



Giustizia Amministrativa
Tribunale Amministrativo Regionale
per la Toscana

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO

RELAZIONE DEL PRESIDENTE
ROBERTO PUPILELLA

Firenze, 29 marzo 2022



Giustizia Amministrativa
Tribunale Amministrativo Regionale
per la Toscana

**Cerimonia di inaugurazione
dell'Anno giudiziario 2022**

Relazione sull'andamento dell'attività del
Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana
nell'anno 2021

Relazione del Presidente
ROBERTO PUPILELLA

Firenze, 29 marzo 2022

Un buongiorno a tutte le Autorità, civili, militari, ecclesiastiche ed ai colleghi delle altre magistrature, nonché ai rappresentanti delle Avvocature, ai colleghi del Tribunale e al personale amministrativo che, nonostante il periodo pandemico, non ancora ufficialmente concluso, hanno accettato l' invito a partecipare, personalmente, a questa cerimonia, che il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa ha fortemente voluto in presenza sia pur tenendo conto dell'andamento della situazione emergenziale che ha imposto di contingentare la partecipazione alla cerimonia per certificare il ritorno alla normalità della vita sociale nella quale, i contatti quotidiani diretti, rappresentano la parte vitale dell'essere umano che inducono tutti noi a confrontarci *vis-à-vis* senza il filtro di uno schermo, in un altrove che non condividiamo con l'interlocutore, con il rischio di diventare sempre più estranei gli uni agli altri, e la ricaduta di questa estraneità è quella di non condividere più, insieme alla forma, anche i principi su cui si fonda il vivere civile.

Secondo una consuetudine iniziata dal mio predecessore Manfredo Atzeni e che ritengo particolarmente significativa, ho esteso l'invito e ringrazio della partecipazione, le autorità appartenenti a diverse confessioni religiose. In questo momento in cui la tragedia della guerra, spettro del secolo passato, si è nuovamente materializzata in

Europa, la loro presenza, ci ricorda che esiste il dovere morale di condannare apertamente qualsiasi azione che abbia come scopo la soppressione della convivenza civile e della vita di altri esseri umani.

Com'è noto, l'apertura dell'anno giudiziario, nella Giustizia amministrativa, è nata grazie all'impulso della componente laica in seno all'organo di autogoverno che l'ha introdotta nella riforma della l. n. 205/2000, con lo specifico intento di rendere pubblica e conoscibile l'attività del giudice amministrativo, sottoponendo la valutazione della qualità del servizio offerto dalla giustizia amministrativa al vaglio dei suoi utenti.

Tra i molti modi nei quali si possono leggere i dati offerti sull'attività dei T.A.R. io prediligo l'approccio sociologico.

Infatti, oltre alla verifica della qualità e dei tempi di risposta dei casi sottoposti al giudice amministrativo, della quantità, qualità e provenienza del contenzioso, si può leggere nei grafici l'andamento della qualità delle amministrazioni che operano nella regione di riferimento e, allargando l'indagine nel tempo, si può tentare di tracciare l'evoluzione dei rapporti tra cittadino ed amministrazione nei cinquant'anni di storia, celebrati proprio nel 2021 trascorsi dalla istituzione nel 1971 dei tribunali amministrativi.

E' ormai un dato di comune esperienza che l'originario giudizio amministrativo, da un contenzioso volto alla sola verifica della legittimità del provvedimento amministrativo impugnato, si è

trasformato in un giudizio sul rapporto, ed oggi, in modo sempre più diretto, sul corretto uso del potere amministrativo esercitato.

Non è questa la sede per ripercorrere questo mutamento, ma si può certamente dire che, con la pandemia, si è avuta una ulteriore accelerazione del processo di cambiamento della società, che ha trasformato i TT.AA.RR. in un “*front office*” tenuto a dare, quasi “*ad horas*” risposte alle istanze di valutazione della legittimità dei provvedimenti ad essi sottoposti.

Come sottolineato nella relazione sull’attività della Giustizia amministrativa il 22 febbraio dal presidente del Consiglio di Stato, la legislazione prodotta, nel periodo della pandemia, condizionata dall’urgenza di limitare la diffusione del contagio e le conseguenze da questo derivanti, ha sempre dovuto rincorrere gli eventi, senza riuscire a precederli o governarli, con la conseguenza che le criticità, derivanti dai provvedimenti assunti nel contesto emergenziale, hanno trovato come primo interlocutore il giudice amministrativo che, grazie ad un sistema processuale snello, cadenzato dalla rapidità di accesso e di decisione, ha spesso orientato l’amministrazione, aiutando il processo di regolazione, nel necessario e delicato bilanciamento dei diritti di volta in volta coinvolti nelle scelte del legislatore.

Mi sono permesso di svolgere queste considerazioni che non riguardano soltanto l’andamento del T.A.R. per la Toscana, poiché, nel protocollo degli interventi programmati, il CPGA ha previsto il saluto

del Segretariato che porto con piacere, nella mia diversa qualità di Segretario delegato per i TT.AA.RR. per fare qualche considerazione di carattere generale sull'attività complessiva posta in essere dall'ufficio a beneficio dei Tribunali sparsi sul territorio.

Vorrei anzitutto testimoniare l'attenzione del Segretariato alla funzionalità del sistema NSIGA, che ha garantito durante la pandemia lo svolgimento senza interruzione della trattazione e decisione dei ricorsi, con l'unica eccezione del periodo immediatamente successivo allo scoppio della pandemia, dall'8 marzo al 15 aprile 2020, periodo nel quale non sono state celebrate tutte le udienze (camerali e pubbliche) con sospensione dei termini processuali e assicurando comunque, con la forma dei decreti monocratici presidenziali, le decisioni interinali nei casi di eccezionale urgenza ai sensi dell'art. 56 del c.p.a..

Se si eccettua poi un periodo di circa 45 giorni (16 aprile-30 maggio 2020) nel quale, le cause fissate, sono state decise soltanto sulla base di memorie scritte, comprimendo così forzatamente il contraddittorio, dal 1 giugno al 31 luglio 2020, ed ancora dal 9 novembre 2020 al 31 luglio 2021, il processo amministrativo è stato celebrato con modalità telematica tramite la piattaforma "teams".

L'anno appena trascorso ha quindi costituito un banco di prova lungo sette mesi in cui il processo si è svolto da remoto, con la possibilità, per gli avvocati delle parti di svolgere le difese dal proprio studio, davanti ad un collegio riunito in un aula virtuale.

Questa modalità di svolgimento del processo, al netto di piccoli contrattempi, ha consentito alla GA di non accumulare ulteriore arretrato, ma anzi, di ridurre il numero dei ricorsi pendenti presso tutti i TT.AA.RR. di oltre 11mila cause nell'anno 2021.

Questo nonostante un aumento del numero di ricorsi depositati, rispetto all'anno precedente, di oltre seimila nuovi casi con un totale di 48.112 ricorsi proposti.

Anzi. Il successo delle udienze da remoto è stato tale da spingere le associazioni professionali a chiederne la proroga almeno fino alla fine del periodo emergenziale il 31 di questo mese, certificando così la soddisfazione del Foro per questa forma di gestione del processo, imposta dalla pandemia.

La risalita dei contagi, pur nel successo complessivo della campagna vaccinale, giustificava le preoccupazioni non solo dei difensori, ma anche dei colleghi e la mediazione individuata dal legislatore con l'introduzione dell'art. 7 bis del DL n. 44/2021 ha garantito al sistema, quella flessibilità nello svolgimento delle udienze, ora da remoto, ora in presenza, anche nelle situazioni di contagio improvviso di difensori o magistrati. L'esperienza positiva fatta propriieri ha fatto confermare al Presidente del Consiglio di Stato – il mantenimento delle fasce orarie e la possibilità di chiedere la spedizione della causa in decisione senza la necessità di partecipazione alla udienza -

Le udienze da remoto comunque permarranno ancora, nell'anno in corso, per favorire anzitutto la costituzione dei collegi deputati ad aggredire l'arretrato, tuttora imponente della GA, obiettivo specifico assegnato dal PNRR al plesso Consiglio di Stato-TT.AA.RR.

Non essendo necessaria la presenza fisica nel tribunale dei giudici e degli avvocati, le cause più risalenti, che verranno decise con questa modalità, potranno avere una gestione che non interferisce con le ordinarie udienze tenute in presenza.

Il secondo sforzo compiuto dal Segretariato riguarda la volontà di ringiovanimento del personale amministrativo che, come in tutta la pubblica amministrazione, ha subito un blocco del *turnover* per anni.

L'organico del personale della GA è oggi aumentato, sia nella componente magistratuale che soprattutto per il personale amministrativo, arrivato complessivamente per TT.AA.RR. e CdS a 1110 unità.

Questo numero tiene conto di tutte le qualifiche (ausiliari, operatori, assistenti e funzionari) e comprende il personale assunto a termine 161 unità tra funzionari ed assistenti per collaborare, nell'ambito dell'obiettivo del PNRR, all'abbattimento del 70% dell'arretrato della GA, ma soltanto nelle otto sedi con il maggior arretrato, nelle quali non rientra il Tar Toscana.

Inoltre, nel corso del 2021 è stato esperito un concorso pubblico che ha portato all'assunzione di 115 funzionari che sono entrati in servizio con diverse date nel corso del 2021.

Al T.A.R. Toscana sono arrivati, da ultimo, 4 funzionari, due dei quali collaborano con la Segreteria generale del tribunale e due sono rispettivamente incardinati nella prima e nella terza sezione quali Segretari della sezione e che confido colmeranno quel gap che l'assenza di tirocinanti ha prodotto sulle attese che il legislatore riponeva nella realizzazione di un ufficio del processo in grado di collaborare attivamente alla selezione dei ricorsi da portare all'udienza per la loro definizione.

Per ciò che riguarda il personale oggi le carenze più rilevanti si rinvencono nell'area II degli assistenti amministrativi.

Infatti su 209 dipendenti nel ruolo dei soli TT.AA.RR., ne mancano attualmente 76 ed alla fine di quest'anno il numero totale arriverà a 98.

Il Segretariato, per far fronte a questa emergenza, ha chiesto, fin dal dicembre 2021, al Dipartimento della Funzione Pubblica l'autorizzazione a bandire ed assumere 50 assistenti.

Il concorso dovrebbe essere autorizzato entro il mese di aprile.

Ultimo dato che voglio ricordare riguarda il personale ed è rappresentato dalla modulazione del c.d. *smart working* sulla base di circolari del Segretariato che, in base all'evoluzione della pandemia,

hanno consentito ai dirigenti di autorizzare la modalità di lavoro agile contemperando le esigenze dell'ufficio e quelle del personale, spesso pendolare anche da regioni diverse.

Infine voglio ricordare tre eventi organizzati dalla Giustizia Amministrativa che confermano la vocazione internazionale di Firenze, sottolineata dal Presidente del Consiglio dei Ministri Mario Draghi in occasione del recentissimo incontro del 23 febbraio 2022 a Firenze, nella prima tappa volta ad incontrare i protagonisti delle città cui spetterà il compito di attuare molta parte dei progetti elaborati nell'ambito del PNRR.

Il primo evento è stato il convegno internazionale a Fiesole del 3, 4, e 5 ottobre 2021, che ha rappresentato la prima occasione d'incontro in presenza tra giudici europei con la presidenza italiana dell'ACA dedicato a: "*Law, Courts and guidelines for the public administration*" nel quale si sono confrontati i sistemi delle diverse Corti europee in relazione alla interpretazione della legge (I sessione); all'impatto delle decisioni dei giudici amministrativi di ultima istanza nell'orientare la successiva attività amministrativa (II sessione) e dell'attività di *enforcement* delle decisioni che costituiscono per il GA italiano un peso nel volume dei ricorsi proposti che non dovrebbe esistere.

Anche il T.A.R. Toscana ha avuto nell'anno passato una piccola parte nella promozione della conoscenza delle istituzioni italiane e della bellezza di Firenze ospitando, il 20 ottobre, una delegazione di

magistrati tunisini nell'ambito di un *Twining* nel quale lo Stato italiano è stato scelto dall'UE per favorire l'adozione di un sistema giudiziario di diritto amministrativo che avesse come riferimento i sistemi esistenti nei Paesi europei.

Ed ancora nei giorni 8-12 novembre 2021, il T.A.R. per la Toscana ha inoltre ospitato un gruppo di magistrati europei, provenienti da Spagna, Francia, Polonia e Romania nell'ambito del programma di scambi di breve durata organizzato da EJTN (REFJ).

Nello specifico, il programma dello *stage* (organizzato dal consigliere Luigi Viola con la collaborazione dei consiglieri Riccardo Giani e Pierpaolo Grauso) ha permesso ai colleghi stranieri di partecipare pienamente alle attività di due sezioni del T.A.R. Toscana assistendo innanzitutto alle udienze in calendario.

In coerenza con la filosofia di elaborazione del programma che è stata quella di presentare un quadro quanto più possibile accurato dei diversi attori che operano nel campo del diritto amministrativo i colleghi stranieri hanno altresì avuto occasione di assistere ad un'ordinaria lezione di diritto amministrativo del corso di laurea in giurisprudenza (tenuta con modalità particolarmente innovative che hanno importato il dibattito anche con i magistrati presenti in aula), di visitare l'Avvocatura regionale (ove hanno potuto seguire una lezione introduttiva al nostro ordinamento regionale), la Giunta Regionale e l'Avvocatura distrettuale dello Stato.

Infine voglio segnalare che nel 2021 si è concluso in tempi molto rapidi, soprattutto in considerazione alle difficoltà di gestione dei concorsi durante la pandemia, un concorso nel quale sono stati assunti 33 nuovi referendari e che è attualmente in corso la correzione degli scritti di un ulteriore concorso a sessanta posti che dovrebbe essere concluso entro l'anno e che potrebbe consentire il completamento dell'organico delle nuove sezioni deliberate dal CPGA nel gennaio 2022 e che dovrebbero iniziare la loro attività il 1 gennaio 2023.

Tra i tribunali che sono stati indicati dal CPGA vi è anche il Tar Toscana che vedrà la costituzione della quarta sezione.

Prima di esporre ed illustrare i risultati dell'anno trascorso, devo confessarvi l'orgoglio e l'emozione di questa mia prima inaugurazione come Presidente del T.A.R. Toscana, dove avevo già prestato servizio come consigliere dal 2005 al 2008.

Sono arrivato nel settembre del 2021, anniversario dei 700 anni dalla morte di Dante Alighieri e ho ascoltato ad un convegno il Presidente Giani nella veste di studioso della Commedia, prima ancora d'incontrarlo nella sua veste di Presidente della regione.

La consapevolezza di essere in una regione orgogliosa della sua storia ed amante vitale delle sue tradizioni culturali ed internazionali è una costante che ho riscontrato in questi primi mesi di presidenza attraverso i contatti con le autorità locali.

La bellezza del salone di Carlo VIII, che ci ospita grazie alla cortesia del Prefetto, nel magnifico e prestigioso Palazzo Medici Riccardi, dove possiamo ammirare i meravigliosi affreschi della cappella dei Magi di Benozzo Gozzoli, sintetizza plasticamente la concentrazione di storia, bellezza e cultura che costituisce il fascino unico di questa città.

La consapevolezza di lavorare in una regione così vitale comporta, se possibile, insieme all'obbligo di ripasso della letteratura e della storia dell'arte studiata al liceo, anche un'accresciuta responsabilità nello svolgimento del ruolo del giudice amministrativo che è il mediatore istituzionale tra il potere pubblico e le istanze dei cittadini che vengono a contatto con l'amministrazione.

Per tale ragione, quest'anno, ho voluto estendere l'invito alle associazioni del terzo settore, del volontariato, in una parola a quei soggetti che, in forma associata od individuale, chiedono una tutela sempre più avanzata, in termini di partecipazione alle scelte della pubblica Amministrazione, sia attraverso il coinvolgimento diretto nella formazione degli atti della PA che attraverso le forme di partecipazione nel procedimento amministrativo.

Sul versante processuale questa tutela avanzata si manifesta sempre più spesso nei ricorsi contro il silenzio, nella richiesta di accesso agli atti, anche nella forma dell'accesso civico; nelle richieste di provvedimenti anticipatori dei rimedi processuali ordinari quali sono ad es. i provvedimenti monocratici presidenziali o addirittura *ante*

causam, richieste che producono un effetto acceleratore del giudizio, mettendo immediatamente a contatto il giudice con il ricorrente.

Ma, questo aspetto è, a mio modo di vedere, meno importante del riconoscimento, in questi provvedimenti sottinteso, che la composizione dell'interesse generale, posto a fondamento dell'operato della PA, è la risultante del confronto di molteplici interessi, spesso confliggenti ed equi-ordinati, che debbono trovare una soluzione davanti al giudice amministrativo in tempi brevissimi e mai, come in questo periodo emergenziale, la variabile tempo risulta essere il primo dei parametri di valutazione dell'efficienza del servizio giustizia.

Il diritto al tempo della pandemia

I due anni che hanno caratterizzato l'evoluzione dell'influenza da Sars-Cov2 hanno accelerato e prodotto una diversa sensibilità nei cittadini e nelle diverse articolazione delle amministrazioni pubbliche nel confronto sulle scelte assunte.

Le due costanti nella produzione normativa, amministrativa e, di conseguenza nella giurisprudenza di questo periodo sono state, a mio modo di vedere, il tempo e la necessità di composizione degli interessi in conflitto attraverso lo strumento del bilanciamento.

Quanto al primo fattore, il tempo, che costituisce il paradigma dei tempi moderni, la velocità con cui si è trasmessa la pandemia e la

rincorsa delle amministrazioni a cercare rimedi, sia legislativi che amministrativi, per fronteggiare una situazione in continuo divenire che interessava l'intero pianeta, hanno profondamente ridisegnato il concetto di certezza del diritto, confinando, l'unità di misura del concetto, allo spazio di pochi mesi o addirittura di poche settimane, a causa del susseguirsi di provvedimenti dettati dall'emergenza sanitaria, ma con ricadute immediate su diritti di circolazione, studio, salute, libertà.

Il giudice amministrativo si è trovato così ad affrontare in tempi brevissimi il peso del bilanciamento tra diritti equi-ordinati di rango costituzionale ed in continuo movimento nel tentativo compiuto dalle amministrazioni di arginare o ridurre i danni che la diffusione del Covid-19 provocava.

Nella relazione d'insediamento il Presidente del Consiglio di Stato ha sottolineato, oltre alla delicatezza del compito del bilanciamento tra valori così elevati in un tempo così ridotto, anche l'ulteriore criticità determinata dall'assenza, in talune fasi della pandemia, della cooperazione tra Stato e regioni con l'avvio di iniziative “*singolari*” da parte di alcune di esse, che hanno prodotto una ulteriore difficoltà nell'attività quotidiana del giudice amministrativo per garantire il rispetto dei principi fondanti dello stato di diritto.

Ciò premesso e per entrare *in medias res* il T.A.R. Toscana nel 2021, nonostante la pandemia, ha raggiunto ottimi risultati, sia in

tema di velocità nella definizione del contenzioso, sia in tema di abbattimento dell'arretrato, tema questo, che costituirà il mantra dei prossimi anni nell'attività complessiva della GA, come, d'altronde, prevede il PNRR per la GA che ha l'onere di abbattere entro il 2026, il 70% dell'arretrato accumulatosi fino al dicembre 2019 ed entro il 31 dicembre 2024, il 25% dello stesso.

Il merito della *performance* del T.A.R. Toscana va attribuito ai colleghi qui presenti ed in particolare ai tre presidenti M. Atzeni R. Trizzino e S. Romano, due dei quali, per buona parte dell'anno passato, hanno retto il tribunale.

Poiché, il Tribunale è un ufficio complesso, il risultato ottenuto va naturalmente condiviso con tutto il personale amministrativo e con la dottoressa Greci, che nonostante il *lock-down*, lo s.w. e l'emorragia di personale per pensionamenti e trasferimenti dovuti in particolare alle procedure di mobilità ed allo scorrimento della graduatoria dell'ultimo concorso per funzionari, ha comunque consentito il raggiungimento dei risultati illustrati nelle tavole allegate alla relazione.

Oltre ai pensionamenti tuttavia il concorso per funzionari ci ha portato in dote 5 nuovi funzionari e la mobilità due nuovi assistenti giovani su cui personalmente conto molto.

I numeri

Quest'anno sono stati depositati 1692 ricorsi, oltre trecento in più dell'anno della pandemia e recuperando sostanzialmente il livello del contenzioso che abbiamo avuto negli ultimi 5 anni.

In totale nel 2021 sono stati definiti oltre 2000 ricorsi di cui 1525 con sentenza, con un sostanziale equilibrio rispetto ai ricorsi pervenuti se si pone mente alla circostanza che la terza sezione ha perso il collega G. Bellucci, diventato presidente della seconda sezione del T.A.R. Piemonte e comunque che l'organico del tribunale di 18 magistrati (organico di diritto da ultimo elevato a 20 magistrati compreso il presidente) ha sempre lavorato con sei magistrati in meno.

E' però cambiato il peso dei ricorsi e la velocità di decisione degli stessi.

Abbiamo dal 2010 un codice che ha disegnato un processo snello e concentrato, ma che sconta un potenziale disequilibrio tra le materie destinarie di riti accelerati e materie che, pur relative a diritti delle persone - penso al contenzioso in materia di stranieri, 180 ricorsi nel 2021 - rischiano di non essere decise con la stessa velocità.

Va comunque detto, ad onor del vero, che il codice del processo prevede lo strumento, disciplinato dall'art. 60, della sentenza breve o in forma semplificata e tutti i colleghi, hanno contribuito, in questo

modo, a colmare in parte il *gap* tra i due riti depositando 219 sentenze decise nei tempi della decisione cautelare (28 giorni di media).

Lo sforzo è rivolto a garantire una tutela non provvisoria in materie che riguardano i diritti dell'individuo per definire in tempi egualmente rapidi il contenzioso che non beneficia di riti accelerati, tutte le volte che questo sia possibile.

Quanto alle materie che beneficiano del rito accelerato, l'anno appena trascorso ha fatto registrare il numero più alto di ricorsi in materia di appalti pubblici degli ultimi 5 anni riferiti alle tre categorie di appalti di lavori, servizi e forniture.

Il numero complessivo di 206 ricorsi a fronte dei 127 del 2020 e dei 171 del 2018, anno di massima espansione della materia, sono un indice della ripresa economica della regione che trova peraltro conforto nei dati pubblicati nell'agosto 2021 nella relazione ANAC al Parlamento che ha indicato in 178,8 miliardi di euro i contratti relativi alla materia degli appalti pubblici superiori ai 40 mila euro.

I tempi medi di definizione del contenzioso in materia con sentenza definitiva sono stati di 90 giorni nel 2021, mentre il tempo medio per la definizione della domanda cautelare si è ulteriormente ridotto a 23 giorni.

Voglio anche segnalare che l'istituto della sospensiva non risulta più la prima difesa offerta al cittadino poiché negli ultimi due anni la decisione camerale viene sempre più spesso anticipata dalla richiesta

di provvedimenti cautelari presidenziali proposti insieme al ricorso (n. 176 l'anno scorso e oltre 60 nei primi tre mesi del 2022) che vengono decisi con provvedimento monocratico nell'arco di uno o due giorni successivi al deposito della richiesta e che costituiscono la difesa avanzata nei casi di assoluta gravità, quando il calendario delle udienze camerali ed i termini di legge dovessero giungere oltre il termine di esecuzione del provvedimento impugnato, vanificando la stessa proposizione del ricorso.

A proposito della materia dei contratti pubblici voglio sottolineare la comune volontà, espressa nei rispettivi interventi, dal presidente del Consiglio M. Draghi e dal presidente del Consiglio di Stato F. Frattini, il 22 febbraio scorso, volta ad una rivisitazione del codice degli appalti procedendo ad una semplificazione delle procedure che, attraverso i metodi di *auditing* e di ascolto delle categorie interessate, portino a codici che accompagnino le riforme indispensabili per realizzare gli impegni del PNRR.

L'auspicio è che, oltre alla semplificazione, si arrivi ad una stabilità della disciplina della materia che è indispensabile per dare certezza ad un settore che ha visto troppe volte modificare le regole in tempi così ravvicinati da non riuscire a consolidare una giurisprudenza costante.

Questa necessità appare ancor più pressante in questi anni a venire nei quali l'avvio dei cantieri per la realizzazione delle infrastrutture oggetto del PNRR costituiranno la base per una

moltiplicazione dei contratti pubblici. A questo proposito voglio sottolineare la preoccupazione espressa da alcuni colleghi, presidenti di Tar più esposti al rischio di infiltrazioni mafiose, che l'aumento delle gare pubbliche legate alla realizzazione delle riforme collegate al PNRR possano scatenare gl'interessi della criminalità contro i quali, in ogni regione occorrerà fortemente vigilare.

Tra le materie tuttora molto vive, l'edilizia con i suoi 354 ricorsi del 2021 è di gran lunga la materia che produce più contenzioso, nonostante la semplificazione delle procedure e l'allargamento delle opere di edilizia cd. "libera", cioè che non necessita di provvedimenti dell'autorità.

Probabilmente la regione Toscana sconta, sotto questo profilo, una tutela più attenta per le molte aree soggette a vincoli paesaggistici ed architettonici estesi a quasi tutte le città toscane ed a buona parte del territorio extra-urbano.

Al contrario si è avuto un crollo dell'urbanistica, materia per la quale l'anno scorso sono stati presentati 10 ricorsi.

La materia edilizia di competenza specifica della terza sezione, retta dalla mia collega di concorso Eleonora Di Santo, è come accennavo in precedenza, penalizzata nella composizione del collegio che è attualmente formato da tre soli magistrati, con il rischio, già verificatosi che in caso di malattia di uno dei componenti occorre

integrare il collegio chiedendo la disponibilità di colleghi di altre sezioni, molti dei quali pendolari, per poter tenere l'udienza.

Anche le altre due sezioni, soffrono al momento di un organico non completo.

La prima sezione, formata da quattro magistrati ha però uno dei componenti con la riduzione del carico di lavoro per la sua qualità di membro supplente del CPGA.

La seconda sezione, retta dal collega Carlo Testori ha un organico di quattro magistrati anziché, come dovrebbe essere per tutte le sezioni, essere costituita da cinque membri.

Lasciando alla curiosità statistica di ciascuno dei presenti non solo l'organigramma del personale del Tar Toscana ma tutti i dati relativi all'anno trascorso, corredati da grafici, quest'anno sviluppati a colori sotto forma di diagrammi, torte ed istogrammi dall'ottima Maria Muriccioli, il nostro tecnico informatico, per rendere meno aridi i numeri rappresentati, voglio però segnalare tra le materie che hanno visto un incremento dei casi nel periodo pandemico, l'aumento di ricorsi dei genitori di alunni con difficoltà nell'apprendimento scolastico, anche per la forzata gestione delle lezioni in DAD, che testimoniano la necessità ed il valore del contatto sociale soprattutto negli anni della crescita.

Ultimo dato che voglio segnalare all'auditorio sono le 39 cause proposte contro il silenzio ritenuto illegittimo mantenuto

dall'amministrazione e, soprattutto le 76 cause in materia di esecuzione del giudicato.

Entrambe sono il segnale di un ritardo dell'amministrazione ad attivarsi per rispondere, da un lato alla richiesta dei cittadini e, dall'altro nell'attrezzarsi per dare esecuzione alle decisioni del giudice.

Si tratta di un contenzioso che pesa sui numeri complessivi della GA rendendola meno efficiente e che espone lo Stato, certamente nel caso della mancata esecuzione del giudicato, ad una condanna certa con ulteriori costi per la comunità.

CONCLUSIONI

Vorrei concludere insistendo su di un concetto che, a mio modo di vedere giustifica la necessità di un giudice che offra la garanzia per i cittadini che l'esercizio del potere pubblico avvenga nei limiti indicati dalle leggi e nel rispetto dei diritti che la Costituzione riconosce a ciascun individuo.

Questa banale considerazione sulla funzione della legge e del suo rispetto è sintetizzata nel noto brocardo latino *ne cives ad arma ruant*, cioè garantire che la società possa trovare un equilibrio tra interesse generale e diritti individuali attraverso la condivisione dei valori che vengono posti a base delle norme.

Poiché la guerra è di per sé la negazione della convivenza civile tra i popoli vorrei concludere con l'appello alla pace che l'associazione dei giudici europei ha rivolto il 25 febbraio 2022, all'indomani dell'ingresso in Ucraina da parte dell'esercito della federazione Russa.

“Noi giudici in Europa dobbiamo essere uniti e parlare chiaramente in difesa dei valori degli Stati democratici governati dallo stato di diritto.

Esprimiamo il nostro forte sostegno alla indipendenza ed alla democrazia dell'Ucraina e del suo popolo. Il diritto internazionale deve essere rispettato sopra ogni cosa e la vita e la sicurezza dei civili devono essere protette in ogni circostanza.

Noi come associazione dei giudici europei, esprimiamo in particolare la nostra solidarietà ai colleghi ucraini e ai cittadini di quel Paese che hanno contribuito a rafforzare lo stato di diritto negli anni passati”.

Ringrazio per l'attenzione e per la pazienza tutti i presenti.

**RACCOLTA DI SENTENZE
DEL TAR PER LA TOSCANA
ANNO 2021**

Sezione Prima

A cura del Presidente Manfredi Atzeni, dei Consiglieri Luigi Viola,
Raffaello Gisondi e Giovanni Ricchiuto

L'attività della Prima Sezione è stata in gran parte occupata da controversie in materia di appalti e urbanistica, ma sono state affrontate questioni di notevole interesse anche in altri settori, come risulta dalle massime riportate di seguito

Sentenza 8 febbraio 2021, n. 215

Secondo la costante giurisprudenza i provvedimenti con i quali si disciplina la circolazione sulla viabilità comunale, la modalità di accesso alla stessa ed i relativi orari, l'eventuale divieto per talune categorie di veicoli, i controlli e le sanzioni, ai sensi degli artt. 6 e 7 del Codice della strada, assumono natura tipicamente gestoria ed esecutiva e, quindi, appartengono alla competenza dei dirigenti, e non del Sindaco, anche avendo riguardo all'assenza di qualsiasi presupposto di urgenza che potrebbe giustificare l'adozione di un'ordinanza contingibile ed urgente (T.A.R. Milano, sez. III, 13

04/2018, n.1012 T.A.R. Torino, sez. II, 27/07/2016, n.1077; T.A.R. Roma, sez. II, 03/06/2010, n.15012). Ciò in quanto il riferimento al Sindaco operato dalle norme sopra citate del D.Lgs 285/92, a seguito del passaggio dei poteri di gestione dagli organi politici a quelli burocratici sancito dalle riforme amministrative degli anni 90, deve intendersi riferito alla dirigenza (art. 107 t.u.e.l.; T.A.R. Venezia, sez. I, 03/04/2013, n. 494 ; T.A.R. Toscana, I, 16.6.2014, n. 1033); Soltanto i provvedimenti concernenti l'istituzione e la disciplina delle zone a traffico limitato sono attribuite alla competenza della giunta (o in caso di urgenza al Sindaco) in quanto ritenuti dal legislatore di maggiore impatto per la collettività locale (Cons. di St., V, 13.11.2015, n. 5191).

Sentenza 27 aprile 2021, n. 604

Enti locali - provvedimenti di governo del traffico competenza sindaco e dirigenti - rispettivi limiti

Per una giurisprudenza ormai del tutto univoca, la legittimazione a ricorrere dei consiglieri comunali sussiste solo <<avverso gli atti adottati dagli organi di appartenenza nei ristretti limiti tracciati dalla lesione dello ius ad officium. Tali limiti non appaiono violati nel caso in cui emergano motivi di ricorso afferenti a meri profili di legittimità dell'azione amministrativa non incidenti sulla posizione giuridica del ricorrente, in qualità di consigliere comunale. Solo la lesione diretta ed immediata del diritto all'ufficio della predetta carica istituzionale può fare sorgere, quindi, la legitimatio ad agendum, ovvero l'interesse personale al ricorso, al fine del ripristino della situazione sostanziale lesa, attraverso la rimozione della situazione antigiuridica affidata all'organo giurisdizionale>> (T.A.R. Campania,

Salerno, sez. I, 2 maggio 2017, n. 809; tra le tante, si vedano anche Cons. Stato sez. V, 13 febbraio 2019, n. 1046; T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 5 giugno 2018, n. 3710 e la recentissima Cons. Stato, sez. IV, 13 aprile 2021, n. 3034).

Sentenza 23 febbraio 2021, n. 288

Vincolo storico artistico - carattere pertinenziale del vincolo- possibilità di imporre il vincolo su beni appartenenti a diversi proprietari - possibilità che il vincolo trovi giustificazione nel carattere identitario assunto dal bene nel corso degli anni

Il vincolo storico artistico previsto dal d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 può essere imposto anche a beni appartenenti a diversi proprietari e la relativa nozione di pertinenzialità assume pertanto caratteristiche differenti rispetto alla relativa nozione civilistica.

L'imposizione del vincolo storico-artistico può trovare giustificazione anche nel carattere identitario che la presenza di una collezione sul territorio risulta aver assunto nel corso degli anni.

Pur potendo importare significative restrizioni delle possibilità di utilizzazione, il vincolo storico-artistico non assume carattere espropriativo e la relativa imposizione non deve pertanto rispettare la procedura relativa all'espropriazione del bene culturale prevista dagli artt. 95 e ss. del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

“La pertinenzialità relativa alla materia della tutela dei beni culturali assume ... finalità e sostanza giuridica diverse dalla pertinenzialità civilistica e deve essere valutata, non in ragione del regime dominicale dei beni interessati, ma alla luce delle finalità di tutela e, soprattutto, in ragione dei “nessi” che sussistono tra i beni sotto il profilo dell’interesse culturale (si vedano, al proposito, le chiare precisazioni operate da C.G.A. sez. giurisd., 15 maggio 2006, n. 220 in ordine alla stretta complementarietà tra arredi e progettazione architettonica dell’immobile in determinati periodi storici e che viene ad integrare, nella fattispecie concreta, la giustificazione sostanziale dell’imposizione del vincolo di pertinenzialità tra beni caratterizzati da un diverso regime giuridico).”

Sentenza 11 marzo 2021, n. 388.

Consulenti del lavoro – prestazioni oggetto di riserva ai consulenti del lavoro- relativa definizione

La riserva ai consulenti del lavoro (ed agli altri professionisti indicati dalla disposizione) prevista dall'art. 1, 1° comma della l. 11 gennaio 1979, n. 12 deve essere riferita all'esternalizzazione al professionista fornito di competenze tecniche degli adempimenti spettanti al datore di lavoro (che, in linea di principio, il datore di lavoro può curare da solo o conferire ad un professionista, ma nel rispetto della l. 11 gennaio 1979, n. 12) e non al diverso criterio della complessità degli adempimenti delegati.

“Con riferimento ai consulenti del lavoro, l’art. 1, 1° comma della l. 11 gennaio 1979, n. 12 (norme per l’ordinamento della professione di consulente del lavoro) riserva <<tutti gli adempimenti in materia di lavoro, previdenza ed assistenza sociale dei lavoratori dipendenti, quando non ...(siano) curati dal datore di lavoro, direttamente od a mezzo di propri dipendenti>> ai consulenti del lavoro, oltre che agli <<iscritti negli albi degli avvocati e procuratori legali, dei dottori commercialisti, dei

ragionieri e periti commerciali, ... in tal caso .. tenuti a darne comunicazione agli ispettorati del lavoro delle province nel cui ambito territoriale intendono svolgere gli adempimenti di cui sopra>>.

Ed è proprio sulla base della previsione sopra richiamata che si è formata una giurisprudenza civilistica (impropriamente richiamata dalla difesa dell'Amministrazione comunale ...) che ha escluso che la previsione di riserva in discorso possa essere estesa alle attività di mera consulenza non importanti la delega degli adempimenti in materia di lavoro: <<dalla lettura delle norme si ricava che è attività riservata al consulente iscritto all'albo, che ne risponde personalmente, quella connessa al compimento degli adempimenti relativi al personale dipendente, con ciò dovendosi intendere non ogni attività a qualsiasi titolo collegata alla stessa esistenza, in capo al cliente che si rivolge ad una struttura che svolge attività di consulenza sul lavoro, di uno o più rapporti di lavoro con dipendenti, ma l'espletamento degli adempimenti di natura fiscale o previdenziale, in cui il consulente abilitato, su delega del cliente, opera come sostituto del datore di lavoro. Non rientra nella nozione di espletamento di un "adempimento", viceversa, e quindi nell'attività riservata ai professionisti iscritti, l'attività di consulenza in sè, alla quale è riconducibile quella svolta nel caso di specie, che si è tradotta nel consigliare un determinato inquadramento contrattuale, piuttosto che un altro, e nel fornire all'impresa che lo richiedeva uno schema contrattuale utilizzabile>> (Cass. civ., sez. III, 8 luglio 2020, n. 14247).

Nello stesso senso, è anche la giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, sez. VI, 16 gennaio 2015, n. 103; sez. V, 8 maggio 2018, n. n. 2748; 1° luglio 2020, n. 4186) che, almeno negli ultimi anni, ha sempre affermato l'impossibilità di conferire a soggetti non rientranti nella riserva di cui all'art. 1, 1° comma della l. 11 gennaio 1979, n. 12, attività contemplanti anche l'esternalizzazione degli adempimenti spettanti al datore di lavoro.

Al di là di una serie di incertezze presenti nelle motivazioni dei precedenti giurisprudenziali sopra citati (e che portano, ancora una volta, la difesa dell'Amministrazione comunale ...a citare a conforto delle proprie tesi anche Cons. Stato, sez. V, 1° luglio 2020, n. 4186, in realtà, favorevole alla tesi avversaria), il punto dirimente non risulta pertanto essere la <<complessità di tipo tecnico-giuridico e/o tecnico-contabile, che si attuano attraverso l'espletamento di prestazioni di carattere intellettuale>> delle attività esternalizzate (come ritenuto dalla recente T.A.R. Lazio, Roma sez. II-ter, 28 ottobre 2020, n. 11035), quanto l'esternalizzazione di adempimenti in materia di lavoro <<che comportano l'erogazione di versamenti dovuti nei confronti dello Stato e degli enti previdenziali>> (Cass. civ., sez. III, 8 luglio 2020, n. 14247); adempimenti che il datore di lavoro può curare da solo o delegare, in questo caso, però con la limitazione soggettiva costituita dalla delega solo ad un soggetto rientrante nella previsione di riserva di cui all'art. 1, 1° comma della l. 11 gennaio 1979, n. 12, sulla base di una evidente ratio di competenza tecnica e responsabilità del delegato che risulta ben sottolineata, sul "versante" civilistico, dalla già citata Cass. civ., sez. III, 8 luglio 2020, n. 14247.

Sentenza 10 maggio 2021, n. 689.

Fondazioni bancarie – modificazioni statutarie – legittimazione e interesse dei consiglieri all'impugnazione.

I consiglieri di una Fondazione bancaria risultano legittimati ad impugnare le determinazioni relative all'approvazione delle modificazioni statutarie adottate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai sensi dell'art. 10, 3° comma lett. c) del d.lgs. 17 maggio 1999, n. 153.

“La Sezione ritiene ... di non avere motivo per discostarsi da un percorso giurisprudenziale ormai abbastanza consolidato che, non solo, ha attribuito natura di interesse legittimo alla pretesa al legittimo esercizio del potere di approvazione delle modificazioni statutarie di cui all'art. 10, 3° comma lett. c) del d.lgs. 17 maggio 1999, n. 153, ma ha riconosciuto anche tale posizione legittimante a soggetti diversi dalla Fondazione richiedente la modificazione statutaria.

Punto di approdo del detto percorso giurisprudenziale risulta indubbiamente essere la precedente sentenza della Sezione (T.A.R. Toscana, sez. I, 3 giugno 2014, n. 983) citata dai ricorrenti e che ha riconosciuto la legittimazione e l'interesse di una Provincia e di un Comune ad impugnare una deliberazione di approvazione dello Statuto di una Fondazione bancaria sulla base del ruolo di enti esponenziali della relativa comunità proprio degli stessi e della presenza di disposizioni statutarie che non assicuravano una qualche rappresentanza a detto territorio; a base del riconoscimento della legittimazione (che poi è sfociato in una pronuncia di inammissibilità, per ragioni che in questa sede non rilevano) è esplicitamente posta una ricostruzione in termini di interesse legittimo della pretesa al corretto esercizio del potere di approvazione di cui di cui all'art. 10, 3° comma lett. c) del d.lgs. 17 maggio 1999, n. 153 che può essere sicuramente richiamata in questa sede: <<nell'esercizio di tale funzione, il Ministero dell'Economia e delle Finanze è investito, fra l'altro, dell'approvazione delle eventuali modifiche statutarie, onde verificarne la compatibilità con la legge e con lo stesso statuto e gli interessi ivi contemplati, con la sana e prudente gestione delle fondazioni e con la redditività dei patrimoni. Si tratta del fenomeno, ben noto all'ordinamento, della vigilanza pubblica su soggetti privati, la quale si esprime attraverso atti impicanti la spendita di potestà autoritative e che, per le fondazioni disciplinate dal codice civile, tipicamente si manifesta negli atti amministrativi di approvazione delle modificazioni dell'atto costitutivo e dello statuto, in passato ai sensi dell'art. 16 co. 3 cod. civ. ed, oggi, dell'art. 2 D.P.R. n. 361/2000 cit. (da ultimo, cfr. Cons. Stato, sez. V, 18 aprile 2012, n. 2237, ma similmente, pur con riferimento alla diversa ipotesi dei poteri di controllo di cui all'art. 25 cod. civ., già Cons. Stato, sez. IV, 17 giugno 2003, n. 3405): conclusione supportata, per l'analoga ipotesi delle modifiche statutarie delle fondazioni bancarie, dal tenore testuale dell'art. 10. co. 1 lett. c) del D.Lgs. n. 153/1999, che qualifica espressamente come “provvedimento” l'atto ministeriale di approvazione delle modifiche in questione. Ne discende che la posizione sostanziale fatta valere dalla Provincia e dal Comune ricorrenti, consistendo nella pretesa al corretto esercizio del potere ministeriale di controllo, non può che astrattamente atteggiarsi in termini di interesse legittimo, appartenendo poi al merito della controversia l'accertamento in ordine alla fondatezza della pretesa medesima>> (T.A.R. Toscana, sez. I, 3 giugno 2014, n. 983).

In realtà, si tratta però di un principio già affermato in giurisprudenza, almeno a partire da T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 8 settembre 2010, n. 32136 che ha considerato irricevibile per tardività e non inammissibile il ricorso proposto da una Provincia avverso il provvedimento di approvazione dello Statuto di una Fondazione bancaria, sulla base della rilevazione (pienamente utilizzabile in questa sede) relativa al fatto che <<il procedimento di approvazione dello statuto, come ha ben ricordato la Difesa Erariale, è un procedimento autonomo e diverso da quello che ha dato luogo alla stesura dello stesso>>”.

Sentenza 16 luglio 2021, n. 1062.

Controllo del prefetto sulle associazioni e fondazioni- associazioni e fondazioni- poteri degli amministratori.

Il potere del Prefetto di annullare le determinazioni di una fondazione prevedenti la delega al proprio Presidente di alcuni adempimenti deve essere esercitato nel quadro delle norme civilistiche che operano un riferimento alle norme sul mandato che non contemplano un generale divieto in capo ai Consiglieri di amministrazione di delegare alcuni dei compiti statutariamente riservati al Consiglio di Amministrazione al Presidente o ad altro Consigliere delegato.

“La norma chiave per risolvere la fattispecie sia l’art. 18, prima parte del codice civile che, con riferimento alla problematica della responsabilità degli amministratori delle persone giuridiche, prevede che “gli amministratori (siano) responsabili verso l’ente secondo le norme del mandato”.

Al di là del riferimento espresso alla problematica della responsabilità, una parte considerevole della dottrina e della giurisprudenza ha ormai da tempo concluso nel senso che il richiamo delle previsioni civilistiche in materia di mandato possa riempire di contenuti concreti l’estrema laconicità del codice civile con riferimento alla problematica dei poteri e delle responsabilità degli amministratori delle persone giuridiche, risolvendo alcune problematiche, come quelle relative al dovere di diligenza dell’amministratore, all’estensione dell’incarico o all’obbligo di comunicazione di circostanze sopravvenute che possano determinare la revoca o la modificazione dell’incarico, attraverso l’applicazione delle norme relative all’istituto del mandato o a quella disciplina “specializzata” e decisamente più articolata che è prevista dal codice civile con riferimento alle società commerciali (ed in particolare, alla problematica dei poteri e delle responsabilità degli amministratori).

Siamo pertanto in presenza di un rapporto di immedesimazione organica (in questo senso, Trib. Roma sez. III, 24 gennaio 2017, n. 1251) che mutua alcuni contenuti concreti dalla disciplina civilistica del mandato, sulla base di una sistematica che ha portato espressamente ad affermare che l’amministratore “è tenuto ad eseguire il proprio compito di regola con la “diligenza del padre di famiglia”, ma si richiede un parametro diverso (come quello professionale) qualora sia titolare di particolari competenze tecniche o professionali, tali da aver giustificato la sua investitura” (sempre Trib. Roma sez. III, 24 gennaio 2017, n. 1251).

In questa prospettiva, risulta agevole rilevare come non esista una regola civilistica generale che vieti agli amministratori di una persona giuridica di delegare una parte delle proprie attribuzioni al Presidente del Consiglio di Amministrazione o ad altro Componente il Consiglio e come anzi sussistano norme civilistiche che presuppongono ed ammettono tale delega; in particolare, ove ci si ponga nella prospettiva strettamente aderente al rinvio alla disciplina del mandato prevista dall’art. 18 c.c., il riferimento è alla previsione in materia di “sostituto del mandatario” di cui all’art. 1717 c.c., che ovviamente rende sostanzialmente superfluo il riferimento alle “funzioni in concreto attribuite ad uno o più amministratori” di cui all’art. 2392, 1° comma c.c. prospettato in ricorso (ma non nella memoria procedimentale)”.

Sentenza 23 novembre 2021, n. 1536

Scuola – Sanzioni disciplinari nei confronti degli studenti – Operatività del principio di proporzionalità – Limiti.

La applicazione del principio di proporzionalità non può consentire al giudice di stabilire egli stesso (nella decisione del merito del ricorso) se debba prevalere l'interesse pubblico della Scuola o quello dello studente incolpato.

La graduazione della risposta a fatti di evidente gravità commessi contro altri studenti costituisce, infatti, valutazione inerente al "come" la Scuola deve tutelare l'incolumità dei propri iscritti e il regolare svolgimento della attività di studio.

L'accertamento della proporzionalità della sanzione all'illecito disciplinare contestato e la graduazione della sanzione stessa, si risolvono, quindi, in giudizi di merito amministrativo che sfuggono al sindacato del g.a.

Sentenza 5 novembre 2021, n. 1440

Appalti, offerta economicamente più vantaggiosa – Tabelle Ministeriali e determinazione del costo del lavoro.

Si è confermato l'orientamento in base al quale di precisare che le tabelle ministeriali costituiscono un parametro di riferimento dal quale è possibile discostarsi, in sede di giustificazione dell'anomalia, seppur "solo sulla scorta di una dimostrazione puntuale e rigorosa, che può tener conto del fatto, ad esempio, che "il dato delle ore annue mediamente lavorate dal personale coinvolge eventi (malattie, infortuni, maternità) che non rientrano nella disponibilità dell'impresa e che, quindi, per definizione, necessitano di stima di carattere prudenziale" (Cons. Stato, sez. V, 28 giugno 2011, n. 3865; Cons. di St., sez. V, 20 febbraio 2017 n. 756).

Nel calcolo del "monte ore", presupposto per il calcolo del "costo del lavoro" risulta legittimo l'esclusione dal calcolo di alcune voci che, seppur previste dalle tabelle ministeriali, non sono applicabili al caso di specie (es. indennità di turno).

E' altresì ammissibile un calcolo porta a ridurre il costo del lavoro risultante dalle tabelle ministeriali, sulla base di una stima che tenga conto della realtà aziendale e dei giorni di malattia e di ferie usufruiti dal personale negli anni precedenti e, ancora, in ragione dell'organizzazione dell'impresa e dell'utilizzo di personale "occasionale" e non contrattualizzato.

Sentenza 3 agosto 2021, n. 1132

Appalti – requisiti di un'impresa per essere qualificata come "Società tra professionisti" ai sensi dell'art. 10, comma 4, lett. b) della legge 183/2011.

E' da respingere il primo motivo con il quale si sostiene che la ricorrente avrebbe i requisiti per essere qualificata come società tra professionisti, in quanto Sistema Ambiente S.p.A. avrebbe interpretato erroneamente il disposto di cui all'art. 10 comma 4 lett. b) L. 183/2011, considerando che, nel caso di specie, la quota maggioritaria pari al 95% del capitale sociale di Sigap Italtpaghe è in possesso del

socio professionista, il Dott. Giovanni Liquori, iscritto all'Albo dei Consulenti del Lavoro di Napoli, presso l'Albo dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili di Nola, nonché nel registro dei revisori legali.

1.2 Detta quota sarebbe tale da consentire il pieno controllo sulle decisioni della società, circostanza quest'ultima che sarebbe sufficiente ad integrare il requisito di cui all'art. 10 comma 4 lett. b).

1.3 In primo luogo va chiarito come costituisca elemento incontestato che la SIGAP ha un solo socio professionista su un totale di due soci e che, ancora, detto unico socio riveste la qualifica di socio accomandante, al quale è preclusa, ai sensi dell'art. 2318 del codice civile, l'amministrazione e la gestione della società.

1.4 Quest'ultimo, infatti, ai sensi dell'art. 2320 co.3 del codice civile ha il solo diritto di ricevere la comunicazione annuale del bilancio e di controllarne l'esattezza mediante la consultazione dei libri sociali e degli altri documenti, senza alcun potere di incidere sulle decisioni dei soci".

1.5 Si consideri, inoltre, che l'art. 10, comma 4, lett. b) della legge 183/2011 deve essere interpretato nel senso in cui la costituzione di una società tra professionisti richiede il venire in essere di due requisiti e, quindi, che si sia in presenza di una società con un "numero dei soci professionisti" e con un capitale sociale degli stessi professionisti", tale da determinare una maggioranza qualificata di almeno due terzi nelle deliberazioni o decisioni dei soci.

1.6 L'utilizzo nel periodo della congiunzione ("e"), e non invece della congiunzione disgiuntiva ("o", "ovvero"), consente di ritenere che detti requisiti debbano sussistere necessariamente entrambi e, ciò, nell'intento di meglio caratterizzare la natura della società di cui si tratta e nell'intento di garantire che la presenza di soci "non professionisti" sia sempre minoritaria.

1.7 In questo senso sono anche alcune pronunce che hanno avuto modo di chiarire che i soci professionisti devono sia possedere la maggioranza del capitale sociale, che essere in numero tale da garantire la maggioranza dei due terzi nelle deliberazioni, a prescindere, quindi, dal metodo di voto (Trib. Treviso, Sez. II, 20.9.2018, n. 3438; Cass. sentenza 19.7.2018, n. 19282 r).

1.8 Anche l'attribuzione di una procura speciale al socio accomandante non è dirimente, in quanto conferisce al socio professionista unicamente il potere di compiere atti esecutivi (sottoscrizione di verbali di conciliazione; apertura di conti correnti e sottoscrizione di contratti commerciali) e non certo il potere di determinare le scelte strategiche della società.

1.9 E' allora evidente come la società Sigap non possa essere qualificata come Società tra professionisti per mancanza del requisito richiesto dall'art. 10, comma 4, lett. b) legge 183/2011.

Sentenza 27 luglio 2021, n. 1111

Concessioni cimiteriali.

L'effetto estintivo di una concessione per la cremazione dei defunti risalente al 1884 e che ammetteva l'esercizio "privato" di detta attività, discende direttamente dal mutato regime giuridico della gestione dei crematoridi (si veda la L.n. 130/2001), la cui titolarità è ex lege attribuita alle Amministrazioni comunali, che li potranno gestire nelle forme contemplate per i servizi pubblici locali

a rilevanza economica, tra cui l'affidamento in concessione a privati, laddove il concessionario deve essere individuato con procedure di evidenza pubblica;

“Dalle sopraccitate delibere è chiaramente evincibile come il Comune di Firenze avesse ritenuto di affidare il servizio di cui si tratta, in esclusiva alla stessa Amministrazione comunale ai sensi dell’art.6, comma 2, L.130/2001, previo svolgimento una procedura di evidenza pubblica di project financing.

1.5 Detta ultima disposizione prevede che “la gestione dei crematori spetta ai comuni, che la esercitano attraverso una delle forme previste dall’articolo 113 del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali...”, nella parte in cui disciplina la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

1.6 Ne consegue come, in base alla vigente normativa, è pacifica la natura del servizio di cremazione quale servizio pubblico locale di rilevanza economica, la cui gestione spetta ai comuni e, in relazione al quale, non sono applicabili i principi sovranazionali in tema di concorrenza e di libera iniziativa economica privata.

1.7 E’ evidente che una differente interpretazione, diretta ad aprire l’attività di cremazione anche ai privati, vanificherebbe la stessa ratio della disposizione contenuta nell’art. 6 comma 2 della L. 130/2001, nella parte in cui attribuisce esclusivamente ai Comuni la gestione dell’attività della cremazione e, ciò, mediante l’espressione di un potere discrezionale alle stesse Amministrazioni di individuare la forma di gestione più idonea, tra quelle previste nell’art. 113 del D.lgs. 267/2000.

1.8 In questo senso è anche un parere dell’AGCM (parere AS1140-affidamento del servizio di cremazione del 21 luglio 2014, pubblicato sul bollettino n. 30 del 28 luglio 2014), laddove si conferma la natura necessariamente pubblica del servizio di cremazione, così come l’incompatibilità della gestione diretta del servizio da parte di soggetti privati e da ultimo, la legittimità della cessazione automatica degli affidamenti diretti.

1.9 Precedenti pronunce hanno avuto modo di chiarire che l’attività di cremazione delle salme è “... qualificabile come servizio pubblico. Con essa si soddisfano infatti esigenze fondamentali della collettività ... oltre che di disciplina igienico-sanitaria e di regolazione urbanistica e programmazione dell’offerta dei relativi impianti. Nel senso che si tratta di un’attività qualificabile come servizio pubblico depongono le disposizioni della legge 30 marzo 2001, n.130, che assoggettano la stessa:

- ad un sistema di tariffe amministrate (art. 5, comma 2);

- al potere di programmazione regionale dei nuovi insediamenti (art. 6, comma 1); - alla gestione ai comuni «attraverso una delle forme previste dall’articolo 113 del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267» (art. 6, comma 2); alla normativa tecnica nazionale di matrice ministeriale per quanto riguarda i limiti di emissione, degli impianti e per i materiali per la costruzione delle bare per la cremazione (art. 8). Per effetto delle citate disposizioni di legge l’offerta di impianti di cremazione è pertanto soggetta ad un potere conformativo dell’amministrazione...” (Consiglio di Stato (sez. V, sentenza n. 2175 del 2.4.2019).

2. Anche l’introduzione del nostro ordinamento dei principi di cui alla direttiva comunitaria n. 123/2006/CEE, meglio nota come direttiva "Bolkestein", sebbene muova nella direzione di un più ampio riconoscimento del diritto di iniziativa economica e della contestuale riduzione dei possibili

limiti al suo esercizio, nello stesso tempo legittima la previsione di limiti in funzione del perseguimento di ulteriori e diverse finalità di interesse generale, imponendo che le contrapposte esigenze siano bilanciate secondo i limiti della proporzionalità, della ragionevolezza e del minimo mezzo.

2.1 E' allora evidente che l'effetto estintivo della concessione del 1884 discende direttamente dal mutato regime giuridico della gestione dei crematori, la cui titolarità è attribuita alle Amministrazioni comunali, che li potranno gestire nelle forme contemplate per i servizi pubblici locali a rilevanza economica, tra cui l'affidamento in concessione a privati, laddove il concessionario deve essere individuato con procedure di evidenza pubblica.

2.2 Sono peraltro state smentite in giudizio le tesi della ricorrente, nella parte in cui sostiene che l'attività di cremazione sarebbe stata rivolta solo nei confronti dei propri soci e non verso soggetti terzi.

Non solo risulta dimostrato, dagli atti in giudizio, come l'attività venisse svolta sulla base di una convenzione con il Comune nei confronti di chiunque, ma è dirimente constatare come per iscriversi alla Socrem fosse sufficiente il pagamento della tassa di iscrizione.

2.3 Non risultando più ammissibile l'esercizio "privato" di detta attività, la concessione del 1884 non poteva che essere considerata estinta, così come è venuta meno la stessa ragione per l'attribuzione a Socrem della porzione di terreno nel cimitero di Trespiano".

Sentenza 10 febbraio 2021, n. 324.

Concorsi universitari- Costituzione della commissione esaminatrice mediante sorteggio. Rispetto del principio della "parità di genere".

E' illegittimo il comportamento dell'Università che, al fine del rispetto del principio della parità di genere, procedere a sostituire il criterio del sorteggio previsto dal regolamento universitario per la formazione della commissione esaminatrice, superando l'ordine di estrazione dei candidati sino all'individuazione del candidato appartenente al genere meno rappresentato.

"Nessuna disposizione di legge o regolamento ha sancito la prevalenza del criterio della parità di genere, rispetto ai principi di imparzialità, buona amministrazione e trasparenza, posti in essere e realizzati mediante l'estrazione per sorteggio dei componenti di una commissione di concorso.

1.8 Non vi è una disposizione nel senso prospettato dall'Amministrazione nell'art. 9 del Dpr 487/1994, laddove disciplina la composizione delle commissioni esaminatrici di concorso, così come nessuna norma prevede che l'eventuale mancata attuazione del principio di "parità di genere" nella composizione delle Commissioni determini la nullità, l'annullamento o l'inefficacia del provvedimento di chiamata dei docenti.

1.9 Secondo un altrettanto costante orientamento giurisprudenziale, la violazione del principio di parità di genere può comportare l'invalidità della composizione della Commissione, soltanto se e ogni qual volta sia accertato, nella condotta dell'Amministrazione universitaria, un intento discriminatorio nei confronti dei docenti di sesso femminile: "La normativa sulle pari opportunità è preordinata a garantire nel senso più ampio le possibilità di occupazione femminile, sicché la sua violazione non può venir contestata altro che dalle possibili beneficiarie della stessa: in assenza di una esplicita

disposizione normativa che preveda il contrario, la violazione della normativa di settore non esplica di per sé effetti viziati delle operazioni concorsuali ed è rilevante soltanto in presenza di una condotta discriminatoria del collegio in danno dei concorrenti di sesso femminile (Consiglio di Stato, sez. VI, 27 dicembre 2006, n. 7962)”.

2. E' allora evidente che, nel momento in cui l'Università di Siena ha modificato i risultati del sorteggio, non solo ha violato il bando (art. 4 co. 2), il regolamento di chiamata (art. 15) e la stessa circolare del 04.09.2019, ma ha effettuato, di fatto, una nomina diretta, alterando la composizione della Commissione, e tradendo i principi di imparzialità, buona amministrazione e trasparenza che devono caratterizzare ogni procedura concorsuale.

2.1 Ne consegue come si sia in presenza di un vizio pregiudiziale che determina la caducazione di tutti gli atti della procedura, con conseguente obbligo dell'Università di riedizione della stessa a partire dalla nomina di una diversa Commissione”.

Sezione Seconda

A cura dei Consiglieri Riccardo Giani, Alessandro Cacciari e Nicola Fenicia

Sentenza 11 febbraio 2021, n. 232

Agricoltura – autorizzazione reimpianto viti estirpate – atto dovuto – vigneto abbandonato da oltre cinque anni – eccezione.

L'autorizzazione al reimpianto di superficie vitata estirpata è un atto dovuto, ma l'autorizzazione non deve essere rilasciata a fronte di vigneto abbandonato da oltre cinque anni.

<E' necessario in primo luogo individuare la disciplina applicabile alla presente fattispecie. Essa è costituita innanzitutto dall'art. 66 del Regolamento UE 1308/2013, a mente del quale "gli Stati membri concedono automaticamente un'autorizzazione a produttori che hanno estirpato una superficie vitata successivamente al 1° gennaio 2016 e che hanno presentato una richiesta. Tale autorizzazione corrisponde ad una superficie equivalente alla superficie estirpata in coltura pura". In altri termini, nel caso di impianto di vigna in esito a estirpazione di precedente superficie vitata, l'autorizzazione all'impianto è atto dovuto. A tale normativa ha poi fatto seguito, anche in aderenza a taluni pronunciamenti giurisprudenziali, il Regolamento delegato UE n. 273/2018, il quale all'art. 2 afferma che è "superficie vitata abbandonata, una superficie vitata che non è regolarmente sottoposta a pratiche destinate a ottenere un prodotto commerciabile da più di cinque campagne viticole, fatti salvi casi specifici stabiliti dagli Stati Membri, la cui estirpazione non consente più al produttore di ottenere la concessione di un'autorizzazione al reimpianto ai sensi dell'art. 66 del Reg. UE 1308/2013". Dunque il diritto al rilascio di autorizzazione in caso di estirpazione di precedente vigna non vale nel caso che quella estirpata fosse una superficie vitata abbandonata da oltre cinque anni>

Sentenza 19 aprile 2021, n. 524

Cave – canoni concessori e estrattivi – quantificazione – determinazione non discrezionale – giurisdizione ordinaria

Con riferimento a controversia avente ad oggetto la quantificazione del canone di concessione e del contributo di estrazione, entrambi determinati secondo il Regolamento del Comune di Carrara applicando una percentuale al valore medio di mercato del materiale da taglio, la Sezione ha affermato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, poiché in relazione a indennità, canoni ed altri corrispettivi la disciplina del c.p.a. prevede una deroga alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, da applicare nelle ipotesi in cui la determinazione dei suddetti corrispettivi non richieda il compimento di valutazioni discrezionali da parte dell'amministrazione.

<L'art. 133, comma 1, lett. b) c.p.a. devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo "le controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessione di beni pubblici", ma specificando che tale devoluzione avviene con "eccezione delle controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi". Tale ultimo segmento di controversie (quelle sui corrispettivi),

collocandosi fuori della giurisdizione esclusiva, viene ad appartenere alla giurisdizione del giudice ordinario o a quella del giudice amministrativo secondo la regola generale di riparto, che guarda quindi alla presenza di diritti soggettivi o di interessi legittimi e quindi, secondo quanto previsto dall'art. 7 c.p.a. e dalla giurisprudenza costituzionale (il riferimento è alla sentenza n. 204 del 2004), alla presenza o meno di esercizio di pubblico potere. Sul punto è significativa la sintesi operata dalle Sezioni Unite della Cassazione nella recente ordinanza 24 febbraio 2020, n. 4803: "in relazione a questa previsione, come ha osservato il precedente evocato dalla difesa erariale, <la giurisprudenza di queste Sezioni Unite è consolidata nel senso che, in materia di concessioni demaniali, le controversie concernenti <<indennità, canoni ed altri corrispettivi>> riservate alla giurisdizione dell'A.G.O. sono solo quelle a contenuto meramente patrimoniale, nelle quali cioè non assume rilievo un potere di intervento della pubblica amministrazione <<a tutela di interessi generali>>, mentre resta attratta alla giurisdizione del giudice amministrativo la lite che coinvolga l'azione autoritativa della P.A. sul rapporto concessorio sottostante, venendo in rilievo provvedimenti autoritativi di questa e dei quali si chieda in via principale la valutazione al giudice adito per la disapplicazione o l'annullamento (Cass. Sez. Un., ord. 17 giugno 2010, n. 14614) ovvero investa l'esercizio di poteri discrezionali-valutativi nella determinazione del dovuto e non semplicemente di accertamento tecnico dei presupposti fattuali economico-aziendali, sia sull'an che sul quantum (così, tra molte: Cass. Sez. Un., 24 giugno 2011, n. 13903; Cass. Sez. Un., 12 ottobre 2011, n. 20939; Cass. Sez. Un., 25 novembre 2011, n. 24902; Cass. Sez. Un., 19 giugno 2014, n. 13940)>". Nella specie non par dubbio che la determinazione del dovuto, di cui si controverte nel presente giudizio, non avvenga in esito all'esercizio di valutazioni discrezionali dell'Amministrazione, ma invece proprio attraverso accertamenti tecnici relativi a presupposti fattuali di carattere economico-aziendale, cioè attraverso l'accertamento della qualità della produzione proprio di ciascuna cava e il suo prezzamento. Proprio con riferimento alle cave di Carrara lo stesso Consiglio di Stato (sentenza della Sezione Quinta n. 8382 del 2020) ha evidenziato che si è in presenza de "l'accertamento dei diritti e degli obblighi di carattere economico che ineriscono al rapporto concessorio e sono devoluti, in quanto tali, alla giurisdizione del giudice ordinario: accertamento da operarsi sulla scorta di criteri (come quello del <valore unitario medio di produzione>) scevri di profili di discrezionalità amministrativa, il cui riscontro in concreto sarebbe necessario al fine di sostenere la spettanza della controversia alla giurisdizione del giudice amministrativo">

Sentenza 31 maggio 2021, n. 927

Cave – distretto apuane – doppio titolo – concessione agro marmifero e autorizzazione escavazione – necessità- correlazione tra i due titoli

Esamina la speciale disciplina regionale sulle cave delle Apuane, caratterizzata dalla necessità di un doppio titolo per svolgere le attività estrattive: la concessione del sito marmifero e l'autorizzazione all'escavazione, tra loro correlati, giacché è il solo titolare della concessione ad essere legittimato a richiedere l'autorizzazione.

<la materia delle cave apuane ha una specifica disciplina nella legge regionale Toscana n. 35 del 2015, la quale richiede, per lo svolgimento dell'attività inerente, il possesso di un doppio titolo. Da un lato l'art. 16, comma 1, della legge citata prevede l'autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva ("l'esercizio dell'attività estrattiva è subordinato ad autorizzazione del comune in conformità con le previsioni dello strumento della pianificazione territoriale e urbanistica comunale"); dall'altro, l'art. 33 (specificamente inserito nel capo della legge relativo al distretto apuo-versiliese e riferito quindi solo alle cave ivi ubicate) richiede l'ottenimento da parte del Comune competente di una concessione

della cava medesima temporanea ed onerosa. Infatti il comma 1 del citato art. 33 stabilisce che “l'esercizio dell'attività estrattiva dei beni che appartengono al patrimonio indisponibile comunale, è sottoposto a concessione amministrativa temporanea ed onerosa da parte del comune”; il soggetto titolare della concessione è quindi il solo legittimato a richiedere l'autorizzazione all'escavazione (come meglio precisa il comma 3, secondo cui “la concessione costituisce il titolo per il rilascio dell'autorizzazione ed è rilasciata, previo esperimento di procedura di gara ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi comunitari di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza tra gli operatori economici e pubblicità, a tutela della concorrenza e della libertà di stabilimento”)>

Sentenza 18 ottobre 2021, n. 1335

Stranieri – sanatoria 2020 – requisiti per accedere – caso del richiedente protezione internazionale – applicazione – modalità

Per accedere alla sanatoria degli stranieri irregolari, l'art. 103, comma 2, decreto-legge n. 34 del 2020 richiede che l'istante sia titolare di “permesso di soggiorno scaduto dal 31 ottobre 2019”, il che implica, da un lato, che egli fosse titolare di un pregresso titolo di soggiorno, e, dall'altro, che il suddetto titolo sia venuto meno il 31 ottobre 2019 o in epoca successiva. La presentazione di domanda di protezione internazionale appare sufficiente ad attribuire allo straniero la condizione di legittimità della sua presenza in territorio nazionale e quindi ad integrare, in senso lato, il pregresso titolo di soggiorno di cui parla la norma. Con riferimento al requisito della scadenza del titolo dal 31 ottobre 2019 in poi la prassi accolta da molte Questure di richiedere la rinuncia alla procedura di protezione internazionale, pur non fondata in termini espressi sul dato normativo, ha il senso di consentire di accedere alla procedura in parola, la suddetta “rinuncia” venendo a tener luogo della “scadenza” del titolo pregresso.

La rinuncia alla protezione internazionale deve essere formalizzata ai sensi dell'art. 23 del d.lgs. n. 25 del 2008, che prevede la comunicazione della stessa alla competente Commissione territoriale.

Sentenza 21 ottobre 2021, 1355

Attività estrattiva – PIT – casi di applicazione – attività in essere non modificata – esclusione

Con riferimento all'attività estrattiva l'art. 17 della Disciplina di Piano prevede che il PIT si applichi ad un ambito oggettivo di ipotesi puntualmente indicate e che comprende le nuove attività estrattive, la riattivazione delle cave dismesse, gli ampliamenti di attività estrattive esistenti, le varianti sostanziali alle attività esistenti. Ne deriva, a contrario, che la mera prosecuzione delle attività estrattive in essere, già oggetto di autorizzazione, e in alcun modo modificate rispetto a quanto già autorizzato (cioè in difetto di “ampliamenti” e di “varianti sostanziali”) non risultano soggiacere alla nuova disciplina.

Sentenza 16 novembre 2021, n. 1489

Risarcimento danno – prova del danno subito – onere della prova – chiusura illegittima di discoteca – documenti probatori necessari

Nelle controversie risarcitorie il principio dispositivo non è temperato dal metodo acquisitivo e trova quindi integrale applicazione la regola sancita dall'art. 2697 c.c., con la conseguenza che spetta al danneggiato fornire la prova del danno ingiusto e delle conseguenze pregiudizievoli che ne siano

derivate, oltre a quella dell'elemento soggettivo rappresentato dal dolo o dalla colpa dell'amministrazione precedente. Nel caso di azione risarcitoria per illegittima chiusura di una discoteca la prova del danno subito compete al ricorrente che può fornirla attraverso documentazione contabile, registri nella sua disponibilità, bollettari relativi ai biglietti staccati o quant'altro risulti idoneo a documentare l'afflusso dei clienti e i conseguenti incassi relativi all'analogo periodo pasquale dell'anno precedente o comunque a periodi festivi corrispondenti ai giorni in relazione ai quali si richiede il risarcimento del danno per illegittima imposta chiusura del locale.

Sentenza 16 novembre 2021, n. 1490

Foglio di via obbligatorio - Requisiti di emissione

Ai fini della adozione del foglio di via obbligatorio l'amministrazione è tenuta a dare adeguata motivazione circa la ricorrenza a carico della persona interessata di specifici indici di pericolosità sociale, sia nel senso della sua appartenenza ad una delle specifiche categorie soggettive di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 159 del 2011, sia nel senso di avere essa tenuto condotte significative e concludenti ai fini della dimostrazione della apprezzabile probabilità che essa commetterà ulteriori reati e che risulti quindi pericolosa per la sicurezza pubblica, come richiede l'art. 2 del d.lgs. n. 159 del 2011.

Sentenza 8 febbraio 2021, n. 209

L'accordo intervenuto tra enti territoriali (nella fattispecie, comuni) costituenti un ente consortile obbligatorio (nella specie, "Società della salute") avente lo scopo di attuare le strategie regionali per l'esercizio dell'attività sanitaria, sociosanitarie e sociali integrate nel territorio, il quale definisca i criteri per nominare il presidente dell'ente medesimo, va qualificato come intesa di carattere politico e non è riconducibile agli accordi tra pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 15 della legge 241 del 1990. Non può quindi esserne chiesta l'esecuzione in sede giudiziaria.

La Regione Toscana, con Legge Regionale 10 novembre 2008, n. 60, nell'ambito del servizio sanitario nazionale ha istituito le "Società della salute" quali enti di diritto pubblico in forma consortile. Hanno lo scopo di dare attuazione alle strategie di intervento regionale in ordine all'esercizio delle attività territoriali sanitaria, socio sanitaria e sociale integrate. Del consorzio fanno parte l'Azienda Unità Sanitaria Locale e i Comuni ricadenti nell'ambito territoriale della medesima zona distretto.

Il 2 dicembre 2017 le Assemblee delle due Società della Salute dell'area socio sanitaria grossetana e dell'area Colline Metallifere e Amiata Grossetana hanno deliberato la loro fusione per incorporazione, approvando la nuova convenzione istitutiva e lo statuto della società incorporante che ha assunto il nome di "COeSO - Società della salute delle zone Amiata Grossetana, Colline Metallifere e Area Grossetana" (in seguito: "Coeso").

Il 9 febbraio 2018 i Presidenti delle Società hanno stipulato l'atto di fusione.

Il 14 febbraio 2018 si è svolta la prima assemblea della nuova società avendo al primo punto dell'ordine del giorno l'approvazione di un Documento propedeutico sulla governance 2018/2023 il quale, per quanto rileva nella presente sede, in ordine all'elezione del Presidente della società prevedeva che l'incarico avrebbe avuto durata biennale e sarebbe stato affidato a rotazione: per il primo biennio 2018/2019 sarebbe stato attribuito a un rappresentante dell'area delle Colline metallifere designato dal Comune di Massa Marittima in quanto presidio ospedaliero; per il

successivo biennio 2020/2021 a un rappresentante dell'area grossetana designato dal Comune di Grosseto in quanto sede di presidio ospedaliero, e per l'ulteriore biennio 2022/2023 a un rappresentante dell'Amiata grossetana designato dal Comune di Castel del piano in quanto sede di presidio ospedaliero. Il documento propedeutico è stato sottoscritto da tutti i Comuni della zona con l'eccezione di Arcidosso, assente, e di Scansano in quanto dissenziente."

La sentenza ha stabilito che *"La nomina delle cariche di vertice dell'ente pubblico va ricondotta alla categoria degli atti di alta amministrazione, essendo diretta a scegliere i soggetti ritenuti più idonei a ricoprirle in vista del raggiungimento degli obiettivi programmatici dell'ente stesso, come dettati dalle fonti primarie (T.A.R. Lazio-Roma III, 4 gennaio 2020, n. 54; T.A.R Campania-Napoli I, 26 ottobre 2016 n. 4973).*

Gli accordi di cui all'articolo 15, l. n. 241/1990, hanno la funzione di consentire a diverse amministrazioni, cointeressate nell'ambito di una determinata attività, il coordinamento della loro azione autoritativa al fine di un miglior raggiungimento del reciproco obiettivo di interesse pubblico loro assegnato, e si distinguono dai negozi di diritto privato poiché non hanno ad oggetto la regolamentazione di interessi a carattere patrimoniale, ma di attività volte al raggiungimento di scopi aventi interesse collettivo. Questo giustifica la loro regolamentazione legislativa ampiamente derogatoria rispetto a quella stabilita dal codice civile con riferimento ai contratti privatistici. L'ampliarsi di queste forme convenzionali è indice del passaggio da un'amministrazione di tipo piramidale ad una di tipo orizzontale, nella quale esistono competenze proprie di ogni livello amministrativo che non sono avocabili.

L'accordo di cui si tratta nella presente sede esula da questa categoria, come correttamente pretendono le parti resistenti, poiché non è diretto a regolamentare l'esercizio in comune di funzioni amministrative.

L'attività amministrativa, secondo la migliore dottrina, è quella mediante la quale i soggetti a ciò preposti dall'ordinamento provvedono alla cura concreta degli interessi pubblici loro affidati. L'individuazione del fine da perseguire e la sua qualificazione come pubblico, nonché l'individuazione dell'ente cui assegnarlo, vengono effettuate in sede di indirizzo politico dagli organi a ciò preposti mentre l'attività amministrativa è diretta alla realizzazione concreta degli interessi pubblici in tale sede individuati.

L'atto di alta amministrazione ha lo scopo di raccordare la funzione politica con quella amministrativa e attiene alle scelte di fondo di quest'ultima, ed è espressione di alta discrezionalità, pur essendo soggetto al controllo in sede giudiziaria nei limiti della ragionevolezza, coerenza e adeguatezza motivazionale, a differenza dell'atto politico il quale, essendo libero nei fini, è insindacabile.

L'atto di alta amministrazione non può essere compreso nel novero delle "attività di interesse comune" a diversi enti che possono essere oggetto di negoziazione, perché è riconducibile propriamente allo specifico ente cui è attribuito il relativo potere dall'ordinamento e non è "cedibile". Essendo espressione di ampia discrezionalità e avendo la funzione di raccordare il piano politico con quello amministrativo, è espressione di scelte strettamente inerenti all'ente cui è attribuito il connesso potere. In particolare, la nomina del presidente di un ente consortile non può essere preventivamente negoziata tra i componenti dell'ente medesimo con effetti vincolanti giuridicamente poiché inerisce strettamente a scelte proprie, "personalissime" in quanto altamente discrezionali, di ciascun consorziato in ordine alla capacità della persona da incaricare e alla sua adeguatezza al raggiungimento degli scopi propri del consorzio. È pertanto una funzione che non può essere negoziata né, come pretende il ricorrente, men che meno rinunciata poiché ciò significherebbe la (auto)spoliazione di un fondamentale potere pubblicistico dell'ente, rivolto al migliore e più efficiente

conseguimento dell'obiettivo di interesse pubblico consistente nella selezione delle persone più capaci di raggiungere gli scopi collettivi di pertinenza del consorzio.

Le scelte di alta amministrazione non costituiscono dunque "attività di interesse comune" negoziabili ex art. 15, l. n. 241/1990, ma attività riferibili in specifico a ciascun ente cui il relativo potere è attribuito; esprimono valutazioni altamente discrezionali del medesimo e, pertanto, non possono essere oggetto di negoziazione tramite contratti ad oggetto pubblico."

Sentenza 9 agosto 2021, n. 1139

La differenziazione del trattamento in tema di determinazione del contributo per l'estrazione di materiale lapideo tra le cave della zona Apuoversiliese e quelle del restante territorio toscano, disposta dalla L.R. n. 35/2015, trova la sua ragion d'essere nella particolarità della prima sia sotto il profilo paesaggistico, sia sotto il profilo della qualità dei materiali estratti. Ne segue che non è prospettabile alcuna lesione al principio costituzionale di eguaglianza poichè l'estrazione di marmo nella zona apuana è una fattispecie particolare che richiede un trattamento peculiare, né sono violati i principi comunitari di libertà di stabilimento, libera concorrenza e proporzionalità in quanto il medesimo regime è valevole per qualunque operatore intenda insediarsi nella zona Apuoversiliese, senza discriminazione in base alla nazionalità, e trova giustificazione nella necessità di tutelare interessi pubblici particolarmente rilevanti attinenti alla conservazione dell'ambiente e del paesaggio apuano.

"La differenziazione del trattamento in tema di determinazione del contributo di estrazione tra le cave della zona Apuoversiliese e quelle del restante territorio toscano trova la sua ragion d'essere nella particolarità della prima sia sotto il profilo paesaggistico, sia sotto il profilo della qualità dei materiali estratti.

Quanto al primo aspetto non è contestabile che la zona apuana costituisce un unicum dal punto di vista ambientale e paesaggistico, tant'è che è stata riconosciuta come geoparco dall'Unesco. È ben vero che anche altre zone toscane sono riconosciute quali aree di pregio (al proposito, durante la discussione è stata citata la Val d'Orcia) senza che vedano l'applicazione di regimi tributari peculiari, ma nella zona apuana (e qui veniamo al secondo argomento) si estrae materiale lapideo di particolare pregio, e questo costituisce fatto notorio. Il paragone con il "giallo di Siena" non è conferente in primo luogo, poiché il marmo apuano è notoriamente più diffuso e conosciuto e, inoltre, poiché l'estrazione avviene in zona fortemente rilevante e delicata sotto il profilo ambientale e paesaggistico. Il combinato disposto di questi due elementi, pregio ambientale della zona e pregio commerciale del marmo estratto, rende non irragionevole e rientrante nella discrezionalità del legislatore la previsione di un regime particolare nella determinazione del contributo di estrazione. La motivazione della scelta è del resto esplicitata al punto 21 delle premesse alla L.R. n. 35/2015 ed appare scevra da vizi di irragionevolezza. La determinazione del contributo tiene conto sia "della peculiarità della realtà territoriale ed economica dell'area, che detiene un ruolo di prima importanza nel panorama regionale, nazionale ed internazionale per i derivati dei materiali da taglio", che delle "caratteristiche di rilevante valore ambientale e paesaggistico dei luoghi". Va rilevato, a questo proposito, che la discrezionalità politica del Legislatore è libera ed insindacabile purché sia ragionevole, ossia basata su un bilanciamento di interessi che non comporti discriminazioni intollerabili fra situazioni simili.

La differenziazione tra la zona apuoversiliese e quella del Senese, pure inserita in area SIC (Siti di Interesse Comunitario) con conseguente inserimento in zona speciale di conservazione (ZSC), non appare irragionevole poiché la delicatezza della prima è fatto notorio, così come la diretta incidenza

in essa dell'escavazione sul paesaggio, composto proprio dalle montagne dalle quali si effettua l'estrazione del marmo la quale ultima incide irreversibilmente sul primo e in generale sullo stato dell'ambiente, non essendo il marmo una risorsa rinnovabile. L'aumento del contributo in essa fino al doppio può ragionevolmente giustificarsi con queste circostanze e rientra nella discrezionalità del Legislatore.

Deve rilevarsi poi che il contributo di estrazione non costituisce un "tributo" bensì un "indennizzo" disposto a favore della collettività per i danni conseguenti allo sfruttamento della risorsa marmo. La determinazione quindi della misura del contributo dovuto dalle imprese esercenti attività estrattiva trova fondamento non nella loro capacità contributiva, bensì nell'impegno dovuto dagli enti interessati per svolgere le attività pubblicistiche collegate ad essa nel pregiudizio che la collettività patisce in conseguenza dell'autorizzazione all'estrazione (Corte Cost. 26 aprile 2018, n. 89).

Non si ravvisa alcuna lesione al principio costituzionale di eguaglianza poiché quella dell'estrazione di marmo nella zona apuana è fattispecie particolare che richiede un trattamento altrettanto specifico, né si evince alcuna violazione dell'articolo 41 Cost. poiché quest'ultimo, nel garantire tutela all'attività di impresa, prevede anche che possa essere limitata per salvaguardare valori di rilievo costituzionale quali, appunto, l'ambiente e il paesaggio.

La normativa regionale censurata non viola nemmeno i principi comunitari di libertà di stabilimento, libera concorrenza e proporzionalità poiché alcuna discriminazione sulla base della nazionalità degli operatori economici appare posta in essere a seguito del trattamento regionale differenziato in tema di contributo di estrazione del marmo. Detto regime è valevole per qualunque operatore intenda insediarsi nella zona Apuoversiliense e trova giustificazione nella necessità di tutelare interessi pubblici particolarmente rilevanti ovvero, per usare un'espressione comunitaria, motivi imperativi di interesse generale, come sopra evidenziato."

Sentenza 26 novembre 2021, n. 1571

La proroga concessa dall'Amministrazione per iniziare un'attività di somministrazione alimenti e bevande oggetto di segnalazione certificata di inizio attività si configura quale "atto abilitativo" che rientra nell'ambito di applicazione della disposizione emergenziale di cui all'art. 103 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, conv. in l. 24 aprile 2020, n. 27, emanata per far fronte all'emergenza pandemica da Covid-19, la quale dispone la conservazione della validità di tutti i certificati, attestati, permessi e titoli abilitativi comunque denominati in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e la cessazione dello stato di emergenza epidemiologica.

"L'esercizio dell'attività di somministrazione alimenti e bevande è soggetto a previa segnalazione certificata di inizio attività. Il caso di specie si caratterizza per il fatto che l'inizio dell'attività medesima è stato dalla ricorrente posticipato ad un momento successivo alla presentazione della segnalazione, in forza di proroghe regolarmente assentite dell'Amministrazione fino al 1° febbraio 2021.

La L.R. n. 62/2018, all'art. 126, prevede al comma 2 che laddove l'attività oggetto della segnalazione non venga iniziata entro 180 giorni, la segnalazione stessa cessa di produrre effetti giuridici, salvo proroga concessa dall'Amministrazione su richiesta dell'interessato da presentare prima della scadenza del termine.

L'ultima proroga concessa, su richiesta della ricorrente presentata il 3 ottobre 2020, è scaduta inutilmente il 1° febbraio 2021, data indicata dall'Amministrazione nel provvedimento di accoglimento dell'istanza (16 ottobre 2020, prot. 270785) come termine ultimo per iniziare l'attività.

Secondo la ricorrente, anche il titolo abilitativo di cui alla presente fattispecie deve ritenersi compreso nella proroga generalizzata disposta dall'articolo 103, comma 2, d.l. n. 18/2020 per far fronte all'emergenza pandemica da Covid-19.

Secondo l'Amministrazione, invece, il titolo si dovrebbe identificare nella segnalazione certificata presentata dalla ricorrente il 3 maggio 2017, la quale costituiva atto abilitante perfetto ed efficace a quella data e, pertanto, non poteva essere compresa nell'ambito di applicazione della norma invocata dalla ricorrente, limitato ai titoli scadenti tra il 31 gennaio 2020 e la data della dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza epidemiologica.

In proposito si rileva che la segnalazione certificata di inizio attività (art. 19, comma 6 ter, legge 7 agosto 1990, n. 241) non costituisce provvedimento bensì privata comunicazione, ovvero un atto di partecipazione del privato all'Amministrazione in ordine alla sua volontà di dare avvio all'attività segnalata. La fattispecie formata dalla s.c.i.a. congiunta con il decorso del termine per far luogo all'esercizio del potere amministrativo di conformazione non rappresenta un implicito atto di assenso, ma un evento di fatto. In altri termini, nella fattispecie della s.c.i.a. non è dato ravvisare alcun atto se non quello, eventuale, volto a conformare l'attività svolta dal privato alla normativa che la regola laddove si rilevi difformità tra l'una e l'altra. Non è quindi corretto quanto affermato dall'Amministrazione, circa l'identificazione dell'atto abilitativo della ricorrente con la sua segnalazione certificata. Se così fosse, essendosi questa perfezionata nell'anno 2017 effettivamente fuoriuscirebbe dall'ambito di applicazione della proroga generalizzata di cui al citato art. 103, comma 2, d.l. n. 18/2020. Ma la tesi deve essere respinta poiché la s.c.i.a. non è un atto amministrativo ma un atto di partecipazione del privato nei confronti dell'Amministrazione.

Nella fattispecie esistono invece altri atti permissivi, e si tratta delle proroghe del termine per iniziare l'attività che ripetutamente sono state rilasciate alla ricorrente dall'Amministrazione, da ultimo quella scadente al 1° febbraio 2021. Queste costituiscono "atti abilitativi" poiché pongono a favore della ricorrente deroghe ad un termine di legge ampliando la sua posizione giuridica.

Come correttamente rappresentato nel ricorso, deve allora ritenersi che la conservazione di validità ex d.l. n. 18/2020 vada riferita alla proroga per l'inizio dell'attività oggetto di s.c.i.a. scadente al 1° febbraio 2021. La dizione della norma emergenziale è estremamente ampia ed atta a ricomprendere qualunque atto permissivo che sia comunque denominato, sicché non può non rientrarvi anche la proroga emessa dal Comune di Firenze a favore della ricorrente. Questo d'altronde corrisponde all'obiettivo del Legislatore di evitare la comminatoria di decadenze generalizzate in conseguenza di un fatto imprevedibile e non imputabile agli interessati, ovvero l'esplosione dell'emergenza pandemica: anche in quest'ottica allora, valutando la ratio legis oltre al dettato letterale normativo, non si vede ragione per escludere dall'ambito di applicazione dell'art. 103, comma 2, d.l. n. 18/2020 la proroga per l'esercizio di un'attività assoggettata a segnalazione certificata."

Sentenza 10 febbraio 2021, n. 217

Contratti della Pubblica amministrazione – Requisiti di partecipazione - Consorzio – perdita di requisito da parte della mandante – Modifica della composizione soggettiva del consorzio concorrente – Possibilità.

Ai sensi dei commi 18 e 19 ter dell'art. 48, d.lgs. n. 50 del 2016, è possibile modificare, in corso di gara, la composizione soggettiva del consorzio concorrente ove sia sopraggiunta la perdita, da parte di un mandante, di alcuno dei requisiti morali e professionali di cui all'art. 80, d.lgs. n. 50 del 2016.

Ha chiarito la Sezione che la giurisprudenza non è univoca sull'interpretazione dei commi 18 e 19 ter dell'art. 48, d.lgs. n. 50 del 2016, ovvero sulla possibilità di modificare la composizione soggettiva del consorzio partecipante, in corso di gara, ove sia sopraggiunta la perdita, da parte di un mandante, di alcuni dei requisiti morali e professionali di cui all'art. 80 del codice dei contratti.

Il problema interpretativo nasce dal fatto che, mentre da una piana lettura dei commi 18 e 19 ter dell'art. 48 risulta pacifico che le modifiche soggettive motivate dalla sopravvenienza di procedure fallimentari o interdittiva antimafia a carico di una delle società mandanti, siano consentite anche in corso di gara, quanto alla perdita di altri requisiti generali, il comma 18 prevede un inciso, aggiunto dall'art. 32, d.lgs. n. 56 del 2017, del seguente tenore: "...ovvero in caso di perdita, in corso di esecuzione, dei requisiti di cui all'articolo 80", che, secondo la tesi delle parti resistente e controinteressata esprimerebbe l'intenzione del legislatore del correttivo (d.lgs. n. 56 del 2017) - nell'introdurre nell'art. 48 del Codice dei contratti pubblici il comma 19-ter secondo cui: "Le previsioni di cui ai commi 17, 18 e 19 trovano applicazione anche laddove le modifiche soggettive ivi contemplate si verificano in fase di gara." - di limitare al contempo, la possibilità di modificare la composizione del raggruppamento per sopravvenuta perdita dei requisiti di cui all'art. 80, alla sola fase di esecuzione dei lavori.

La Sezione non ha condiviso tale conclusione.

Ed invero appare maggiormente aderente al testo delle norme in questione l'interpretazione fornita dalla difesa della ricorrente, che ha correttamente evidenziato come tutti e tre i commi 17, 18 e 19 si riferiscono alla fase esecutiva del rapporto, di talché l'estensione alla fase di gara delle modifiche soggettive esplicitamente voluta con il comma 19-ter, si riferisce senza distinzione alcuna al complesso di tale disciplina recata dai tre commi.

Ed infatti, già l'intero comma 18 si riferisce espressamente e per ciascun profilo alla fase esecutiva, come emerge espressamente anche a livello testuale dalla previsione che il mandatario, ove non indichi altra impresa al posto della mandante estromessa, "è tenuto alla esecuzione direttamente o a mezzo degli altri mandanti, purché questi abbiano i requisiti di qualificazione adeguati ai lavori o servizi o forniture ancora da eseguire". Analogo discorso vale per il comma 17, riguardante la modifica della mandataria, laddove si prevede espressamente che "la stazione appaltante può proseguire il rapporto di appalto con altro operatore economico che sia costituito mandatario nei modi previsti dal presente Codice purché abbia i requisiti di qualificazione adeguati ai lavori o servizi o forniture ancora da eseguire; non sussistendo tali condizioni la stazione appaltante deve recedere dal contratto". Dunque l'inciso aggiunto dal correttivo "...ovvero in caso di perdita, in corso di esecuzione, dei requisiti di cui all'articolo 80" si inserisce in modo del tutto coerente ed omogeneo in tale contesto regolatorio afferente i mutamenti intervenuti in corso di esecuzione. In particolare, la locuzione "in corso di esecuzione", di cui all'inciso aggiunto, è neutra o al più superflua dato il contesto in cui è inserita. Mentre, il comma 19-ter estende la richiamata disciplina delle modifiche soggettive anche alla fase di gara, senza però operare alcuna differenziazione all'interno delle ipotesi dei commi 17, 18 e 19.

Alle medesime conclusioni porta l'interpretazione basata sulla considerazione della ratio della suddetta novella legislativa, che è quella di apportare una deroga al principio dell'immodificabilità alla composizione dei raggruppamenti, al fine di evitare che un intero raggruppamento sia escluso dalla gara a causa di eventi sopraggiunti comportanti la perdita dei requisiti di ordine generale da parte di un'impresa componente. Dunque, l'obiettivo del legislatore è quello di garantire la partecipazione degli operatori "sani" costituiti in raggruppamento, evitando che la patologia di un

operatore travolga ingiustamente anche gli altri, salvaguardando al contempo l'interesse pubblico della stazione appaltante a non perdere offerte utili.

Alla stregua di tale ratio legis non v'è ragione di operare distinzioni fra le varie sopraggiunte cause di esclusione.

E ciò fermo restando che la modifica soggettiva non può avere finalità elusive della mancanza di un requisito di partecipazione alla gara, essendo chiaro che non si configura tale ipotesi nei casi di sopravvenuta carenza dei detti requisiti, dovendosi distinguere fra "mancanza" originaria e "perdita" sopravvenuta di un requisito già sussistente alla data della domanda di partecipazione.

In questo senso deve essere letto anche il comma 19 che riguarda il recesso di una delle imprese raggruppate, laddove si stabilisce che tale modifica soggettiva "non è ammessa se finalizzata ad eludere la mancanza di un requisito di partecipazione alla gara".

Se poi si tiene conto che nella fattispecie in esame la modifica richiesta opererebbe "in riduzione", con l'esecuzione tramite le altre consorziate dell'appalto, appare evidente che il favor participationis accordato al Consorzio ricorrente non entrerebbe in collisione con il principio della par condicio fra tutti i concorrenti.

Ma la conferma dell'illegittimità dell'esclusione del Consorzio ricorrente e della necessità d'interpretare le norme in questione nel senso suddetto viene fornita dall'interpretazione logica e costituzionalmente orientata delle disposizioni in questione.

Infatti, tutte le fattispecie previste ai commi 17 e 18, ivi comprese l'attivazione di una procedura concorsuale ovvero l'irrogazione di un provvedimento antimafia a carico dell'impresa, si sostanziano nella perdita di requisiti di ordine generale, tutti ugualmente richiesti dal citato art. 80 ai fini della partecipazione in gara (rispettivamente dal comma 5, lett. b, e dal comma 2 di tale articolo). Così, ad esempio, non è ravvisabile alcuna ragione che possa giustificare la diversità di conseguenze sulla permanenza nella gara, tra l'ipotesi in cui una impresa del raggruppamento sia investita da una procedura fallimentare o venga raggiunta da una interdittiva antimafia magari per fatti gravissimi (casi in cui sarebbe pacificamente consentita la modificazione in corso di gara del raggruppamento) e quella in cui una mandante sia interessata dalla perdita di un altro requisito di carattere generale per la sopravvenienza di un DURC negativo o di un accertamento da parte della stazione appaltante del compimento di un grave illecito professionale civilistico, come nel caso di specie; una tale differenziazione sarebbe evidentemente contraria ai principi ragionevolezza, uguaglianza, proporzionalità e logicità, come ben messo in luce dalla difesa dalla parte ricorrente. Né pare possibile ricercare una giustificazione a tale distinzione, fra le ipotesi del fallimento o dell'interdittiva antimafia sopraggiunti in corso di gara da una parte, e tutti gli altri casi di sopravvenuta perdita dei requisiti morali dall'altra, in una supposta maggiore imputabilità soggettiva di quest'ultimi eventi rispetto ai primi (i quali invece sarebbero asseritamente indipendenti dalla volontà del soggetto partecipante alla gara), posto che, in materia di appalti, le cause di esclusione assumono rilievo a livello oggettivo a prescindere dall'atteggiamento psicologico del concorrente.

Per tali ragioni il Collegio non ritiene di aderire all'orientamento espresso dalla quinta sezione del Consiglio di Stato con la recente sentenza del 28 gennaio 2021, n. 833, secondo cui, il comma 19 ter: "si limita ad autorizzare la sostituzione del mandante nei (soli) casi di "modifiche soggettive" (per le società: fallimento, liquidazione coatta amministrativa, amministrazione controllata, amministrazione straordinaria, concordato preventivo ovvero procedura di insolvenza concorsuale o di liquidazione di uno dei mandanti; per gli imprenditori individuali: morte, interdizione, inabilitazione o fallimento), previste dal comma 18, e non, dunque, anche nell'ipotesi di "perdita dei requisiti di cui

all'art. 80, d.lgs. n. 50 del 2016" in corso di gara, che pure è prevista dal medesimo comma 18 come causa di sostituzione della mandante ma nella (sola) fase esecutiva. Se ne trae ulteriore conferma dal fatto che proprio l'art. 18 è stato contestualmente modificato introducendo, bensì, anche la fattispecie (antecedentemente non prevista) di perdita dei requisiti soggettivi quale ragione di possibile modificazione del raggruppamento, ma espressamente limitando l'ipotesi alla fase esecutiva. Sarebbe, allora, del tutto illogico che l'estensione "alla fase di gara" di cui al comma 19 ter, introdotto dallo stesso 'decreto correttivo' vada a neutralizzare la specifica e coeva modifica del comma 18."

Infatti, da un lato, il comma 19 ter ("Le previsioni di cui ai commi 17, 18 e 19 trovano applicazione anche laddove le modifiche soggettive ivi contemplate si verifichino in fase di gara."), come tutto l'art. 48, per "modifiche soggettive" intende la sostituzione o l'estromissione di un componente del raggruppamento e non le patologie sopravvenute che possono interessare una delle imprese raggruppate, dall'altro lato, l'argomento interpretativo teso a valorizzare la contestualità dell'introduzione di quest'ultimo comma insieme all'inciso di cui al comma 18 "ovvero in caso di perdita, in corso di esecuzione, dei requisiti di cui all'art. 80", non spiegherebbe comunque perché l'antinomia debba risolversi con la prevalenza di quest'ultimo precetto.

Più persuasiva appare allora la conclusione tratta dal Cons. Stato, III sez., 2 aprile 2020 n. 2245, secondo cui: "il comma 19 ter dell'art. 48, comma aggiunto dall'articolo 32, comma 1, lettera h), d.lgs. 19 aprile 2017 n. 56, estende espressamente la possibilità di modifica soggettiva per le ragioni indicate dai commi 17, 18 e 19, anche in corso di gara. A fronte del chiaro disposto del comma 19 ter, che rinvia alle disposizioni di cui ai commi 17, 18 e 19, non sono conducenti gli argomenti che l'appellante trae dalla Relazione illustrativa al correttivo al codice (pag. 20) e dall'Atto del Governo n. 397 (pagg. 86 e 87). Né è convincente l'argomentazione dell'appellante secondo cui nel rinvio ai citati commi, il comma 19 ter farebbe salva anche la locuzione "in corso di esecuzione", perché si tratterebbe di una contraddizione palese con il contenuto dispositivo innovativo del nuovo comma aggiunto dal Legislatore del correttivo, che lo priverebbe di significato".

Se si deve guardare all'intenzione del legislatore, appare quindi più logico ritenere che il d.lgs. correttivo abbia inteso concedere la possibilità di modifica soggettiva dei raggruppamenti, sia in fase di esecuzione, sia in fase di gara, in caso di vicende patologiche sopraggiunte che colpiscono un componente e che ne determinano la perdita di alcuno dei requisiti di ordine generale.

In sede di appello proposto avverso questa sentenza la questione è stata rimessa all'A.P. che con sentenza n. 2 del 25 gennaio 2022 ha confermato il principio.

Sentenza 5 marzo 2021, n. 334

Covid-19 – Toscana – Rientro in Toscana solo a coloro che hanno in Regione il medico di base – Illegittimità.

È illegittima l'ordinanza del Presidente della Regione Toscana n. 3 del 22 gennaio 2021 nella parte in cui consente il rientro in Toscana, presso la propria abitazione, dalle altre regioni, soltanto a coloro che hanno nel territorio regionale il proprio medico di base.

Ha chiarito la Sezione che la ratio dell'ordinanza del Presidente della Regione Toscana sarebbe di evitare un sovraccarico del servizio sanitario regionale, in quanto le persone ospiti nelle seconde case, in caso di necessità, sarebbero costrette, in assenza dell'assistenza e del filtro del medico di base, a rivolgersi direttamente al pronto soccorso dell'ospedale di zona.

Ha aggiunto la Sezione che l'art. 1, comma 16, d.l. n. 33 del 16 maggio 2020 (convertito dalla legge 14 luglio 2020, n. 74) riserva di regola allo strumento del d.P.C.M., previsto dall'art. 2, d.l. n. 19 del 2020, eventuali interventi limitativi della circolazione delle persone tra le varie regioni italiane.

Dunque, nell'ambito della gestione della pandemia da Covid-19, diffusa a livello globale e perciò affidata interamente alla competenza esclusiva dello Stato a titolo di profilassi internazionale, le disposizioni limitative della libera circolazione delle persone, incidendo su un diritto costituzionalmente garantito (art. 16 Cost.), possono, in base alle suddette fonti normative, essere adottate con ordinanza regionale solo in presenza di ragioni di straordinaria necessità ed urgenza e nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio epidemiologico effettivamente presente in determinate aree, e sempre che si tratti di interventi destinati a operare nelle more dell'adozione di un nuovo d.P.C.M. e giustificati dall' "andamento della situazione epidemiologica sul territorio", ovvero dalla necessità di fronteggiare situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario proprie della Regione interessata.

Nella fattispecie, l'ordinanza impugnata, adottata il 22 gennaio 2021, non risulta emanata nel rigoroso rispetto delle citate disposizioni e comunque in presenza di situazioni sopravvenute (rispetto all'emanazione dell'ultimo d.P.C.M, in data 14 gennaio 2021), di aggravamento del rischio sanitario nel territorio regionale, di tale urgenza da dover giustificare un intervento, da parte del presidente della regione Toscana, ulteriormente limitativo della circolazione delle persone sul territorio nazionale.

Il Presidente della Giunta regionale della Toscana, con l'ordinanza impugnata, ha invece ritenuto di introdurre una disciplina intesa a derogare la regolazione degli spostamenti verso le seconde case stabilita dal Governo centrale, senza però alcuna motivazione a supporto dell'introduzione della misura sopra descritta e comunque senza che sia stata condotta una preliminare istruttoria sull'evoluzione in ambito regionale della situazione sanitaria, ovvero sul raggiungimento di soglie di rischio tali da imporre ulteriori limitazioni alla libera circolazione delle persone nelle more dell'adozione di un successivo d.P.C.M..

Sentenza 8 marzo 2021, n. 363

Demanio – Demanio marittimo – Concessione – Proroghe al 2033 - Art. 1, comma 683, l. n. 145 del 2018 – Illegittimità.

Il rilascio delle concessioni demaniali che rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE è subordinato all'espletamento di una procedura di selezione tra potenziali candidati, che deve presentare garanzie di imparzialità, trasparenza e pubblicità, con la conseguenza che è illegittima la proroga disposta dall'Amministrazione resistente e la conseguente decisione di non dar corso alla procedura comparativa perchè disposte in aperta violazione del divieto, introdotto dalla normativa eurounitaria, di applicazione dell'art. 1, commi 682 e 683, l. n. 145 del 2018.

Ha ricordato la Sezione che prima ancora della nota sentenza della Corte di Giustizia del 14 luglio 2016 (in cause riunite C-458/14, Promoimpresa S.r.l. e C-67/15, Mario Melis e altri), la giurisprudenza aveva già largamente aderito all'interpretazione dell'art. 37 cod. nav. che privilegia l'esperimento della selezione pubblica nel rilascio delle concessioni demaniali marittime, derivante dall'esigenza di applicare le norme conformemente ai principi comunitari in materia di libera circolazione dei servizi, di par condicio, di imparzialità e di trasparenza, sanciti dalla direttiva 123/2016, essendo pacifico che

tali principi si applicano anche a materie diverse dagli appalti, in quanto riconducibili ad attività, suscettibile di apprezzamento in termini economici.

In tal senso si era espresso, già da tempo risalente, il Consiglio di Stato che ha ritenuto applicabili i detti principi “anche alle concessioni di beni pubblici, fungendo da parametro di interpretazione e limitazione del diritto di insistenza di cui all' art. 37 del codice della navigazione”, sottolineandosi che “la sottoposizione ai principi di evidenza trova il suo presupposto sufficiente nella circostanza che con la concessione di area demaniale marittima si fornisce un’occasione di guadagno a soggetti operanti sul mercato, tale da imporre una procedura competitiva ispirata ai ricordati principi di trasparenza e non discriminazione” (Cons. Stato, sez. VI, 25 gennaio 2005 n. 168; id. 31 gennaio 2017 n. 394).

Detti principi sono stati riaffermati dalla Corte di Giustizia UE, nella nota sentenza sez. V, 14 luglio 2016, in cause riunite C-458/14 e C-67/15, ad avviso della quale “L'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, deve essere interpretato nel senso che osta a una misura nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che prevede la proroga automatica delle autorizzazioni demaniali marittime e lacuali in essere per attività turistico-ricreative, in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati”.

Da tale sentenza, si desume che la proroga ex lege delle concessioni demaniali aventi natura turistico-ricreativa non può essere generalizzata, dovendo la normativa nazionale ispirarsi alle regole della Unione europea sulla indizione delle gare.

La Corte di Giustizia, più specificamente, chiamata a pronunciarsi sulla portata dell’art. 12 della direttiva 2006/123/CE (cd. Bolkestein) del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (direttiva servizi), ha affermato, in primo luogo, che le concessioni demaniali marittime a uso turistico-ricreativo rientrano in linea di principio nel campo di applicazione della suindicata direttiva, restando rimessa al giudice nazionale la valutazione circa la natura “scarsa” o meno della risorsa naturale attribuita in concessione, con conseguente illegittimità di un regime di proroga ex lege delle concessioni aventi ad oggetto risorse naturali scarse, regime ritenuto equivalente al rinnovo automatico delle concessioni in essere, espressamente vietato dall’art. 12 della direttiva.

In secondo luogo, la Corte di giustizia ha affermato che, per le concessioni alle quali la direttiva non può trovare applicazione, l’art. 49 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE) osta a una normativa nazionale, come quella italiana oggetto dei rinvii pregiudiziali, che consente una proroga automatica delle concessioni demaniali pubbliche in essere per attività turistico ricreative, nei limiti in cui tali concessioni presentino un interesse transfrontaliero certo.

Pertanto, in seguito alla soppressione, in ragione delle disposizioni legislative sopra richiamate, dell’istituto del “diritto di insistenza”, ossia del diritto di preferenza dei concessionari uscenti, l’amministrazione che intenda procedere a una nuova concessione del bene demaniale marittimo con finalità turistico-ricreativa, in aderenza ai principi eurounitari della libera di circolazione dei servizi, della par condicio, dell’imparzialità e della trasparenza, ai sensi del novellato art. 37 cod. nav., è tenuta ad indire una procedura selettiva e a dare prevalenza alla proposta di gestione privata del bene che offra maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e risponda a un più rilevante interesse pubblico, anche sotto il profilo economico.

A fronte dell’intervenuta cessazione del rapporto concessorio, come sopra già evidenziato, il titolare del titolo concessorio in questione può vantare un mero interesse di fatto a che l’amministrazione proceda ad una nuova concessione in suo favore e non già una situazione qualificata in qualità di

concessionario uscente, con conseguente inconfigurabilità di alcun obbligo di proroga ex lege o da parte dell'amministrazione.

Ne deriva che l'operatività delle proroghe disposte dal legislatore nazionale non può che essere esclusa in ossequio alla pronuncia del 2016 del giudice eurounitario, come già stabilito dal Consiglio di Stato, sez. VI, 18 novembre 2019, n. 7874, con riferimento, sia alle proroghe disposte dall'art. 1, comma 18, d.l. n. 194 del 2009 e dall'art. 34-duodecies, d.l. n. 179 del 2012, e, a decorrere dal 1° gennaio 2013, dall'art. 1, comma 547, l. 24 dicembre 2012, n. 228, sia alla proroga legislativa automatica delle concessioni demaniali in essere fino al 2033, disposta dall'articolo unico, comma 683, l. 30 dicembre 2018, n. 145.

Di talché la proroga legale delle concessioni demaniali in assenza di gara "non può avere cittadinanza nel nostro ordinamento".

Nel caso di specie, deve dunque trovare applicazione la Direttiva 2006/123/CE (c.d. "Direttiva Servizi"), il cui art. 12 prevede chiaramente che «qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento» (par. 1) e che, in tali casi, «l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami» (par. 2).

Tale Direttiva è espressiva di norme immediatamente precettive – in particolare, sotto il profilo della precisa e puntuale "norma di divieto" che si rivolge, senza che occorra alcuna disciplina attuativa di sorta da parte degli Stati membri, a qualunque ipotesi (tanto più se generalizzata e incondizionata come nel caso di specie) di proroga automatica delle autorizzazioni demaniali marittime e lacuali in essere per attività turistico-ricreative, in assenza di procedura di selezione tra i potenziali candidati. E rispetto a tale "norma di divieto", indiscutibilmente dotata di efficacia diretta, il diritto interno è necessariamente tenuto a conformarsi.

Peraltro, anche la Corte Costituzionale, con la recente sentenza n. 10 del 29 gennaio 2021, in relazione ad una norma di legge regionale che prevedeva un meccanismo di rinnovo automatico delle concessioni demaniali marittime già esistenti, ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, affermando fra l'altro, che tale meccanismo di rinnovo sottrarrebbe le concessioni "alle procedure a evidenza pubblica conformi ai principi, comunitari e statali, di tutela della concorrenza... per consentire de facto la mera prosecuzione dei rapporti concessori già in essere, con un effetto di proroga sostanzialmente automatica – o comunque sottratta alla disciplina concorrenziale – in favore dei precedenti titolari. Un effetto, come poc'anzi rammentato, già più volte ritenuto costituzionalmente illegittimo da questa Corte".

Il Tar ha aggiunto che l'applicabilità della Direttiva europea non può dipendere dall'epoca del rilascio concessioni, dovendo trovare applicazione il principio tempus regit actum e dovendo il provvedimento amministrativo di proroga essere esaminato alla luce della disciplina anche eurounitaria vigente.

Sentenze 6 aprile 2021, nn. 478 e 480

Nomina a guardia particolare giurata – requisito della cittadinanza – cittadino del Regno Unito – Accordo Brexit

In base all'Accordo Brexit, ai cittadini del Regno Unito, che, ai sensi dell'art. 9 hanno esercitato il diritto di soggiornare in uno Stato membro prima della fine del periodo di transizione (e che continuino a soggiornarvi successivamente), occorre garantire libertà di circolazione e parità di trattamento, alla stessa stregua dei cittadini dell'Unione europea, in particolare per tutto ciò che si riferisce all'esercizio di un'attività subordinata, compreso dunque il riconoscimento di qualifiche professionali.

Due cittadini britannici residenti in Toscana, dove esercitano l'attività di guardiacaccia alle dipendenze di un'azienda faunistico-venatoria, hanno chiesto alla Prefettura di Firenze il rilascio del decreto di nomina a guardia particolare giurata, ai sensi dell'art. 138 del r.d. 18 giugno 1931, n. 773 (TULPS).

La Prefettura ha rilasciato il titolo (richiesto nel gennaio del 2020) ma con termine di efficacia al 31 dicembre 2020, per mancanza dopo tale data del requisito della cittadinanza di uno Stato comunitario.

Nell'accogliere i ricorsi ha osservato il T.A.R. che l'art. 24 dell'Accordo Brexit, rubricato "diritti dei lavoratori subordinati", stabilisce che: "i lavoratori subordinati nello Stato ospitante ... godono dei diritti garantiti dall'articolo 45 TFUE e dei diritti concessi in virtù del regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio. Tali diritti comprendono: a) il diritto di non subire discriminazioni fondate sulla nazionalità per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro e di impiego; b) il diritto di accedere a un'attività subordinata e di esercitarla conformemente alle norme applicabili ai cittadini dello Stato ospitante o dello Stato sede di lavoro".

L'art. 45 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), a sua volta, assicura "la libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione" (comma 1) e implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro" (comma 2); fatte salve le limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica, la libera circolazione dei lavoratori importa il diritto: a) di rispondere a offerte di lavoro effettive; b) di spostarsi liberamente a tale fine nel territorio degli Stati membri; c) di prendere dimora in uno degli stati membri al fine di svolgervi un'attività di lavoro, conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che disciplinano l'occupazione dei lavoratori nazionali; d) di rimanere, a condizioni che costituiranno l'oggetto di regolamenti stabiliti dalla Commissione, sul territorio di uno stato membro, dopo aver occupato un impiego (comma 3).

Inoltre, il Regolamento UE del Parlamento europeo e del Consiglio n. 492 del 5 aprile 2011 precisa che: i) "ogni cittadino di uno Stato membro, qualunque sia il suo luogo di residenza, ha il diritto di accedere ad un'attività subordinata e di esercitarla sul territorio di un altro Stato membro" (art. 1, co. 1); ii) "l'assunzione e il reclutamento di un cittadino di uno Stato membro per un impiego in un altro Stato membro non possono essere subordinati a criteri medici, professionali o altri criteri discriminatori in base alla cittadinanza rispetto a quelli applicati ai cittadini dell'altro Stato membro che intendono esercitare la stessa attività" (art. 6, co. 1).

Secondo la Sezione, dal combinato disposto di tale norme si ricava che, in base all'Accordo Brexit, ai cittadini del Regno Unito, che, ai sensi dell'art. 9 hanno esercitato il diritto di soggiornare in uno Stato membro prima della fine del periodo di transizione (e che continuino a soggiornarvi successivamente), occorre garantire libertà di circolazione e parità di trattamento, alla stessa stregua dei cittadini dell'Unione europea, in particolare per tutto ciò che si riferisce all'esercizio di un'attività subordinata, compreso dunque il riconoscimento di qualifiche professionali.

Sezione Terza

A cura dei Consiglieri Gianluca Bellucci, Pierpaolo Grauso, Silvia De Felice

Sentenza n. 417/2021:

Contratti della pubblica amministrazione – Acquisto di attrezzature – Mantenimento in efficienza per l'intero ciclo di vita mediante acquisto di materiali di consumo – Legittimità – Obbligo di sostituzione di attrezzature ancora funzionanti – Esclusione

La decisione di una stazione appaltante di acquistare attrezzature che avrebbero successivamente richiesto la fornitura di ricambi, se non tempestivamente gravata al momento della sua adozione, legittima il loro mantenimento in esercizio mediante l'acquisto dei necessari materiali di consumo per l'intera durata del ciclo di vita di quelle attrezzature, ancorché questo restringa la platea degli operatori economici potenzialmente interessati. Non vi è, in altri termini, l'obbligo della stazione appaltante di procedere prima del tempo alla sostituzione di apparecchiature ancora funzionanti per consentire il confronto concorrenziale sull'acquisto delle relative parti di ricambio, deponendo in contrario i fondamentali principi di ragionevolezza, economicità, proporzionalità e adeguatezza dell'azione amministrativa.

Sentenza n. 739/2021:

Contratti della pubblica amministrazione – Procedure di affidamento – Operatore economico – Falsità dichiarativa – Automatismo espulsivo – Esclusione

Contratti della pubblica amministrazione – Procedure di affidamento – Operatore economico – Omissione di informazioni – Automatismo espulsivo – Esclusione – Incidenza dell'omissione – Valutazione riservata all'amministrazione

Ai sensi dell'art. 80 co. 5 lett. c) del d.lgs. n. 50/2016, nella lettura datane dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (sentenza 20 agosto 2020, n. 16), la falsità delle informazioni rese dall'operatore economico al fine di venire ammesso a una procedura di affidamento di contratti pubblici non implica alcun automatismo espulsivo, nel senso che la stazione appaltante, laddove accerti agli atti di gara l'esistenza di dichiarazioni false e munite di attitudine decettiva, non può escludere per ciò solo dalla procedura il concorrente che le abbia rese, ma è tenuta a valutare se effettivamente e in concreto il comportamento tenuto dall'operatore economico incida in senso negativo sulla sua integrità o affidabilità, e in questo caso procedere all'esclusione.

Allo stesso modo, qualora non si sia in presenza di dichiarazioni false, ma della omissione di informazioni dai concorrenti dovute ai fini del corretto svolgimento della procedura, la stazione appaltante deve innanzitutto stabilire se si tratti di informazioni rilevanti e, in successione, se l'omissione sia in grado di incidere sul giudizio di integrità e affidabilità del concorrente. E nel caso in cui le valutazioni di pertinenza della stazione appaltante siano mancate, esse non possono venire

supplite dal giudice amministrativo, a causa del divieto di pronunciare su poteri non ancora esercitati (art. 34 co. 2 c.p.a.).

Sentenza n. 1009/2021:

Processo amministrativo – Specificità dei motivi – Motivi “intrusi” – Inammissibilità

Processo amministrativo – Specificità dei motivi – Causa petendi – Corrispondenza fra chiesto e pronunciato

Processo amministrativo – Specificità dei motivi – Censure implicite – Esame – Ammissibilità – Condizioni

Nel prescrivere la specificità dei motivi di impugnazione, l’art. 40 c.p.a. esige che il ricorso sia redatto rispettando una precisa suddivisione tra esposizione in fatto e motivi di impugnazione, in ossequio al generale principio di chiarezza sancito dall’art. 3 dello stesso codice processuale e per evitare che, nella parte dedicata al fatto, vengano inserite censure “intruse” di difficoltosa individuazione.

L’individuazione delle circostanze di fatto e delle contestazioni in diritto che costituiscono la causa petendi della domanda è, allo stesso tempo, prerogativa e onere della parte ricorrente, dovendosi conseguentemente ritenere che quanto sia rimasto estraneo ai “motivi specifici”, ai sensi del citato art. 40, rappresenti il frutto di una scelta difensiva consapevole che segna il perimetro della corrispondenza fra chiesto e pronunciato, cui il giudice è vincolato ad attenersi.

È ammissibile l’esame (non delle doglianze purchessia articolate nel corpo dell’atto introduttivo, indipendentemente dalla loro collocazione, ma) delle censure che possano considerarsi tacitamente proposte, purché in rapporto di necessaria connessione o comprese in quelle espressamente formulate.

Sentenza n. 1056/2021:

Sanità pubblica – Farmaci – Inserimento nella “lista di trasparenza” A.I.F.A. – Presupposti

L’inserimento di un farmaco nella “lista di trasparenza” formata dall’A.I.F.A. richiede il preventivo accertamento dell’identità dei principi attivi, della forma farmaceutica, della via di somministrazione e delle modalità di rilascio, in modo che sia verificata l’equivalenza tra i diversi medicinali inseriti in lista anche sotto il profilo della loro efficacia terapeutica.

Sentenza n. 1260/2021:

Contratti della pubblica amministrazione – Servizi sociali e servizi ad alta intensità di manodopera – Criterio di aggiudicazione – Esclusione ex lege del criterio del prezzo più basso – Ratio

Contratti della pubblica amministrazione – Confronto concorrenziale sui soli aspetti qualitativi ex art. 95 co. 7 d.lgs. n. 50/2016 – Autonomia del criterio – Esclusione – Miglior rapporto qualità/prezzo – Riferibilità

Contratti della pubblica amministrazione – Confronto concorrenziale sui soli aspetti qualitativi ex art. 95 co. 7 d.lgs. n. 50/2016 – Facoltà dei concorrenti di offrire risorse economiche aggiuntive rispetto alla base d’asta – Inammissibilità

Terzo settore – Principi e regole – Amministrazioni pubbliche – Acquisto di beni e servizi – Ricorso al mercato e alla disciplina dei contratti pubblici – Ammissibilità

L'art. 95 co. 3 del d.lgs. n. 50/2016 prevede che i contratti relativi ai servizi sociali e ai servizi ad alta intensità di manodopera sono aggiudicati esclusivamente in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata secondo il miglior rapporto qualità/prezzo. La ratio della scelta legislativa è quella di escludere per alcune tipologie di servizi il ricorso al criterio del prezzo più basso, onde evitare, in settori particolarmente sensibili, il rischio che l'eccessivo abbattimento dei costi si traduca in affidamenti incapaci di garantire non soltanto un accettabile livello qualitativo delle prestazioni, ma anche il rispetto dei diritti dei lavoratori impiegati dall'appaltatore.

La facoltà delle stazioni appaltanti – prevista dall'art. 95 co. 7 d.lgs. n. 50/2016 – di limitare il confronto concorrenziale ai soli profili qualitativi delle offerte, azzerando il peso della componente "prezzo" non rappresenta un tertium genus alternativo a quelli del prezzo più basso e del miglior rapporto qualità/prezzo, bensì una specificazione di quest'ultimo, e appare allo stesso modo idoneo a prevenire i rischi di ribassi eccessivi che il legislatore ha inteso scongiurare nel settore dei servizi sociali e dei servizi ad alta intensità di manodopera.

Il criterio del prezzo fisso sancito dall'art. 95 co. 7 d.lgs. n. 50/2016 non può essere "contaminato" attraverso la facoltà, riconosciuta ai concorrenti, di offrire risorse economiche aggiuntive rispetto alla base d'asta: detta facoltà produce infatti i medesimi effetti di un ribasso sotto le mentite spoglie di risorse ulteriori messe a disposizione del servizio, di modo che, in contraddizione con il criterio posto a base di gara, la competizione non si svolge unicamente sulla qualità dei servizi offerti, a parità di prezzo, ma consente, ed anzi auspica, interventi sul prezzo/costo dei servizi – in aumento e a carico dei concorrenti – volti a migliorarne la qualità.

L'art. 55 del d.lgs. n. 117/2017 ("Codice del terzo settore"), in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, delinea un canale di amministrazione condivisa tra soggetti pubblici ed enti del Terzo Settore, al di fuori delle mere logiche del mercato e fondato sui pilastri della co-programmazione, della co-progettazione e del partenariato. Come chiarito dalla Corte Costituzionale (sentenza 26 giugno 2020, n. 131), tale modello "non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico". Questo non toglie che le amministrazioni interessate possano continuare a rivolgersi al mercato per procacciarsi le prestazioni di carattere sanitario, socio-sanitario e assistenziale di cui le comunità locali necessitano, avvalendosi degli strumenti disciplinati dal Codice dei contratti pubblici (appalti di servizi sociali).

Sentenza n. 1390/2021:

Contratti della pubblica amministrazione – Procedure di affidamento – Commissione di gara – Giudizio finale e punteggio – Obbligo di motivazione – Contenuto

Contratti della pubblica amministrazione – Procedure di affidamento – Commissione di gara – Giudizio finale e punteggio – Verbale delle operazioni – Motivazione – Ricavabilità aliunde – Esclusione

Laddove le previsioni della lex specialis di gara stabiliscano che la valutazione della commissione abbia carattere globale e unitario, dovendo cioè contestualmente considerare una molteplicità di componenti, elementi e caratteristiche del prodotto, non per questo la commissione non deve dare conto in modo chiaro e inequivoco delle ragioni che hanno determinato l'attribuzione del giudizio e del punteggio a ciascun concorrente per ogni parametro di valutazione, mettendo in luce – in particolare – le reali differenze qualitative dei prodotti. E se è vero che la motivazione di tipo discorsivo implica l'utilizzo di una pluralità di vocaboli ed espressioni, che non possono ritenersi rigidamente vincolanti nel momento in cui viene attribuito il giudizio sintetico finale, tra queste due componenti vi deve comunque essere una tendenziale corrispondenza, pena la contraddittorietà dei giudizi espressi e dei relativi punteggi.

Le ragioni del giudizio espresso nei confronti dei concorrenti debbono potersi ricavare direttamente dal verbale della commissione e dalla motivazione, anche se la stessa è formulata in termini necessariamente sintetici. Non è infatti possibile ricercare le ragioni del giudizio e del punteggio assegnati ad un concorrente in caratteristiche o elementi che, seppur ricavabili dalla documentazione tecnica prodotta dai concorrenti, non siano stati evidenziati, almeno in modo succinto, nella motivazione; la mancata menzione nel verbale di talune caratteristiche deve infatti ritenersi indice della ritenuta irrilevanza delle stesse.

Sentenza n. 1421/2021

Contratti della pubblica amministrazione – Procedure di affidamento – Lex specialis – Prescrizioni relative all'oggetto del contratto e ai requisiti di capacità tecnico-professionale – Eventuale invalidità – Annullabilità (non nullità)

Contratti della pubblica amministrazione – Procedure di affidamento – Lex specialis – Errore scusabile – Condizioni e limiti

La disciplina della nullità delle clausole di una procedura di gara risponde al principio di tassatività delle cause di esclusione, sancito dall'art. 83 co. 8 d.lgs. n. 50/2016 con riguardo alle prescrizioni dettate dalla stazione appaltante in totale assenza di fondamento legale, e tali non possono considerarsi le prescrizioni attinenti all'oggetto del contratto e ai requisiti di capacità tecnico-professionale: relativamente a tali aspetti, il legislatore riconosce infatti all'amministrazione procedente non esigui margini di discrezionalità (quanto ai requisiti minimi di capacità, la norma attributiva del potere va rinvenuta nello stesso art. 83 d.lgs. n. 50/2016, sopra citato), il cui scorretto esercizio ridonda tipicamente nell'annullabilità – non nella nullità – degli atti così adottati.

Neppure ricorrono, alla luce di quanto si è detto circa la chiarezza del bando e dei suoi allegati, i presupposti di stretta interpretazione – oggettive ragioni di incertezza su questioni di diritto o di gravi impedimenti di fatto – per il riconoscimento dell'errore scusabile invocato dalla ricorrente.

Sentenza n. 1620/2021:

Contratti della pubblica amministrazione – Procedure di affidamento – Accesso alle campionature fornite dagli altri concorrenti – Estensione della disciplina sull'accesso documentale e "civico" – Esclusione

Stando alle definizioni dettate dall'art. 22 della legge n. 241/1990, va escluso che, nell'ambito delle procedure per l'affidamento di contratti pubblici, l'oggetto del diritto di accesso agli atti e documenti

amministrativi possa essere esteso in via interpretativa fino a ricomprendervi le campionature fornite dai concorrenti a corredo delle offerte. I campioni sono, infatti, esemplari dimostrativi dei prodotti offerti dal concorrente e non è possibile sostenere che si tratti di “documenti” nell’accezione fatta propria dal legislatore, neppure ampliando fino ai limiti massimi la portata semantica delle definizioni adoperate dalla norma. E ad analoghe conclusioni si perviene facendo applicazione delle definizioni contenute nella disciplina dell’accesso “civico” (d.lgs. n. 33/2013), che consente l’accesso anche alle “informazioni” e ai “dati” nella disponibilità delle amministrazioni, ma che, ancora una volta, non si presta a includere oggetti – quali i campioni di prodotti – che di per sé sfuggono alla definizione di “documento” (la sentenza ipotizza che al riconoscimento del diritto dei concorrenti di visionare anche i campioni altrui possa pervenirsi in via di interpretazione analogica, ma non ritiene necessario approfondire il tema).

Sentenza n. 1710/2021:

Contratti della pubblica amministrazione – Procedure di affidamento – Formulazione delle offerte – Errori materiali – Correzione – Ammissibilità – Limiti

Le offerte presentate dai concorrenti, nell’ambito di una procedura di affidamento di contratti pubblici, vanno interpretate al fine di ricercare l’effettiva volontà dell’impresa partecipante alla gara, superandone le eventuali ambiguità o errori, i quali possono essere corretti a condizione che tale attività ermeneutica non si sostanzi in operazioni manipolative e di adattamento dell’offerta, come tali violative della par condicio. L’errore emendabile, in altri termini, è quello occasionato da una semplice disattenzione e riconoscibile ictu oculi dal contesto stesso dell’offerta, senza necessità di complesse indagini ricostruttive, né, tantomeno, di dichiarazioni integrative del concorrente.

Sentenza n. 378/2021:

Edilizia – Tutela di beni di interesse storico – Divieto di prosecuzione di attività – Esistenza di vincolo – Necessità – Esclusione

L’art. 19 co. 4 della legge n. 241/1990 non condiziona all’esistenza di un vero e proprio vincolo la possibilità di vietare, a tutela del patrimonio artistico e culturale, la prosecuzione dell’attività edilizia intrapresa con S.C.I.A., anche una volta trascorso il termine di trenta giorni dalla segnalazione. D’altro canto, l’art. 12, comma 1, del d.lgs. n. 42/2004, sottopone a tutela i beni culturali di cui al precedente art. 10, comma 1, prima ancora dell’istituzione del vincolo e, quindi, attribuisce rilevanza ai beni di interesse storico ancorché manchi la formale dichiarazione di interesse culturale (decisione relativa a fattispecie disciplinata dall’art. 19 della legge n. 241/1990 nel testo anteriore alla sua sostituzione ad opera della legge n. 124/2015).

Sentenza n. 786/2021:

Energie rinnovabili – Impianti – Opere connesse – Autorizzazione ex art. 12 d.lgs. n. 387/2003 – Necessità

La realizzazione di un deposito di stoccaggio, e delle relative infrastrutture, funzionalmente connessa all’attività di un impianto per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili rientra fra “le

opere connesse e le infrastrutture indispensabili” all’esercizio dell’impianto stesso, e, come tale, deve essere valutata e autorizzata con la procedura speciale prevista dall’art. 12 del d.lgs. n. 387/2003.

Sentenza n. 1155/2021:

Processo amministrativo – Legittimazione e interesse – “Vicinitas” – Dimostrazione

Non sempre la positiva verifica della legittimazione sottintende anche quella dell’interesse ad agire, che in materia di nuovi insediamenti commerciali può presumersi sussistente ogniqualvolta, ad esempio, la nuova attività economica venga a insediarsi nelle immediate vicinanze di altra attività già esistente; ma, quando ciò non accada, è al ricorrente che spetta dimostrare la sussistenza in concreto del danno connesso all’ apprezzabile diminuzione del proprio volume di affari.

Sentenza n. 1160/2021:

Edilizia – Regolamento edilizio – Previsione della c.d. “sanatoria giurisprudenziale” – Stretta interpretazione

Le previsioni di un regolamento edilizio comunale che consentano la c.d. “sanatoria giurisprudenziale”, volta a regolarizzare gli interventi realizzati in assenza di titolo e non conformi agli strumenti urbanistici ed edilizi vigenti al momento dell’esecuzione, ma conformi alla disciplina vigente al momento della richiesta di sanatoria e al momento del rilascio dell’atto sanante, per la loro natura eccezionale e derogatoria rispetto al principio della “doppia conformità” – e indipendentemente da ogni considerazione circa la legittimità dell’istituto – non possono che ritenersi di stretta interpretazione ed esigono il pedissequo rispetto delle prescrizioni dettate dall’amministrazione procedente.

Sentenza n. 1473/2021:

Edilizia – Interventi su beni sottoposti a vincolo – Difformità dal titolo – Disciplina statale e regionale toscana

L’ultimo periodo del terzo comma dell’art. 32 d.P.R. n. 380/2001 (“Gli interventi di cui al comma 1, effettuati su immobili sottoposti a vincolo storico, artistico, architettonico, archeologico, paesistico, ambientale e idrogeologico, nonché su immobili ricadenti sui parchi o in aree protette nazionali e regionali, sono considerati in totale difformità dal permesso, ai sensi e per gli effetti degli articoli 31 e 44. Tutti gli altri interventi sui medesimi immobili sono considerati variazioni essenziali”) assoggetta le difformità commesse su immobili vincolati, ancorché non riconducibili al catalogo delle variazioni essenziali al progetto approvato, al più rigoroso regime sanzionatorio previsto per queste ultime. Si tratta di una norma di chiusura avente portata generale e direttamente applicabile anche nel caso in cui non sia stata riprodotta dalla legislazione regionale (nella specie, dall’art. 197 l.r. toscana n. 65/2014).

Sentenza n. 1635/2021:

Processo amministrativo – Azione di accertamento – Ammissibilità – Limiti

Nel processo amministrativo, l'ammissibilità dell'azione di accertamento è condizionata al rigoroso rispetto dei limiti generali che il codice del processo pone ai poteri decisori del giudice, che sono costituiti dal divieto di pronunciarsi su questioni afferenti poteri amministrativi non ancora esercitati, dal divieto di accertare la fondatezza della pretesa al di fuori dei casi in cui si tratti di attività vincolata o non residuino ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e dal divieto di adottare sentenze costitutive che pongano in essere un nuovo atto, modifichino o riformino quello impugnato al di fuori dei casi di giurisdizione di merito. Ai sensi dell'art. 34 co. 2 c.p.a. non è ammissibile, di conseguenza, l'azione con la quale – a fronte del diniego di un permesso di costruire frapposto dall'amministrazione al controinteressato, come tale non lesivo degli interessi del ricorrente, ed anzi a lui favorevole – il ricorrente chiede accertarsi la sussistenza di ulteriori ragioni di diniego, non esaminate dall'amministrazione.

Sentenza n. 1606/2021:

Processo amministrativo – Legittimazione e interesse – “Vicinitas” – Dimostrazione di specifico pregiudizio – Necessità

Processo amministrativo – Legittimazione e interesse – “Vicinitas” – Consistenza

Processo amministrativo – Legittimazione e interesse – Reciproca autonomia

La sola vicinitas non vale di per sé a radicare la legittimazione al ricorso, ma richiede di essere integrata dalla puntuale allegazione, se non dalla prova concreta, dello specifico pregiudizio che al ricorrente deriverebbe in conseguenza dall'alterato assetto urbanistico-edilizio dell'area ove ricadono i beni di suo interesse (per tutte, cfr. Cons. Stato, sez. II, 23 dicembre 2020, n. 8289; id., sez. II, 1 giugno 2020, n. 3440). Se può ammettersi che lo “stabile collegamento” operi come criterio di legittimazione a maglie allargate, la natura soggettiva del processo dinanzi al giudice amministrativo impone tuttavia di selezionare gli interessi giuridicamente rilevanti onde evitare che, in assenza della previsione legislativa di un'azione popolare, nel giudizio trovino tutela posizioni di mero fatto, sganciate dal conseguimento da parte del ricorrente di una concreta utilità in connessione con un determinato bene della vita.

Non di rado, la vicinitas si concretizza in una situazione fattuale che lascia presumere l'esistenza del pregiudizio arrecato al ricorrente dall'intervento in contestazione. Si tratta, però, di una presunzione non assoluta, nel senso che a fronte di una specifica contestazione della controparte l'allegazione non basta ed occorre verificare che il pregiudizio esista davvero (così Cons. Stato, sez. V, 21 aprile 2021, n. 3247).

La puntuale allegazione di un pregiudizio concreto integra, sul piano delle condizioni dell'azione, l'interesse al ricorso che deve concorrere con la legittimazione, esprimendo in quale misura il provvedimento impugnato abbia effettivamente inciso la posizione sostanziale dedotta in causa e ne abbia determinato la lesione concreta, immediata e attuale. Ne discende che non sempre la positiva verifica della legittimazione sottende anche quella dell'interesse ad agire.

Sentenza n. 251/2021:

Paesaggio – Bosco – Legislazione regionale toscana – Definizioni vincolanti – Divieti di trasformazione

Paesaggio – Bosco – Legislazione regionale toscana – Divieti di trasformazione – Impianto di distribuzione di carburanti – Eccezione – Esclusione

In presenza di un'area ricoperta da vegetazione che, per le sue caratteristiche, rientra nella definizione di "bosco" di cui all'art. 3 della legge regionale toscana n. 39/2000, sono vietati gli interventi di trasformazione, fatti salvi i soli casi eccezionali previsti dal Regolamento forestale regionale, e questo a prescindere da qualsiasi valutazione che le amministrazioni preposte alla tutela del vincolo possano svolgere in ordine alla qualità e al pregio della singola formazione boschiva, alle sue modalità di formazione e al suo stadio di sviluppo. È lo stesso legislatore regionale, infatti, ad aver svolto - a priori e in via generale - la preventiva valutazione degli elementi e dei requisiti che consentono di definire una determinata area coperta da vegetazione come "bosco", per sottoporla poi ad un regime di tutela particolarmente rigoroso.

La realizzazione di un impianto per la distribuzione di carburanti non configura di per sé un motivo eccezionale di ordine economico-produttivo che, in base alla normativa regionale toscana vigente, consenta la radicale eliminazione di un bosco.

Sentenze nn. 740, 741, 742, 743, 744/2021, relative a un importante insediamento turistico sulla costa toscana (Riva degli Etruschi):

Autorizzazione paesaggistica – Diniego – Mancata comunicazione dei motivi ostativi al rilascio – Applicabilità dell'art. 21-octies co. 2 l. n. 241/1990 – Esclusione

Piano di Indirizzo Territoriale regionale (P.I.T.) – Strutture turistiche in aree sottoposte a vincolo paesaggistico – Obblighi di integrale riqualificazione – Insussistenza

Autorizzazione paesaggistica – Diniego – Obbligo di motivazione e del "dissenso costruttivo"

Autorizzazione paesaggistica – Diniego – Lacune motivazionali – Integrazione postuma – Divieto

Il mancato contraddittorio procedimentale ex art. 10-bis della legge n. 241/1990 non è superabile, in materia di diniego dell'autorizzazione paesaggistica, attraverso il meccanismo di salvaguardia dei provvedimenti impugnati, previsto dall'art. 21-octies co. 2 della medesima legge n. 241/1990, trattandosi di valutazioni tecnico-discrezionali e non vincolate.

Più in generale, dal P.I.T. non è possibile desumere che l'ammissibilità di un qualsivoglia intervento sulla struttura turistica sia subordinato, in assoluto, all'integrale riqualificazione/ristrutturazione della struttura stessa, a maggior ragione se si considera che questa ha superato, a suo tempo, il vaglio di compatibilità con il vincolo paesaggistico, di modo che se ne deve presumere la coerenza con i valori naturalistici e paesaggistici dell'area.

È illegittimo il diniego di autorizzazione paesaggistica che risulti fondato su di una pregiudiziale contrarietà all'intervento, e, risentendo di tale impostazione, trascuri di valutare il merito del progetto con riguardo alle caratteristiche dei manufatti, al dettaglio degli interventi proposti, alla puntuale indicazione delle previsioni progettuali incompatibili con le prescrizioni del P.I.T. e con il vincolo, nonché alle ragioni specifiche per cui l'insediamento – che, lo si ripete, deve presumersi correttamente inserito nel contesto paesaggistico – non potrebbero tollerare alcun incremento di superfici e volumi, neppure nei limiti e alle condizioni previsti dal P.I.T., e neppure facendo ricorso a eventuali misure di mitigazione, che spetta pur sempre alle autorità preposte alla tutela del vincolo indicare, secondo il principio invalso del "dissenso costruttivo".

Le lacune motivazionali del parere contrario al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica non possono essere colmate mediante le difese in giudizio delle amministrazioni interessate, a ciò ostando il divieto di integrazione postuma della motivazione.

Sentenza n. 1254/2021:

Autorizzazione paesaggistica – Soprintendenza – Parere contrario – Valutazioni di stampo urbanistico-edilizio – Estraneità

Non compete alla Soprintendenza, chiamata a pronunciarsi sul rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, esprimere parere contrario all'intervento sulla scorta di valutazioni di esclusivo stampo urbanistico-edilizio.

Sentenza n. 1479/2921:

Piani paesaggistici – Contenuto – Art. 143 d.lgs. n. 42/2004

Piani paesaggistici – “Vestizione” dei vincoli – Regione Toscana – P.I.T. 2015 – Disciplina

Piani paesaggistici – “Vestizione” dei vincoli – Prescrizioni d'uso – Finalità

Autorizzazione paesaggistica – Rinnovo – Prescrizioni d'uso sopravvenute – Rilevanza e applicabilità

Autorizzazione paesaggistica – Valutazioni delle amministrazioni interessate – Natura – Sindacabilità – Limiti

Ai sensi dell'art. 143 co. 1 lett. b) e c), il piano paesaggistico comprende la ricognizione, delimitazione e rappresentazione dei beni e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico, nonché delle aree tutelate per legge, e la determinazione delle relative prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei valori espressi.

La c.d. “vestizione” dei vincoli paesaggistici è stata portata a compimento, in Toscana, con l'integrazione del P.I.T. approvata nel 2015, che ha tradotto i decreti ministeriali impositivi dei vincoli in schede contenenti appunto la ricognizione, identificazione e perimetrazione dei beni tutelati per legge e in base alla legge, dando vita a una disciplina d'uso ripartita in “obiettivi con valore di indirizzo”, “direttive” e “prescrizioni”. Queste ultime vincolano il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica e i pareri della Soprintendenza (art. 146 d.lgs. n. 42/2004, in particolare si vedano i commi 5, 7, 8; art. 4 dell'Elaborato 8B del P.I.T. toscano).

La determinazione delle prescrizioni d'uso delle aree vincolate ha il fine di circoscrivere, nei limiti del possibile, l'ampia discrezionalità di cui le amministrazioni competenti godono in materia e che, evidentemente, può esprimersi tanto nella direzione dell'assenso, quanto nella direzione del dissenso alla realizzazione dell'opera. Ne risultano ridotti, in maniera corrispondente, gli spazi sottratti al sindacato di legittimità delle scelte adottate.

Le prescrizioni d'uso non modificano, né potrebbero farlo, i beni-interessi oggetto della tutela paesaggistica. Esse introducono, tuttavia, un grado di precettività a fronte del quale ben si spiega come un progetto in precedenza assentito possa non superare il vaglio del riesame al quale venga eventualmente sottoposto: paradigmatico è il caso del rinnovo delle autorizzazioni paesaggistiche

scadute, che esige la verifica di compatibilità dell'intervento con le specifiche prescrizioni di tutela sopravvenute al rilascio dell'autorizzazione originaria (art. 7 d.P.R. n. 31/2017).

Le valutazioni delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo paesaggistico sono connotate da un elevato grado di opinabilità, nella misura in cui conseguono all'applicazione di regole tecnico-scientifiche e di parametri normativi che, facendo leva su concetti meramente empirici o descrittivi e richiedendo l'accertamento di fatti complessi, non consentono di pervenire a conclusioni assolutamente certe e oggettive. In quanto tali, esse sono sindacabili sul piano della legittimità soltanto laddove presentino profili di manifesta illogicità, irragionevolezza, arbitrarietà o travisamento dei fatti.

In materia di concessioni demaniali marittime.

Sentenza n. 380/2021:

Concessioni demaniali marittime – Opere non amovibili – Devoluzione allo Stato – Pattuizioni contrarie – Ammissibilità

Concessioni demaniali marittime – Canoni concessori – Incremento ai sensi dell'art. 1 co. 251 l. n. 296/2006 – Rapporti in corso – Applicabilità

Concessioni demaniali marittime – Proroga automatica – Divieto – Unicità della concessione – Esclusione

Ai sensi dell'art. 49 cod. nav., la regola della devoluzione allo Stato delle opere non amovibili costruite in area demaniale è subordinata al reciproco consenso delle parti, le quali possono prevedere un diverso regime giuridico delle pertinenze demaniali marittime nella formulazione dell'atto di concessione, anche prevedendo un corrispettivo economico a carico dell'erario. Va pertanto escluso che la norma contempli un'ipotesi di espropriazione surrettizia senza indennizzo, giacché, in assenza di una pattuizione contraria, la devoluzione allo Stato deve intendersi accettata dal concessionario.

L'art. 1, comma 251, della legge n. 296/2006, in forza del quale i nuovi criteri di quantificazione dei canoni demaniali di concessione si applicano a partire dal 1° gennaio 2007, incide anche sui rapporti in corso, stando ad una lettura della norma rispondente al dato testuale e alla finalità di interesse pubblico sottesa, tenuto conto dei poteri riconosciuti all'ente proprietario nei confronti dei concessionari, nonché dell'esigenza di trarre dall'uso dei beni pubblici proventi non irrisori, da porre a servizio della collettività. L'incremento dei canoni così disposto non può dirsi improvviso e inaspettato, né appare irragionevole e lesivo del principio di affidamento, ponendosi su una linea di valorizzazione dei beni pubblici che mira ad una loro maggiore redditività per la collettività e tende a perequare le situazioni dei concessionari di beni demaniali e quelle di altri soggetti che svolgono analoghe attività ma sono assoggettati ai prezzi di mercato per l'uso di beni di proprietà privata.

Il divieto di proroga automatica delle concessioni demaniali marittime si impone per esigenze di carattere comunitario, da cui consegue che la proroga o il rinnovo della concessione devono soggiacere ai principi dell'evidenza pubblica, così da garantire l'apertura al mercato e la concorrenza tra gli operatori del settore. In ogni caso, il rapporto concessorio che, a seguito di proroghe o rinnovi, sia in corso da molti decenni non può essere considerato un rapporto unico, essendo ontologicamente diverso il caso della concessione unica rispetto a quello del rapporto concessorio che sia frutto di proroghe o rinnovi reiterati nel tempo.

Sentenza n. 994/2021:

Concessioni demaniali marittime – Diniego per consentire avvio di procedura comparativa – Legittimità

Non è irragionevole il diniego della concessione demaniale marittima motivato con riferimento all'esigenza dell'amministrazione concedente di verificare preventivamente la consistenza del tratto di arenile interessato, e già oggetto di precedenti provvedimenti concessori sottoposti dalla stessa amministrazione a riesame, nonché di predisporre per l'affidamento della concessione una procedura comparativa che garantisca il rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza e parità di trattamento, mediante la predeterminazione dei criteri di valutazione delle offerte e la previsione di specifici adempimenti procedurali atti a garantire la segretezza delle offerte stesse.

Sentenza n. 996/2021:

Edilizia – Autorizzazione a eseguire interventi su aree in concessione demaniale – Regolarità urbanistico-edilizia dell'intervento – Necessità

Il rispetto delle norme urbanistiche ed edilizie costituisce presupposto essenziale per il rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione di opere su beni oggetto di concessione demaniale, come si ricava dall'art. 8 del d.P.R. n. 380/2001, che per la realizzazione di interventi edilizi sulle aree demaniali prevede che debbano trovare applicazione le disposizioni del Testo Unico, e questo vale tanto per l'autorizzazione ordinaria, rilasciata preventivamente per la realizzazione di opere nuove, quanto per l'autorizzazione in sanatoria, relativa interventi già eseguiti dal concessionario.

Sentenza n. 997/2021:

Concessioni demaniali marittime – Mutamento dello scopo – Decadenza – Legittimità

Il mutamento sostanziale dello scopo della concessione demaniale marittima costituisce un dato oggettivo e tipicizzato che, a norma dell'art. 47 cod. nav., legittima la decadenza del concessionario, senza che quest'ultimo possa opporre la scarsa gravità dell'inadempimento, ovvero la propria buona fede, tanto meno quando nell'ipotesi in cui egli stesso abbia chiesto e ottenuto un titolo abilitativo edilizio incompatibile con lo scopo originario della concessione (nella specie, il titolare di concessione demaniale marittima per uso elioterapico e balneare a servizio di una struttura turistico-ricettiva trasformata in residenziale).

In materia di concessione di spazi pubblicitari.

Sentenza n. 398/2021:

Spazi pubblicitari – Concessione – Sottoposizione a procedura competitiva – Disciplina regolamentare – Legittimità

Deve ritenersi legittima la disciplina di un regolamento comunale che sottopone a procedura competitiva pubblica la concessione di spazi pubblicitari per affissione commerciale da parte dei

privati, anche nella parte in cui prevede che “il numero, la tipologia, l’ubicazione, la durata, le caratteristiche degli impianti sono individuati nel relativo bando”. L’amministrazione, nell’esercizio della propria discrezionalità tecnica, ha infatti il potere di individuare lo specifico oggetto e le caratteristiche delle procedure concorrenziali che intende attivare, esattamente come accade per la predisposizione degli atti inerenti alle procedure di gara per l’affidamento degli appalti pubblici (controversia inerente il regolamento fiorentino per la concessione degli spazi pubblicitari).

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER LA TOSCANA

STATISTICHE ANNO 2021

TAVOLE E GRAFICI

Tav. 1 – ORGANIGRAMMA

Tav. 2 – RICORSI PERVENUTI E DEFINITI NELL'ANNO 2021

Tav. 3 – RIEPILOGO ATTIVITA' GIURISDIZIONALE 2021

Tav. 4 – PROSPETTO RIEPILOGATIVO ATTIVITA' GIURISDIZIONALE dal
2012 al 2021

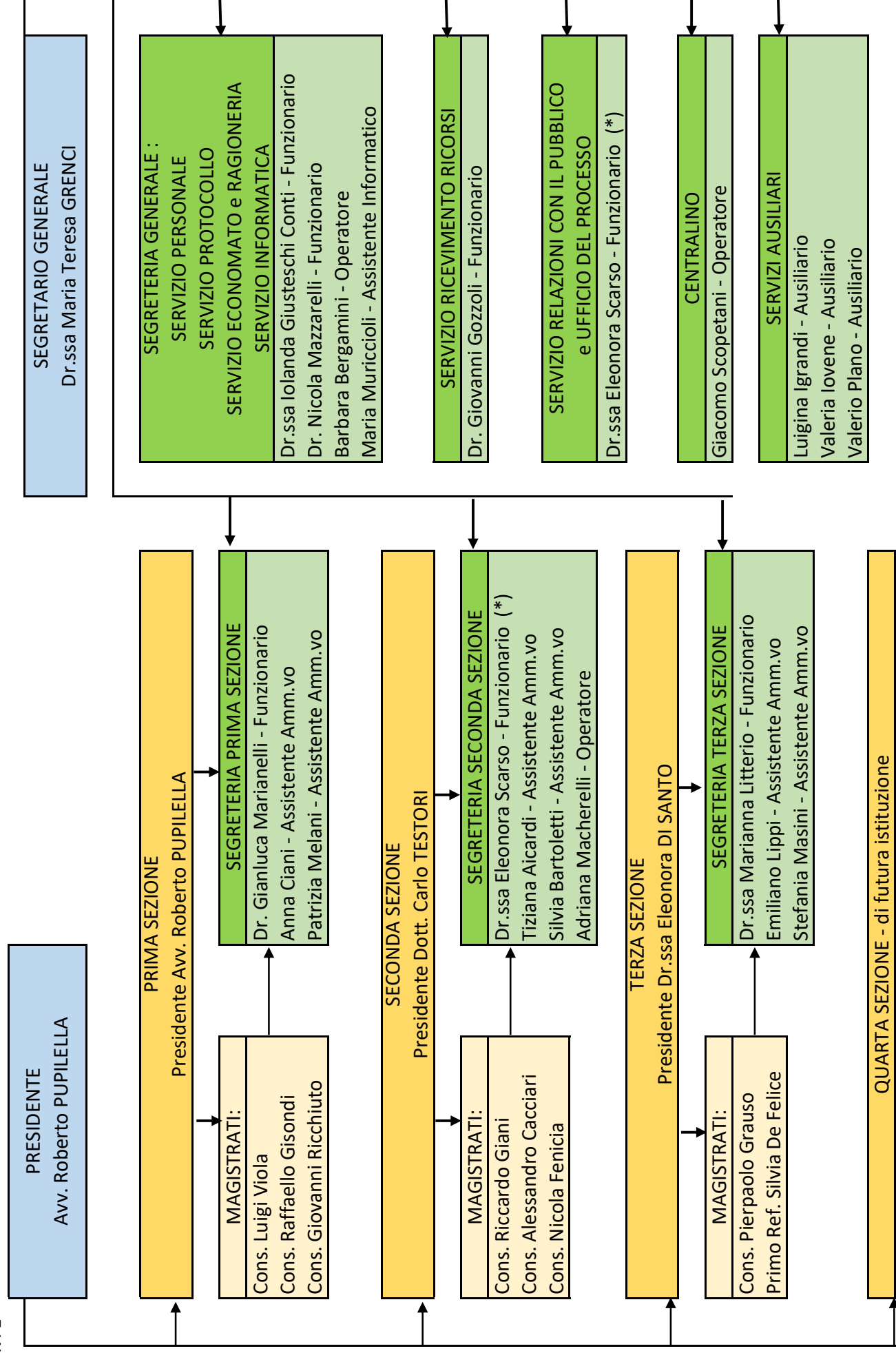
Tav. 5 – PROSPETTO RIEPILOGATIVO RICORSI PENDENTI dal 2012 al 2021

Tav. 6 – PROSPETTO RIEPILOGATIVO RICORSI PERVENUTI dal 2012 al
2021

Tav. 7 – PROSPETTO RIEPILOGATIVO RICORSI DEFINITI dal 2012 al 2021

ORGANIGRAMMA T.A.R. TOSCANA a marzo 2022

TAV. 1

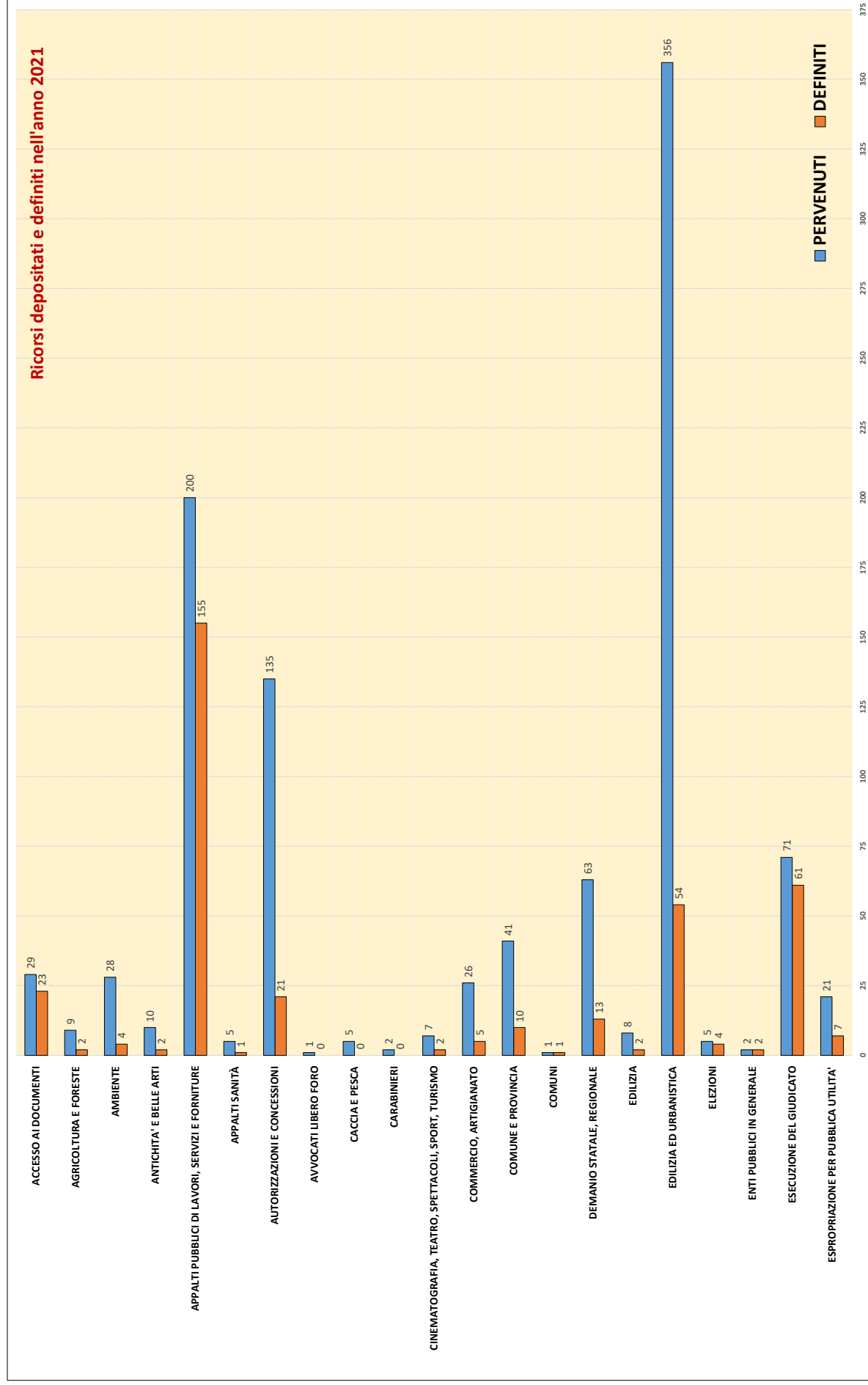


Dotazione di fatto: 11 magistrati e 20 personale amministrativo

Dotazione di diritto: 20 magistrati e 32 personale amministrativo

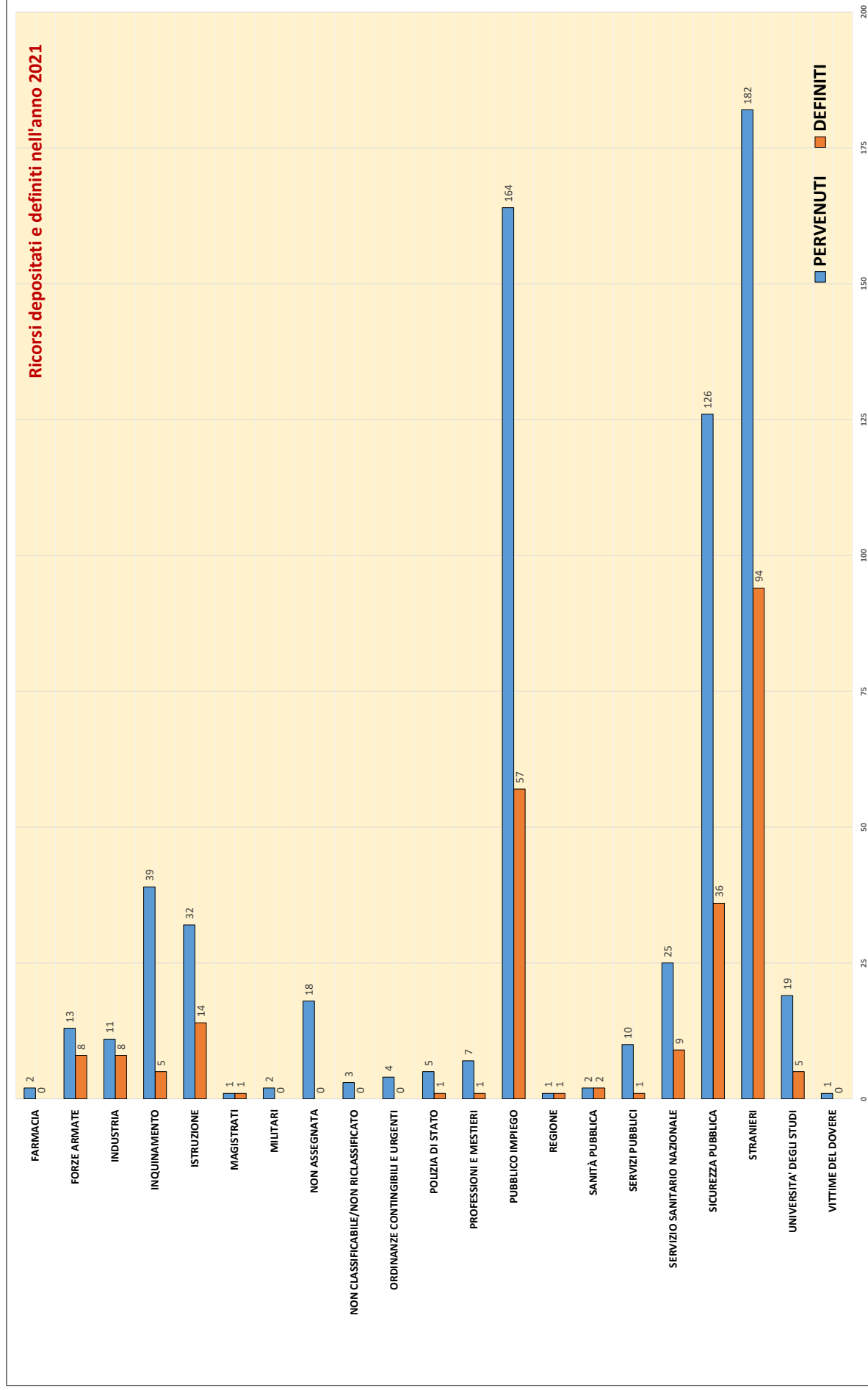
Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

Prospetto riepilogativo attività giurisdizionale



Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

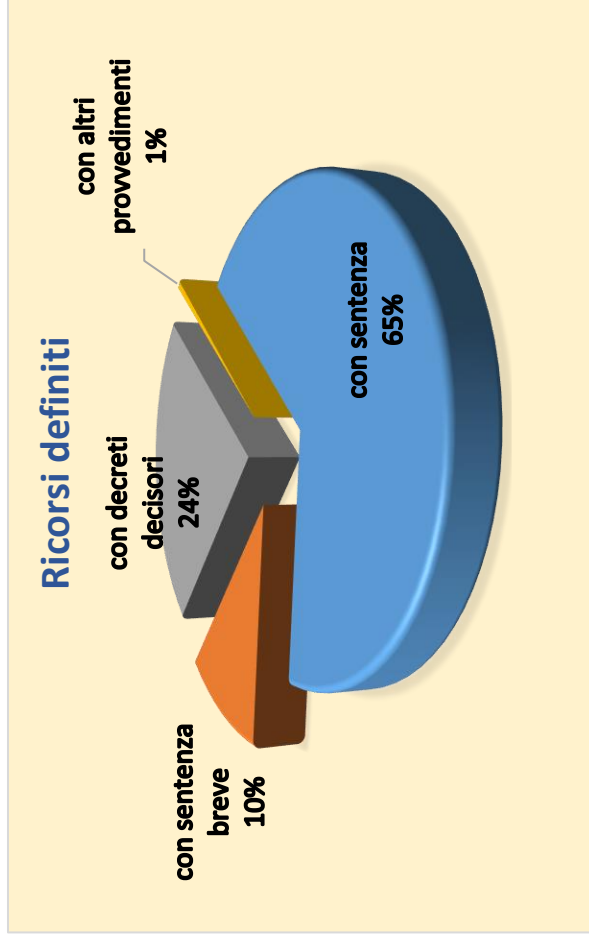
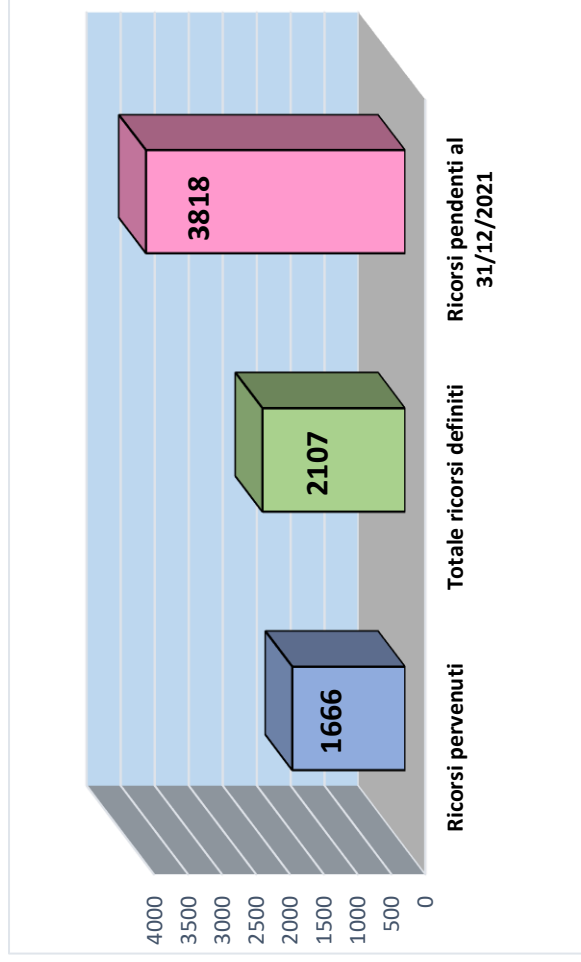
Prospetto riepilogativo attività giurisdizionale



Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

Prospetto riepilogativo attività giurisdizionale
Anno 2021

Ricorsi definiti																					
Ricorsi pendenti al 31/12/2020	4259	Ricorsi pervenuti	1692	Ricorsi doppi e annullati su istanza di parte	26	Ricorsi pervenuti	1666	con sentenza	1378	con sentenza breve	220	con decreti decisori	498	con altri provvedimenti	11	Totale ricorsi definiti	2107	Ricorsi pendenti al 31/12/2021	3818	Abbattimento accumulato arretrato	-10,35%

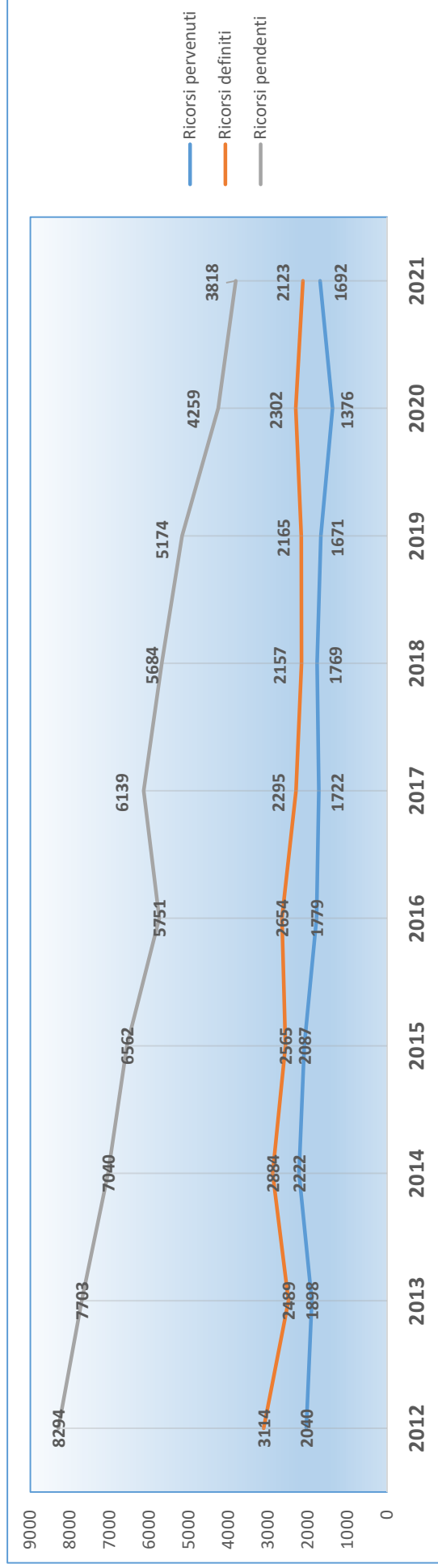


Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

Prospetto riepilogativo attività giurisdizionale

Attività 2012 / 2021

Anno di attività	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ricorsi pervenuti	2040	1898	2222	2087	1779	1722	1769	1671	1376	1692
Ricorsi definiti	3114	2489	2884	2565	2654	2295	2157	2165	2302	2123
Ricorsi pendenti	8294	7703	7040	6562	5751	6139	5684	5174	4259	3818



Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

Prospetto riepilogativo attività giurisdizionale - ricorsi pendenti

Attività 2012 / 2021

Anno di attività	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ricorsi pendenti	8294	7703	7040	6562	5751	6139	5684	5174	4259	3818



Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

Prospetto riepilogativo attività giurisdizionale - ricorsi pervenuti

Attività 2012 / 2021

Anno di attività	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ricorsi pervenuti	2040	1898	2222	2087	1779	1722	1769	1671	1376	1692



Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

Prospetto riepilogativo attività giurisdizionale - ricorsi definiti
Attività 2012 / 2021

Anno di attività	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ricorsi definiti	3114	2489	2884	2565	2654	2295	2157	2165	2302	2123



