



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER LA VALLE D'AOSTA

INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO
2022

Relazione del Presidente Silvia La Guardia
Sala Congressi Biblioteca Regionale

Aosta, 29 Marzo 2022

INDICE

1. Saluti e ringraziamenti
2. Attività del Tribunale e andamento del contenzioso
3. Significative pronunzie rese nell'anno trascorso
4. Considerazioni conclusive

1. Saluti e ringraziamenti

Nell'accingermi ad inaugurare l'anno giudiziario 2022, porgo un sentito ringraziamento e un caloroso benvenuto, anche a nome di tutto il Tribunale amministrativo, alle Autorità civili e militari, al rappresentante del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, nostro Organo di autogoverno, agli esponenti del mondo accademico, ai colleghi di questa e delle altre magistrature, all'Avvocato distrettuale dello Stato, ai rappresentanti del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e dell'Avvocatura regionale agli avvocati del libero Foro e a tutti i presenti. Ringrazio, inoltre, l'Ente Regione per averci messo a disposizione questa bella sala della Biblioteca regionale.

Questa è la prima volta che presiedo la cerimonia di apertura dell'anno giudiziario di questo Tribunale amministrativo, che l'anno scorso non si è tenuta a causa dell'emergenza pandemica, ed un particolare, affettuoso saluto rivolgo al presidente Andrea Migliozi, al quale sono subentrata e che attualmente presiede il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna.

La tradizionale cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario, anche se interviene ad anno già avviato, costituisce il momento nel quale, in forma solenne, si dà inizio alle attività del TAR nel nuovo anno, ed è l'occasione di incontro con le Autorità istituzionali e con gli Organi di governo del territorio, con il Foro, con la Stampa e con i Cittadini per informare la comunità cui è diretto il servizio sull'attività svolta nell'anno passato, mettendo in rilievo quanto può essere di particolare interesse.

Il contesto in cui si è operato è stato ancora, come già del 2020, in parte caratterizzato dalle limitazioni connesse alla pandemia, sia per quanto riguarda le modalità di svolgimento della nostra attività, sia dal punto di vista del contenzioso. Da un lato, le udienze, per la prima parte dell'anno scorso, hanno continuato a svolgersi da remoto; dall'altro, le limitazioni e imposizioni stabilite per contrastare la diffusione dell'epidemia hanno visto il rapporto tra autorità e libertà sottoposto a tensioni inedite, che hanno approfondito il solco tra esigenze individuali e interessi collettivi e generato contenzioso di cui anche questo TAR è stato in parte investito, con questioni che spaziano dalle conseguenze

dell'inadempimento dell'obbligo di vaccinazione del personale sanitario alle prove suppletive nei concorsi per chi non abbia potuto presentarsi a quelle calendarizzate perché sottoposto a isolamento fiduciario o a quarantena in applicazione delle vigenti misure sanitarie di contrasto e contenimento della pandemia.

Con l'evolversi dell'emergenza sanitaria e delle sue conseguenze anche sul piano dell'economia e per far fronte a problematiche nuove e imprevedibili, si sono succeduti numerosi e progressivi interventi normativi che hanno riguardato anche l'attività giurisdizionale e la funzionalità dei tribunali e si preannuncia per l'anno presente una nuova stagione di riforme e di codificazione, anche in funzione del raggiungimento degli obiettivi assegnati dal PNRR; si pensi, per quanto riguarda il settore amministrativo, ad esempio, alla normativa sugli appalti.

L'auspicio è quello di interventi forieri di semplificazione e maggior chiarezza del sistema, abbandonando tecniche di redazione che rendono le norme spesso poco comprensibili anche a coloro che dovrebbero applicarle o interpretarle; e non può mancare una nota di ottimismo, dovuta alla consapevolezza che il valore del diritto in genere, e amministrativo in particolare, sta proprio nella continua ricerca di un adeguamento alle nuove istanze che si fanno strada nella società, e insieme nell'affinamento di strumenti sempre più adatti a conformarne le espressioni ai parametri della legalità e dei principi cardine della nostra civiltà giuridica.

Prima di passare alla parte ricognitiva dell'attività svolta dal Tribunale amministrativo e ad una breve rassegna di alcune significative pronunce rese nel 2021, indicativa dell'ampia e variegata tipologia di controversie e della complessità delle questioni trattate, sento il dovere di esprimere la mia gratitudine a tutti i magistrati, alcuni dei quali autorevoli esponenti dell'Ufficio Studi della Giustizia Amministrativa, che hanno partecipato al lavoro dell'anno trascorso, contribuendo col loro impegno a tener alto il livello qualitativo delle pronunce rese: Carlo Buonauro, Ugo De Carlo, Giuseppe La Greca, Antonio De Vita, Oscar Marongiu e Angelo Cerroni. Si tratta di colleghi appartenenti ad altri Tribunali amministrativi, poiché al momento, come già da alcuni anni, il TAR aostano non dispone, a parte il presidente, di magistrati propri e si avvale di colleghi qui inviati in missione per

le singole udienze; colleghi di cui ho potuto apprezzare il costante e intelligente apporto nelle decisioni e la sensibilità sempre attenta nel cercare soluzioni convincenti ed equilibrate.

Desidero poi ringraziare tutti gli avvocati, pubblici e del libero Foro, che hanno affrontato con noi, con spirito sempre collaborativo, sereno e costruttivo, le difficoltà di un'attività più complessa anche a causa delle limitazioni imposte a tutela della salute e che hanno anche loro reso possibile la prosecuzione, senza interruzioni e con uguale efficacia, sia pure con modalità parzialmente diverse nella prima parte dell'anno, dell'attività giurisdizionale. Dalla seconda parte dell'anno siamo, finalmente, tornati alle udienze in presenza, che valorizzano al meglio il prezioso contributo della classe forense nel dialogo e confronto col giudice.

Un sentito ringraziamento va, inoltre, a tutto il personale del TAR che, con competenza e disponibilità, si è perfettamente adattato alle nuove modalità operative, sotto la guida di un'eccellente segretario generale, quale è la dottoressa Nadia Palma.

2. Attività del Tribunale e andamento del contenzioso

Veniamo, ora, all'analisi dei flussi del contenzioso e dei settori in cui si è maggiormente sviluppata la domanda di giustizia.

Sul versante delle sopravvenienze, l'anno appena trascorso ha registrato una diminuzione sensibile, sempre rapportata, ovviamente, alle dimensioni demografico-sociali della Regione e, di riflesso, della struttura del suo Tribunale, dei ricorsi in ingresso rispetto all'anno precedente: siamo passati dagli 80 ricorsi del 2020 a 56 ricorsi. Un numero, quindi, modesto, che tale rimane anche a considerare aggiuntivamente altre azioni cui non viene attribuita una propria numerazione perché convogliate in un unico giudizio, quali i ricorsi per motivi aggiunti, i ricorsi incidentali, le domande di accesso contestuali a quelle di impugnazione e le domande di risarcimento del danno spesso presenti nei gravami relativi ad appalti o in quelli in materia di commercio e di licenze.

Si tratta di un dato che interrompe la controtendenza registrata nel 2020 rispetto al 2019 e si allinea ad una discesa registrata nel triennio 2017-2019 rispetto agli anni precedenti. È, inoltre, in controtendenza rispetto al dato complessivo nazionale che, dopo una flessione del contenzioso nel 2020, ha registrato un sensibile incremento, in parte verosimilmente connesso all'iniziale ripresa economica registrata nel 2021.

Non è certo agevole analizzare le cause di questi fenomeni, perché, se il languire dell'economia o la sua ripresa possono influire, sono comunque molti i fattori suscettibili di avere una qualche incidenza sulle oscillazioni del flusso di contenzioso, basti anche solo pensare, quanto a quelli per così dire endogeni, alle novità normative di rilievo per il settore amministrativo e alle possibili incertezze applicative che ne derivino, o all'assestamento della giurisprudenza su determinate tematiche, dato che l'univocità degli indirizzi espressi nelle varie materie è uno strumento di ausilio per l'amministrazione, ma anche per i privati e le imprese che intendano assumere iniziative. In una prospettiva pluriennale, tra i fattori concorrenti al calo dei ricorsi possono essere annoverati gli istituti di semplificazione quali la SCIA e il silenzio assenso, ma anche quelli volti a garantire il dialogo tra amministrazione e cittadino attraverso la partecipazione al procedimento.

Un fattore deflattivo del contenzioso, del resto, è, in certo qual modo e combinata con l'onerosità fiscale delle liti, la stessa celerità di definizione dei ricorsi - che costituisce una costante di questo TAR -, dal momento che l'attesa di una definizione della controversia in tempi assai brevi tendenzialmente elimina i ricorsi con intenti dilatori, in vista di ipotetici cambiamenti, in un più lungo periodo, dell'assetto normativo o degli orientamenti giurisprudenziali, o con finalità di pressione sull'amministrazione, mantenendo la spada di Damocle di un possibile annullamento degli atti.

Fondamentalmente, quindi, i nuovi ricorsi pervenuti al TAR, tutti accompagnati da istanza di fissazione dell'udienza, (e, allargando lo sguardo, nel 2020 si è avuto un solo caso di differimento della presentazione dell'istanza di fissazione dell'udienza in prossimità della scadenza del termine annuale fissato dal codice del processo amministrativo per evitare la perenzione del ricorso) esprimono una reale e attuale domanda di giustizia, sia essa legata all'esigenza di correggere errori dell'amministrazione, o di dissipare incertezze

sull'applicazione delle regole pertinenti al caso, o di valutare il corretto esercizio del potere discrezionale, di quel potere cioè che hanno le amministrazioni nell'individuare la scelta migliore, fra quelle possibili, per la cura dell'interesse pubblico. Compito, quest'ultimo, delicato e che va svolto nei limiti consentiti da un sindacato esterno sull'esercizio di poteri discrezionali, non potendo il giudice, come è noto, sovrapporre la propria valutazione a quella effettuata dall'amministratore pubblico e dovendo limitarsi a valutare se eventualmente sussistano elementi di manifesta irragionevolezza o palese inattendibilità tecnica di soluzioni con margini di opinabilità; le ipotesi di supplenza o sovrapposizione nei confronti dell'azione amministrativa sono del tutto estranee alla nostra tradizione ed ai principi che regolano l'esercizio della funzione giurisdizionale, atteso che il rispetto dei ruoli e dei confini della giurisdizione costituiscono il presupposto imprescindibile e necessario della garanzia di autorevolezza, di terzietà e di imparzialità, che connotano l'esercizio della funzione giurisdizionale.

La scomposizione per materia dei nuovi ricorsi vede prevalere, nell'ordine, l'urbanistica ed edilizia (14 ricorsi), seguita dagli appalti pubblici e dalle autorizzazioni e concessioni (9 ricorsi per ciascuna materia), con un'incidenza percentuale che si mantiene sostanzialmente stabile negli ultimi anni; gli ulteriori ricorsi hanno avuto oggetti di vario genere, con un lieve incremento di quelli in materia di sicurezza pubblica (5 ricorsi, erano 3 nel 2020) mentre è rimasto invariato il numero complessivo (5) di ricorsi in materia di pubblico impiego non privatizzato, comprese le Forze armate.

Si può osservare che nel contenzioso valligiano presentano numeri ridotti o mancano del tutto tipologie di ricorsi che costituiscono per molti altri Tribunali amministrativi percentuali anche importanti del contenzioso. Così, ad esempio, da un lato, i ricorsi concernenti stranieri, per quanto aumentati rispetto al 2020, sono stati solo 3; dall'altro lato, non vi sono stati ricorsi avverso il silenzio dell'amministrazione (e uno solo nel 2020) o per l'esecuzione del giudicato; e la circostanza pare sintomatica dell'attenzione delle amministrazioni operanti nella Regione ai propri obblighi (che è, al contempo, sollecitudine nei confronti dell'utenza e assennatezza nell'evitare inutili carichi di spese legali e, comunque, un fattore non trascurabile nell'ambito della creazione e del

mantenimento di un buon clima nei rapporti tra cittadini ed amministrazione). Un'analoga osservazione, sul rispetto del principio di trasparenza, può trarsi dal dato statistico sui ricorsi per accesso ai documenti amministrativi, che registra un solo ricorso, con la precisazione, però, che tale dato non tiene conto di altre domande di accesso presenti in gravami in materia di appalti, laddove, però, entra in gioco la particolare problematica relativa alla tutela di segreti tecnici e commerciali esposti nelle offerte presentate in gara e agli stringenti presupposti per riconoscere, anche ove ne sia dimostrata la presenza, il diritto all'ostensione di altro concorrente stabiliti dalla normativa e chiariti dalla giurisprudenza secondo principi non sempre facili da calare nella fattispecie concreta.

I ricorsi definiti nel 2021 sono stati 67, in linea con quanto avvenuto nel 2020, e quindi un numero maggiore rispetto ai nuovi introiti, col risultato che, alla data del 31 dicembre 2021, erano pendenti 32 ricorsi, di cui solo quattro ricorsi pervenuti precedentemente al 2021, tre dei quali con udienza già fissata. Si tratta di una giacenza del tutto fisiologica, tenuto conto di un giudizio sospeso per pregiudizialità, di situazioni in cui si è atteso il dipanarsi di procedimenti amministrativi in qualche modo correlati e, relativamente ai ricorsi del 2021, del necessario rispetto dei termini posti a tutela del diritto di difesa delle parti.

I provvedimenti emessi sono stati 115, di cui 61 sentenze e 4 sentenze brevi, e, quanto al giudizio cautelare, 26 ordinanze cautelari e 7 decreti cautelari. L'accennata celerità nella fissazione e definizione dei ricorsi ha portato per certi versi a svuotare di rilevante contenuto la fase cautelare del giudizio, in cui è decisiva la valutazione della sussistenza o meno di situazioni di danno nel tempo intercorrente tra l'incidente cautelare e la discussione del ricorso nel merito, e in più di un caso vi è stata rinuncia all'istanza cautelare in considerazione della vicinanza dell'udienza. Il che non toglie che vi siano casi in cui, nell'economia del giudizio, la fase cautelare assume una valenza centrale, specie laddove la cautela richiesta sia di tipo propulsivo, come ad esempio nel caso delle prove suppletive per candidati impossibilitati a presentarsi alla data fissata per confinamento Covid. In quel caso la pretesa azionata aveva una valenza non meramente demolitoria ma mirava a censurare gli atti di indizione della selezione nella parte in cui non prevedevano lo

svolgimento di prove suppletive per tale eventualità e il TAR ha accolto la domanda cautelare con ordinanza propulsiva, che ha sollecitato la Regione autonoma a porre in essere quanto necessario perché l'istanza fosse soddisfatta, in accordo con i competenti uffici ministeriali. Il problema si era posto in quanto la Regione si riteneva giuridicamente impossibilitata a disciplinare in totale autonomia le procedure di reclutamento del personale docente appartenente ai ruoli regionali, pur precisando che erano in corso fattive interlocuzioni con il Ministero per la somministrazione della prova suppletiva per la classe di concorso di interesse del ricorrente. La causa si è poi conclusa, avendo il ricorrente potuto partecipare alla prova suppletiva, con una sentenza dichiarativa della cessazione della materia del contendere, in cui si è precisato, in punto di diritto, che la Regione autonoma resta istituzionalmente investita dell'indizione dei concorsi per l'accesso ai propri ruoli regionali.

Per quanto concerne gli esiti dei provvedimenti emessi, 12 sono stati di accoglimento, 26 di reiezione, 30 con esiti multipli e il resto sono pronunce in rito; da questi dati potrebbe, in prima battuta, rilevarsi una netta maggioranza di definizioni sfavorevoli al ricorrente, ma per una valutazione di questo tipo si devono anche tener presenti i ricorsi per cui è stata dichiarata la cessazione della materia del contendere o è stata dichiarata l'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse, conclusione, quest'ultima, dovuta, nella maggior parte dei casi, alla circostanza che il ricorrente ha già sostanzialmente ottenuto il bene della vita cui aspirava al momento della proposizione del ricorso o ha comunque raggiunto un risultato positivo.

Delle sentenze rese nel 2021, 15 sono state fatte oggetto di gravame, con 4 appelli accolti, 1 respinto, due appelli con esiti al momento solo cautelari, di reiezione della domanda di sospensione dell'efficacia della sentenza di primo grado, mentre per i restanti non è ancora intervenuto alcun provvedimento. Quanto al giudizio cautelare, sono state appellate, ma non sono state riformate, 3 ordinanze.

Il contenuto numero dei ricorsi ha consentito di definire in tempi decisamente brevi non solo i ricorsi in materia di appalti e nelle altre materie che per legge hanno un rito accelerato, ma anche gli altri ricorsi, assicurando a tutti una giustizia tempestiva.

3. Significative pronunzie rese nell'anno trascorso

Il contenzioso, se dal punto di vista numerico è proporzionato alle dimensioni geografiche e demografiche della Regione, sul piano contenutistico raccoglie tutti i campi del diritto amministrativo ed è, sotto questo aspetto, vario e stimolante. Esemplificative della rilevanza economica e dell'incidenza sociale del nostro contenzioso, oltre che della complessità delle questioni giuridiche affrontate e risolte sono alcune delle sentenze significative rese nell'anno trascorso che passo a segnalare.

La sentenza n. 59/2021, in materia di appalti, ha affrontato i temi delle doverosità del ricorso da parte delle Aziende sanitarie alle centrali di committenza per l'acquisto di beni e servizi e della discussa prevalenza del ricorso alla procedura di acquisto tramite le centrali regionali piuttosto che tramite convenzioni nazionali Consip, in un caso in cui l'aggiudicataria di una gara centralizzata indetta da una centrale di acquisto regionale aveva impugnato il provvedimento con cui l'Azienda sanitaria, in ragione dell'intervenuta sospensione giudiziale degli atti di detta procedura regionale, aveva deciso di affidare il servizio di pulizia e sanificazione degli ambienti ospedalieri facendo ricorso alla convenzione Consip, di durata quadriennale. La ricorrente, affermando l'assoluta prevalenza dei sistemi di acquisizione di livello regionale nel settore sanitario rispetto ad altri, compreso quello afferente all'ambito nazionale di competenza della Consip, sosteneva che l'Azienda avrebbe dovuto attendere l'imminente definizione del giudizio sulla gara regionale, assicurando nel frattempo il servizio mediante un affidamento diretto, il cui importo, per la brevità dei tempi ipotizzati, sarebbe potuto rientrare nella soglia posta per tale tipo di affidamento.

Il TAR ha, da un lato, chiarito che dalla ricostruzione del sistema si ricava la regola cogente per tutti gli enti appartenenti al servizio sanitario nazionale di approvvigionarsi, per i servizi e le forniture rientranti nelle categorie merceologiche dell'ambito sanitario ed entro i limiti di spesa prefissati, mediante il ricorso alle centrali di committenza e che tale regola non è stata derogata dalla recente normativa agevolativa del periodo emergenziale, in quanto il c.d. decreto semplificazioni bis, nel consentire l'affidamento diretto per servizi

inferiori alla soglia di 139.000 euro, ha fatto salve le previsioni che contemplano i casi in cui è obbligatorio il ricorso alle centrali di committenza. Dall'altro lato, ha ritenuto che sulla base della legislazione vigente non può essere riconosciuta una aprioristica preferenza in favore delle procedure svolte in ambito regionale, considerato che l'attuazione del principio di tendenziale prevalenza della gara regionale rispetto a quella nazionale non opera in modo assoluto ed indiscriminato, ma in coerenza con i principi di buon andamento, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa. Al cospetto del quadro normativo ed in presenza di una situazione fattuale in cui risultava concretamente attivabile una sola convenzione, stante l'inefficacia di quella riferibile alla centrale regionale, con conseguente insussistenza della stessa situazione di contemporanea operatività postulata in ricorso, si è ritenuto che l'Azienda sanitaria non potesse che rivolgersi alla convenzione Consip e non potesse assumere decisiva rilevanza la circostanza che il contenzioso relativo alla gara regionale fosse di imminente risoluzione, poiché l'incertezza in ordine alla sua complessiva durata e soprattutto in relazione al suo esito avrebbe avuto conseguenze estremamente negative e destabilizzanti sull'espletamento di un servizio essenziale, da garantire con continuità in special modo in un periodo di pandemia.

Sempre in materia di appalti, le sentenze nn. 13 e 74 del 2021 ripercorrono il panorama giurisprudenziale sul tema della verifica di anomalia dell'offerta e sui limiti del sindacato del giudice, considerando che la formulazione di un'offerta economica e la conseguente verifica di anomalia si fondano su stime previsionali e dunque su apprezzamenti e valutazioni implicanti un'ineliminabile margine di opinabilità ed elasticità e che è sufficiente che l'offerta si dimostri *ex ante* ragionevole ed attendibile. Pertanto si è precisato che la verifica di anomalia non ha per oggetto la ricerca di singole inesattezze dell'offerta, focalizzandosi in modo parcellizzato sulle singole voci di costo, ma costituisce un giudizio sintetico in quanto l'obiettivo dell'indagine è piuttosto l'accertamento se, in concreto, l'offerta sia, nel suo complesso, attendibile e affidabile in relazione alla corretta e regolare esecuzione dell'appalto alle condizioni proposte e tale giudizio costituisce espressione di un tipico potere tecnico-discrezionale riservato all'amministrazione e insindacabile in sede

giurisdizionale, salvo che nelle ipotesi di manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza.

In materia revoca di autorizzazioni alla detenzione di armi e munizioni, si è avuto modo di precisare, con la sentenza n. 18/2021, come l'ampiezza della discrezionalità di cui gode l'Autorità di pubblica sicurezza derivi, sotto un primo profilo, dal carattere eccezionale e recessivo a fronte di prevalenti esigenze di tutela dell'incolumità dei cittadini di tali autorizzazioni, e, sotto altro profilo, dalla circostanza che il compito dell'amministrazione non è di tipo sanzionatorio ma di prevenzione di possibili abusi nell'uso delle armi, a tutela della pubblica e privata incolumità e non sia, quindi, richiesto un obiettivo e comprovato abuso delle armi, bastando la sussistenza di circostanze che dimostrino come il soggetto non sia del tutto affidabile e neppure si richieda una motivazione particolarmente approfondita, se non nei limiti della sussistenza dei presupposti idonei a far ritenere che le valutazioni effettuate dall'amministrazione non siano irrazionali o arbitrarie.

D'altra parte, con la sentenza n. 39/2021, si è altresì evidenziato come, proprio in relazione alla finalità *lato sensu* cautelare e preventiva, attesa anche la doverosa lettura costituzionalmente orientata della normativa in materia, l'ampia discrezionalità del giudizio probabilistico non possa tradursi nell'omissione della valutazione delle circostanze concrete e della loro attualizzazione nell'ottica specifica della tutela dell'incolumità pubblica, con la conseguenza che, nell'occasione, non si è ritenuto legittimo un provvedimento basato sulla semplice esistenza di addebiti penali nei confronti dell'interessato a prescindere dalla tipologia di condotte ascritte (non accertate in alcun modo al momento dell'adozione dell'atto) e dalla loro idoneità ad indicare un effettivo rischio di utilizzo delle armi in modo improprio, trattandosi di un reato pur grave ma di per sé non significativo del pericolo di abuso delle armi, sicché non risultava operata la doverosa verifica volta ad apprezzare se le relative circostanze fattuali e comportamentali potessero comunque dimostrare l'inaffidabilità dell'interessato e comportare un giudizio prognostico negativo.

La sentenza n. 46/2021, relativa a ricorso in materia di licenze per la gestione di gioco lecito incentrato sulla questione cardinale di legittimità costituzionale della disciplina regionale sul c.d. distanziamento da luoghi sensibili, inserendosi nel solco della giurisprudenza già tracciata dal TAR nel 2020, affronta, concludendo per la sua manifesta infondatezza anche alla luce della richiamata giurisprudenza della Corte costituzionale, l'ulteriore profilo di dubbio di legittimità costituzionale delle norme regionali per contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute posti dalla normativa statale.

Voglio, inoltre, ricordare la sentenza n. 34/2021 sulla latitudine della previsione di conservazione di efficacia degli atti amministrativi in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e la data della dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da Covid 19 contenuta all'art. 103, comma 2, del D.L. n. 18/2020 (c.d. decreto Cura Italia) e successive integrazioni con ultra-vigenza della relativa disciplina.

Nell'occasione, si è ritenuto che anche una convenzione costitutiva di un diritto di superficie per l'ampliamento e la gestione di un punto di ristoro a servizio delle piste da sci, d'inverno, e degli escursionisti, d'estate, rientrasse nel perimetro applicativo della norma. Si è infatti rilevato che il riferimento non solo a "certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni"- peraltro già di per sé idoneo a includere anche la fattispecie in questione nella quale il momento negoziale si poneva evidentemente in termini accessivi alla volontà dispositiva dell'ente - ma anche agli "atti abilitativi comunque denominati" esprime univocamente l'intento del legislatore di prescindere dal dato estrinseco-formale e dal sotteso *nomen juris*, affasciando nella sua portata regolatoria l'intera gamma di fattispecie in cui il dato sostanziale è costituito da un effetto ampliativo della sfera giuridica del privato in conseguenza di una scelta in tal senso operato dall'autorità pubblica. Si è, in particolare, rimarcata la portata di principio della disposizione, in simmetria al correlato principio di sterilizzazione temporale (nelle diverse forme tecnico-operative di non computo, proroga, differimento e sospensione dei termini) di cui al precedente comma primo dell'art. 103 citato, riferito, con eguale portata *latissima* ed omnicomprensiva, a tutti i termini, decadenziali e non decadenziali, nei procedimenti amministrativi. E si è anche precisato come, sia in sede di conversione del decreto legge che nelle successive

riproposizioni del suo portato precettivo, sia stata chiarita e confermata la massima estensione concettuale dell'effetto conservativo *ex lege*, per un verso, attraverso il riferimento ad altre e potenzialmente dubbie tipologie giuridiche espressamente indicate dai commi (da 2-bis a 2-quinquies) aggiunti in sede di legge di conversione e, per altro verso, in ragione del richiamo agli eventuali termini concordati dalle parti in una convenzione urbanistica o in un accordo pubblico-privato laddove, anche in questi casi, la proroga del termine finale posto a carico di una parte viene intimamente a legarsi alla riferita previsione di cui al primo comma dell'art. 103 cit., facendosi così ricorso ai principi generali del diritto civile sull'adempimento delle obbligazioni contrattuali della correttezza e buona fede, successivamente *expressis verbis* estesi anche alle relazioni intersoggettive di matrice pubblicistico-amministrative dalla legge n. 120/2020, di conversione con modifiche del decreto legge n. 76/2020, che, inserendo un nuovo comma 2 bis all'art. 1 della legge n. 241/1990, sul procedimento amministrativo, prevede per l'appunto che i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede.

4. Considerazioni conclusive

In occasione della recente cerimonia di insediamento del Presidente del Consiglio di Stato Franco Frattini, il Presidente Draghi ha ricordato l'importanza di avere un giudice esperto nel sindacare, quando richiesto da cittadini e imprese, il corretto esercizio del potere delle istituzioni pubbliche e capace di indirizzare le stesse amministrazioni con chiarimenti che possano migliorarne l'attività.

Il giudice amministrativo e l'amministrazione condividono, infatti, sia pure da diverse angolazioni visuali, l'attività di interpretazione e applicazione della normativa di diritto pubblico; impresa spesso non facile a causa di una normativa abbondante, complessa per l'articolazione e l'intreccio delle fonti normative, in costante evoluzione, per adattarsi alle mutevoli esigenze della società, e non sempre chiara.

Per questo la tutela resa dal giudice amministrativo ha una duplice dimensione, verso i cittadini e verso le amministrazioni. E man mano che il concetto di tutela del privato si è evoluto in una direzione sempre più pienamente satisfattiva, si è parimenti ampliato l'effetto conformativo e di indirizzo delle pronunce rese dal giudice amministrativo, che non si sostituisce all'amministrazione ma può indirizzarla, con l'obiettivo di assicurare condizioni di legalità nell'esercizio dei poteri pubblici e, in definitiva, di consolidare il rapporto di fiducia tra amministrazioni pubbliche e cittadini.

La specificità della giustizia amministrativa risiede, appunto, nel suo ruolo di garanzia della legittimità dell'azione della pubblica amministrazione e, insieme, di tutela non solo delle posizioni dei singoli, ma anche degli interessi della collettività e dell'efficacia dell'azione dell'Amministrazione.

E in momenti di crisi come quello che stiamo ancora vivendo, quando, in disparte il rischio sanitario, l'intero sistema mostra elementi di fragilità, con l'acuirsi di squilibri economici e di diseguaglianze, si avverte maggiormente quanto sia indefettibile l'esigenza di certezza, sicurezza e giustizia sociale che è alla base della regolazione dei rapporti sociali.

Al giudice amministrativo è affidato il compito di prendere decisioni autorevoli e credibili, comprensibili ed equilibrate, nella consapevolezza anche degli effetti che producono.

Un compito che il TAR per la Valle d'Aosta ha cercato di svolgere nel modo migliore possibile anche nel 2021, con la convinzione che ogni singola causa meriti il massimo rispetto.

Con la certezza che questo Tribunale perseguirà un tale obiettivo anche per l'anno appena iniziato, dichiaro aperto l'anno giudiziario 2022 del Tribunale amministrativo regionale per la Valle d'Aosta.

Grazie dell'attenzione.