Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria

Inaugurazione Anno Giudiziario 2018

Perugia, 26 febbraio 2018

RELAZIONE

del Presidente Raffaele Potenza
sull'attività svolta nell'anno giudiziario 2017
presso il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria

Perugia - Palazzo Florenzi
26 febbraio 2018

INDICE

1. Indirizzi di saluto e premessa 7
2. L'attività del TAR per il 2017 8
3. Il personale 10
4. Le materie oggetto dell' attività giurisdizionale del 2017 12
5. Conclusioni e prospettive 20

TABELLA I 21

TABELLA II 22

1. INDIRIZZI DI SALUTO E PREMESSA

Diamo inizio a questa cerimonia di inaugurazione rivolgendo un cordiale saluto e ringraziamento alle Autorità ed a tutti gli intervenuti per aver gentilmente ritenuto di aderire al nostro invito.

Anche quest'anno la cerimonia non abbandona la formula, che pare gradita, di coniugare la sinteticità della relazione (perseguita escludendo la pedissequa lettura dei dati numerici, citati solo per estrapolare da essi alcune tendenze generali) con la sollecitazione di interventi delle Autorità locali, forieri di punti di vista rappresentativi dello Stato comunità e fondamentali protagonisti dei processi che si celebrano innanzi a questa giurisdizione. Ci piace interpretare l'espressione di queste opinioni non come una semplice manifestazione di cortese partecipazione, bensì come indice di un interesse autentico a coltivare i rapporti con una istituzione considerata ancora utile per la comunità regionale.

In effetti nonostante periodiche voci sulla ipotesi di una soppressione dei TAR, l'evoluzione legislativa e giurisprudenziale anche per l'anno appena trascorso confermano nei fatti l'estrema utilità di un giudice amministrativo presente e territorialmente vicino all'intreccio di interessi e rapporti tra comunità e poteri locali. Noi giudici di TAR restiamo quindi al nostro posto senza subire alcun riflesso derivante dall'attuale incapacità decisionale che, non solo su questa materia, affligge il mondo politico nazionale.

Ho accennato alla collocazione del TAR in una posizione di vicinanza alla comunità locale. In proposito mi piace iniziare questa relazione informando che nel corso del 2017 l'attività del Tribunale non si è limitata ai profili strettamente giurisdizionali. Infatti, in occasione della giornata della legalità dedicata ai giudici Giovanni Falcone e Paolo Borsellino (ed in generale alle vittime della mafia), questo Ufficio, nel quadro della preziosa attività di informazione dedicata ai giovani, ha ospitato una delegazione di studenti di liceo che, sotto la guida di professori, ha illustrato un proprio supporto audiovisivo, dimostrando un elevato grado di presa di coscienza del fenomeno e confermando l'estrema utilità di promuoverne il contrasto sin dalla fase scolastica.
A testimonianza dell'erroneità dell'opinione che detto ruolo sia "ingrato" monopolio di un solo tipo di giurisdizione, gli studenti hanno chiesto di rivolgere alcune domande, alcune delle quali sul ruolo del giudice amministrativo in proposito. Non è stato difficile rispondere muovendo dalla funzione di giudice del potere pubblico dal quale promanano gli atti sottoposti alla giurisdizione amministrativa, rimarcando che perseguire la legalità di tali atti costituisce un contributo oggettivo all'azione di contrasto di cui stiamo parlando. Personalmente è stata una bellissima esperienza, come sempre accade del resto quando si coinvolgono le giovani generazioni.

Lascio ora la parola al primo gruppo dei nostri graditi ospiti, dopo i quali esporrò sinteticamente l'attività svolta dal Tribunale.

INTERVENTI (I)

2. L'ATTIVITÀ DEL TAR PER IL 2017

2.1 RICORSI E DECISIONI. DATI INDICATIVI.

I ricorsi **proposti nell'anno** appena conclusosi sono stati 510, segnando un leggero incremento rispetto all'anno precedente (490).

Resta così sostanzialmente confermato il corposo regresso del contenzioso già registratosi nel 2016 rispetto al 2015, che aveva visto la presentazione di 1004 ricorsi. Si tratta di una sostanziale stabilizzazione che permette alcune considerazioni generali.

In primo luogo il dato rivela il non incremento della litigiosità tra cittadino ed amministrazione, e ciò, nonostante il continuo e progressivo complicarsi delle relazioni giuridiche e della produzione normativa, è fattore da considerarsi positivo.

Inoltre un contenzioso tendenzialmente stabile appare confermativo anche di una più meditata richiesta dell'intervento del giudice, anche tenendo conto degli effetti deterrenti (in taluni casi economicamente devastanti) del contributo unificato sul diritto di azione costituzionalmente garantito.

Ancora, la stabilità della domanda giurisdizionale, a fronte di una immutata forza lavoro in dotazione all'ufficio, dovrebbe determinare, in linea logica, il mantenimento della produttività sino a quel momento raggiunta; ma qui, al contrario, se si prende in considerazione il **contenzioso complessivamente pendente** al 31.12.2017, si registra un incremento della produttività, poiché dai 1923 ricorsi pendenti al 31.12.2016, si è passati a 1364, palesando una significativa riduzione (di 559 ricorsi, corrispondenti al 29% circa), che risulta superiore a quella già raggiunta alla fine del 2016 (16,5% rispetto ai 2310 del precedente 2015).
Il dato, che colloca il TAR Umbria al terzo posto di questa graduatoria virtuosa (e superiore alla media di riduzione calcolata tra tutti i Tribunali), merita di essere sottolineato, indicando che l'Ufficio ha progressivamente incrementato la riduzione, pur restando la forza lavoro complessiva immutata nella sua posizione di sotto-organico. È un impegno che avevamo già preso all'inizio del 2017, lo abbiamo mantenuto e di questi tempi non mi pare poco.

Nello stesso senso positivo si pongono i dati sul numero dei ricorsi effettivamente definiti, che vedono un incremento da 874 a 1038; tale definizione è avvenuta attraverso l'emissione di 320 provvedimenti monocratici (decreti decisorio) e di 679 provvedimenti collegiali costituiti da sentenze (310 di rito e 369 di merito), mentre 12 sono state le sentenze redatte in forma semplificata.

Il dettaglio tipologico dei provvedimenti è contenuto nelle tabelle allegate.

È da segnalare positivamente che da ottobre del 2017, sono state rinnovate e messe in pratica le direttive del Consiglio di presidenza per lo **smaltimento dell'arretrato** (anche se con un programma di portata limitata in ragione dell'usuale criterio di contenimento della spesa pubblica), le quali comunque opereranno sino a settembre 2018, determinando un incremento della definizione dei giudizi con

riferimento a circa 60 ricorsi.

A fronte del conseguente incremento del carico di lavoro previsto per il 2018, è però previsto anche il potenziamento delle risorse umane dell'Ufficio, che dovrebbe riprendere il suo livello normale e del quale riferisco trattando della forza lavoro del TAR.

Quanto alla durata media dei procedimenti, si mantiene intorno ai due anni dalla data di proposizione del ricorso. La consultazione dei ruoli di udienza del 2017 permette di notare come vengano portati in decisione ricorsi in massima parte risalenti non oltre il 2015.

Il rispetto dei tempi di deposito delle decisioni da parte dei relatori si è rivelato assolutamente ottimale ed appare lodevole se si considera la continua pressione delle norme processuali che ormai in molte materie altro non fanno che prescrivere termini e meccanismi sempre più sollecitatori.

2.2. LA TUTELA CAUTELARE

Alla sostanziale stabilità del numero dei nuovi ricorsi segue quella delle domande cautelari (cresciute da 272 a 276). L'uso dello strumento risulta corretto, vale a dire esercitato nella presenza teorica dei presupposti di legge e non utilizzato al solo fine strumentale di ottenere un merito a breve (scavalcando ricorsi più anziani) o di ottenere una conversione del rito e quindi rapidamente una sentenza su contenziosi pur complessi.

Permane qualche istanza che tende alla urgente protezione di pregiudizi assolutamente riparabili, sul piano economico-finanziario, o comunque riparabili con la sentenza di merito, oppure ritenuti irreparabili in relazione alle condizioni soggettive della parte ricorrente, situazione che tuttavia molto spesso non viene sufficientemente documentata o non lo è affatto.

Corretto è stato anche l'utilizzo della misura monocratica ex art. 56 c.p.a, la cui proposizione è sempre avvenuta dando il tempo di valutare l'assoluta urgenza della misura rispetto alle scansioni del procedimento amministrativo ed in relazione alla data della prima camera di consiglio utile per la trattazione Collegiale.

Sempre con riferimento alla tutela cautelare si è drasticamente ridotto il numero delle cosiddette sospensive "tecniche" (che, richieste prevalentemente contro le demolizioni edilizie, consentivano spesso un rinvio per anni della decisione in merito agli abusi ipotizzati); questo sistema è stato superato dando maggiore ingresso ad una tutela cautelare limitata alla fissazione sollecita dell'udienza pubblica, in applicazione dell'art.55 del c.p.a..

3. IL PERSONALE

3.1 IL PERSONALE DI MAGISTRATURA

Tutto il 2017 è trascorso con l'organico minimale di tre magistrati, compreso il Presidente, che ha dovuto cionondimeno fronteggiare una serie di fattori di pressione decisionale palesemente recate dal sistema (riti speciali ed abbreviati, smaltimento arretrati, istanze di prelievo, ordinanze cautelari del Consiglio di Stato sulla sollecita fissazione dell'udienza di merito). I fattori che ho testè ricordato (compresa la mole di ricorsi in materia di legge Pinto) hanno inevitabilmente determinato la forzatura delle direttive del Consiglio di Presidenza sui limiti al carico di lavoro. Fortunatamente, per il 2018 giungono notizie sull'anelata assegnazione a questo TAR di un quarto magistrato. Sarà in questo modo possibile assicurare in via ordinaria la presenza di due Collegi e, in casi di emergenza, sempre la presenza del Collegio minimale , evitando disagi per l'utenza come per l'organizzazione dell'ufficio giurisdizionale. Nel corso del 2017 questa situazione si è verificata solo due volte, ed alla stessa il Consiglio di Presidenza ha risposto invero rapidissimamente integrando la carenza con l'invio di un magistrato in missione.

Nel fronteggiare il conseguente infoltimento delle udienze successive abbiamo cercato di evitare la fissazione delle cause a date in cui al carico ordinario si aggiungesse quello del cennato programma di smaltimento dell'arretrato.

Un plauso ed un ringraziamento incondizionato va ai consiglieri che mi affiancano e che hanno sempre lavorato e lavorano con spirito di sacrificio, scrupolo e competenza.

3.2 IL PERSONALE AMMINISTRATIVO

Sotto un profilo organizzativo generale va anzitutto segnalato, che a seguito di noto episodio criminoso occorso in Perugia del 2017, il Segretariato, in attuazione di direttive nazionali, ha efficacemente promosso l'applicazione anche presso il TAR di misure preventive di sicurezza, tra le quali va menzionata la presenza dei Carabinieri in pubblica udienza. Colgo qui l'occasione per ringraziare il Comandante regionale dell'Arma.

Inoltre il TAR ha chiesto ed ottenuto dal Prefetto, che ringrazio, di partecipare alle riunioni del comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica, allo scopo dare il proprio contributo ad una visione più completa del problema sul territorio.

All'interno della struttura organizzativa del personale, è stato recuperato un buon clima mediante le conferenze di servizio che il Segretario Generale ha introdotto quale strumento di programmazione e partecipazione degli obiettivi, ottenendo in tal modo spirito di collaborazione e di servizio tra il personale; ciò ha consentito anche il raggiungimento di un ottimo livello di efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa.

Sul piano dell'ottimizzazione delle risorse, il segretariato ha conseguito ottimi risultati di recupero economico-finanziario mediante interventi di razionalizzazione degli spazi, garantendo il buon funzionamento del Tribunale.

È stato altresì avviato un percorso di miglioramento della qualità dei servizi, senza aumento dei costi e, in taluni casi, ottenendo delle economie.

Il Segretariato ha inoltre risolto l'importante problematica della definizione della posizione del TAR in ordine al contratto di affitto della sede e si è adoperato per l'attribuzione di una ulteriore unità di personale, mediante comando dalla Provincia di Perugia (che ringrazio per aver dato il relativo assenso).

Si profila un ulteriore miglioramento della situazione numerica del personale, per l'imminente e gradito ritorno di una unità attualmente in maternità.

A tutto il personale va il mio ringraziamento incondizionato, avendo sempre collaborato e con successo al conseguimento degli obiettivi dell'ufficio, nonostante la già sottolineata precaria situazione di organico, registratasi anche per tutto il 2017.

Prima di passare all'attività giurisdizionale lascio ora la parola al secondo gruppo di ospiti.

INTERVENTI (II)

4. LE MATERIE OGGETTO DELL' ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE DEL 2017

4.1 IN GENERALE

Il contenzioso sollevato è stato molto spesso di notevole qualità giuridica. Esso ha interessato sempre materie fondamentali per la qualità della vita della comunità regionale, quali l'ambiente, l'istruzione e l'università, la sanità, i servizi sociali, gli appalti di lavori, forniture e servizi, la pubblica sicurezza, la produzione di energia, l'edilizia nei suoi riflessi in tema di tutela del paesaggio e del patrimonio culturale. Naturalmente buona parte dei provvedimenti è stata emessa in materia di appalti, ciò in quanto nell'attuale congiuntura le materie alle quali sono sottesi rilevanti interessi economici assumono una valenza centrale nella crescita del Paese.

Data l'estrema attualità della materia (ma per altra ragione) molti sono stati poi i provvedimenti in materia di soggiorno degli stranieri, tema sul quale viene in rilievo l'azione collaborativa tra amministrazioni (Prefettura e Questura) e TAR, al fine di realizzare un'applicazione delle norme il più possibile equilibrata tra le esigenze di pubblica sicurezza ed i diritti degli stranieri.

Anche in tema di redazione degli atti processuali, un valido contributo nell'esame del contenzioso è derivato dall'osservanza da parte del foro delle disposizioni sul contenimento del numero di pagine degli scritti, salvo qualche raro caso di "escamotage" tendente ad eluderle attraverso una drastica riduzione delle dimensioni dei caratteri utilizzati. La collaborazione del foro, che ringrazio, si conferma perciò una componente indispensabile per il buon andamento della funzione del Tribunale.

Analoga sinteticità il Collegio si è sforzato di osservare nella redazione dei provvedimenti, spesso a dispetto della complessità ed articolazione delle questioni sollevate.

Per l'illustrazione dei principali orientamenti giurisdizionali del Tribunale, faccio rinvio al punto che segue.

4.2 IN PARTICOLARE

ACCESSO DOCUMENTALE

Sent. 9 marzo 2017, n. 203, sull'accesso agli atti previsto dall'art. 22 della legge n. 241/1990 che si atteggia a diritto soggettivo perfetto e, seppur non esercitabile a meri fini ispettivi, è sempre ammissibile laddove l'istante prospetti il proprio **interesse, qualificato e concreto**, a conoscere la documentazione richiesta, indipendentemente dalla circostanza che gli atti oggetto dell'istanza siano divenuti inoppugnabili.

AMBIENTE

Sent. 1 settembre 2017, n. 556
Le valutazioni in ordine all'esistenza di un interesse sia **archeologico che storico-artistico** - tali da giustificare l'apposizione dei relativi vincoli - sono espressione di un potere nel quale sono presenti momenti di discrezionalità sia tecnica che amministrativa, di prerogativa esclusiva della Pubblica amministrazione, che può essere sindacata in sede giurisdizionale solo in presenza di profili di incongruità ed illogicità di evidenza tale da far emergere l'inattendibilità della valutazione tecnico-discrezionale compiuta; pur in ragione dell'elasticità e dell'indeterminatezza degli stessi parametri tecnici delle discipline storiche ed archeologiche, è indefettibile - da parte della Pubblica amministrazione - la specificazione dei presupposti di fatto che ne giustifichino l'imposizione tali da consentire di individuare la correlazione tra estensione del bene archeologico tutelato ed estensione dell'immobile di proprietà privata oggetto del vincolo.

ANTIMAFIA

Sent. 5 dicembre 2017, n. 747
Le **misure interdittive** antimafia di cui agli artt. 84, 89 bis e 91 D.lgs. 159/2011 debbono essere interpretate "*secundum costitutionem*" ovvero contemperando le esigenze di contrasto alla criminalità organizzata con quelle di garanzia dei diritti fondamentali costituzionalmente garantiti (art. 41, 2, 3, 27, 97, 111, 113 e 117 c. 1, Cost.) non essendo sufficienti meri sospetti o rapporti di parentela bensì elementi obiettivi e univoci tali da denotare il rischio concreto di condizionamenti mafiosi nella conduzione dell'impresa.

AUTORIZZAZIONI

Sent. 5 luglio 2017, n. 498, sul provvedimento di **revoca della patente** disposta per il venir meno in capo alla ricorrente dei requisiti morali ex art. 120 del D.Lgs. n. 285/1992 (Codice della Strada) per il possesso del titolo di abilitazione alla guida, che non si configura quale sanzione accessoria rispetto ad illeciti amministrativi o penali connessi a violazioni del Codice, con conseguente assoggettamento del provvedimento in questione al canone del *tempus regit actum*, non ponendosi quindi un problema di irrettroattività delle sanzioni amministrative; sulla sentenza di patteggiamento che, in quanto sentenza di applicazione della pena, rientra nel novero delle sentenze di condanna di cui all'art. 120, comma 2 del Codice;

Sent. 7 giugno 2017, n. 440, sul rilascio del **decreto a guardia giurata** che, ai sensi del combinato disposto dell'art. 133 T.U.L.P.S., dell'art. 249 del R.D. n. 635/1940 e dell'art. 6, comma 2, del Decreto del Ministero dell'Interno n. 269/2010, è subordinato all'esistenza ovvero all'instaurazione di un rapporto di lavoro dipendente con un istituto di vigilanza (nel caso di specie non comprovato);

Sent. 27 giugno 2017, n. 491, sulla natura di norma imperativa dell'art. 43 T.U.L.P.S., che impedisce il **rilascio del porto d'armi** in presenza di determinate condanne penali, senza alcun margine di discrezionalità da parte dell'Amministrazione ed a prescindere dal lasso di tempo intercorso dalla commissione del reato e dall'intervenuta riabilitazione; sull'irrilevanza del difetto di competenza territoriale dell'Amministrazione procedente nel caso in cui il provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato;

Sent. 9 gennaio 2017, n. 20, sull'illegittimità del provvedimento che dispone la sospensione cautelare del gestore dall'esercizio **dell'attività di rivendita dei tabacchi** ed annessa ricevitoria lotto in pendenza di un procedimento penale a suo carico per vendita di valori contraffatti qualora sia provato che il gestore risulti estraneo alle condotte penalmente rilevanti; sul sopravvenuto difetto di legittimazione passiva del Ministero dell'Economia e delle Finanze a seguito dell'incorporazione dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato nell'Agenzia delle Dogane.

EDILIZIA ED URBANISTICA

Sent. 20 giugno 2017, n. 470
Sul rapporto tra potere di **repressione dell'abusivismo** edilizio e la tutela dei diritti fondamentali della persona garantiti dalla Convenzione EDU ed in particolare dagli artt. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e 1 del Protocollo addizionale n.1 (tutela dei beni) laddove la stessa Corte Europea ha delimitato tali diritti conformandoli rispetto all'esigenza "della difesa dell'ordine" e dell'interesse generale" cui si riferisce l'art. 1 del Protocollo n. 1;

Sent. 1 settembre 2017, n. 556
Le valutazioni in ordine all'esistenza di un interesse sia archeologico che storico-artistico - tali da giustificare l'apposizione dei relativi vincoli - sono espressione di un potere nel quale sono presenti momenti di discrezionalità sia tecnica che amministrativa, di prerogativa esclusiva della Pubblica amministrazione, che può essere sindacata in sede giurisdizionale solo in presenza di profili di incongruità ed illogicità di evidenza tale da far emergere l'inattendibilità della valutazione tecnico-discrezionale compiuta; pur in ragione dell'elasticità e dell'indeterminatezza degli stessi parametri tecnici delle discipline storiche ed archeologiche, è indefettibile - da parte della Pubblica amministrazione - la specificazione dei presupposti di fatto che ne giustifichino l'imposizione tali da consentire di individuare la correlazione tra estensione del bene archeologico tutelato ed **estensione dell'immobile di proprietà privata** oggetto del vincolo.

ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'

Sent. 9 febbraio 2017, n. 135, sul principio per cui in **assenza di un valido ed efficace provvedimento di natura ablatoria**, il proprietario dell'area occupata resta tale a dispetto dell'intervenuta irreversibile trasformazione.

GIURISDIZIONE

Sent. 11 maggio 2017, n. 381 (sentenza breve), sul difetto di giurisdizione del G.A. in favore del G.O. nel caso di impugnazione di un **provvedimento di ritiro** determinato non da una riscontrata erroneità originaria del provvedimento concessivo o da una sua ritenuta inopportunità risultante da una rinnovata co-ponderazione degli interessi coinvolti ma piuttosto da una condotta della ricorrente stessa collocatasi appieno nella fase esecutiva del rapporto e connotata dalla violazione degli obblighi posti a suo carico dalla normativa comunitaria e nazionale;

Sent. 28 marzo 2017, n. 240, sul riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo in materia di controversie riguardanti la concessione e la **revoca di contributi e sovvenzioni pubbliche** che deve essere attuato sulla base del generale criterio di riparto fondato sulla natura della situazione soggettiva azionata con la conseguenza che: - sussiste sempre la giurisdizione del giudice ordinario quando il finanziamento è riconosciuto direttamente dalla legge, mentre alla Pubblica Amministrazione è demandato soltanto il compito di verificare l'effettiva esistenza dei relativi presupposti senza procedere ad alcun apprezzamento discrezionale circa l'*an*, il *quid*, il *quomodo* dell'erogazione; - qualora la controversia attenga alla fase di erogazione o di ripetizione del contributo sul presupposto di un addotto inadempimento del beneficiario alle condizioni statuite in sede di erogazione o dall'acclarato sviamento dei fondi acquisiti rispetto al programma finanziato, la giurisdizione spetta al giudice ordinario, anche se si faccia questione di atti formalmente intitolati come revoca, decadenza o risoluzione, purché essi si fondino sull'inadempimento alle obbligazioni assunte di fronte alla concessione del contributo. In tal caso, infatti, il privato è titolare di un diritto soggettivo perfetto, come tale tutelabile dinanzi al giudice ordinario, attenendo la controversia alla fase esecutiva del rapporto di sovvenzione e all'inadempimento degli obblighi cui è subordinato il concreto provvedimento di attribuzione; - viceversa, è configurabile una situazione soggettiva d'interesse legittimo, con conseguente giurisdizione del giudice amministrativo, solo ove la controversia riguardi una fase procedimentale precedente al provvedimento discrezionale attributivo del beneficio, oppure quando, a seguito della concessione del beneficio, il provvedimento sia stato annullato o revocato per vizi di legittimità o per contrasto iniziale con il pubblico interesse, ma non per inadempienze del beneficiario.

LAVORO

Sent. 17 maggio 2017, n. 385
Il **massofisioterapista**, che abbia conseguito un titolo di formazione regionale rientra nel novero degli operatori di interesse sanitario, con funzioni ausiliarie, ma non può in alcun modo essere ricompreso nell'ambito delle professioni sanitarie, trattandosi di attività di carattere servente ed ausiliaria rispetto alle professioni sanitarie.

MAGISTRATI

Sent. 28 marzo 2017, n. 232, sulla illegittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 9, comma 22, primo periodo, del D.L. n. 78/2010 (come convertito in Legge n.122/2010) relativa **al blocco di acconti e conguagli** e agli effetti del blocco sugli anni a venire, nonché della disposizione di cui all'ultimo periodo del predetto art. 9, comma 22, laddove non esclude i magistrati dall'applicazione del primo periodo del comma 21, alla luce della quale deve essere riconosciuto ai magistrati ordinari, il diritto al calcolo dell'adeguamento automatico del trattamento retributivo.

PROCEDURE DI GARA

Con riferimento al **codice dei contratti**:

Ord. 31 maggio 2017, n.428
Diversamente dalle Linee Guida, per la cui formazione è previsto un percorso procedimentalizzato e partecipato (vedi art. 213 comma 2 D.lgs. 50 del 2016) **i comunicati del Presidente dell'ANAC** in materia di contratti pubblici sono pareri atipici e privi di efficacia vincolante per la stazione appaltante e gli operatori economici. Infatti, per quanto a norma dell'art. 213 del D.lgs. 50 del 2016 il novero dei

poteri e compiti di vigilanza affidati all'ANAC sia invero penetrante ed esteso, a presidio della più ampia legalità nell'attività contrattuale delle stazioni appaltanti e della prevenzione della corruzione, non può ammettersi nel vigente quadro costituzionale, in tal delicato settore, un generale vincolante potere interpretativo con effetto *erga omnes* affidato ad organo monocratico di Autorità Amministrativa Indipendente, i cui comunicati ermeneutici - per quanto autorevoli - possono senz'altro essere disattesi;

Sent. 17 maggio 2017 n. 390
Ai sensi dell'art. 95 comma 10, del nuovo Codice degli appalti pubblici approvato con D.lgs. 50/2016 la mancata indicazione in sede di offerta dei **costi aziendali** concernenti la sicurezza sul lavoro determina irrimediabilmente l'esclusione dalla gara. Infatti, il citato art. 95 comma 10, ha previsto che "nell'offerta economica l'operatore deve indicare i propri costi aziendali concernenti l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro" così lasciando chiaramente intendere - in senso innovativo rispetto alla previgente disciplina contenuta negli artt. 87 c. 4, del D.lgs. 163/2006 (nonché nell'art. 26 c. 6 del D.lgs. 81/2008) - che l'obbligo dichiarativo in questione discenda direttamente dalla legge, senza che all'uopo possa nemmeno invocarsi l'eventuale silenzio della *lex specialis*, risultando essa eterointegrata dall'inequivocabile nuovo disposto normativo. Non risulta attivabile nemmeno il soccorso istruttorio oggi disciplinato dall'art. 83 comma 9, del D.lgs. 50 del 2016, attenendo l'indicazione degli oneri di sicurezza aziendale direttamente all'offerta economica;

Sent. 9 agosto 2017, n. 545, sulla legittimità dell'esclusione dalla gara per collegamento sostanziale quando da una serie di elementi univoci risulti che le offerte presentate siano riconducibili ad un unico **centro di interesse**, che causi o possa causare la vanificazione dei principi di par condicio, segretezza delle offerte e trasparenza della competizione;

Sent. 16 giugno 2017, n. 456, sulla **suddivisione in lotti** delle procedure di gara che può essere disposta soltanto nei casi in cui essa risulti maggiormente conveniente dal punto di vista economico rispetto all'affidamento unitario, ovvero vi siano ragioni che ne giustifichino tale divisione quantomeno dal punto di vista logistico e funzionale;

Sent. 16 giugno 2017, n. 457, sulle **giustificazioni** rese dall'offerente nell'ambito del **giudizio di anomalia** della propria offerta che, sensi dell'art. 97 del d.lgs. n. 50/2016, devono riguardare elementi che concernono l'offerta stessa, tra cui: l'economia del processo di fabbricazione dei prodotti, dei servizi prestati o del metodo di costruzione; le soluzioni tecniche prescelte o le condizioni eccezionalmente favorevoli di cui dispone l'offerente per fornire i prodotti, per prestare i servizi o per eseguire i lavori; infine, l'originalità dei lavori, delle forniture o dei servizi proposti (motiva in fatto sulla correttezza del giudizio di anomalia effettuato dall'Ente);

Sent. 2 maggio 2017, n. 339, sulla mancata indicazione dei **costi di sicurezza** aziendali che, nelle gare bandite antecedentemente all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 50/2016, non può determinare l'esclusione della procedura, ove non espressamente previsto dal bando, ma la sola attivazione del soccorso istruttorio (CDS, Ad. Plen. n. 19/2016); sulla legittimità della motivazione per *facta concludentia*, ossia mediante ammissione alla gara della ditta rappresentata dal condannato, della irrilevanza di condanna penale ai sensi dell'art. 444 c.p. ai fini dell'esclusione; sulla sufficienza del voto numerico ai fini della motivazione della valutazione delle offerte, sempre che siano stati sufficientemente specificati e predeterminati i relativi criteri di valutazione;

Sent., 17 maggio 2017, n. 386, sulla legittimità del provvedimento di **esclusione da una procedura negoziata ex art. 36**, comma 2, lett. d) d.lgs n. 50/2016 in caso di mancata indicazione degli oneri per la sicurezza da parte di uno studio professionale; sulla ineludibilità dell'obbligo di indicazione degli oneri per la sicurezza già in sede di predisposizione dell'offerta economica e sulla correlata impossibilità di integrazione ex post mediante il ricorso all'istituto del soccorso istruttorio; sulla legittimità dell'esclusione a causa della mancata indicazione degli **oneri per la sicurezza anche in assenza di una specifica previsione nella *lex specialis*** e nei moduli predisposti dalla stazione appaltante; sulla inidoneità delle prestazioni intellettuali ad escludere per loro stessa natura l'indicazione in sede di offerta economica degli oneri di sicurezza aziendale;

Sent. 11 aprile 2017, n. 292, sull'illegittimo **mutamento della compagine societaria** da parte dell'impresa aggiudicataria nel corso della gara per l'affidamento di un appalto di servizi in assenza di una specifica comunicazione in tal senso alla stazione appaltante, così da precludere a quest'ultima il compimento delle verifiche in merito alla sussistenza dei requisiti di moralità di cui all'art. 38 del d.lgs. n. 163/2006 e sulla possibilità di attivare in tale ipotesi il potere di soccorso istruttorio; sull'applicabilità del soccorso istruttorio in caso di mancata presentazione da parte del concorrente di copia del capitolato speciale d'appalto sottoscritto in ogni sua pagina per accettazione; sull'insussistenza di uno specifico onere motivazionale in merito alla valutazione di non rilevanza e/o gravità di un reato per il quale l'art. 38 del d.lgs. n. 163/2006 non prevede la sanzione dell'esclusione automatica dalla procedura di gara; sulla discrezionalità della **valutazione compiuta dalla Commissione di gara in merito al contenuto delle offerte presentate** e sulla sua sottrazione al sindacato di legittimità del giudice amministrativo; sull'onere motivazionale incombente sulla Stazione Appaltante in ipotesi di positiva conclusione del subprocedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta; sull'insussistenza della causa di incompatibilità di un membro della Commissione giudicatrice ex art. 84, comma 4, del d.lgs. n. 163/2016, nei casi in cui gli incarichi amministrativi o tecnici svolti da quest'ultimo non siano riconducibili allo specifico contratto del cui affidamento si tratta, ma ad appalti diversi da esso.

PROCESSO AMMINISTRATIVO

Sent. 5 dicembre 2017, n. 747
Anche a seguito dell'entrata in vigore del processo amministrativo telematico (PAT) resta ferma la perentorietà dei **termini previsti dall'art. 73** cod. proc. amm., entro cui le parti possono articolare (con documenti, memorie e repliche) le proprie deduzioni, in quanto espressione di un principio di ordine pubblico processuale posto a presidio del contraddittorio e dell'ordinato lavoro del giudice come tale non derogabile nemmeno dalle parti;

Sent. 2 maggio 2017, n. 333, sul termine per la **riassunzione del giudizio** a seguito di morte del difensore che non può che decorrere dalla data in cui il ricorrente possa aver avuto conoscenza del decesso dell'avvocato della controparte e, quindi, il giorno in cui è stata depositata in atti la copia del certificato di morte di detto difensore, ovvero dalla data di effettiva conoscenza del provvedimento giurisdizionale con il quale è stata dichiarata l'interruzione del giudizio stesso;

Sent. 2 maggio 2017, n. 342, sulla valutabilità ai sensi dell'art. 116 c.p.c. dell'**omesso adempimento all'ordine di esibizione istruttoria**;

Sent. 9 marzo 2017, n. 183, sulla possibilità per il giudice di esaminare prioritariamente, tra **ricorso principale e ricorsi incidentali**, quello maggiormente decisivo per dirimere la lite, ossia il ricorso principale, ove infondato, determinando detta infondatezza l'inammissibilità per difetto di interesse dei ricorsi incidentali; sulla insussistenza dell'obbligo di indicare, in sede di offerta, l'ammontare complessivo degli oneri di sicurezza aziendale, ove desumibile dal complesso dell'offerta, in quanto omissione meramente formale;

Sent. 28 marzo 2017, n. 232, sulla l**egittimazione passiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri**, con riguardo a vertenze attinenti il personale della magistratura ordinaria;

Sent. 1 settembre 2017, n. 558
Nel processo amministrativo la mancata ottemperanza, da parte della Pubblica amministrazione, alla richiesta rivoltagli dal giudice in sede **istruttoria di fornire documentati chiarimenti**, rileva come comportamento omissivo del tutto ingiustificato e tale, pertanto, da indurre a far applicazione del disposto dell'art. 2697 c.c. e dell'art. 64 comma 4, c.p.a. che - in analogia a quanto previsto, relativamente ai giudizi civili, dall'art. 116 comma 2 c.p.c. - autorizza il giudice amministrativo a desumere argomenti di prova dal contegno processuale delle parti; ed invero la Pubblica amministrazione - sebbene abbia la più ampia facoltà di costituirsi in giudizio e di scegliere la propria strategia difensiva - ha anche un preciso dovere giuridico di adempiere agli incombenti istruttori disposti dal giudice amministrativo, in quanto l'ordine istruttorio viene diretto alla Amministrazione pubblica non in qualità di parte processuale, bensì in quanto Autorità pubblica, che deve collaborare con il giudice al fine di accertare la verità dei fatti;

Sent. 26 gennaio 2017, n. 103.
Ai sensi dell'art. 32, c.p.a. il giudice amministrativo **qualifica l'azione proposta** in base ai suoi elementi sostanziali, potendo egli attribuire al rapporto giuridico dedotto in giudizio un *nomen juris* diverso da quello indicato dalle parti, purchè non venga sostituita la domanda giudiziale modificandone i fatti o fondandosi su una realtà fattuale diversa da quella allegata in giudizio; sussistendone i presupposti, il giudice può sempre disporre la conversione delle azioni e, secondo tesi tuttavia non pacifica, anche a prescindere da istanza di parte e quindi d'ufficio;

Sent. 5 aprile 2017, n. 264
L'atto amministrativo adottato in **violazione di un'ordinanza cautelare** del giudice amministrativo deve reputarsi annullabile e non nullo in quanto la nullità ex art. 21-septies, l. 7 agosto 1990, n. 241 presuppone un contrasto con sentenze formalmente passate in giudicato, e non semplicemente con decisioni cautelari prive di efficacia di cosa giudicata.

PUBBLICA SICUREZZA E ARMI

Sent. 23 Gennaio 2017, n. 97, sul pericolo di **abuso delle arm**i che, non solo deve essere comprovato, ma richiede una adeguata valutazione sia del singolo episodio, sia della personalità del soggetto sospettato che possa giustificare un giudizio prognostico sulla sua sopravvenuta inaffidabilità, non potendo la mera denuncia all'autorità giudiziaria considerarsi sufficiente a giustificare la revoca ovvero il diniego di porto d'armi;

Sent. 17 ottobre 2017, n. 645
L'aver riportato una **condanna per un reato** di cui all'art. 43 comma 1, T.U.L.P.S., preclude in via automatica - senza alcun margine di discrezionalità ed indipendentemente dal tempo trascorso tra il reato contestato e le determinazioni eventualmente assunte al riguardo dall'Amministrazione - il rilascio di licenze in materia di armi; né sul punto possono assumere valenza non ostativa al rilascio l'intervenuta riabilitazione oppure il lungo lasso di tempo intercorso tra la condanna ed il provvedimento di diniego o di revoca della licenza, non potendo tali circostanze rilevare quando la buona condotta abbia fatto seguito a reati ostativi, che abbiano comportato la condanna prevista dal cit. art. 43, comma 1.

STRANIERI

Tar Umbria, 9 marzo 2017, n. 182, sull'illegittimità del diniego di **rinnovo del permesso di soggiorno** motivato sulla base dell'asserita insussistenza di un rapporto di lavoro ove la mancata regolarizzazione sia imputabile unicamente ad omissioni del datore di lavoro.

TELECOMUNICAZIONI

Sent. 31 gennaio 2017, n. 114, sul **difetto di legittimazione attiva** di una società radiotelevisiva che antecedentemente all'emanazione del provvedimento autorizzatorio impugnato ha conferito ad altra società il ramo di azienda relativo agli impianti di trasmissione e diffusione compromessi nella loro funzionalità dallo stesso.

5. CONCLUSIONI E PROSPETTIVE

Come preannunziato l'anno scorso, anche per il 2017 il TAR è stato chiamato a compiere uno sforzo progressivamente maggiore, cui ha assolto con impegno e credo con ottimi risultati. Anche per il 2017 non sono arrivate le necessarie riforme, ma forse è già tanto che non si siano registrati interventi normativi affrettati ed approssimativi, perché posti in essere al di fuori di qualsiasi quadro di insieme .

Per il 2018 non potranno che gradualmente derivare benefici dal cennato potenziamento delle forze del TAR sicchè, anche considerato il pieno sviluppo del cennato piano di smaltimento dell'arretrato, dovrebbe registrarsi un ulteriore aumento della produttività.

Non sappiamo se il 2018 sarà foriero di novità positive per la giustizia amministrativa. Sappiamo invece con certezza che qui a Perugia manterremo quel clima di fiducia e collaborazione reciproca instauratosi tra Tribunale, foro ed istituzioni, con ottimi risultati, clima senza il quale la strada giurisdizionale diventa certo più lunga e difficile. Solo così, ed intendo anche quest'anno ricordarlo in tutta chiarezza , sarà possibile sempre più rafforzare il servizio giustizia amministrativa, diritto fondamentale del cittadino costituzionalmente garantito a fronte dei pubblici poteri.

Con questo auspicio, dichiaro aperto l'anno giudiziario 2018 presso il TAR dell'Umbria. Grazie.

TABELLA I

Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria

MESI →	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	Totale
Sospensive esaminate	33	26	21	30	25	20	32		43	16	14	16	**276**
PROVVEDIMENTI CAUTELARI													
Sospensive decise	20	16	14	14	16	12	18		32	9	10	13	**174**
Decreti cautelari	1	4	1	4	1	5	6	7	3	3	2	3	**40**
TOTALE	**21**	**20**	**15**	**18**	**17**	**17**	**24**	**7**	**35**	**12**	**12**	**16**	**214**
PROVVEDIMENTI MONOCRATICI													
Ordinanze Presidenziali													**0**
Decreti Presidenziali							1						**1**
Decreti Ingiuntivi													**0**
Ord. Pres. Trasmiss. Tar compet.(definiscono)													**0**
Decreti Pres. Trasmiss. Tar compet.(definiscono)													**0**
Decreti Ingiuntivi definiscono													**0**
Decreti decisori													
Perenzione					2	260	2		4	9		27	**304**
Rinuncia													**0**
Cessata materia del contendere													**0**
Improcedibile	1				1								**2**
Estinzione	6	3								4			**13**
Altri Decreti Decisori													**0**
TOTALE	**7**	**3**	**0**	**0**	**3**	**260**	**3**	**0**	**4**	**13**	**0**	**27**	**320**
PROVVEDIMENTI COLLEGIALI													
Ordinanze Collegiali	2		1		4				8	2	2		**19**
Altre Ordinanze Collegiali	44	14	12		3	4				4	2	3	**86**
Rinvio Corte Costituzionale													**0**
Decreti Collegiali	8			1	2	5	3	1	2	6			**28**
Dispositivi di Sentenza													**0**
Sentenze parziali		1	1		1				1				**4**
Sentenze di rito													
Irricevibile	3								1		1		**5**
Inammissibile	4		2	1	5	5	4	3	2	3	2	6	**37**
Improcedibile	5	1	6	2	1	3	1			3	3	17	**42**
Cessata materia del contendere	11	16	28	33	27	10	15	4	9	15	23	20	**211**
Rinuncia	1				2	1					1	3	**8**
Difetto di Giurisdizione			1		2	1			2		1		**7**
Sentenze di merito													
Accolte	25	12	40	25	37	15	9	7	28	10	24	16	**248**
Respinte	11	1	13	5	20	18	6	6	8	9	17	7	**121**
TOTALE	**114**	**45**	**104**	**67**	**104**	**62**	**38**	**21**	**61**	**52**	**76**	**72**	**816**

cds - Giustizia amministrativa
TAR-PG - TAR Umbria - Perugia
REGISTRO UFFICIALE
Prot. n. 0000006 - 03/01/2018 - INGRESSO
Titolario: 08.03.08

cds 000108184900

RIEPILOGO GENERALE

ANNO 2017

Tribunale Amministrativo Regionale
per l'Umbria

TABELLA II

RICORSI PERVENUTI NELL'ANNO 2017 DISTINTI PER TIPOLOGIA: totale N. 510
Di cui:

N. 16	SILENZIO
N. 7	ACCESSO
N. 145	OTTEMPERANZA (di cui n. 116 Legge Pinto)
N. 275	ORDINARIO
N. 43	APPALTI
N. 7	RITO ABBREVIATO
N. 5	RISARCIMENTO DANNI
N. 1	DOMANDA DI ACCERTAMENTO NULLITA' ex art. 31 co. 4 c.p.a.
N. 1	OPPOSIZIONE DI TERZO
N. 4	RIASSUNZIONI
N. 6	TRASPOSIZIONE DA RICORSO STRAORDINARIO AL CAPO DELLO STATO