della p.a. è rimuovibile solo attraverso la procedura sul silenzio attivabile da chi vi abbia interesse.

A fronte dell'istanza del privato volta ad ottenere un comportamento materiale da parte dell'Amministrazione, quale quello di eseguire concretamente un ordine demolitorio relativamente ad opere la cui abusività è stata in precedenza acclarata, l'inerzia serbata dall'Amministrazione è da qualificarsi illegittima e rimuovibile attraverso la procedura del silenzio attivabile da chi vi abbia interesse.

Sez. III, 24.10.2017, n. 2480 (Pres. Savasta – Est. Boscarino).

La previsione di cui all'art. 31, comma 2, c.p.a. deve essere posta in relazione al principio che il predetto termine di un anno per la proposizione del ricorso avverso il silenzio della P.A. non costituisce un vero e proprio termine di decadenza ex artt. 2964 e ss. c.c., ma una mera presunzione legale assoluta, riguardante la persistenza dell'interesse ad agire in giudizio per il rilascio del provvedimento richiesto, nonostante il decorso di un ampio lasso di tempo dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento.

Infatti, mentre nelle ipotesi di decadenza, l'inerzia del titolare della situazione giuridica soggettiva è sanzionata dalla legge con la perdita della situazione stessa, nel caso del silenzio rifiuto l'inerzia dell'interessato non gli preclude, per espressa previsione legislativa, riprodotta dall'ultimo periodo dell'art. 31, comma 2, c.p.a., la possibilità di proporre nuovamente l'istanza, ove ne ricorrano i presupposti.

UNIVERSITA'

Sez. I, 09.10.2017, n. 2369 (Pres. Vinciguerra – Est. Mulieri).

In forza dell'art. 29, comma 5 della L. n. 240/2010, coloro che sono diventati ricercatori a tempo determinato con la "Legge Moratti" (art. 1, comma 14 L. n. 230/2005), devono considerarsi inclusi nella platea dei soggetti aventi titolo a partecipare alle procedure pubbliche di selezione di cui all'art. 24, comma 3, lettera b) della L. n. 240/2010 (ricercatori "Gelmini"), anche se non muniti del titolo di dottore di ricerca.

ANNO 2017 - DAL 01/01/2017 AL 31/12/2017

	Sez. 1	Sez. 2	Sez. 3	Sez. 4	Ricezione Ricorsi	ARCHIVIO	Affari Generali	Protocollo Spedizione
PERSONALE AMM. ASSEGNATO	5	4	5	4	2	3	5	2

DEPOSITI	DATI NSIGA				
Ricorsi depositati	525	616	461	694	2296
Atti depositati (esclusi ricorsi)	1255	1109	990	1162	4516
TOTALE	1780	1725	1451	1856	6812

ADUNANZE					
<i>Camere di Consiglio</i>					
	Dati Nsiga				Totale
Giudizi Cutelari	298	151	274	469	1192
Ottemperanza	102	378	157	130	767
Altre Tipologie	64	171	149	155	539
Totale	464	700	580	754	2498
<i>Udienza Pubblica</i>					
	458	277	284	390	1409
Totale Generale	922	977	864	1144	3907

PUBBLICAZIONI					
	Dati Nsiga				Totale
Sentenze	290	395	276	505	1466
Sentenze brevi	67	32	22	130	251
Decreti dec. (sezione)	245	343	153	46	787
Decreti di perenzione	2477	1809	2672	487	7445
Totale	3079	2579	3123	1168	9949
Altri provvedimenti	523	755	604	772	2654
TOTALE GENERALE	3602	3334	3727	1940	12603

ANNO 2017 - DAL 01/01/2017 AL 31/12/2017

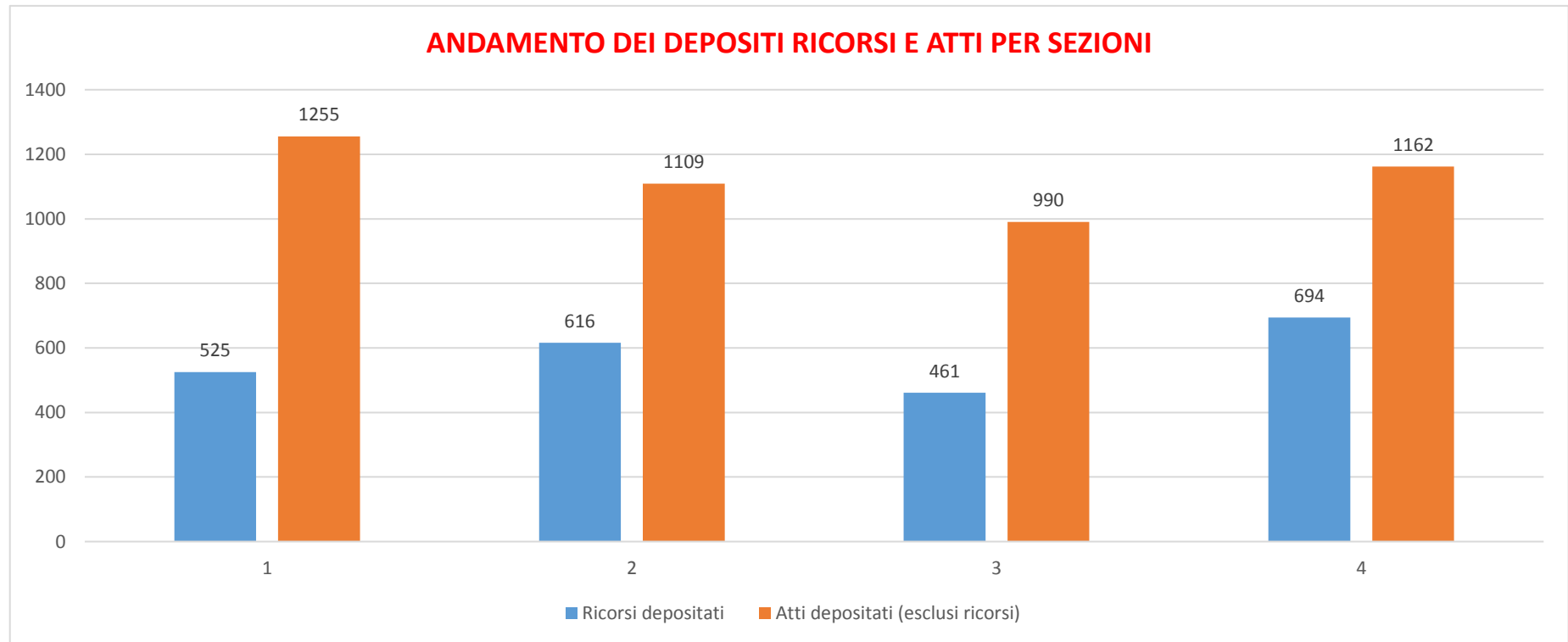
Sez. 1 Sez. 2 Sez. 3 Sez. 4

DEPOSITI	Dati %			
Ricorsi depositati	22,87	26,83	20,08	30,23
Atti depositati (esclusi ricorsi)	27,79	24,56	21,92	25,73
Percentuale Totale	26,13	25,32	21,30	27,25

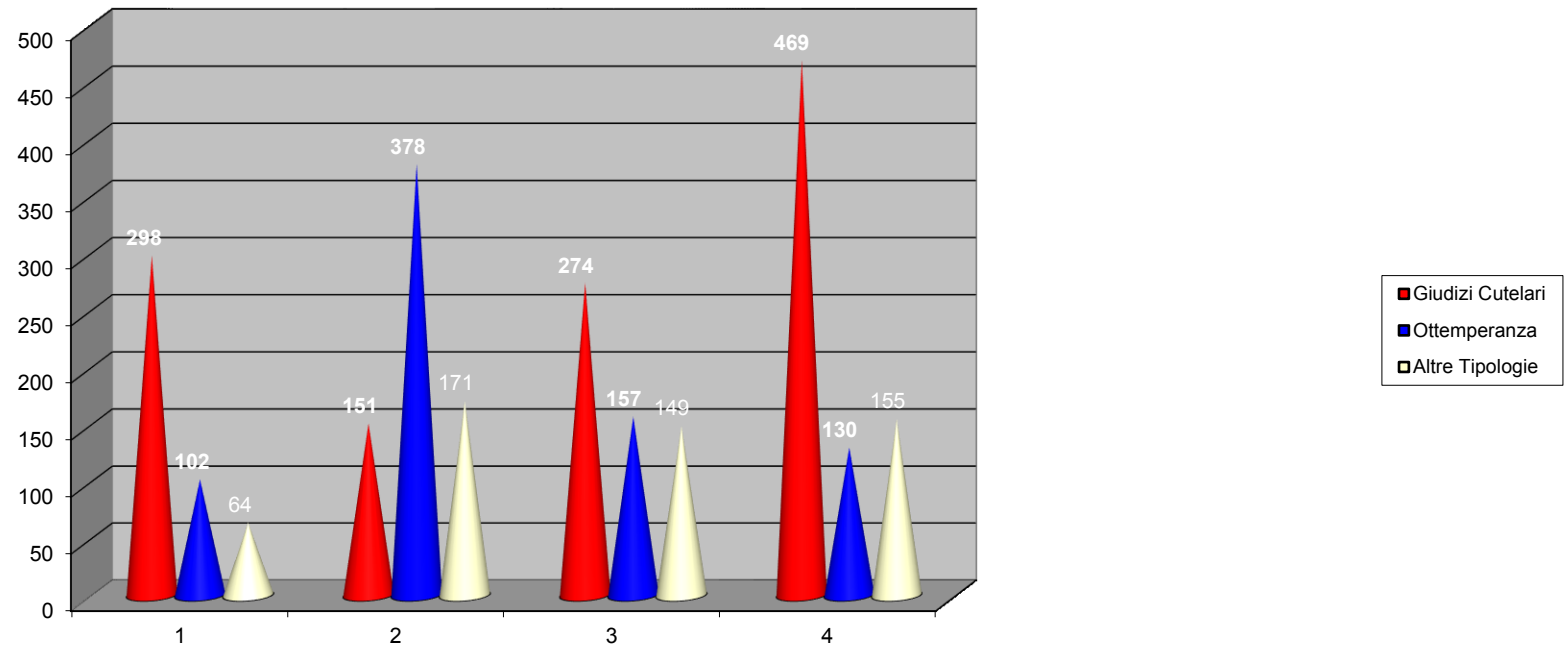
ADUNANZE				
<i>Camere di Consiglio</i>				
	Dati %			
Giudizi Cutelari	25,00	22,99	22,99	39,35
Ottemperanza	13,30	20,47	20,47	16,95
Altre Tipologie	11,87	27,64	27,64	28,76
Percentuale Totale	18,57	28,02	23,22	30,18
<i>Udienza Pubblica</i>				
	32,51	19,66	20,16	27,68
Percentuale Totale Generale	23,60	25,01	22,11	29,28

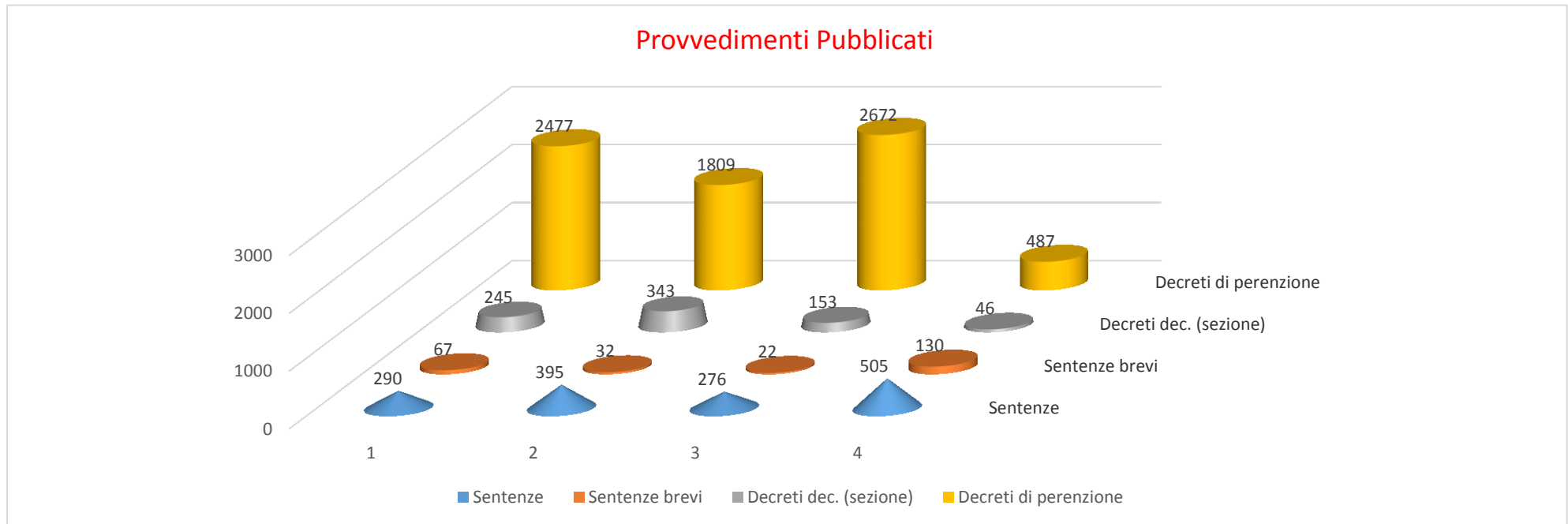
PUBBLICAZIONI				
	Dati %			
Sentenze	19,78	26,94	18,83	34,45
Sentenze Brevi	26,69	12,75	8,76	51,79
Decreti dec. (sezione)	31,13	43,58	19,44	5,84
Decreti di perenzione	33,27	24,30	35,89	6,54
Percentuale Totale	30,95	25,92	31,39	11,74
Altri provvedimenti	19,71	28,45	22,76	29,09
Percentuale Totale Generale	28,58	26,45	29,57	15,39

RICORSI PEDENTI AL 31/12/16	35410
RICORSI PEDENTI AL 31/12/17	27690
DIMINUZIONE PENDENZE	7720



ANDAMENTO DELLE ADUNANZE





ANDAMENTO DEI RICORSI DEPOSITATI 2015-2017

ANNO	APPALTI	ESECUZIONE GIUDICATO	EDILIZIA URBANISTICA	ALTRI
2015	186	809	588	1328
2016	185	590	450	1240
2017	170	512	436	1178

ANDAMENTO DEI RICORSI NEL TRIENNIO 2015-2017

