



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER LA VALLE D'AOSTA



INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO
2021

Relazione del Presidente Silvia La Guardia
Aosta, 2 marzo 2021

INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO

2021

INDICE

1. Considerazioni introduttive, saluti e ringraziamenti
2. Uno sguardo sul contenzioso dell'anno 2020
3. Pronunzie significative dell'anno 2020
4. Considerazioni conclusive

1. Considerazioni introduttive, saluti e ringraziamenti

Per il Tribunale amministrativo regionale, così come per l'intera Comunità regionale e nazionale, l'anno 2020 è stato contrassegnato dall'impatto delle misure per il contenimento della pandemia da Covid 19 e dalla sperimentazione di soluzioni per una ripresa quanto più possibile normale dell'attività.

La disciplina emergenziale ha, da un lato, regolato l'andamento dell'attività giurisdizionale amministrativa, con la sospensione dei termini processuali dall'8 marzo al 15 aprile 2020 e stabilendo nuove modalità relativamente alle udienze (per quelle ricadenti nel periodo tra il 6 e il 15 aprile è stato previsto il passaggio in decisione della causa sulla base degli atti in presenza di richiesta congiunta delle parti costituite; per il periodo successivo al 15 aprile è stato previsto il passaggio in decisione sulla base degli atti anche in mancanza di richiesta congiunta di tutte le parti, indi, con l'articolo 4 del decreto legge 30 aprile 2020, n. 28, è stata introdotta, dal 30 maggio 2020, la possibilità delle parti di richiedere la discussione orale mediante collegamento da remoto, ragionevole punto di equilibrio tra l'esigenza di assicurare nell'emergenza la continuità e tempestività del servizio e quella di garantire pienezza di difesa e contraddittorio).

D'altro lato, essa ha sollevato il dibattito su molte e delicate tematiche giuridiche, dai limiti del potere di normazione secondaria del Governo, al bilanciamento tra esigenze di tutela di vari interessi coinvolti di pari rango costituzionale, alla cooperazione tra Stato e Regioni ed ai poteri di queste ultime,

cui si connette il tema della riconducibilità per materia degli interventi per fronteggiare l'emergenza epidemiologica, riguardo al quale, nel 2021, la Corte costituzionale ha posto, a partire dall'ordinanza cautelare 14 gennaio 2021, n. 4, un punto fermo, affermandone la pertinenza alla materia della profilassi internazionale di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera q) della Costituzione. E tale dibattito ha fornito spunto di contenzioso innanzi al giudice amministrativo, vuoi tra cittadini e pubblica amministrazione (ad esempio in materia di istruzione) vuoi tra diversi poteri dello Stato-ordinamento; contenzioso di cui, da questo secondo versante, anche il Tribunale amministrativo aostano è stato investito, come si dirà al paragrafo 3.

Secondariamente, lo stato emergenziale ha eliminato molte occasioni di confronto giuridico e tecnico-scientifico, quali ad esempio il convegno nazionale programmato a marzo ad Aosta, su iniziativa di questo TAR, per il trentennale della legge n. 241/1990, caposaldo della disciplina del procedimento amministrativo; un appuntamento da non considerare meramente retrospettivo e celebrativo degli approdi attuali, ma utile a intravedere i possibili sviluppi futuri – e, forse, in tempi di rapidi sviluppi tecnologici, si pensi ad esempio all'impiego di sistemi di intelligenza artificiale, neppure tanto lontani e, quindi, da cominciare a meditare con preveggenza e prudenza, o almeno con consapevolezza dei possibili vantaggi e rischi – del dipanarsi, tra efficienza e garanzie, del rapporto tra cittadini ed imprese e pubblica amministrazione in quella che è la sede elettiva e fisiologica di valutazione e di composizione degli interessi pubblici e privati.

Ed ancora, la situazione pandemica ha determinato la decisione del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa che quest'anno la cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario si dovesse tenere in presenza soltanto presso il Consiglio di Stato.

Rinviando, quindi, a tempi migliori celebrazioni formali, è a questa relazione sull'attività del TAR Valle d'Aosta relativa all'anno 2020 che affido un cordiale saluto a tutte le Autorità civili, militari e religiose, agli Esponenti del mondo accademico, ai Colleghi di questa e delle altre magistrature, agli Avvocati dello Stato, degli enti pubblici e del libero Foro.

L'attività del TAR nell'anno trascorso non si è mai interrotta, essendo stata sempre garantita, anche nel periodo di sospensione dei termini processuali, la tutela cautelare. La tecnologia, congiunta ad una rapidità nell'adozione delle misure regolatorie e organizzative per la Giustizia amministrativa agevolata dalla pregressa conversione al processo telematico, ormai ampiamente collaudato in tutti gli aspetti ed in relazione a tutti i suoi protagonisti, hanno reso presto possibile tenere udienze da remoto, senza pubblicità ma con la presenza orale, salvo in un primissimo periodo, dei difensori delle parti. Tale prontezza di ripresa, combinata con un numero pur sempre contenuto, per quanto aumentato di oltre il 50% rispetto agli anni 2018 e 2019, dei ricorsi affluiti al TAR nel 2020 hanno consentito, anche in un anno così particolare, di soddisfare la domanda di giustizia in tempi davvero molto celeri, registrando un sensibile aumento del numero di ricorsi definiti ed una contrazione dei tempi rispetto all'anno precedente.

Per tale risultato, un sincero ringraziamento va rivolto a tutto il personale del TAR che, sotto la capace direzione della Segretaria Generale dottoressa Nadia Palma, ha saputo prontamente apprendere nuove tecniche e proficuamente supportare l'attività giurisdizionale nelle alterne fasi delle prime udienze telematiche, della ripresa in sicurezza, alla scadenza del primo periodo emergenziale (31 luglio 2020), delle udienze in presenza fisica e, nuovamente dal 9 novembre, in considerazione della proroga dello stato di emergenza sanitaria nazionale con la seconda ondata pandemica, del ripristino delle misure (passaggio in decisione sulla base degli atti o discussione orale mediante collegamento da remoto) che sono attualmente in vigore fino al 30 aprile 2021.

Un caldo e doveroso ringraziamento per l'impegno profuso per tener alto il livello qualitativo delle decisioni di questo TAR esprimo ai colleghi che si sono succeduti nell'anno 2020 nella composizione dei collegi giudicanti, dai più assidui Carlo Buonauro, Antonio De Vita, Oscar Marongiu e Paola Malanetto ai giovani e già valentissimi colleghi dell'ultimo concorso Alessandro Enrico Basilico, Liliana Felletti, Valentina Caccamo e Marcello Faviere, che a rotazione sono stati inviati in missione ad Aosta per il periodo luglio-agosto, quest'anno più del consueto impegnativo per il recupero del relativo stallo di marzo-aprile e per le udienze elettorali di agosto.

2. Uno sguardo sul contenzioso dell'anno 2020

Questi i dati dell'attività giurisdizionale svolta:

a) i ricorsi introitati nel 2020 sono stati 80, mentre nel 2019 erano stati 51, con un aumento quindi sensibile, sempre rapportato ovviamente alle dimensioni sociali e demografiche di questa Regione valligiana e, di riflesso, della struttura del suo Tribunale;

b) la disaggregazione per materia vede prevalere, nell'ordine, l'urbanistica ed edilizia (18 ricorsi), seguita dagli appalti (12) e dalle concessioni e autorizzazioni (12), mentre i restanti ricorsi hanno avuto oggetti di vario genere; con un *imprint* per materie sostanzialmente omogeneo a quello registrato nell'anno precedente, che aveva visto 15 ricorsi in materia edilizia, 10 in materia di appalti e 9 in materia di concessioni e autorizzazioni; un elemento significativo per l'annualità 2020 è rappresentato dai ricorsi in materia elettorale in ragione dell'inizio della nuova legislatura regionale e del voto in molti Comuni delle Valli e nella stessa città di Aosta;

c) i ricorsi definiti nel 2020 sono stati 67. Quanto agli esiti, si sono avute 12 sentenze di accoglimento, 33 di reiezione ed altre con esiti processuali diversi o compositi. Sono state fatte oggetto di appello al Consiglio di Stato 12 sentenze, con un tasso di appellazione leggermente inferiore rispetto all'anno precedente; di tali appelli, ad oggi, quattro risultano definiti con sentenza di reiezione, per altri cinque si è avuto l'esito cautelare, con quattro ordinanze di rigetto dell'istanza di sospensione dell'esecutività della sentenza e una di accoglimento, mentre per i restanti non è ancora intervenuto alcun provvedimento.

Per quanto riguarda il giudizio cautelare, sono state presentate 40 istanze di sospensione dell'esecutività degli atti impugnati e 20 richieste di decreto cautelare monocratico ex art. 56 c.p.a; sono stati emessi 20 decreti cautelari e 24 ordinanze di delibazione di domanda cautelare, mentre le altre istanze sono state rinunciate in vista della celere fissazione dell'udienza di trattazione della causa; di tali ordinanze cautelari, tre sono state appellate, con esito, per due, di reiezione e per la terza di presa d'atto della rinuncia.

d) i ricorsi pendenti alla data del 31 dicembre 2020 sono 44, con un incremento rispetto all'anno precedente dovuto al maggior afflusso di ricorsi nel periodo considerato. Si tratta di una giacenza fisiologica, tenuto conto dei giudizi sospesi per pregiudizialità, di quelli per cui è stato richiesto e accordato il rinvio della discussione e dei ricorsi in relazione ai quali non erano ancora decorsi i termini di cui agli artt. 46 e 71 del codice del processo amministrativo, posti inderogabilmente a tutela del diritto di difesa delle parti.

Data la modestia dei numeri, i tempi medi di definizione dei ricorsi sono stati assai brevi, registrando un ulteriore calo rispetto ai già celeri tempi degli ultimi anni.

3. Pronunzie significative dell'anno 2020

Nel proporre una breve rassegna del tenore del nostro lavoro giurisprudenziale, segnale di particolare interesse, per la novità e la complessità delle questioni affrontate, le sentenze nn. 22 e 23 del 2020, estensori, rispettivamente, i consiglieri Paola Malanetto e Carlo Buonauro, in tema di adeguamento di tariffe autostradali. Si trattava, per entrambe, dell'individuazione del sistema di revisione tariffaria legittimamente applicabile per l'anno 2020 (anno in contestazione) in caso di concessione che si trovava alla scadenza della periodica revisione economico-finanziaria e si è concluso nel senso che il completamento del procedimento di revisione tariffaria postulava, ai sensi della normativa vigente, la presentazione di un piano economico e finanziario che rispettasse i parametri presupposti per l'adeguamento tariffario secondo la nuova disciplina introdotta nel 2018 e portata a compimento con le delibere dell'Autorità di regolazione dei trasporti adottate nel corso del 2019, non potendo assumere rilievo una proposta di piano redatta ancora secondo il precedente meccanismo. A tale conclusione le sentenze giungono attraverso un'attenta ricostruzione del sistema regolatorio nella sua evoluzione, più recentemente sintonica alla politica eurounitaria dei trasporti, e nel suo inserimento nel contesto di durata dei rapporti contrattuali, con una forma di armonizzazione del nuovo sistema tariffario con le concessioni autostradali in essere mediante l'attivazione dal 2018 della competenza tariffaria dell'ART anche in occasione delle periodiche revisioni, comportino esse o meno modifiche al piano di investimenti; soluzione, questa, articolatamente vagliata anche sul piano della compatibilità eurounitaria e della

legittimità costituzionale, in relazione a vari disposizioni, principi e parametri invocati in causa.

Ricordo la sentenza n. 1/2020, redatta dal consigliere Buonauro, con un'articolata disamina delle fonti e della giurisprudenza nazionali e comunitarie sul tema del diritto alle ferie annuali retribuite e delle condizioni del relativo recupero ove non godute, in cui si è sottolineato che presupposto imprescindibile per la perdita della possibilità di godimento delle ferie al di là di una determinata scadenza temporale è che il lavoratore non ne abbia goduto liberamente e consapevolmente, con la conseguenza che non è fruibile il periodo di congedo maturato in anni remoti ove la mancata fruizione non sia giustificabile né per motivate esigenze di servizio né per obiettive esigenze personali, essendo onere dell'amministrazione applicare tutta la diligenza necessaria affinché i dipendenti possano effettivamente esercitare il proprio diritto ma non anche imporre al lavoratore la effettiva fruizione.

Degne di particolare menzione sono le sentenze n. 20, n. 40 e n. 49 del 2020, estensori rispettivamente i colleghi Carlo Buonauro, Alessandro Enrico Basilico ed Antonio De Vita, concernenti varie problematiche inerenti l'applicazione delle previsioni della più recente versione della legislazione regionale in tema di gioco lecito e prevenzione della ludopatia, dalla tutela dell'operatore inciso dalle modifiche ai poteri regolatori dei Comuni, anche considerando, in particolare, il tema della conformità al quadro costituzionale di riferimento delle modifiche legislative in punto di anticipazione dell'entrata in vigore dei limiti di distanza da luoghi sensibili, di modifica del

criterio di sua misurazione e di aumento dei luoghi considerati sensibili, su cui il Tribunale ha concluso ritenendo manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale poste a base dei motivi di illegittimità derivata dei provvedimenti impugnati.

Vi è poi la sentenza n. 34/2020, estensore Basilico, in materia di appalti e relativa all'impugnazione immediata di un bando di gara, che con ampio approfondimento quanto al diritto eurounitario, quale anche definito con le pronunce della Corte Europea, si sofferma sul sistema di valutazione c.d. on/off (sia pur concludendo, sul punto, per l'inammissibilità della sua censura anticipata rispetto all'esito della gara) e afferma l'illegittimità del recepimento del limite fisso al subappalto del 40% previsto, indipendente dal settore economico e dalla natura dell'appalto, dall'art. 1, comma 18, del d.l. n. 32 del 2019, dovendosi disapplicare tale disposizione per il primato e l'effetto diretto che debbono riconoscersi anche alle statuizioni risultanti dalle sentenze interpretative della Corte di giustizia, già espressasi riguardo all'analogo limite del 30% stabilito dall'art. 105, comma 2, del d.lgs n. 50 del 2016, con conseguente necessità di una valutazione del singolo caso da parte dell'ente aggiudicatore.

Ricordo, inoltre, la sentenza n. 46/2020, estensore De Vita, in tema di installazione e modifica di impianti di telecomunicazioni, che ha statuito l'inapplicabilità della disposizione della legge regionale sui procedimenti amministrativi in generale che prevede l'obbligo di trasmettere la lettera di incarico al progettista e l'attestazione del pagamento del compenso professionale, perché la materia è regolata, anche

sotto il profilo procedimentale, da normativa avente carattere di specialità.

Ancora, del medesimo estensore, la sentenza n. 69/2020, sui contorni della legittimazione di operatori economici ad impugnare varianti urbanistiche e i margini del sindacato giurisdizionale, in cui viene sottolineato come, in ordine a previsioni di edificabilità commerciale e riguardo a contestazioni effettuate da altro operatore del medesimo settore merceologico, il requisito della *vicinitas* debba essere riguardato in un'ottica non meramente spaziale ma vada ricondotto al medesimo bacino di utenza.

Giusto sul finire del passato anno orribile, è intervenuto il decreto cautelare presidenziale n. 41/2020, originato dall'incrocio – in materia di “limitazioni Covid” alle facoltà di persone ed imprese – della legge regionale n. 11 del 2020 (recante “*Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d’Aosta in relazione allo stato di emergenza*”) e dell’ordinanza del Presidente della Regione n. 552 dell’11 dicembre 2020: su ricorso dello Stato del 17 dicembre 2020, si è rigettata l’istanza di misure cautelari monocratiche volta alla sospensione dell’efficacia di un provvedimento amministrativo più restrittivo rispetto ai limiti posti dalla legge regionale ma ben più ampio rispetto ai limiti imposti dai D.P.C.M. statali; il sospetto di incostituzionalità della legge regionale (poi invero sospesa cautelamente dalla Consulta, caso piuttosto raro) non consentiva a questo giudice amministrativo di disapplicarla *incidenter* al fine di sospendere un provvedimento amministrativo ricadente nella sua orbita ed invero più

prudenziale e restrittivo, della durata, del resto, di pochi giorni. A dimostrazione, anche su questa scala regionale, della inutilità di microconflittualità fra diversi poteri dello Stato-ordinamento, in un tempo che ancor più del solito ne richiede l'armonia.

4. Considerazioni conclusive

Venendo alle prospettive, i numeri contenuti del contenzioso non richiedono e non lasciano spazio di elaborazione di particolari strategie, se non nel senso che si avrà cura di non deflettere da tali virtuosi standard onde, in effetti, quasi in tempo reale assicurare il servizio giustizia con la trattazione dei ricorsi in tempi quanto più veloci possibili e con il deposito altrettanto tempestivo delle sentenze.

Con l'auspicio di un progressivo ritorno alla piena normalità rispetto alla crisi emergenziale, dichiaro ufficialmente aperto l'anno giudiziario 2021 del Tribunale amministrativo regionale della Valle d'Aosta.

Silvia La Guardia