



# **TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA SICILIA**

***ATTIVITÀ DELLA SEDE DI PALERMO  
NELL'ANNO 2012***

***Relazione del Presidente***  
**Filoreto D'Agostino**

***in occasione dell'inaugurazione  
dell'anno giudiziario 2013***

**1 marzo 2013**  
**PALAZZO BENSO - PALERMO**

Modulare la relazione dell'anno giudiziario presenta, ad ogni scadenza, specifiche difficoltà, soprattutto perché non è sempre agevole comporre in modo organico temi diversi e tutti rilevanti per la vita del Tribunale.

Per mitigare l'intreccio di interconnessioni, ho preferito ordinare l'esposizione per argomenti che in un ideale sommario indico ne:

1. le modifiche al codice del processo amministrativo;
2. i profili della legge n. 190 del 2012 riguardanti i magistrati;
3. l'aumento del contributo unificato disposto dalla legge di stabilità 2013;
4. la produzione della Sede di Palermo nell'anno 2012;
5. pronunce notevoli delle tre sezioni.

## **1.**

Con il decreto legislativo 14 settembre 2012, n. 160 si è chiuso il biennio fissato dalla legge delega per l'emanazione di decreti correttivi al codice del processo amministrativo.

Una logica meno affannosa avrebbe forse richiesto, per l'originaria redazione, una più lunga meditazione così da esentare l'eventuale modifica da una previsione formale. Quest'ultima discende dalla metodologia precipitosa e lassa della funzione legislativa configurata come normale fin dagli inizi degli anni 2000. Si predica così l'inevitabilità e la scusabilità dell'errore nella prima formulazione di un testo.

Ne discendono una pericolosa attenuazione della responsabilità del legislatore (delegato e delegante) e la canonizzazione del tentativo di legge.

Ho, tuttavia, il grato compito di rilevare come il secondo correttivo sia frutto di sicuro approfondimento e di maggiore sensibilità ai temi del processo rispetto alla modestia strutturale e precettiva del primo correttivo (d. lgs. n. 195/2011).

Va peraltro lealmente ammesso che l'ultimo testo non elide tutte le perplessità che affliggevano la prima versione del codice del processo amministrativo.

Mi riferisco, in particolare, al tema della competenza, sulla cui conformazione normativa era rimodulata anche nel precedente decreto n. 195/2011.

Le ulteriori modifiche del più recente correttivo, infatti, non attenuano i riflessi di appesantimento processuale propri della scelta originaria.

Uno dei vanti del nostro contenzioso, prima del codice, era l'estrema agilità conferita da norme forse scarse ma certo attente a condurre a una decisione giurisdizionale rapida e, nei limiti del possibile, giusta.

In questa prospettiva, le questioni sulla competenza erano confinate al livello introduttivo della controversia ed erano azionabili in limiti temporali assai modesti.

Il nobile intento di impedire il c.d. turismo giudiziario (imputabile alla sagacia di alcuni patroni, al torpore reattivo delle controparti e alla notoria

ingenuità, diciamo così, del giudice incompetente adito) ha indotto una forse manichea ricerca del foro di riferimento.

Nonostante gli sforzi, alcuni problemi esegetici sono rimasti sostanzialmente irrisolti.

Alludo, in particolare, all'art. 13 c. 4 bis, secondo il quale, con inversione metodologica rispetto al passato, la cognizione dell'atto presupposto (diverso dal normativo o dal generale) è attratta alla competenza territoriale sul provvedimento da cui deriva l'interesse a ricorrere.

L'applicazione del precetto può rivelarsi perplessa quando, pur senza la presupposizione di atto generale, il coinvolgimento nella vertenza riguardi altro soggetto collocato in diversa area territoriale ed inciso per medesima causale, o quando l'impugnazione dell'atto presupposto venga proposta da altro ricorrente avanti il giudice indicato dagli ordinari criteri di attribuzione della competenza.

Per tacere, poi, della non sempre agevole individuazione (pur in presenza di consolidate tradizioni giurisprudenziali) della qualità di atto presupposto.

Con il citato comma 4 bis, si cerca forse di riversare sui vari tribunali amministrativi, quasi a titolo di refusione, una parte dell'abnorme cumulo di ricorsi delle troppe materie che un legislatore acriticamente accentratore ha conferito al Tar del Lazio (in questo senso sembra porsi l'affermazione, resa con un certo candore, da Adunanza Plenaria n. 4 del 2013, che cito fuori

dall'anno di riferimento di questa relazione proprio per corroborare la verisimiglianza dell'ipotesi).

Va ancora lamentata la mancata previsione, da parte dell'articolo 16, della doverosa estensione della notizia del proposto regolamento di competenza al Tribunale amministrativo presso cui pende la lite. A tacer d'altro, la conoscenza del fatto potrebbe rivelarsi certo utile anche a fini programmatori per il giudice di prime cure.

Perplessità suscita pure l'articolo 34, c. 1 lettera c) ultimo periodo che introduce l'azione di adempimento, cioè di condanna al rilascio di un provvedimento. Si importa così nel nostro ordinamento, la germanica *Verpflichtungsklage*, studiata, a metà degli anni 80, da un cultore del diritto amministrativo. L'autore del saggio ha meritato la cattedra universitaria e con il raggiungimento di questo traguardo si sarebbe dovuta chiedere la vicenda. Ritengo, infatti, che la peculiare azione, pur se non espressamente titolata, è presente nel nostro ordinamento, quanto meno sotto un profilo logico-sistematico, fin dall'introduzione del giudizio di ottemperanza. Per questo, probabilmente, non riesco a emozionarmi per i tentativi, gli studi e la passione con i quali si è dibattuto se l'azione di adempimento fosse o meno inseribile nel nostro codice.

Il conseguimento dell'atto soddisfacente costituisce l'unica ragion d'essere non solo dell'ordinaria azione di esecuzione ma di tutto il rito, che, senza riferirsi a situazioni perfettamente disegnate come i diritti soggettivi

pubblici di jellineckiana memoria sui quali si fonda teoreticamente l'azione di adempimento, ha, da tempi ormai remoti, ammesso l'azione di ottemperanza e il conseguimento, per quel tramite, del bene della vita, assicurandolo con il provvedimento richiesto o comunque equivalente.

L'innovazione è pure in controtendenza con la peculiare pragmaticità che ha contrassegnato le pagine più belle della storia del giudice amministrativo.

L'unica vera novità in proposito è stata l'anticipazione della tutela esecutiva, come prevista nella lettera e) c. 1 dell'articolo 34 c.p.a. e, tramite quella, della formazione del provvedimento satisfattorio ai margini della fase cognitoria.

Sotto questo riguardo, l'azione di adempimento mi pare più una specificazione di metodologia esecutiva che una vera novità del secondo correttivo.

Questo Tribunale, peraltro, ha ampiamente utilizzato quel precetto e, per quel tramite, l'azione di adempimento subito dopo l'entrata in vigore del codice (cioè con quasi due anni di anticipo rispetto al secondo correttivo), nell'ambito della giurisdizione del sociale sia nelle decisioni di merito sia, e questo è un ulteriore motivo di vanto, nei provvedimenti cautelari relativi al sostegno anche educativo per i minori disabili (vedi Tar Palermo, ordinanza n. 1127/2010)

Pur con queste modeste cruces il lavoro della Commissione si caratterizza anche per una più equilibrata valutazione delle metodiche processuali.

Si avverte, infatti, la volontà di ricomporre le regole del rito in un assetto più organico e coerente: in questo senso, segnalo la nuova e migliorata formulazione dell'articolo 15, nonché la più accurata e completa definizione di atto preparatorio impugnabile nei giudizi elettorali ex articolo 129. Nel contesto della disposizione è di assoluto rilievo il riferimento al sito internet della giustizia amministrativa e al conseguente riconoscimento legislativo della profonda trasformazione informatica che ormai è impressa al nostro sistema.

Altro indubbio merito è l'esaltazione, affidata agli articoli 3 e 26, c. 1, del principio di sinteticità al quale tutti noi (magistrati e difensori) dobbiamo adeguarci nel superiore interesse della Giustizia, che si esplica nella semplicità ed essenzialità (tali da assicurare anche la sacralità) della funzione, senza aprire spazi ad una fiera di vanità per il supposto sapere e ad altrettanto vacue aspirazioni primaziali.

Con il secondo correttivo si sono infine risolte alcune problematiche non contemplate dal primo, nonostante il coro unanime degli operatori di primo grado invocasse una modifica. Alludo, in particolare, all'eliminazione dall'art. 76, c. 4 del rinvio all'articolo 114 c. 4 delle disposizioni di attuazione al codice del processo civile, che imponeva al magistrato anziano

la partecipazione obbligatoria a tutti i ricorsi del ruolo d'udienza, sovraccaricandolo oltre misura nello studio di tutte le vertenze del collegio (compito giustamente riservato al presidente, sul quale, di norma, non gravano compiti di relatore ed estensore).

Il codice non ha raccolto però le indicazioni di una più coerente distribuzione delle competenze tra il T.a.r. Lazio e tutti gli altri.

É difficile spiegare l'affannoso conferimento di sempre nuove materie al Tribunale centrale non solo con le istanze per dir così federaliste, ma anche con il quadro di completamento del quadro democratico nel quale avevo idealmente ricondotto, nella relazione del precedente anno, l'istituzione del Giudice amministrativo di primo grado.

Se l'istanza perseguita era quella di superare la riduzione di tutela connessa alla sussistenza di un giudice sostanzialmente unico in Roma, cioè il Consiglio di Stato, non si vede quale grande passo in avanti si compia riconducendo sempre a Roma, anche se in primo grado, il maggior numero possibile di controversie.

La riforma del 1971 segnava l'aspirazione a una giustizia sul territorio, contro l'accentramento romano. Solo in Sicilia, grazie a specifiche previsioni costituzionali, questo disegno di democratizzazione del rapporto cittadino – amministrazione nell'ambito della nostra giurisdizione si è compiutamente realizzato grazie alla previsione di un organo di appello in loco, con risultati di sicura eccellenza.



Mi auguro che il legislatore nazionale, dopo aver enfatizzato a parole l'autonomia e la rilevanza del territorio, adotti misure coerenti e renda effettiva tale aspirazione costituendo, almeno per macroaree, sezioni del Giudice amministrativo d'appello.

## 2.

I commi da 66 a 74 dell'articolo 1 della recentissima legge 6 novembre 2012, n. 190 disciplinano peculiari aspetti della vita professionale e dello status dei magistrati, con particolare riferimento alle ipotesi di collocamento e permanenza fuori ruolo.

Viene così posto il limite invalicabile di dieci anni complessivi a tale permanenza, senza che la vicenda incida in alcun modo sulla posizione ordinamentale del magistrato, che potrà tranquillamente fare carriera senza occuparsi, per un decennio anche continuativo, di questioni giurisdizionali.

La previsione è stata giustamente criticata dal Procuratore generale della Corte d'appello di Roma per gli effetti di quella esenzione sull'ampliamento dei casi sanzionati dalla legge Pinto.

Condivido la preoccupazione dell'illustre Collega anche per altre ragioni.

Innanzitutto, mi sembra poco etico che sia assicurata la piena valutabilità del servizio fuori ruolo per un periodo così lungo (equivalente

cioè a circa un quarto della vita professionale del magistrato) perché ciò implica uno svilimento del lavoro di chi ama fare il giudice. Un precetto meno farisaicamente garantista avrebbe dovuto ridurre in limiti assai più modesti l'arco temporale equiparabile all'ordinaria carriera (un triennio o un quadriennio sarebbero molto più appropriati).

In secondo luogo, il carico di lavoro del magistrato fuori ruolo sarà necessariamente accollato ad altri giudici, più amanti della toga o forse semplicemente meno in vista, per dir così, in ambienti extragiudiziari. Si determina così una palese ingiustizia anche sotto il profilo organizzativo e delle aspirazioni di carriera.

Si ravvisa, infine, una inconciliabile contraddizione tra norme così lasse e le previsioni assai recenti che hanno imposto ai capi degli uffici giudiziari (articolo 37 del decreto legge n. 98 del 2011) la formulazione di piani e programmi per la riduzione dell'arretrato.

Il legislatore e i vertici delle amministrazioni pubbliche dei nostri giorni hanno questo strano vezzo: stabiliscono obiettivi importanti, ne enfatizzano in via propagandistica il raggiungimento e poi, per varie ragioni, riducono o perfino annullano le risorse indispensabili per il risultato, lasciando spesso uffici e strutture in mezzo al guado.

Ma non vi sono solo questi aspetti a suscitare perplessità ed amarezza.

Non nascondo di sentirmi ferito, come magistrato, dalla collocazione dei precetti appena elencati. La regolamentazione del fuori ruolo, infatti, è

stata inserita tra le disposizioni per la prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, cioè nella legge anticorruzione.

Sono ben consapevole dell'ormai trentennale consuetudine di inserire le norme più disparate in testi legislativi estranei al contesto specificamente regolato, ma trattare delle situazioni di stato dei magistrati in quel provvedimento suona, al di là delle evenienze che ne hanno impedito una più consona collocazione, come segno, da parte della classe politica, di preconcepita ostilità che tutte le magistrature (mi scuseranno i Colleghi presenti degli altri ordini, se mi arrogo, da cittadino e da magistrato, facoltà proprie dell'actio popularis procuratoria) sicuramente non meritano. E sulla questione, con qualche sforzo, mi fermo qui.

### 3.

La legge n. 228 del 2012 (legge di stabilità 2013), ha introdotto ulteriori e pesanti novità in tema di contributo unificato. Gli aumenti, non certo compensati dalla riduzione a 2.000 euro del contributo per i ricorsi in materia di appalti di valore inferiore ai 200.000 euro, sono stati definiti stellari. Aggettivazione pienamente condivisibile alla pari delle critiche del Foro, giustamente esasperato per la progressione esponenziale dei costi.

L'esosità del contributo unificato limita la possibilità di adire il giudice amministrativo, facultando solo chi abbia risorse adeguate: si determina così una odiosa preclusione per molte piccole e medie imprese, che sono, invece, il tessuto connettivo e la struttura portante dell'economia nazionale e regionale.

Ciò urta con i valori presidiati dall'articolo 24 della Carta fondamentale in tema di tutela giurisdizionale e con la stessa nozione di libertà (in senso ampio) dell'iniziativa economica privata e dell'utilità sociale che né è il fondamento ontologico.

Tutto questo accade in un momento in cui gestori della cosa pubblica non inclini a misure keynesiane (condivido il pensiero del professor Krugman) hanno esaltato l'eliminazione, per l'impresa, di lacci e laccioli, di ogni forma di controllo, nella mistica attesa del riequilibrio operato dal mercato. Lascio a questi aedi nostrani del liberalismo d'acqua dolce (espressione che indica le scuole economiche più tenacemente liberiste) giustificare come le loro idee si concilino con il disconoscimento, nei fatti, della facoltà di avere giustizia proprio nel campo economico.

La sentenza in materia di appalti si colloca, a ben vedere, proprio nello straosannato meccanismo del mercato, perché consente il conferimento del contratto all'operatore economico che, secondo le leggi del diritto e del mercato, lo merita.

Negare o rendere assai difficile la tutela giurisdizionale nel settore economico è errore basilare di prospettiva, che impinge purtroppo nella elusione del principio democratico, poiché finisce per ledere il valore dell'eguaglianza di fronte alla legge, che ne è assiomatico corollario.

#### 4.

Anche nel 2012 ho avuto non lievi problemi di salute che hanno cagionato ai carissimi colleghi e amici Nicola Maisano e Nicolò Monteleone un inatteso aggravio di lavoro.

Il consigliere Maisano mi ha sostituito, nei periodi di assenza, nella direzione della prima sezione dimostrando ancora una volta le più che eccellenti doti e lo spiccato spirito di servizio, peraltro universalmente riconosciuti. Al consigliere Maisano il mio più affettuoso e ammirato ringraziamento.

Per le altre incombenze sono stato sostituito, nel medesimo periodo, dal presidente Nicolò Monteleone, che vi ha anche profuso la sua tipica ed invidiabile mentalità organizzativa, capace di grandi risultati. Anche a Lui grazie di cuore.

Con queste premesse posso informare dei più che eccellenti dati relativi all'anno appena trascorso.

I nuovi affari introitati ammontano a 2.497 e le sentenze rese sono state 2.353. Nell'anno sono stati definiti con altri provvedimenti n. 5.361 ricorsi. Il totale dei ricorsi definiti ammonta perciò a 7.789.

Il carico delle pendenze al 31 dicembre 2012 si è ridotto, rispetto all'anno precedente da 19.258 a 13.966, in misura percentuale di poco inferiore al 30%.

Si tratta di un risultato assolutamente positivo, per certi versi esaltante.

Ho l'orgoglio di ricordare che si è quasi raggiunta la parità tra ricorsi introitati e sentenze rese: la differenza pari a 144 è veramente modesta. Ciò testimonia il significativo aumento della produzione giurisprudenziale rispetto al precedente anno, nel quale il numero di sentenze era pari a 2.086 (l'incremento sfiora il 20%).

Per quanto riguarda i provvedimenti decisori diversi da sentenza debbo dare atto alla segreteria della prima sezione (e all'amico Maisano che ne ha coordinato il lavoro) di averne completato l'emissione con riferimento al quinquennio antecedente l'entrata in vigore del codice del processo amministrativo; la seconda sezione sotto l'attenta guida del collega Giamportone ha proseguito nel percorso virtuoso già intrapreso nei precedenti anni e la terza ha avviato, con l'impulso e la regia del Presidente Monteleone, un lavoro veramente importante di revisione delle perenzioni.

Il carico reale di pendenze si assottiglia in modo considerevole e ulteriormente sarà ridotto se potremo valerci, ove autorizzati dal Consiglio di

Presidenza, della consulenza dell'esperto Presidente di Sezione del Consiglio di Stato a riposo, Aniello Cerreto.

In disparte queste prospettive, non posso che rivolgere a tutto il personale di questo Ufficio il mio più vivo ed entusiastico ringraziamento per aver mantenuto anche per il 2012 l'elevatissimo livello di produttività.

Debbo questo, in primo luogo, ai colleghi magistrati non solo per l'indubbia valentia professionale, ma anche per lo spirito di servizio (e talora di sacrificio) che hanno dimostrato, con risultati giurisprudenziali di grandissima qualità oltre che quantità.

Altrettanto debbo al personale amministrativo, tecnico e di supporto di questa Sede, che ha adempiuto con grande competenza e non comune dedizione i doveri di ufficio. Il personale partecipa, perciò, a pieno titolo a una valutazione di eccellenza, nonostante la riduzione costante di risorse.

Consentitemi a questo punto una breve riflessione sui dati appena elencati. Il numero dei magistrati (di quattro unità inferiore all'organico) non è aumentato, il personale, già ai limiti minimi (nel corso degli anni si è quasi dimezzato), si è ancora ridotto e, nonostante ciò, la produttività è aumentata.

Tutto questo è avvenuto in un anno di profonda crisi per il sistema paese, segnato da un visibile calo della produzione e dallo svanire di molte speranze.

Hanno giocato a favore del risultato lo spirito di squadra, la capacità dei giudici di rispondere alla domanda di giustizia, le metodiche

organizzative, il profondo spirito di servizio che ha animato tutti gli operatori di questo Tribunale.

Fondamentale è stata anche la spinta che scaturisce da un sentimento comune a tutti gli operatori del nostro plesso: il principio di tutela delle istituzioni che è nel dna della nostra magistratura. È amaro constatare che per le istituzioni pubbliche non si registra un adeguato rispetto talora da parte di altri soggetti pubblici, per non parlare della riduttiva percezione del loro rilievo da parte di un dissennato relativismo ideologico. A fronte di questo vi è in tutti noi (ed è stata matrice operativa) la radicata convinzione che il presidio delle istituzioni pubbliche, affidato per tanti profili alla nostra giurisdizione, si inserisca a pieno titolo nell'ambito delle iniziative e delle metodiche per il rinnovamento e la ripresa del nostro Paese.

Il senso comune di appartenenza alla giurisdizione amministrativa e di tutela delle istituzioni ha avuto un notevole effetto propulsivo, quasi di sfida raccolta, che testimonia, se ancora occorresse, la peculiare capacità del nostro sistema di dare il maggior numero di risposte alla generale domanda di giustizia.

Un Paese fedele a se stesso, ai suoi principi fondamentali, negli enti ed organi che lo costituiscono, è in grado di riprendersi e di progredire.

Unita a questa tensione ideale vi è sicuramente la gioia di fare le cose per le quali siamo legittimati ad operare: una specie di ritorno all'antico, alla



valorizzazione della specifica professionalità come energia da spendere a servizio della collettività.

Istituzioni e collettività sono realtà interconnesse in virtù per principio del circuito democratico così che la tutela delle istituzioni è, prima di tutto, tutela della comunità.

Questa forte adesione alle idealità del nostro servizio, che accomuna giudici e dipendenti del Tar Palermo, è l'icastica rappresentazione di un approccio ai problemi imitabile nei momenti difficili da altri contesti (mutati, cioè, soggetti, condizioni, finalità e mezzi): non c'è speranza senza un intenso atto di fede in noi stessi e nei valori in cui crediamo.

## 5.

Principali spunti giurisprudenziali dell'anno 2012.

### Sezione 1<sup>a</sup>

Diversi e complessi sono stati i temi affrontati dalla Sezione, che ha visto incrementare il proprio contenzioso in modo assolutamente preponderante (su un totale di 2497 ricorsi le sono stati assegnati 1083, pari a oltre il 43% del totale).

La scelta di operare per gruppi individuati con la c.d. cernita selettiva ha consentito la pressoché totale definizione di tutte le impugnazioni relative

al piano regolatore della città di Palermo (ne pendevano oltre sessanta) in unica udienza appositamente dedicata, con notevole carico di lavoro (oltre quindici ricorsi a testa) per ogni relatore.

Segnalo, in proposito, una serie di decisioni (cito, tra le altre omologhe, la sentenza n. 1422/2012) che hanno affrontato un complesso di temi relativi all'urbanistica di grande respiro. Sono state, in particolare, esaminate le interrelazioni nelle varie fasi del procedimento di approvazione dello strumento urbanistico, con particolare riguardo sia alla rappresentazione anche grafica sia ai contenuti ed ai poteri esercitati nella lunga e articolata sequenza.

Uno degli argomenti di maggiore evidenza è quello relativo alla contestazione delle informative prefettizie. L'indirizzo della Sezione è sufficientemente chiaro: piena adesione agli insegnamenti del Giudice d'appello e coerente disamina dell'esercizio della peculiare discrezionalità esercitata dal Prefetto. La sentenza n. 873 del 2012 ha segnato, sul tema, una importante novità perché è pervenuta alla conclusione che mentre il rilascio dell'autorizzazione alla coltivazione di una cava è subordinato alla preventiva acquisizione dell'informativa antimafia - ed ovviamente condizionato alle risultanza di tale informativa - durante il periodo di vigenza dell'autorizzazione non opera la specifica revoca prevista dal comma terzo dell'art. 11 del d.P.R. n. 252/1998 e dal comma quarto dell'art. 92 d.lgs. n. 159/2011.

Tale conclusione, ha ribadito quella pronuncia, non esclude che l'amministrazione possa comunque pervenire alla revoca dell'autorizzazione alla cava, qualora durante la sua vigenza, sopravvengano informative prefettizie che ne avrebbero impedito il rilascio. Si tratta di un importante *révirement* in materia fondato su una più approfondita esegesi dei testi normativi.

Sempre in tema di informativa antimafia si richiama la decisione n. 701/2012, che fa leva, rigettando il ricorso, sui rapporti di parentela, ma contestualizzati, tenendo conto dell'intensità dei legami e del contesto socio-economico e ambientale di riferimento.

Con sentenza n. 2268/2012 la Sezione si è occupata di un particolare tema in materia di appalti: cioè dei presupposti per l'applicazione della sanzione dell'escussione della cauzione provvisoria per difetto dei requisiti di carattere generale. Nella pronuncia si è che il destinatario della sanzione deve rivestire quantomeno la posizione di aggiudicatario provvisorio, in applicazione del combinato disposto tra gli artt. 48 e 75, comma 6, d. lgs. n. 163/2006.

In tema sanità, si richiama la sentenza n. 2509/2012, che ha annullato il decreto 24 maggio 2010 dell'Assessore Regionale della Salute, pubblicato nella GURS n. 29 del 25 giugno 2010, recante “Indirizzi per la riorganizzazione ed il potenziamento della rete regionale di residenzialità per i soggetti fragili”:

- nella parte in cui imponeva la sottoscrizione all'assistito o al suo tutore della dichiarazione di impegno alla corresponsione della quota parte della retta a proprio carico, predeterminata ed imposta indipendentemente dalla situazione economica e dalla capacità contributiva del singolo cittadino utente;

- nella parte in cui statuiva di rivalersi, nel caso in cui l'ospite non fosse in grado di far fronte alla quota di diaria a suo carico, nei confronti dei familiari tenuti all'obbligo degli alimenti ai sensi dell'art. 433 del codice civile, secondo la capacità contributiva.

Si segnala poi il consolidamento dell'indirizzo che, in presenza di una scopertura di organico, impone il ricorso alla procedura di mobilità in via assolutamente prioritaria rispetto alle procedure concorsuali, con effetti preclusivi per le nuove assunzioni (ad esempio sentenze n. 879 e 880/2012).

### Sezione 2ª

Hanno avuto una significativa rilevanza i numerosi ricorsi proposti avverso il silenzio-inadempimento formatosi sulle istanze volte sia all'autorizzazione unica per la realizzazione e l'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (fotovoltaici, eolici, biomasse) e sia alla nuova normazione urbanistica delle aree a seguito della decadenza dei relativi vincoli espropriativi sulle stesse imposti.

A quest'ultimo riguardo si richiama la sentenza n. 770/2012, con la quale è stato affermato che l'art. 9, lett. a) della legge n. 10/1977, ai fini del rilascio della concessione gratuita, presuppone il concomitante concorso di due requisiti: a) sul piano soggettivo, la qualitas di imprenditore agricolo secondo la definizione di cui alla art. 12 l. 9 maggio 1975, n. 153; b) sul piano oggettivo, il nesso di preordinazione funzionale delle opere alla conduzione del fondo.

Interesse presenta anche la sentenza n. 1241/2012, che ha riaffermato come la decadenza dello stesso vincolo non può comportare la riesplorazione delle previsioni di PRG per la zona "F" (attrezzature generali in cui possono farsi ricomprendere anche quelle a carattere sanitario autonomamente realizzabili dal proprietario)

In materia contrattuale si segnala la sentenza n. 975/ 2012 con la quale sono stati ritenuti legittimi sia la revoca dell'aggiudicazione definitiva di una gara di appalto lavori da aggiudicarsi mediante la procedura di cottimo fiduciario la cui partecipazione era riservata esclusivamente alle imprese che, all'atto dell'indizione del bando e della successiva presentazione delle offerte, risultavano regolarmente iscritte all'albo delle imprese di fiducia del Comune appaltante sia l'esclusione da detto albo per i motivi ivi indicati.

Grande interesse ha presentato la materia elettorale che nell'anno 2012 ha avuto un più nutrito contenzioso di grande qualità, del quale si segnala: la sentenza n. 2005/2012 che non esclude la proponibilità del ricorso

straordinario per Cassazione su pronuncia di Corte d'appello in ordine alla incandidabilità, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 143, comma 11 d.lgs. 267/2000, degli amministratori, responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento dei consigli comunali e provinciali; la sentenza n. 975/2012, sul metodo di attribuzione dei seggi nelle elezioni comunali relative a enti con popolazione compresa tra 10.000 e 15.000 abitanti, statuendo sull'illegittimità dell'operato della Commissione Centrale Elettorale, la quale, invece di dividere le cifre elettorali corrispondenti ai voti ottenuti dalle liste o gruppi di liste collegate a ciascun candidato Sindaco per 1, 2, 3, 4..., ha erroneamente diviso le cifre elettorali relative ai voti ottenuti da ciascuna singola lista, viziando così la determinazione del numero di consiglieri eletti nelle singole coalizioni e, conseguentemente, del numero dei consiglieri eletti nelle singole liste.

Sono state inoltre prese numerose e qualificate decisioni in ordine al regime da applicare agli stranieri extracomunitari con particolare riguardo alla disciplina dei permessi di soggiorno.

Si rammenta, infine la sentenza n. 1739/2012, in materia di risarcimento danni derivanti dal ritardo nella mancata conclusione del procedimento, volto al rilascio del titolo autorizzatorio unico ex art.12 d. lgs. n. 387/2003 per la realizzazione di un impianto eolico, sono stati, nella fattispecie, riscontrati i presupposti per il riconoscimento della colpa dell'Amministrazione intesa come apparato.

### Sezione 3<sup>a</sup>

Tra le tipologie del contenzioso trattato dalla Sezione hanno avuto un posto di rilievo i ricorsi in materia di appalti (in diminuzione, tuttavia, rispetto al 2011, stante la grave crisi che attraversa il settore) e i ricorsi per risarcimento danni da procedure espropriative illegittime.

In materia di appalti si segnala, tra le altre, la sentenza n. 934 del 2012 relativa alla possibilità per la stazione appaltante che abbia indetto una gara ex allegato IIB “appalti di servizi” di integrare il bando con prescrizioni la cui applicazione sarebbe esclusa dalla stessa legge, in carenza di precedenti di appalti che soggiacciono alla disciplina regionale. .

Al riguardo, operandosi un collegamento tra la legislazione regionale e quella comunitaria, si è affermato che, anche dopo l'introduzione dell'art. 46 comma 1- bis, d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163, la stazione appaltante può prevedere espressamente nel bando o nel disciplinare l'applicazione, anche con riferimento a procedure rientranti nell'allegato II-B, di ulteriori disposizioni del d.lgs. n. 163 del 2006 oltre quelle richiamate all'art. 20, comprese, ovviamente, quelle riferibili all'art. 27.

Con sentenza n. 2032/2012, si è affermato che il principio di “tassatività” delle cause di esclusione posto dall'art. 46, comma 1 bis, del codice degli appalti non appare tale da stravolgere l'impianto generale che regola l'istituto soccorso istruttorio, il quale non può colmare lacune

imputabili ad un comportamento negligente dei concorrenti, poiché ciò costituirebbe ex se violazione del principio di par condicio”

In materia di giurisdizione si segnala tra le altre la sentenza n. 2784/2012, con la quale si è affermato che costituisce *ius receptum* il principio secondo cui esula dalla giurisdizione amministrativa, per spettare a quella del giudice ordinario, ogni domanda tesa ad ottenere il riconoscimento degli indennizzi per il periodo di occupazione legittima (e, comunque, per ogni altra indennità espropriativa di legge) in relazione alla quale continua a valere a tutti gli effetti la riserva al giudice ordinario disposta dall'art. 53, c. 2, d.P.R. n. 327 del 2001 (ora, art. 133 comma 1, lett. g, c.p.a.).

Con sentenza n. 1071/2012, si è ribadito che la domanda di risarcimento del danno causato da un illegittimo provvedimento negativo, annullato in sede giurisdizionale per difetto di motivazione, non può essere accolta ove persistano in capo all'amministrazione significativi spazi di discrezionalità in sede di riesercizio del potere, e la parte istante non si sia limitata a rappresentare il mero danno subito per effetto di una illegittimità procedimentale, ma abbia chiesto di essere risarcita dell'intero pregiudizio derivante dal mancato conseguimento del bene della vita al quale aspirava o dalla compressione del diritto ad essa spettante e illegittimamente compresso.

Con sentenza n. 2541/2012, si è dichiarata legittima la deliberazione con la quale la Giunta comunale ha revocato in autotutela una propria precedente deliberazione, di concessione ad un privato di un terreno agricolo



di proprietà dell'ente locale, motivata per difetto del preventivo esperimento di una procedura competitiva e/o di evidenza pubblica; infatti, indipendentemente dalla qualificazione del rapporto quale locazione o concessione, sussiste l'obbligo a carico del Comune di avviare una procedura competitiva, come si evince dal r.d. n. 2440 del 1923 (art. 3) e dall'art. 37 r.d. n. 827 del 1924 sfuggiti all'abrogazione sia espressa che tacita.

Con sentenza 2379/2012, si è affrontata la questione del volantinaggio; al riguardo, si è precisato che non è ravvisabile una violazione dell'art. 3, d.l. 13 agosto 2011 n. 138, convertito in l. 14 settembre 2011 n. 148, perché le norme sulla c.d. "liberalizzazione" delle attività economiche, non hanno fatto venir meno la funzione della p.a. locale preordinata a regolare lo svolgimento di attività economiche private potenzialmente idonee a interferire con valori posti a tutela della collettività e ciò non soltanto quando dette attività siano esercitate in modo disfunzionale.