

**Tribunale amministrativo regionale
per il Veneto**

**Inaugurazione
dell'Anno Giudiziario 2023**

**Relazione del Presidente
Maddalena Filippi**

**Venezia, 14 marzo 2023
Ca' Loredan Vendramin Calergi**



1. Indirizzi di saluto

Autorità, Signore e Signori,

a nome dei Magistrati di questo Tribunale amministrativo e mio personale, saluto e ringrazio della presenza le Autorità civili, militari e religiose, 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.

Ringrazio in particolare il Presidente del Consiglio di Stato per aver voluto, con la sua presenza, conferire solennità a questa cerimonia.

Ringrazio il Sindaco di Venezia, il Prefetto, il Presidente della Giunta regionale e attraverso loro i veneti tutti: qui per conoscere dello stato della Giustizia amministrativa nel loro stesso territorio.

Tutti gli intervenuti con la loro presenza fanno onore alla cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario del Tribunale amministrativo per il Veneto.

Cerimonia che, ancora una volta, non si svolge presso la nostra sede - il prestigioso Palazzo Gussoni - che non è purtroppo in grado di accogliere tante persone. E quindi eccoci di nuovo qui, anche quest'anno, nello splendido salone di Ca' Loredan Vendramin Calergi. All'Amministrazione comunale, e per essa al Sindaco di Venezia, un ringraziamento vivissimo per questa cortese ospitalità.

2. Un percorso storico

Vorrei premettere un brevissimo accenno al percorso – che non esito a definire storico, oltre che giuridico – che ha portato, nell’arco di mezzo secolo, all’attuale assetto della Giustizia amministrativa.

Un percorso che prende avvio dal celebre *Discorso generale sulla Giustizia amministrativa* nel quale Massimo Severo Giannini definì la tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione – pur affermata a più riprese dalla Costituzione - “*edificio sinistro e sinistrato nel quale pochi iniziati sanno muoversi, frutto di un passato lontano e per cui non possiamo ringraziare i nostri avi*”. Lo stesso Feliciano Benvenuti aveva definito la Giustizia amministrativa *reperto archeologico*. Qualche anno dopo veniva pubblicato l’aureo libretto di Fabio Merusi intitolato *L’ingiustizia amministrativa*.

Le ragioni di una lettura così graffiante erano molteplici: dalla pietrificata irrisarcibilità della lesione dell’interesse legittimo, alla non sindacabilità della discrezionalità tecnica, all’assenza di un’istruttoria che rispondesse ai requisiti della cognizione piena, a una tutela cautelare “tipica”, sempre più inadeguata a fronte di una domanda di giustizia sempre più complessa.

L’istituzione dei Tribunali amministrativi regionali – che senza dubbio ha determinato il decentramento della Giustizia amministrativa e con esso un avvicinamento e dunque una incentivazione alla tutela – non sembrò apportare modificazioni rilevanti sotto il profilo delle garanzie assicurate, rispetto al precedente sistema in unico grado (a parte il superamento della definitività del provvedimento quale requisito di impugnazione).

Ma - passo dopo passo - l’*edificio sinistrato* ha conosciuto una serie di primi restauri ed oggi possiamo dire che la ristrutturazione, anzi, la sua quasi integrale sostituzione, si è pressoché completamente avverata, grazie senza dubbio all’influsso dell’ordinamento europeo, ma grazie soprattutto all’evoluzione giurisprudenziale dovuta all’opera sinergica dei Tribunali amministrativi regionali e del Consiglio di Stato, in combinato - come da tradizione - con il contributo della Dottrina e degli Avvocati.

Sono via via caduti tutta una serie di *idola fori*, espressione del plus potere della pubblica amministrazione.

Si è affermato infatti – e sembrò una rivoluzione copernicana – il principio della responsabilità civile della pubblica amministrazione. Ma ben presto è seguita l'introduzione dell'azione cosiddetta di spettanza o di condanna pubblicistica e con essa un florilegio di azioni che vanno ben oltre l'azione di mero annullamento, l'opposizione di terzo, la *traslatio iudicii*. È stata ammessa la consulenza tecnica d'ufficio, e con essa il sindacato sulla discrezionalità tecnica; è stato ammesso il ricorso incidentale escludente con tutte le sue varie declinazioni, la tutela cautelare è stata ampliata e resa "atipica", è stata introdotta la tutela cautelare monocratica anche *ante causam*, è stato ammesso l'annullamento *pro futuro*.

Nello stesso tempo è stata modificata radicalmente la normativa sostanziale: è appena il caso di ricordare la legge sul procedimento e tutte le sue evoluzioni, i numerosi codici (da quelli in materia edilizia e in materia di espropriazione, a quelli in materia di beni culturali, di ambiente, di protezione civile, di società pubbliche, ecc.).

Certo è che all'inizio di questo percorso la Giustizia amministrativa si muoveva entro sicuri binari tratti da leggi *forti* e assistite da interpretazioni ormai consolidate (come il testo unico in materia di pubblica sicurezza, quello sulla legge comunale e provinciale, quello sul pubblico impiego...).

Oggi invece il raggio di azione è ben più vasto. Si suole dire che il giudice amministrativo è diventato il giudice dell'economia perché si occupa di *anti trust* e di contratti pubblici, dei provvedimenti di Consob e di Banca d'Italia, fino alle misure di *golden power*...

In realtà – come ci ha ricordato il Presidente del Consiglio di Stato in occasione del suo insediamento - il giudice amministrativo è molto di più perché è anche il giudice dei beni culturali, dell'urbanistica ed edilizia, dell'ambiente, dei beni pubblici, del pubblico impiego non contrattualizzato; è il giudice delle misure organizzative attinenti ai servizi pubblici e sociali, alla sicurezza, all'ordine pubblico. Ma l'elenco delle questioni oggetto della giurisdizione amministrativa è certamente più ampio, questioni che a volte sollevano problemi di estrema complessità, anche in relazione alla rilevanza degli interessi coinvolti.

A ben vedere, sono convinta che il problema, o comunque uno dei problemi principali che il giudice amministrativo si trova ora ad affrontare, è quello della declinazione, con riguardo al caso concreto, dei tanti principi che affollano il nostro ordinamento. Non è certo qui il caso di ripercorrere le complesse e

magmatiche teorie che filosofi del diritto, ma anche costituzionalisti, amministrativisti e privatisti, hanno elaborato in materia.

Fatto è che è comune l'osservazione per cui abbiamo assistito a una vera e propria esplosione dei principi. Ciò è segno evidente di una convinzione diffusa, ovvero la conclamata sfiducia - da parte dello stesso legislatore - in ordine alla capacità di ordinare la complessità giuridica. Sfiducia nella legge tradizionale, ritenuta inadeguata per la sua intrinseca rigidità di fronte ad una dinamica socio economica sempre più rapida (quel fenomeno che i privatisti chiamano *crisi della fattispecie*). Tanto è vero che lo stesso schema di riforma del codice dei contratti pubblici elenca ben undici principi.

Naturalmente mi riferisco qui ai *principi valore*, e non ai *principi regole*, essendo questi ultimi autoapplicativi.

I *principi valore* sono invece ricchi di contenuti assiologici e pertanto innervati da una forte carica espansiva. Essi vanno quindi interpretati, nel senso che spetta all'interprete definirli e ordinarli.

La conseguenza è che il giudice amministrativo è chiamato oggi ad andare ben oltre il tradizionale sillogismo, per declinare volta per volta - con riferimento ai singoli frastagliatissimi casi che tutti i giorni gli vengono posti - *principi valore*. Principi intrisi di plurime dimensioni come la proporzionalità, la ragionevolezza, la tutela dell'affidamento, la precauzione, l'adeguatezza, la sostenibilità, l'efficienza, l'economicità, la tempestività, la correttezza, l'abuso del diritto.

Ma va aggiunto ancora il *risultato* alla stregua di principio. Principio di grande attualità perché inserito nello schema di riforma del codice dei contratti pubblici, anche se in realtà da sempre considerato implicito alla regola costituzionale della buona amministrazione (penso a Mario Nigro, ma anche ad Antonio Romano Tassone che nel 1998 osservava come la legalità "*non cessa ... di rappresentare un valore quanto meno strumentale e di non scarso rilievo, nello stesso perseguimento di quel risultato che sembra averla sostituita quale principio costituzionale di legittimazione dell'autorità amministrativa*").

La dottrina richiama ora il PNRR come esempio di atto pianificatorio che - stabilendo obiettivi puntuali - sarebbe redatto secondo la tecnica propria del *risultato*.

È facile immaginare che il richiamo espresso al risultato – inteso, come ha sottolineato il Presidente Luigi Maruotti nel suo discorso di insediamento, quale “*criterio per l’esercizio del potere discrezionale e per l’individuazione della regola del caso concreto*” - sarà foriero di non pochi problemi interpretativi. Spetterà dunque al giudice amministrativo evitare che il principio del risultato venga inteso come una sorta di franchigia dal diritto positivo.

D’altra parte, la declinazione di tali *principi valore* si rende necessaria su due versanti. In primo luogo, a fini interpretativi del disperso e magmatico materiale normativo; in secondo luogo, come strumento tramite il quale valutare la correttezza dell’esercizio del potere discrezionale, rispetto al quale talvolta i principi spingono in direzioni diverse - se non addirittura contrapposte - sì da imporre al giudice delicate e problematiche operazioni di bilanciamento.

In effetti, il richiamo ad una valutazione “*nel bilanciamento degli interessi delle parti*” è sempre più frequente nelle decisioni del giudice amministrativo, soprattutto in sede cautelare con riguardo al profilo del requisito del *periculum in mora*.

Tanto frequente da destare la preoccupazione che – in questa operazione di bilanciamento - l’interesse del privato sia destinato fatalmente a soccombere rispetto all’interesse sotteso al provvedimento impugnato che, in quanto *pubblico*, potrebbe finire necessariamente per prevalere.

Una tale preoccupazione è in effetti comprensibile e giustificata da alcuni recenti interventi del legislatore (mi riferisco soprattutto al PNRR ma non solo).

Sarà compito del giudice amministrativo contenere un tale bilanciamento entro i binari tracciati dalle norme. Così, in sede cautelare, la decisione dipenderà da una valutazione in punto di fatto: il bilanciamento avrà ad oggetto la *gravità* e l’*irreparabilità* del danno arrecato al ricorrente dal mancato accoglimento della domanda, rispetto a quello arrecato all’amministrazione dall’accoglimento della misura cautelare. Tanto è vero che quando il legislatore ha voluto che in sede cautelare il giudice amministrativo sia chiamato a tener conto, insieme ai tradizionali parametri della gravità e delle irreparabilità del danno, anche del (“*preminente*”) interesse dell’Amministrazione alla realizzazione della finalità perseguita - e dunque del *risultato* - lo ha detto espressamente (articolo 125, comma 2, cod. proc. amm.).

E in sede di merito – ad evitare rischi di sconfinamento in quella che viene criticata dalla dottrina come giurisprudenza *creativa* o giurisprudenza *solidale* - il bilanciamento, benché necessariamente attento, *in primis*, al quadro costituzionale, dovrà rimanere rigorosamente circoscritto ai binari indicati dalla norma attributiva del potere esercitato con l'atto impugnato, interpretata alla luce dei principi *valore*.

D'altra parte, non esito a riconoscere come a tale operazione interpretativa possa risultare immanente una valutazione equitativa, valutazione cioè espressione di quell'equità che il positivismo rifugge ed anzi detesta, ma che, a guardar bene, attraverso i principi generali potrebbe e, anzi, dovrebbe finire per rientrare dalla finestra. In tal senso, del resto, sembra sia inquadrabile l'evoluzione contemporanea della funzione giurisdizionale *tout court*.

In effetti, è proprio dell'antica tradizione del Consiglio di Stato evocare nelle proprie decisioni la *natura delle cose*, lo *spirito del diritto*, e appunto l'*equità*. E non mancano recenti decisioni del Consiglio di Stato che si appellano a specifiche ragioni di giustizia ed equità (v. Sezione VI, 9 gennaio 2020, n. 183; v. altresì, Sezione IV, 30 dicembre 2022, n. 11736, secondo cui “*il principio di proporzionalità va inteso nella sua accezione etimologica con riferimento al senso di equità e di giustizia, che deve sempre caratterizzare la soluzione del caso concreto*”).

Mi rendo naturalmente conto che una tale declinazione rischia di porre in crisi il mito illuministico della certezza del diritto e finisce per investire il giudice di un ruolo che diventa anche attivo e *propulsore*.

Ad assumere un tale ruolo – e una tale responsabilità - ci ha del resto richiamato Paolo Grossi, che nella *giudizialità* ha individuato il carattere della odierna svolta della dimensione giuridica. In una fase storica in cui “*il paesaggio giuridico non è più lineare ed è diventato confuso e complicato*” – osservava il grande giurista - “*il diritto codificato ha perduto in semplicità, chiarezza, certezza, coerenza sistematica, lasciando vuoti sconcertanti che il legislatore non può colmare*”.

Talché emergono la dimensione giuridica della fattualità e della storicità. Nozioni che a loro volta recano scansioni naturali di movimenti e mutamenti cui consegue per forza di cose una dequotazione di quella che Natalino Irti chiama la *calcolabilità* del diritto.

3. Uno sguardo al futuro molto prossimo

Ma il cambiamento più radicale è quello annunciato dalla inarrestabile e rapidissima evoluzione della tecnologia.

Abbiamo già sperimentato quanto – e quanto velocemente – sia mutato il processo a seguito dell'introduzione del processo amministrativo telematico (PAT), con la scomparsa del documento cartaceo, l'accesso in tempo reale a tutti gli atti del fascicolo di causa, la possibilità di gestire a distanza il processo in tutte le diverse fasi (compreso, quando ragioni straordinarie lo rendano necessario, lo stesso svolgimento dell'udienza).

Abbiamo ben presto compreso come fosse miope la previsione – generalmente condivisa al momento dell'avvio del nuovo sistema – secondo cui la forma digitale avrebbe comportato la mera riscrittura degli atti del giudice e delle parti come risposta alla cronica carenza di personale degli uffici e alle esigenze di contenimento dei costi.

In realtà ci siamo subito resi conto che il processo telematico non svolge solo una funzione servente rispetto alle tradizionali modalità di redazione e di comunicazione degli atti processuali, ma reca in sé un *valore formante*. La digitalizzazione del processo, infatti, non si limita a semplificare gli adempimenti formali delle parti e degli uffici, ma – attraverso la maggiore visibilità delle diverse fasi processuali, la maggiore rapidità e completezza delle informazioni – si traduce in uno strumento di indubbio rafforzamento del diritto di difesa.

Ma oggi siamo consapevoli che questo valore formante – insito nel rapporto di continua osmosi tra tecnologia e diritto, tra tecnologia e processo - è destinato ad amplificarsi in modo esponenziale con l'evoluzione – anzi, per usare l'efficace espressione di un illustre filosofo del diritto dell'Ateneo Padovano, con l'*esplosione* – dell'intelligenza artificiale.

È stato detto che nessuna innovazione tecnologica, sino ad oggi, ha avuto un impatto sulle nostre vite paragonabile a quello che avrà l'intelligenza artificiale.

Un impatto sugli individui e sulle organizzazioni di ogni tipo: dunque la pubblica amministrazione, il procedimento amministrativo e di conseguenza il processo amministrativo non potranno rimanere estranei ad una tale rivoluzione.

Questo tema – cui è dedicato il convegno che si svolgerà nel pomeriggio, organizzato in collaborazione con l'Associazione veneta degli Avvocati Amministrativisti – pone una serie di problemi di notevole rilievo, come dimostra del resto la copiosa dottrina che si sta formando sul punto.

Basti pensare al problema della compatibilità del sistema dell'intelligenza artificiale con i principi dettati dalla legge n. 241 del 1990 e in particolare con i principi di partecipazione procedimentale e di trasparenza; all'ambito di utilizzazione degli algoritmi – se limitato all'attività amministrativa vincolata o invece esteso anche a quella discrezionale (come ha ritenuto il Consiglio di Stato, cfr. Sez. VI, n. 2270/2019), al ruolo del responsabile del procedimento, alla qualificazione tecnica necessaria che dovrà possedere chi sarà chiamato a valutare la correttezza della decisione...

Ma il “problema dei problemi” è quello della conoscibilità della logica dell'algoritmo assunto a fondamento della decisione, se è vero che il *cuore* dell'intelligenza artificiale – risultante dall'attività di autoapprendimento e di affinamento di criteri e di parametri di conoscenza e di scelta (la cd. *black box*) - è indecifrabile per natura...

Dunque, una *opacità strutturale* dell'intelligenza artificiale (per usare un'efficace espressione del Consiglio dell'Unione europea) che sembra porsi in pieno contrasto con il fondamentale principio della trasparenza del processo decisionale.

In questo senso si va giustamente affermando il principio del cd. *human in the loop*, il principio della *non esclusività*, secondo cui l'intervento umano è ineliminabile, per consentire il controllo finale sull'atto, sotto il profilo non solo normativo, ma anche della logicità, ragionevolezza, proporzionalità: un decisore umano con funzione di controllo e di integrazione, sia con riguardo alla correttezza e all'attendibilità dei dati conferiti alla macchina, sia con riguardo a legittimità e logicità del risultato prodotto.

Del resto – come è stato osservato (Roberto Cavallo Perin) – l'intervento umano si renderà inevitabile anche in relazione all'atteggiamento di necessaria conservazione dell'algorithmo che, basandosi esclusivamente su dati storici, è fatalmente orientato al passato.

Inutile osservare come tutto questo porterà senza dubbio ad un ripensamento della struttura delle pubbliche amministrazioni – quanto ad organizzazione, selezione e formazione del personale, processi decisionali e responsabilità – che, in parallelo, si rifletterà inevitabilmente sulla struttura del processo amministrativo, per il noto collegamento, a monte, tra organizzazione e attività, e, a valle, tra procedimento e processo (Mario Nigro).

4. Il contenzioso del 2022

Passando ai numeri e alle percentuali del contenzioso di questo Tribunale relativi allo scorso anno, il dato più interessante – e senz'altro confortante - è quello che concerne la progressiva diminuzione del numero dei ricorsi pendenti.

Come risulta evidente dai primi due grafici allegati, a partire dal 2019 l'arretrato di questo Tribunale ha registrato una costante riduzione, che ha raggiunto la percentuale più alta proprio al 31 dicembre dello scorso anno.

Il numero dei ricorsi definiti nel 2022 – anno del ritorno alla normalità dopo la *pandemia* - è infatti il più alto rispetto agli ultimi anni (2358).

Sono stati così raggiunti gli obiettivi di diminuzione dell'arretrato assegnati dal PNRR alla Giustizia amministrativa con riferimento alle pendenze di questo Tribunale.

Al 31 dicembre 2021 risultavano complessivamente pendenti 5327 ricorsi. Mentre al 31 dicembre dello scorso anno questo dato è sceso a 4511 ricorsi, con una diminuzione, in termini assoluti - comprendendo anche i nuovi ricorsi depositati nel 2022 - di 816 ricorsi, che corrisponde al 15,3% del totale.

Si tratta di un risultato in parte dovuto anche alla flessione, rispetto agli anni precedenti, del numero di nuovi ricorsi, ma comunque significativo ed in linea con la media nazionale. Il dato relativo alla diminuzione media delle pendenze dei Tribunali amministrativi alla data del 31 dicembre scorso è infatti pari al 12,1%.

L'Ufficio per il processo, in particolare, ha svolto un'attività di monitoraggio e di analisi dei ricorsi più risalenti, con uno studio preliminare dei fascicoli da parte dei funzionari assunti con i fondi del PNRR.

Questa attività ha consentito di agevolare l'organizzazione delle udienze straordinarie di smaltimento dell'arretrato e di individuare una serie di cause aventi ad oggetto questioni simili o di carattere seriale, che sono state trattate congiuntamente, in alcune udienze ordinarie.

Il raggiungimento di questi risultati si deve all'impegno congiunto dei Magistrati, dei Direttori delle tre Sezioni, del Segretario Generale, del personale tutto che – con l'eccellente coordinamento del Consigliere Stefano Mielli - hanno lavorato, se possibile, con ancora maggiore dedizione e spirito di squadra rispetto agli anni precedenti.

Ma si deve anche, e non poco, alla preziosa collaborazione del Foro, che non ha mancato di dare il proprio apporto nell'individuazione dei ricorsi per i quali l'intervenuto mutamento della situazione di fatto o di diritto abbia determinato il venir meno dell'interesse alla definizione del giudizio.

Quanto al numero complessivo dei ricorsi introitati nel 2022 (pari a 1542) va rilevata una leggera flessione rispetto al numero dei ricorsi depositati nell'anno precedente (1704).

Con riguardo alla distribuzione dei ricorsi nell'ambito delle diverse azioni e delle diverse materie, il 2022 – rispetto al 2021 – non ha registrato scostamenti significativi.

Altrettanto vale con riguardo agli esiti in sede di definizione del giudizio.

Dalla lettura dei dati risultano infatti sostanzialmente confermate le percentuali relative ai ricorsi accolti (pari a circa il 29% del totale complessivo) e altrettanto vale per i ricorsi respinti conclusi con sentenza di rigetto (con una percentuale del 44%).

Quanto poi alle domande e ai provvedimenti cautelari, le istanze risultano presentate, come nel 2021, in oltre la metà dei ricorsi, ma la percentuale delle ordinanze di accoglimento (pari al 62%, corrispondente quindi a quasi i due terzi delle domande), è risultata decisamente superiore a quella dell'anno precedente (37%).

È aumentato anche il dato percentuale relativo alle sentenze brevi - che hanno definito il giudizio di primo grado in esito alla trattazione della domanda cautelare – risultato pari al 44,26% dei casi (mentre la corrispondente percentuale nell'anno 2021 è stata pari al 32%).

Risulta in aumento – in misura pressoché proporzionale all'aumento del numero complessivo dei ricorsi definiti nel 2022 rispetto al 2021 - anche il numero degli appelli avverso sentenze (18,35% contro il precedente 13,40%), ma non quello delle ordinanze cautelari (6,44% contro il precedente 10,71%). Parallelamente risulta aumentato il numero delle sentenze riformate dal Consiglio di Stato (28 sentenze rispetto alle 3 dell'anno precedente), e invece diminuito il numero delle ordinanze riformate (5 ordinanze, rispetto alle 20 dell'anno precedente).

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.

È un dato su cui occorre meditare.

Non v'è dubbio infatti che se, come credo, la riduzione del contenzioso riflettesse anche un'accresciuta qualità degli atti delle amministrazioni – di regola adottati a conclusione di procedimenti aperti alla partecipazione degli interessati, motivati con richiamo a istruttorie puntuali ed esaurienti, con riferimento agli orientamenti della giurisprudenza – si tratterebbe di un segnale di indiscusso valore positivo.

Se invece, come da più parti si ritiene, la netta riduzione del contenzioso dovesse essere piuttosto messa in relazione all'eccessivo costo del processo - sicuramente aggravato, per le controversie più rilevanti economicamente, dall'entità del *contributo unificato* - si tratterebbe di un dato che merita di essere considerato in punto di adeguatezza della tutela assicurata a cittadini e imprese dalla Giustizia amministrativa.

Per l'illustrazione dei dati statistici relativi al contenzioso affrontato dal nostro Tribunale nel 2022 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.

Richiamo qui la questione – tutt'altro che nuova ma tuttora dibattuta da dottrina e giurisprudenza - circa la configurabilità o meno nell'ordinamento di una "riserva di amministrazione".

Oggetto di impugnazione era il Piano faunistico venatorio approvato dalla Regione Veneto con legge, anziché con provvedimento amministrativo. Il Comune ricorrente – lamentando l'illegittimità delle scelte operate con tale atto di pianificazione – ha chiesto in giudizio di sollevare la questione di legittimità costituzionale della legge regionale sostenendo che l'approvazione con legge avrebbe comportato un'indebita diminuzione degli strumenti di tutela, in violazione del principio, derivante dalla normativa statale in materia, che, secondo il ricorrente, imporrebbe l'approvazione del Piano faunistico venatorio con provvedimento amministrativo.

La prima sezione (con ordinanza 18 luglio 2022, n. 1170) ha sollevato la questione di legittimità costituzionale della legge regionale di approvazione del Piano faunistico venatorio e con la medesima ordinanza - in accoglimento della domanda cautelare - ha disposto, nelle more della definizione della questione di legittimità costituzionale, la sospensione degli effetti del Piano faunistico venatorio, ritenuti lesivi dal Comune ricorrente.

La Regione, muovendo dall'assunto che il giudice amministrativo – disponendo in via cautelare la sospensione *in parte qua* della legge regionale - si sia spinto oltre i limiti assegnatigli dalla Costituzione, ha promosso conflitto di attribuzione.

La questione, come è di tutta evidenza, attiene ai limiti entro i quali la legislazione regionale può disciplinare con misure autoapplicative una materia riservata all'amministrazione.

Non v'è dubbio che sul punto vi sono opinioni dissenzienti: da una parte si afferma che nel nostro ordinamento non v'è la riserva di amministrazione, dall'altro però - per ragioni di effettività della tutela ed anche di compatibilità della legislazione regionale con i principi statali della materia - si assume che comunque la legge regionale "provvedimentale" è soggetta ad una serie di limiti.

La prima sezione di questo Tribunale ha ritenuto che tali limiti siano stati superati, fermo restando - inutile ricordarlo - che la valutazione del giudice *a quo* non è di manifesta fondatezza, bensì di *non manifesta infondatezza*, tanto che - per riprendere le parole di Piero Calamandrei - per sollevare la questione è sufficiente il *germe* del dubbio.

5. Qualità e quantità nella risposta alla domanda di giustizia

C'è poi un altro genere di “bilanciamento” – non tra i principi *valore* ma di natura in un certo senso procedimentale – che il giudice amministrativo è chiamato a compiere in sede di studio, di trattazione e di decisione del ricorso.

Non è sempre facile trovare il punto di equilibrio tra il rispetto del principio costituzionale, consacrato dal codice del processo amministrativo, della “*ragionevole durata del processo*” e il rispetto dei tempi necessari allo studio delle questioni – talvolta estremamente articolate – che con il ricorso vengono sottoposte al giudice.

Questo profilo diventa particolarmente rilevante quando l'accelerazione imposta dal legislatore – con riguardo alle materie più complesse, che involgono interessi economicamente più consistenti - si traduca nella riduzione dei tempi processuali o addirittura nell'obbligo di decisione del ricorso con sentenza in forma semplificata. Riduzione dei tempi che – come lamentano gli stessi difensori delle parti – coinvolgono tutti gli attori del processo in una corsa a costituzioni, notifiche e depositi nel rispetto di termini non sempre ritenuti compatibili con il diritto di difesa.

Del resto, se è vero che – ce lo ha ricordato il Presidente Patroni Griffi, richiamando un autorevole filosofo del diritto - le massime deontologiche del giudice (oltre alla “*consapevolezza del carattere sempre relativo ed incerto della verità processuale*”), sono “*la prudenza nel giudizio*” e “*la disponibilità all'ascolto di tutte le diverse e opposte ragioni*”, non v'è dubbio che la decisione assunta con una tale prudenza e una tale disponibilità all'ascolto, possa talvolta richiedere quel tempo – non quantificabile a priori – necessario per consentire una rigorosa individuazione dei presupposti di fatto e di diritto su cui poggia la sentenza.

D'altra parte, la chiarezza e la comprensibilità del percorso logico seguito dal giudice diventa essenziale se si tiene conto che – in oltre il 90% dei casi – la sentenza dei Tribunali amministrativi non viene impugnata e quindi non solo conclude il primo grado di giudizio, ma definisce la controversia, acquisendo così un rilievo fondamentale nell'individuazione del contenuto conformativo della decisione, anche ai fini dell'eventuale fase dell'esecuzione del giudicato.

Chiarezza e comprensibilità devono quindi caratterizzare ogni decisione.

Tanto più tenuto conto che – come ci ha ricordato il Presidente del Consiglio di Stato - la sentenza del giudice amministrativo non si pronuncia solo su fatti del passato, ma si rivolge al futuro per orientare la successiva attività delle Amministrazioni, pur nel rigoroso rispetto delle prerogative degli altri Poteri dello Stato.

E dunque una compressione dei tempi di giudizio imposta genericamente per legge, quando superi la ragionevolezza in relazione al singolo caso, forse non costituisce il “giusto” punto di equilibrio tra le due esigenze di celerità e di approfondimento della causa.

6. L'organizzazione del Tribunale

Voglio subito dare atto che il *grido di dolore* partito da questo, come da altri Tribunali amministrativi, è stato in effetti raccolto.

In occasione della cerimonia di inaugurazione dello scorso anno giudiziario avevamo rappresentato la difficoltà di affrontare l'importante arretrato del nostro Tribunale con un numero di magistrati decisamente sotto organico (allora mancava poco meno di un terzo dei magistrati previsti) e con un apparato amministrativo di molto sottodimensionato rispetto all'organico previsto.

Ma come si sa il coinvolgimento della Giustizia amministrativa in uno degli obiettivi del PNRR - l'abbattimento dell'arretrato – ha portato ad un consistente aumento degli organici del personale, sia di magistratura, sia amministrativo. Ha portato inoltre al rafforzamento dell'Ufficio del Processo in otto Uffici giudiziari, tra cui questo Tribunale.

Così il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa ha 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 di quest'anno, poi rinviata al prossimo giugno (causa l'allungamento dei tempi di conclusione dell'ultimo concorso per referendario).

Colgo quindi l'occasione per dare il benvenuto alla Collega Ida Raiola, nominata presidente della nuova sezione, con la quale confidiamo si venga a creare lo stesso clima di armonia e di collaborazione ormai consolidato tra le prime tre sezioni.

Anche le carenze di organico dell'apparato amministrativo sono state in gran parte colmate e arricchite dal rafforzamento dell'Ufficio del Processo cui sono stati assegnati quattro funzionari amministrativi e due informatici. Siamo quindi molto grati dell'attenzione dimostrata dal Consiglio di Presidenza e dal Segretariato generale alle esigenze organizzative del nostro Tribunale.

Purtroppo proprio questo rafforzamento dell'apparato ha evidenziato una criticità che riguarda le sedi più periferiche e Venezia in particolare.

Accade infatti che i vincitori di concorso assegnati al nostro Tribunale, di regola residenti molto lontano da Venezia, finiscono per considerare questa nostra città – splendida e unica al mondo, ma cara e difficile, soprattutto nei trasferimenti – una sede solo provvisoria in attesa della prima procedura di mobilità o del superamento di altro concorso che consentano un avvicinamento alle rispettive famiglie. Sicché si verifica spesso che, a pochi mesi dall'assunzione, i vincitori di concorso si dimettono, con conseguenti complicazioni per l'ufficio che, nel frattempo, ha investito tempo e risorse per la formazione dei neo assunti.

L'unico rimedio che ha consentito al nostro Tribunale di evitare la paralisi dell'apparato e di far fronte ai vuoti improvvisi è stato il reclutamento di personale in comando o in distacco da altri Enti. Strumento che ha dato ottimi risultati anche sotto il profilo della continuità del servizio, non solo per la qualità professionale dimostrata dai comandati e distaccati, ma soprattutto per la vicinanza di questi rispetto al proprio luogo di residenza. Personale in parte inquadrato nei ruoli del nostro Tribunale grazie ad una disciplina transitoria - comunque concernente dipendenti entrati per concorso nell'amministrazione - che non è più in vigore.

Sicché oggi per il nostro Tribunale la criticità non è tanto la carenza di organico. Ma piuttosto un organico ontologicamente precario.

Si tratta del resto di un problema comune alle altre magistrature che hanno sede a Venezia e all'Avvocatura Distrettuale dello Stato.

Confidiamo che - proprio perché il problema non riguarda solo il nostro Tribunale - si potrà trovare una soluzione idonea ad arginare questa perenne instabilità degli apparati giudiziari veneziani.

7. Conclusioni

Da ultimo, tengo ad esprimere la mia gratitudine a quanti hanno consentito il raggiungimento dei risultati conseguiti nello scorso anno.

E il mio grazie oggi è sentito in modo particolare. Questa cerimonia ha infatti per me un significato tutto proprio in quanto è l'inaugurazione del mio ultimo anno giudiziario.

Il primo grazie è per i Colleghi tutti, che svolgono la funzione loro affidata con alto senso di responsabilità, consapevoli dell'essere *guardiani* del corretto rapporto autorità-libertà, e artefici del *buon andamento* nella risposta alla domanda di giustizia rivolta a questo Tribunale.

Un grazie particolare alle Colleghe Alessandra Farina e Grazia Flaim che hanno splendidamente presieduto le rispettive Sezioni.

A tutto il personale un ringraziamento davvero sentito: senza l'impegno, la competenza e la dedizione di tutti i dipendenti non sarebbe stato possibile raggiungere quel livello di funzionalità che è condizione per l'efficienza del servizio reso a cittadini e imprese. Tutto il personale - negli uffici di segreteria come nell'aula di udienza - ha infatti dimostrato di saper affrontare e risolvere le tante quotidiane problematiche, non solo organizzative, ma anche informatiche e giuridiche, lavorando in sinergia, con generoso spirito collaborativo e sempre con garbo, con cortesia e con il sorriso.

Un grazie sentitissimo alla Dottoressa Alessandra Da Re che, pur avendo assunto solo nel 2022 l'incarico di Segretario Generale del Tribunale, si è già perfettamente inserita al vertice della struttura che guida e coordina con efficienza, professionalità, sensibilità ed anche entusiasmo, garantendo - insieme ai risultati di eccellenza - un clima di serenità negli uffici e di rafforzamento dello spirito di squadra.

Desidero poi ringraziare gli Avvocati tutti - il libero Foro, l'Avvocatura dello Stato, l'Avvocatura regionale, le Avvocature dei principali Comuni, le Province e le altre pubbliche amministrazioni - perché dalle loro *officine*, come osservava Paolo Grossi, escono spesso importanti principi e concetti giuridici. Ma il mio grazie, altrettanto sentito, è anche per il loro essere *orgogliosi custodi* di

un tradizionale codice etico, sempre rispettato nelle aule di udienza come negli atti di giudizio.

Consentitemi, in chiusura, di rivolgere un pensiero commosso al Presidente Franco Frattini, magistrato e giurista di eccellenza, straordinario servitore delle Istituzioni.

Vorrei fare mie le parole che ebbe a pronunciare un anno fa, in occasione del suo insediamento a Presidente del Consiglio di Stato, quando ci ricordò che *“perseguire l'efficienza non è tutto”*, osservando che *“non basta il principio supremo dell'indipendenza della Magistratura ad assicurare credibilità”*. E ci invitò a *“fare della responsabilità il vero fondamento dell'indipendenza”*.

Un monito che sarà nostro compito raccogliere.

Giurisprudenza nell'anno 2022

Alcune segnalazioni

PRIMA SEZIONE

T.A.R. Veneto, Sez. I, 7 gennaio 2022, n. 59 - Pres. Filippi, Est. Bardino.

Non può ritenersi illegittima l'aggiudicazione di un appalto di servizi, e, in particolare, una procedura negoziata, senza previa indizione di gara ex art. 1 comma 2 lett. b), del decreto legge n. 76 del 2020, in modalità telematica nei settori speciali (nella specie, si trattava dell'affidamento del servizio di sostituzione, ormeggio disormeggio pontoni e passerelle del servizio TPL di navigazione) per il solo fatto che il raggruppamento temporaneo di imprese ha modificato il proprio assetto soggettivo tra la presentazione della manifestazione di interesse e il successivo inoltro dell'offerta; infatti, in assenza di una norma positiva che precluda la modificazione della composizione dei raggruppamenti temporanei prima della presentazione dell'offerta (o meglio, in caso di procedure ristrette o negoziate, nel momento compreso tra la fase di prequalificazione e quella di gara), deve concludersi che il principio di immodificabilità soggettiva viene in rilievo soltanto all'indomani della presentazione dell'offerta e non nelle fasi di gara a questa precedente, senza che alcun rilievo possa, conseguentemente, assumere l'invocata unitarietà tra fase di pre-qualifica e gara.

T.A.R. Veneto, Sez. I, 24 gennaio 2022, n. 159 - Pres. Filippi, Est. Dallari.

Tale sentenza ha affermato che è legittimo il provvedimento con il quale la P.A. appaltante ha aggiudicato una gara di appalto di gestione, servizi e fornitura ad un raggruppamento temporaneo di imprese, la cui offerta è risultata sottoscritta soltanto dal legale rappresentante della mandataria e non anche da quello della mandante, nel caso in cui, nonostante tale difetto di sottoscrizione, l'offerta presentata dal costituendo RTI sia, in concreto, comunque riconducibile, in maniera inequivoca, a un determinato soggetto o operatore economico; infatti, nel momento in cui l'offerta sia univocamente riconducibile a determinati soggetti, l'obiettivo perseguito dalla norma può dirsi raggiunto e un'eventuale esclusione delle imprese per difetto di sottoscrizione rappresenterebbe una conseguenza sproporzionata, in violazione del principio di cui all'art. 30, comma 1, secondo periodo, del Codice dei contratti pubblici.

T.A.R. Veneto, Sez. I, 1 febbraio 2022, n. 195 - Pres. ff. Mielli, Est. Bardino.

Ai contratti attivi (si verte nella fattispecie della procedura indetta dall'Agenzia del Demanio per l'alienazione a trattativa privata di alcuni beni immobili di proprietà statale) sono applicabili i principi di trasparenza e concorrenzialità, come viene sancito dall'art. 4 del d. lgs. n. 50 del 2016, il quale tuttavia non designa un catalogo definito di disposizioni o principi regolatori della materia, limitandosi semmai a delineare il contenuto minimo delle garanzie poste a presidio di tali particolari fattispecie contrattuali. Ciò permette che previsioni, puntuali e specifiche, dedicate ai contratti passivi nell'ambito dell'evidenza pubblica, possano essere espressamente evocate, tramite il loro testuale recepimento nella *lex specialis*, anche nelle procedure di scelta del contraente prodromiche alla stipulazione di rapporti attivi, soprattutto allorquando le stesse risultino espressive di principi generali posti a garanzia dell'andamento del mercato e della concorrenza, nonché del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione. Pertanto il richiamo rivolto dalla *lex specialis* all'art. 80, comma 4 del d.lgs. n. 50 del 2016 e, in particolare,

l'applicazione del correlato meccanismo espulsivo nei confronti degli operatori economici che risultino gravati di pregiudizi finanziari, costituiscono, a ben guardare, la declinazione di un fondamentale principio di ordine pubblico economico diretto a soddisfare l'esigenza di disporre di un contraente affidabile sotto il profilo morale e degli altri requisiti richiesti (Cons. Stato, Sez. VI, n. 3910 del 2015), e volto, nel contempo, a prevenire la distorsione delle dinamiche del mercato e della concorrenza. Detta distorsione si verrebbe a verificare, infatti, quando a tali operatori economici – gravati da una condizione qualificata di irregolarità fiscale e contributiva - fosse consentito di ottenere, attraverso la partecipazione alla procedura, un vantaggio competitivo a discapito delle imprese adempienti, grazie alla disponibilità di ulteriori risorse sottratte all'assolvimento dei debiti erariali (ad es. potendo offrire un prezzo d'acquisto maggiore per il bene posto in vendita dall'Amministrazione).

T.A.R Veneto, Sez. I, 8 febbraio 2022, n. 732 - Pres. Filippi, Est. Dallari.

Nell'ambito di una procedura di assegnazione della concessione di una malga, oggetto di uso civico, con tale sentenza è stato affermato che alle società di capitali non possono ritenersi trasferite le qualifiche soggettive dei loro amministratori ai fini dell'applicazione del criterio di preferenza di cui all'art. 6, comma 4-bis, del d.lgs. n. 228 del 2001.

Questa disposizione prevede infatti una peculiare modalità di affidamento delle concessioni di beni pubblici, in deroga al principio generale di economicità dell'azione amministrativa, in forza del quale viene introdotto un criterio di preferenza per i giovani imprenditori agricoli.

Tale speciale disposizione - di stretta interpretazione - è chiaramente diretta ad incentivare l'imprenditorialità giovanile e deve ritenersi intrinsecamente correlata alla persona (fisica) del giovane imprenditore agricolo.

La Corte di Giustizia ha chiarito che le varie forme di aiuto e di incentivo riconosciute dalle istituzioni comunitarie devono essere assegnate alla persona che detiene il potere decisionale e assume i benefici e i rischi finanziari connessi all'attività agricola (Corte giust. UE, 14 ottobre 2010, in C-61/09, Landkreis Bad Dürkheim). In particolare nel caso delle persone giuridiche è necessario che le condizioni soggettive richieste siano soddisfatte dalle persone fisiche che esercitano "un controllo effettivo e duraturo" sulla persona giuridica (Corte giust. UE, 25 ottobre 2012, in C-592/11, Anssi Ketelae).

Gli aiuti e gli incentivi ai giovani imprenditori agricoli possono essere riconosciuti anche alle persone giuridiche, tuttavia a tali fini si richiede l'esercizio del controllo effettivo e duraturo sulla persona giuridica da parte di un giovane che abbia assunto i rischi connessi alla gestione dell'attività agricola. In definitiva il giovane imprenditore non solo deve disporre di poteri decisionali – essere l'effettivo amministratore e rappresentante della società – ma deve anche essere socio della stessa in quanto il collegamento con la società deve essere duraturo – non creato in vista della partecipazione alla procedura - e deve implicare l'assunzione del rischio derivante dall'esercizio dell'attività agricola.

Ciò a cui deve essere dato rilievo ai fini della sussistenza della qualità di "giovane imprenditore agricolo" è la verifica della data di insediamento come socio e la dimostrazione del controllo effettivo e duraturo sulla persona giuridica.

Tale interpretazione, non solo mira a valorizzare l'effettiva sussistenza di un collegamento sostanziale tra il giovane imprenditore agricolo e la società destinataria della misura di aiuto-incentivo, ma risulta altresì maggiormente funzionale alla necessità di evitare facili abusi.

Infatti, qualora la qualifica di giovane imprenditore agricolo di una società di capitali fosse col-

legata alla mera carica sociale ricoperta dal soggetto risultante dalla visura camerale della società, si introdurrebbe un evidente *vulnus* nel sistema.

Sulla base di tali rilievi risulta corretto che l'Amministrazione, applicando in via analogica alla fattispecie l'art. 10 bis del d.lgs. n. 185 del 2000, abbia richiesto che le società siano composte, per oltre la metà delle quote di partecipazione, da giovani di età compresa tra i 18 e i 40 anni.

T.A.R Veneto, Sez. I, 15 febbraio 2022, n. 700 - Pres. Filippi, Est. Dallari.

La sentenza, in tema di procedure di affidamento di appalti pubblici, affronta la questione concernente la distinzione tra requisiti che rilevano ai fini della partecipazione alla gara e requisiti che rilevano ai fini dell'adempimento della prestazione.

In adesione ad un recente indirizzo giurisprudenziale del Consiglio di Stato (Cons Stato, Sez. V, 2 febbraio 2022, n. 722), la sentenza ha ritenuto che tale distinzione debba essere operata sulla base dell'esame delle prescrizioni della legge di gara. Spetta infatti alla legge di gara configurare il requisito in relazione all'assetto degli interessi che si intende tutelare. In caso di incertezza, a salvaguardia dell'attendibilità delle offerte e della serietà della competizione, va preferita un'interpretazione delle clausole del bando nel senso che i mezzi e le dotazioni funzionali all'esecuzione del contratto, soprattutto quando valutabili ai fini dell'attribuzione del punteggio per l'offerta tecnica, devono essere individuati già al momento della presentazione dell'offerta, con un impegno del concorrente ad acquisirne la disponibilità, a carattere vincolante.

Alla luce di tali rilievi, la sentenza ha ritenuto che nel caso di specie il possesso del requisito costituiva oggetto di valutazione ai fini dell'assegnazione del punteggio pertanto integrava il contenuto dell'offerta e nella fase pubblicistica di verifica precedente e propedeutica alla stipulazione del contratto la stazione appaltante non ne poteva consentire la modifica. Irrilevante era invece l'affermazione della controinteressata secondo cui a seguito della modifica, verrebbe comunque garantita la prestazione promessa. In virtù del principio di immutabilità dell'offerta anteriormente alla stipula del contratto, non possono essere modificati i requisiti che sono stati oggetto di valutazione ai fini dell'assegnazione del punteggio. D'altra parte qualora si consentisse ai concorrenti di modificare gli impegni assunti in gara subito dopo l'aggiudicazione verrebbe in radice compromessa la stessa funzione della procedura e la serietà della stessa.

T.A.R. Veneto, Sez. I, 18 febbraio 2022, n. 323 - Pres. Filippi, Est. Mielli

In una gara indetta per la lettura dei contatori dell'utenza del servizio idrico, si è classificata al primo posto una società che era stata ammessa alla procedura di concordato preventivo ai sensi dell'art. 186 bis, comma 4, della legge fallimentare. Successivamente il Tribunale ha dapprima respinto l'omologazione del concordato revocando la procedura concorsuale, ed in seguito ad una nuova domanda, ha successivamente rilasciato un'ulteriore autorizzazione. La stazione appaltante alla luce di tale sopravvenienza ha confermato l'aggiudicazione in suo favore. È insorta la seconda classificata e la sentenza ha accolto il ricorso, ritenendo che, come dedotto dalla parte ricorrente, in questa occasione siano stati violati gli articoli 80, commi 4 e 5, 83, e 110 comma 4, del D.lgs. n. 50 del 2016, perché l'impresa ammessa al concordato preventivo, originariamente ha potuto partecipare alla gara in forza dell'effetto anticipatorio e prenotativo dell'autorizzazione del Tribunale, che, tuttavia, è venuto meno nel momento in cui sono intervenuti il diniego di omologazione del concordato e la revoca dello stesso.

T.A.R. Veneto, Sez. I, 17 marzo 2022, n. 440 - Pres. Filippi, Est. Mielli

In una gara per l'acquisto di autobus elettrici indetta da un'azienda di trasporti, si sono confrontate, dapprima in sede di gara e poi in giudizio, due aziende produttrici riconducibili a società aventi sede nella Repubblica Popolare Cinese. Si trattava di aziende che soggiacciono a delle limitazioni nella partecipazione agli appalti pubblici. Infatti la Cina, pur avendo aderito al WTO, non ha sottoscritto l'accordo sugli appalti pubblici di cui all'allegato 4. Nella sentenza è stata innanzitutto esaminata una questione attinente alla procura rilasciata dalla parte ricorrente, che la controinteressata riteneva nulla perché generica. L'eccezione è stata respinta affermando che l'ordinamento, in un processo interamente telematico, ha ora inteso attribuire un rilievo decisivo, ai fini del requisito della specialità della procura di cui all'art. 40, comma 1, lett. g), cod. proc. amm., alla responsabilità del difensore il quale, nel provvedere alla congiunzione o allegazione in forma telematica della procura sottoscritta dalla parte e da lui autenticata nella sottoscrizione all'atto difensivo a cui accede, attesta la specialità della stessa, intesa come effettiva riferibilità al giudizio per il quale è rilasciata, con implicita attestazione da parte del legale di aver sottoposto alla parte l'atto difensivo già completo, e con conseguente piena assunzione della relativa responsabilità. Nel merito è stato respinto un motivo con il quale si deduceva che l'aggiudicataria avrebbe dovuto essere esclusa per aver offerto la fornitura di beni prodotti in misura superiore al 50% da Paesi terzi, quale è la Repubblica Popolare Cinese, per l'avvenuta dimostrazione che, in quel caso, l'ultima lavorazione degli autobus oggetto della fornitura sarebbe avvenuta in Ungheria, in uno stabilimento di proprietà della medesima azienda con la conseguenza che i beni risultano prodotti in un Paese dell'Unione Europea, ai sensi dell'art. 60 del regolamento UE n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, espressamente richiamato dall'art. 137, comma 2, del D.lgs. n. 50 del 2016.

T.A.R. Veneto, Sez. I, 18 marzo 2022, n. 475 - Pres. Filippi, Est. Dallari.

La sentenza esamina la questione concernente l'ambito della giurisdizione del giudice amministrativo in ordine alle procedure di affidamento indette da società in house operanti nei c.d. settori speciali.

La società concessionaria in house del Comune di Venezia per lo svolgimento del servizio di trasporto pubblico locale per il territorio comunale e della Città metropolitana, in base all'art. 16, comma 7, del d.lgs. n. 175 del 2016 è tenuta "all'acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016". Ne consegue che le relative controversie rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, lett. e), n. 1, cod. proc. amm. Nella fattispecie è quindi irrilevante la distinzione tra appalti estranei ed esenti delineata dall'Adunanza Plenaria nella sentenza n. 16 dell'1 agosto 2011. Le società in house sono tenute all'applicazione delle disposizioni in materia di appalti e quindi sono sottoposte alla giurisdizione del giudice amministrativo anche per gli affidamenti estranei al settore speciale di intervento.

Peraltro la Corte di Giustizia ha recentemente chiarito che rientrano nel settore speciale di intervento e sono oggetto della disciplina comunitaria anche le "attività che, avendo natura complementare e trasversale, potrebbero, in altre circostanze, servire all'esercizio di altre attività non rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva vertente sui settori speciali", come ad esempio il servizio di portierato (Corte giust. UE, Sez. V, 28 ottobre 2020, C-521/18) che era l'oggetto specifico della procedura.

T.A.R. Veneto, Sez. I, 8 aprile 2022, n. 539 - Pres. Filippi, Est. Bardino.

La falsa rappresentazione dei fatti da parte del privato, che comporta l'inapplicabilità del termine di diciotto mesi per l'annullamento d'ufficio, si configura quando l'erroneità dei presupposti del provvedimento non è imputabile (neppure a titolo di colpa concorrente) all'Amministrazione, ma esclusivamente al dolo (equiparabile, di norma, alla colpa grave) del privato, dato che anche sul cittadino incombe pur sempre un obbligo di comportamento corretto ed in buona fede in adempimento dei doveri di solidarietà imposti dall'art. 2 Cost. Non sussistono, tuttavia, significativi profili di colpa grave ovvero di dolo del privato quando: da un lato, i non perspicui riferimenti normativi ben possono giustificare un'imprecisa ricostruzione dei requisiti posseduti; dall'altro lato, in presenza di inequivoca indicazione da parte dell'interessata, nonostante la consapevolezza dell'insufficienza del titolo la p.a. lascia trascorrere del tempo, così da far maturare un più che plausibile affidamento sulla validità del percorso seguito.

T.A.R. Veneto, Sez. I, 26 aprile 2022, n. 612 - Pres. Filippi, Est. Dallari.

Tale sentenza ha ritenuto, nell'ambito di una complessa vertenza concernente l'individuazione di un punto di attracco per le grandi navi al di fuori delle acque protette di Venezia, che la lesione del legittimo affidamento possa costituire una posizione legittimante ai fini della proposizione di una azione impugnatoria.

Infatti, la giurisprudenza, sia nazionale sia comunitaria, è concorde nel ritenere che la tutela dell'affidamento sia "un principio generale dell'azione amministrativa" (es. Cons. Stato, VI, 13 agosto 2020, n. 5011). L'affidamento è canone ordinatore anche dei comportamenti delle parti coinvolte nei rapporti di diritto amministrativo, sia dopo che sia stato emanato il provvedimento conclusivo, sia nel corso del procedimento amministrativo (Cons. Stato, Ad. plen., 29 novembre 2021, n. 21; Cons. Stato, Ad. plen., 4 maggio 2018, n. 5).

In base all'art. 1, comma 2-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241, "I rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede", e tale la giurisprudenza ha riconosciuto che a fronte del dovere di collaborazione e di comportarsi secondo buona fede possono sorgere aspettative, che per il privato istante si indirizzano all'utilità derivante dall'atto finale del procedimento, la cui frustrazione può essere per l'amministrazione fonte di responsabilità (Cons. Stato, Ad. plen., 29 novembre 2021, n. 21).

D'altra parte, la tutela del legittimo affidamento degli operatori economici costituisce il presupposto necessario per l'effettiva cooperazione pubblico-privati nella realizzazione delle opere infrastrutturali, in applicazione del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale.

Come chiarito dalla giurisprudenza, può ritenersi integrata una situazione giuridica meritevole di tutela da parte dell'ordinamento, anche nelle ipotesi in cui il procedimento non sia stato ancora concluso, ma per le circostanze del caso concreto possa comunque ritenersi integrato un legittimo affidamento nella conclusione dello stesso (Cons. Stato, Ad. plen., 4 maggio 2018, n. 5).

T.A.R. Veneto, Sez. I, 6 maggio 2022, n. 673 - Pres. Filippi, Est. Bardino.

Le specifiche indicazioni formulate nelle Linee guida ANAC in relazione alla possibile limitazione del ribasso delle tempistiche di esecuzione, in quanto prive di carattere precettivo, operano esclusivamente quale strumento di regolazione flessibile, con funzione ricognitiva di principi di carattere generale e di mero ausilio interpretativo alle Amministrazioni cui sono rivolte, con il fine di promuovere interpretazioni uniformi e comportamenti omogenei. Ne consegue che il di-

scostamento da tali indicazioni e la mancata fissazione di un limite al ribasso, rientra nell'ambito dell'ampia discrezionalità attribuita dalla legge all'Amministrazione in sede di predeterminazione dei criteri di selezione e valutazione delle offerte e appare nel contempo ragionevole, perché finalizzata ad assicurare il più ampio confronto concorrenziale, confronto che è inevitabilmente frustrato quando su un elemento organizzativo dirimente, come è il fattore tempo, gli operatori interessati sono condotti ad appiattare le rispettive proposte su un valore soglia prestabilito.

T.A.R. Veneto, Sez. I, 10 maggio 2022, n. 70 - Pres. Filippi, Est. Mielli

Ad una gara per il campionamento e l'analisi delle acque di falda e percolati indetta da una società pubblica alla quale è affidato il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, ha partecipato un operatore il quale è stato escluso perché sono stati riscontrati debiti fiscali definitivamente accertati per un importo complessivo superiore alle soglie considerate automaticamente ostative dal legislatore. La parte ricorrente ha impugnato l'esclusione sostenendone l'illegittimità, perché i debiti tributari le erano imputabili solo in via indiretta a seguito delle fusioni per incorporazione di alcune società che materialmente avevano commesso le violazioni per importi, ciascuno dei quali, al di sotto della soglia di rilevanza fissata dal legislatore in € 5.000,00. La sentenza ha respinto il ricorso perché per la disciplina civilistica, ai sensi dell'art. 2504 bis, comma 1, cod. civ., a seguito della fusione, si assiste ad un fenomeno in base al quale la società che risulta dalla fusione o quella incorporante assumono i diritti e gli obblighi delle società partecipanti alla fusione, proseguendo in tutti i loro rapporti, anche processuali, anteriori alla fusione. Nel caso dell'incorporazione ricorre pertanto una situazione di assoluta continuità soggettiva tra l'incorporante e le incorporate, che rileva espressamente anche sul piano delle obbligazioni gravanti su queste ultime, comprese quelle fiscali per le quali la disciplina di settore è univoca nel ritenere il subentro nei relativi obblighi da parte della società incorporante.

T.A.R. Veneto, 23 maggio 2022, n. 766 - Pres. Filippi, Est. Dallari.

La sentenza affronta la questione se ai fini della procedura di affidamento di un appalto di servizi, l'iscrizione all'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali (in seguito, ANGA) debba essere posseduta esclusivamente dalla società cooperativa che partecipa alla procedura o anche dall'impresa socia indicata come esecutrice.

In tale pronuncia viene in particolare affermato che la prescrizione della legge di gara, secondo cui il requisito dell'iscrizione all'ANGA deve essere posseduto dall'operatore che in concreto esegue il servizio, e non dal solo concorrente che partecipa alla procedura, non risulta in contrasto con il c.d. principio di tassatività delle cause di esclusione di cui all'art. 83, comma 8, del d.lgs. n. 50 del 2016. Tale prescrizione è infatti del tutto coerente prima di tutto con l'art. 212, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, secondo cui "l'iscrizione all'Albo è requisito per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti". Ma è coerente anche con l'art. 89, comma 1, del d.lgs. n. 50 del 2016 - secondo cui qualora siano richiesti requisiti professionali è necessario che sia il soggetto effettivamente in possesso di tale abilitazione ad eseguire direttamente la prestazione - e con l'art. 89, comma 10, del d.lgs. n. 50 del 2016, secondo cui "L'avvalimento non è ammesso per soddisfare il requisito dell'iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali".

Da un lato, l'iscrizione all'ANGA costituisce un requisito tecnico professionale, di natura soggettiva - personale - (Cons. Stato, IV, 20 ottobre 2020, n. 6355) che quindi deve essere strettamente riferito a chi in concreto svolge il servizio.

Dall'altro lato, data la particolare sensibilità dell'oggetto del contratto – concernente la raccolta e il trattamento di rifiuti – l'interesse perseguito dalla Stazione appaltante con tale prescrizione risulta giuridicamente rilevante e normativamente tutelato.

Qualora si consentisse ai consorzi e alle cooperative di partecipare alle procedure aventi ad oggetto la raccolta e il trasporto di rifiuti per conto di società socie o consorziate, prive dell'iscrizione all'ANGA, si realizzerebbe un'evidente elusione della disciplina dal Codice dell'ambiente e altresì delle disposizioni del Codice dei contratti pubblici in tema di qualificazione degli operatori economici.

In definitiva l'iscrizione all'ANGA deve ritenersi un requisito che si pone a monte dello svolgimento – a qualsivoglia titolo - dell'attività di raccolta e trasporto di rifiuti (Cons. Stato, 22 ottobre 2018, n. 6032; Cons. Stato 5 luglio 2017, n. 3303; ANAC, Delibera n. 324 del 28 marzo 2018). Requisito che, pertanto, deve essere necessariamente posseduto dal soggetto designato come esecutore del servizio.

T.A.R. Veneto, Sez. I, 24 giugno 2022, n. 1078 - Pres. Filippi, Est. Bardino

In tema di giustizia amministrativa, la qualità di controinteressati in senso tecnico nella fase di prequalificazione nell'ambito delle procedure di gara non può essere riconosciuta alle imprese già ammesse alla procedura, allorché l'impugnazione investa il provvedimento d'esclusione.

T.A.R. Veneto, Sez. I, 8 agosto 2022, n. 1273 - Pres. ff. Mielli, Est. Bardino

I gruppi consiliari istituiti in seno al Consiglio comunale hanno, al pari dei gruppi regionali e dei gruppi parlamentari, una duplice natura. Essi infatti rappresentano, per un verso, la proiezione dei partiti all'interno delle assemblee, e, per altro verso, costituiscono parte dell'ordinamento assembleare, in quanto articolazioni interne di un organo istituzionale. È dunque possibile distinguere due piani di attività dei gruppi: uno, più strettamente politico, che concerne il rapporto del singolo gruppo con il partito politico di riferimento, l'altro, gravitante nell'ambito pubblicistico, in relazione al quale i gruppi costituiscono strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie degli organi assembleari, contribuendo ad assicurare l'elaborazione di proposte ed il confronto dialettico tra le diverse posizioni politiche e programmatiche. La partecipazione ai gruppi permette dunque agli eletti, tramite tali "strumenti necessari", lo svolgimento di "funzioni proprie" dei consigli comunali, cui non potrebbero accedere quando fossero privi dell'iscrizione ad un gruppo. Si deve infatti osservare – in parallelo a quanto si riscontra nell'assetto organizzativo delle assemblee legislative nazionali e regionali – che nell'esercizio del *munus* elettivo coesistono un livello individuale e un livello associativo (superindividuale) parimenti indefettibili: nel primo livello, il consigliere comunale (ma altrettanto potrebbe ripetersi per il parlamentare o per il consigliere regionale) pone direttamente in essere atti giuridici rilevanti ai fini del funzionamento e della costituzione dell'organo consiliare, o comunque capaci di incidere sul proprio *status* (attengono al funzionamento, ad es., il voto, la presentazione di una mozione, di un progetto di deliberazione; attengono alla costituzione del consiglio e allo status dell'eletto, le dimissioni – individuali o collettive -, l'iscrizione a un gruppo o la fuoriuscita da esso, ecc.); nel livello superindividuale l'eletto opera mediante un organo interposto costituito in forma associativa, il gruppo, titolare di ulteriori prerogative, quali, di norma, la nomina (o la candidatura) di propri rappresentanti nelle commissioni permanenti, la partecipazione alla dialettica politica e all'attività preparatoria attraverso un soggetto appositamente designato (il capogruppo),

la disciplina (allorché sia consentita l'espulsione dal gruppo) e il gradimento nei confronti degli associati (nei casi in cui possa esserne rifiutata l'iscrizione). Si deve quindi dedurre che ogni forma di preclusione che impedisca l'iscrizione volontaria nel gruppo prescelto ovvero, quando ciò non fosse possibile (ad esempio, allorché non fosse raggiunto il numero minimo di componenti) o comunque, in mancanza di valida opzione, l'assegnazione in via residuale al gruppo misto, priverebbe l'eletto di alcune tra le proprie attribuzioni (e non invece di semplici modalità di esercizio di prerogative pertinenti alla figura del consigliere, le quali, per quanto detto, possiedono una necessaria dimensione superindividuale che ha sede nel gruppo e nelle commissioni che ne costituiscono emanazione diretta).

T.A.R Veneto, Sez. I, 16 dicembre 2022, n. 1905 - Pres. Filippi, Est. Dallari.

In relazione ad un accordo con cui l'area del c.d. sine die dell'Arsenale di Venezia è stata in parte ritrasferita al Ministero della Difesa e in parte consegnata al Comune di Venezia per essere concessa in uso alla Fondazione Biennale di Venezia, la sentenza ha affermato che il divieto di alienazione di cui all'art. 54, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 42 del 2004, non riguarda i trasferimenti tra lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali. Tale divieto è infatti diretto a evitare la commercializzazione dei beni culturali, ma non impedisce il trasferimento, come nella fattispecie, dal demanio comunale al demanio statale, restando in ogni caso ferme le tutele del bene culturale.

La sentenza ha inoltre ritenuto non condivisibile la censura secondo cui il protocollo lederebbe il legittimo affidamento dei cittadini a che l'area del sine die sia infine definitivamente trasferita al Comune e destinata alla fruizione collettiva. Invero in base al verbale di perimetrazione del 2013 tale area veniva trattenuta a tempo indeterminato - sine die – alla realizzazione degli scopi istituzionali del Ministero della Difesa e sottratta pressoché integralmente alla fruizione collettiva. È invece con il protocollo contestato che una parte significativa del sine die entra effettivamente nella disponibilità del Comune andando a beneficio della collettività tramite le iniziative della Fondazione La Biennale.

SECONDA SEZIONE

T.A.R. Veneto, Sez. II, 5 gennaio 2022, n. 38 – Pres. Pasi, Est. Amorizzo

La sentenza in commento ha risolto una controversia nella quale è stata impugnata la delibera della Giunta Comunale con cui il Comune ha proceduto all'individuazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata, ai sensi dell'art. 13 comma 9 della l.r. 6/6/2017 n. 14 ed il Piano degli Interventi nella parte in cui non ha inserito l'area di proprietà della ricorrente, in cui l'edificazione è soggetta a piano di lottizzazione, negli ambiti di urbanizzazione consolidata.

La sentenza in commento ha affrontato il tema dei rapporti tra la definizione delle aree ad urbanizzazione consolidata ai sensi della L.R. 14/2017 e il potere pianificatorio comunale, giungendo, sulla base dell'analisi della normativa vigente alle seguenti conclusioni: la definizione di ambiti ad urbanizzazione consolidata di cui all'art. 2, comma 1, lett. e) L.R. 14/2017 e l'atto

con il quale i Comuni provvedono alla loro individuazione ai sensi dell'art. 13, comma 9, L.R. 14/2017 rivestono esclusivo rilievo all'interno degli adempimenti di competenza regionale relativi alla determinazione della quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale ed alla sua ripartizione per ambiti comunali o sovracomunali (cfr. art. 4 L.R. 14/2017), ma non incidono sulle scelte discrezionali del Comune in merito alla zonizzazione del territorio. Pertanto, l'astratta riconducibilità di un'area nella definizione di "area ad edificazione consolidata" ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. e) L.R. 14/2017 non costituisce circostanza di per sé sufficiente ad inficiare la scelta compiuta dal Comune di attribuire ad essa una destinazione urbanistica incompatibile con l'ulteriore consumo di suolo.

T.A.R. Veneto, Sez. II, 11 gennaio 2022, n. 80 – Pres. Pasi, Est. Amorizzo

La sentenza in commento ha risolto una controversia nella quale è stato impugnato un provvedimento di diniego di sospensione dei termini di esecuzione di una convenzione urbanistica.

La sentenza in commento ha affrontato il tema relativo all'ammissibilità della sospensione dei termini di esecuzione delle convenzioni urbanistiche e della natura di un siffatto provvedimento. Sul punto, muovendo dalla natura complessa delle convenzioni urbanistiche – che alla funzione pubblicistica di pianificazione associano lo strumento contrattuale – la sentenza è giunta alla conclusione dell'ammissibilità della sospensione dei termini di attuazione della convenzione stessa, entro il termine massimo decennale della loro efficacia previsto dall'art. 28 L. 1150/1942. Infatti "se è vero che non v'è una norma espressa che preveda il potere dell'amministrazione di disporre la sospensione dei termini di attuazione delle convenzioni urbanistiche, cionondimeno tale effetto può derivare dall'accordo delle parti e può essere accordato dall'amministrazione in presenza di specifiche ragioni, rientrando esso nell'ambito delle scelte che il Comune può compiere nell'esercizio del potere pianificatorio. Dalla disciplina generale delle convenzioni urbanistiche non si rinviene alcun divieto ad una siffatta pattuizione. Infatti, il termine decennale previsto dall'art. 28 della L. 1150/42, è il tempo massimo di durata della convenzione, all'interno del quale è rimessa alla volontà delle parti l'individuazione dei termini di esecuzione, che possono essere di più breve durata e possono essere consensualmente modificati entro quello massimo previsto per legge.

T.A.R. Veneto, Sez. II, 11 gennaio 2022, n. 78 – Pres. Pasi, Est. Amorizzo

La sentenza in commento ha risolto una controversia nella quale è stato impugnato un diniego di autorizzazione paesaggistica all'esecuzione di opere di chiusura di un vano centrale (posto tra due vani chiusi) posto al piano terra di un edificio sito in area sottoposta a vincolo paesaggistico, ex lege ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. g) D.Lgs. 42/2004 per la presenza di un bosco.

La sentenza in commento si è occupata di definire il differente ambito delle valutazioni sottese all'autorizzazione paesaggistica rispetto a quelle riguardanti gli interventi su beni sottoposti a vincolo di interesse culturale in una fattispecie peculiare nella quale il bene in questione (villetta) pur non essendo oggetto di vincolo culturale, si trova all'interno di un'area boscata che, per effetto della progettazione dell'arch. Gellner, ha assunto la peculiare configurazione di "bosco alpino urbanizzato".

La controversia è stata decisa sulla base delle seguenti argomentazioni.

"Premesso che (...) la Soprintendenza ha motivato il proprio diniego in ragione della peculiare genesi del progetto del villaggio ideato dall'architetto Gellner, in cui le villette sono state appo-

sitamente pensate e progettate per integrarsi con il bosco che, contestualmente, veniva fatto oggetto di nuove piantumazioni, “il quale ha, pertanto, assunto la morfologia di un “bosco alpino umanizzato”, “non appare palesemente illogico o estraneo alle valutazioni che la Soprintendenza deve compiere nell’autorizzare opere destinate a realizzarsi in aree sottoposte ex lege a vincolo paesaggistico, la verifica della loro incidenza sulla peculiare conformazione che il bene tutelato ha assunto per effetto dell’opera dell’uomo e ciò anche quando il bene tutelato per legge sia un elemento naturalistico qual è il bosco.

La giurisprudenza ha chiarito che il bosco (da intendersi quale “sistema vivente complesso insediato in modo tale da essere in grado di autorigenerarsi” cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 2 dicembre 2019, n. 8242) è oggetto di tutela ex lege in quanto elemento originariamente caratteristico del paesaggio, “cioè del “territorio espressivo di identità” ai sensi di quanto previsto dall’art. 131 D.Lgs. n. 42 del 2004” (Consiglio di Stato, sez. IV, 4 marzo 2019, n. 1462). L’oggetto della tutela definito dall’art. 142 D.Lgs. 42/2004, quindi, non è il bene naturalistico in sé, ma la sua valenza paesaggistica, ossia l’idoneità dello stesso ad esprimere l’identità di un territorio, “il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali, umani e delle loro interrelazioni” “che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell’identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali” (cfr. artt. 131, commi 1 e 2 D.Lgs. 42/2004).

Pertanto, ove un determinato bosco abbia assunto una peculiare fisionomia per effetto della voluta e consapevole integrazione in esso dell’opera dell’uomo, anche tale interrelazione appare rientrare nel fuoco delle valutazioni che la Soprintendenza è chiamata a svolgere.”. (...).

Considerato, però, che “il vincolo insistente sull’area è un vincolo paesaggistico (e non un vincolo culturale sui singoli edifici), la motivazione dell’autorizzazione soprintendentizia deve essere riferita in concreto alle ragioni di tutela del bosco, sia pure nella sua peculiare conformazione di “bosco umanizzato”, dovendosi tener conto dell’entità delle opere, della collocazione dell’edificio nel contesto, della percepibilità, non potendo la Soprintendenza, in assenza di un vincolo culturale sul singolo manufatto, negare l’autorizzazione per ragioni di conservazione della struttura architettonica dell’edificio (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 11 settembre 2018, n. 5320).

T.A.R. Veneto, Sez. II, 18 gennaio 2022, n. 122 – Pres. Pasi, Est. Amorizzo

Le contestazioni di parte ricorrente relative alla motivazione in base alla quale il Comune ha affermato l’avvenuta irreversibile trasformazione del fondo, non sono decisive poiché la suddetta condizione non costituisce un presupposto indefettibile del provvedimento acquisitivo, essendo sufficiente l’“utilizzo di beni per ragioni di pubblica utilità” che, nella specie, è chiaramente evidenziata nel provvedimento impugnato e non contestata.

T.A.R. Veneto, Sez. II, 8 aprile 2022, n. 544. – Pres. Pasi Est. Garbari

Ove il titolo edilizio sia stato rilasciato sulla base di una falsa o comunque erronea rappresentazione di fatto contenuta nella domanda e l’intervento riguardi un’area inedificabile, l’amministrazione non è tenuta ad offrire una puntuale e specifica motivazione in merito alla sussistenza di un interesse pubblico concreto ed attuale all’annullamento d’ufficio e alla sua prevalenza rispetto a quello contrapposto dell’istante.

Ai sensi dell’articolo 21 nonies della legge 241/1990 l’amministrazione in tali ipotesi non è tenuta infatti ad esternare alcuna particolare ragione di interesse pubblico per la rimozione in autotutela dell’atto illegittimo, non potendo, peraltro, neppure configurarsi un affidamento tu-

relabile in capo al privato.

Nelle ipotesi di erronea o falsa rappresentazione della realtà che costituisce presupposto dell'atto positivo assunto la discrezionalità dell'amministrazione in materia si azzera, non assumendo rilievo ai fini del mantenimento del provvedimento viziato né l'interesse del destinatario del provvedimento ampliativo da annullare né il tempo trascorso.

T.A.R. Veneto, Sez. II, 4 maggio 2022, n. 667 – Pres. Est. Rinaldi

Nel processo amministrativo l'intervento ad adiuvandum può essere proposto solo da un soggetto titolare di una posizione diversa, ma collegata o dipendente da quella del ricorrente principale, con la conseguenza che la posizione dell'interessato è meramente accessoria e subordinata rispetto a quella della corrispondente parte principale. L'intervento non può, invece, essere spiegato dal titolare di una posizione che consentirebbe la proposizione in proprio del ricorso giurisdizionale, perché altrimenti sarebbe eluso il termine di decadenza prescritto per l'impugnazione dei provvedimenti amministrativi lesivi.

È inammissibile l'intervento ad adiuvandum spiegato da chi sia ex se legittimato a proporre direttamente il ricorso giurisdizionale in via principale, considerato che in tale ipotesi l'interveniente non fa valere un mero interesse di fatto, bensì un interesse personale all'impugnazione di provvedimenti immediatamente lesivi, che può farsi valere solo mediante la proposizione del ricorso principale nei prescritti termini decadenziali. Di conseguenza, è inammissibile l'intervento ad adiuvandum da parte di un soggetto che ha dichiarato di essere titolare di un'abitazione posta di fronte ed a confine con i luoghi d'intervento (vicinitas) e di aver avversato in precedenza l'iniziativa edilizia oggetto di controversia, mediante l'invio di "innumerevoli contestazioni" al Comune ed ai controinteressati; in tal caso, infatti, l'interveniente fa valere, al di fuori del termine di decadenza, un interesse personale e diretto all'impugnazione di provvedimenti immediatamente lesivi, deducendo finanche profili d'illegittimità del diniego di sanatoria diversi e ulteriori rispetto a quelli contenuti nel ricorso principale. Ne deriva l'inammissibilità dell'intervento, poiché espletato da un soggetto ex se legittimato a proporre direttamente il ricorso giurisdizionale, decorso il termine di decadenza previsto dagli artt. 29 e 41 c.p.a. per l'impugnazione del contestato diniego di sanatoria.

T.A.R. Veneto, Sez. II, 9 maggio 2022, n. 683 – Pres. Rinaldi, Est. Garbari

L'autorizzazione rilasciata dalla Soprintendenza a termini dell'articolo 21 del d.lgs. 42/2004 per l'esecuzione di opere e lavori di qualsiasi genere sui beni culturali non è soggetta ad un limite temporale di validità, ma dopo un quinquennio l'amministrazione ha la possibilità di integrarne o modificarne le prescrizioni in relazione al mutare delle tecniche di conservazione del bene.

Ove non ricorrano tali circostanze, risulta in contrasto con la disciplina vigente, oltre che illogico e irrazionale, che l'amministrazione si determini nuovamente sulla fattispecie con nuovi e contrastanti provvedimenti.

L'articolo 160 del Codice dei beni culturali non prevede l'adozione dell'ordine di reintegrazione per qualsiasi intervento sui beni oggetto di vincolo che risulti privo di autorizzazione o realizzato in difformità all'autorizzazione, ma solo per quelli a seguito dei quali il bene culturale subisca un danno, circostanza in specie esclusa dalla valutazione di compatibilità con la tutela dell'immobile già espressa con precedente provvedimento.

T.A.R. Veneto, Sez. II, 6 giugno 2022, n. 928 – Pres. Est. Rinaldi

Nel caso in cui, a seguito del regolare avvio, da parte del Comune di un procedimento di espropriazione per pubblica utilità (nella specie, per realizzare lavori relativi all'attuazione di un piano di lottizzazione di iniziativa privata): a) il vincolo preordinato all'esproprio sia nel frattempo decaduto e non sia stato reiterato; b) anche la dichiarazione di pubblica utilità sia scaduta e non sia stata rinnovata; c) l'area sia già stata irreversibilmente trasformata in quanto l'opera pubblica è già stata interamente realizzata e collaudata, è precluso al Comune stesso di adottare un decreto di esproprio retroattivo. Diversamente opinando, ovvero consentendo alla P.A. di emanare un decreto di esproprio postumo, volto a legittimare a posteriori la irreversibile trasformazione dell'area e l'avvenuta realizzazione dell'opera pubblica, si finirebbe di fatto per far rivivere l'istituto dell'occupazione acquisitiva o, comunque, per autorizzare un esproprio in sanatoria (istituiti non più ammessi dalla giurisprudenza nazionale ed europea), costituendo il decreto di esproprio solo una sorta di sanatoria di una situazione di fatto già realizzata; in tal caso, il Comune può solamente, restituire l'area ripristinata oppure concludere un atto di cessione bonaria con il proprietario o ancora disporre l'acquisizione dell'area con effetto ex nunc ai sensi dell'art. 42 bis d.P.R. n. 327/2001.

T.A.R. Veneto, Sez. II, 1 luglio 2022, n. 1127 – Pres. Flaim, Est. Amorizzo

T.A.R. Veneto, Sez. II, 10 ottobre 2022, n. 1518 – Pres. Flaim, Est. Amorizzo

Le sentenze in commento hanno deciso altrettanti ricorsi proposti da società che gestiscono impianti di depurazione di acque avverso i decreti con cui la Regione ha disposto la modifica delle A.I.A. per l'imposizione di limiti allo scarico di PFAS.

Si tratta di sostanze classificate come tossiche, i cui effetti a lungo termine sulla salute sono, tuttavia, ancora oggetto di studio, così come oggetto di studio e di sperimentazione (anche da parte di taluni impianti di trattamento di rifiuti in Veneto) sono le tecnologie per il loro abbattimento. Non vi sono, quindi, ancora consolidate certezze scientifiche sia sul livello di rischio che sulla sua gestione.

I provvedimenti impugnati si inseriscono nel quadro delle azioni di contrasto e di prevenzione dell'inquinamento da PFAS che la Regione Veneto ha avviato in seguito alla scoperta di uno stato di diffusa contaminazione delle acque in provincia di Vicenza, facendo applicazione del principio di precauzione in materia ambientale.

Le sentenze in commento hanno affrontato i seguenti temi:

- a) La competenza delle Regioni ad introdurre in singoli provvedimenti autorizzatori limiti allo scarico di sostanze non contemplate dalla normativa statale.

Il Collegio, ricostruito il quadro normativo e sulla scorta dei principi espressi dalla Corte costituzionale in materia di riparto delle competenze di Stato e Regioni in materia ambientale, ove siano intercettate competenze regionali, quali la tutela della salute, ha ritenuto sussistente la suddetta competenza sulla scorta delle seguenti argomentazioni: "La disciplina della tutela dei corpi idrici prevista dal D.Lgs. 152/06 definisce un regime uniforme minimo di tutela - all'interno del quale s'inserisce la disciplina degli scarichi - che le Regioni possono incrementare.

Dal reticolato normativo costituito dagli artt. 76, commi 1 e 6, (*"1. Al fine della tutela e del risanamento delle acque superficiali e sotterranee, la parte terza del presente decreto individua gli obiettivi minimi di qualità ambientale per i corpi idrici significativi e gli obiettivi di qualità per specifica destinazione per i corpi idrici di cui all'articolo 78, da garantirsi su*

tutto il territorio nazionale.” “6. Le regioni possono definire obiettivi di qualità ambientale più elevati, nonché individuare ulteriori destinazioni dei corpi idrici e relativi obiettivi di qualità.”), 101 (“Tutti gli scarichi sono disciplinati in funzione del rispetto degli obiettivi di qualità dei corpi idrici e devono comunque rispettare i valori limite previsti nell’Allegato 5 alla parte terza del presente decreto. 2. Ai fini di cui al comma 1, le regioni, nell’esercizio della loro autonomia, tenendo conto dei carichi massimi ammissibili e delle migliori tecniche disponibili, definiscono i valori-limite di emissione, diversi da quelli di cui all’Allegato 5 alla parte terza del presente decreto, sia in concentrazione massima ammissibile sia in quantità massima per unità di tempo in ordine ad ogni sostanza inquinante e per gruppi o famiglie di sostanze affini.”) e 124, comma 10, D.Lgs. 152/2006 (nella parte in cui stabilisce che le Regioni, nel definire le condizioni di autorizzazione agli scarichi, prevedono “le ulteriori prescrizioni tecniche volte a garantire che lo scarico, ivi comprese le operazioni ad esso funzionalmente connesse, avvenga in conformità alle disposizioni della parte terza del presente decreto e senza che consegua alcun pregiudizio per il corpo ricettore, per la salute pubblica e l’ambiente (...) in relazione alle caratteristiche tecniche dello scarico, alla sua localizzazione e alle condizioni locali dell’ambiente interessato”) emerge che alle Regioni è consentito: - fissare valori limite di emissione diversi e più cautelativi da quelli previsti dall’all. 5 alla parte III del D.Lgs 152/2006 ai sensi dell’art. 101, comma 2;

- individuare obiettivi di qualità ambientale più restrittivi di quelli previsti dalla normativa statale, nell’ambito dei Piani di tutela delle acque, ai sensi di quanto previsto dall’art. 76 comma 6, D.Lgs. 152/06;

- definire prescrizioni specifiche nelle autorizzazioni agli scarichi a tutela della salute e dell’ambiente, in coerenza con l’insegnamento della Corte costituzionale secondo cui: “La collocazione della materia «tutela dell’ambiente [e] dell’ecosistema» tra quelle di esclusiva competenza statale «non comporta che la disciplina statale vincoli in ogni caso l’autonomia delle Regioni, poiché il carattere trasversale della materia, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell’ambito delle competenze regionali, mantiene salva la facoltà delle Regioni di adottare, nell’esercizio delle loro competenze legislative, norme di tutela più elevate” (ex plurimis, sentenze n. 7 del 2019, n. 215 del 2018, n. 77 del 2017, n. 58 del 2015, n. 278 del 2012, n. 30 del 2009, n. 104 del 2008, n. 246 del 2006 e n. 407 del 2002). La fissazione di limiti più elevati di tutela anche per quanto concerne gli scarichi non può, quindi, dirsi estranea all’ambito delle competenze che possono essere esercitate dalle Regioni (cfr. anche T.S.A.P. 92 del 11 maggio 2022).

b) La legittimità dell’introduzione dei suddetti limiti agli scarichi nei singoli provvedimenti autorizzatori anche in mancanza di riferimenti all’interno del vigente Piano di Tutela delle Acque.

Il Collegio ha ritenuto di poter affermare che l’insieme degli strumenti previsti dagli articoli 76-78, 101 e 117 -121 D.Lgs. n. 152/2006 individuano “il procedimento attraverso il quale sono definite le misure necessarie al perseguimento degli obiettivi minimi di qualità ambientale delle acque, in rapporto alle quali deve essere definita la disciplina dei singoli scarichi (...). Tale disciplina, tuttavia, non impedisce all’Autorità competente – ricorrendone i presupposti, anche nelle more dell’approvazione della pianificazione di settore - di introdurre prescrizioni di esercizio agli impianti di trattamento di rifiuti e limiti agli scarichi all’interno dei singoli provvedimenti autorizzatori, al fine di prevenire situazioni di inquinamento. E’ vero che la disciplina autorizzatoria degli impianti e dei singoli scarichi deve tener conto degli obiettivi di qualità ambientale definiti dalla piani-

ficazione di settore, ma scopo primario di essa è e resta, comunque, la definizione delle condizioni di gestione dell'impianto e degli scarichi necessarie a prevenire ed evitare tutti i possibili effetti nocivi delle attività potenzialmente inquinanti "al fine di conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso" (cfr. art. 29-sexies, comma 1, D.Lgs. 152/2006). Tale funzione, assegnata ai provvedimenti autorizzatori de qua (cfr. art. 29-sexies e 124 D.Lgs. 152/2006, per quanto rileva), non può arrestarsi nelle more dell'adeguamento degli strumenti di pianificazione di settore. Pertanto, ove risultino esigenze di prevenzione o di precauzione in relazione all'esercizio di una determinata attività produttiva, anche in assenza di specifiche misure pianificatorie e programmatiche, esse sono soddisfatte attraverso previsioni di natura puntuale emanate dalle autorità competenti nell'esercizio dei poteri autorizzatori previsti dalla legge."

c) La sussistenza, nel caso de qua, dei presupposti per l'applicazione del principio di precauzione. "Il principio di precauzione, i cui tratti giuridici si individuano lungo il segnalato percorso esegetico fondato sul binomio analisi dei rischi - carattere necessario delle misure adottate, presuppone l'esistenza di un rischio specifico all'esito di una valutazione quanto più possibile completa, condotta alla luce dei dati disponibili che risultino maggiormente affidabili e che deve concludersi con un giudizio di stretta necessità della misura (ex multis, Cons. Stato, sez. V, n. 6250/2013; Cons. Giust. Amm. Sicilia Sez. Giurisd., n. 581/2015; Cons. Stato, sez. IV, n. 1240/2018)" (Consiglio di Stato, sez. III, 3 ottobre 2019, n. 6655/2019). Secondo condivisibile orientamento, il rischio è specifico laddove, pur a fronte di una persistente incertezza scientifica, non possa ragionevolmente affermarsi in relazione alle circostanze del caso concreto l'innocuità del fattore di rischio considerato (...). L'istruttoria condotta dalla Regione appare sufficiente a dimostrare i presupposti dell'azione precauzionale come sopra descritta. L'esistenza di un potenziale rischio per la salute derivante da elevate concentrazioni di PFAS nell'ambiente e la situazione di incertezza scientifica oggettiva in ordine all'entità ed alla gestione del suddetto rischio, che costituiscono i presupposti per l'esercizio dell'azione precauzionale, non è contestata dalla ricorrente e l'attenzione che a tali sostanze hanno riservato – pur in un quadro di conoscenze scientifiche in evoluzione - sia il legislatore eurounitario che nazionale, così come importanti organismi tecnico-scientifici, quali l'I.S.S., consentono di affermare che tale presupposto non necessiti di ulteriori prove. L'istruttoria circa la sussistenza di un rischio specifico, secondo i parametri sopra delineati, risulta, in effetti, condotta, atteso che il riesame delle AIA rinviene il proprio fondamento negli esiti dei monitoraggi eseguiti da ARPAV, da cui è emerso che una delle principali fonti dell'inquinamento da PFAS è costituito proprio dagli scarichi degli impianti di trattamento di rifiuti industriali. (...) La scelta dell'amministrazione procedente di attestarsi – nelle more dell'approvazione del PTA - su di un criterio di massima cautela, introducendo immediatamente dei limiti agli scarichi della ditta, afferendo al "livello di rischio" che l'Amministrazione assume nella delicata operazione di bilanciamento degli interessi contrapposti, costituisce una valutazione connotata da amplissima discrezionalità ("la scelta di ricorrere al principio di precauzione si correla strettamente al livello di protezione scelto dall'autorità competente nell'esercizio del suo potere discrezionale. La statuizione che sia in concreto adottata implica un'elevata responsabilità sul piano istituzionale, dovendosi stabilire, previo un serio approfondimento del danno occorso, quale sia sul piano nazionale il grado di rischio di volta in volta tollerabile, il che necessariamente rientra nell'ambito di un potere discrezionale rimesso alle Autorità

competenti, che ne assumono conseguentemente la responsabilità di fronte alla collettività interessata (cfr., sul punto: T.A.R. Lombardia, Brescia, 11.4.2005, n. 304; id., sez. I, 9.10.2009, n. 1736) T.A.R. Trento, sez. I, 171/2010, TAR Lazio – Roma, sez. II bis, 665/2012) sindacabile solo nei limiti della palese e manifesta irragionevolezza, vizi da cui, nel caso di specie, tenuto conto del complesso delle considerazioni sopra esposte e della provvisorietà delle misure, le scelte compiute non appaiono affette.”.

T.A.R. Veneto, Sez. II, 11 agosto 2022, n. 1292 – Pres. Flaim, Est. Garbari

La verifica dei costi della manodopera prima dell’aggiudicazione è obbligatoria anche per le offerte non anomale e attiene esclusivamente al rispetto dei minimi salariali retributivi, come indicati nelle apposite tabelle ministeriali di cui all’art. 23, comma 16, del Codice dei contratti pubblici.

La difformità tra l’inquadramento professionale attribuito ai lavoratori e la qualifica (in tesi superiore) ad essi spettante in base alle mansioni previste nel contratto collettivo in relazione alle attività previste nell’appalto può essere censurata avanti al giudice amministrativo per i soli profili che si riverberano sulla congruità complessiva dell’offerta e sul rispetto della clausola sociale, per la quale peraltro, secondo consolidato orientamento giurisprudenziale, operano i principi di flessibilità e di necessaria compatibilità con le esigenze organizzative dell’impresa subentrante.

Il riferimento alle tabelle ministeriali relative ai costi del lavoro, ove non sia in questione il rispetto dei minimi salariali stabiliti dalla contrattazione collettiva, deve intendersi infatti come meramente indicativo, con conseguente possibilità per l’operatore economico di giustificare eventuali scostamenti dai valori di riferimento. Inoltre perché possa dubitarsi della congruità della offerta in presenza di scostamenti delle voci di costo, è necessario che la discordanza sia considerevole e palesemente ingiustificata alla luce di una valutazione globale e sintetica.

T.A.R. Veneto, Sez. II, 7 ottobre 2022, n.1515 Pres. Flaim, Est. Rinaldi

L’emanazione di un’ordinanza contingibile e urgente, ai sensi degli artt. 50 o 54 del T.U.E.L., presuppone l’esistenza di una situazione eccezionale ed imprevedibile. Tale presupposto, tuttavia, va interpretato nel senso che rileva non la circostanza (estrinseca) che il pericolo sia correlato ad una situazione preesistente ovvero ad un evento nuovo ed imprevedibile, ma la sussistenza (intrinseca) della necessità e dell’urgenza attuale di intervenire a difesa degli interessi pubblici da tutelare, a prescindere sia dalla prevedibilità che dall’imputabilità, se del caso perfino all’Amministrazione stessa, della situazione di pericolo che il provvedimento è rivolto a rimuovere.

In definitiva, cioè, il decorso del tempo non consuma il potere di ordinanza, perché ciò che rileva è esclusivamente la dimostrazione dell’attualità del pericolo e della idoneità del provvedimento a porvi rimedio, sicché l’immediatezza dell’intervento urgente del Sindaco va rapportata all’effettiva esistenza di una situazione di pericolo al momento di adozione dell’ordinanza. A ben vedere, la circostanza che la situazione di pericolo perduri da tempo può addirittura aggravare la situazione di pericolo.

T.A.R. Veneto, Sez. II, 17 ottobre 2022, n. 1585 – Pres. Flaim, Est. Garbari

L’omissione dichiarativa così come le informazioni “false o fuorvianti” di cui alla lettera c-bis dell’articolo 80 comma 5 del codice appalti non costituiscono, a differenza delle ipotesi di fal-

sità indicate alla lettera f-bis, cause automaticamente escludenti, in sé sufficienti a condurre all'estromissione del concorrente dalla procedura di gara a prescindere dalla concreta rilevanza dell'informazione taciuta, risultando invece indispensabile una valutazione in concreto della stazione appaltante, che deve stabilire non solo se l'informazione è falsa o fuorviante, ma anche se il comportamento tenuto dall'operatore economico incida in senso negativo sulla sua integrità o affidabilità.

L'effetto di contagio dalla società holding alla società controllata di una causa di esclusione presuppone che la prima abbia funzioni di controllo operativo sulla seconda, ovvero abbia il ruolo di socio sovrano. Tale situazione va esclusa nel caso di holding "pura", ovvero di una società che si limiti ad esercitare i diritti amministrativi e patrimoniali derivanti dalla sua partecipazione sociale, senza ingerenze "operativo gestionali" sulle società controllate.

T.A.R. Veneto, Sez. II, 22 novembre 2022, n. 1785 – Pres. Flaim, Est. Amorizzo

La sentenza in commento ha risolto una controversia nella quale è stata impugnata l'aggiudicazione di una gara d'appalto per l'affidamento dei servizi di accoglienza ed assistenza cittadini stranieri richiedenti protezioni internazionale.

La sentenza in commento ha affrontato i seguenti temi:

1) La funzione ed i limiti del sindacato giurisdizionale sul giudizio di non anomalia delle offerte. La Sezione, pur ribadendo il principio secondo cui la valutazione sulla sostenibilità dell'offerta ha natura necessariamente globale e sintetica, (cfr. Cons. Stato, V, 3 gennaio 1019, n. 69; Id., VI, 3 dicembre 2018, n. 6838), dovendo escludersi qualsivoglia autonoma verifica da parte del giudice della congruità e delle singole voci, pena un'inammissibile invasione della sfera amministrativa (es. Cons. Stato, V, 2 maggio 2019, n. 2879; 26 novembre 2018, n. 6689; 22 dicembre 2014, n. 6231, 18 febbraio 2013, n. 974; 19 novembre 2012, n. 5846; 11 maggio 2012, n. 2732), ha tuttavia, aderito all'orientamento secondo il quale il giudizio di inattendibilità dell'offerta è ammissibile anche ove si fondi sulla incongruità di singole voci di costo che, per importanza ed incidenza, rendono l'intera operazione economica implausibile e inaccettabile dall'Amministrazione, perché insidiata da indici di carente affidabilità.

In particolare, nella fattispecie, si è ritenuto che, in presenza di un'offerta dichiaratamente in perdita, l'aleatorietà dell'utile dichiarato, insieme alla insussistenza di sufficienti giustificazioni sul discostamento del costo del personale dalle tabelle ministeriali e del costo per il servizio di ristorazione da quelli medi indicati dalla stessa stazione appaltante, determinasse un'estrema incertezza sulla sostenibilità dell'offerta. Si è, dunque, ritenuto fondato il vizio di difetto di istruttoria sul giudizio di non anomalia svolto, che ha condotto all'annullamento dell'aggiudicazione, perché fosse rinnovata la verifica di affidabilità dell'offerta.

2) I criteri ermeneutici per distinguere tra requisiti di partecipazione alla gara e requisiti di esecuzione dell'appalto. Richiamata la giurisprudenza, anche d'appello (da ultimo, cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 7 marzo 2022 n. 1617; id., 2 febbraio 2022 n. 722), in materia, secondo cui: "A) tra i requisiti di esecuzione si collocano gli elementi caratterizzanti la fase esecutiva del servizio, ossia i "mezzi (strumenti, beni ed attrezzature) necessari all'esecuzione della prestazione promessa alla stazione appaltante", i quali si distinguono dai requisiti di partecipazione, che "sono invece necessari per accedere alla procedura di gara, in quanto requisiti generali di moralità (ex art. 80 d.lgs. n. 50

del 2016) e requisiti speciali attinenti ai criteri di selezione (ex art. 83 d.lgs. n. 50 del 2016)”; B) mentre il possesso dei requisiti di partecipazione è richiesto al concorrente sin dal momento della presentazione dell’offerta, “i requisiti di esecuzione sono, di regola, condizioni per la stipulazione del contratto di appalto, pur potendo essere considerati nella *lex specialis* come elementi dell’offerta, a volte essenziali, più spesso idonei all’attribuzione di un punteggio premiale”; C) “la regolazione dei requisiti di esecuzione va rinvenuta nella *lex specialis*, con la conseguenza che, se richiesti come elementi essenziali dell’offerta o per l’attribuzione di un punteggio premiale, la loro mancanza al momento di partecipazione alla gara comporta, rispettivamente l’esclusione del concorrente o la mancata attribuzione del punteggio; se richiesti come condizione per la stipulazione del contratto, la loro mancanza rileva al momento dell’aggiudicazione o al momento fissato dalla legge di gara per la relativa verifica e comporta la decadenza dall’aggiudicazione, per l’impossibilità di stipulare il contratto addebitabile all’aggiudicatario”; D) quanto ai contenuti della *lex specialis*, in coerenza con l’art. 95 del decreto legislativo n. 50/2016 (il quale dispone, al comma 1, che i criteri di aggiudicazione “garantiscono la possibilità di una concorrenza effettiva e sono accompagnate da specifiche che consentono l’efficace verifica delle informazioni fornite dagli offerenti al fine di valutare il grado di soddisfacimento dei criteri di aggiudicazione delle offerte. Le stazioni appaltanti verificano l’accuratezza delle informazioni e delle prove fornite dagli offerenti”), vige “il principio giurisprudenziale - posto a salvaguardia dell’attendibilità delle offerte e della serietà della competizione, nonché dell’efficienza ed economicità dell’azione amministrativa - che, in caso di incertezza interpretativa, va preferita un’interpretazione delle clausole del bando nel senso che i mezzi e le dotazioni funzionali all’esecuzione del contratto devono essere individuati già al momento della presentazione dell’offerta, con un impegno del concorrente ad acquisirne la disponibilità, a carattere vincolante, ovvero compiutamente modulato dalla stazione appaltante quanto alla serietà ed alla modalità della sua assunzione o alle condizioni e ai termini di adempimento dell’obbligazione futura”; E) compete, comunque, alla stazione appaltante, nella predisposizione degli atti di gara, “conciliare le contrapposte esigenze: da un lato, quella di evitare inutili aggravii di spesa a carico degli operatori economici concorrenti per procurarsi già al momento dell’offerta la disponibilità di beni e mezzi, senza avere la certezza dell’aggiudicazione e con effetti discriminatori ed anti-concorrenziali perché di favore per gli operatori già presenti sul mercato ed in possesso delle dotazioni strumentali, nonché con violazione del principio di proporzionalità (cfr. Corte di Giustizia U.E., sez. I, 8 luglio 2021, n. 428); dall’altro, quella della stazione appaltante di garantire la serietà e l’effettività dell’impegno assunto dal concorrente di dotarsi dei mezzi necessari all’espletamento del servizio”.

Nella fattispecie, il Collegio ha ritenuto che non vi fossero elementi testuali ricavabili dalla *lex specialis* per affermare che i requisiti previsti per lo svolgimento del servizio di preparazione dei pasti fossero stati previsti quali condizioni di partecipazione alla gara, mentre gli stessi sono descritti quali requisiti da possedere in sede di esecuzione e che la disponibilità dei mezzi strumentali per lo svolgimento del servizio (la cucina, non presente nel centro di accoglienza) in assenza di disposizioni del disciplinare che ne richiedessero obbligatoriamente il possesso già al momento della presentazione dell’offerta, dovesse ritenersi requisito da dimostrare in sede di esecuzione, essendo ragionevole ritenere che si rinvii ad un momento successivo all’aggiudicazione l’assolvimento dell’obbligo di dotarsi di attrezzature che possono non essere necessarie per l’esecuzione di altre analoghe commesse.

Si è ritenuta, inoltre, non irragionevole la *lex specialis*, nella parte in cui non ha previsto i suddetti requisiti come condizioni per la partecipazione alla gara. “Non è irragionevole, infatti, che in una gara per l’affidamento della gestione di un centro di accoglienza per stranieri l’accertamento dell’esistenza di dotazione di personale e di mezzi strumentali per lo svolgimento del servizio di fornitura dei pasti sia rimesso ad una fase successiva all’aggiudicazione, costituendo tale prestazione soltanto un aspetto della gestione del centro, i requisiti per il cui svolgimento, comunque, devono essere oggetto di accertamento in fase di stipula del contratto quanto alle dotazioni umane e strumentali richieste.”.

TERZA SEZIONE

T.A.R. Veneto, Sez. III, Sentenza 9 febbraio 2022, n. 258 – Pres. Farina, Est. Falferi

Il legislatore statale, nell’inserire le infrastrutture per le reti di comunicazione fra le opere di urbanizzazione primaria, ha espresso un principio fondamentale della normativa urbanistica, a fronte del quale la potestà regolamentare attribuita ai Comuni dall’articolo 8, comma 6 della legge 22 febbraio 1981, n. 36, non può svolgersi nel senso di un divieto generalizzato di installazione in aree urbanistiche predefinite, al di là della loro ubicazione o connotazione o di concrete (e, come tali, differenziate) esigenze di armonioso governo del territorio; le opere di urbanizzazione primaria, in quanto tali, risultano in generale compatibili con qualsiasi destinazione urbanistica e, pertanto, con ogni zona del territorio comunale, poiché dall’articolo 86, comma 3, del D.Lgs. n. 259/1993 si desume il principio della necessaria capillarità della localizzazione degli impianti relativi ad infrastrutture di reti pubbliche di comunicazioni.

I presupposti e l’obbligo motivazionale a carico dell’Amministrazione per l’adozione di un provvedimento di annullamento d’ufficio in via di autotutela (a seguito della formazione del silenzio assenso di cui all’art. 87 del D.Lgs. n. 259/1993) sono sicuramente più stringenti rispetto ad un mero rigetto, atteso che il potere autoritativo della P.A. si deve confrontare e bilanciare con la tutela del legittimo affidamento del privato e con la necessità di dar conto di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti; la natura discrezionale dell’annullamento d’ufficio fa sì che l’Amministrazione procedente debba motivare, con consistente e convincente articolazione logica, la sussistenza dell’interesse pubblico alla rimozione dell’atto operando una comparazione tra lo stesso e quelli contrapposti dei privati al suo mantenimento.

T.A.R. Veneto, Sez. III, Sentenza 9 maggio 2022, n. 686 – Pres. Farina, Est. Nasini

Deve ritenersi avere natura immediatamente escludente la clausola contenuta nel bando di gara con la quale la Stazione appaltante preveda l’offerta di un dispositivo medico caratterizzato da un “sistema completamente chiuso”, in quanto privo di aperture di alcun tipo, poiché, in conformità agli insegnamenti dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, di cui alle sentenze nn. 1 del 2003 e 4 del 2018, non consente all’operatore economico di partecipare utilmente alla gara imponendo un requisito che il prodotto da esso offerto non possiede, sì che è onere della società interessata impugnare immediatamente il bando di gara, per chiedere l’annullamento parziale dello stesso.

T.A.R. Veneto, Sez. III, Sentenza 13 giugno 2022, n. 978 – Pres. Farina, Est. Bertagnolli

In presenza di un piano regolatore che non ha mai previsto la puntuale collocazione di grandi strutture di vendita, ma ha mantenuto una generica destinazione urbanistica (D4) che consente la realizzazione di attività commerciali al dettaglio senza limiti particolari, deve trovare applicazione il principio comunitario secondo cui debbono ritenersi compatibili tutte le attività non espressamente vietate, previa verifica delle condizioni di compatibilità e sostenibilità della grande struttura di vendita con la destinazione dell'area su cui sarà localizzata.

I limiti agli insediamenti, infatti, debbono essere dettati da motivi imperativi d'interesse generale, potendo solo in tali casi venir legittimamente subordinato l'accesso e l'esercizio delle attività economiche a limitazioni quantitative o territoriali, con particolare rilievo alla tutela della popolazione (Cons. Stato, sentenza n. 131/2020).

T.A.R. Veneto, Sez. III, Sentenza 29 giugno 2022, n. 1116 – Pres. Farina, Est. Nasini

La violazione del diritto comunitario, accertata da una sentenza della CGUE successivamente all'adozione di un provvedimento non più impugnabile o di una sentenza del giudice nazionale passata in giudicato, non costituisce, secondo il diritto interno, un'ipotesi tipica di autotutela doverosa, nemmeno a fronte di un eventuale errore da parte del giudice amministrativo in ordine all'interpretazione e applicazione del diritto comunitario e all'applicazione di una normativa nazionale con esso contrastante, non configurandosi un "fattore eccezionale" cui riconnettere "esigenze conclamate di giustizia", tanto da imporre alla P.a. di provvedere.

L'omesso esperimento delle forme di tutela tempestivamente azionabili da parte ricorrente e previste dall'ordinamento, esclude l'applicazione dei principi affermati dalle sentenze Kühne & Heitz e Kempfer, non sussistendo, in tal senso, un obbligo in capo alla P.a. di procedere al riesame della situazione giuridica già decisa da una sentenza del giudice nazionale passata in giudicato, ancorché contrastante con una successiva decisione della CGUE.

T.A.R. Veneto, Sez. III, Sentenza 19 luglio 2022, n. 1174 – Pres. Farina, Est. Bertagnolli

La richiesta di integrale accesso all'offerta tecnica della controinteressata è ammissibile solo se supportata da un adeguato interesse strettamente strumentale alla tutela della posizione della richiedente di aspirante all'aggiudicazione, in quanto tale interessata a poter verificare la logicità, coerenza e razionalità dei punteggi attribuiti, suscettibile di essere valutata solo conoscendo gli elementi dell'offerta che la commissione ha valorizzato.

Accertata la sussistenza dell'interesse all'accesso in ragione del nesso di stretta strumentalità tra la documentazione richiesta e le esigenze di difesa, il *focus* si sposta, quindi, sul bilanciamento, che deve essere operato dalla stazione appaltante, dello stesso con le esigenze di segretezza rappresentate dal soggetto aggiudicatario con riferimento alle singole parti dell'offerta tecnica.

T.A.R. Veneto, Sez. III, Sentenza 21 luglio 2022, n. 1203 – Pres. Farina, Est. Bertagnolli

Nel caso sia prevista l'aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa, l'attribuzione indistinta dello stesso punteggio, a tutte le offerte e per tutti i parametri previsti dalla lettera d'invito, con uguali sintetiche motivazioni, non integra un mero vizio formale nella redazione del verbale, bensì comporta, in assenza di qualsiasi motivazione esplicitata e di qualsiasi prova offerta in relazione alla reale equivalenza dei prodotti, la dimostrazione della disapplicazione del

criterio di aggiudicazione previsto dalla *lex specialis*.

Laddove, infatti, il capitolato speciale induca alla presentazione della miglior offerta sul piano tecnico, ma le specifiche caratteristiche del prodotto siano, di fatto, ritenute irrilevanti, il criterio di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa risulta neutralizzato per lasciare spazio al criterio del prezzo più basso, così violando la *lex specialis* e la *par condicio* tra i partecipanti.

T.A.R. Veneto, Sez. III, Sentenza 26 luglio 2022, n. 1224 – Pres. Est. Farina

La richiesta di accesso, formulata anche senza specificare a quale tipo di accesso si faccia riferimento, consente all'amministrazione la possibilità di esaminare l'istanza anche sotto il profilo dell'accesso civico generalizzato, fermo restando che tale ulteriore deliberazione sarà possibile, per un verso, in quanto non espressamente esclusa dallo stesso richiedente e, per altro verso, soltanto laddove sussistano i presupposti per poterne valutare l'accoglibilità.

L'istanza di accesso civico generalizzato non deve rappresentare l'esistenza di un interesse qualificato, a differenza di quella relativa all'accesso documentale, e non deve essere nemmeno motivata, perché l'interesse e i motivi rappresentati, indistintamente ed eventualmente, al fine di sostenere l'esistenza di un interesse *uti singulus*, ai fini dell'art. 22 della l. n. 241 del 1990, ben possono essere considerati dalla pubblica amministrazione per valutare l'esistenza dei presupposti atti a riconoscere l'accesso generalizzato *uti civis*: in tal caso l'istanza dovrà essere strumentale alla tutela di un interesse generale, dovendo essere disattesa laddove tale interesse generale della collettività non risulti in maniera evidente, oltre ai casi in cui sia palese che la richiesta sia preordinata chiaramente alla tutela di un interesse privato e individuale.

T.A.R. Veneto, Sez. III, Sentenza 22 agosto 2022, n. 1297 – Pres. Farina, Est. Falferi

Per essere legittimati al ricorso occorre la titolarità (che va affermata e dimostrata in giudizio) di una posizione giuridica soggettiva differenziata da quella della generalità dei consociati che sia attualmente e direttamente esposta ad un pregiudizio derivante dall'atto contestato.

Ai fini di individuare la condizione dell'azione sono necessari due elementi, il primo rappresentato da una situazione giuridica qualificata, di interesse differenziato rispetto a tutti gli altri soggetti, in virtù della quale il soggetto titolare della stessa acquisisce la c.d. *legitimatio ad causam* e il secondo costituito dall'effettività ed attualità della lesione subita, occorrendo un pregiudizio concreto subito da un soggetto, secondo il canone di cui all'art. 100 del codice di procedura civile, applicabile pienamente al processo amministrativo (*legitimatio ad processum*).

In materia edilizia, in relazione al tema della tutela del terzo a fronte di atti ampliativi della sfera di altri soggetti, è necessario accertare la sussistenza sia della legittimazione sia dell'interesse al ricorso quali condizioni dell'azione, non potendosi affermare che il criterio della *vicinitas*, quale elemento di individuazione della legittimazione, valga da solo e in automatico a dimostrare anche la sussistenza dell'interesse al ricorso, che va inteso come specifico pregiudizio derivante dall'atto impugnato.

L'interesse al ricorso correlato allo specifico pregiudizio derivante dall'intervento di cui al titolo edilizio contestato, può comunque ricavarsi dall'insieme delle allegazioni racchiuse nel ricorso ed è suscettibile di essere precisato e comprovato nel corso del processo.

T.A.R. Veneto, Sez. III, Sentenza 19 settembre 2022, n. 1403 – Pres. Farina, Est. Nasini

Spetta alla giurisdizione del Giudice ordinario la controversia relativa all'inosservanza dell'obbligo vaccinale imposto anche ai professionisti in ambito sanitario dall'art. 4, d.l. n. 44/2021 ss.mm.ii., alla contestazione dell'atto accertativo dell'inadempimento e del conseguente effetto di sospensione dal diritto di svolgere la relativa professione, la situazione giuridica dedotta in giudizio dal professionista dovendo essere qualificata in termini di diritto soggettivo e non di interesse legittimo, in considerazione della carenza di pubblico potere esercitato dall'Ordine dei medici (conforme, Cass. civ., sez. Unite, 29 settembre 2022, n. 28429).

T.A.R. Veneto, Sez. III, Sentenza 6 ottobre 2022, n. 1504 – Pres. Farina, Est. Falferi

A seguito delle modifiche introdotte al Testo Unico in materia di ambiente (D.Lgs n. 152/2006) dal D.Lgs. n. 116/2020, nell'ambito della gestione dell'attività produttiva-industriale deve essere mantenuta la differenziazione fra rifiuti industriali e rifiuti urbani, non essendo configurabile una "attrazione" di tutti i rifiuti prodotti in tale ambito nell'unica categoria industriale; anche nell'ambito industriale vanno distinti, per natura, i rifiuti "speciali" e quelli "urbani" e nei primi vanno inclusi tutti quelli industriali, sia in quanto propriamente tali, sia perché direttamente e strettamente connessi; non vanno inclusi, invece, quelli "urbani" che siano prodotti da superfici e locali tipicamente destinate a svolgimento di attività ordinarie civili.

I magazzini di stoccaggio, sia quelli utilizzati per le materie prime e le scorte, sia quelli per i prodotti finiti, nonché le aree strettamente collegate funzionalmente all'attività imprenditoriale, devono essere considerate superfici strettamente connesse al "ciclo produttivo", con riconoscimento di produzione di rifiuti (solo) industriali; proprio per tale ragione, in quanto aree strettamente e oggettivamente connesse alla produzione, sono soggette al regime giuridico proprio dell'attività principale alla quale ineriscono, con la conseguenza che non possono essere incluse nel concetto di "rifiuti urbani" o rifiuti ad essi assimilati.

T.A.R. Veneto, Sez. III, Sentenza 23 novembre 2022, n. 1878 – Pres. Farina, Est. Falferi

Nelle controversie aventi ad oggetto gare di appalto, la legittimazione deve essere correlata ad una situazione differenziata e dunque meritevole di tutela, per effetto della partecipazione alla stessa procedura oggetto di contestazione; chi volontariamente si è astenuto dal partecipare ad una selezione non è dunque legittimato a chiederne l'annullamento ancorché vanti un interesse di fatto a che la competizione venga nuovamente bandita; a tale regola generale si può fare eccezione, per esigenze di ampliamento della tutela della concorrenza, solamente in tre tassative ipotesi e cioè quando: I) si contesti in radice l'indizione della gara; II) all'inverso, si contesti che una gara sia mancata, avendo l'amministrazione disposto l'affidamento in via diretta del contratto; III) si impugnino direttamente le clausole del bando assumendo che le stesse siano immediatamente escludenti".

Non si può consentire – a pena di operare una irragionevole estensione della legittimazione ad agire - a soggetti terzi, diversi dall'operatore economico concorrente e, quindi, estranei alla procedura di gara, di agire in giudizio in sostituzione del concorrente medesimo, che aveva formulato l'offerta tecnica ed economica ed era, conseguentemente, titolare di una posizione di interesse legittimo, che presuppone una relazione intercorrente tra un soggetto che ha una determinata utilità (riferita ad un "bene della vita") e la Pubblica Amministrazione che esercita un potere ad essa attribuito dall'ordinamento giuridico.

La circostanza che, pur in assenza di posizioni giuridiche aventi le caratteristiche sopra descritte, siano comunque individuabili generiche posizioni di interesse – riconducibili a rapporti intercorrenti tra il soggetto in relazione con il potere amministrativo e ulteriori e differenti soggetti che possono subire indirettamente e/o di riflesso un pregiudizio – non determina un (illegittimo e ingiustificato) ampliamento della legittimazione attiva dei titolari di tali posizioni, ma consentono a questi ultimi, eventualmente, di proporre un intervento nel giudizio già radicato dal soggetto legittimato.

T.A.R. Veneto, Sez. III, Sentenza 7 dicembre 2022, n. 1877 – Pres. Farina, Est. Bertagnolli

Sussiste l'obbligo di ciascuna amministrazione (ivi incluse quelle del Sistema Sanitario Regionale) di ricorrere, ovunque disponibili, alle convenzioni quadro definite come “convenzioni con le quali l'impresa prescelta si impegna ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima complessiva stabilita dalla convenzione ed ai prezzi e condizioni ivi previsti, ordinativi di fornitura deliberati dalle amministrazioni dello Stato” e gestite, nel rispetto delle regole dell'evidenza pubblica e dei principi di imparzialità e buon andamento, libertà imprenditoriale e concorrenza, dalle Centrali uniche di committenza, vuoi statali vuoi regionali.

La convenzione CONSIP avente ad oggetto i servizi di Contact center è applicabile ogni volta che oggetto di affidamento sia, oltre alla gestione diretta del rapporto con l'utente, “il servizio di gestione amministrativa dell'attività di front office e back office” e cioè di quelle attività che altro non sono se non quelle in cui si articola la complessa organizzazione del servizio di prenotazione e gestione del contatto con l'utenza, sempre più intimamente ed irreversibilmente integrate tra loro. In caso di adesione a una convenzione CONSIP l'Amministrazione non è tenuta alla verifica della congruità del prezzo.

T.A.R. Veneto, Sez. III, Sentenza 23 dicembre 2022, n. 1952 – Pres. Farina, Est. Nasini

In materia di prelievo supplementare “quote latte”, per quanto la notificazione del provvedimento con il quale Agea accerta e determina il prelievo supplementare, sia idonea ad interrompere il periodo prescrizione, costituendo in mora il debitore, tale atto e l'impugnazione, da parte del debitore, del provvedimento in questione non produce l'effetto “sospensivo” di cui all'art. 2945, comma 2, c.c.; la disposizione che precede, infatti, trova applicazione solo nel caso in cui sia il creditore ad agire in giudizio o a formulare specifica domanda finalizzata all'accertamento e alla soddisfazione del credito, non quando, invece, l'azione viene ad essere proposta dal debitore con effetto sostanzialmente “negatorio” dell'esistenza del credito e impugnatorio dell'atto determinativo dello stesso.

Dati sull'attività giurisdizionale

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL VENETO

DATI SULL'ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE DAL 1° GENNAIO AL 31 DICEMBRE 2022

PROVVEDIMENTI PUBBLICATI

TIPO PROVVEDIMENTO	Definiscono	Non definiscono	Totale
SENTENZA	1351	6	1357
DISPOSITIVO DI SENTENZA	1	0	1
ORDINANZA CAUTELARE	0	745	745
DECRETO CAUTELARE	0	181	181
DECRETO DECISORIO	557	0	557
ORDINANZA COLLEGALE	15	187	202
DECRETO INGIUNTIVO	8	0	8
SENTENZA BREVE	403	2	405
DECRETO PRESIDENZIALE	1	62	63
DECRETO COLLEGALE	25	7	32
GRATUITO PATROCINIO	0	67	67
TOTALE	2361	1257	3618

MOTIVI AGGIUNTI

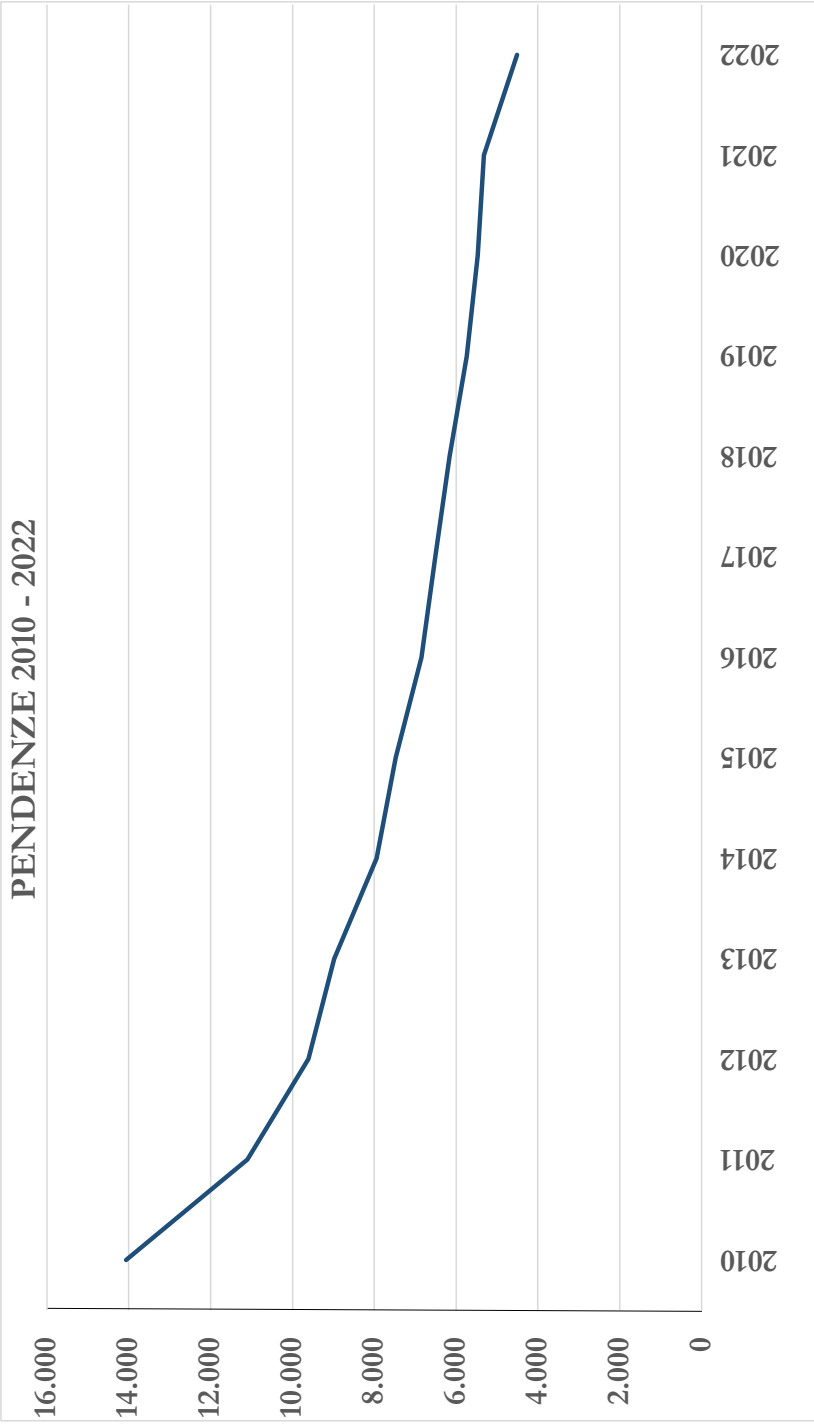
Motivi aggiunti	n. 118 di cui n. 95 con contributo unificato
Richiesta misura cautelare	n. 49 di cui n. 34 con contributo unificato
Richiesta misura cautelare urgente	n. 1 con contributo unificato
Richiesta misura cautelare e cautelare urgente	n. 13 di cui n. 12 con contributo unificato
Totale motivi aggiunti	n. 181

RICORSI INCIDENTALI n. 23

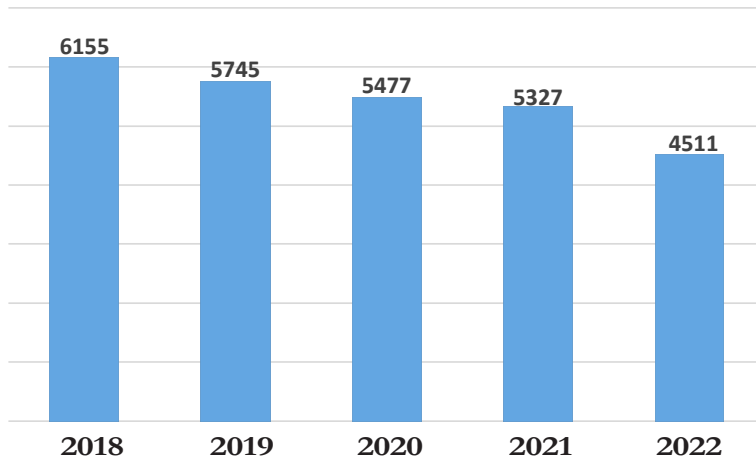
INDICE DI LITIGIOSITÀ

ANNO	RICORSI RICEVUTI	RICORSI DIFFERENZA CON ANNO PRECEDENTE	ANDAMENTO PERCENTUALE RICORSI	INDICE LITIGIOSITÀ OGNI 10.000 ABITANTI	PERCENTUAL E 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%
2022	1.542	-162	- 9,50%	3,18	0,031%

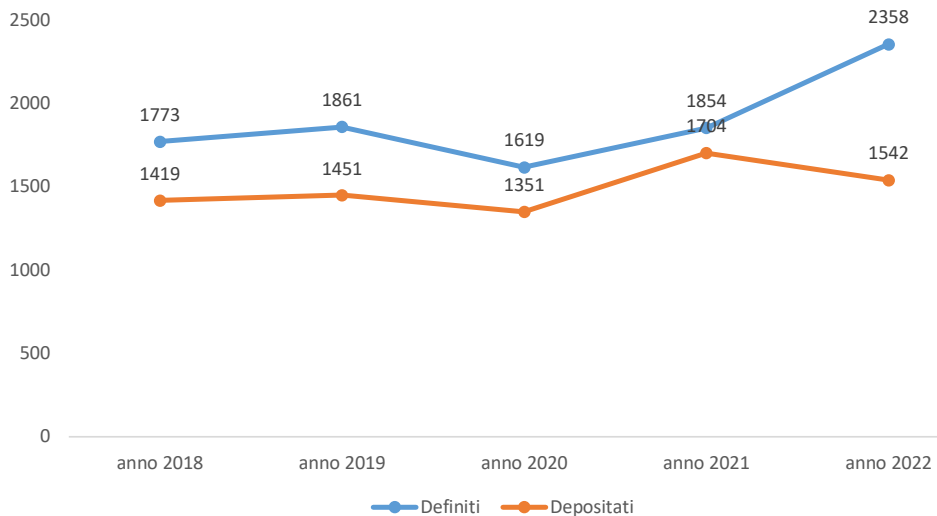
n. abitanti nella Regione Veneto 4.841.193 (popolazione residente al 22.10.2022 – dato provvisorio)



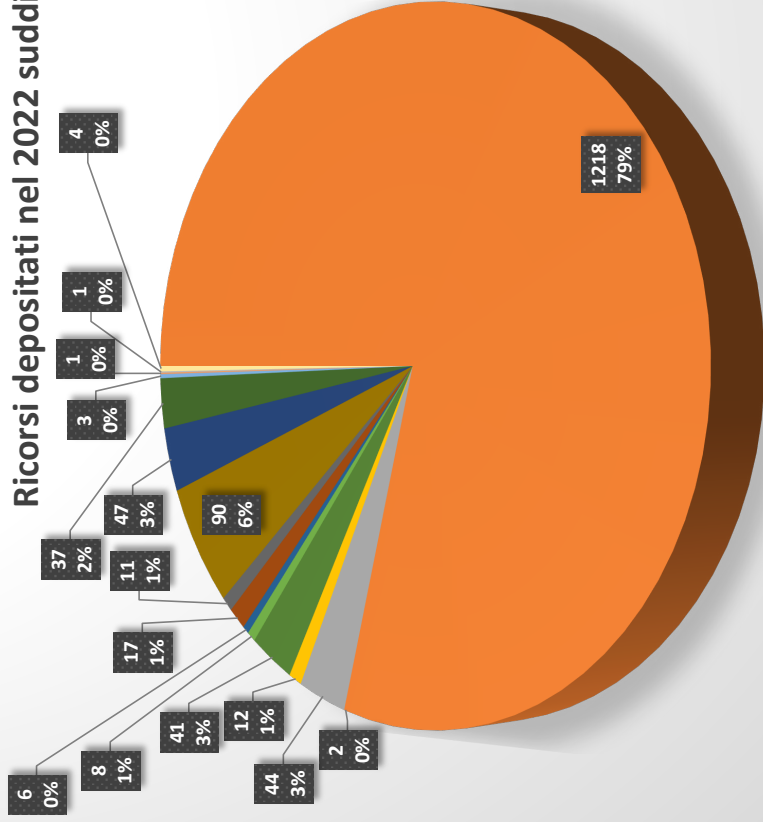
RICORSI PENDENTI 2018 - 2022



Rapporto tra ricorsi depositati e ricorsi definiti Attività 2018/2022



Ricorsi depositati nel 2022 suddivisi per tipologia

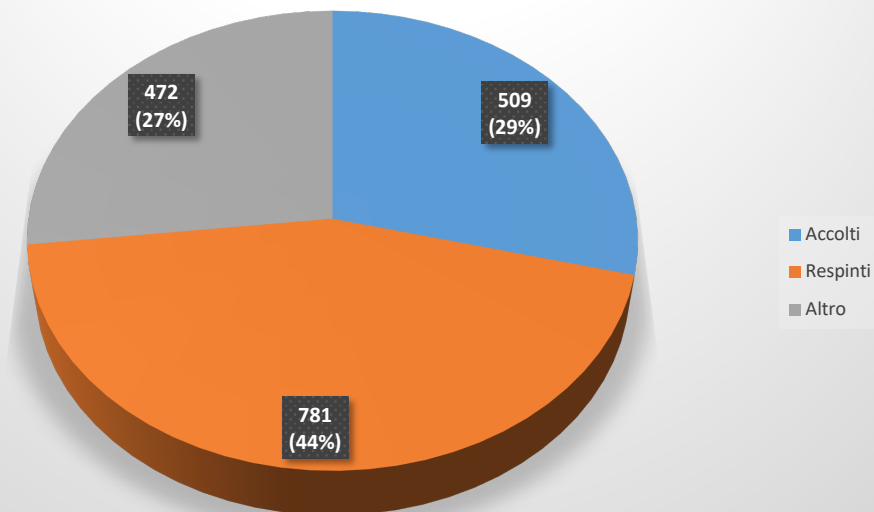


Totale ricorsi depositati: 1542

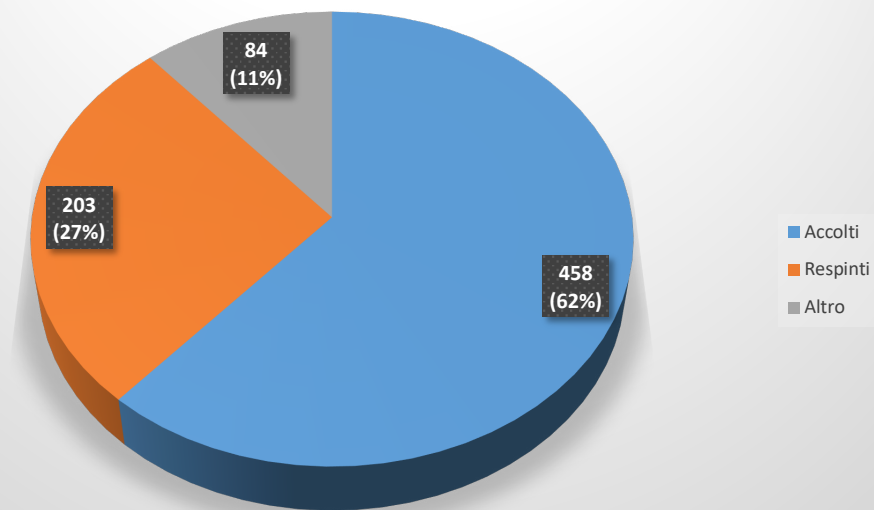
Scomposizione percentuale ricorsi introitati per macromaterie - anno 2022



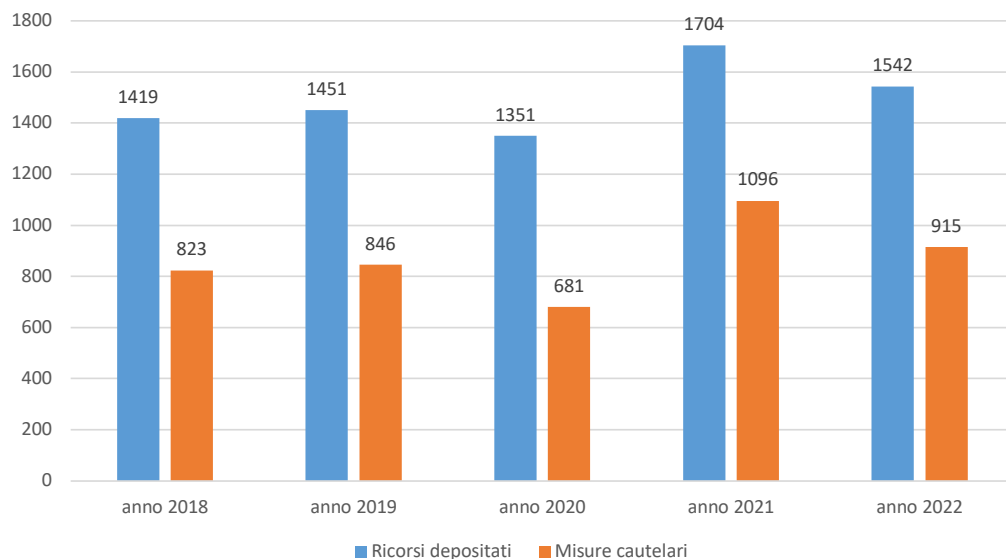
Esiti dei ricorsi definiti con sentenza e sentenza breve nell'anno 2022



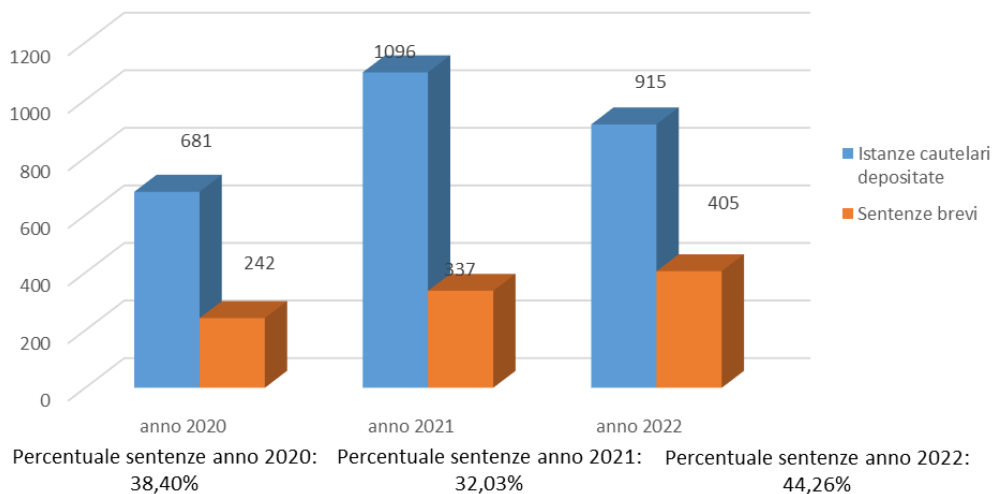
Esiti delle domande di misure cautelari nell'anno 2022



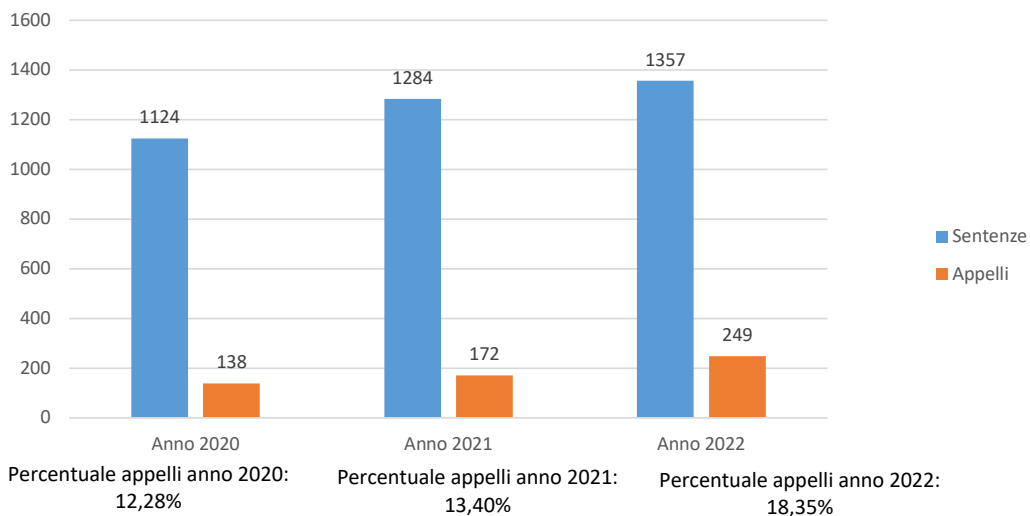
Rapporto tra i ricorsi depositati e misure cautelari Attività 2018-2022



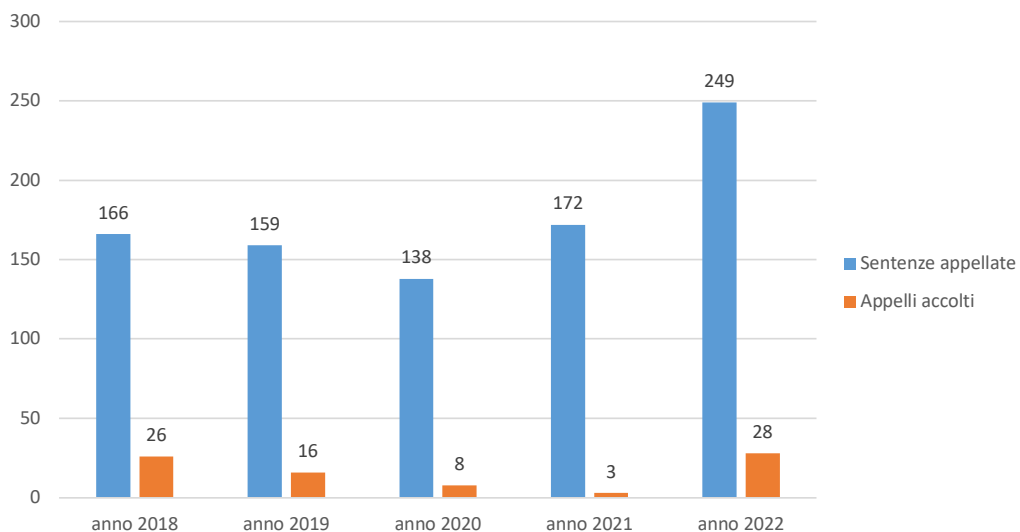
Sentenze brevi emesse in rapporto con istanze cautelari presentate negli anni 2020-2022



Sentenze e sentenze brevi appellate negli anni 2020-2022

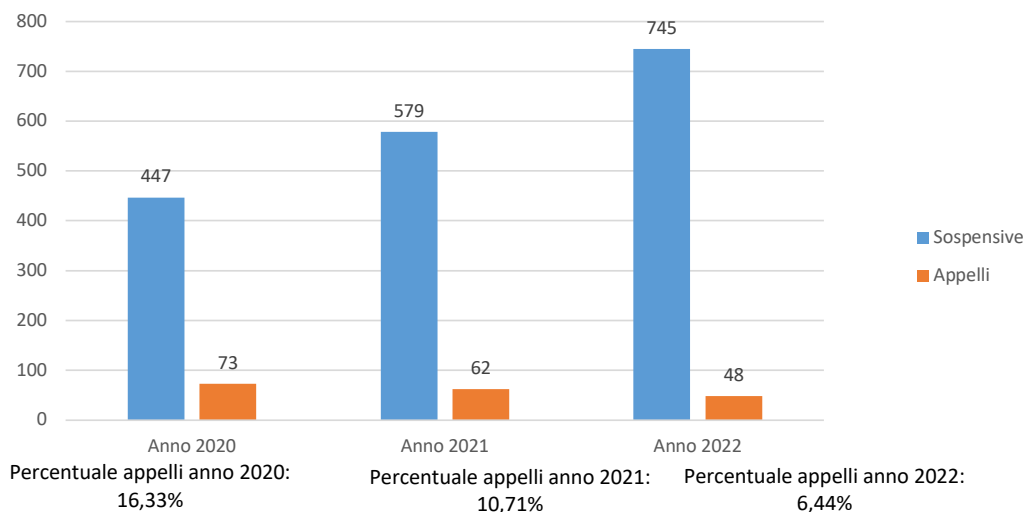


Sentenze e sentenze brevi riformate dal Consiglio di Stato negli anni 2018-2022*

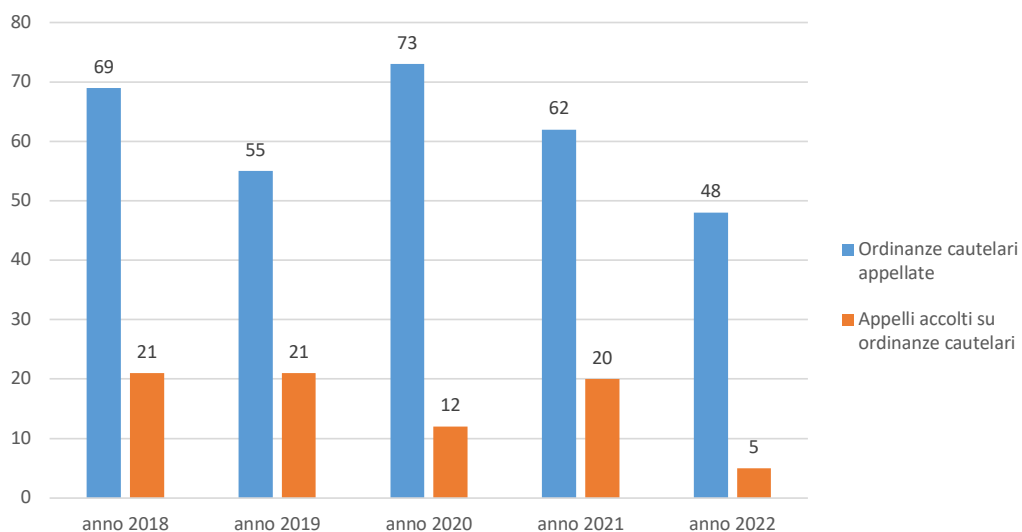


*Il dato rilevato non è definitivo sussistendo, negli anni considerati, ricorsi in appello non ancora definiti

Ordinanze cautelari appellate negli anni 2020-2022



Ordinanze cautelari riformate dal Consiglio di Stato negli anni 2018-2022*



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

In la Banca corso S. Simeone porta 13. alla sinistra



Canaletto, Ca' Vendramin Calergi