

**Tribunale amministrativo regionale  
per il Veneto**

**Inaugurazione  
dell'Anno Giudiziario  
2022**

**Relazione del Presidente  
Maddalena Filippi**

Venezia, 28 marzo 2022  
Ca' Loredan Vendramin Calergi

## INDICE

### RELAZIONE:

1. Indirizzi di salute
2. *“Dare conto”*
3. Uno sguardo al contenzioso del 2021
4. Il profilo della qualità
5. L'ombra dell'arretrato
6. Il contributo del Foro
7. Formazione e tirocini
8. Conclusioni

### ALCUNE SEGNALAZIONI GIURISPRUDENZIALI

### DATI STATISTICI

## Tribunale amministrativo regionale per il Veneto



### Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2022

#### 1. Indirizzi di saluto

Autorità, Signore e Signori,

saluto e ringrazio della presenza le Autorità civili, militari e religiose, il rappresentante del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa, gli esponenti del mondo accademico, i colleghi di questa e delle altre magistrature, gli avvocati dello Stato, degli enti pubblici e del libero Foro e gli Ordini forensi, nelle persone dei rispettivi rappresentanti. Tutti gli intervenuti fanno onore a questa cerimonia con la loro presenza.

Un saluto in particolare rivolgo al Sindaco di Venezia, al Prefetto, al Presidente della Giunta regionale e attraverso loro ai veneti tutti: qui per conoscere dello stato della giustizia amministrativa nel loro stesso territorio. La giustizia procede e deve procedere, nella sua indefettibile funzione, anche nei tempi in cui si sono presentate difficoltà e novità prima nemmeno immaginate.

Un grazie ulteriore all'Amministrazione comunale e per essa al Sindaco di Venezia - per aver ospitato la cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario del Tribunale amministrativo - ancora una volta - qui, a Ca' Loredan Vendramin Calergi, in questo bellissimo salone; il che ha permesso di superare le difficoltà logistiche di Palazzo Gussoni, sede pur prestigiosa del Tribunale amministrativo per il Veneto.

## 2. “Dare conto”

Questa cerimonia d'inaugurazione dell'anno giudiziario – in un tempo in cui si avvia il recupero dell'ordinarietà degli eventi pubblici – si presenta come un momento particolare e “restitutivo”, almeno nei tratti fondamentali, di un qualcosa che ci era stato sottratto da circostanze che abbiamo nostro malgrado subito.

In queste condizioni di prima ripresa verso la normalità il Tribunale amministrativo per il Veneto si rivolge ai destinatari del suo servizio: i cittadini e tra loro le imprese che domandano giustizia; e così anche le amministrazioni pubbliche che, pur quando non sono parti in causa, hanno comunque interesse a conoscerne la giurisprudenza.

Questa torna dunque ad essere la sede in cui il Tribunale *dà conto* di come ha svolto il servizio nell'anno trascorso, del suo andamento, delle criticità, dei problemi e delle eventuali soluzioni. Vi si associa l'immanenza delle circostanze sovrastanti appena ricordate, e insieme ad esse la straordinarietà del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, che con i suoi riflessi amministrativi avrà non poco impatto sulla stessa funzionalità della giustizia amministrativa.

L'occasione diventa quindi preziosa anche per una prima rappresentazione - che ritengo doverosa - di alcune questioni di fondo che verranno fatalmente a toccare, nelle rispettive responsabilità, sia questo Tribunale sia il Foro. Parlo dell'eccellente Foro amministrativo veneto, con cui questo giudice quotidianamente e positivamente interagisce.

Ma muoviamo anzitutto da quanto fa associare questa prima ripresa alla nostra ragion d'essere di sempre, dunque a ciò che comunque esisteva e che continua ad esistere.

La Giustizia è una virtù, come tutti sanno. Ma è anche un servizio. Un servizio da cui ci si aspetta tempestività, funzionalità ed efficienza.

Il giudice amministrativo, in particolare, giudica dei rapporti tra cittadino e pubblico potere. Cittadini e imprese si rivolgono a lui per averne una pronuncia che, con tempestività, metta ordine in una situazione d'incertezza.

È un dato, ormai, che una ragione notevole d'incertezza trova la sua ragione nella crescente complessità normativa, che nuoce alla prima funzione delle norme in uno Stato di diritto, il disciplinare con chiarezza e precisione gli assetti tra privati e amministrazione. È un dato di comune esperienza che questa tendenza, che i francesi chiamano *complexification*, sia d'ostacolo per i cittadini e per le imprese nel programmare, progettare, investire. È una fonte di insicurezza, che si riflette in un crescente indebolimento della fiducia nella capacità dell'ordinamento di dare risposte soddisfacenti per il passato e per il futuro.

È di attenzione critica, in questo scenario, quella che più d'uno ha chiamato *bulimia normativa*, la sovrapproduzione di disposizioni, in un contesto dove

ormai la stessa immagine consueta della *piramide delle fonti del diritto* appare alterata. Vediamo in questi ultimi tempi sopraggiungere e talora sovrapporsi nuove *fonti*, spesso del tutto atipiche: accanto agli ordinari, trovano vasto ingresso e riconoscimento atti di non facile classificazione sostanziale, che fuoriescono dalle tradizionali figure (o dal loro uso tradizionale), che pure pongono anch'essi o integrano *precetti*, e non sempre dal contenuto lineare o sufficientemente determinato.

È un fenomeno crescente, che la situazione ingenerata dalla pandemia ha acuito; un fenomeno che, dal punto di vista del destinatario delle norme, è causa non già di maggiori certezze e di sicurezze – come sarebbe stato necessario - ma di ulteriori contraddizioni, imprecisioni, dubbi. Il diritto incentrato sul *primato della legge* va perdendo i tratti essenziali e dominanti che garantivano a tutti l'immediato ed eguale orientamento. Si vanno creando nuovi nodi interpretativi, spesso quasi inestricabili, che il cittadino, o l'impresa, debbono da soli affrontare. E non diverso è il problema se guardato dal punto di vista delle pubbliche amministrazioni, specie se periferiche.

In questa situazione, un problema quasi esistenziale per il giudice è più che mai quello del rispondere mettendo ordine alla complessità, senza arrivare a sostituirsi creativamente a chi di quell'ordine, per così dire, conserva comunque la responsabilità davanti ai cittadini.

È questo, dunque, un momento storico in cui la giurisprudenza ha più che mai il dovere di guardare alla chiarezza, alla coerenza e alla prevedibilità delle decisioni che la compongono e che vanno a rappresentare un riferimento che può essere illuminante.

Ma andiamo in *medias res*, e con riguardo all'anno appena chiuso, perché qui il mio primo compito è di informare su cosa questo Tribunale ha fatto nel 2021.

Comincio con l'evidenziare un primo dato positivo, il cui merito appartiene a tutti i colleghi. Il numero delle sentenze appellate (comprese le sentenze brevi) è pari a 172 su un totale di 1284 decisioni pubblicate in tutto il 2021.

Ma il dato più rilevante è che tra quegli appelli risulta diminuito, rispetto agli anni scorsi, il numero complessivo di nostre sentenze riformate dal Consiglio di Stato: sono ora solo 3 le sentenze riformate (rispetto alle 8 del 2020). Non si arriva nemmeno, come questi numeri dicono se rapportati alla cifra complessiva, all'uno per cento. Come dire che per più del 99% dei casi, la nostra decisione risulta o accettata dalle parti o confermata dal giudice d'appello. È il caso di precisare che, nel considerare queste percentuali, occorre tener conto che le decisioni del giudice d'appello riguardano spesso sentenze pubblicate nell'anno precedente.

Il dato comunque è indice eloquente di un'oggettiva qualità del servizio reso. Un tale risultato, per effetto indiretto, consente di prevedere per il futuro l'orientamento di questo giudice. Non v'è dubbio che una sentenza coerente con la giurisprudenza riduca i margini di incertezza del diritto e – contribuendo alla sicurezza giuridica – costituisca indirettamente uno dei più efficaci strumenti per prevenire l'insorgenza delle liti. Il risultato generale positivo nei rapporti con le amministrazioni pubbliche ne è la conseguenza.

Quanto invece alla tempestività della risposta di giustizia, i risultati del 2021 sono confortanti solo in termini relativi.

È positivo, grazie al diuturno impegno dei colleghi, e malgrado le difficoltà logistiche e organizzative – specie per le udienze da “*processo del tempo della pandemia*” – il rapporto tra ricorsi introitati e sentenze pubblicate. Si conferma la tendenza degli ultimi anni per cui il numero annuale dei ricorsi introitati è di parecchio inferiore al numero delle sentenze pubblicate: vale a dire, la domanda di giustizia amministrativa tende da anni a decrescere, mentre cresce la produttività del Tribunale. E nel 2021 questo rapporto è ulteriormente migliorato rispetto al 2020.

Il dato è notevole anche dal punto di vista organizzativo, perché si misura con risorse umane ridotte. Nel 2021 questo Tribunale si è trovato ad operare con un numero di magistrati decisamente sotto organico (5 i posti vacanti, rispetto ad un organico che prevede 17 magistrati, compresi i presidenti: come dire che è mancato poco meno di un terzo dei magistrati previsti).

Ma ci sono buone notizie... Nella seduta dell'8 ottobre 2021 il Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa (in attuazione dell'art. 1-bis, comma 6, del decreto-legge 31 dicembre 2020 n. 183) ha infatti deliberato l'aumento di tre magistrati dell'organico previsto per il nostro Tribunale e la contestuale istituzione della quarta sezione, fissandone l'operatività a partire dal primo gennaio del prossimo anno (in ogni caso dopo l'entrata in servizio dei vincitori del concorso in atto a sessanta posti di referendario nei T.A.R.).

Accanto a queste luci, confortanti, resta l'ombra dell'arretrato. E l'arretrato ha tanto più rilievo quanto più si consideri il doppio binario disegnato dal *Codice del processo amministrativo*, tra ricorsi in materie economicamente sensibili – con la corsia preferenziale di legge che assicura tempi di definizione del primo grado di giudizio quasi sempre contenuti nei sei mesi – e i restanti ricorsi che per effetto collaterale vengono destinati ad un aggravamento dei tempi del processo.

Se il tempo è un bene della vita, nel giudizio amministrativo la rapida conclusione del processo assume una valenza maggiore che in altri giudizi, perché i ritardi nella decisione spesso si riflettono, oltre che sull'interessato, anche sull'attività amministrativa: in pendenza del ricorso, l'amministrazione spesso preferisce non procedere in attesa della sentenza di merito, così rallentando o paralizzando il raggiungimento dei risultati immaginati.

### 3. Uno sguardo al contenzioso del 2021

Rispetto al 2020, il 2021 ha registrato alcuni scostamenti sia nella quantità, sia nel tipo di contenzioso.

Contrariamente a un'opinione diffusa, il numero complessivo dei ricorsi introitati nel 2021 (pari a 1704) è aumentato rispetto a quello dei ricorsi depositati nell'anno precedente (1351).

In realtà, come si ricava dalle tabelle allegate al testo scritto della relazione, l'aumento dei ricorsi introitati (pari a circa 350) sembra dovuto in buona parte a due contingenti ondate, l'una in materia di *quote latte* e l'altra in materia di obbligatorietà del vaccino *anti covid*. Sicché può ritenersi sostanzialmente confermata la tendenza degli ultimi vent'anni: dall'anno 2000 – quando i ricorsi furono quasi quattromila (3.801) – il dato complessivo è in costante calo (tranne un picco in aumento tra 2003-2004).

Ma c'è un altro profilo da evidenziare, e che sottolineo con soddisfazione: il numero dei ricorsi definiti nel 2021 – anno della *pandemia* – è il più alto rispetto agli ultimi cinque anni. Questo numero costituisce di per sé una rassicurante conferma della tenuta del sistema della giustizia amministrativa: il funzionamento di alta qualità del processo telematico e delle udienze da remoto, grazie anche alla collaborazione degli Avvocati, ci consente di prendere atto che la *pandemia* non ha inciso sull'efficienza e sui tempi del processo.

Resta il dato di sistema che, rispetto ad una ventina di anni fa, la domanda di giustizia rivolta a questo Tribunale è diminuita di più della metà.

Vero è che il contenzioso proposto oggi è di solito più complesso di quello che, mediamente, veniva proposto allora: negli ultimi anni, sempre più spesso, al ricorso principale si aggiungono ulteriori ricorsi per motivi aggiunti e si contrappongono ricorsi incidentali (eventualmente seguiti dai rispettivi motivi aggiunti) i quali finiscono per ampliare e complicare notevolmente l'oggetto della controversia.

Ma è indubbio che la riduzione del contenzioso può essere messa in relazione alla situazione economica generale che, già in crisi negli anni scorsi, è stata ora messa a dura prova. Il che rende più difficile, per il cittadino o per l'impresa, affrontare i costi del processo.

D'altra parte, credo tutti ne conveniamo, sarebbe un buon segnale se la riduzione del contenzioso riflettesse un'accresciuta qualità degli atti, normalmente adottati a conclusione di procedimenti ora aperti alla partecipazione e al contraddittorio preventivo con gli interessati.

Anche riguardo alle materie controverse, come si ricava dai grafici riportati in calce alla relazione, i dati relativi al tipo di contenzioso introdotto nello scorso anno – e quindi alla distribuzione dei ricorsi nell'ambito delle diverse azioni e materie - evidenziano alcuni scostamenti rispetto al contenzioso affrontato dal nostro Tribunale negli anni precedenti.

Come già anticipato, il numero maggiore di ricorsi riguarda la materia dell'agricoltura e foreste (312), proprio in relazione al contenzioso concernente le c.d. *quote latte*.

Seconda per numero di ricorsi, è la materia dell'edilizia e dell'urbanistica: nel 2021 i ricorsi in questa materia (270) continuano a rappresentare una parte molto rilevante del contenzioso complessivo.

Segue poi, per numero di ricorsi, la materia concernente l'immigrazione (200) il cui contenzioso risulta aumentato in modo significativo rispetto agli anni scorsi (113 nel 2020). Dato che certamente non sorprende considerate le drammatiche dimensioni della questione sottesa.

Una lieve flessione si è invece registrata con riguardo alla materia dei contratti pubblici (128, contro i 156 registrati sia nel 2019, sia nel 2020), che risulta ora quarta per numero di ricorsi. Sono diminuiti anche i ricorsi in materia di inquinamento (44) e di commercio e artigianato (43).

Con riguardo invece agli esiti in sede di definizione del giudizio, non si sono registrate significative differenze del quadro complessivo rispetto a quanto rilevato negli anni scorsi. La percentuale dei ricorsi accolti nel 2021 (pari a circa il 32% del totale complessivo) è risultata di poco superiore a quella del 2020 (31%) e a quella del 2019 (30%). La restante parte dei ricorsi si è conclusa con sentenza di rigetto (con una percentuale del 42 % (confermando il corrispondente dato registrato nel 2020, mentre quello relativo al 2019, pari al 44%, è di poco superiore) o con decisione diversa dall'accoglimento o dal rigetto (26%).

Quanto poi alle domande e ai provvedimenti cautelari, le istanze risultano presentate, come nel 2020, in oltre la metà dei ricorsi (1096 su 1704 ricorsi presentati) e la percentuale delle ordinanze di accoglimento (pari a 37%, oltre un terzo), è risultata superiore a quella dell'anno precedente (26%), così come la percentuale relativa alle ordinanze di rigetto (pari a 49%) è risultata inferiore al corrispondente dato relativo al 2020 (52%).

Da ultimo, è risultato in leggera diminuzione il dato relativo alle sentenze brevi che nel 2021 hanno definito il giudizio di primo grado in esito alla trattazione della domanda cautelare nel 32% dei casi (mentre la corrispondente percentuale nel 2020 è stata pari al 38%).

Per l'illustrazione dei dati statistici relativi al contenzioso affrontato dal nostro Tribunale nel 2021 rinvio ai numeri, alle percentuali e ai raffronti con gli anni precedenti contenuti nei prospetti allegati.

Altrettanto vale con riguardo alle decisioni più significative, le cui massime sono riportate nella piccola rassegna che segue la relazione.

Qui mi limito solo a richiamare alcune sentenze.

Richiamo in particolare una decisione della Prima Sezione (sentenza 30 marzo 2021, n. 410) che – in ordine alla giurisdizione sull'azione risarcitoria da lesione del legittimo affidamento per effetto della revoca di un provvedimento favorevole – ha ritenuto competente il giudice ordinario seguendo le Sezioni Unite della Cassazione. È questione – cui l'Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti ha dedicato un importante convegno – ora rimessa in discussione dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato che recentemente (n. 20 del 29 novembre 2021) si è invece pronunciata per la giurisdizione amministrativa.

In tema di accesso è stata approfondita la questione della ostensibilità dei pareri legali resi all'Amministrazione. La Seconda Sezione ha individuato un punto di equilibrio tra l'interesse alla conoscenza dei pareri che rivestano una funzione endoprocedimentale (e siano, pertanto, correlati ad un procedimento amministrativo che si conclude con un provvedimento collegato a tali pareri, anche solo in termini sostanziali) e il contrapposto interesse alla tutela della riservatezza della strategia difensiva dell'Amministrazione quando il parere sia stato reso in un contenzioso pendente: la sentenza n. 1092 del 14 settembre 2021 ha disposto l'esibizione dell'atto endoprocedimentale, limitando l'accesso alle parti non suscettibili di compromettere il diritto di difesa dell'Amministrazione.

Ancora sulla giurisdizione va richiamata la sentenza della Terza Sezione sulla giurisdizione del giudice ordinario con riguardo alle controversie relative all'obbligo vaccinale per il personale sanitario (sentenza 20 dicembre 2021, n. 1548), che sottolinea come - pur avendo l'obbligo vaccinale la genesi in una finalità di interesse pubblico – deve ritenersi che il legislatore abbia inteso escludere margini di discrezionalità nel potere di sospensione del datore di lavoro e degli ordini professionali di riferimento, senza, al contempo, attribuire tale potere ad alcun altro soggetto, né pubblico, né privato: questo per rendere certa, effettiva e uguale l'impossibilità per il sanitario non vaccinato di svolgere l'attività.

#### 4. Il profilo della qualità

Vero è che il dato meramente quantitativo dei ricorsi definiti, rispetto ai ricorsi introitati, consente una valutazione soltanto sulla speditezza dei tempi della conclusione del giudizio. È un dato però che nulla dice sulla qualità delle pronunce, aspetto tutt'altro che trascurabile.

Non v'è dubbio infatti che una rigorosa individuazione dei presupposti di fatto e di diritto su cui poggia la decisione, un percorso motivazionale logico, consequenziale, congruo e adeguato al caso, uno stile chiaro, sintetico e al tempo stesso comprensibile, richiedano di loro tempo e impegno.

Se poi si considera che la sentenza dei tribunali amministrativi – nel 95% dei casi – non solo conclude il primo grado di giudizio, ma definisce la controversia perché non viene appellata, si rafforza la consapevolezza dell'importanza di una motivazione redatta con attenzione al contenuto della decisione, la cui chiarezza acquista rilievo fondamentale nella delicata fase dell'esecuzione del giudicato. Un'efficace tutela dei diritti e degli interessi richiede dunque – da parte del giudice - la piena considerazione degli effetti e delle conseguenze delle proprie pronunce.

Tanto più che – come si coglie dalla motivazione degli atti impugnati – le amministrazioni dimostrano sempre maggiore attenzione alla giurisprudenza e in particolare al percorso logico seguito dal giudice nell'esame delle censure formulate con i ricorsi.

Sicché - in relazione alle specificità della singola controversia - il giudice è chiamato a comporre le esigenze (di regola, *in re ipsa*) di celerità della pubblicazione della pronuncia con le esigenze di studio e di approfondimento della lite.

## 5. L'ombra dell'arretrato

Come accennato, il numero dei ricorsi complessivamente definiti - senz'altro confortante in termini relativi - non è purtroppo sufficiente a rimuovere l'arretrato che grava sul Tribunale.

È un arretrato che si segnala non solo per la quantità dei ricorsi pendenti (5745 al 31 dicembre 2019), ma anche per la loro anzianità (2275 ultraquinquennali, pari al 39%).

È vero – lo ho già sottolineato - che questo Tribunale amministrativo è seriamente sotto organico e da diversi anni. È vero anche che il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa ha stabilito, per ragioni di esigibilità individuale del carico di lavoro, il limite massimo (non derogabile) di questioni assegnabili ai magistrati relatori per ogni udienza.

È vero d'altra parte che il giudizio amministrativo – che si inserisce nel vivo dell'attività delle amministrazioni – riguarda situazioni suscettibili di essere travolte o superate dall'attività amministrativa che nelle more sopravviene. Il che ad esempio si verifica quando il ricorrente, ammesso con riserva ad un concorso, non è risultato vincitore della procedura concorsuale; oppure ancora quando interviene una variante urbanistica o una sanatoria o una disciplina di favore.

Le cause di questo importante arretrato sono oggettive e – va sottolineato – i numeri sarebbero ancora più negativi se la dedizione dei colleghi non fosse quotidianamente impegnata a contenere e diminuire questi numeri. D'altra parte, il principio costituzionale della ragionevole durata del processo richiede di considerare la situazione nella sua effettiva realtà. Il bisogno di una giustizia tempestiva è esso stesso essenziale: in un mondo sempre più dinamico quale il nostro, al cittadino il tempo non è certo indifferente.

Ma anche su questo fronte nel 2021 ci sono state importanti novità.

Uno degli obiettivi del PNRR – il *Piano nazionale di ripresa e resilienza* - riguarda proprio l'abbattimento dell'arretrato e coinvolge anche la Giustizia amministrativa. Come è stato detto, si tratta di obiettivo *ambizioso* che prevede – anzi *impone* - un forte abbattimento dell'arretrato pendente alla data del 31 dicembre 2019 (nella misura del 25% entro il 30 giugno 2024 e del 70% entro il 30 giugno 2026).

Per realizzare un tale obiettivo sono state incrementate le udienze straordinarie di smaltimento (in via telematica) e sono stati disposti aumenti di organico.

In considerazione del corposo arretrato del Tribunale amministrativo per il Veneto (tra i più consistenti, anche nel rapporto tra il dato complessivo dei ricorsi pendenti e l'arretrato ultradecennale) - al nostro Tribunale sono stati assegnati 4 funzionari che hanno già preso servizio e 2 assistenti informatici per i quali è in corso la nuova procedura di selezione: è personale dedicato al rafforzamento dell'Ufficio del Processo, la cui nuova composizione è stata recentemente approvata. Ufficio che, con la regia del Consigliere Stefano Mielli, sta impostando un preziosissimo lavoro di monitoraggio e di analisi puntuale dei singoli ricorsi su cui costruire un rigoroso programma di abbattimento dell'arretrato, secondo le linee guida e i criteri indicati dal Presidente del Consiglio di Stato e dal Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa.

Va però rilevato che questo personale è assegnato in via esclusiva (oltre che transitoria) al solo Ufficio del Processo. Sicché resta aperto il problema – il grave problema - della carenza di organico dell'apparato amministrativo del nostro Tribunale, di molto sottodimensionato rispetto all'organico previsto (a fronte di una pianta organica di 31 unità, compreso il dirigente, risultano vacanti 3 posti di funzionario amministrativo, 4 posti di assistenti amministrativi e 2 posti di assistenti informatici).

Apparato amministrativo che peraltro oggi è chiamato ad assumere funzioni crescenti, sia riguardo all'attività di supporto alle sezioni giurisdizionali, sia riguardo alle nuove attività che si aggiungono a quelle tradizionalmente di competenza della Segreteria generale (basti pensare alle attività concernenti la *privacy*, l'anticorruzione, la gestione delle gare).

Nel 2021, per smaltire l'arretrato si è fatto comunque ricorso – come negli anni precedenti – alle *udienze straordinarie* celebrate nell'ambito del programma di smaltimento dell'arretrato, in attuazione dell'articolo 16 delle norme di attuazione del codice del processo amministrativo.

Accanto all'udienza straordinaria, ho ritenuto di aggiungere l'udienza c.d. di *ruolo aggiunto*, effettuata al solo fine di verificare se, a distanza di tanti anni, ancora sussista un interesse alla decisione, e se l'interesse sia o meno urgente.

Questo ha consentito di definire subito i ricorsi per i quali nel tempo è effettivamente venuto meno l'interesse, di cancellare dal ruolo i ricorsi dove le parti non si sono presentate e di fissare l'udienza di trattazione nel merito dei ricorsi per i quali è stato manifestato l'interesse ad una decisione, con priorità per i ricorsi per i quali i difensori abbiano dichiarato l'urgenza di tale interesse.

In questo modo, definiti i ricorsi divenuti improcedibili, sono state fissate le udienze di trattazione dei ricorsi per i quali le parti hanno manifestato interesse e sono stati fissati - a breve - i ricorsi per i quali le parti hanno domandato con urgenza la definizione del giudizio di primo grado.

Pur nella notevole dimensione complessiva dell'arretrato, rassicura la constatazione che i ricorsi finora dichiarati urgenti costituiscono una piccolissima percentuale dei ricorsi pendenti: questo significa che, per la maggior parte del contenzioso arretrato, la mancata definizione del ricorso non ha comportato un eccessivo danno ai ricorrenti (tant'è che spesso all'udienza di merito fissata per trattare ricorsi antichi dichiarati urgenti, non è infrequente la richiesta congiunta di rinvio "*in vista di soluzioni transattive*"... ).

Una tale constatazione trova del resto conferma nel rilievo che le domande di prelievo presentate nel corso del 2021 - e, consentitemi di aggiungere, quasi tutte accolte - raramente riguardano ricorsi ultradecennali.

Nel corso del 2021 ho comunque chiesto la collaborazione del Foro nell'attività di ricerca del c.d. arretrato *fittizio*, di evidenziazione di eventuali connessioni tra le cause pendenti e di individuazione di ulteriori strategie che - nel rispetto dei principi di sinteticità e ragionevolezza, e senza alcuna lesione del diritto di difesa - consentano una significativa riduzione dell'arretrato in tempi relativamente rapidi.

Ma non v'è dubbio che l'avvenuto potenziamento dell'Ufficio del Processo farà registrare importanti passi avanti, nel rispetto - confidiamo! - delle rigorose tempistiche fissate dal PNRR.

Il rispetto di queste tempistiche - è bene ricordarlo - condiziona la sorte del finanziamento e per questo richiede un impegno da parte di tutti i protagonisti del processo: magistrati e avvocati sono parimenti investiti della responsabilità del raggiungimento di questo obiettivo.

## 6. Il contributo del Foro

Fino dai primi incontri con il Foro veneto - e in particolare con i rappresentanti degli Ordini degli Avvocati, dell'*Associazione Veneta degli Avvocati amministrativisti*, dell'Avvocatura distrettuale dello Stato e di altre Avvocature pubbliche - ho potuto apprezzare come tra questo Tribunale amministrativo e il suo Foro vi sia una consolidata tradizione di effettiva collaborazione.

Sono convinta che una tale convergenza possa condurre all'elaborazione di proposte e alla sperimentazione di prassi condivise, orientate - nel rispetto dei ruoli e del rito - a una semplificazione dell'attività processuale e a una più efficiente amministrazione della giustizia.

Si tratta del resto di una collaborazione - già sperimentata positivamente con i *Tavoli tecnici* in occasione dell'introduzione del *processo amministrativo telematico* - che richiama le *prassi comuni*, organizzative e interpretative, elaborate da magistratura e avvocatura nell'ambito della giurisdizione civile. Collaborazione che nel 2021 ha portato alla condivisione di un *protocollo* (in corso di definizione) sullo svolgimento delle udienze camerale e pubbliche.

Un tale strumento può rivelarsi prezioso anche per promuovere, in rispetto all'esigenza generale di prevedibilità, una tendenziale uniformità tra le Sezioni del Tribunale: e proprio in ordine alle modalità di gestione e di svolgimento delle udienze. A questo proposito tengo a dare atto che - d'accordo con il Presidente Alberto Pasi e la Presidente Alessandra Farina - abbiamo da tempo avviato incontri dedicati all'approfondimento di questo obiettivo.

Non v'è dubbio, d'altra parte, che la qualità della risposta alla domanda di giustizia dipenda anche dall'impegno e dalla serietà con cui viene svolta l'attività di difesa.

Così, anche gli incontri con il Foro veneto dedicati al tema dello smaltimento dell'arretrato, sono stati l'occasione per dare avvio a un confronto utile per ricercare percorsi processuali orientati a semplificare l'attività e ad accelerare i tempi di definizione delle liti.

Si è concordato che, a questi fini, potrebbe risultare prezioso l'inserimento di un tratto processuale agile ed efficace, anche a carattere informale, per un dialogo tra il giudice e le parti allo scopo di *monitorare* lo stato del procedimento.



È del resto dato di esperienza che il dialogo concreto tra le parti e il giudice a seguito della domanda di misura cautelare monocratica, oppure nell'ambito della camera di consiglio fissata per la trattazione collegiale della stessa domanda, consenta spesso il superamento di *arresti procedurali*.

Non è infrequente infatti che – proprio a seguito di tale dialogo, e talvolta con il rinvio ad una successiva camera di consiglio – l'amministrazione concluda il procedimento sospeso, o attivi un nuovo procedimento, in relazione a quanto emerso dal confronto tra le parti (una circostanza non considerata, un errore nella rappresentazione dei fatti, un chiarimento su un dubbio interpretativo e così via).

Un dialogo, dunque, che - senza sconfinare nell'attività di sollecitazione dell'amministrazione attiva - può avere l'effetto di favorire l'autonomo svilupparsi di percorsi sostanzialmente compositivi.

In ogni caso, se attraverso questa modalità processuale, la conflittualità viene portata ad esaurimento, l'intervento giurisdizionale raggiunge comunque l'obiettivo della reintegrazione dell'ordine giuridico, senza dover passare per il chirurgico annullamento dell'atto impugnato.

Con il risultato non solo di far venir meno il contenzioso – che già è un ottimo risultato – ma eventualmente anche di raggiungere un assetto degli interessi in gioco meno formale e più compiuto di quello che la decisione nel merito del ricorso avrebbe potuto assicurare.

Inutile sottolineare che, in caso contrario – quando cioè il dialogo tra le parti non riesca ad instaurarsi o comunque non conduca ad una modifica delle rispettive posizioni – il processo riprenderà il suo corso secondo i binari tradizionali.

La sede migliore per un tale dialogo – e anche su questo si è concordato con il Foro – non può che essere la camera di consiglio: in effetti il rito camerale assicura una flessibilità e una duttilità normalmente più efficaci di quanto possa accadere nel corso della trattazione in udienza pubblica.

Ma deve trattarsi di camera di consiglio non sovrapponibile all'udienza cautelare destinata alla trattazione di domande che hanno presupposti ed esiti del tutto diversi.

La camera di consiglio finalizzata al dialogo tra le parti non richiede infatti alcuna allegazione e dimostrazione in punto di sussistenza, oltre che del *fumus boni iuris*, del danno grave e irreparabile derivante dall'esecuzione del provvedimento impugnato. E non mira ad ottenere il congelamento dell'atto impugnato.

Ma nemmeno mira ad ottenere misure propulsive con cui talvolta il giudice della cautela dispone che l'amministrazione riattivi il procedimento al fine di ripronunciarsi sulla domanda respinta con il provvedimento oggetto di impugnazione, ritenuto viziato sotto il profilo procedimentale o del contenuto dell'atto. Misure propulsive sulle quali la dottrina ha più volte espresso perplessità in relazione alle incertezze – in caso di andamento altalenante del giudizio - innescate da un 'bene della vita' provvisoriamente conseguito in esecuzione di un'ordinanza cautelare, poi smentita nel processo.

Nella camera di consiglio interlocutoria, finalizzata al dialogo tra le parti, il Collegio viene invece chiamato a svolgere un ruolo rigorosamente *esterno* al merito della causa, che prescinde dall'esame – anche sommario - della fondatezza della pretesa fatta valere con il ricorso.

Nel corso del 2021 ho potuto sperimentare spesso l'utilità di tale udienza interlocutoria. Si è trattato per lo più di casi in cui entrambe le parti chiedevano un rinvio dell'udienza pubblica in relazione ad una trattativa in corso. Con l'accordo delle parti si è deciso di rinviare - anziché ad una successiva udienza pubblica (con il rischio di una richiesta di ulteriore rinvio per la mancata conclusione della trattativa) – ad una camera di consiglio fissata al solo scopo di monitorare l'andamento della preannunciata procedura transattiva.

Anche in questo caso si può parlare di *prassi comune*, perché anticipata nell'ambito di un convegno organizzato dall'*Associazione Veneta degli Avvocati amministrativisti*. E a questo particolare tipo di camera di consiglio ci si riferisce con una denominazione specifica - *camera di consiglio filtro* - per distinguerla da

quella cautelare e valorizzarne la finalità deflattiva del contenzioso e l'attitudine a orientare il proficuo sviluppo del giudizio. Si è voluto con questo porre anche l'accento sul carattere *non decisorio* dell'udienza: una sede in cui il Collegio non adotta alcun provvedimento che definisca in tutto o in parte la lite, ma può fare domande, orientare la discussione, suggerire approfondimenti, invitare le parti ad ulteriori verifiche, dare impulso al processo, anche mediante l'adozione di ordinanze istruttorie.

## 7. Formazione e tirocini

A causa della pandemia, nel corso del 2021 non è stato possibile attivare tirocini, come in passato. Ma sono già state avviate le procedure per consentirne la ripresa nell'anno in corso.

Il tirocinio rappresenta senza dubbio un'ottima occasione per tramettere ai giovani laureati conoscenze ed esperienze professionali. Ancora di più, questo periodo di formazione potrebbe essere occasione per trasmettere ai futuri magistrati l'importanza di alcuni valori fondanti la nostra funzione. Certamente l'indipendenza, l'imparzialità, la professionalità. Ma anche la responsabilità del rendere giustizia, il senso del dovere, il rispetto nei confronti dei colleghi e del Foro, il senso del servizio ai cittadini.

Principi indefettibili, che superano la dimensione della nozione per improntare tutto il processo e tutto il nostro ruolo: principi che devono caratterizzare l'attività di ogni magistrato, prima e oltre quanto gli sia evidenziato nell'ordinario percorso di preparazione e nello svolgimento del concorso di accesso alla magistratura.

## 8. Conclusioni

Vorrei esprimere la mia gratitudine a quanti hanno consentito il raggiungimento dei risultati conseguiti nello scorso anno.

Il primo grazie è per i Presidenti della seconda e della terza sezione del Tribunale, Alberto Pasi e Alessandra Farina, e per tutti i colleghi che - nonostante un organico ridotto - affrontano il lavoro con grande impegno, dedizione, rigore e anche con passione, sempre dimostrando l'alto senso di responsabilità con cui svolgono la funzione loro affidata.

Ma tengo particolarmente ad esprimere la mia gratitudine a tutto il personale del Tribunale che - negli uffici di segreteria come nell'aula di udienza - ga-

rantisce un servizio di assoluta efficienza, con spirito collaborativo generoso e intelligente, sempre con garbo, con cortesia e con il sorriso. Un grazie sentitissimo a chi questa squadra ha diretto e coordinato con la professionalità che ha consentito risultati di eccellenza: il Segretario Generale del Tribunale, dottor Luigi Ciaccio, che ha guidato la macchina con impegno straordinario e con vero entusiasmo fino all'ultimo giorno del suo servizio, coinciso con la fine del 2021. L'occasione mi è particolarmente grata per dare il benvenuto alla Dottoressa Alessandra Da Re.

Desidero ringraziare anche gli avvocati del libero Foro, dell'Avvocatura dello Stato, dell'Avvocatura regionale, delle Avvocature dei principali Comuni, delle Province e delle altre pubbliche amministrazioni, al cui fondamentale contributo si devono i risultati raggiunti.

Sono però convinta che il nostro Tribunale potrà raggiungere risultati ancora migliori grazie al senso dell'alta funzione con cui magistrati, personale amministrativo, avvocati pubblici e del libero Foro svolgono il proprio compito.

Anzi, sono convinta che proprio la sospensione, per due anni consecutivi, delle nostre cerimonie di inaugurazione *in presenza* ci suggerisca di pensare al tempo come a un fattore che tanto modifica le cose, ma tanto anche conferma il nostro desiderio di vivere la normalità: che è l'auspicio che faccio a tutti noi, per ritrovarci ancora a scandire di anno in anno il ritmo regolare del divenire e permetterci di riflettere, con i nostri ordinari strumenti, su cosa è avvenuto, di volta in volta, nel tratto appena concluso.

**Dichiaro aperto l'anno giudiziario 2022  
del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto.**

**Giurisprudenza nell'anno 2021**

**Alcune segnalazioni**

## PRIMA SEZIONE

### **T.A.R., Sez. I, Sentenza 8 febbraio 2021, n. 174 - Pres. Filippi, Est. Dallari**

La sentenza affronta la questione se nell'ambito degli appalti nei settori speciali, le stazioni appaltanti possano prescrivere sin dalla legge di gara l'esclusione delle offerte che prevedano oltre il 50 per cento di prodotti originari di Paesi terzi (non UE) ai sensi dell'art. 137, comma 2, del d.lgs. n. 50 del 2016.

In tale occasione viene rilevato che la *ratio* dell'art. 137 del d.lgs. n. 50 del 2016 e dell'art. 85 della direttiva 2014/25/UE è quella di garantire la *par condicio* sostanziale tra i concorrenti, che verrebbe compromessa dalla partecipazione di imprese che operando in Paesi terzi si presume fruiscono di costi di gestione ambientale, operativi e tecnici più vantaggiosi rispetto a quelli sostenuti dalle imprese comunitarie.

L'art. 137 cit. assume una funzione di tutela della produzione comunitaria e, in primo luogo a tutela dell'occupazione nell'UE, che può subire compromissioni per effetto dei meccanismi della cd. globalizzazione dell'economia; essa è, dunque, posta a protezione di valori fondamentali, quali la tutela dei lavoratori europei e dei loro standard di occupazione, sicurezza e retribuzione che, se violati, con conseguente maggiore convenienza dei prodotti aventi costi di produzione inferiore, costituiscono forme di concorrenza sleale compromettenti valori fondamentali della persona, inammissibili nel nostro sistema europeo (Cons. Stato, Sez. V, 8 giugno 2015, n. 2800).

La sentenza rileva che è la stessa disposizione ad individuare il punto di equilibrio tra la tutela della concorrenza, intesa come tutela della *par condicio* sostanziale dei concorrenti, e la tutela della concorrenza, intesa come massima partecipazione alle procedure (TAR Emilia Romagna, Bologna, Sez. II, 2 maggio 2017, n. 343).

Ai fini della partecipazione al mercato europeo degli appalti nei settori speciali occorre distinguere tra prodotti originari di Paesi appartenenti alla UE o da Paesi che hanno sottoscritto un accordo o una convenzione con l'UE, da una parte, e i prodotti originari di Paesi terzi, dall'altra parte (Comunicazione della Commissione C(2019) 5494 final "*Linee guida sulla partecipazione di offerenti e beni di Paesi terzi al mercato degli appalti dell'UE*").

Qualora i prodotti originari di Paesi terzi superino la soglia del 50%, la stazione appaltante ha la facoltà di valutare - in forza di un potere ampiamente discrezionale (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 5 settembre 2018, n. 5364) - se ammettere o meno l'offerta sulla base di due elementi:

- se ciò corrisponde all'interesse pubblico e quindi in particolare se vi è la possibilità di approvvigionarsi dei prodotti necessari da produttori dell'Unione;
- se sussistono le condizioni necessarie a garantire il rispetto del principio di reciprocità, che richiede possa escludersi che l'ammissione di tali offerte determini "*un andamento patologico e anormale delle dinamiche concorrenziali del mercato*" (TAR Veneto, Sez. I, 2 agosto 2018, n. 844).

Sotto questo secondo profilo è necessario non solo che i prodotti terzi rispettino le specifiche tecniche e il livello qualitativo ritenuto adeguato dalla stazione appaltante, ma anche che i processi organizzativi e produttivi seguiti rispettino standard minimi simili a quelli applicati dalle imprese produttrici europee (TAR Veneto, Sez. I, 2 agosto 2018, n. 844).

In definitiva la scelta se ammettere o meno l'offerta di prodotti originari di Paesi terzi in mi-

sura superiore alla soglia del 50% deve essere orientata alla tutela dell'interesse della stessa stazione appaltante ad approvvigionarsi dei prodotti corrispondenti alle proprie esigenze e alla tutela del corretto funzionamento del mercato dell'Unione, non alla soddisfazione dell'interesse degli operatori economici che hanno deciso di delocalizzare la produzione in Paesi terzi.

Come emerge dal dato testuale dell'art. 137, comma 2, del d.lgs. n. 50 del 2016, la stazione appaltante deve motivare esclusivamente la scelta di ammettere l'offerta che abbia ad oggetto prodotti originari di Paesi terzi in misura superiore al 50%, non la scelta di escluderle. Tali offerte possono essere respinte senza necessità di motivazione (TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, 20 luglio 2020, n. 552).

Pertanto né dalla *ratio* né dal dato testuale dell'art. 137 emergono elementi preclusivi della possibilità delle stazioni appaltanti di prevedere sin dagli atti di indizione della gara l'esclusione delle offerte di prodotti di Paesi terzi in misura superiore alla soglia del 50%.

Tale disposizione invero consente all'Amministrazione di richiedere nella legge di gara che i prodotti offerti siano originari di Paesi terzi in misura non superiore al 50% del valore totale (Cons. Stato, Sez. V, 8 giugno 2015, n. 2800).

La sentenza ha quindi concluso che risulta del tutto conforme al dato normativo – nazionale e comunitario – e in alcun modo irragionevole che un soggetto pubblico decida di acquistare prodotti che per almeno il 50% siano originari di Paesi dell'Unione.

#### **T.A.R. Veneto, Sez. I, Sentenza 8 febbraio 2021, n. 177 - Pres. Filippi, est. Dallari**

Nella fattispecie un'Amministrazione comunale nell'affidamento del “servizio sperimentale di mobilità in sharing a flusso libero con monopattini elettrici” aveva previsto come requisito di ammissione alla procedura di aver già fornito “analogo servizio in città italiane di almeno 100.000 abitanti per un periodo continuativo non inferiore a 6 mesi”.

In tale sentenza viene rilevato che principi di parità di trattamento e di divieto di discriminazione in base alla nazionalità (artt. 49 e 56 TFUE) sono i principi cardine – c.d. super principi o valori di sistema – dell'intera disciplina euro unitaria in materia di contratti pubblici. L'aver richiesto come requisito di partecipazione lo svolgimento di analogo servizio esclusivamente in una città italiana, con esclusione delle attività svolte in città appartenenti ad altri Paesi dell'Unione, determina una surrettizia restrizione – una discriminazione indiretta – all'accesso alla procedura per gli operatori comunitari non italiani o che non operano in Italia.

Sin dalla *Comunicazione interpretativa della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario* del 12 aprile 2000 e dalla *Comunicazione interpretativa relativa al diritto comunitario applicabile alle aggiudicazioni di appalti non o solo parzialmente disciplinate dalle direttive appalti pubblici* dell'1 agosto 2008, oggi recepite nelle attuali direttive nn. 23/2014/UE e 24/2014/UE nonché nel d.lgs. n. 50 del 2016 (artt. 4 e 30), si è chiarito che anche per i contratti esclusi dal raggio di applicazione delle direttive, le stazioni appaltanti che li stipulano sono comunque tenute a rispettare i principi fondamentali del Trattato in generale, ed il principio di non discriminazione in base alla nazionalità in particolare (in questo senso anche: Cons. Stato, Ad. Plen., 30 gennaio 2014, n. 7). A ciò si aggiunga che ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge n. 241 del 1990 detti principi sono stati recepiti nel nostro ordinamento e devono pertanto ritenersi applicabili anche agli ambiti non specificamente oggetto della disciplina comunitaria.

La richiesta del requisito in questione è stata pertanto ritenuta illegittima.

Ai sensi dell'art. 34, comma 1, lett. e), cod. proc. amm., la sentenza ha altresì precisato che l'interesse fatto valere dal ricorrente che impugna la sua esclusione è volto a concorrere per l'aggiudicazione nella stessa gara: “*pertanto, anche nel caso di gara da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in presenza del giudicato di annullamento dell'esclusione stessa sopravvenuto alla formazione della graduatoria, il rinnovo degli atti deve consistere nella sola valutazione dell'offerta illegittimamente pretermessa, da effettuarsi ad opera della medesima commissione preposta alla procedura*” (Cons. Stato, Ad. Plen., 26 luglio 2012, n. 30).

#### **T.A.R. Veneto, Sentenza Sez. I, 29 marzo 2021, n. 406 - Pres. Filippi, Est. Dallari**

#### **T.A.R. Veneto, Sentenza Sez. I, 28 giugno 2021, n. 857 - Pres. Filippi, Est. Dallari**

Le sentenze affrontano la questione – oggetto di frequente contenzioso in materia di appalti pubblici – concerne l'istituto dell'avvalimento e in particolare del contenuto del contratto di avvalimento in caso di prestito del requisito del c.d. fatturato specifico.

La prima sentenza, pur ribadendo che l'avvalimento ha carattere pro concorrenziale e deve ritenersi di generale applicazione, ne rimarca la problematicità. Tale istituto, se applicato in modo non corretto, può portare ad una sostanziale elusione della disciplina in tema di qualificazione degli operatori economici, consentendo anche a soggetti privi delle capacità e degli strumenti necessari di partecipare alla gara e di eseguire la prestazione, con evidente compromissione dell'interesse pubblico.

Viene quindi affermato che la valutazione della prova dell'effettiva messa a disposizione del requisito e delle risorse ad esso correlato deve essere svolta in modo rigoroso per garantire che il ricorso “al prestito dei requisiti” non sia solo cartolare, ma effettivo.

L'avvalimento non può risolversi nel prestito di un valore soggettivo puramente cartolare e astratto, ma deve, al contrario, contenere il puntuale e concreto impegno dell'impresa ausiliaria di mettere a disposizione di quella ausiliata le risorse economiche, i mezzi strumentali e, più in generale, l'apparato organizzativo effettivamente necessari alla partecipazione alla gara e all'esecuzione dell'appalto (Cons. Stato, Sez. V, 27 luglio 2016, n. 3396; Sez. III, 30 giugno 2016, n. 2952).

La disponibilità del requisito in gara deve altresì tradursi nella effettiva disponibilità delle capacità e delle risorse necessarie in sede esecutiva.

La seconda sentenza, in adesione dal più recente indirizzo espresso dal Consiglio di Stato (Cons. Stato, Sez. III, 4 gennaio 2021, n. 68; Sez. III, 9 marzo 2020, n. 1704; Sez. V, 19 luglio 2018, n. 4396), ha ritenuto che la qualificazione dell'avvalimento relativo al requisito del fatturato specifico, come avvalimento operativo o avvalimento di garanzia, dipenda da come tale requisito è configurato dalla *lex specialis*. In particolare qualora la legge di gara – come nel caso esaminato dalla sentenza – configuri il fatturato specifico quale requisito esperienziale, espressione della capacità tecnica e non già esclusivamente di solidità economico-finanziaria, si è in presenza di un avvalimento “operativo” che richiede che nel contratto siano individuate in modo preciso le effettive risorse messe a disposizione dall'ausiliaria.

#### **TAR Veneto, Sez. I, Sentenza 30 marzo 2021, n. 410 - Pres. Filippi, Rel. Dallari**

Con tale sentenza è stato dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice adito e la giurisdizione del giudice ordinario in ordine alla domanda di risarcimento del danno proposta dalla ricorrente in conseguenza della revoca dell'aggiudicazione in suo favore di un appalto di

lavori - è emblematica di tale criticità.

Pur dando atto “*del rilievo delle argomentazioni della società ricorrente e del recente deferimento della questione all’esame all’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (Sez. II, ord. 9 marzo 2021, n. 2013)*”, si è ritenuto “*di dover aderire allo stato, al consolidato orientamento del Giudice a cui spetta la decisione finale sul punto della giurisdizione (orientamento confermato, da ultimo, con ordinanza Cass., Sez. Unite, 15 gennaio 2021, n. 615)*”, secondo cui l’azione risarcitoria derivante dalla lesione del legittimo affidamento in conseguenza della revoca-annullamento di un provvedimento favorevole rientrerebbe nella giurisdizione del giudice ordinario.

In tali ipotesi infatti - ha affermato la Cassazione - la lesione sarebbe causata non dal provvedimento favorevole (illegittimo - e, perciò, legittimamente annullato - ma non dannoso per il suo destinatario), bensì dalla fattispecie complessa costituita dall’emanazione dell’atto favorevole illegittimo, dall’incolpevole affidamento del beneficiario nella sua legittimità e dal successivo (legittimo) annullamento-revoca dell’atto stesso in contrasto con i principi civilistici di correttezza e buona fede, pertanto la giurisdizione spetterebbe al giudice ordinario. E ciò anche nelle materie oggetto di giurisdizione esclusiva (Cass., Sez. Unite, ordinanza 28 aprile 2020, n. 8236).

In senso diverso si è invece espressa l’Adunanza Plenaria nella successiva sentenza n. 20 del 29 novembre 2021 con cui è stato affermato che sussisterebbe la giurisdizione amministrativa ogni qualvolta l’Amministrazione “*agisce in veste di autorità*” e “*si iscrive pertanto nella dinamica potere autoritativo - interesse legittimo, il cui giudice naturale è per Costituzione il giudice amministrativo (art. 103, comma 1). E ciò sia che si verta dell’interesse del soggetto leso dal provvedimento amministrativo, e come tale titolato a domandare il risarcimento del danno alternativamente o (come più spesso accade) cumulativamente all’annullamento del provvedimento lesivo, sia che si abbia riguardo all’interesse del soggetto invece beneficiario dal medesimo provvedimento. Anche quest’ultimo, infatti, vanta nei confronti dell’amministrazione un legittimo interesse alla sua conservazione, non solo rispetto all’azione giurisdizionale del ricorrente, ma anche rispetto al potere di autotutela dell’amministrazione stessa*”.

**T.A.R. Veneto, Sez. I, Sentenza 6 aprile 2021, n. 441 Pres. Filippi, Est. Dallari**

**T.A.R. Veneto, Sez. I, Sentenza 4 gennaio 2021, n. 11 - Pres. Filippi, Est. Dallari**

La prima sentenza affronta il tema - sempre dibattuto - dei limiti applicativi dell’istituto del soccorso istruttorio.

Viene in particolare rilevato che il soccorso istruttorio tende ad evitare che irregolarità e inadempimenti meramente estrinseci possano pregiudicare gli operatori economici più meritevoli, anche nell’interesse del seggio di gara, che potrebbe perdere l’opportunità di selezionare il concorrente migliore, per vizi procedurali facilmente emendabili (Cons. Stato, Sez. V, 8 gennaio 2021, n. 288).

In questo senso il soccorso istruttorio è un istituto che favorisce la massima partecipazione alle gare e se ne impone un’applicazione estensiva con gli unici limiti derivanti dal rispetto dei principi di parità di trattamento e di concentrazione delle operazioni di gara, che impone al concorrente di provvedere alla regolarizzazione della documentazione nel termine perentorio concesso dalla stazione appaltante. Alla luce di tali rilievi è stato ritenuto legittimo che la stazione appaltante avesse consentito al controinteressato di integrare la documentazione di gara producendo il piano di riassorbimento del personale, non presentato in sede di offerta.

Da un lato, l’art. 83, comma 9, del d.lgs. n. 50 del 2016 menziona espressamente l’ipotesi “*di mancanza*” degli “*elementi e del documento di gara unico europeo di cui all’articolo 85, con esclusione di quelle afferenti all’offerta economica e all’offerta tecnica*”. Dall’altro lato, tale documento non costituiva oggetto di valutazione, pertanto non integrava l’offerta negoziale in senso stretto.

L’attivazione del soccorso istruttorio non ha quindi determinato alcuna disparità di trattamento tra gli operatori economici, ma ha consentito alla stazione appaltante di beneficiare di una ulteriore offerta in una gara.

La seconda sentenza ricostruisce i limiti entro cui è possibile correggere anche gli errori materiali che riguardano l’offerta in senso stretto. Affinchè si abbia errore materiale emendabile occorre in particolare: a) che si tratti di un errore materiale necessariamente riconoscibile, deve risultare palese che il concorrente sia incorso in una svista (T.A.R. Toscana, Sez. III, 24 luglio 2020, n. 971); b) che l’effettiva volontà negoziale dell’operatore economico possa ritenersi ragionevolmente certa (Cons. Stato, Sez. III, 20 marzo 2020, n. 1998); c) che l’errore materiale sia tale da poter essere rettificato d’ufficio senza attingere a fonti di conoscenza estranee all’offerta medesima o a dichiarazioni integrative o rettificative dell’offerente (Cons. Stato, Sez. III, 28 maggio 2014, n. 1487; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 4 luglio 2018, n. 1650). Ai sensi dell’art. 83, comma 9, del d.lgs. n. 50 del 2016, il soccorso istruttorio non può essere esperito per integrare il contenuto negoziale dell’offerta (l’offerta tecnica e l’offerta economica), sicché non deve essere necessario un intervento integrativo da parte dell’operatore economico interessato. In definitiva deve essere la stessa Stazione appaltante a procedere alla correzione, non l’impresa concorrente; d) che non siano necessari interventi manipolativi e di adattamento dell’offerta, risultando altrimenti violati la “*par condicio*”, l’affidamento nelle regole di gara e le esigenze di trasparenza e certezza (Cons. Stato, sez. VI, 13 febbraio 2013, n. 889).

**T.A.R. Veneto, Sez. I, Sentenza 27 aprile 2021, n. 445 - Pres. Filippi, Est. Bardino**

**T.A.R. Veneto, Sez. I, Sentenza 17 maggio 2021 n. 650 e 545 - Pres. Filippi, Est. Bardino**

Le sentenze affrontano il tema della sanatoria della mancanza, dell’incompletezza e di ogni altra irregolarità essenziale degli elementi e del documento di gara unico europeo, di cui all’articolo 85 del d. lgs. n. 50 del 2016, nella particolare fattispecie in cui, nel caso di partecipazione alla gara da parte di un consorzio stabile, l’incompletezza sia da riferire alla posizione dell’impresa consorziata designata per l’esecuzione dell’appalto. In particolare, la Sezione ha ricordato che anche in tale evenienza, trova applicazione il principio derivato dall’art. 56 della Direttiva 24/2014/UE, secondo cui l’esclusione dalle gare di appalto non può essere disposta per ragioni meramente formali, quando sussiste in concreto (fin dal momento del rilascio della dichiarazione irregolare - o della mancata dichiarazione) ogni requisito soggettivo richiesto ai fini della partecipazione della procedura, precisando come l’unico limite, frapposto alla possibilità di sanare le lacune documentali, sia dato dal divieto di modificare gli elementi dell’offerta tecnica e dell’offerta economica dopo che sia decorso il termine per la loro presentazione, perché ciò comprometterebbe la *par condicio* tra gli operatori economici.

Sulla base di tali premesse, si è dunque affermato il principio in base al quale *sono da ritenere suscettibili di sanatoria le irregolarità attinenti ai documenti o alle dichiarazioni, ivi compreso il D.G.U.E.* (la cui produzione risultava in questo caso omessa in riferimento alla consorziata), *fermo il divieto di utilizzare il soccorso istruttorio allorché sussista una caren-*

za dell'offerta che abbia reso assolutamente incerto o indeterminato il suo contenuto, o che attenga a un elemento, qualificato come essenziale, presidiato dalla *lex specialis* con un'espressa clausola escludente.

**T.A.R. Veneto, Sez. I, Sentenza 20 maggio 2021, n. 682 - Pres. Filippi, Est. Mielli**

**T.A.R. Veneto, Sez. I, Sentenza 20 maggio 2021, n. 680 - Pres. Filippi, Est. Mielli**

Si tratta di sentenze che affrontano problematiche che oggi, in un periodo di crisi economica, sono attuali, ovvero quelle della partecipazione alle gare d'appalto di imprese ammesse alla procedura di concordato preventivo. In questi casi vengono spesso a determinarsi delle sovrapposizioni tra la normativa sulle procedure fallimentari e la normativa sulle gare d'appalto, la cui soluzione è lasciata all'interprete.

La prima sentenza, in particolare, è stata chiamata a valutare se la partecipazione ad una gara di un'impresa ammessa alla procedura di concordato preventivo, sia o meno impedita dall'esistenza di debiti fiscali pregressi, ed ha risolto la questione affermando che *"in forza della specialità delle norme sul concordato preventivo in continuità aziendale rispetto alle norme generali in materia di appalti, analogamente a quanto avviene per i debiti previdenziali, la presenza di debiti fiscali antecedenti alla pubblicazione del ricorso per l'ammissione al concordato preventivo non è ostativa alla partecipazione alle gare pubbliche"*.

La seconda sentenza, nella medesima vicenda caratterizzata da un insieme di impugnazioni reciproche relative a più lotti, è stata chiamata a valutare se la mancata produzione tempestiva in sede di gara della relazione del professionista – per errore era stata depositata una bozza non definitiva anziché il documento conclusivo, che comunque era già stato redatto antecedentemente – a cui è subordinata la partecipazione alle procedure di assegnazione di contratti pubblici delle imprese ammesse al concordato, fosse o meno ostativa alla partecipazione alla gara.

La sentenza ha risolto la questione affermando che l'impresa poteva partecipare in quanto il deposito in sede di gara della bozza della relazione del professionista anziché del suo testo finale, non può essere equiparato ad un omesso deposito della relazione o alla sua inesistenza, ponendosi in linea con l'approccio di tipo sostanzialistico espresso dalla sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, 27 maggio 2021, n. 9, pubblicata dopo pochi giorni, che ha chiarito che per le imprese ammesse al concordato, l'autorizzazione giudiziale alla partecipazione alla gara pubblica può utilmente intervenire fino al momento dell'aggiudicazione, e che è comunque rimesso alle stazioni appaltanti nel singolo caso concreto valutare se un'autorizzazione tardiva, ma pur sempre sopraggiunta in tempo utile per la stipula del contratto di appalto o di concessione, possa avere efficacia integrativa o sanante.

**T.A.R. Veneto, Sez. I, Sentenza 22 giugno 2021, n. 837 - Pres. Filippi, Est. Dallari**

La sentenza affronta il tema della concessione di beni – nella fattispecie una Malga con relativi pascoli – oggetto di usi civici.

Ribadito che la disciplina speciale in ordine alla durata dei contratti agrari di cui alla legge n. 203 del 1982 non è applicabile ai contratti di affitto e di concessione dei beni collettivi (Cass. Sez. III, 12 giugno 2020, n. 11276; Cass. Sez. III, 10 ottobre 2017, n. 23648), viene rilevato che gli usi civici sono diritti reali millenari di natura collettiva, volti ad assicurare un'utilità o comunque un beneficio ai singoli appartenenti ad una collettività.

In mancanza di un ente esponenziale, il Comune amministra questi beni non in quanto di

sua proprietà, bensì in quanto appartenenti alla collettività di riferimento – ai residenti di quel determinato territorio – al fine di rendere effettive le varie forme di godimento e di uso collettivo del bene.

L'affidamento del bene collettivo in concessione per lungo tempo a terzi, sottraendo il bene all'utilizzo collettivo, richiede il coinvolgimento procedimentale degli effettivi titolari del diritto collettivo – quindi della collettività dei residenti – e altresì lo svolgimento di una procedura competitiva, con l'esperimento della pubblicità e la predeterminazione dei criteri di assegnazione.

In definitiva prima di indire la procedura ad evidenza pubblica, il Comune avrebbe dovuto attivare un contraddittorio tra gli effettivi titolari del diritto per garantire la maggiore utilità per i titolari medesimi. In questo senso avrebbe dovuto sentire *"i comitati frazionali se costituiti, o il Comitato per l'amministrazione separata dei beni di uso civico di cui all'articolo 2, comma 3, della legge regionale n. 31 del 1994"* o in loro assenza avrebbe dovuto dare pubblica notizia (es. con pubbliche affissioni, albo pretorio, siti informatici ecc.), dell'esistenza di una richiesta di deroga al diritto civico.

Il Comune, quale soggetto rappresentativo degli interessi dei titolari del diritto, deve tenere conto dei rilievi svolti dai residenti nella fase procedimentale *"di contraddittorio, di informazione e di partecipazione pubblica"* valutando se, nel loro interesse e nel rispetto della funzione paesaggistico-ambientale dei beni in questione, sia opportuno confermare l'utilizzo indiviso del bene da parte dell'intera collettività di riferimento o invece consentirne l'utilizzo esclusivo in via temporanea da parte dei richiedenti, eventualmente non appartenenti a tale collettività.

E qualora decida di adottare quest'ultima soluzione, il Comune – in sede di predisposizione degli atti per lo svolgimento della gara finalizzata alla scelta del concessionario – è tenuto a considerare altresì, sempre sulla base dei rilievi emersi nella fase del contraddittorio procedimentale, l'introduzione di criteri di valutazione delle proposte ed eventualmente di forme di prelazione – a parità di condizioni – volte a valorizzare gli interessi dei residenti.

Quanto sopra non risulta in contrasto con i principi comunitari e nazionali di parità di trattamento e concorrenza. L'introduzione di profili di valorizzazione degli interessi dei residenti anche in gara costituisce infatti un corollario della particolare natura giuridica di tali beni.

**T.A.R. Veneto, Sez. I, Sentenza 30 giugno 2021, n. 865 - Pres. Filippi, Est. Bardino**

La Sezione è stata chiamata a esaminare, respingendolo, il ricorso promosso avverso i provvedimenti della Regione del Veneto, con i quali sono state disciplinate le modalità di svolgimento del referendum consultivo sulla proposta di legge regionale per la separazione dal Comune di Venezia, del costituendo Comune di Mestre, comprendente l'entroterra veneziano, e, all'esito della consultazione referendaria - constatato il mancato raggiungimento del quorum prescritto – è stato infine stabilito che la suddetta proposta di legge regionale non fosse sottoposta all'esame del Consiglio Regionale.

Nell'affrontare i temi dibattuti dal ricorrente e dalle parti, particolarmente complessi e delicati anche per la loro speciale attinenza al lungo dibattito politico che ha riguardato l'opportunità di una separazione amministrativa dei territori, attualmente riuniti entro la circoscrizione del Comune di Venezia, la Sezione ha innanzitutto precisato che nel caso - esaminato in questa sede - in cui la procedura si sia conclusa senza l'approvazione, ai sensi dall'art. 133, comma 2, Cost., della legge regionale di iniziativa popolare di modificazione delle circoscrizioni comunali, gli atti del procedimento, in quanto connotati da autonoma lesività, sono

sempre suscettibili di impugnazione avanti il giudice amministrativo.

Ritenere, all'opposto, che i vizi degli atti adottati nel corso del procedimento possano assumere rilievo soltanto all'interno del giudizio di legittimità costituzionale instaurato avverso la legge regionale modificativa delle circoscrizioni comunali, per essere ivi sindacati come *meri interna corporis*, darebbe in effetti luogo ad un vuoto di tutela allorché la legge non sia stata approvata e manchi, di conseguenza, il presupposto formale per l'instaurazione del giudizio di legittimità costituzionale.

La Sezione ha quindi concluso che, in tale evenienza, la tutela avverso gli *interna corporis* si svolge necessariamente avanti il giudice amministrativo, sicché l'impugnativa, diretta a contestare la determinazione attraverso cui la Regione ha ritenuto di non procedere all'esame della proposta di legge per mancato raggiungimento del *quorum* (la maggioranza degli aventi diritto al voto), previsto ai fini della validità della consultazione referendaria, è stata considerata ammissibile.

Nel merito, la Sezione ha precisato che il raggiungimento del *quorum* prestabilito costituisce, analogamente a quanto si verifica per ogni referendum consultivo, il necessario requisito che deve sempre precedere il successivo vaglio della proposta da parte del Consiglio regionale, vaglio che resta pertanto precluso quando alla consultazione non abbia partecipato almeno "la maggioranza degli aventi diritto".

Tale preclusione opera, infatti, come una sorta di filtro, tramite il quale l'ordinamento regionale impedisce che le proposte di legge, non sorrette da una base referendaria sufficientemente rappresentativa delle popolazioni coinvolte dalla variazione circoscrizionale (base che si costituisce, di regola, soltanto attraverso la partecipazione al voto della maggioranza degli aventi diritto, secondo quanto previsto dall'art. 20, comma 4, della legge reg. n. 1 del 1973 – richiamato dall'art. 6, della legge reg. n. 25 del 1992 - e dall'art. 27, comma 2, dello Statuto regionale e che non può dunque essere identificata con la più ristretta cerchia riunitasi nel comitato promotore), possano proseguire il loro iter e così accedere allo scrutinio del Consiglio regionale.

#### **T.A.R. Veneto, Sez. I, Sentenza 30 giugno 2021, n. 866 - Pres. Filippi, Rel. Mielli**

In una Università del Veneto nel 2018 è stato bandito un concorso per la copertura di un posto di professore ordinario. Al termine della procedura l'Amministrazione, invocando di aver discrezionalità sul punto, ha nominato non la candidata che aveva conseguito la migliore valutazione nella valutazione comparativa, ma il terzo graduato. La Professoressa esclusa ha proposto ricorso al T.A.R. che lo ha accolto. L'Università ha presentato appello e, fino a che il Consiglio di Stato non si è pronunciato nel merito, per due anni il posto è stato ricoperto dal terzo graduato. Dopo che è intervenuta la pronuncia di appello, confermativa di quella di primo grado, l'Università, anziché dare esecuzione alle pronunce dichiarando vincitrice la prima graduata, ha soppresso il posto messo a concorso adducendo che erano sopravvenuti problemi di carattere finanziario. La prima graduata ha quindi proposto un ricorso per ottemperanza per ottenere l'esecuzione delle sentenze favorevoli. La sentenza, recentemente confermata in appello (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VII, 24 febbraio 2022, n. 1337), ha dichiarato la nullità degli atti con cui è stato soppresso il posto perché elusivi del giudicato, e nominato un commissario ad acta il quale infine ha dato esecuzione alle sentenze favorevoli alla ricorrente, dichiarandola vincitrice e chiamandola a ricoprire l'incarico.

#### **T.A.R. Veneto, Sezione I, Sentenza 5 luglio 2021, n. 896 - Pres. Filippi, Est. Mielli**

In una gara avente ad oggetto i lavori relativi ad un sistema di raccolta reflui nel bacino del Lago di Garda, è emersa la necessità di risolvere una controversa questione interpretativa che riguarda i requisiti per la partecipazione alle gare pubbliche dei Consorzi stabili, il c.d. "cumulo alla rinfusa", ovvero la possibilità per i consorzi stabili di qualificarsi nelle gare di affidamento di appalti pubblici utilizzando i requisiti delle proprie consorziate. Il legislatore è intervenuto in materia in modo non coordinato, creando non poche incertezze tra gli operatori. La sentenza, condividendo la lettura proconcorrenziale di altre pronunce di primo grado, ha affermato che anche dopo le ultime modifiche legislative deve ritenersi possibile, per i Consorzi stabili, qualificarsi utilizzando i requisiti delle proprie consorziate.

#### **T.A.R. Veneto, Sez. I, Sentenza 31 agosto 2021, n. 1054 - Pres. Filippi, Est. Mielli**

L'esperimento delle gare per la gestione del servizio di distribuzione del gas ha incontrato innumerevoli difficoltà e generato un cospicuo contenzioso. Per quanto riguarda la gara da svolgersi nell'ambito ottimale 1 – Laguna Veneto, una tappa di questo contenzioso ha riguardato il valore da attribuire alle reti e agli impianti di proprietà del Comune da cedere al gestore subentrante.

Il Comune di Venezia con una deliberazione ha sostenuto che tali beni devono essere valorizzati sulla base del loro valore industriale residuo (VIR), per un importo di € 50.508.949,58, accollando il relativo onere al nuovo aggiudicatario, come accade per le reti e gli impianti del gestore uscente. Italgas, che ha impugnato questa delibera, sostiene invece che il loro valore corrisponde alla RAB (ovvero *Regulatory Asset Base* che costituisce il valore preso in considerazione dall'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente, per la determinazione delle tariffe del servizio di distribuzione) per una somma di € 9.607.340,00.

La sentenza ha affermato che non sussiste la lacuna normativa invocata dal Comune di Venezia per argomentare l'applicazione in via analogica anche alle reti di proprietà comunale delle norme dettate per la cessione delle reti del gestore uscente, e che le differenti regole che disciplinano la stima del valore delle reti di proprietà comunale rispetto a quelle del gestore uscente, corrispondono ad una precisa scelta del legislatore volta ad evitare costi ulteriori a carico del gestore entrante che costituirebbero una barriera di ingresso ove gravanti sullo stesso, ovvero volta ad evitare costi ulteriori a carico degli utenti finali ove si trattasse di importi recuperabili in tariffa.

#### **T.A.R. Veneto, Sez. I, Sentenza 25 ottobre 2021, n. 1261 - Pres. Filippi, Est. Mielli**

In una risalente controversia che oppone il Comune di Selvazzano Dentro al Comune di Padova, nella sua qualità di soggetto delegato da altri Comuni per l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale, il Tribunale è stato chiamato a decidere, sulla scorta della normativa che disciplina il trasporto pubblico locale e la normativa di carattere civilistico sulle obbligazioni, quale sia la corretta qualificazione da attribuire a delle somme che il Comune di Selvazzano Dentro per moltissimi anni ha corrisposto al gestore del servizio di trasporto e di cui chiedeva la restituzione. La sentenza ha affermato che, diversamente da quanto sosteneva la parte ricorrente, quelle somme non costituivano una sovra-contribuzione a carico degli enti locali ad integrazione di quella regionale prevista *ex lege* a carico della Regione per i "servizi minimi" e come tale un indebito oggettivo da restituire al Comune, ma il corrispettivo versato dal Comune a compensazione di un obbligo di servizio dallo stesso imposto



nella convenzione sottoscritta, per ottenere un vantaggio tariffario a favore degli utenti del servizio sulla linee di autobus di collegamento con il capoluogo, con la conseguenza che queste somme non andavano restituite.

**T.A.R. Veneto, Sez. I, Sentenza 22 novembre 2021, n. 1369 - Pres. Mielli, Est. Mielli**

La possibilità per gli operatori privati di prestare i propri servizi di *handling* negli aeroporti incontra diverse limitazioni. Esiste, oltre al traffico relativo all'aviazione commerciale rivolto in modo indistinto a tutti i passeggeri, anche il traffico della c.d. aviazione generale, concernente il trasporto aereo svolto da aero taxi, o da imprese o persone fisiche, per conto proprio, con aerei propri o noleggiati, con o senza equipaggio, per uso privato. Fino ad oggi nello scalo veneziano sono stati limitati anche i servizi di *handling* relativi al settore dell'aviazione generale, con la motivazione dell'esistenza di problemi di sicurezza connessi all'eccessiva congestione del traffico aeroportuale. Un operatore del settore, facendo leva sulla drastica diminuzione del traffico aereo dovuta alla pandemia, ha chiesto all'Enac la revisione della limitazione fondata sull'eccessiva congestione del traffico. L'Enac ha opposto un diniego richiamandosi alle considerazioni già svolte nel precedente provvedimento di limitazione. La sentenza ha accolto il ricorso disponendo che l'Amministrazione debba rideterminarsi in ordine all'istanza presentata, tenendo conto delle specifiche ed attuali condizioni degli spazi a disposizione degli *handlers* nello scalo e delle specifiche caratteristiche funzionali della loro attività.

**T.A.R. Veneto, Sez. I, Sentenza 29 novembre 2021, n. 1425 - Pres. Filippi, Est. Bardino**

In una gara disputata per l'affidamento dei servizi di facchinaggio destinati a soddisfare le esigenze di movimentazione e trasloco degli uffici, il Tribunale ha osservato che, quando il bando richiede l'iscrizione alla Camera di Commercio e l'attribuzione di uno specifico codice ATECO, quest'ultimo non possiede alcuna valenza certificativa dell'attività effettivamente esercitata dall'impresa e, come tale, non è idoneo a comprovare il possesso del requisito di capacità tecnico-professionale dei servizi analoghi, previsti dalla *lex specialis* ai fini della partecipazione alla gara. Ed infatti, i codici ATECO (codici alfanumerici espressivi della classificazione nazionale delle attività economiche delle imprese nei rapporti con la pubblica amministrazione, aggiornata ogni cinque anni dall'Istat) non possiedono attitudini certificative dell'attività in concreto svolta dall'impresa, sicché essi non assumono rilevanza ai fini dell'attribuzione alla medesima del requisito sostanziale di idoneità tecnico-professionale richiesto dal bando, non potendo la loro portata essere enfatizzata a discapito della valorizzazione della situazione effettiva in cui devono trovarsi le imprese iscritte nei pubblici registri.

**T.A.R. Veneto, Sez. I, Sentenza 20 dicembre 2021, n. 1537 - Pres. Filippi, Est. Bardino**

In tema di tutela della rappresentanza delle minoranze consiliari, in sede di nomina dei componenti della Commissione Locale per il Paesaggio, il Tribunale ha ricordato che, nell'ambito dell'Ordinamento degli Enti Locali lo statuto stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente e, in particolare, specifica le attribuzioni degli organi e le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze. Inoltre, l'art. 4, L. n. 131 del 2004 (c.d. legge La Loggia), dispone che *“lo statuto, in armonia con la Costituzione e con i principi generali*

*in materia di organizzazione pubblica, nel rispetto di quanto stabilito dalla legge statale in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, stabilisce i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo, anche sostitutivo, nonché le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare”* (2° comma), salvo precisare che *“l'organizzazione degli enti locali è disciplinata dai regolamenti nel rispetto delle norme statutarie”* (3° comma). Tale disposizione rimanda alla riserva di legge statale, stabilita dall'art. 117, comma 2, lett. p), Cost., in materia di *“legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comune, Province e Città Metropolitane”*, comprendendo in tale alveo *“le garanzie delle minoranze”* la cui disciplina resta sottratta alla produzione normativa regionale, in conformità alla scelta legislativa, manifestatasi a partire dalle fonti di rango costituzionale, di un modello di governo locale unitario, definito in termini omogenei e sottratto alle più differenti scelte autonome, cui è invece affidata la disciplina dell'organizzazione degli enti locali, attraverso l'esercizio di autonomia normativa (statutaria e regolamentare) ma pur sempre nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento (sanciti a livello costituzionale e di legislazione ordinaria). Di conseguenza le disposizioni regionali, che prevedono le modalità di nomina e di funzionamento della Commissione, non possono precludere l'applicazione di forme di garanzia predisposte a tutela delle minoranze consiliari dallo Statuto poiché la devoluzione alla fonte statutaria dei principi di organizzazione e di funzionamento (comprensivi delle prerogative delle opposizioni, a norma dell'art. 4, l. n. 131 del 2004), non ammette per definizione l'interferenza (all'interno del binomio legge statale-statuto) di un concorrente intervento normativo regionale, anche se circoscritto alla definizione di un *sub*-modello di governo riconducibile al ristretto ambito delle funzioni delegate ai Comuni, opponendovisi sia il riconoscimento, in materia, della competenza esclusiva della legge statale, sia la definizione dell'ambito, direttamente derivato da tale competenza esclusiva, riservato allo statuto. Sicché, le garanzie predisposte dallo statuto ai fini della salvaguardia, a favore delle minoranze, del diritto di tribuna negli organi tecnici oggetto di elezione da parte del Consiglio Comunale, trovano applicazione anche con riguardo alla Commissione Locale per il Paesaggio, allorché la nomina di tale organo prescinda da una valutazione concorsuale e sia effettuata sulla base del numero di voti conseguito, poiché in tal caso il componente espressivo della minoranza andrà individuato separatamente con votazione espletata all'interno di quest'ultima.

## SECONDA SEZIONE

### **T.A.R. Veneto, Sez. II, sentenza 11 gennaio 2021, n. 33 - Pres. Pasi, Est. Rinaldi**

Questa sentenza, in materia di contratti della P.A., si pronuncia sull'esclusione da una gara di appalto di una offerta perché ritenuta inidonea per ciò che concerne il costo della manodopera, senza prendere in considerazione le giustificazioni della ditta interessata. La sentenza ha affermato l'illegittimità dell'aggiudicazione di una gara di appalto ove l'Amministrazione appaltante abbia illegittimamente escluso una ditta concorrente, avendo del tutto omesso di prendere posizione sulle giustificazioni fornite dalla concorrente stessa in ordine ai costi della manodopera, omettendo anche di esplicitare se i costi della manodopera indicati dall'operatore economico siano inferiori oppure no ai minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle di cui all'art. 23, comma 16 (secondo la previsione di cui all'art. 97, comma 5, lett. d) del d.lgs. n. 50 del 2016, richiamato dall'art. 95 dello stesso d.lgs.).

### **T.A.R. Veneto, Sez. II, Sentenza 10 febbraio 2021, n. 187 – Pres. Pasi, Est. Valletta**

Questa sentenza afferma che la notifica del titolo edilizio nei riguardi dell'originario proprietario dell'immobile confinante con quello interessato dall'intervento edilizio, non vale a fare decorrere il termine per l'impugnazione in giudizio di tale titolo anche nei riguardi dei relativi aventi causa, laddove non sussista prova del fatto che questi siano stati messi a conoscenza dell'esistenza del permesso di costruire a cura del precedente proprietario, ovvero che siano stati, altrimenti, in grado di venire a conoscenza dell'iniziativa edile intrapresa sul fondo confinante.

La decisione trae spunto da una fattispecie concreta in cui il soggetto in cui favore era stato rilasciato il permesso di costruire aveva provveduto a portare a conoscenza del vicino l'esistenza di tale titolo, mediante apposita notifica, allo scopo di premunirsi contro il rischio di eventuali impugnative giurisdizionali in corso di costruzione; nelle more, la proprietà confinante con quella interessata dall'intervento edilizio era stata alienata a un terzo, il quale, nell'impugnare il titolo in giudizio, aveva allegato di non aver avuto conoscenza della relativa esistenza prima dell'inizio dell'edificazione con caratteri tali da svelarne il carattere lesivo per i relativi interessi.

Con la decisione in commento il T.A.R. ha ritenuto tempestivo il gravame, osservando che la conoscenza dell'avvenuto rilascio del titolo edilizio da parte dell'originario proprietario dell'immobile confinante, non vale a far decorrere il termine per impugnare nei riguardi del terzo avente causa da quest'ultimo, ove non sia dimostrato che anche questi, a sua volta, sia venuto a conoscenza del rilascio del permesso di costruire ritenuto lesivo già in epoca tale da rendere tardivo il ricorso.

### **T.A.R. Veneto, sez. II, Sentenza 16 febbraio 2021, n. 218 – Pres. Pasi, Est. Amorizzo**

### **T.A.R. Veneto, sez. II, Sentenza 16 febbraio 2021, n. 235 - Pres. Pasi, Est. Amorizzo**

La delibera con la quale la Regione definisce gli "indirizzi operativi e gestionali" delle attività di miscelazione di rifiuti pericolosi, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 187, comma 2, del D. Lgs. n. 152 del 2006, con lo scopo di orientare gli operatori e gli organi competenti al rilascio delle autorizzazioni delle attività di trattamento dei rifiuti, rispettivamente, al cor-

retto svolgimento delle operazioni di miscelazione ed alla individuazione delle condizioni di autorizzabilità delle stesse, non è affetta dal vizio di incompetenza, per violazione dell'articolo 195, comma 2, lett. a) del D. Lgs. n. 152 del 2006.

La delibera è riconducibile al potere di coordinamento amministrativo delle funzioni autorizzatorie spettanti alle Regioni in materia di trattamento dei rifiuti, ai sensi dell'articolo 196, comma 1, lett. e) e dell'articolo 187, comma 2, del D. Lgs. n. 152 del 2006.

Tale ultima disposizione, infatti, prevede che la miscelazione tra rifiuti aventi diverse caratteristiche di pericolosità e tra rifiuti pericolosi e non pericolosi – in linea di principio vietata – possa essere assentita nell'ambito delle autorizzazioni previste dagli articoli 208, 209 e 2011 e sulla base dei criteri dettati dal medesimo comma, tra i quali è richiamata la conformità dell'operazione alle migliori tecniche disponibili, alle quali la Regione, nel provvedimento in esame dichiara espressamente di ispirarsi.

Le sentenze in commento hanno deciso, previa riunione, i ricorsi con cui taluni operatori del settore hanno impugnato, sotto svariati profili, la delibera della Giunta regionale n. 119 del 2 febbraio 2018 recante "Indirizzi tecnici sulle modalità di miscelazione e gestione rifiuti".

### **T.A.R. Veneto, Sez. II, Sentenza 19 aprile 2021, n. 506 - Pres. Pasi, Est. Amorizzo**

In materia di annullamento in autotutela di titoli edilizi illegittimi può ritenersi sufficiente anche una motivazione stringata sull'interesse pubblico che può coincidere, laddove siano violate norme sostanziali, con il richiamo alle pertinenti circostanze in fatto ed il rinvio alle disposizioni di tutela che risultano in concreto violate, qualora venga in rilievo la tutela di preminenti valori pubblici di carattere autoevidente.

Nel caso di specie oggetto dell'impugnazione era un provvedimento di esercizio di poteri inibitori degli effetti di una SCIA edilizia, adottato oltre il termine previsto dall'art. 19, commi 3 e 6-bis, L. 241/90. Il provvedimento inibitorio è stato annullato per difetto di motivazione e di istruttoria in ordine all'interesse pubblico concreto alla rimozione degli effetti ampliativi della sfera giuridica del privato. Dalla motivazione del provvedimento, infatti, non emergeva la concreta lesione dell'interesse pubblico all'ordinato assetto del territorio.

### **T.A.R. Veneto, Sez. II, Sentenza 11 giugno 2021, n. 798 - Pres. Pasi, Est. Rinaldi**

In materia urbanistico edilizia, questa sentenza ha affermato che la procedura disciplinata dall'art. 8 del D.P.R. n. 160 del 2010 possiede carattere eccezionale e derogatorio. Essa non può essere surrettiziamente trasformata in una modalità "ordinaria" di variazione dello strumento urbanistico generale: pertanto, perché a tale procedura possa legittimamente farsi luogo, occorre che siano preventivamente accertati in modo oggettivo e rigoroso i presupposti di fatto richiesti dalla norma, e quindi anche l'assenza nello strumento urbanistico di aree destinate ad insediamenti produttivi ovvero l'insufficienza di queste, laddove per "insufficienza" deve intendersi, in costanza degli standard previsti, una superficie non congrua in ordine all'insediamento da realizzare.

### **T.A.R. Veneto, Sez. II, Sentenza 5 luglio 2021, n. 885 - Pres. Pasi, Est. Rinaldi**

In caso di SCIA è esperibile esclusivamente l'azione avverso il silenzio inadempiuto, previa sollecitazione dei poteri di verifica.

Dopo l'intervento del legislatore del 2011, la tutela del terzo controinteressato passa, ne-

cessariamente, attraverso la sollecitazione dei poteri dell'amministrazione di verifica della legittimità dell'attività oggetto di SCIA e, in caso di inerzia, «esclusivamente» attraverso l'azione avverso il silenzio inadempimento. Non sono esperibili né azioni di accertamento autonomo dell'insussistenza dei presupposti per svolgere l'attività segnalata né azioni di annullamento di un preteso silenzio-assenso formatosi a seguito della presentazione della SCIA e del mancato esercizio, entro i termini previsti, dei poteri di controllo della P.A. L'unica forma di tutela della posizione soggettiva del terzo, pregiudicato da una SCIA ritenuta lesiva, consiste nell'esperimento dell'azione avverso il silenzio inadempimento ex art. 31 c.p.a. maturato a seguito della presentazione di un'istanza tesa a sollecitare le verifiche da parte della P.A. previste dall'art. 19, commi 3, 4 e 6-bis.

**T.A.R. Veneto, Sez. II, Sentenza 14 settembre 2021, n. 1092 - Pres. Pasi, Est. Amorizzo**

Ai sensi dell'art. 24 della legge n. 241 del 1990, possono essere sottratti all'accesso, in virtù del segreto professionale e dell'esigenza di tutelare la riservatezza nei rapporti tra difensore e parte interessata, i pareri legali resi in relazione ad una lite potenziale o in atto, la inerente corrispondenza e gli atti defensionali. Tale regola, che ha una portata generale per tutti gli enti pubblici, risponde alla necessità di salvaguardia della strategia processuale della parte, che non è tenuta a rivelare ad alcun soggetto, e tanto meno al proprio contraddittore attuale o potenziale, gli argomenti in base ai quali intende confutare in giudizio le pretese avversarie. I pareri legali sono ostensibili ove rivestano una funzione endoprocedimentale e siano, pertanto, correlati ad un procedimento amministrativo che si conclude con un provvedimento ad essi collegato anche solo in termini sostanziali e, quindi, pur in assenza di un richiamo formale, mentre possono essere sottratti all'accesso ov'essi siano espressi al fine di definire una strategia difensiva quando sia già insorto un determinato contenzioso, ovvero iniziate situazioni potenzialmente idonee a sfociare in un giudizio.

Nella fattispecie esaminata è stata riconosciuta la natura di atto endoprocedimentale al parere legale che il ricorrente chiedeva di conoscere. Conseguentemente, il ricorso è stato accolto, con condanna dell'amministrazione ad esibire l'atto. Inserendosi, tuttavia, il parere nell'ambito di una vicenda sostanziale oggetto di un contenzioso ancora pendente, e non potendosi escludere la presenza, all'interno del parere, anche di contenuti strettamente afferenti alla strategia difensiva dell'Amministrazione, l'accesso è stato limitato alle parti non suscettibili comprometterne il diritto di difesa.

**T.A.R. Veneto, Sez. II, Sentenza 2 dicembre 2021, n. 1448 - Pres. Pasi, Est. Amorizzo**

In materia di procedure di affidamento di contratti pubblici, affinché possa ritenersi non violato il divieto di frazionamento di cui all'articolo 35, comma 6, del D.Lgs. n. 50 del 2016, l'oggetto e la durata del contratto devono rispondere ad esigenze della stazione appaltante oggettivamente riscontrabili, la cui individuazione – su un piano logico e cronologico – deve precedere e non seguire la scelta della procedura di affidamento, secondo un principio di programmazione (consacrato nell'art. 21, comma 1, del D. Lgs. n. 50 del 2016) che ha portata obbligatoria, con evidente finalità di pianificazione e di trasparenza.

Il divieto di frazionamento abusivo trova applicazione anche con riguardo ai contratti stipulati ai sensi della legislazione emergenziale legata all'emergenza Covid, atteso che è proprio nel (non elevato) valore degli affidamenti che il legislatore ha rinvenuto il punto di equilibrio tra le contrapposte esigenze di tutela della concorrenza e di celerità degli affidamenti.

La corretta determinazione delle esigenze dell'amministrazione costituisce condizione per il rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, il cui rispetto è espressamente imposto anche dall'art. 1, comma 1, lett. a) del D.L. n. 76 del 2020, mediante il richiamo all'art. 30 del D. Lgs. n. 50 del 2016.

Sintesi fattispecie: la fattispecie esaminata riguardava l'affidamento di un appalto di servizi in cui era contestato l'abusivo frazionamento dell'oggetto e della durata del contratto per contenere il valore entro le soglie previste dall'art. 1, comma 1, lett. a), del D.L. n. 76 del 2020.

**T.A.R. Veneto, Sez. II, Sentenza 10 dicembre 2021, n. 1493 - Pres. Pasi, Est. Amorizzo**

I principi elaborati dalla giurisprudenza più recente sulla scia della sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 19 giugno 2019 nella causa C-41/18 in relazione alle cause di esclusione contemplate dall'art. 80, comma 5, del D. Lgs. n. 50 del 2016 sono applicabili anche alle altre cause di esclusione riconducibili alle categorie previste dall'art. 57, paragrafo 4, della direttiva 2014/24/UE (c.d. cause di esclusione "facoltative").

Pertanto, anche in tali ipotesi: "a) le Stazioni Appaltanti possono procedere all'esclusione di un concorrente unicamente dopo che le stesse dimostrano, con mezzi adeguati, che l'operatore economico si è reso colpevole di gravi illeciti professionali, tali da rendere dubbia la sua integrità o affidabilità, vietando qualsiasi automatismo all'esclusione dalle procedure di gara; b) il concorrente che si trova in una delle ipotesi di esclusione, deve essere messo nelle condizioni di fornire la prova di aver adottato tutte le misure contestate, dimostrando la sua affidabilità per non essere escluso dalla gara (principio di proporzionalità)". (Consiglio di Stato, Sez. V, 30 settembre 2020, n. 5732).

Sintesi della fattispecie: La società aveva presentato, insieme al D.G.U.E., una dichiarazione integrativa sul possesso dei requisiti di ordine generale nella quale aveva specificato talune circostanze rilevanti ai fini della possibile integrazione della causa di esclusione di cui all'art. 80, comma 5, lett. a) del D. Lgs. n. 50 del 2016 e specificato le ragioni per le quali riteneva non connotate da gravità le infrazioni accertate. La stazione appaltante ha escluso il ricorrente senza indagare in contraddittorio con l'interessata la concreta rilevanza delle infrazioni dichiarate sull'affidabilità professionale dell'impresa e le eventuali misure di *self cleaning* dalla stessa adottate.

## TERZA SEZIONE

### **T.A.R. Veneto, Sez. III, Sentenza 21 gennaio 2021, n. 85 - Pres. Est. Farina**

Il ricorso ha impugnato gli atti regionali che impongono il versamento del canone idrico demaniale anche alle reti di comunicazione elettroniche, contestandone pregiudizialmente il presupposto normativo, ossia quanto stabilito in forza dell'art. 83, comma 4-sexies della Legge regionale n. 11 del 2001, introdotto dall'articolo 10, comma 1, della Legge regionale n. 14 dicembre 2018 n. 43 (alla stregua del quale "in caso di occupazione di beni del demanio idrico per l'installazione e fornitura di reti e per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, così come per la installazione e gestione di sottoservizi e di impianti di sostegno di servizi fuori suolo, il soggetto richiedente è tenuto al pagamento dei canoni nella misura stabilita dalla Giunta regionale ai sensi del comma 1, nonché al versamento degli altri oneri previsti dalla normativa vigente in materia"), prospettando la non manifesta infondatezza e la rilevanza della questione di costituzionalità della norma applicata; sospeso il giudizio in attesa della pronuncia della Corte Costituzionale adita al riguardo, a seguito della pronuncia della Corte Costituzionale n. 246/2020 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 83, comma 4-sexies, della legge della Regione Veneto 13 aprile 2001, n. 11 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112), il giudizio si è concluso con la declaratoria di cessazione della materia del contendere per quanto riguarda la pretesa della regione fondata su tale disposizione normativa, salvo l'accoglimento del ricorso nella parte in cui ha contestato la pretesa del pagamento di ulteriori somme previste dal disciplinare, sussistendo il contrasto con la normativa di cui al più volte ricordato art. 93, comma 2, del Codice delle Comunicazioni Elettroniche, in base al quale agli operatori del settore in sede di rilascio dell'autorizzazione non può essere richiesta alcuna ulteriore somma in aggiunta agli oneri economici individuati espressamente dal legislatore statale e non rientrante nell'ambito dell'elencazione ammessa dal Codice delle telecomunicazioni.

### **T.A.R. Veneto, Sez. III, Sentenza 27 gennaio 2021, n. 113 - Pres. Farina, Est. Spatuzzi**

Questa sentenza concerne il caso di un appalto per la fornitura di dispositivi di protezione, gel e disinfettanti per il fabbisogno delle Aziende Sanitarie del Veneto in relazione all'emergenza sanitaria da covid-19

1. La Sezione ha ritenuto legittima la scelta di Azienda Zero di prevedere in sede di *lex* di gara il possesso effettivo della certificazione CE come DPI di III categoria, secondo Regolamento 2016/425, come requisito di esecuzione e non di partecipazione alla gara bandita per la fornitura di dispositivi di protezione, gel e disinfettanti per il fabbisogno delle Aziende Sanitarie del Veneto per far fronte all'emergenza derivante dall'epidemia da covid-19.
2. Si è ritenuto, infatti, che tale scelta della Stazione appaltante, alla luce della tempistica della gara e della situazione emergenziale causata dall'epidemia da covid-19, non fosse irragionevole o lesiva del principio di concorrenza.
3. La Stazione appaltante, infatti, ha indetto la gara in questione, finalizzata all'acquisizione delle forniture necessarie a fronteggiare l'epidemia da covid-19, in data 8 luglio 2020 e gli aspiranti concorrenti avevano solo "dieci giorni dalla data di trasmissione" della medesima missiva per presentare la propria offerta.

4. Le previsioni di gara, secondo cui il possesso effettivo della certificazione CE come DPI di III categoria secondo Regolamento 2016/425 costituiva requisito di esecuzione mentre veniva richiesta quale specifica tecnica minima "l'idoneità" del prodotto offerto alla suddetta certificazione, sono state ritenute legittimamente finalizzate a "riequilibrare" le condizioni di partecipazione alla luce dei tempi ristretti concessi ai concorrenti per presentare l'offerta e giustificabili nell'ottica di consentire la massima partecipazione possibile, considerata l'emergenza sanitaria in atto a causa dell'epidemia da covid-19 e l'esigenza di prevenire il rischio di non riuscire a soddisfare gli ingenti fabbisogni delle Aziende sanitarie venete, tenuto conto che le possibilità di reperire i quantitativi dei dispositivi di protezione necessari a fronteggiare l'emergenza si sarebbero ridotte ulteriormente ammettendo la partecipazione alla gara solo delle aziende in grado di offrire, entro il termine di presentazione delle offerte, prodotti già certificati, e che la clausola di esecuzione prevista garantiva comunque che sarebbero stati consegnati solo prodotti certificati.

### **T.A.R. Veneto, Sez. III, Sentenza 22 febbraio 2021, n. 247 - Pres. Farina Est. Nasini**

Tanto per i figli nati da matrimonio, civile o concordatario, quanto per quelli nati al di fuori del matrimonio (ora per entrambi si veda l'art. 316 *bis* c.c.), quanto, con particolare riguardo alla fattispecie in esame, per i figli adottivi (art. 48, comma 2, l. 4 maggio 1983, n. 184), vige, in capo ai genitori, l'obbligo di mantenimento, di contenuto più ampio e comprensivo di quello alimentare, e che si sostanzia tanto nell'assistenza economica, quanto nell'assistenza morale di costoro.

In forza del combinato disposto degli artt. 25 e 26, r.d.l. n. 1404, del 1934, tuttora in vigore, le spese di affidamento o di ricovero, da anticiparsi dall'Erario, sono a carico dei genitori. In mancanza dei genitori sono tenuti a rimborsare tali rette gli esercenti la tutela, quando il patrimonio del minore lo consente.

Pertanto, in caso di affidamento dei minori al servizio sociale minorile, su disposizione della competente autorità giudiziaria, le relative spese gravano comunque sui genitori *ex lege* (per effetto delle norme del codice civile sulla responsabilità genitoriale e sull'art. 48, comma 2, l. n. 183 del 1984) e ciò sia con riferimento con riferimento alle spese relative al ricovero in Comunità, sia con riguardo alle spese relative alle spese comunque sostenute dall'"erario" in caso di affido familiare; l'"erario", oggi impersonificato dai Comuni per il tramite delle ULSS cui hanno delegato tali funzioni, avendo solo un dovere, normativamente previsto, di "anticipare" le relative spese, con conseguente diritto, per effetto degli artt. 25 e 26, r.d.l. 20 luglio 1934, n. 1404, di chiederne il rimborso, in linea di principio anche integrale, ai genitori.

### **T.A.R. Veneto, Sez. III, Sentenza 8 marzo 2021, n. 286 - Pres. Farina Est. Nasini**

In caso di impugnazione di atti di concessione di suolo pubblico di durata annuale, il cui termine finale viene a scadere nel corso del giudizio, comporta il venir meno dell'interesse non solo alla pronuncia costitutiva di annullamento, ma anche all'accertamento della illegittimità degli atti *de quibus*, poiché la limitata efficacia temporale degli stessi, esclude un interesse anche solo morale della parte ricorrente ad una pronuncia sul merito.

I c.d. "rinnovi" delle concessioni, con riguardo, quindi, all'eventuale provvedimento che la ricorrente dovesse richiedere per l'anno 2021, si distinguono dalle mere "proroghe" di quelle precedenti, perché, comunque, sono "nuovi" provvedimenti, autonomi e indipendenti dal rilascio delle precedenti concessioni, le relative istanze dovendo essere esaminate alla luce

della disciplina normativa e amministrativa medio tempore intervenuta.

Un interesse residuo potrebbe sussistere, in ordine all'accertamento dell'asserita illegittimità dei provvedimenti impugnati, ai fini dell'accoglimento della domanda risarcitoria in ordine alla quale, d'altronde, pur essendo la stessa stata puntualmente formulata in giudizio da parte ricorrente, quest'ultimo non ha dimostrato gli effettivi pregiudizi arrecati dai provvedimenti impugnati, sì che la domanda risarcitoria deve essere respinta.

È inammissibile per difetto di legittimazione e interesse l'impugnazione dell'Accordo sottoscritto in data 13 maggio 2020 dalla Soprintendenza e dal Comune di Padova, avente ad oggetto le "future concessioni di uso pubblico con finalità di somministrazione di cibo e bevande": si tratta, infatti, di un atto la cui portata lesiva si concretizzerà solo e nel momento in cui il Comune, a fronte delle istanze di rinnovo o di nuova concessione da parte degli esercenti, verrà ad applicare i criteri in contestazione, limitando o conformando, comunque, correlativamente le concessioni eventualmente rilasciate.

#### **T.A.R. Veneto, Sez. III, Sentenza 11 marzo 2021, n. 326 - Pres. Farina, Est. Falferi**

Il beneficiario di una concessione di occupazione di suolo pubblico è titolare – nei confronti dell'Amministrazione concedente – di una posizione di interesse legittimo, non di diritto soggettivo su cosa altrui (sul bene demaniale, nel caso specifico), con la conseguenza che non può configurarsi un diritto di insistenza nel mantenimento dell'occupazione essendo quest'ultima sempre revocabile per ragioni di interesse pubblico (se queste ultime insorgono durante il rapporto concessorio e prima della scadenza del relativo termine), mentre l'Amministrazione è libera di non confermare, alla scadenza, la concessione stessa.

Le norme sulla partecipazione del privato al procedimento amministrativo non vanno applicate meccanicamente e formalmente, nel senso che occorra annullare ogni procedimento in cui sia mancata la fase partecipativa, in quanto le stesse vanno interpretate nel senso che la comunicazione di avvio del procedimento è superflua - con prevalenza dei principi di economicità e speditezza dell'azione amministrativa - quando l'interessato sia venuto comunque a conoscenza di vicende che conducono comunque all'apertura di un procedimento con effetti lesivi nei suoi confronti, atteso che devono prevalere canoni interpretativi di tipo sostanzialistico e teleologico, non formalistico; poiché l'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento amministrativo è strumentale ad esigenze di conoscenza effettiva e, conseguentemente, di partecipazione all'azione amministrativa da parte del soggetto nella cui sfera giuridica l'atto conclusivo è destinato ad incidere - in modo che egli sia in grado di influire sul contenuto del provvedimento - l'omissione di tale formalità non vizia il procedimento quando il contenuto di quest'ultimo sia interamente vincolato, nonché tutte le volte in cui la conoscenza sia comunque intervenuta, sì da ritenere già raggiunto in concreto lo scopo cui tende siffatta comunicazione

Per consolidata giurisprudenza, alla parte interessata non basta allegare la generica, apodittica, violazione dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990 senza nel contempo offrire al giudice amministrativo un embrionale principio di prova circa l'effettività dell'apporto procedimentale mancato, risolvendosi altrimenti la denuncia della lesione del principio del giusto procedimento in un'astratta, ininfluyente, affermazione di principio o in una *declaratoria iuris* che non avrebbe mutato, per l'inesistenza di tale apporto anche laddove consentito, non già a valle le sorti della concreta vicenda amministrativa, ma a monte l'iter stesso del procedimento -I regolamenti e gli atti amministrativi generali sono impugnabili in via diretta solo ove contengano disposizioni in grado di ledere in via diretta ed immediata le posizioni giuridiche

soggettive dei destinatari; negli altri casi, divengono impugnabili solo quando sorge l'interesse a ricorrere, ovvero assieme all'atto applicativo che produca una lesione effettiva e non solo ipotetica o futura.

#### **T.A.R. Veneto, Sez. III, Sentenza 22 marzo 2021, n. 381 - Pres. Farina, Est. Nasini**

Il Protocollo di intesa intercorso tra le Amministrazioni statale, regionale e comunale va sussunto nell'ambito dei negozi giuridici plurilaterali con comunione di scopo, non essendo cioè possibile riscontrare alcuna sinallagmaticità negli impegni assunti dalle Amministrazioni con riferimento alla realizzazione del Nuovo Palazzo del Cinema: al contrario, essendosi le Amministrazioni tutte impegnate a "finanziare" pro quota la realizzazione dell'opera, e quindi, anche, ognuno per la sua parte, a collaborare per portarla a compimento, le tipologie negoziali maggiormente assimilabili alla fattispecie in esame sono certamente quella societaria e associativa.

Dall'esame della disciplina civilistica relativa, è possibile ricavare il principio per cui il venir meno dello scopo comune comporta lo scioglimento del vincolo associativo/societario (si vedano ad es., l'art. 27 c.c. in materia di associazioni; l'art. 2484, n. 2, c.c. in materia di società di capitali).

Applicato il suddetto principio, in forza del combinato disposto degli artt. 15 e 11, della legge n. 241 del 1990 al rapporto intercorso tra le parti in causa e oggetto di controversia, ne deriva certamente l'inesigibilità da parte del Comune, allo stato, della quota di contributo (pari ad Euro 5.000.000,00) non ancora corrisposta dalla Regione Veneto.

Lo scopo comune alla base del protocollo di intesa e caratterizzante, quantomeno in parte, gli accordi tra le Amministrazioni statale, regionale e comunale, infatti, è venuto meno, limitatamente alla realizzazione del Palazzo del Cinema, per ragioni non imputabili ad una mera scelta potestativa o, comunque, ad uno specifico inadempimento da parte del Comune di Venezia, le cui determinazioni sono risultate segnate da una complessa serie di eventi.

Pertanto, venuta meno in corso d'opera la ragione giustificativa dell'esigibilità attuale dello spostamento patrimoniale, quest'ultimo risulterebbe del tutto privo di causa, tenuto conto dello specifico vincolo di scopo cui era legato.

Ciò si apprezza non solo valorizzando il principio causalistico sopra esposto, ma anche il principio di buona fede e correttezza, non potendo essere accordata tutela ad un diritto che, seppure astrattamente sussistente (perché la Regione avrebbe dovuto corrispondere il contributo già una decina di anni fa), in concreto non risponda più ad una effettiva giustificazione causale e si ponga in contrasto con l'attuale assetto di interessi esistente tra le parti.

#### **T.A.R. Veneto, Sez. III, Sentenza 1 aprile 2021, n. 422 - Pres. Farina Est. Nasini**

L'art. 51, del d.lgs. n. 50 del 2016, a differenza della previsione generale di cui all'art. 30, concerne ed è finalizzata alla specifica tutela partecipativa delle piccole e medie imprese, di modo da garantirne la possibilità di concorrere e, quindi, ottenere l'aggiudicazione dell'appalto; pertanto, tale disposizione non è invocabile in favore di una compagine societaria non annoverabile tra le piccole-medie imprese che, peraltro, abbia potuto regolarmente partecipare alla gara;

La suddivisione dell'appalto in termini strettamente geografici e per base d'asta non solo non viola il dettato dell'art. 51 citato, ma è coerente con esso, avendo la Stazione appaltante provveduto a suddividere la gara in modo da consentire una diversa partecipazione per

quanto possibile su più lotti.

In ordine al vincolo di aggiudicazione, ai sensi del comma 3 dell'art. 51, l'onere motivazionale in capo alla Stazione appaltante deve essere assolto, in modo puntuale, e previa adeguata istruttoria, solo laddove, nel caso del primo comma dell'art. 51, d.lgs. n. 50 del 2016, la P.A. intenda "non" adeguarsi al principio di divisione in lotti, ovvero aggiudichi la gara mediante una procedura formalmente, oltretutto sostanzialmente, unica; nel caso del secondo comma, laddove intenda limitare la possibilità di partecipazione o di vittoria delle imprese nei singoli lotti, mediante l'apposizione di un vincolo di aggiudicazione o partecipazione.

La diversa questione relativa alla irragionevolezza o illogicità della strutturazione della gara involge, comunque, l'applicazione all'art. 30 d.lgs. n. 50 del 2016, in conformità al quale la scelta metodologica operata dalla P.A. può dirsi legittima qualora, pur in difetto di una espressa e articolata motivazione, si evinca dalla stessa struttura della gara e dagli atti che eventualmente la precedono, che la valutazione non sia manifestamente illogica e lesiva degli interessi della concorrenza.

Nel caso di specie, lo sforzo della Pubblica Amministrazione di bilanciare gli interessi della concorrenza, da un lato, e le esigenze/caratteristiche tecnico-economiche dello specifico appalto, che ha trovato una sintesi nella divisione in lotti geografici e per base d'asta, non è censurabile per irragionevolezza o illegittimità e ciò in considerazione del fatto che, a fronte della identità funzionale dell'oggetto della procedura, non irragionevolmente la Stazione appaltante ha inteso recuperare l'eventuale deficit di diversificazione proconcorrenziale frazionando le procedure per macroaree geografiche, limitando così gli importi a base d'asta. Il tutto previa consultazione di mercato.

#### **T.A.R. Veneto, Sez. III, Sentenza 17 maggio 2021, n. 672 - Pres. Farina Est. Nasini**

L'art. 3, comma 3, dell'allegato alla Raccomandazione 6 maggio 2003, n. 2003/361/CE, definisce <<«imprese collegate» le imprese fra le quali esiste una delle relazioni seguenti: a) un'impresa detiene la maggioranza dei diritti di voto degli azionisti o soci di un'altra impresa; b) un'impresa ha il diritto di nominare o revocare la maggioranza dei membri del consiglio di amministrazione, direzione o sorveglianza di un'altra impresa; c) un'impresa ha il diritto di esercitare una influenza dominante su un'altra impresa in virtù di un contratto concluso con quest'ultima oppure in virtù di una clausola dello statuto di quest'ultima; d) un'impresa azionista o socia di un'altra impresa controlla da sola, in virtù di un accordo stipulato con altri azionisti o soci dell'altra impresa, la maggioranza dei diritti di voto degli azionisti o soci di quest'ultima>>.

Per contro, ai sensi dell'art. 3, comma 2, si definiscono «imprese associate» tutte le imprese non identificabili come imprese collegate e tra le quali esiste la relazione seguente: un'impresa (impresa a monte) detiene, da sola o insieme a una o più imprese collegate ai sensi del paragrafo 3, almeno il 25 % del capitale o dei diritti di voto di un'altra impresa (impresa a valle). Nel caso di specie, non è possibile evincere alcun rapporto né di "collegamento" ai sensi dell'art. 3, comma 3, che precede, né di "associazione", ai sensi del comma 2: in primo luogo, non risulta in atti che sussistano i presupposti per la configurazione delle fattispecie di cui alle lett. b), c) e d) dell'art. 3, comma 3, non essendo stata contestata da Avepa, né dimostrata, la presenza di particolari diritti – in capo a Creval o alla ricorrente - di nomina o revoca della maggioranza dei membri del consiglio di amministrazione, direzione o sorveglianza, rispettivamente di La Collina dei Ciliegi s.r.l. e di Creval; l'esistenza di un contratto concluso

o di una clausola dello statuto delle due imprese da cui emerge una situazione di "influenza dominante"; l'esistenza di un accordo da cui evincersi la situazione di controllo, da parte di una delle due società, della maggioranza dei diritti di voto degli azionisti o soci dell'altra.

Per quanto riguarda la fattispecie di cui ai commi 3, lett. a), e 2 dell'art. 3, invece, occorre che sia dimostrata la "detenzione" da parte di una delle due imprese, nel primo caso, della "maggioranza dei diritti di voto degli azionisti o soci di un'altra impresa"; nel secondo caso, da sola o insieme a una o più imprese collegate, almeno il 25% del capitale o dei diritti di voto di un'altra impresa (impresa a valle).

Per il combinato disposto dell'art. 3, comma 2, e dell'art. 3, comma 3, lett. b), c) e d) la quota del 25% può essere posseduta anche attraverso imprese "collegate", purché sussistano i presupposti di "collegamento" di cui alle fattispecie specifiche predette;

Per quanto concerne, invece, la situazione di "detenzione" "diretta" della maggioranza dei diritti di voto degli azionisti o soci da parte di Creval in favore di La Collina dei Ciliegi s.r.l. o viceversa, ovvero di detenzione, anche solo indiretta, attraverso imprese collegate – ai sensi dell'art. 3, comma 3, lett. a) – di una quota del 25% del capitale sociale da parte di Creval in La Collina dei Ciliegi s.r.l. o viceversa, occorre che i rapporti tra le imprese, anche nel caso di relazione "indiretta" (cioè per mezzo di ulteriori imprese collegate) avvenga – idealmente – "in linea retta" – ancorché potenzialmente bidirezionale – nel senso che occorre che o Creval sia partecipata nella misura del 25% da altra impresa "collegata" a La Collina dei Ciliegi, ovvero, nel senso di cui alla lett. a) citata, la società ricorrente deve risultare partecipata nella misura del 25% da altra impresa "collegata" a Creval nel senso che di essa quest'ultima detiene la maggioranza dei diritti di voto degli azionisti o soci.

Nessuna delle due situazioni che precedono risulta sussistere nel caso di specie, poiché la rete relazionale che viene in esame è correttamente rappresentata da parte ricorrente in termini di "V" rovesciata: su di un lato della "V" rovesciata Generalfinance è controllata per il 53,19% da GGH, che a sua volta è controllata per il 63,54% da MGH; dall'altro lato, quest'ultima, che rappresenta, quindi, il vertice della "V" rovesciata, dispone della maggioranza delle azioni di Gianolli & Bellotti Immobiliare SPA che, a sua volta controlla la società ricorrente.

#### **T.A.R. Veneto, Sez. III, Sentenza 19 maggio 2021, n. 673 - Pres. Farina, Est. Spatuzzi**

Questa sentenza riguarda il Piano regionale di potenziamento dell'assistenza territoriale per far fronte all'emergenza sanitaria da covid-19.

1. La Sezione ha ritenuto sussistente la giurisdizione del giudice amministrativo sulla controversia avente ad oggetto la contestazione da parte del Sindacato dei Medici Italiani - S.M.I delle disposizioni della delibera della giunta regionale del Veneto con cui sono state programmate le azioni regionali per fronteggiare l'epidemia da Covid – 19 e, in particolare, è stato approvato il piano di potenziamento dell'assistenza territoriale, assegnando, tra l'altro, alle USCA (Unità Speciali di Continuità Assistenziale) compiti in materia di assistenza domiciliare ai soggetti fragili, che il Sindacato ricorrente riteneva impropri, irragionevoli e violativi delle prerogative dei medici di medicina generale e del diritto di scelta del paziente.

2. Tanto premesso, la delibera regionale n. 782 del 16 giugno 2020 è stata ritenuta legittima, in quanto dall'esame delle complessive disposizioni della stessa è emerso che la figura del medico di medicina generale non veniva erosa nelle proprie competenze fondamentali né lesa nella propria professionalità, restando invece attore centrale e primario di un complesso modello organizzativo, in cui l'integrazione delle prestazioni era volta a garantire l'obiettivo della prevenzione e della continuità di cura del paziente nella particolare situazione

contingente di emergenza sanitaria determinata dall'epidemia da covid-19, e in cui le USCA fungevano da elementi di supporto e ausilio ma sempre in stretto raccordo con il medico di medicina generale, che restava quello scelto dal paziente e che non veniva pretermesso nelle sue funzioni, tanto è vero che continuava a percepire in modo invariato la quota capitaria per ogni assistito.

3. Inoltre, nel complesso contesto emergenziale, la possibilità che le USCA, secondo il modello individuato alla delibera della regione Veneto, potessero dare un supporto anche con riferimento all'assistenza domiciliare dei soggetti "fragili", è stata ritenuta legittimamente sorretta da quanto previsto dall'art. 1, comma 4, del decreto legge n. 34 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge n.77 del 2020, e giustificata dall'esigenza di potenziare l'assistenza domiciliare e assicurare adeguato supporto per i soggetti in situazioni di "fragilità", che erano quelli maggiormente esposti a rischi nella situazione emergenziale da covid -19, tenuto conto anche della pressione a cui le categorie mediche, ivi compresi i medici di medicina generale, e le strutture sanitarie sono state sottoposte per far fronte all'emergenza sanitaria, nonché la possibile difficoltà, anche da parte delle famiglie, di far fronte all'espletamento delle attività di assistenza.

#### **T.A.R. Veneto, Sez. III, Sentenza 3 giugno 2021, n. 749 - Pres. Est. Farina**

Gara per affidamento fornitura presidi sanitari, che ha visto l'esclusione della ricorrente per assenza delle caratteristiche richieste dalla lettera di invito; il ricorso contesta la violazione dell'art. 68 del D. lgs, n. 50 del 2016 anche con riferimento all'art. 42 della Direttiva 2014/24/UE, invocando l'applicazione dei principi di equivalenza nell'ottica di assicurare la massima partecipazione.

La pronuncia ha ribadito i principi ermeneutici in ordine all'applicazione dell'art. 68 del Codice dei Contratti, ricordando che il principio di equivalenza trova applicazione indipendentemente da espressi richiami negli atti di gara o da parte dei concorrenti, in tutte le fasi della procedura di evidenza, non onerando i concorrenti di un'apposita formale dichiarazione circa l'equivalenza funzionale del prodotto offerto, potendo la relativa prova essere fornita con qualsiasi mezzo appropriato; la commissione di gara può effettuare la valutazione di equivalenza anche in forma implicita, ove dalla documentazione tecnica sia desumibile la rispondenza del prodotto al requisito previsto dalla *lex specialis*.

#### **T.A.R. Veneto, Sez. III, Sentenza 22 giugno 2021, n. 835 - Pres. Farina, Est. Nasini**

In caso di c.d. attività di "destinatario registrato", ai sensi del d.lgs. n. 504 del 1995, la revoca della relativa autorizzazione può essere adottata dall'Amministrazione solo nei limiti espressamente previsti dall'art. 8, comma 1 bis, TUA: tale norma, in relazione alla sospensione e alla revoca dell'autorizzazione richiama espressamente e specificamente i soli commi 8 e 9 dell'art. 23 TUA, mentre i commi 6 e 7 della medesima disposizione sono richiamati solo ai fini del rilascio dell'autorizzazione.

Il comma 9 citato prevede che l'autorizzazione può essere revocata <<ai soggetti nei cui confronti è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna ai sensi dell'articolo 648 del codice di procedura penale, ovvero sentenza definitiva di applicazione della pena su richiesta, ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per i reati di natura tributaria, finanziaria e fallimentare, per i quali sia prevista la pena della reclusione>>.

Non è contemplata, quindi, a differenza di quanto previsto dal comma 6, l'ipotesi di com-

missione di <<violazioni gravi e ripetute, per loro natura od entità, alle disposizioni che disciplinano l'accisa, l'imposta sul valore aggiunto e i tributi doganali, in relazione alle quali siano state contestate sanzioni amministrative nell'ultimo quinquennio>>.

Pertanto, in considerazione della specifica descrizione della fattispecie giustificativa del provvedimento di revoca, del mancato richiamo alla ben più ampia norma prevista nel comma 6, e, comunque, del mancato utilizzo di concetti dal significato più ampio o generale, per determinare i presupposti del provvedimento in esame, deve ritenersi che la disposizione in esame abbia, nelle intenzioni del legislatore, natura eccezionale, sicché la revoca può essere disposta solo per i casi ivi espressamente previsti.

#### **T.A.R. Veneto, Sez. III, Sentenza 23 giugno 2021, n. 843 - Pres. Farina, Est. Falferi**

Il servizio di gestione in concessione degli spazi pubblicitari di un'Azienda U.L.S.S. finalizzato a reperire, da parte dell'Azienda medesima, risorse economiche e che si risolve nella mera cessione della possibilità di vendere spazi a fini pubblicitari, non costituisce una concessione di servizi pubblici ma integra un contratto attivo, con la conseguenza che ad essa non si applica il codice degli appalti, trovando applicazione solo i principi generali di "economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica", come espressamente previsto dall'art. 4 del D. Lgs. n. 50 del 2016.

#### **T.A.R. Veneto, Sez. III, Sentenza 27 luglio 2021, n. 980 - Pres. Farina, Est. Spatuzzi**

1. Con riguardo alla revisione biennale delle farmacie, la Sezione ha ritenuto sussistente la legittimazione attiva e l'interesse ad agire del titolare di una farmacia, rispetto alla quale l'istituzione e il mantenimento della ulteriore sede farmaceutica contestata poteva avere effetti negativi sul volume di attività, andando ad impattare sul suo bacino di utenza, e ha respinto il ricorso con cui si contestava la mancata revisione biennale delle sedi farmaceutiche del Comune di Padova, che avrebbe dovuto portare alla soppressione di una sede farmaceutica che, secondo parte ricorrente, non era più giustificata dal dato relativo alla popolazione.

2. La Sezione si è espressa nel senso che l'obbligo di revisione biennale della pianta organica delle sedi farmaceutiche non comporta un vero e proprio obbligo di soppressione delle sedi farmaceutiche che, in caso di diminuzione della popolazione residente, risulterebbero in esubero, in quanto il Comune in tale materia esercita un'attività discrezionale, e non vincolata, volta al perseguimento dell'interesse generale alla fruizione di un adeguato servizio farmaceutico nell'intero ambito territoriale comunale.

3. E, tanto premesso, il ricorso è stato respinto perché il Comune già aveva valutato nel 2016 il calo demografico in questione ma aveva motivatamente deciso di confermare l'istituzione della sede farmaceutica contestata, precisando tra l'altro che tale sede farmaceutica era stata prevista "in zona di forte valenza urbanistica, per rispondere alle esigenze di un gruppo consistente di cittadini di fascia di età alta e in condizioni di disagio sociale, i quali per raggiungere la farmacia attualmente più vicina devono percorrere strade trafficate e piuttosto pericolose rispetto a dove risiedono" e successivamente la popolazione si era mantenuta pressoché costante.

4. Inoltre, si è evidenziato che, in ordine all'asserito obbligo di revisione biennale del numero delle sedi farmaceutiche da parte del Comune, non era ravvisabile un autonomo potere di verifica e controllo da parte della Regione, né, tanto meno, della ULSS, considerato che il

potere di decisione in ordine all'istituzione e all'assetto distributivo delle farmacie nel proprio territorio spetta, ex art.11 del decreto legge n. 1 del 2012, convertito dalla legge n. 27 del 2012, ai Comuni, mentre alle Regioni e alle Province autonome spetta la gestione del concorso per l'assegnazione delle sedi individuate dai Comuni, oltre al potere sostitutivo nel caso espressamente previsto ex art. 1, comma 9, del decreto legge n. 1 del 2011.

**T.A.R. Veneto, Sez. III, Sentenza 29 luglio 2021, n. 990 - Pres. Farina, Est. Falferi**

In relazione al conferimento di incarichi dirigenziali, l'Amministrazione non esercita potestà pubblicistiche in posizione di supremazia, ma attua poteri datoriali di gestione paritetica del rapporto di lavoro, con la conseguenza che le controversie ad essi relative rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario

Ai sensi dell'art. 63, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, il provvedimento di conferimento o di revoca di un incarico dirigenziale si configura come atto di gestione del rapporto di lavoro, con la conseguenza che la relativa controversia rientra nella giurisdizione del G.O., atteso che la citata disposizione attribuisce alla giurisdizione ordinaria tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze della P.A., incluse quelle concernenti l'assunzione, il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali, con esclusione delle procedure concorsuali e con le eccezioni normativamente previste

**T.A.R. Veneto, Sez. III, Sentenza 2 agosto 2021, n. 994 - Pres. Farina, Est. Falferi**

1. Nel valutare la gravità dell'inadempimento, occorre riferirsi ad un criterio oggettivo e cioè all'interesse del creditore all'adempimento della prestazione, verificando che l'inadempimento abbia inciso in misura apprezzabile nell'economia complessiva del rapporto e rilevando tali convincimenti da fatti di causa documentalmente provati.

-Nel caso in cui il debitore si avvalga dell'opera di terzi per l'adempimento dell'obbligazione, l'art. 1228 c.c. prevede che egli risponda anche dei fatti dolosi o colposi degli ausiliari, enunciando tale disposizione un principio di portata generale secondo cui il soggetto che si avvale dell'attività altrui ne risponde rispetto ai terzi danneggiati; va soddisfatta, infatti, l'esigenza che il creditore, esposto nell'esecuzione dell'obbligazione all'ingerenza di soggetti a lui estranei, possa comunque fare affidamento sulla responsabilità originaria del debitore, senza che il ricorso agli ausiliari da parte di quest'ultimo importi una sostituzione di altri soggetti a quello originariamente responsabile; in tale prospettiva, l'ampia formula normativa, secondo cui il presupposto della responsabilità del debitore è che questi si avvalga dell'opera di terzi, implica che nella categoria degli ausiliari rientrano tutti coloro che si adoperano nell'esecuzione della prestazione promessa dal debitore, sia che si tratti di collaborazione dipendente, sia che si tratti di collaborazione autonoma ed esterna.

**T.A.R. Veneto, Sez. III, Sentenza Sez. III, 12 agosto 2021, n. 1014 - Pres. Farina Est. Falferi**

1. L'art. 79, comma 16, del d.P.R. n. 207 del 2010 e l'art. 3 del D.M. 10 novembre 2016, n. 248, che codificano il principio dell'assorbimento delle categorie speciali in quella generale OG 11 e attribuiscono ai soggetti qualificati in quest'ultima categoria l'abilitazione ad eseguire le lavorazioni specialistiche delle categorie OS 3, OS 28 e OS 30, stabilisco che i certificati di esecuzione lavori rilasciati dalle stazioni appaltanti e utilizzati dall'operatore economico per

ottenere la qualificazione SOA in categoria OG 11 possono essere utilizzati unicamente per la qualificazione in tale categoria, con la conseguenza che ove l'operatore economico intenda ottenere la qualificazione in una delle altre categorie specialistiche OS 3, OS 28 o OS 30, dovrà utilizzare certificati di esecuzione lavori differenti e distinti, così da escludere il rischio di una duplice utilizzazione degli stessi certificati per ottenere due distinte qualificazioni.

2. L'impresa qualificata dalla SOA ai sensi del d.P.R. n. 207 del 2010 nella categoria OG 11 può eseguire lavori anche nelle categorie individuate con l'acronimo OS 3, OS 28 e OS 30 per un importo distinto e autonomo da quello che la medesima impresa può eseguire ove qualificata anche in una categoria specialistica (ad esempio nella categoria OS 30), in quanto quella nella categoria OG 11 rappresenta una qualificazione autonoma e distinta da quelle risultanti dalle attestazioni nelle categorie OS 3, OS 28 e OS 30, essendo fondata e riconosciuta su certificati di esecuzione lavori del tutto differenti, che non possono essere utilizzati in modo plurimo.

**T.A.R. Veneto, Sez. III, Sentenza 23 agosto 2021, n. 1016 - Pres. Farina, Est. Spatuzzi**

Questa sentenza tratta delle fasce orarie di interruzione del gioco lecito.

1. La Sezione ha ribadito il carattere non cogente dell'Intesa raggiunta, in data 7 settembre 2017, in sede di Conferenza Unificata in materia di fasce orarie di interruzione del gioco lecito e ha ritenuto legittima la delibera di Giunta regionale che ha individuato le fasce orarie di interruzione del gioco lecito quale misura minima di tutela valida per tutto il territorio regionale.

2. Si è ritenuto, infatti, che all'Intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata, per essere prevista quale atto prodromico all'esercizio del potere statale di coordinamento ed indirizzo con finalità di coinvolgimento delle Regioni, non possa riconoscersi ex se, e senza che i suoi contenuti siano recepiti nel decreto ministeriale, alcuna efficacia cogente. Inoltre, si è evidenziato che la "Proposta di riordino dell'offerta del gioco lecito" contenuta nell'Intesa contempla un complessivo riordino della materia, prevedendo anche una significativa riduzione dell'offerta di gioco (sia dei volumi che dei punti vendita); sicché risulterebbe arbitrario e contrario allo spirito dell'Intesa predicarne un'applicazione atomistica o parcellizzata e che vada nella direzione opposta a quella del contrasto al gioco d'azzardo patologico, considerato anche che l'art. 1, comma 936, della L. 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), ai sensi del quale è stata adottata l'Intesa, prevede proprio come finalità quella "di garantire i migliori livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell'ordine pubblico e della pubblica fede dei giocatori e di prevenire il rischio di accesso dei minori di età".

3. Inoltre, si è ritenuto che il testo dell'art. 8 della legge della regione Veneto n. 38 del 2019, nella parte in cui fa riferimento all'Intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata non può essere interpretato nel senso di aver comportato l'assunzione a rango di norma regionale delle indicazioni programmatiche dell'Intesa, imponendo, in tutto il territorio della Regione Veneto, il limite massimo di interruzione del gioco in sei ore al giorno, secondo le fasce da individuare con delibera di Giunta e senza che i Comuni potessero individuare fasce ulteriori di interruzione del gioco.

4. Secondo una interpretazione costituzionalmente orientata della legge regionale n. 38 del 2019 e rispettosa delle finalità di tutela enunciate dalla stessa legge, infatti, non può ritenersi che in forza del generico richiamo all'Intesa, contenuto all'art. 8, la Regione abbia inteso "avocare" a sé un potere che, come ricordato dalla Corte costituzionale n. 220 del 2014, è attribuito ai Comuni, in forza della previsione dell'art. 50, comma 7 del TUEL, per la tutela della salute pubblica ed il benessere socio-economico dei cittadini. In capo ai Comuni sussi-



ste, anzi, secondo giurisprudenza prevalente non solo il potere, ma anche un vero e proprio obbligo di adottare interventi limitativi nella regolamentazione delle attività di gioco, dettato da esigenze di tutela della salute pubblica.

5. Legittimamente, quindi, la Giunta regionale, in attuazione dell'art. 8 della legge regionale n. 38 del 2019, con la delibera n. 2006 del 30 dicembre 2019 ha stabilito, quale strumento minimo di tutela valido per tutto il territorio regionale (avendo ritenuto che fossero quelle di maggior rischio), tre fasce di interruzione del gioco, per un totale di 6 ore di interruzione, da porre in essere in modo omogeneo ed uniforme su tutto il territorio regionale (dalle ore 07:00 alle ore 09:00; dalle ore 13:00 alle ore 15:00; dalle ore 18:00 alle ore 20:00), precisando che "I Comuni possono, invece, aggiungere alle predette fasce di interruzione anche ulteriori fasce orarie di chiusura, anche in relazione alla situazione locale", e specificando che tale interruzione "è una azione di rinforzo delle norme regolamentari e/o delle ordinanze in materia di orari approvate dagli Enti Locali", e ciò nel rispetto delle prerogative proprie dei Comuni, come riconosciute anche dalla Corte Costituzionale, e delle esigenze di tutela delle specifiche realtà locali.

#### **T.A.R. Veneto, Sez. III, Sentenza 10 settembre 2021, n. 1071 - Pres. Farina, Est. Nasini**

Le disposizioni di cui all'art. 28, comma 4, del d.p.r. n. 570 del 1960, stabilendo, fra l'altro, che la firma dei sottoscrittori delle liste deve essere apposta su moduli recanti il contrassegno della lista, perseguono lo scopo di assicurare che i sottoscrittori abbiano piena consapevolezza di tutti gli elementi connotanti la lista che si accingono a presentare.

Il collegamento sostanziale tra le sottoscrizioni autenticate e la lista appoggiata deve tendenzialmente desumersi dagli stessi "moduli" destinati a raccogliere le prime, essendo incompatibile con la celerità del procedimento elettorale, e le esigenze di certezza che lo caratterizzano, che la suddetta connessione possa essere rilevata attraverso elementi esterni a quelli, tanto più se non trovantisi nella diretta disponibilità della commissione elettorale. La mera spillatura dei fogli costitutivi dei "moduli" non è sufficiente a garantire l'unicità sostanziale tra lista e sottoscrizioni dei presentatori, non offrendo alcuna garanzia circa il momento in cui la stessa è avvenuta: conseguentemente, non vi è certezza in ordine al fatto che gli elettori, al momento della sottoscrizione, fossero nella piena ed effettiva conoscenza dei nominativi di tutti i candidati e del simbolo di lista che appoggiavano.

È onere del presentatore/delegato assicurare che la documentazione presentata a corredo delle candidature risponda ai requisiti minimi contemplati dalla pertinente normativa, senza che rilevino, a tal riguardo, i compiti del segretario comunale, come si dirà nel prosieguo, non avendo quest'ultimo né il potere, né il dovere di rilevare degli errori formali diversi dalla mera "mancanza" di uno dei documenti richiesti dagli artt. 28 e 32, d.p.r. n. 570 del 1960, rientrando, al contrario, nelle competenze della Commissione elettorale.

La particolare celerità del sub procedimento di presentazione delle candidature e di esame delle stesse non consente lo svolgimento di supplementi istruttori da parte delle Commissioni elettorali, come pure esclude una sorta di sanatoria basata su ricostruzioni postume fondate su procedimenti induttivi, che determinerebbero una inammissibile violazione del procedimento elettorale, predeterminato dalla legge anche quanto a tempi, modi e forme.

Il soccorso istruttorio, quale doverosa attività posta a carico del Segretario comunale all'atto della ricezione della documentazione, in tanto è ammissibile in quanto la carenza documentale sia evidente e tale da rendere formalmente "mancante" uno dei documenti che l'art. 32 richiede siano depositati in segreteria.

Al Segretario comunale, infatti, non competono attribuzioni relative alla valutazione sostanziale e giuridica della conformità dei singoli documenti al disposto di legge, salvo che, per l'essenzialità e l'evidenza del vizio manifestato dal documento depositato, quest'ultimo risulti *tamquam non esset*.

Al di là, infatti, di casi particolari ed eccezionali (quale la mancata sottoscrizione della dichiarazione di accettazione della candidatura) nei quali il difetto formale assume rilievo essenziale per la stessa esistenza giuridica dell'atto incorporato nel documento e, quindi, di quest'ultimo - trattandosi, in caso contrario, di un sostanziale "foglio di carta" privo di rilevanza - il Segretario comunale non può essere onerato di competenze che esulano dalla previsione formale dell'art. 32, d.p.r. n. 570 del 1960.

La riferibilità delle sottoscrizioni alla lista attiene ai requisiti sostanziali dei "moduli" allegati alla dichiarazione di presentazione (in tal senso Cds. 07/05/2019, n. 2940) la cui conformità al dettato normativo deve e può essere verificata esclusivamente dalla Commissione elettorale. Ne consegue l'inconfigurabilità, sul piano della legittimità procedimentale, di un obbligo di attivazione di meccanismi di soccorso istruttorio.

#### **T.A.R. Veneto, Sez. III, Sentenza 6 ottobre 2021, n. 1175 - Pres. Est. Farina**

La sentenza concerne la gara per affidamento del servizio di manutenzione delle aree verdi dei presidi ospedalieri aziendali e delle aree territoriali dell'Azienda ULSS n. 4 Veneto Orientale, dalla partecipazione alla quale la ricorrente è stata esclusa per non aver allegato alla propria offerta il listino prezzi aggiornato, nonostante detto documento fosse agevolmente consultabile da parte della stazione appaltante. È stata quindi contestata la mancata attivazione da parte dell'amministrazione dei poteri di "soccorso procedimentale" nettamente distinto dal "soccorso istruttorio", pacificamente esperibile nel caso di specie ove i chiarimenti e la successiva allegazione del documento di riferimento non avrebbero modificato o integrato l'offerta economica, ma solo chiarito gli esatti termini della stessa, onde comprendere l'esatta volontà dell'offerente in presenza di eventuali ambiguità. Nella pronuncia è stata sottolineata la diversa natura del soccorso istruttorio, ammesso in casi limitati e che non potrebbe mai portare ad una modifica o ad una integrazione dell'offerta tecnica o economica, rispetto al cd. soccorso procedimentale, ammissibile nei casi in cui i chiarimenti e le integrazioni richieste si rivelino utili per risolvere dubbi riguardanti "gli elementi essenziali dell'offerta", mediante l'acquisizione di chiarimenti da parte del concorrente che non assumano carattere integrativo, ma servano a consentirne l'esatta interpretazione e a ricercare l'esatta volontà del concorrente.

L'esperimento del "soccorso procedimentale" non avrebbe comportato il superamento dei limiti di ammissibilità delle integrazioni dell'offerta, proprio in ragione del fatto che il chiarimento chiesto non avrebbe dato luogo ad una modifica dell'offerta presentata in gara, né avrebbe apportato dati correttivi o manipolativi, limitandosi a confermare la portata di elementi già in essa contenuti.

#### **T.A.R. Veneto, Sez. III, Sentenza 18 ottobre 2021, n. 1238 - Pres. Farina, Est. Nasini**

Spetta alla giurisdizione del Giudice ordinario la decisione in ordine all'azione risarcitoria esperita dall'allevatore/detentore di bovini nei confronti dei Servizi veterinari presso l'ULSS, per la tardiva registrazione dei capi di bestiame nella Banca dati nazionale o c.d. "anagrafe bovina".

Il complesso sistema normativo, europeo e nazionale, che disciplina la registrazione e identificazione dei bovini, nella Banca dati nazionale (o anagrafe bovina), con particolare riferimento al d.m. 31.1.2002, infatti, individua uno specifico obbligo di registrazione a carico dei detentori dei capi di bestiame e, al contempo, il legislatore ha previsto la possibilità per il detentore degli animali di essere “coadiuvato”, sotto il profilo strettamente materiale, da soggetti ritenuti professionalmente competenti.

In particolare, per effettuare le registrazioni nella banca dati nazionale, il detentore ha tre possibilità, tutte equipollenti quanto agli effetti e alla natura dell’attività svolta: a) operare egli stesso direttamente la registrazione in BDN, entro 7 giorni dall’avvenuta movimentazione, in entrata o in uscita, del capo; b) conferire specifica delega ad un soggetto autorizzato ex art. 14; c) comunicare le movimentazioni entro sette giorni al Servizio veterinario della competente AUSL, il quale poi provvederà alla relativa registrazione.

Sia il Servizio veterinario, sia i soggetti “delegati” ex art. 14 sono, poi, tenuti alla registrazione entro i 5 giorni successivi la comunicazione del detentore.

I Servizi veterinari, quando procedono alla registrazione per conto e su richiesta dei detentori dei capi bovini, non agiscono in veste di autorità né tengono, comunque, un comportamento, anche solo mediamente, connesso ad un potere pubblico, in quanto la prestazione che essi sono obbligati ex lege a compiere è la medesima prestazione richiesta al privato detentore dei capi bovini (ovvero al delegato ex art. 14, anch’esso potenzialmente soggetto privato), il quale non è titolare di un “potere amministrativo” (ovvero di una situazione giuridica attiva di natura pubblicistica), ma di un obbligo, (ovvero di una situazione passiva) il cui oggetto, pur avendo una finalità di tutela di interessi pubblici, si traduce nell’adempimento di una prestazione meramente materiale quale la registrazione nella banca dati.

In altre parole, i Servizi veterinari, con riferimento alla specifica fattispecie in oggetto, svolgono un’attività meramente ausiliaria, quale “*longa manus*” del privato detentore dei bovini. Inoltre, nella controversia che ci occupa viene specificamente in esame il rapporto “interno” tra i Servizi veterinari e il privato detentore dei bovini, nell’ambito del quale non viene in gioco, nemmeno in via mediata, alcun potere pubblico, similmente a quanto accade nell’ambito del rapporto tra detentore dei capi e “delegati”.

Anche i Servizi veterinari, infatti, sono individuati dalla normativa come soggetti “responsabili” della funzionalità del sistema di identificazione e registrazione degli animali della specie bovina.

Il carattere meramente alternativo e assistenziale dell’attività dei Servizi veterinari in caso di registrazione delegata ex lege, operando essi come “*longa manus*” del detentore dei capi, esclude la configurabilità dell’esercizio di una potestà amministrativa e, quindi, di un procedimento amministrativo ai sensi della l. n. 241 del 1990.

#### **T.A.R. Veneto, Sez. III, Sentenza 24 novembre, n. 1410 - Pres. Farina, Est. Spatuzzi**

1. Con riguardo alla materia degli appalti pubblici e in particolare alla suddivisione in lotti questa sentenza afferma che, nel rispetto dei principi di chiarezza e certezza giuridica per i concorrenti, il vincolo di aggiudicazione, per come previsto dal disciplinare di gara che fa riferimento allo “stesso concorrente”, non può essere esteso fino a ricomprendere tout court anche le imprese appartenenti allo stesso gruppo.

2. La situazione di controllo societario, per il tramite di una ulteriore s.r.l., da parte di una società per azioni che aveva presentato offerta per lotti diversi e che se li è aggiudicati (tale società detiene il 75 % delle quote sociali di una s.r.l., che a sua volta detiene l’81% delle

quote sociali della s.r.l. aggiudicataria del lotto in questione), e la comunanza di due amministratori non possono ritenersi elementi sufficienti a configurare una sostanziale unicità di impresa valevole ai fini dell’applicazione del vincolo di aggiudicazione previsto dalla stazione appaltante, tenuto conto, in senso contrario, di una serie di ulteriori elementi (le due società, che hanno presentato offerta in lotti diversi, dispongono di una propria sede e articolazione aziendale, l’aggiudicataria del lotto in questione ha indicato in offerta propri centri cottura, diversi da quelli dell’altra società, proprio personale e propri mezzi ed attrezzature per dare corso alla produzione e alla consegna dei pasti oggetto di gara, l’offerta è stata sottoscritta da un soggetto diverso da quello che ha sottoscritto le offerte dell’altra società, è stata presentata una polizza fideiussoria per la cauzione provvisoria sottoscritta da diversi soggetti e con diversa compagnia).

#### **Tar Veneto, Sez. III, Sentenza 13 dicembre 2021, n. 1500 - Pres. Farina, Est. Spatuzzi**

Appalto di servizi - verifica di congruità dei costi della manodopera e anomalia dell’offerta.

1. In ragione del rilievo di rango costituzionale degli interessi e dei valori in gioco, la stima dei costi della manodopera, anche in considerazione della loro fisiologica mutevolezza nel tempo, va operata in un’ottica di massima prudenza e cautela, al fine di scongiurare che nel corso dell’appalto si possa manifestare la loro inadeguatezza.

2. Le Tabelle ministeriali relative al costo del lavoro allegate al D.D. 7/2020 con riferimento al settore delle cooperative sociali non fanno altro che riepilogare i dati (in primis, quello relativo alla retribuzione del personale) già contenuti nel contratto collettivo nazionale del 21 maggio 2019, e tale contratto collettivo era quello da applicare nell’esecuzione del servizio in questione ed era già noto in un momento antecedente alla pubblicazione del bando di gara e alla scadenza del termine di presentazione delle offerte, per cui sono i dati evincibili dal nuovo contratto collettivo, come del resto dichiarato nelle giustificazioni rese dall’aggiudicataria, a dover essere considerati ai fini della congruità del costo del lavoro offerto e non quelli contenuti nelle precedenti Tabelle ministeriali del 2013, riferentisi ad un contratto collettivo nazionale risalente al 2011 e ormai superato.

3. La consistente sottostima dei costi della manodopera, riconducibile ad evidenti errori di calcolo e incongruenze ricavabili dalle stesse giustificazioni prodotte dall’aggiudicataria, e tale da superate ampiamente l’utile complessivo dichiarato per l’appalto, è da considerare evidente indice di incongruità e inaffidabilità dell’offerta.

4. La natura di cooperativa sociale della partecipante ad una gara d’appalto non può giustificare un’offerta in perdita rispetto all’utile dichiarato. Le *onlus* che partecipino ad una gara di appalto di servizi, infatti, possono presentare un’offerta economica priva di margini di utile, purché siano comunque rispettati due precisi limiti: la regolarità della retribuzione e delle garanzie previdenziali in favore dei lavoratori, in modo che si escluda ogni fenomeno di deflazione salariale o di dumping sociale, nonché il divieto generale di operare sotto costo.

#### **T.A.R. Veneto, Sez. III, Sentenza 20 dicembre 2021, n. 1548 - Pres. Farina, Est. Nasini.**

Questa sentenza concerne il tema del riparto della giurisdizione è stato affrontato anche in relazione alla questione sensibile dell’attuazione della disciplina in materia di vaccinazione Covid.

Con questa decisione la Terza Sezione ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in favore del giudice ordinario in ordine alle controversie relative all’obbligo

vaccinale per il personale sanitario, sulla base di un'articolata motivazione.

Tanto la giurisdizione di legittimità, quanto anche la giurisdizione esclusiva presuppongono che nell'agire della Pubblica Amministrazione vi sia sempre un collegamento, più o meno stringente, con un potere pubblico (Corte cost., 6 luglio 2004, n. 204).

Affinché, quindi, possa configurarsi una situazione di interesse legittimo è necessaria l'interposizione di un potere autoritativo della Pubblica Amministrazione, ossia una situazione giuridica di preminenza, dispositiva della sfera giuridica del privato (Cons. Stato, Ad. Plen., 23 aprile 2021, n. 7). Per contro, ogni qual volta l'ordinamento non attribuisca concretamente alla P.A. un potere-dovere nel senso sopra esposto tale da conformare in via immediata e diretta la sfera giuridica del privato, non può configurarsi nemmeno correlativamente la giurisdizione del giudice amministrativo.

L'obbligo vaccinale, pur avendo la sua genesi in una finalità spiccatamente di interesse pubblico, riguarda il lato strettamente "privatistico - lavorativo" dell'idoneità dell'operatore sanitario, in quanto lavoratore, sia esso autonomo o subordinato, di svolgere l'attività sanitaria. La vaccinazione cioè viene intesa dal legislatore quale requisito imprescindibile per svolgere l'attività professionale, che deve sussistere inizialmente, ai fini dell'iscrizione nell'albo e deve permanere nel tempo pena la sospensione della professione, conseguenza quest'ultima *ex lege*, non intermediata dall'esercizio di un potere autoritativo dell'Amministrazione sanitaria. In questo modo, il legislatore ha sostanzialmente introdotto una fattispecie *ex lege* di inidoneità del "lavoratore della sanità" incidendo, quindi, a monte e senza l'intermediazione dell'esercizio di potere da parte di alcuna Pubblica Amministrazione, sullo "statuto lavorativo" del sanitario conformando alla tutela dell'interesse pubblico il diritto allo svolgimento dell'attività lavorativa. È lo stesso legislatore che, conformata negativamente la sfera giuridica del sanitario con l'obbligo vaccinale, operando un bilanciamento tra i contrapposti interessi, ha previsto gli unici casi nei quali è possibile differire o omettere il vaccino senza incorrere nell'inadempimento all'obbligo e, quindi, all'inidoneità lavorativa tout court (si tratta dell'accertato pericolo per la salute, in relazione a specifiche condizioni cliniche documentate, attestate dal medico di medicina generale).

La previsione della sospensione, quale conseguenza dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale, non è stata strutturata dal legislatore in termini di "sanzione" (amministrativa, penale, disciplinare; pecuniaria o personale), ma esclusivamente in termini di inidoneità temporanea alla prestazione lavorativa, categoria tipicamente riconducibile alle fattispecie tanto del lavoro privato che del pubblico impiego, e che, nella specie, viene valorizzata dal legislatore anche, in termini più generali, ai fini del corretto esercizio della professione regolamentata in albi.

L'intento del legislatore nel disciplinare un'ipotesi di sospensione obbligatoria preventivamente determinata *ex lege* è quello di "sottrarre" il potere discrezionale di sospensione al datore di lavoro e agli ordini professionali di riferimento, senza, al contempo attribuire ad alcun altro soggetto, né pubblico, né privato, tale potere, in modo da rendere certa, effettiva e uguale per tutti, l'impossibilità per il sanitario non vaccinato di svolgere l'attività, essendo inidoneo, sia pure temporaneamente, allo svolgimento dell'attività lavorativa.

La sospensione non è intermediata da alcun provvedimento irrogativo da parte di soggetto privato o pubblico, tanto che lo stesso legislatore si è limitato a prevedere in via automatica la cessazione della predetta misura cautelare nel caso di ottemperanza dell'obbligo vaccinale, senza la previsione di un ulteriore atto.

La sospensione, quindi, non appartiene alla sfera del diritto pubblico, ma assume un rilievo, in via diretta, strettamente privatistico perché incide direttamente sul rapporto di lavoro o

sullo svolgimento della prestazione lavorativa autonoma, quale effetto della sopravvenuta impossibilità temporanea per inidoneità a svolgere l'attività sanitaria.

Viene in gioco il diritto del sanitario all'esercizio della prestazione lavorativa, e mediatamente, il diritto dello stesso, eventualmente, a non vaccinarsi.

In definitiva nessun potere autoritativo è riconoscibile in capo alle Aziende sanitarie, perché esse non possono né obbligare il sanitario a vaccinarsi, (essendo obbligato *ex lege*, "a monte"), né adottano specifici provvedimenti di esonero o differimento (l'operatore sanitario, infatti, non deve richiedere l'intermediazione delle Aziende sanitarie per ottenere l'esonero o il differimento), il legislatore avendo solo assegnato ad esse il compito di verificare che vi sia un certificato del medico di base che riconosca i presupposti per il differimento o l'esonero dal vaccino e – qualora si ritenga che la normativa attribuisca all'Amministrazione sanitaria tale facoltà – che tale valutazione sia corretta o, comunque, che sussistano in capo al sanitario le condizioni medicalmente accertabili contrarie alla vaccinazione, sia pure solo immediata.

## **Dati Statistici**

**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE  
PER IL VENETO**

**DATI SULL'ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE  
DAL 1° GENNAIO AL 31 DICEMBRE 2021**

**PROVVEDIMENTI PUBBLICATI**

<b>TIPO PROVVEDIMENTO</b>	<b>Definiscono</b>	<b>Non definiscono</b>	<b>Totale</b>
SENTENZA	934	13	947
DISPOSITIVO DI SENTENZA	1	0	1
ORDINANZA PRESIDENZIALE	0	116	116
ORDINANZA CAUTELARE	0	579	579
DECRETO CAUTELARE	0	248	248
DECRETO DECISORIO	504	0	504
ORDINANZA COLLEGIALE	23	237	260
DECRETO INGIUNTIVO	2	0	2
SENTENZA BREVE	336	1	337
DECRETO PRESIDENZIALE	1	90	91
DECRETO COLLEGIALE	14	16	30
GRATUITO PATROCINIO	0	73	73
<b>TOTALE</b>	<b>1815</b>	<b>1373</b>	<b>3188</b>

<b>ANTE CAUSAM</b>		
<b>Non ancora abbinati a ricorso al 31.12.2021</b>		
<b>DECRETI CAUTELARI</b>	<b>DECRETI PRESIDENZIALI</b>	<b>GRATUITO PATROCINIO</b>
1	2	0

### MOTIVI AGGIUNTI

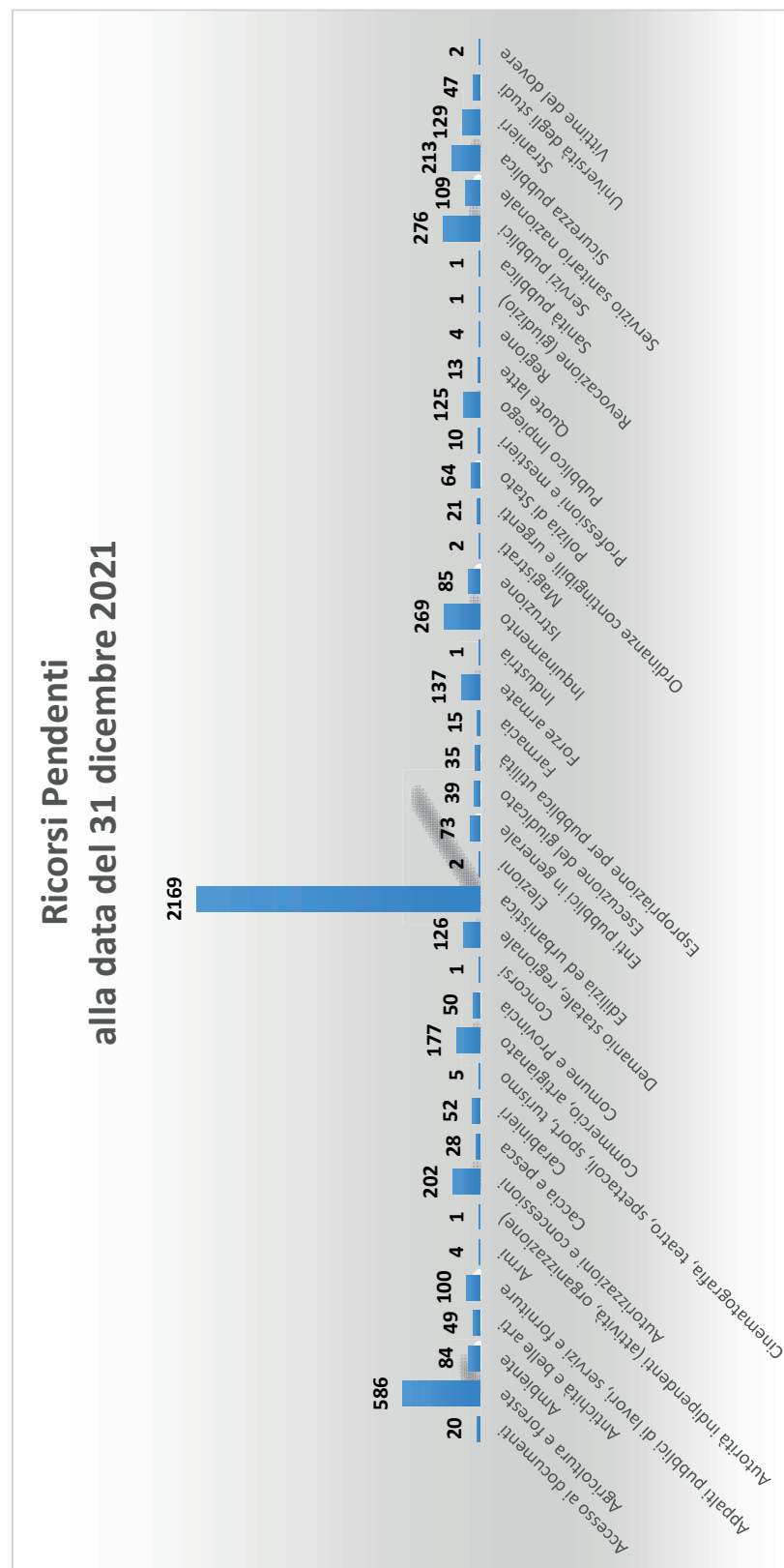
Motivi aggiunti	n. 146 di cui n. 120 con contributo unificato
Richiesta misura cautelare	n. 58 di cui n. 46 con contributo unificato
Richiesta misura cautelare urgente	n. 1 con contributo unificato
Richiesta misura cautelare e cautelare urgente	n. 9 di cui n. 8 con contributo unificato
Totale motivi aggiunti	n. 214

**RICORSI INCIDENTALI** n. 27

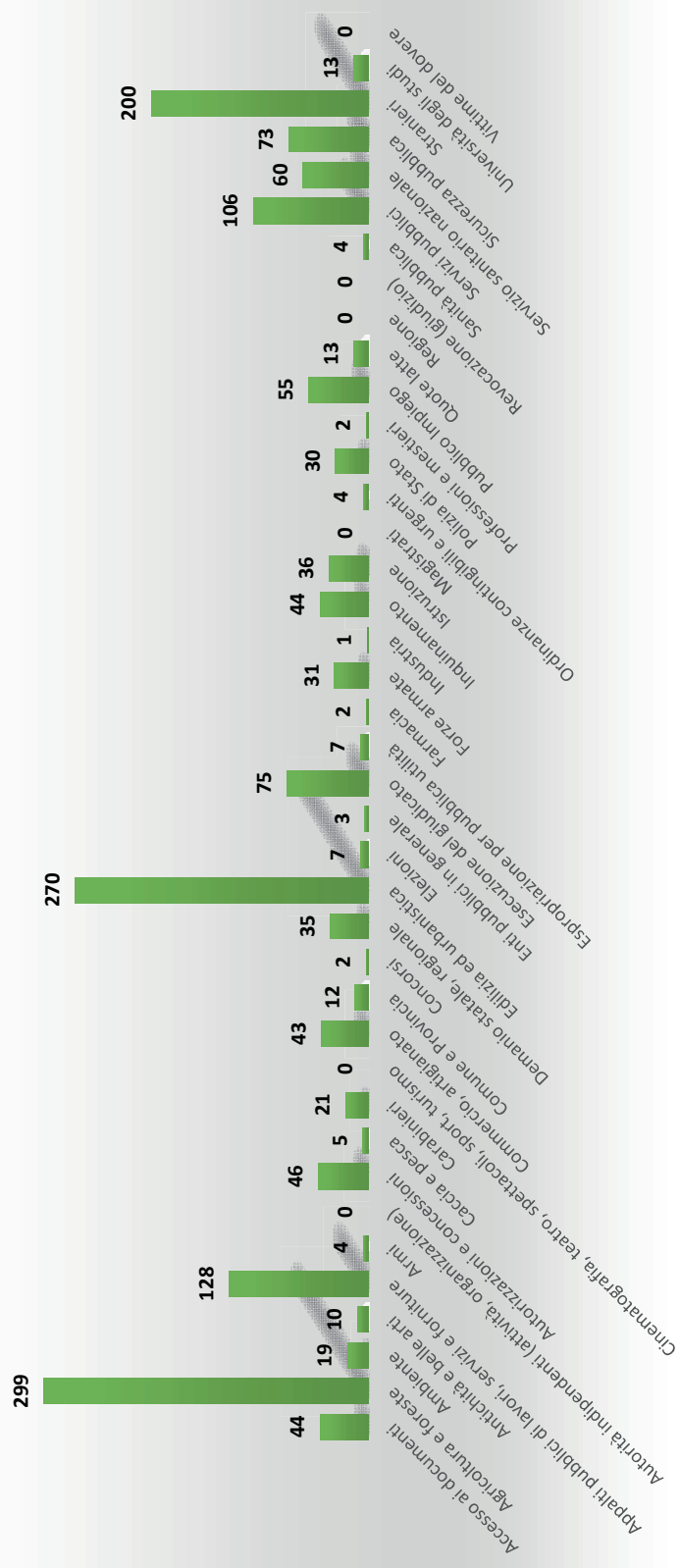
### INDICE DI LITIGIOSITÀ

ANNO	RICORSI RICEVUTI	RICORSI DIFFERENZA CON ANNO PRECEDENTE	ANDAMENTO PERCENTUALE RICORSI	INDICE LITIGIOSITÀ OGNI 10.000 ABITANTI	PERCENTUALE DI LITIGIOSITÀ
2011	2.258	- 107	- 4,52%	4,56	0,045%
2012	1.954	- 304	- 13,46%	3,94	0,039%
2013	1.929	- 25	- 1,27%	3,97	0,039%
2014	1.817	- 112	- 5,80%	3,74	0,037%
2015	1.835	+ 18	+ 1,01%	3,77	0,037%
2016	1.601	- 234	-12,75%	3,30	0,033%
2017	1.501	- 100	- 6,25%	3,09	0,030%
2018	1.419	- 92	- 6,13%	2,89	0,029%
2019	1.451	+ 32	+ 2,26%	2,96	0,030%
2020	1.351	- 100	- 6,90%	2,75	0,027%
2021	1704	+ 353	+ 26,13%	3,51	0,035%

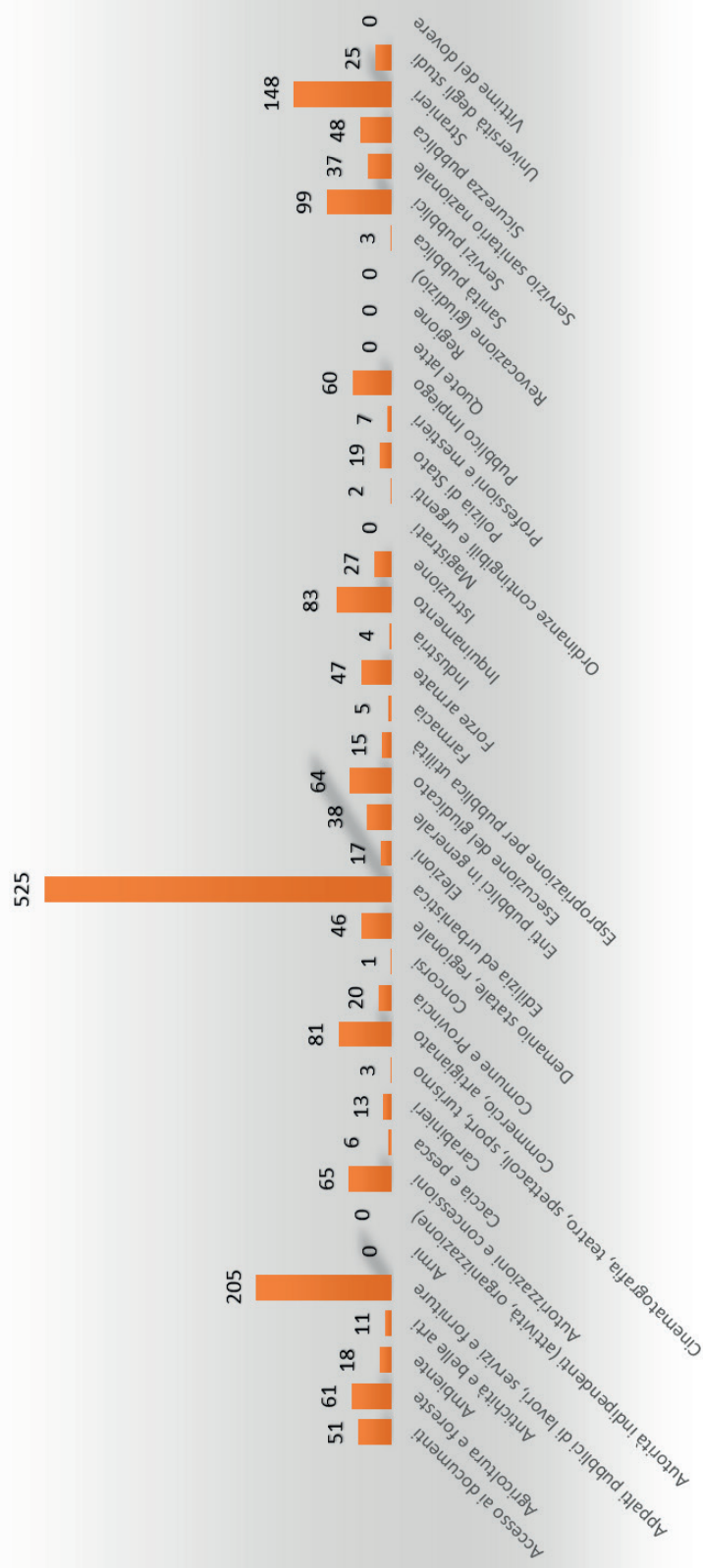
Abitanti nella Regione Veneto 4.858.091 (popolazione residente al 30.11.2021 – dato provvisorio)



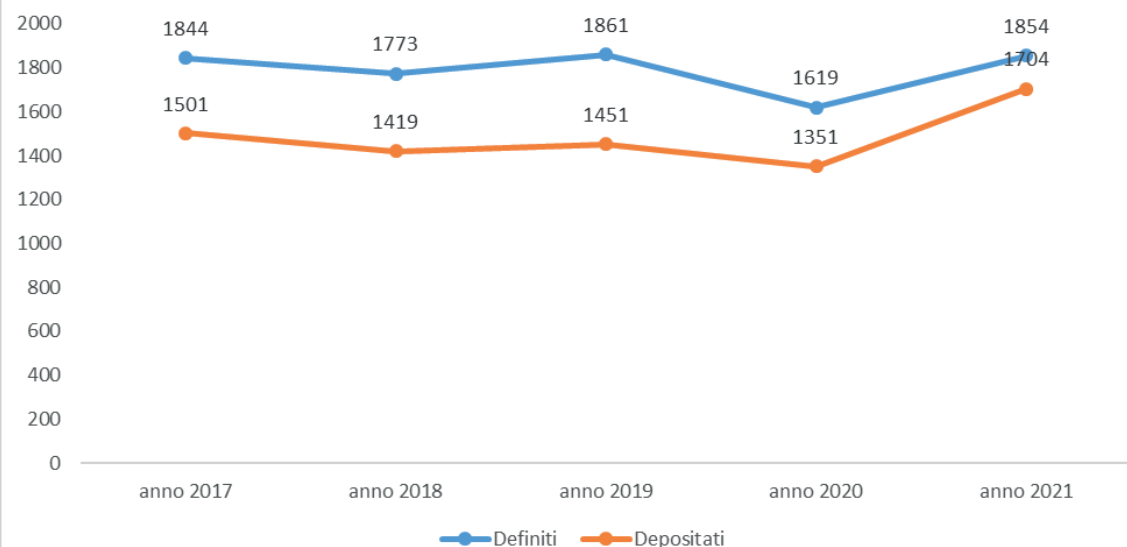
## Ricorsi depositati nell'anno 2021



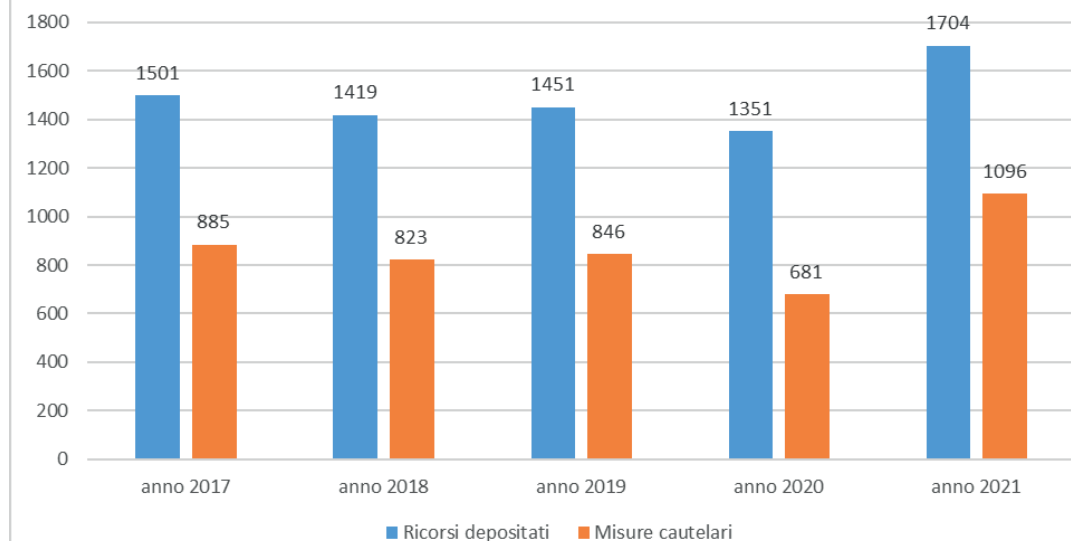
## Ricorsi definiti nel corso del 2021



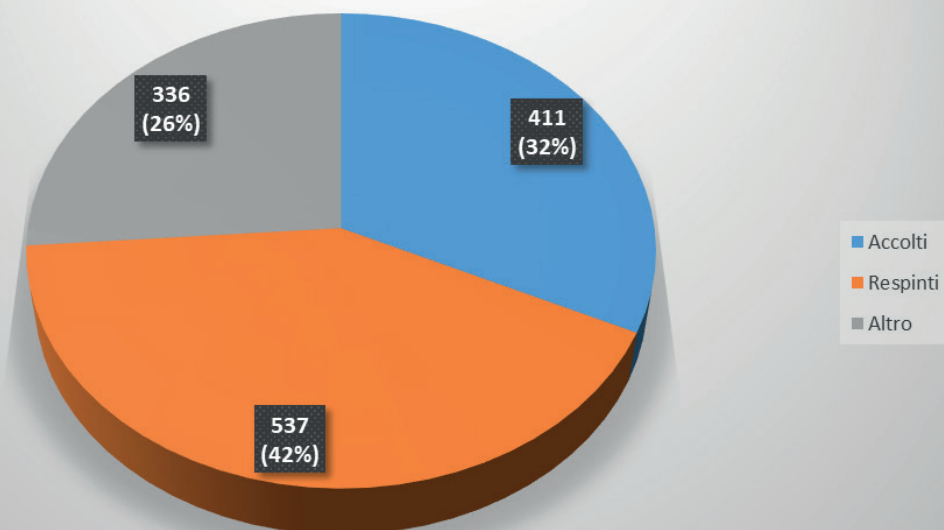
**Rapporto tra ricorsi depositati e ricorsi definiti  
Attività 2017/2021**



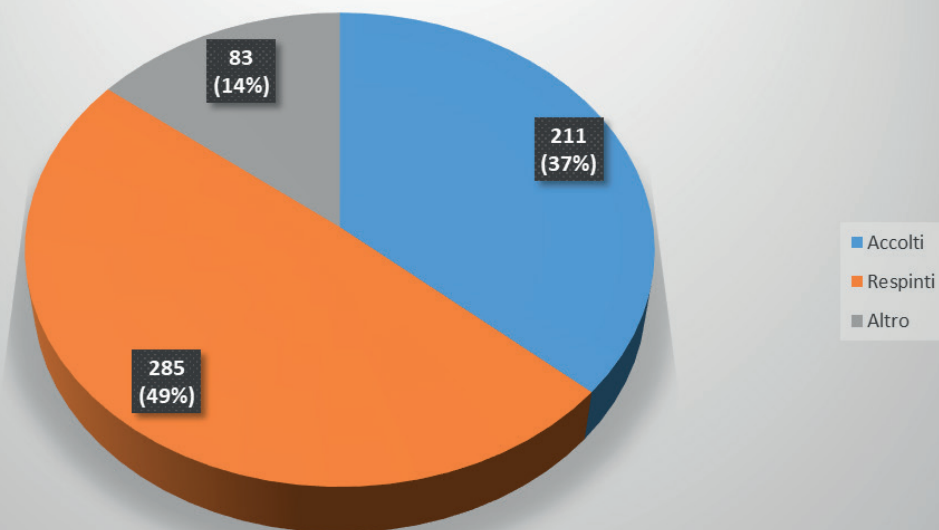
**Rapporto tra i ricorsi depositati e misure cautelari  
Attività 2017-2021**



**Esiti dei ricorsi definiti con sentenza e sentenza breve nell'anno 2021**

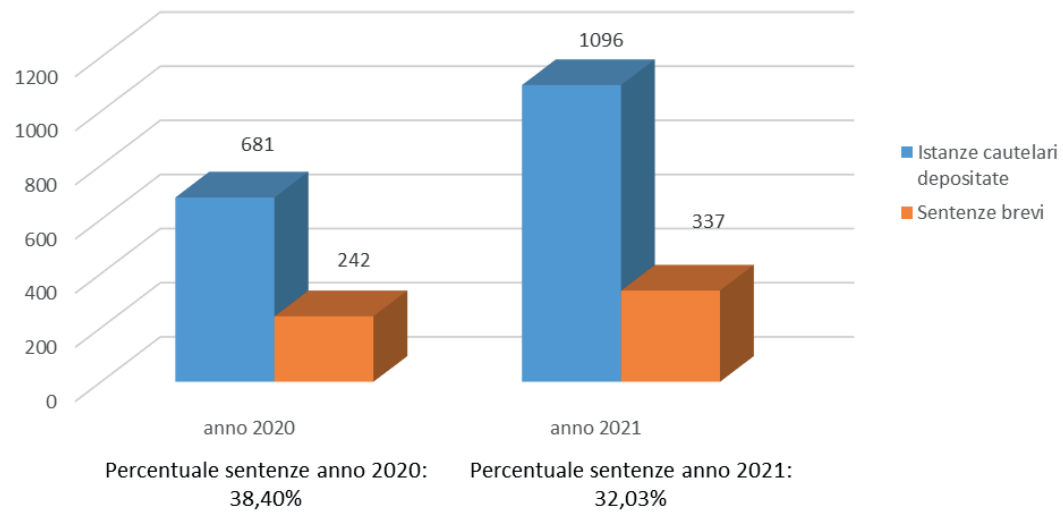


**Esiti delle domande di misure cautelari nell'anno 2021**

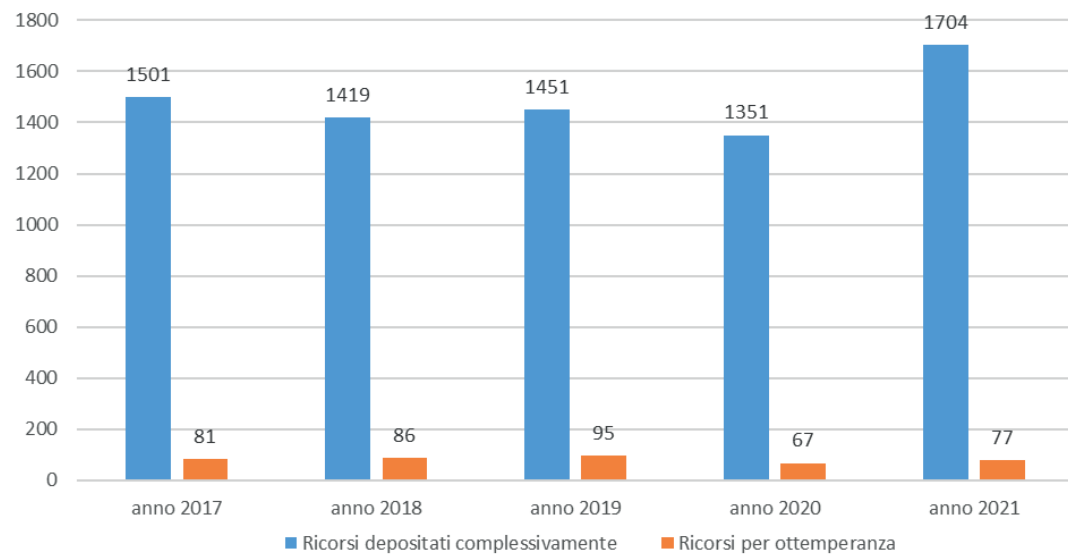




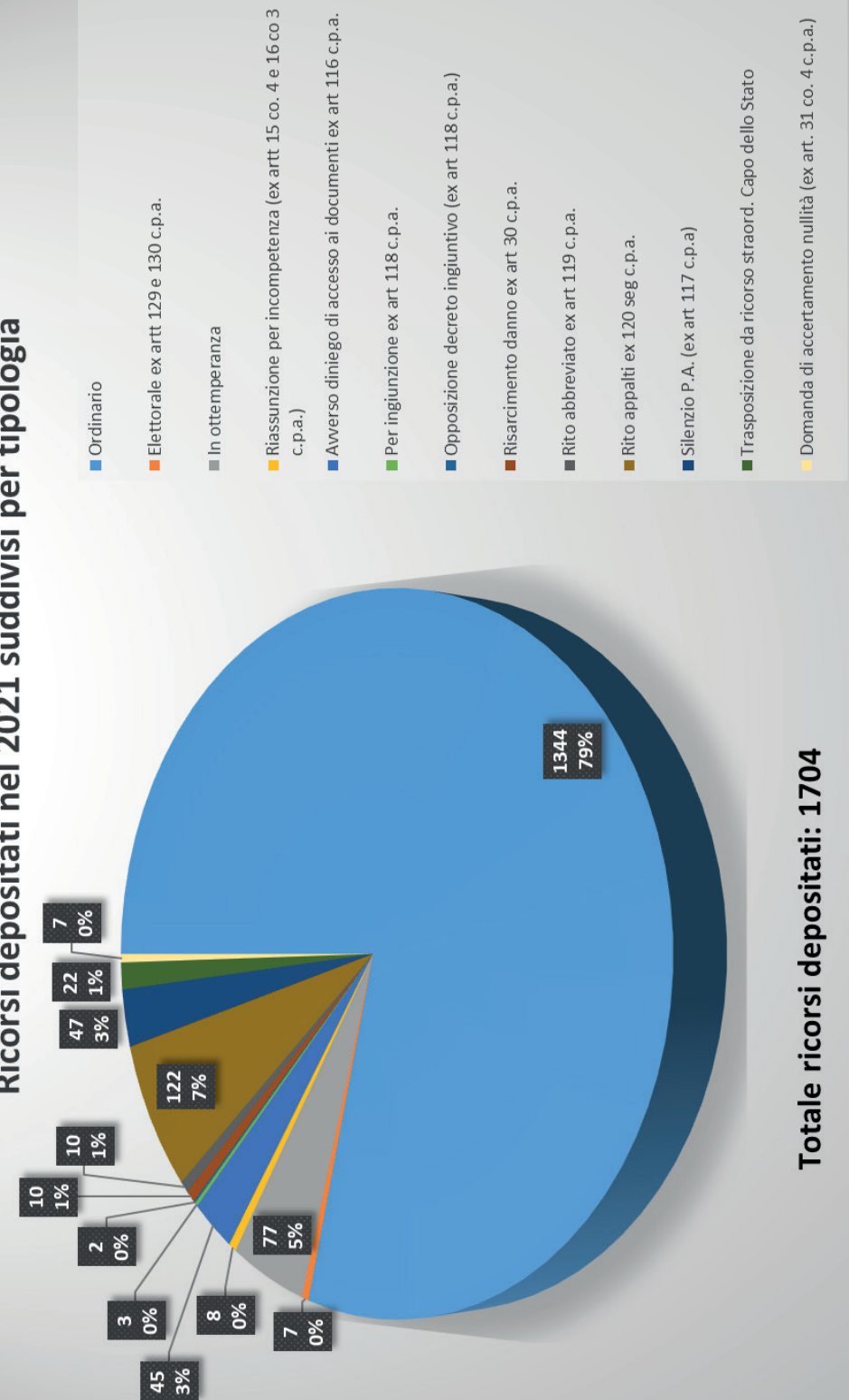
### Sentenze brevi sul totale delle domande cautelari 2020/2021



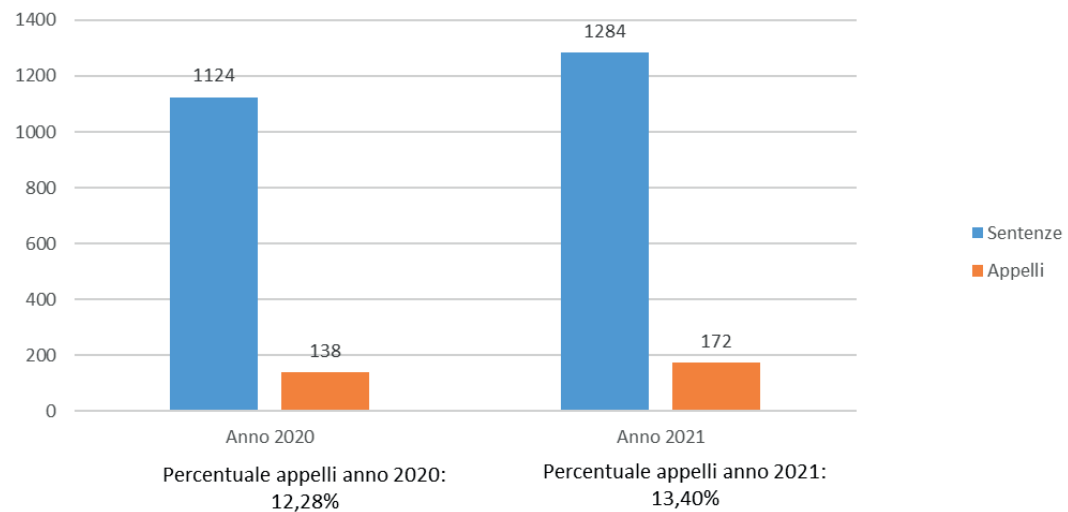
### Ricorsi per l'ottemperanza al giudicato 2017/2021



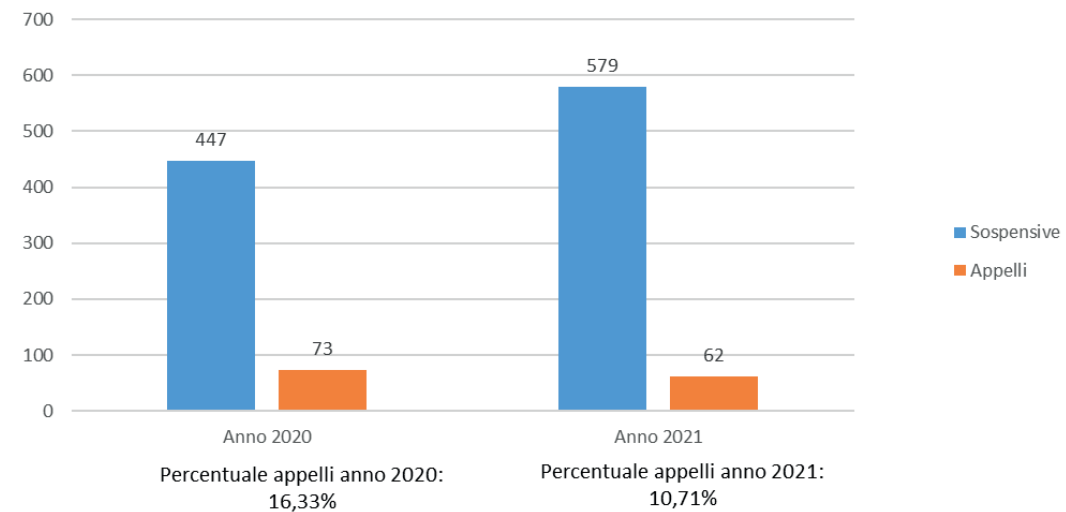
### Ricorsi depositati nel 2021 suddivisi per tipologia



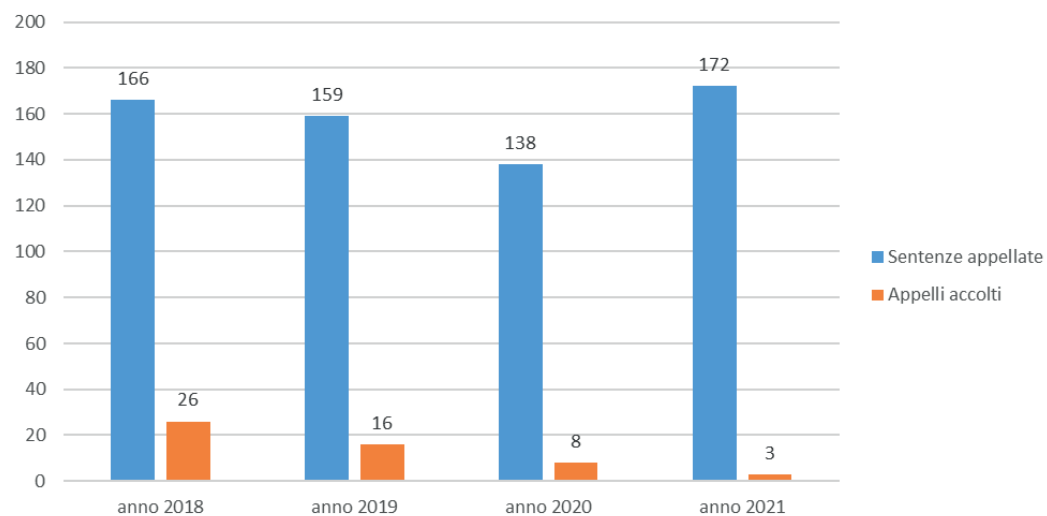
### Sentenze e sentenze brevi appellate 2020/2021



### Ordinanze cautelari appellate 2020/2021

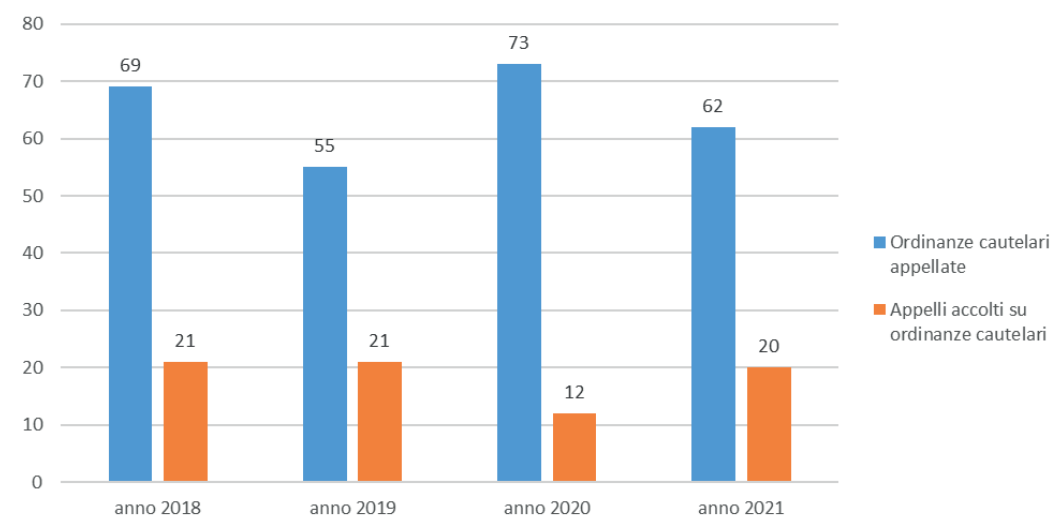


### Sentenze e sentenze brevi riformate in appello 2018/2021 \*



\*Il dato rilevato non è definitivo sussistendo, negli anni considerati, ricorsi in appello non ancora definiti

### Ordinanze cautelari riformate in appello 2018/2021 \*



\*Il dato rilevato non è definitivo sussistendo, negli anni considerati, ricorsi in appello non ancora definiti



*La Bomba corso S. Simeone porta S. alla Sinistra*



*Canaletto, Ca' Vendramin Calergi*

Finito di stampare  
nel mese di marzo 2022  
presso Grafiche Veneziane  
Venezia