



**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER LA PUGLIA**

*Relazione del Presidente Angelo Scafuri
sulla giustizia amministrativa nella circoscrizione
anno 2022*



Bari, 3 marzo 2023

Palazzo Diana Filo della Torre - Bari



Giovanni Battista Tiepolo (1696 - 1770)

Allegoria della Giustizia e della Pace, 1715 - 1735

Si ringrazia per la collaborazione:

Michele Damato per l'impostazione grafica;

Paolo Colamorea per la parte statistica, comprensiva delle relative tabelle;

I colleghi amici Pres. Orazio Ciliberti e Vincenzo Blanda per i contributi;

Giovanni Granata per le foto ed il film;

Tutti gli altri colleghi amici magistrati, La Camera Amministrativa e il personale tutto per la dedizione..... alla causa !

La Pace e la Giustizia, ben rappresentate dall'allegoria scelta in effigie alla copertina, siano il viatico e l'augurio di un avvenire migliore del presente, purtroppo ancora permeato di violenza sulla natura e sugli uomini.

Un minuto di raccoglimento in commemorazione di tutte le vittime delle tragedie umane, che continuano a flagellare la nostra esistenza, quali i terremoti, le guerre, il covid.

Accomuno il commosso ricordo del Presidente del Consiglio di Stato Franco Frattini e del Presidente di sezione del Tar Lazio Giampiero Lo Presti, amici e colleghi la cui scomparsa prematura ha lasciato un grande sgomento ed un vuoto incolmabile.

Il mio più sentito ringraziamento ed un caloroso benvenuto a tutti i presenti – Autorità civili e militari, Colleghi delle magistrature consorelle, rappresentanti del Consiglio di Presidenza e dell'Associazione Nazionali Magistrati Amministrativi, esponenti del mondo accademico, avvocati - ed a tutti coloro che sono collegati da remoto.

Un sentito e cordiale saluto nonché un grosso in bocca al lupo al caro amico Luigi Maruotti, neo Presidente del Consiglio di Stato.

Sono all'ottavo anno di Presidenza di questo Tar: la crisi del settimo è passata indenne, per cui l'entusiasmo nell'esercizio della professione scelta ed amata può dirsi ancor più accresciuto!

.....

Questa cerimonia ha una fase solenne – che va dal rendiconto dei risultati dell’attività istituzionale svolta alla proclamazione ufficiale dell’apertura dell’anno giudiziario – e una fase di “festa”, nel significato proprio di condivisione e partecipazione, di gioiosa occasione di confronto e di utile interlocuzione con il mondo esterno.

L’obiettivo primario rimane quello divulgativo, di consentire alla cittadinanza la conoscenza del mondo della giustizia amministrativa pugliese.

Ecco perché la relazione, pur toccando ovviamente temi tecnici, non è riservata agli operatori del settore bensì soprattutto alla cittadinanza, che è l’essenza della nostra funzione, visto e considerato che è in nome del popolo italiano che pronunciamo le nostre sentenze.

Due avvertenze preliminari: la relazione è stata scritta da Tutti – personale, avvocati, giudici, perché Tutti hanno lavorato durante l’anno nell’assolvimento ciascuno del proprio compito istituzionale - lo stile cui ci siamo ispirati è quello che definirei di “briosa leggerezza”, senza nessun valore riduttivo perché leggerezza non è superficialità ma planare sulle cose dall’alto...

.....

Passiamo all’illustrazione della relazione, lasciando alla volontà di approfondimento di ciascuno la lettura integrale.

La relazione si divide in due parti.

La prima è intitolata “I FATTI”: si incentra sull’analisi statistica – quantitativa ma soprattutto qualitativa – che, seguendo un vecchio slogan, si è tenuta rigorosamente separata dalle opinioni, nel senso che

si rifugge da qualsiasi autovalutazione di rendimento, lasciando al pubblico ogni commento al riguardo.

La seconda è invece dedicata “AL SISTEMA DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA”.

Quest’ultimo è a sua volta bipartito ne LA FUNZIONE - nell’audace tentativo di definire, attraverso il ruolo del giudice, il concetto di giustizia - e ne “LE PERSONE”, perché crediamo opportuno non solo, come si suol dire, “metterci la faccia” ma anche e soprattutto fornire l’evidenziazione delle risorse umane che hanno dedicato tempo e passione allo svolgimento del servizio.

PARTE PRIMA: I FATTI



(bozzetto originale del Pres. Ciliberti)

ANALISI STATISTICA

Va premesso che, pur con l'osservanza delle opportune cautele imposte dall'emergenza sanitaria, purtroppo non ancora debellata, le udienze si sono svolte in presenza, assicurandosi il necessario distanziamento mediante la predisposizione di fasce orarie di trattazione, con tangibili vantaggi anche in termini di razionalizzazione del lavoro, sia dei magistrati sia degli avvocati.

Al riguardo, non posso fare a meno di rimpiangere la pluriennale prassi della chiamata preliminare delle cause, che ne consentiva ad un tempo una utile selezione ai fini della trattazione ed un momento di totale socializzazione, per la creazione dell'atmosfera più cordiale e idonea alla proficua attività giurisdizionale.

In ogni caso la giustizia amministrativa - con il contributo di tutte le parti e grazie ad un processo oramai interamente telematico - è riuscita ad

assicurare la tempestività del servizio pubblico essenziale.

L'analisi dell'andamento dell'attività giudiziaria in terra di Puglia non può che partire dai dati statistici, puntualmente e particolareggiatamente riportati – per ogni utile approfondimento – nelle tabelle allegate.

L'esposizione dei dati si sviluppa di seguito tenendo conto dell'andamento del processo giurisdizionale amministrativo – che va dalla proposizione del ricorso alla sentenza che lo definisce - secondo la struttura ad impulso di parte.

Il ricorso rappresenta la chiamata del cittadino, il quale, assumendo di essere stato pregiudicato da un provvedimento emanato dalla Pubblica Amministrazione, invoca per il suo annullamento, mediante l'avvocato che lo rappresenta, l'intervento di questo giudice.

Ciò costituisce statisticamente la DOMANDA DI GIUSTIZIA, che nell'anno 2022 si è sostanziata in 1465 ricorsi (1345 nel 2021), a cui vanno sommati 272 (151) motivi aggiunti e 37 (27) ricorsi incidentali, per un totale di 1770 (1523) domande presentate.



1770 RICORSI

I ricorsi così depositati vengono per così dire lavorati dal personale amministrativo - i cui compiti sono profondamente mutati e resi ancora più delicati a seguito dell'introduzione del Pat (processo amministrativo telematico) - per poter essere pronti prima alla trattazione alla pubblica udienza e poi alla definizione mediante sentenza del giudice.

Quest'ultimo, organo collegiale formato da tre componenti, provvede ad adottare e quindi redigere la decisione, che si può definire la RISPOSTA DI GIUSTIZIA.

I ricorsi decisi dal Tar Puglia sono stati 1848 (2076 nel 2021).



1848 SENTENZE

Tra essi, ben 397 (420 nel 2021) risultano su ricorsi nuovi – cioè quelli depositati nello stesso anno – pari a circa il 27,1% (31,2% nel 2021). Tutto ciò fa sì che il rapporto tra ricorsi vecchi - intendendosi per tali quelli giacenti sino al 31.12.2021 – e nuovi, cioè quelli depositati durante l'anno 2022, configura un bilancio con un saldo attivo pari a 383 affari (1848-1465) e una conseguente riduzione delle giacenze del 12,6 %.

Queste ultime sono rappresentate da tutti i ricorsi in lavorazione – nei vari stati in cui si trovano (da fissare per l'udienza, in redazione sentenza, archiviato, ecc.) – cui va riservata la denominazione di RICORSI PENDENTI, che (al 31.12.2022) sono pari a 2658 (3041 nel 2021).



(bozzetto originale del Pres. Ciliberti)

2658 PENDENTI

Per quanto sopra, va osservato che i ricorsi pendenti vanno tenuti distinti dall'effettivo arretrato, dovendosi intendere per tale – secondo la nomenclatura/classificazione del pat (che il sistema informatico classifica nello stato “pronti per l’udienza”) – solo i ricorsi (non ancora in lavorazione) “pronti per l’udienza”, che, ripetesi in quanto ricorsi ancora da smaltire, sono pari a 1463 (1870 nel 2021), (numero che fa rientrare il nostro Tar tra quelli cd. “virtuosi”).



1463 PRONTI PER L'UDIENZA

Tali dati assumono rilevanza per lo studio degli obiettivi raggiunti e di quelli ancora da raggiungere ma appaiono poco indicativi per poter valutare i costi/benefici dell'esercizio della funzione giurisdizionale.

Vero è che l'attività giurisdizionale amministrativa - per la sua intrinseca natura e per le sue forme di espressione - mal si presta a valutazioni che siano connotate da mere indagini produttivistiche, di carattere quantitativo, espressione della tendenza alla standardizzazione, poco adattabile al lavoro del giudice.

Al riguardo, basti osservare che, se la giurisdizione amministrativa - a disposizione del cittadino che lamenti una lesione della propria situazione soggettiva - si attiva come detto non d'ufficio ma solo su espressa domanda, la chiamata del giudice amministrativo a dirimere la controversia non può essere apprezzata in maniera quantitativa ma piuttosto nelle modalità concrete del suo atteggiarsi.

Ancora più specificamente, il numero delle cause va ricondotto alla fiducia nella giustizia oppure al costo della medesima? Ancora, alla correttezza della pubblica amministrazione o alla professionalità degli avvocati? O tutto dipende dal tasso di litigiosità, vale a dire il rapporto tra il numero dei ricorsi proposti in un anno ed il numero degli abitanti dell'intera regione?

A ben riflettere questa varietà dell'analisi eziologica può essere logicamente ricondotta anche ad un'azione combinata di tutte le surricordate variabili.

L'inadeguatezza del parametro a rendere appieno l'idea del lavoro svolto, da anni ci ha indotto a valorizzare altri indicatori (termini di raffronto) più attendibili per valutare con oggettività la validità dell'esercizio della funzione/servizio pubblico, connessi al criterio empirico di esaminare come il Tar abbia concretamente fatto fronte alla richiesta di giustizia, cioè alla modalità dell'attività che il giudice fornisce al cittadino che lo invoca.

La preferenza per l'analisi qualitativa induce come detto all'utilizzo di altri parametri di giudizio: indipendenza, terzietà, tasso di ricambio, produttività, tempistica.

Indipendenza, terzietà, produttività e tempistica



L'analisi qualitativa - peraltro alquanto complessa, in quanto trattasi di attività intellettuale che sfugge ad ogni adeguata rappresentazione – non può prescindere dal suo presupposto, l'INDIPENDENZA E TERZIETA' del giudice, endiadi che garantisce la legalità, l'equità e la serenità del suo giudizio.

L'indipendenza e la terzietà del giudice amministrativo pugliese è un valore a cui teniamo molto, per cui, anche se mi sembra diffusamente percepito, non mi appare inopportuno ribadirla a chiare lettere, quale elemento alla base della nostra funzione di giustizia, profondamente radicato nei nostri giudizi.

Ad esso non sapremmo e non intendiamo assolutamente abdicare, quale valore primario connaturato alla funzione di giustizia e che permea tutte le altre caratteristiche della professione, quali la preparazione, la dedizione, il riserbo, l'intensità di studio, l'equilibrio, la serenità d'animo.

In secondo luogo la valutazione qualitativa può essere ragguagliata a tre diversi indicatori: il tasso di ricambio, la produttività e la durata dei processi.

Il primo parametro di efficienza è costituito dal TASSO DI RICAMBIO, che indica la capacità di definizione delle cause rispetto al numero dei ricorsi pervenuti, per cui ogni valore superiore a cento sta a significare che il tribunale riesce a risolvere più controversie di quante ne sono state introitate.

Come visto sopra, il tasso di ricambio di questo Tar è pari a circa il 126%, con ulteriore incremento rispetto all'anno scorso, per cui, come già rilevato, risulta oggettivamente ed ampiamente assorbito il carico della richiesta corrente dell'anno, intaccando sensibilmente il già ridotto contenzioso pendente.

La PRODUTTIVITA' va invece commisurata innanzitutto ai provvedimenti pubblicati nel corso dell'anno - ben 2844 (3002) - diversificati nella nota tipologia delle sentenze di merito - ordinarie 1374 (1338) e brevi 157 (236) - ordinanze cautelari collegiali 448 (380), decreti cautelari monocratici 152 (145), oltre quelli di vario contenuto e natura (ordinanze collegiali, decreti presidenziali, decreti ingiuntivi, decreti collegiali, decreti presidenziali, dispositivi di sentenza).

Al livello individuale, la produzione media del singolo giudice amministrativo barese, che non può non tener conto del massimo dei carichi esigibili fissato dal Consiglio di Presidenza, è pari a circa 221 provvedimenti!.



Le decisioni si atteggiavano in maniera varia, a seconda di quella che è stata l'evoluzione del processo, tenendo ben presente la neutralità del parametro in questione, atteso che questo giudice decide solo secondo giustizia!

Le sentenze di accoglimento sono state 505 - costituenti il 33% – 254 per i ricorsi ordinari e 251 per quelli in rito camerale - mentre quelle di rigetto 448, vale a dire il 29,3%, con 440 per i ricorsi ordinari e 8 per quelli camerale; infine 512, il 37,8%, sono state le decisioni in rito.

Va rimarcato infine il numero di sentenze estintive del giudizio - 578, circa il 38% - sia che abbiano dichiarato il difetto di giurisdizione ovvero preso atto della cessazione della materia del contendere o del sopravvenuto difetto di interesse o comunque dell'improcedibilità o infine della rinuncia al ricorso.

Gli appelli, circa il 24%, hanno visto le decisioni del Consiglio di Stato in sostanziale coerenza e condivisione dei convincimenti di questo Tar laddove le sentenze riformate sono riconducibili, piuttosto che a correzione del giudizio di primo grado, alla diversa valutazione in diritto della questione controversa.

Infine di assoluto rilievo i risultati connessi al terzo indicatore, la DURATA DEL PROCESSO.



Il processo breve costituisce un obiettivo primario di giustizia per il Tar Puglia.

In primo luogo la durata media dei processi, vale a dire il tempo mediamente trascorso tra il deposito del ricorso e la decisione con sentenza, va calcolata tenendo conto dell'oggetto del giudizio.

Invero i tempi di definizione delle cause dipendono dalla materia, avendo il legislatore riservato un binario accelerato per talune di esse (cd. riti speciali).

Nel rito ordinario il tempo medio di pubblicazione della sentenza è di circa 1 anno/1 anno e mezzo dal deposito del ricorso mentre per le

suddette corsie preferenziali introdotte dalla legge per singole materie è sufficiente invece qualche mese per giungere alla sentenza definitiva.

La sentenza viene pubblicata circa un mese dalla data di introito della decisione, in tema di appalti pubblici le udienze pubbliche di trattazione sono fissate nello stesso anno di proposizione e le cause sono decise in media entro tre mesi, al di sotto della media nazionale (di cinque).

In secondo luogo va evidenziato il processo cautelare, i cui tempi di definizione sono ancora più rapidi.

È possibile avere un primo vaglio giurisdizionale in brevissimo tempo dalla proposizione del ricorso (mediamente 2 settimane ma anche meno).

Lo strumento cautelare ormai ha un campo d'azione ben più ampio della mera sospensione degli effetti di un provvedimento, riferendosi il legislatore alle misure "che appaiono, secondo le circostanze, più idonee ad assicurare interinalmente gli effetti della decisione sul ricorso".

Le richieste di tutela cautelare monocratica vengono decise, previa convocazione delle parti, praticamente in tempo reale, le istanze cautelari ordinarie sono fissate e decise, fermo restando il doveroso rispetto del contraddittorio, alla prima camera di consiglio successiva al deposito del ricorso (non esistono pendenze).

Anche se si tratta di una giustizia cd. sommaria, essa è strumentale all'effettività della tutela giurisdizionale, sulla base del principio secondo cui la durata del processo non può risolversi in danno della parte che ha ragione; non va peraltro sottaciuta l'efficacia provvisoria dei provvedimenti così emessi, la quale pone precisi limiti, per ampiezza e profondità di argomentazioni, ai suoi contenuti, differendo

intuitivamente dalla sentenza di merito caratterizzata dalla stabilità degli effetti.

L'opportuno contemperamento tra le due esigenze (merito e cautelare) si realizza con la sentenza breve, istituto che anche se non proprio solo della giustizia amministrazione trova la sua sublimazione nel nostro processo, concretizzando la definizione della controversia nel merito a seguito della proposizione dell'istanza cautelare nei suddetti tempi rapidissimi.

In caso di sentenza breve la decisione viene pubblicata in media a circa 15 giorni dall'udienza camerale!

La sentenza breve è quindi da valorizzare ogni qualvolta le ragioni delle rispettive pretese delle parti e la loro precisa focalizzazione ad opera degli scritti difensionali lo consentano, perché l'effettività della giustizia nell'attuale momento storico non può che consistere in sentenze che, concise ma allo stesso tempo adeguatamente motivate, siano pubblicate appunto in maniera sollecita.

PROCESSO BREVE





Il processo breve richiama il canone essenziale di redazione degli atti del processo amministrativo, da quelli difensionali a quelli del giudice, perchè la sintesi si qualifica quindi come principio redazionale essenziale per la piena attuazione del processo breve.

Invero si tratta di uno dei mezzi per dare ausilio agli obiettivi della ragionevole durata del processo, dell'abbattimento dell'arretrato, della qualità delle decisioni e del processo telematico: in altri termini costituisce uno dei modi per arrivare ad una giustizia rapida ed efficace. Ogni processo ha l'ambizione della chiarezza; quello amministrativo, più di altri, ha anche l'obiettivo della sintesi, frequentemente affermata dalla sua legge processuale, e ne ha anche la necessità.

In definitiva, il rispetto del canone della sintesi – che appare deontologico ed opportuno, anche quale correttivo e rimedio alla facile prolissità indotta dall'uso della tecnologia informatica – è essenziale per tutti gli operatori del diritto, dovendo anzi ispirare in primo luogo anche l'esercizio della funzione legislativa.

In altri termini occorre un'attività di semplificazione del nostro linguaggio, tenendo presente che le sentenze non sono scritte solo per i giuristi bensì per i cittadini.

LA GIURISPRUDENZA DEL TAR PUGLIA

La qualità e la professionalità dell'attività giurisdizionale svolta sono come ogni anno denotati anche dalla tipologia del contenzioso.

Le nostre decisioni hanno riguardato ampi settori della vita pubblica, come potrà agevolmente evincersi dalle tabelle e dai grafici allegati, che appunto danno conto della vastità degli specifici settori di intervento di questo giudice amministrativo, davvero i più disparati e di estrema attualità.

Le tematiche di maggior rilievo hanno riguardato come al solito l'urbanistica e l'edilizia, gli appalti pubblici ed in specie le interdittive antimafia, la sanità, l'ambiente, le pubbliche sovvenzioni, i concorsi pubblici: i dati statistici ad esse riferiti vengono riportati in calce alla presente relazione, in una al compendio dei vari orientamenti nelle singole materie.

La raccolta completa delle massime delle decisioni più significative è contenuta nel secondo volumetto.

E' sembrato opportuno affidare tale massimazione all'apposito ufficio della Camera Amministrativa, sia perché davvero non avremmo saputo selezionare le più significative – essendo per noi ogni causa importante

in egual misura, senza alcuna influenza riveniente dal valore economico o dalla rilevanza mediatica – sia perché le nostre decisioni sono assunte esclusivamente alla stregua delle norme dell’ordinamento, alla luce delle quali sono valutati gli interessi - collettivi e individuali - sui quali sono destinati ad incidere i provvedimenti portati alla nostra attenzione di giudici amministrativi.

In questa sede un solo breve cenno al contenzioso relativo alle problematiche patologiche, in quanto sintomatiche di cattivo modo di amministrare, riguardanti partitamente i riti speciali dell’ottemperanza, del silenzio e dell’accesso.



Invero tale contenzioso va al di là della mera fisiologia dell'equilibrato contemperamento degli interessi da effettuarsi in sede procedimentale, in quanto riflette invece la cattiva prassi dell'inerzia dei pubblici poteri a fronte rispettivamente dell'obbligo di esecuzione di una sentenza o altro provvedimento giurisdizionale – sia esso dello stesso GA del giudice ordinario - ovvero dell'istanza pretensiva del privato ovvero ancora della richiesta di prendere visione di documenti in possesso dell'amministrazione.

I ricorsi depositati in materia di ottemperanza risultano essere 159, quelli relativi al silenzio 69 mentre quelli connessi alle istanze di accesso 78.



Per finire, un breve saggio del caro amico Cons. Vincenzo Blanda, a dimostrazione che il giudice amministrativo è aperto anche verso nuove forme di diritto....

Il sistema di aggiudicazione inglese degli appalti: un possibile modello per l'Italia

Il 15 dicembre 2020 il Governo inglese ha avviato una consultazione pubblica sulla proposta di riforma del sistema dei contratti pubblici contenuta nel Green Paper - Transforming public procurement presentato al Parlamento.

Dopo la consultazione è stato elaborato il disegno di legge che al momento è in fase di lettura presso il Parlamento della Gran Bretagna (il 31 gennaio 2023 è stato presentato in seconda lettura presso la House of Commons, dopo aver completato i passaggi presso la House of Lords). Partendo dall'assunto che "ogni tre sterline di denaro pubblico, una viene spesa per gli appalti pubblici, per un ammontare di circa 300 miliardi di sterline all'anno", il governo inglese – con le riforme proposte all'interno del disegno di legge sugli appalti – ha inteso dare una scossa al sistema degli appalti ritenendolo ormai obsoleto, al fine di migliorare l'impiego delle risorse pubbliche in favore della comunità e dei servizi pubblici.

Principi e obiettivi della riforma

Gli obiettivi dichiarati della riforma sono indicati nella seconda parte del disegno di legge, in particolare nell'art. 11:

- raggiungimento del miglior rapporto qualità-prezzo;*
- perseguimento del bene pubblico;*
- miglioramento della trasparenza e dell'integrità nel sistema di appalti;*

- *modernizzazione e unificazione dei procedimenti;*
- *maggiore severità nella repressione delle frodi;*
- *la realizzazione di un sistema commerciale più semplice e flessibile.*

Si afferma in particolare l'intenzione di quel legislatore di aprire gli appalti pubblici in modo più efficace ai nuovi operatori, quali le piccole imprese e le imprese sociali, in modo che possano competere e aggiudicarsi un maggior numero di gare.

Il disegno di legge disegna un modello sicuramente diverso di procedure a evidenza pubblica rispetto a quello italiano. Un sistema quello inglese, sicuramente più snello: con solo tre modelli di procedure, un criterio di aggiudicazione che mette in secondo piano (senza però dimenticarlo) il riferimento al principio di economicità, che invece pervade il codice degli appalti della nostra nazione.

È evidente dalla lettura delle norme in via di approvazione, come il legislatore inglese abbia come principale obiettivo quello di agevolare il sistema delle forniture, riducendone i tempi di svolgimento, assicurando al contempo la massima concorrenzialità tra imprese.

Sebbene si tratti di un sistema (peraltro ancora in via di approvazione) difficilmente adattabile al nostro paese, alcuni principi però potrebbero sicuramente ispirare non solo il legislatore italiano, ma anche coloro che già oggi operano nel sistema della procedura di aggiudicazione, a partire ad esempio da quel modello di pubblicità delle gare, ma soprattutto del loro esito.

Al fine di migliorare il rapporto sempre più logoroso tra cittadini e istituzioni/enti locali, sarebbe di certo assai utile dare conto con i sistemi di pubblicità più diffusi non solo dell'esito delle gare, ma anche dello

stato di avanzamento delle opere, delle forniture, del loro costo e dei tempi di conclusione, insomma un cambiamento radicale, che potrebbe essere anticipato da tutti gli operatori coinvolti anche prima di un intervento del legislatore.

PARTE SECONDA:

IL SISTEMA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

LA FUNZIONE

Il ruolo istituzionale del Giudice Amministrativo

La Costituzione (art. 125) delinea un giudice amministrativo come giudice della funzione autoritativa della pubblica amministrazione, dinanzi al quale possono essere impugnati tutti i provvedimenti del potere pubblico.

Nell'esercizio del potere pubblico, anche quando questo si confronta con i diritti fondamentali, il giudice amministrativo è quindi posto al centro dei rapporti tra poteri pubblici e cittadini soggetti di diritto.

La sua tutela è effettiva ed estesa ad ogni situazioni giuridica, secondo legge o perfino contro la legge ordinaria, quando questa non sia conforme alla Costituzione o al diritto europeo.

Occorre peraltro evidenziare come la sua chiamata al corretto bilanciamento tra diritti individuali ed interessi collettivi - in un difficile rapporto, diventato in molti casi conflitto, potere-limitazioni (dei rapporti umani, della libertà di circolazione, della libertà di impresa, ecc.) - ha determinato l'assunzione di una responsabilità decisoria che, spesso, è stata oggetto di critiche e di strumentalizzazioni.

Così lo si è identificato come se fosse il vertice di una piramide chiamata burocrazia laddove è, al contrario, l'affidatario di una funzione di risoluzione, autonoma ed imparziale, dei conflitti.

È piuttosto il giudice del buon senso, designato a realizzare, nell'applicazione delle norme di legge, la sintesi tra interessi pubblici e privati nel complesso connubio tra libertà e autorità.

Tutto ciò in un contesto generale caratterizzato da una non facilissima accessibilità alla giustizia - intimamente connessa con un non contenuto costo del servizio - da una notevole ipertrofia legislativa - dovuta alla

considerazione che la legge da strumento di correzione delle regole di vita è diventata anzitutto strumento di amministrazione di mezzi finanziari, per cui accanto alle leggi norme (cioè le leggi che devono dare le regole) ci sono le leggi-provvedimento, serventi a convogliare i mezzi finanziari della collettività verso scopi predefiniti – ed infine da una Pubblica Amministrazione che non si assume l'autonoma responsabilità di adottare scelte definitive, per cui il naturale confronto di interessi che dovrebbe attuarsi nel procedimento diviene ineludibile conflitto nel processo dinanzi al giudice terzo.

Quale giudice speciale perchè giudice ordinario del legittimo esercizio del potere pubblico, il giudice amministrativo non può che essere l'interprete imparziale delle leggi, senza indulgere al formalismo e avversare, nella cura degli aspetti sostanziali, ogni illegittimità dell'azione della PA, cercando di curarne la patologia senza demolirne le funzioni e fornendo indirizzi per migliorarne l'esercizio.

È quindi evidente che egli è tutt'altro che un burocrate - anche se è il primo impiegato dello Stato, al servizio del Popolo Italiano in nome del quale pronuncia le sue decisioni – perché il suo agire non è affatto improntato alla pedanteria ovvero al formalismo.

L'elementare regola di diritto secondo cui l'esercizio del potere pubblico nei confronti dei cittadini è limitato entro i confini delineati dalla legge, la cui tutela è affidata al giudice amministrativo, è stata degradata a regola formalistica e fastidiosa, superabile in nome della pubblica opinione imperante in un quadro giuridico che potremmo definire “diritto dei mass media”.

In particolare, le campagne mediatiche, più o meno indirizzate e strumentali, ogni tanto ripetono a mò di assioma che il giudice amministrativo avrebbe effetti negativi rilevanti sulla crescita del Paese.

L'onda di questa fuorviante comunicazione talvolta investe anche le decisioni di questo Tribunale, che in particolare quest'anno sono assurde, nostro malgrado, agli onori della cronaca, enfatizzate come forma di ostruzionismo al nuovo che avanza, in una visione di un giudice amministrativo "oppositore e dispettoso" - che non aspetterebbe altro che l'occasione per bloccare le opere pubbliche - nella quale sinceramente stentiamo a riconoscerci.

Pur tenendo presente soprattutto a livello socio-politico una certa fisiologica insofferenza verso il controllo giurisdizionale da parte del potere pubblico – per il quale talvolta può apparire come ostacolo verso la realizzazione degli obiettivi – le illazioni comunque non scalfiscono la serenità e l'equilibrio del nostro modo di assolvere alla funzione preposta, nella difesa dello specialissimo compito che è il "giudicare" con imparzialità ed equidistanza tra le posizioni processuali delle parti, in nome del principio di legalità.

Un compito che si rinnova giornalmente nell'aula di giustizia ed alla cui esecuzione deve concorrere la professionalità di tutti gli operatori del diritto, anche mediante la presa di distanze da apprezzamenti sommari, frutto il più delle volte di una conoscenza precaria delle questioni oggetto del contendere.

La verità è che il contesto sociopolitico è profondamente mutato, nel senso che le dinamiche pubblicistiche sulle quali interviene il giudice amministrativo non si esauriscono più nella tradizionale dialettica tra autorità e libertà ma tendenzialmente si sviluppano alla ricerca di un equilibrio nel rapporto plurale tra poteri pubblici, poteri dei privati, autonomia, sussidiarietà, mercato, concorrenza.

Una complessità di fenomeni – sociali, economici e giuridici – al cui crocevia si trova ad intervenire il nostro sindacato giurisdizionale.

Al riguardo il tema più delicato è senz'altro quello della incidenza delle nostre sentenze sulle performances dell'economia.

Al di là delle faziosità, il giudizio sul valore e ruolo del giudice amministrativo dipende dalla formazione culturale: il mondo della riflessione giuridica non può che privilegiare la garanzia dei diritti del cittadino laddove l'economista ha riguardo soprattutto alla promozione dello sviluppo ad ogni costo.

Sicché giustizia amministrativa ed economia rischiano di non intendersi e di parlare linguaggi diversi.

Sul piano concettuale tale contrapposizione non esiste, atteso che l'esercizio del potere pubblico nei confronti dei cittadini è limitato entro i confini delineati dalla legge, la cui tutela è affidata al giudice amministrativo mentre sul piano concreto, l'affermazione del rapporto diretto fra la lamentata decrescita economica e le decisioni del giudice amministrativo non trova alcun fondamento né alcun concreto elemento dimostrativo.

Il giusto processo

Da sempre uno dei principi fondamentali, alla base di uno Stato di diritto, è la garanzia per i cittadini di avere un giusto processo che, per essere tale, non deve protrarsi oltre un “ragionevole termine” perché è evidente che una decisione che giunge in ritardo è già di per sé ingiusta.

Nel nostro ordinamento, il principio della ragionevole durata del processo è enunciato in alcuni importanti precetti sovraordinati: l’art. 111, comma 2, della Costituzione secondo cui la “La legge [...] assicura la ragionevole durata [del processo]” e l’art. 6, par. 1, Cedu che così recita “Ogni persona ha diritto ad un’equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti ad un Tribunale indipendente e imparziale costituito per legge”. Il principio è ripreso anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell’UE che, all’articolo 47, 2° comma, sancisce il diritto di ogni persona a una decisione entro un ragionevole termine.

Sono dettami differenti sul piano strutturale: la norma costituzionale resta programmatica ed investe il legislatore del compito di attuare il principio enunciato, la convenzione europea lo qualifica invece come un diritto soggettivo, immediatamente azionabile, anche se permane in capo agli Stati membri - come evidenziato più volte dalla Corte di Strasburgo – l’obbligo di “organizzare il loro sistema giudiziario in modo che le giurisdizioni possano assolvere all’esigenza di celebrare i processi in termini ragionevoli”.

Peraltro la durata ragionevole del processo non può non essere raccordata - pena una inaccettabile riduzione della qualità delle pronunce - con gli altri principi costituzionali come l’imparzialità del giudice, il contraddittorio tra le parti, in una parola il diritto di difesa.

La ragionevole durata, in tale ottica, svolge un ruolo integrativo, come condizione di efficienza, accanto a principi che sono prioritari.

La tutela



Il sistema della GA è volto, come detto, alla tutela delle posizioni soggettive incise dai pubblici poteri, espressione quindi di una funzione pubblica per chi la svolge ed al contempo di un servizio pubblico essenziale per chi se ne avvale.

I giudici di questo Tribunale sono ben consapevoli che dalle loro decisioni dipende la sorte delle persone, per cui l'obiettivo da perseguire è quello di offrire garanzia piena ed efficiente al cittadino che invochi la riparazione di un torto, nell'ottica della prevalenza dell'interesse

pubblico e nella consapevolezza dell'adempimento della funzione affidata.

La tutela resa dal giudice amministrativo, peraltro, vive due dimensioni: verso i cittadini – verso i quali si atteggia ad essere effettiva e piena, quindi soddisfacente – e verso le amministrazioni, per le quali svolge un importante effetto conformativo, per cui non si sostituisce alla pubblica amministrazione ma cerca appunto di indirizzarla nella sua azione regolatrice.

Il contenuto del sindacato giurisdizionale

Il contenzioso amministrativo è un contenzioso speciale, che come visto attiene essenzialmente al rapporto tra il cittadino ed il potere pubblico, per cui al giudice spetta il difficile compito di trovare il giusto equilibrio tra il sindacato ed il controllo, evitando qualsiasi commistione di ruoli e di sconfinare nel merito delle decisioni amministrative.

Va poi considerato il contesto che fa da cornice al quotidiano operare del giudice amministrativo: da un lato una legislazione “spesso ipertrofica e confusa nelle previsioni” dall'altro un'amministrazione “con un approccio prevalentemente legalistico e formale, che tende a rinunciare all'esercizio di una corretta discrezionalità (il Pres. Maruotti nella sua relazione parla di “sciopero della firma”).

Il sindacato del giudice amministrativo sull'esercizio dei poteri è peraltro quanto mai opportuno: un'autorità che non fosse sottoposta al vaglio di legittimità del giudice sarebbe certamente più censurabile e più debole, innanzitutto nella sua autorevolezza e credibilità verso gli operatori.

La necessità di un sindacato si pone quindi prima di tutto a garanzia della stessa autorità e dell'accettabilità delle sue decisioni, oltre che naturalmente a tutela dei soggetti che di quelle decisioni sono destinatari.

Per quanto concerne i limiti entro i quali tale sindacato può svolgersi e dei rimedi che al giudice è consentito attivare, va osservato che il vaglio del giudice può essere più o meno ampio - sostanziandosi in vari livelli sulle scelte discrezionali adottate dall'amministrazione – e può comportare, oltre al tradizionale annullamento dei provvedimenti, la possibilità di ottenere dall'amministrazione il risarcimento dei danni.

La certezza del diritto

Da più parti si invoca l'uniformità di interpretazione delle norme.

L'orientamento giurisprudenziale può essere inteso dagli operatori economici come parametro di orientamento delle scelte di investimento e di valutazione degli scenari di rischio ma non può assurgere a criterio vincolante per il difficile mestiere di giudicare.

Ciò perlomeno nel nostro sistema che, a differenza di quelli anglosassoni dove impera il common law, non conosce appunto l'imperatività ma solo l'importanza del precedente giurisprudenziale.

Va quindi sgombrato il campo dall'equivoco: la certezza deve riguardare il diritto - cioè le norme - mentre la prevedibilità delle decisioni è un assioma che mal si concilia con il giudicare!

Le norme vanno interpretate ed applicate al singolo caso concreto, che può essere diverso da quello già deciso.

La decisione quindi deve essere lineare – in primis con la logica ma senz’altro anche con i precedenti – ragionata, argomentata, motivata, ma non certa, altrimenti ci troveremmo di fronte ad un’attività diversa da quella del giudicare.

Al riguardo, basti pensare che di solito le soluzioni di merito sono semplicemente due – accoglie o respinge – per cui l’assioma della certezza delle decisioni giurisprudenziali cela il vero intento, quello di evitare il giudizio!.

La problematica è da collegare a quella che si suole definire giustizia predittiva, applicazione al giudizio di un sistema di intelligenza artificiale, che sinceramente lascia molto perplessi, atteso che riteniamo fermamente che l’interessato ha il diritto di non essere sottoposto a una decisione, che incide in modo significativo sulla sua persona, basata unicamente sul trattamento automatizzato.

La giustizia predittiva, dove è un computer a decidere la controversia sulla base delle precedenti risoluzioni, riflette una concezione di giustizia e di processo ben diverso da quello da noi concepito ed attuato!

Conclusioni

In questo quadro d’insieme, il ruolo che il sistema affida al giudice amministrativo non può che essere, piaccia o meno, quello di GIUDICE dell’esercizio del potere amministrativo e quindi di tutore nei suoi confronti delle garanzie dei cittadini, sulla base della Costituzione, delle leggi e del diritto europeo.

Bertold Brecht – nel riprendere il libro scritto da Enrico Broglio nel 1880 - narra la famosa storia del mugnaio Arnold che lotta tenacemente contro

l'imperatore Federico II di Prussia, il quale non aveva esitato a corrompere tutti i giudici e gli avvocati pur di raggiungere il fine deviato di abbattere il mulino perchè in realtà danneggiava il panorama del suo nuovo castello di Sans Souci.

Orbene, la lotta per ottenere giustizia troverà sempre un giudice – sicuramente a...Bari! - che, sulla base delle norme – interpretate in maniera equilibrata ed imparziale – e senza aree di esenzione - salvo quelle attinenti al merito della scelta discrezionale dell'Amministrazione, in quanto il giudice non sceglie ma valuta la legittimità di scelte che la legge rimette all'amministrazione – controllerà il corretto uso dell'esercizio del potere!

CONCETTO DI GIUSTIZIA

In definitiva, rimane la domanda fondamentale, la cui risposta lasciamo alla riflessione individuale: cosa intendere per “giustizia”.

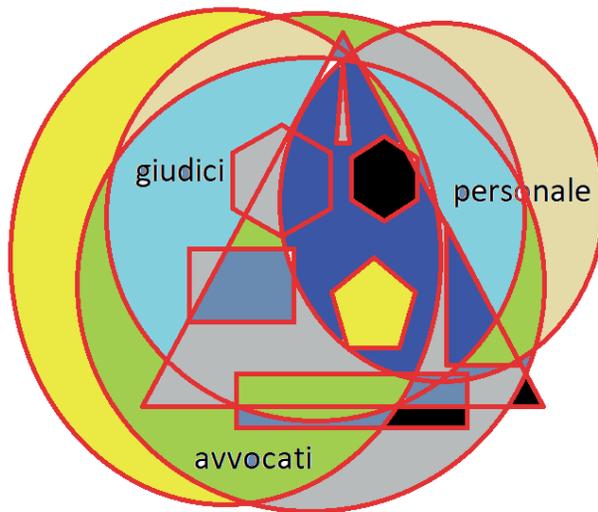
Da parte nostra riteniamo che, se ognuno si rifà alla propria esperienza ed alle proprie concezioni, sul piano teorico sarà in grado di fornirne una definizione più o meno idealistica e ci saranno tante giustizie soggettive. Tuttavia, passando al piano concreto, non potrà che convenirsi che, in disparte la malafede, in definitiva ciascuno riterrà di avere avuto giustizia solo quando è stata condivisa la sua pretesa.

Ma la “Giustizia” – con la G maiuscola – non può consistere, parafrasando gli “stratagemmi” di Schopenhauer, nell'ottenere ragione!!! La giustizia vera ed oggettiva è solo quella divina, per chi crede, per tutti gli altri mi sembra che l'unica definizione accettabile rimanga quella per cui la giustizia.... è la minore ingiustizia possibile!

PARTE SECONDA:

IL SISTEMA DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

LE PERSONE



(bozzetto originale del Pres. Ciliberti)

CITTADINO/PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

La relazione alla cittadinanza sull'attività giurisdizionale del Tar Puglia non può prescindere da una breve illustrazione delle risorse umane su cui si basa il sistema della giustizia amministrativa.

Invero la Giustizia intesa come sistema è un complesso di elementi interdipendenti, ognuno dei quali deve funzionare coerentemente con gli altri per garantirne l'unità ed il corretto ed efficiente funzionamento della "macchina".

Tutte le componenti istituzionali devono sinergicamente adoperarsi per il raggiungimento degli obiettivi.

L'impegno e lo sforzo corali sono stati davvero ammirevoli, in un "gioco di squadra" che costituisce un imprescindibile valore aggiunto.

Esprimo a tutti il mio più sentito ringraziamento per averlo reso possibile.

La prima figura istituzionale sulla quale intendo soffermare la Vostra attenzione è quella dell'Avvocato amministrativista.



L'AVVOCATO, del pubblico e privato foro, è il protagonista indispensabile del processo amministrativo perché costituisce il canale di comunicazione tra le parti necessarie – cittadino/ricorrente da un lato, Pubblica Amministrazione resistente dall'altro – e questo giudice, con il compito, delicatissimo, di rendere in linguaggio giuridico le pretese e le difese delle ripetute parti.

Invero il pieno e completo contraddittorio processuale, vale a dire la possibilità offerta a ciascuna parte di far sentire e comprendere le proprie ragioni, è essenziale al fine della cognizione della controversia e quindi

della maturazione della decisione serena ed equilibrata della causa da parte del giudice.

Debbo innanzitutto dare atto al foro pugliese di aver svolto in maniera eccellente tale ruolo essenziale.

Ancor prima che la professionalità, l'encomio ed il riconoscimento ufficiale va volto alla generosa, intelligente e fattiva collaborazione, in un clima di diffusa condivisione degli obiettivi da conseguire e di compostezza e signorilità, anche se talvolta non disgiunta da una buona dose di passionalità, tale da consentire a questo giudice di formare in piena serenità il proprio libero convincimento.

Esprimo quindi la mio più viva e sentita gratitudine al Consiglio dell'Ordine, alla Camera Amministrativa, all'Avvocatura dello Stato, alle Avvocature degli Enti - regionale, provinciali e comunali - al foro privato - i quali tutti, nel solco del consueto rapporto di rispetto e fiducia, non hanno fatto mai mancare il fondamentale e prezioso apporto - per lo spirito sempre collaborativo, sereno e costruttivo, in definitiva per aver svolto l'attività professionale sempre con senso istituzionale e nel rispetto dei reciproci ruoli.

È un confronto costante anche nella gestione delle problematiche, che si svolge non solo nel processo, quale sede eletta, ma che si concretizza nel continuo dialogo istituzionale, teso ad approdare a soluzioni e prassi condivise.

Mi sembra peraltro opportuno che sia lo stesso avvocato amministrativista ad illustrare le caratteristiche della propria professionalità

ESPERIENZA E PASSIONE

Dinanzi ad un giudice specializzato si impone una difesa specializzata, quella dell'avvocato amministrativista.

L'avvocato amministrativista conosce a fondo i procedimenti della pubblica Amministrazione e le leggi che ne governano l'azione; perciò è in grado di disegnare la strategia più efficace per tutelare pienamente gli interessi del proprio assistito.

Già la formulazione del ricorso è determinante. Il giudice infatti si esprime entro i limiti della domanda posta dall'avvocato che deve far emergere nitidamente le ragioni del proprio assistito.

Non di rado l'amministrativista promuove interpretazioni innovative delle norme, adeguandole all'evoluzione sociale ed economica del contesto nel quale opera.

Così egli concorre all'affinamento dei principi giurisprudenziali e dottrinali, alla modernizzazione delle leggi, elementi tutti che favoriscono il progresso della società.

Ciò fa dell'avvocato amministrativista un interlocutore fondamentale nella strategia d'impresa e nella tutela dei diritti civili, sociali ed economici.

Dal punto di vista storico, l'espressione "avvocato amministrativista" risale al Regno delle Due Sicilie e indicava gli avvocati esercenti dinanzi ai Giudici ordinari del contenzioso amministrativo.

La soppressione dei giudici ordinari del contenzioso amministrativo disposta nel 1865 con la legge 20 marzo 1865 n. 2048 All. E) disperse la categoria.

L'avvocatura amministrativa rinacque nel 1889 con l'istituzione della Quarta Sezione del Consiglio di Stato per la Giustizia amministrativa che richiese, per la difesa dinanzi alla Quarta Sezione, l'iscrizione all'Albo speciale per il patrocinio dinanzi alla Corte di Cassazione. Si trattava, dunque, di un corpo estremamente selezionato di avvocati abilitati a patrocinare dinanzi al Consiglio di Stato.

Fin da allora svolse un compito essenziale ed insostituibile nell'apprestamento in concreto della tutela degli interessi legittimi. Non vi è dubbio che la progressiva elaborazione del vizio di eccesso di potere inteso come sviamento e delle relative figure sintomatiche fu essenzialmente il frutto dell'attività del Foro amministrativo che, nella selezione dei fatti rilevanti e nella deduzione dei motivi di ricorso, recò un contributo fondamentale alla costruzione del sindacato di legittimità. Anche in tempi più recenti l'ausilio dell'Avvocatura alla costruzione degli istituti processuali è proseguita in modo intenso: ne offrono piena testimonianza gli eccezionali sviluppi della tutela cautelare e del giudizio di ottemperanza. Questo ruolo prosegue oggi nell'attuazione del Codice del processo amministrativo.

L'attività di un avvocato amministrativista è, al tempo stesso, poliedrica e focalizzata su materie specialistiche che coinvolgono esclusivamente categorie determinate di soggetti.

Ciascuna di esse (pubblica Amministrazione, privati e imprese) ha un preciso interesse, differenziato e peculiare, ad avvalersi dei suoi servizi. Ogni materia afferente lo sviluppo economico, sociale, culturale e civile, laddove coinvolga l'esercizio dei pubblici poteri, è di specifica competenza dell'avvocato amministrativista.

Può citarsi la legislazione ambientale, che richiede un profilo professionale specialistico ma al tempo stesso multidisciplinare; la materia dei contratti pubblici, che ha subito notevoli e ripetute modifiche, talvolta rivoluzionarie, anche provenienti dall'Unione europea e che hanno interessato il diritto sostanziale e processuale, soggetta ad un rito speciale che si discosta totalmente da quello ordinario; la materia sanitaria, in cui le strategie possono fare la differenza e determinare la crescita o l'involuzione di una comunità, che vede l'avvocato amministrativista impegnato nell'orientare e difendere la pubblica amministrazione, le strutture sanitarie, la comunità medico-scientifica e i pazienti nell'applicazione della normativa tesa a garantire il diritto alla salute, come interesse primario dell'individuo e della società; il paesaggio, l'urbanistica e l'edilizia, la forma della città la qualità della vita, in cui l'apporto degli avvocati amministrativisti alla materia è di assoluto rilievo, dall'ideazione delle norme di pianificazione territoriale, alla difesa, a tutti i livelli, dei diritti e degli interessi urbanistici ed edilizi: per costruire gli strumenti di tutela e sviluppo del territorio, per demolire gli abusi di potere che lo depredano e lo soffocano; la materia degli enti locali e del contenzioso elettorale, in relazione alla quale l'avvocato amministrativista, quale esperto delle regole che disciplinano l'attività e le funzioni degli enti locali, ne segue lo svolgimento e ne tutela le finalità in sede giurisdizionale, con l'essenziale supporto specialistico anche nel momento del rinnovo degli organi elettivi, le cui controversie soggiacciono ad un rito speciale ed accelerato, con termini abbreviati rispetto al processo ordinario; il pubblico impiego e la responsabilità amministrativa, settori nei quali

l'avvocato amministrativista, grazie al proprio bagaglio di competenze specialistiche e alla conoscenza approfondita dei procedimenti che governano la vita dell'amministrazione, garantisce il necessario supporto a tutela delle posizioni in gioco, sia di chi aspira ad accedere all'impiego nell'amministrazione sia di chi vi è già inserito.

(A cura della Camera amministrativa distrettuale degli avvocati di Bari)

L'avvocato, per conto del cliente, dà quindi "l'incipit" al processo ma esso non potrebbe svilupparsi dinanzi al giudice senza l'altrettanto fattivo e prezioso operato del PERSONALE AMMINISTRATIVO, impegnato a supportare quotidianamente appunto il funzionamento della macchina. Tale fondamentale supporto è diventato ancora più utile e funzionale a causa del lavoro agile imposto dalla situazione pandemica, con inevitabili momenti di crisi superati grazie alla dedizione e solerzia di tutti i nostri funzionari.



In alto da sinistra Matteo Parato, Elvira Cacciapuoti, Alfredo Rizzi, Salvatore Panzarini, Michele Damato, Giuseppe Caputo, Michele Proscia, Agnello Anecchino, Paolo Colamorea, il Presidente, Anna Mongelli, Carmela Angelillo, Serena de Simone, Adriana Mangione, Romana Larocca, Rita Patruno, Alessio Di Tardo, Virginia Ricco, Samuele Di Grassi, Nicola Di Gioia; Michele Remini, Giuseppe Morelli, Salvatore Amoroso. Mancano nella foto Valentina Capolupo e Giuseppe Domanico.

Una particolare menzione va riservata all'ufficio per il processo – affidato al coordinamento dei valorosi amici Francesco Cocomile ed Alfredo Allegretta - al quale è stato assegnato lo specifico obiettivo dell'abbattimento dell'arretrato, secondo le linee guida indicate dal Consiglio di Stato e con l'apprezzabile apporto dei tirocinanti ex art. 73 della legge 9/8/2013 n. 98 (di conversione del D.L. 21/6/2013 n. 69).

La squadra valida e funzionale si avvale della solita sapiente regia della dottoressa Anna Mongelli, il cui assoluto spirito di servizio e professionalità, congiunti ad entusiasmo e dedizione, costituisce una propulsione irrinunciabile di questo Tar.

Ella ha interpretato il proprio ruolo con competenza ed attenzione, ponendosi come un sicuro e prezioso punto di riferimento per tutto il personale, oltre al confronto sempre costruttivo che mi ha assicurato in ordine alle problematiche organizzative della sede.

Nella seconda metà dell'anno hanno raggiunto la meritata pensione Pasquale Grasso, Oronzo Mastrangelo e Giovanni Granata: a loro i migliori auguri di tantissime altre soddisfazioni in questa nuova fase di vita!

Nel 2023 purtroppo perderemo per raggiunti limiti di età altre pietre miliari di questo Tribunale: Alfredo Rizzi, Giuseppe Morelli e Michele Remini.

Non potendo, per ragioni di tempo, citare tutti i dipendenti, mi sono ripromesso ogni anno una particolare menzione per uno di loro, particolarmente distintosi – meritevole tra i meritevoli – nella preziosissima collaborazione.

Quest'anno la citazione – non per danni....- tocca ad Alfredo Rizzi, ormai decano ma sempre pimpante come un giovanotto, tra l'altro anche Mister della nostra valorosa squadra di calcio.

Per lui ma anche per tutti gli altri valgono le parole di apprezzamento del Segretario Generale, cui mi associo con un accalorato e sentito ringraziamento per il servizio reso nell'interesse della Giustizia Amministrativa.

Un sentito e meritato apprezzamento per il PERSONALE AMMINISTRATIVO che quotidianamente garantisce il regolare ed efficiente funzionamento amministrativo dell'ufficio, altresì a valido supporto dell'attività dei signori Magistrati.

Dedizione, senso di appartenenza, impegno e abnegazione caratterizzano questa importante compagine della struttura della Giustizia Amministrativa.

Un ringraziamento a tutto il Personale in servizio che ha saputo gestire cambiamenti ed innovazioni senza compromettere il buon andamento dell'ufficio, anche in un momento di avvicendamento per pensionamenti e nuovi arrivi. Grazie a AMOROSO Salvatore, ANGELILLO Carmela, CACCIAPUOTI Elvira Serena, CAPOLUPO Valentina Maria, CAPUTO Giuseppe, COLAMOREA Paolo, DAMATO Michele, de SIMONE Isabella Serena. DI GIOIA Nicola, DI TARDO Alessio, DOMANICO Giuseppe, LAROCCA Romana, MANGIONE Adriana, MORELLI Giuseppe, PANZARINI Salvatore, PARATO Matteo, PATRUNO Rita, PROSCIA Michele, REMINI Michele, RICCO Virginia, RIZZI Alfredo.

Un particolare grazie elogiativo a chi collabora direttamente con questa dirigenza nella gestione di situazioni nuove e varie per tipologia e complessità.

Un saluto a chi non è più in servizio per pensionamento o perché in altra amministrazione e quindi alla dottoressa Rosanna BOCCOLA, al dottor Francesco MONTENEGRO, agli ingegneri Fabio MASTRAPASQUA e Antonio FASCIANO, ai signori Pasquale GRASSO e Oronzo MASTRANGELO nonché a Giovanni GRANATA che è ritornato a

servizio di quest'ufficio per le particolari doti fotografiche. A loro un particolare apprezzamento per il servizio reso nell'interesse della Giustizia Amministrativa.

Infine un "ben arrivati" all'ing. Agnello ANNECCHINO e al sig. Samuele DI GRASSI che hanno arricchito l'area informatica, da subito integrandosi ed interagendo con tutto il personale e distinguendosi particolarmente per la preziosa e apprezzata collaborazione con questo Segretario Generale. L'ing. Annechino, quale funzionario PIT (Polo Informatico Territoriale) proveniente dal TAR Milano, che con metodo ha messo a encomiabile servizio di quest'ufficio la sua esperienza, competenza e professionalità ed il sig. Di Grassi che, oltre a contraddistinguersi per la giovane età (19 anni!), ha da subito dimostrato spiccato interesse, entusiasmo e curiosità così egregiamente sopperendo alla mancanza di esperienza lavorativa.

(Anna Mongelli)

Il solerte e proficuo lavoro di avvocati e personale amministrativo rimanda al terminale, noi GIUDICI, cui spetta il compito di risolvere la controversia.

Il Tar Puglia è stato istituito nel 1974 e dal 1977 è ubicato in questa bellissima sede odierna, palazzo Diana, inaugurata da Aldo Moro.

Questo è il nostro 49° anniversario.

Nel corso del 2022 il numero di magistrati in servizio presso il Tar di Bari è rimasto costante (12) ripartiti tra le tre sezioni interne, con due Sezioni costrette ad operare ad organico ridotto di quattro Magistrati.

Purtroppo, l'organico dei magistrati in servizio è notevolmente inferiore a quello di diritto, in considerazione dei posti previsti in pianta organica.

Negli anni scorsi abbiamo ricordato i numerosi personaggi che hanno reso lustro al Tribunale, dai padri fondatori – il Pres. Santaniello, con Guido Meale, Vincenzo Adamo, Corrado Allegretta e Antonio Cavallari – ai Presidenti degli anni '80, Renato Laschena, Pietro Fortunato, Lorenzo Cuonzo e Gennaro Ferrari – alla pietra miliare ed elemento di continuità tra passato remoto e passato prossimo, Corrado Allegretta, prima segretario generale e poi Presidente!

La funzione del decidere è intuitivamente delicatissima e complessa, involgendo la sorte delle persone, ma anche se talvolta non ci fa dormire cerchiamo di assolverla con equilibrio ed assennatezza.

Gli sforzi profusi da tutti gli amici colleghi nell'assolvimento del delicatissimo compito, l'assoluto spirito di servizio e la loro totale dedizione (è il caso di dirlo!) alle cause rendono il Tar Puglia tra i primi posti nel panorama nazionale.

La mia sentita riconoscenza ed il mio caloroso apprezzamento – del costante impegno professionale, fatto di sapienza giuridica, di equilibrio e di riservatezza - si sostanzia oggi in un simbolico ideale abbraccio circolare per il grande lavoro svolto.

Dai Presidenti, della seconda sezione Giusy Adamo e della terza sezione Orazio Ciliberti, ai colleghi tutti, Rita Tricarico, Gia Serlenga, Desireè Zonno, Maria Luisa Rotondano, Donatella Testini, e quindi Vincenzo Blanda, Carlo Dibello, Francesco Cocomile, Alfredo Allegretta, Lorenzo Ieva



Anche quest'anno, seppure con qualche difficoltà, sono proseguite le attività inerenti la formazione culturale, nella più fattiva e proficua collaborazione con i colleghi delle altre magistrature, con tutto il foro - sia libero sia erariale - con il mondo accademico in un confronto continuo e nella prospettiva del reciproco arricchimento di esperienza e professionalità.

Sono altresì continuati, anche se con le difficoltà fraposte dalle nuove modalità a distanza, i tirocini formativi, in affiancamento ai magistrati in servizio, importanti occasioni di apprendimento “sul campo” per gli operatori del futuro.

In definitiva, il Tar Puglia intende caratterizzarsi anche come centro di cultura e formazione giuridica, a testimonianza della totale apertura del Tar Bari alla società, per la costruzione di una reale cultura della legalità.

Infine l'attività sportiva - elemento indispensabile e propedeutico al miglior svolgimento dell'attività istituzionale – ha visto l'ormai gloriosa nostra compagine partecipare con ottimi risultati a vari tornei e vincere con una grande prestazione il Festival dello Sport, svoltosi in estate a Sturno!



Grato della paziente attenzione, concludo assicurando che il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia continuerà ad essere, come è sempre stato, al servizio della Giustizia, con l'auspicio, ma anche la convinzione, di poterlo essere in maniera sempre più efficace.



NEL NOME DEL POPOLO ITALIANO E PUGLIESE DICHIARO
UFFICIALMENTE APERTO L'ANNO GIUDIZIARIO 2023

*Ai molti che chiedono giustizia
e ai tanti che, ogni giorno,
si impegnano per dare loro una risposta:
perché il potere della giurisdizione sia
al servizio non di chi lo esercita ma del cittadino.*

ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE



TIPOLOGIA CONTENZIOSO

Di seguito i dati specifici relativi a ciascun settore.

EDILIZIA ED URBANISTICA



2021	2022
Pendenti 827 (27,2 %)	Pendenti 564 (21,2 %)
depositati 204 (15,2 %)	depositati 186 (12,6 %)
decisi 394	decisi 449

Nell'ambito delle materie riservate alla tutela del territorio si segnalano diverse pronunce che intervengono su tematiche di particolare interesse, anche per gli operatori del settore.

Accanto a sentenze che ribadiscono principi oramai consolidati, vi sono decisioni che intervengono su questioni assai dibattute sul piano interpretativo.

Venendo alla disamina, è stato ribadito, il principio che in sede di pianificazione urbanistica, le scelte della P.A., pur connotate da ampia discrezionalità, possono essere sindacate dal Giudice sia con riferimento al rispetto della normativa di settore cogente sia assumendosi quale parametro l'idoneità a realizzare la finalità per le quali sono state adottate.

Ancora in materia urbanistica il Tar ha ribadito che le convenzioni urbanistiche rientrano tra gli accordi sostitutivi di provvedimento di cui all'art. 11, della L. n. 241/1990, con conseguente applicabilità, agli stessi, dei principi del Codice Civile in materia di obbligazioni e contratti, in quanto compatibili. Proprio in relazione alla base consensuale di tali convenzioni, l'eventuale variazione non può prescindere dall'accordo tra tutte le parti che le hanno stipulate, senza che possa rilevare, a tal fine, il concreto interesse che una di queste possa avere, alla modifica (sez. III, 16 giugno 2022, n. 877).

Con riferimento alle possibilità edificatorie in zona agricola è intervenuta una pronuncia che ha precisato come, pur in presenza di aperture giurisprudenziali che escludono un'applicazione rigida della c.d. zonizzazione, rimane fermo che le zone agricole sono connotate non tanto dalla destinazione all'uso agricolo, quanto, in negativo, dalla esclusione ad utilizzazione edificatoria. Le limitate possibilità edificatorie in tali zone, con il modesto indice previsto, confermano tale principio.

È stata altresì esaminata la *vexata questio* del rapporto tra confisca penale, ex art. 44 del D.P.R. 380/2001 e l'acquisizione coattiva al

patrimonio Comunale, contemplata dall'art. 30 del medesimo D.P.R. in caso di lottizzazione abusiva. Si è così precisato che i principi costituzionali e sovranazionali di buona fede e di presunzione di non colpevolezza, possono essere utilmente invocati per escludere l'applicazione della sanzione penale accessoria della confisca urbanistica. Non assumono, viceversa, alcun rilievo, con riferimento all'acquisizione coattiva, che si connota quale automatica sanzione amministrativa e, in quanto tale, indifferente rispetto al proscioglimento dal reato di lottizzazione abusiva (sez. III, 9 agosto n. 1143).

In materia edilizia il Tar è intervenuto su un'altra questione dibattuta, vale a dire la ammissibilità di una domanda di condono presentata con riferimento ad un immobile in relazione al quale si è già perfezionata l'acquisizione gratuita al patrimonio comunale, a seguito di inottemperanza all'ingiunzione a demolire, secondo il noto schema di cui all'art. 31 del TU Edilizia. Si è così precisato che la domanda di condono, anche in tale ipotesi, è ammissibile purché non vi sia stata la destinazione dell'immobile a fini pubblici, con deliberazione del Consiglio comunale. Nella medesima decisione si traccia la distinzione tra condono edilizio, quale sanatoria di un immobile realizzato in contrasto con le prescrizioni urbanistiche, e l'accertamento di conformità *ex art.* 36 TU Edilizia, che si risolve nella legittimazione *ex post* di un immobile privo di titolo edilizio ma sostanzialmente conforme alla normativa urbanistico-edilizia (sezioni unite, 27 luglio 2022, n. 1110).

Importante precisazione si è avuta in ordine alla illegittimità del rigetto di una domanda di condono fondata su uno strumento di pianificazione

(nella specie PUTTp) ancora non vigente al momento di realizzazione dell'abuso e oramai abrogato alla data di adozione dell'esame della domanda (sezioni unite, 19 luglio 2022, n. 1076).

Altro tema di interesse è quello della possibilità di utilizzare la normativa del c.d. *piano casa* per sanare pregressi abusi edilizi. Il TAR si è pronunciato in maniera negativa, osservando che le disposizioni derogatorie di cui alla disciplina sul "piano casa" presuppongono, pur sempre, il preventivo rilascio di un titolo abilitativo che legittimi l'esecuzione delle opere ivi previsti e, dunque, non possono essere invocate per sanare interventi realizzati abusivamente (sez. III, 2 settembre 2022, n. 1178).

Ancora in tema di accertamento di conformità, il Tar ha evidenziato che, qualora il PUG vigente al momento della richiesta di sanatoria di un complesso alberghiero, abbia recepito il contenuto di accordi di programma ritualmente formatisi, che legittimavano la realizzazione di quella struttura (con relativa disciplina della specifica porzione del territorio), rimane ininfluyente la diversa tipizzazione della zona in cui ricade l'intervento ad opera dello stesso strumento urbanistico (sez. II, 18 gennaio 2022, n. 99).

Anche la questione della installazione di impianti fotovoltaici in ambito di abitazioni private è venuta all'attenzione del Tar. La pronuncia ha precisato che, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 6 della L.R. Puglia n. 51/2017, la possibilità di installare detti impianti deve ritenersi estesa anche agli immobili ricadenti in centro storico. La disposizione appena citata ha, infatti, espressamente abrogato tutte le disposizioni legislative

ed amministrative previgenti che precludevano tale facoltà (sez. III, 8 luglio 2022, n. 976).

Si inserisce in un orientamento che ben può dirsi consolidato, la decisione che ha ribadito il principio dell'esonero dal pagamento degli oneri concessori dei parcheggi c.d. obbligatori. Trattandosi, infatti, di opere pertinenziali, i parcheggi non determinano un aggravamento del carico urbanistico e, pertanto, devono essere esonerati dal pagamento dei contributi urbanistici (sez. III, 3 luglio 2022, n. 1130).

L'importanza assunta, nel nostro ordinamento, dalla SCIA ha comportato una serie di dubbi interpretativi che la giurisprudenza amministrativa ha dovuto risolvere. In tale filone si inserisce la pronuncia che ha trattato di una fattispecie relativa ad una SCIA in sanatoria. La pronuncia di inefficacia di tale titolo edilizio presuppone la precisa individuazione delle ragioni di incompatibilità dell'attività edilizia svolta dal privato rispetto al regime urbanistico-edilizio dell'area nonché la valutazione della reale consistenza dell'opera realizzata. Legittimato ad attivare il procedimento di SCIA in sanatoria *ex art. 37, comma IV, TU Edilizia*, deve ritenersi sia il proprietario dell'immobile sia il responsabile dell'abuso, qualora diverso dal proprietario, senza che, in quest'ultimo caso, possa risultare di ostacolo la circostanza che si tratti della realizzazione di opere non assentite dalla proprietà (sez. III, 3 giugno 2022, n. 820).

La disamina delle pronunce più rilevanti del 2022, nella materia edilizia, può concludersi con il richiamo alla sentenza che ha ritenuto illegittimo l'ordine di rimozione di alcune case mobili collocate all'interno di un

camping, poiché queste devono qualificarsi “*manufatti leggeri*”, connotati dal carattere della precarietà o temporaneità, in quanto tali ascrivibili alla definizione resa dall’art. 3, comma I, lett. e.5) del D.P.R. n. 380/2001 di manufatti “*diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee*”... “*collocate, anche in via continuativa, in strutture ricettive all’aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, paesaggistico, che non posseggano alcun collegamento di natura permanente al terreno e presentino le caratteristiche dimensionali e tecnico-costruttive previste dalle normative regionali di settore ove esistenti*” (sezioni unite, 13 maggio 2022, n. 659).

Venendo alla materia della tutela del paesaggio e dell’ambiente, il Tar ha avuto modo di soffermarsi sul riparto delle competenze nella Regione Puglia ed ha ribadito che la pianificazione paesaggistica del territorio, per mezzo di atti amministrativi generali o misti, rientra nelle attribuzioni della Giunta regionale, ai sensi dell’art. 44, comma IV dello Statuto Regionale. Al Consiglio regionale, invece, quale Organo della Regione a carattere assembleare, appartiene la potestà legislativa nelle materie indicate dall’art. 117 Cost. Nella medesima pronuncia si tratta dei rapporti tra il giudicato della CEDU e il potere di pianificazione precisandosi che quest’ultimo non è precluso da tale giudicato ove si sia verificato un mutamento della realtà fattuale o giuridica, in applicazione del principio per cui il giudicato non è impermeabile alle sopravvenienze materiali e giuridiche. Una sentenza di constatazione di violazione della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo comporta l’obbligo per lo

Stato di porre fine alla violazione e ripristinare, per quanto possibile, la situazione precedente. Tale obbligo non comprime, però, la potestà del medesimo Stato di scegliere i mezzi idonei a conformarsi alla decisione della Corte purché risulti osservato l'obbligo fondamentale di garantire il rispetto dei diritti e delle libertà di cui all'art. 1 della Convenzione (sez. III, 19 gennaio 2022, n.109).

Ancora in tema di rapporti tra legislazione nazionale e regionale, il Tar ha puntualizzato che la prevalenza della tutela paesaggistica va intesa nel senso che al legislatore regionale è precluso, non solo di adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica di rango statale che pongano obblighi o divieti, ma anche di introdurre limiti o condizioni, in qualsiasi forma, che non siano giustificati da più stringenti ragioni di tutela, le quali possono, se del caso, trovare riconoscimento anche negli strumenti urbanistici regionali o comunali (sez. III, 30 marzo 2022, n. 453).

In tema di tutela dei beni culturali si è precisato che il relativo procedimento di apposizione del vincolo, ferma rimanendo la potestà tecnico-discrezionale dell'autorità competente, deve essere connotato da un'adeguata ponderazione degli interessi coinvolti, specie allorché questi derivino da un affidamento ingenerato nel privato da atti adottati dagli uffici comunali. Deve essere garantita, in ogni caso, la partecipazione procedimentale (sez. II, 14 giugno 2022, n. 867).

Si è indagato, altresì, il rapporto tra permesso di costruire e autorizzazione paesaggistica. Il parere della Soprintendenza, nell'ambito del procedimento volto al rilascio del permesso di costruire, deve

ritenersi non vincolante nell'ipotesi in cui lo strumento urbanistico si sia già adeguato alle prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici tutelati, fermo restando che il predetto parere deve ritenersi circoscritto alla compatibilità dell'intervento edilizio con il bene paesaggistico tutelato e non può involgere aspetti edilizi (sez.II, 15 luglio 2022, n. 1043).

Sempre in tema di tutela paesaggistica, il TAR ha precisato che, con l'entrata in vigore del PPTR, l'individuazione delle aree escluse dalla tutela paesaggistica deve essere operata di concerto tra Comune, Regione e Soprintendenza. In ossequio all'art. 38, comma 5, delle N.T.A. del PPTR, in sede di adeguamento degli strumenti urbanistici comunali al piano paesaggistico sopravvenuto, i Comuni, d'intesa con il Ministero per i Beni Culturali e la Regione, delimitano le aree escluse dalla norma paesaggistica, ai sensi dell'art. 142, comma 2, del Codice Urbani (sez. III, 26 maggio 2022, n. 750).

I beni immobili ferroviari sono partitamente trattati in una pronuncia del TAR, che li include nell'alveo di applicazione dell'art. 12 del Codice di beni culturali e, quindi, tra quelli il cui interesse culturale deve essere verificato dal Ministero. Ne consegue una presunzione legale di valenza culturale del bene ed una sottoposizione al regime di tutela, a valersi fino a quando il procedimento di verifica non si sia concluso con un provvedimento amministrativo espresso. In ipotesi di distruzione di immobili ancora soggetti alla valutazione di interesse culturale, si configura la violazione dell'art. 160, comma IV, del Codice ed il responsabile è tenuto alla relativa reintegra ovvero, qualora questa non

sia possibile, a corrispondere allo Stato una somma pari al valore della somma perduta (sez. III, 14 ottobre 2022, n. 1377).

AMBIENTE



2021	2022
pendenti 89 (2,9 %)	pendenti 84 (3,1 %)
depositati 65 (4,8 %)	depositati 49 (3,3 %)
decisi 70	decisi 54

In materia di valutazione di impatto ambientale, sono state esaminate diverse ed interessanti questioni.

In tema di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) le sentenze della seconda sezione nn. 811 e 812 del 31 maggio 2022 hanno affermato la *regola iuris* secondo cui in caso di omissione di una VIA per un progetto – e, quindi, a maggior ragione nel caso in cui la VIA non sia stata omessa ab origine ma sia stata annullata ex post in sede giurisdizionale – il diritto

dell'Unione, da un lato, impone agli Stati membri di rimuovere le conseguenze illecite di tale omissione, dall'altro, non osta a che una valutazione di tale impatto sia effettuata a titolo di regolarizzazione, dopo la costruzione e la messa in servizio dell'impianto interessato.

È stato, altresì, sottolineato che la valutazione di impatto ambientale non consiste in un mero atto di gestione, bensì integra esercizio di discrezionalità dell'amministrazione procedente, coadiuvata dal parere tecnico, sul corretto uso del territorio in esito al bilanciamento di una molteplicità degli interessi pubblici contrapposti con (sez. II; 18 gennaio 2022, n. 95).

Quanto poi alla sindacabilità della VIA, viene chiarito che le valutazioni tecniche, pur svincolate dal sindacato del G.A., possono essere valutate e verificate dal giudice nella loro coerenza rispetto all'effettivo contenuto del progetto sottoposto a detta valutazione. Pertanto è necessario che l'attività di valutazione amministrativa prenda espressamente atto delle caratteristiche quantitative e qualitative del progetto, se sottoposto a rimodulazione, al fine di esprimere una posizione provvedimentale che rispecchi effettivamente la realtà materiale dell'ultima proposta progettuale (sez. II, 13 giugno 2022, n. 860).

Nella fattispecie oggetto di causa, la proposta di giudizio negativo di compatibilità ambientale confermata nella conferenza di servizi e recepita dalla Giunta Regionale ha pretermesso una valutazione specifica sulle caratteristiche quantitative e qualitative del progetto per come rimodulato dalla società proponente a seguito dei rilievi sollevati dagli organi competenti.

In ordine alla delega di funzioni in materia di Valutazione di Impatto Ambientale da parte della Regione, il Tar ha chiarito che la delega attribuita alle Province ed alle Città Metropolitane con la Legge Regionale n. 17/2007 relativamente ai procedimenti di Valutazione di Impatto Ambientale è da considerarsi estesa *“anche alle funzioni amministrative correlate all’adozione del provvedimento autorizzatorio unico regionale di cui all’articolo 27 bis del D.lgs. 3 aprile 2006 n.152”* ai sensi della successiva legge regionale n. 33/2021, che è norma di l’interpretazione autentica della precedente normativa regionale, dovendo pertanto ritenersi pacificamente munita di efficacia retroattiva (sez. II, 1 agosto 2022, n. 1128).

La pronuncia interviene sottolineando, altresì, che la disciplina che regge la conferenza di servizi in forma semplificata e in modalità asincrona (art. 14 bis, comma V[^], della legge 7 agosto 1990, n. 241) si limita a prevedere la possibilità di concludere negativamente il procedimento da parte dell’autorità preposta, semplicemente qualora quest’ultima abbia acquisito uno o più atti di dissenso che non ritenga superabili. Nel mentre per la conferenza di servizi in forma simultanea e in modalità sincrona, il legislatore all’art. 14 *ter*, comma 7, legge 7 agosto 1990, n. 241 impone la ponderazione delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti.

In tema di garanzie finanziarie per la gestione operativa e post operativa di una discarica, si richiama la sentenza n. 227 del 10 febbraio 2022 (sez. I) che pone in evidenza come la pronuncia di incostituzionalità dell’art. 22, comma 2, della L.R n. 39/2006 (Corte Cost. n. 7/2014), non ha fatto venire meno l’obbligo di prestare adeguate garanzie finanziarie per le

attività di chiusura della discarica prescritto dalla legislazione nazionale e in particolare dall'art. 208 comma 11 lett. g) del d.lgs 152/2006 (nel testo vigente all'atto dell'adozione del provvedimento gravato), il quale prevede che le garanzie finanziarie per la gestione della discarica, anche per la fase successiva alla sua chiusura, devono essere prestate conformemente a quanto disposto dall'art. 14 del d.lgs. n. 36/2003. Sussiste, quindi, a carico dei gestori, un preciso obbligo di prestazione della garanzia per la gestione successiva alla chiusura dell'impianto.

In tema di obbligo di rimozione e smaltimento rifiuti con ripristino dello stato dei luoghi sono di particolare interesse le sentenze n. 54 del 11 gennaio 2022 (sez. I) e n. 17 del 26 gennaio 2022 (sez. I) con cui è stato precisato che l'art. 192, comma 3, del d.lgs. 152/2006 impone, in via solidale, le conseguenze ripristinatorie della condotta lesiva dell'ambiente anche al proprietario colpevole di inadeguata vigilanza sui beni interessati dall'abbandono dei rifiuti. Aggiunge che ciò implica l'insufficienza della sola titolarità del diritto reale o di godimento sulle aree interessate, richiedendo, invero, il legislatore l'accertamento della sussistenza dell'elemento psicologico in ordine ai fatti contestati. Specifica, altresì, che il requisito della colpa può consistere nell'omissione delle cautele e degli accorgimenti che l'ordinaria diligenza suggerisce ai fini di un'efficace custodia e, dunque, anche in "una condotta silente ed omissiva" da parte del locatore, che non ha applicato gli strumenti giuridici e pattizi previsti per impedire al conduttore di utilizzare l'area quale deposito non autorizzato di rifiuti o, quanto meno, di assicurarne la liberazione non appena venuto a conoscenza dell'uso improprio dei manufatti affittati. Ricordando che, a

tal ultimo riguardo, l'art. 192, co. 3, D.Lgs. n. 152/2006 prescrive che gli accertamenti in merito all'imputabilità soggettiva (a titolo di dolo o colpa) siano condotti dai soggetti preposti al controllo "in contraddittorio" con i soggetti interessati.

Ed ancora, con riferimento alla determinazione della TARI il Tar ha puntualizzato che l'Ente locale, nella delibera con la quale determina gli importi dovuti per la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, deve esplicitare con chiarezza tutte le risultanze istruttorie, fornendo motivazione dettagliata delle ragioni delle proprie decisioni. Tenendo in considerazione che ai fini della determinazione del costo generale del servizio di smaltimento dei rifiuti non concorrono i mancati introiti, siccome non contemplati dalla normativa di riferimento di rango primario di cui all'art. 1, comma 654, della L. n. 147/2013 (sez. III, 12 luglio 2022, n.1019).

In ordine al procedimento di approvazione di un'opera pubblica e alla sua conformità urbanistica, si è rilevato che l'approvazione del progetto preliminare non presuppone l'attualità della conformità urbanistica che deve, al contrario, sussistere al momento dell'approvazione del progetto definitivo. Sottolineando che nel caso in cui l'opera pubblica sia stata inserita all'interno del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, strumento sovraordinato, l'Amministrazione comunale ha un onere di leale adeguamento degli strumenti urbanistici comunali, i quali dovranno conseguentemente prevedere scelte pianificatorie che integrino gli obiettivi, gli indirizzi e le direttive del PTCP, non potendo contenere misure interferenti con le

previsioni della pianificazione provinciale (sez. II, 1 giugno 2022, n. 814.

CONTRATTI PUBBLICI



2021	2022
pendenti 127 (4,2%)	pendenti 131 (4,9%)
depositati 145 (10,8 %)	depositati 173 (11,8 %)
decisi 127	decisi 169

In materia di contratti pubblici, sono state esaminate numerose questioni rilevanti, in particolare sia con riferimento ai requisiti di partecipazione alla procedura di affidamento, sia in relazione alla formulazione delle offerte e alla verifica di anomalia delle stesse.

Nel dettaglio, in tema di verifica del possesso dell'affidabilità professionale dei concorrenti, è stata ribadita, da un lato, la regola

generale della sufficienza della motivazione anche in forma implicita o *per facta concludentia* – attraverso l'ammissione alla gara del concorrente – del giudizio di irrilevanza di pregressi episodi a carico del medesimo (dovendo invece il provvedimento di esclusione essere adeguatamente giustificato dalla valutazione di gravità della condotta tale da elidere siffatta affidabilità). Dall'altro, è stato precisato che la predetta regola subisce eccezione nel caso in cui la vicenda professionale dichiarata dal concorrente presenti una pregnanza tale da non poter esimere la stazione appaltante dal rendere esplicite le ragioni per cui abbia comunque ritenuto lo stesso meritevole di ammissione alla procedura (sez. III, 22 gennaio 2022, n. 126).

Con riferimento a tale requisito, il Tar ha affermato che, ai sensi dell'art. 80, comma 5, lett. c), d.lgs. n. 50/2016, che recepisce l'art. 57, par. 4, lett. c) della direttiva 2014/24/UE, il concetto di grave illecito professionale può considerarsi esteso ad un'ampia varietà di ipotesi che ricomprendono condotte scorrette idonee ad incidere sulla credibilità professionale dell'operatore economico, in quanto alla stazione appaltante va riconosciuta un'ampia possibilità di valutare condotte non tipizzate (attesa la fisiologica imprevedibilità e varietà delle realtà) che possono giustificare la rottura del rapporto fiduciario (imprescindibile in un contratto pubblico). In particolare, al fine di dimostrare la sussistenza in concreto di un grave illecito professionale non è necessario che la condotta penalmente rilevante sia stata già oggetto di sentenza di condanna o di rinvio a giudizio, potendo la stazione appaltante desumerlo dai gravi indizi che emergono dal provvedimento di adozione della misura cautelare, in quanto non si verte nelle ipotesi di esclusione

obbligatoria per determinate tipologie di condanne, bensì in quella di una ragionevole valutazione discrezionale di fatti comunque gravi ai soli fini contrattuali (sez. I, 30 maggio 2022, n. 788).

Sempre in tema di requisiti di partecipazione alle procedure di affidamento di contratti pubblici, è stato evidenziato che non sussistono i presupposti affinché possa ritenersi integrata la fattispecie escludente della grave violazione fiscale quando il debito è di gran lunga inferiore alla soglia minima di rilevanza di 5.000 €, fissata *per relationem* nella sua entità dall'art. 80, comma IV, del d.lgs. n. 50/2016; conseguentemente, la previsione di cui al penultimo periodo di tale disposizione non comporta affatto un'esclusione automatica, bensì una valutazione discrezionale da parte della stazione appaltante (sez. I, 15 aprile 2022, n. 505).

Ancora, con riferimento alle procedure di gara suddivise in più lotti, è stato ribadito il principio per cui, ove il bando di gara abbia limitato il numero dei lotti aggiudicabili ad un solo offerente, l'offerta imputabile ad un "centro decisionale" unitario deve essere parimenti considerata unica, in quanto imputabile ad un solo offerente sostanziale (cfr. C.d.S., Sezione V, n. 6481/2021). Pertanto, il vincolo di aggiudicazione, limitativo dei lotti attribuibili ad un offerente, prescritto dalla *lex specialis* di gara, trova applicazione anche con riguardo al predetto "centro decisionale" quale offerente sostanziale. (sez. II, 18 maggio 2022, n. 717).

Inoltre, si è evidenziato, con riferimento al possesso del requisito del fatturato specifico relativo a precedenti servizi svolti, che le pregresse esperienze professionali utili alla dimostrazione della capacità tecnica,

anche se non identiche, valgono qualora siano collegate secondo un criterio di analogia o inerenza con l'oggetto dell'appalto; diversamente, del resto, tale requisito finirebbe *ex absurdo* per essere inteso nel senso di restringere la platea dei potenziali concorrenti, al limite, solo ed esclusivamente al precedente gestore del servizio, quale unico soggetto ad avere un fatturato univocamente ed effettivamente orientato alla gestione dello specifico servizio messo a gara, con grave violazione del principio del *favor participationis*. (sez. II, 22 agosto 2022, n. 1173).

Il Tar si è pronunciato sul principio di equivalenza delle specifiche tecniche, evidenziando la finalità dello stesso, volta ad evitare che l'individuazione di queste da parte della stazione appaltante possa artatamente avvenire per operare indebite espulsioni di concorrenti, con il pretesto di una non perfetta corrispondenza delle soluzioni tecniche offerte. Si è, però, al tempo stesso precisato che detto principio non è invocabile ogniqualvolta l'offerta abbia ad oggetto un bene che non rispetta le caratteristiche tecniche obbligatorie previste per la fornitura e, quindi, si risolva in un inammissibile *aliud pro alio*. (sez. III, 20 gennaio 2022, n. 116).

In tema di formulazione delle offerte, è stato chiarito che si è chiarito che, ancorché, nell'ambito di una procedura ad evidenza pubblica, il divieto di commistione tra quella economica e quella tecnica non debba essere inteso in senso formalistico ed assoluto – nel senso che nell'offerta tecnica ben possono essere inclusi singoli elementi economici resi necessari dagli elementi qualitativi da fornire – tuttavia l'inserimento tra gli elaborati dell'offerta tecnica dei contratti di *leasing* dei mezzi da utilizzare per l'esecuzione del servizio con l'indicazione dei relativi

prezzi integra certamente la violazione del divieto suddetto in quanto effettivamente idoneo ad anticipare l'entità dell'offerta economica. (sez. III, 21 ottobre 2022, n. 1404).

In tema di verifica dell'anomalia, poi, la prima sezione ha affermato che, in relazione alla quantificazione del costo della manodopera per l'esecuzione dei contratti pubblici, ai sensi dell'art. 95, co. 10 del d.lgs. n. 50 del 2016 la retribuzione dei dipendenti o consulenti esterni impiegati dall'operatore economico in più appalti acquisiti dal medesimo, costituisce un "costo indiretto della commessa" – in quanto relativo al personale di supporto all'esecuzione dell'appalto o a servizi esterni – distinto dai "costi diretti" che comprendono i dipendenti impiegati per l'esecuzione della specifica commessa. Per tale ragione, quindi, è giustificabile che per tali peculiari figure non sia menzionato il costo della manodopera a corredo dell'offerta (nella specie, si trattava del "coordinatore del servizio" e dell'"amministrativo", cioè di figure professionali che operano "in maniera trasversale a vari contratti", per i quali non era prevista dalla legge di gara la presenza costante *in loco*. (sez. I, 12 luglio 2022, n. 1014).

Inoltre, si è affermato che non costituisce una modifica dell'offerta, come tale inammissibile, la precisazione effettuata in sede di giustificazioni nella fase del sub-procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta con riferimento all'indicazione delle mansioni delle unità di personale proposte. (sez. II, 26 ottobre 2022, n. 1460)

Infine, in tema di revisione prezzi, il Tar ha affermato anzitutto la natura provvedimentale del diniego dell'Amministrazione, con il conseguente onere di tempestiva impugnazione dello stesso dinanzi al Giudice

amministrativo. Ha, inoltre, aggiunto che in ogni caso il riconoscimento della revisione prezzi passa attraverso un atto di riconoscimento della pubblica Amministrazione, con la conseguenza che, se quest'ultima è stata diffidata a compiere tale attività senza esito, l'interessato ha l'onere di impugnare il silenzio inadempimento nel termine decadenziale di un anno dalla scadenza del termine a provvedere assegnato nella diffida. In caso contrario, non può essere richiesto al Giudice l'accertamento del diritto, non potendo questi sostituirsi all'Amministrazione rispetto ad un obbligo di provvedere gravante su di essa. (sez. III; 14 gennaio 2022, n. 63)

SANITA'



2021	2022
pendenti 192 (6,3 %)	pendenti 227 (8,5 %)
depositati 60 (4,5 %)	depositati 61 (4,1 %)
decisi 108	decisi 26

CONCORSI



2021	2022
pendenti 319 (10,5 %)	pendenti 431 (16,2 %)
depositati 142 (10,6 %)	depositati 139 (9,4 %)
decisi 190	decisi 27

COMMERCIO



2021	2022
pendenti 220 (7,2 %)	pendenti 187 (7 %)
depositati 86 (6,4 %)	depositati 66 (4,5 %)
decisi 145	decisi 99

PROCESSO



(bozzetto originale del Pres. Ciliberti)

Nell'ambito del processo serve principiare dalla individuazione del giudice fornito di giurisdizione: in tale prospettiva, sono particolarmente significanti alcune decisioni del Tar che ha dichiarato la propria giurisdizione nella materia degli oneri di urbanizzazione e del contributo sul costo di costruzione, anche quando l'atto sia emesso ai sensi dall'art. 2 r.d. 14 aprile 1910 n. 639 (sez. III, 24 gennaio 2022, n. n. 132) nonché per i giudizi relativi alla contestazione dell'an e del quantum di una sanzione pecuniaria edilizia ai sensi dell'art. 133, lett. f), c.p.a. (sez. III,

14 ottobre 2022, n. 1377): in quest'ultima ipotesi, la giurisdizione del giudice amministrativo riguarda sia i provvedimenti con cui vengono irrogate sanzioni a carattere ripristinatorio sia quelli con cui vengono irrogate sanzioni a carattere pecuniario, comunque strumentali al governo del territorio ed espressione dell'esercizio della potestà autoritativa dell'ente locale.

In materia di procedure concorsuali il Tar ha propugnato una differenziazione sulla base della peculiare posizione dei candidati: infatti, è esclusa la giurisdizione del Giudice amministrativo riguardo alle procedure selettive interne, originate da un avviso interno volto al conferimento di un incarico nei confronti del personale già assunto e, quindi, già alle dipendenze di una pubblica amministrazione, statuendo, di conseguenza, che sono devolute alla cognizione del giudice ordinario le controversie inerenti l'individuazione dei componenti delle commissioni mediche incaricate di effettuare accertamenti sanitari, trattandosi di uno dei possibili incarichi rientranti nei compiti che essi possono essere chiamati a svolgere nella qualità di dipendenti dell'azienda sanitaria (sez. I, 16 giugno 2022, n. 895).

Parimenti è stata declinata la giurisdizione amministrativa con riferimento al reclutamento del personale delle società *in house*, in quanto, nonostante queste ultime costituiscano articolazioni della pubblica amministrazione con finalità di gestire un servizio d'interesse generale, esse sono e restano società di diritto privato sul piano formale, sicché quando provvedono al reclutamento di personale, esercitano la loro generale capacità privatistica e le relative controversie sono

devolute alla cognizione dell'AGO quale giudice del lavoro (sez. I, 26 febbraio 2022, n. 307).

Appartiene alla giurisdizione ordinaria anche la controversia avente ad oggetto la contestazione del provvedimento recante la revoca dei benefici economici derivanti dall'accesso al fondo di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura, atteso che, in presenza delle condizioni elencate nella legge, il privato diviene titolare di un vero e proprio diritto soggettivo all'erogazione del contributo, con la conseguenza che l'attività della pubblica Amministrazione è limitata all'accertamento dei presupposti per la concessione (sez. II, 23 febbraio 2022, n. 287).

La delimitazione dell'ambito di giurisdizione è stata effettuata dal Tar (sez. III, 5 maggio 2022, n. 612) anche con riferimento alla fase successiva alla formazione del giudicato laddove è stato sostenuto che la domanda volta alla dichiarazione di nullità dei provvedimenti amministrativi per violazione e/o elusione del giudicato formatosi su una sentenza del giudice amministrativo appartiene alla giurisdizione amministrativa ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. a), n. 5), c.p.a..

Il Tar (sez. I, 16 maggio 2022, n. 687), ha affrontato anche la questione della compromissione in arbitri affermando che anche quando si versi in ipotesi di materia ricompresa nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo è consentito il ricorso all'arbitrato purché, come prescritto dall'art. 12 c.p.a., sia previsto un arbitrato rituale di diritto (nella specie si controverteva su un accordo sostitutivo di provvedimento ex art. 11 della L.n. 241/1990) e si tratti di controversia avente ad oggetto diritti disponibili.

Sul versante dei presupposti e delle condizioni del ricorso si segnala una decisione (sez. III, 19 gennaio 2022, n. 102) in materia di violazione degli obblighi di concertazione istituzionale e di partecipazione degli enti locali di cui all'art. 144 del d.lgs. n. 42/2004, specificati dall'art. 2, comma 1, della legge regione Puglia n. 20/2009 in cui è stato statuito che il privato non vanta legittimazione ad eccepire l'illegittimità della pianificazione paesaggistica territoriale (nella specie, il PPTR) predisposto sulla base di una non corretta conduzione della valutazione ambientale strategica, escludendo, dunque, anche la tutela di un interesse di portata strumentale, cioè teso ad ottenere la integrazione e/o la modifica, anche parziale, della specifica determinazione che si inserisce nel relativo procedimento, sicché la relativa violazione può essere dedotta – quale vizio di legittimità dell'atto conclusivo – esclusivamente da uno degli enti locali da coinvolgere nel procedimento di approvazione dello strumento di pianificazione paesaggistica per la ipotetica lesione del principio di leale collaborazione istituzionale.

Non è mancata la risoluzione di ricorsi in materia elettorale, laddove è stato statuito (sez. III, 14 gennaio 2022, n. 62) che ai fini dell'ammissibilità, il principio della specificità dei motivi, seppur temperato, in quanto il ricorrente non ha modo di esaminare direttamente il materiale in contestazione, richiede la puntualità dei motivi di gravame, nonché l'indicazione specifica di alcuni elementi di fatto quali, il numero delle schede contestate, le sezioni di riferimento al fine di evitare, per un verso, il c.d. ricorso esplorativo, tendente, cioè, ad ottenere, mediante la presentazione di censure generiche o infondate, la verifica delle operazioni elettorali con riserva di proporre motivi

aggiunti; per altro verso, il rispetto del divieto di rinnovazione sostanziale dello scrutinio elettorale.

Non sono mancate significative statuizioni in ordine alle caratteristiche peculiari del processo amministrativo ed alla loro esplicazione sul piano degli effetti.

E' stato statuito che le sentenze di rito, cioè quelle che esauriscono la loro efficacia nell'accertare l'assenza dei presupposti processuali o delle condizioni dell'azione necessari per definire nel merito la controversia, non sono idonee ad originare un giudicato sostanziale ed a tradursi in un accertamento idoneo a far stato, ad ogni effetto, tra le parti atteso che esse sono prive di ogni attitudine a proiettare i loro effetti conformativi oltre i confini del processo, attraverso la formazione di regole giuridiche che dirimono, in via definitiva, conflitti intersoggettivi tra le parti del giudizio: in fattispecie relativa alla revisione prezzi, l'applicazione di tale principio ha indotto il Tar a concludere per l'impossibilità di affermare che la sentenza del giudice ordinario di rigetto della domanda di accertamento revisione prezzi avesse determinato la formazione di giudicato esplicito sull'obbligo dell'Amministrazione di compiere l'*iter* procedimentale per valutare il riconoscimento del diritto ed un giudicato implicito sulla inesistenza di atti pregressi idonei a integrare il diniego della revisione (sez. III, 14 gennaio 2022, n. 63).

Molteplici e rilevanti gli interventi ricostruttivi in ordine alle modalità di esplicazione delle posizioni delle parti nell'ambito del processo e, in maniera speculare, dei poteri del giudice.

Il Tar (sez. III, 17 maggio 2022, n. 706) ha aderito all'orientamento secondo cui quando si impugna un atto emesso a seguito di una

conferenza di servizi, soggetti passivi cui deve essere notificato il ricorso son tutte le Amministrazioni che, nell'ambito della conferenza stessa, hanno espresso pareri o determinazioni che la parte ricorrente avrebbe avuto l'onere di impugnare autonomamente se fossero stati emanati al di fuori del suddetto modulo procedimentale.

Con eguale perentorietà è stato affermato (sez. I, 24 gennaio 2022, n. 132) che l'acquiescenza, intesa come accettazione espressa o tacita del provvedimento amministrativo lesivo, può configurarsi soltanto in presenza di una condotta da parte dell'avente titolo all'impugnazione che sia libera ed inequivocabilmente diretta ad accettare e non più contestare l'assetto di interessi definito dall'Amministrazione mediante gli atti oggetto d'impugnazione: il relativo accertamento, in quanto incidente sul fondamentale diritto di agire in giudizio, deve essere accurato ed esauriente e svolgersi su tutti i dati fattuali che hanno caratterizzato la dichiarazione negoziale, dalla quale deve dunque risultare, senza alcuna incertezza, la presenza di una chiara ed inconfondibile intenzione definitiva di non rimettere in discussione l'atto lesivo.

La declinazione del potere esercitato in giudizio ha portato il Tar ad affermare che la mancanza di specifiche deduzioni ed eccezioni della parte resistente non costituisce limite alla potestà di accertamento: i fatti non contestati, dunque, non possono essere assunti come veri e la non contestazione non integra prova legale, né un comportamento processuale da cui trarre argomenti di prova ed il giudice deve valutare i fatti non contestati nel contesto del materiale probatorio a sua disposizione (sez. III, 14 ottobre 2022, n. 1377).

Il Tar si è occupato anche della discrezionalità tecnica ribadendo (sez. I, 18 luglio 2022, n. 1059) che il sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica non può sfociare nella sostituzione dell'opinione del giudice a quella espressa dall'organo amministrativo qualora tale opinione, pur se non condivisa sul piano soggettivo in dipendenza della fisiologica opinabilità che connota l'interpretazione e l'applicazione di scienze non esatte, non venga considerata erronea sul piano della tecnica; in maniera speculare, il principio di insindacabilità delle valutazioni tecnico-amministrative condotte dagli organi competenti rende inammissibile, per violazione dell'art. 134. c.p.a., il motivo di ricorso finalizzato a sollecitare, anche mediante la nomina di un verificatore o un c.t.u., un sindacato sostitutivo del giudice amministrativo.

Rilevante è la posizione espressa dal Tar secondo cui l'accoglimento della misura cautelare, avente contenuto non solo strumentale ma anche sostanzialmente decisorio, condiziona l'esito del giudizio di merito, anticipandone gli effetti e, in qualche modo sostituendoli, al punto che si potrebbe addirittura valutare il decorso dei quattro mesi dall'inizio del nuovo anno scolastico e il ritrovato buon andamento scolastico dello studente come sopravvenienze fattuali tali da rendere improcedibile la decisione di merito (sez. III, 17 gennaio 2022, n. 80).

Assai ampia e preziosa è la produzione in materia di risarcimento del danno.

Il Tar ha ribadito (sez. III, 24 maggio 2022, n. 743) che la responsabilità della P.A. per l'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa o per il mancato esercizio di quella doverosa ha la natura di illecito aquiliano per la cui configurabilità necessitano i presupposti declinati nel relativo

paradigma di diritto comune: a) lesione di una situazione giuridica tutelata dall'ordinamento giuridico (c.d. danno ingiusto: elemento oggettivo); b) colpa o dolo dell'Amministrazione (c.d. elemento soggettivo); c) nesso di causalità tra la condotta illecita dell'ente ed il danno cagionato al portatore dell'interesse.

In ordine alla lesione dell'interesse legittimo deve essere accolta la domanda di risarcimento qualora venga accertata la sussistenza dell'elemento oggettivo (ossia l'illegittimità del provvedimento amministrativo) nonché di quello soggettivo, la cui prova è indirizzata dalle regole della comune esperienza e della presunzione semplice di cui all'art. 2727 c.c. e salvo che l'Amministrazione non sostenga e possa dimostrare di essere incorsa in un errore scusabile (sez. III, 25 maggio 2022, n. 745).

Con riferimento al danno risarcibile per la lesione dell'interesse legittimo il Tar ha ribadito (n. 745 cit.) l'insegnamento che esso deve necessariamente essere provato e l'assenza di prova non può essere sopperita facendo leva sul metodo acquisitivo tipico del processo amministrativo impugnatorio.

In controversia vertente nella materia dei contratti pubblici (sez. II, 9 maggio 2022, n. n. 632) è stato statuito che la responsabilità per danni conseguiti alla mancata aggiudicazione non richiede la prova dell'elemento soggettivo della colpa, giacché la responsabilità civile, in tale settore, è improntata a un modello di tipo oggettivo, coerente con l'esigenza di assicurare l'effettività del rimedio risarcitorio. Quanto alla quantificazione, va risarcito il danno da perdita di chance, costituito dal riconoscimento del controvalore della mera possibilità di vedersi

aggiudicato un determinato vantaggio e, pertanto, l'*an* del giudizio di responsabilità deve coerentemente consistere soltanto nell'accertamento del nesso causale tra la condotta antigiuridica e l'evento lesivo consistente nella perdita della predetta possibilità; inoltre, la perdita dell'utile è una lesione connessa, in via immediata e diretta, ai sensi dell'art. 1223 cod. civ. alla mancata integrale esecuzione del contratto di appalto e la cui entità si presume correlata all'offerta presentata in gara, ovvero al margine positivo in essa incorporato, quale differenza tra costi e ribasso sulla base d'asta.

Particolarmente illuminanti le statuizioni in tema di danno da ritardo.

Il Tar ha delimitato (sez. III, 17 gennaio 2022, n. 87) l'ambito di esplicazione di tale tipologia di responsabilità nel senso che il c.d. danno da ritardo si configura sia quando l'amministrazione abbia tardivamente adottato il provvedimento richiesto, sia nell'ipotesi in cui procedimento si sia concluso, tardivamente, con l'emanazione di un provvedimento negativo, pur se legittimo, sia, infine, nel caso in cui l'inerzia dell'amministrazione si sia protratta oltre la durata del termine previsto per la conclusione del procedimento (le due ultime ipotesi integrano le figure del c.d. danno da "*mero ritardo*").

Nei casi di danno da c.d. "*mero ritardo*", è stato statuito (n. 87 cit.) che è necessario –ai fini dell'ammissibilità della domanda risarcitoria- la dimostrazione della spettanza del bene della vita correlata, dunque, ad una prognosi di accoglimento da parte dell'amministrazione, con ragionevole probabilità dell'istanza avanzata dal privato.

Nella materia dell'illegittima occupazione o trasformazione del bene del privato da parte dell'Amministrazione è stato ribadito dal Tar (sez. III, 3

giugno 2022, n. 822) l'insegnamento secondo cui costituisce un illecito di natura permanente, che cessa esclusivamente con la restituzione del bene al privato o con l'acquisizione da parte della P.A., sicché il termine prescrizione per il risarcimento dei danni riprende a decorrere de die in diem per tutto il periodo dell'illegittima occupazione come conseguenza del fatto che il danno derivante dalla stessa è di natura permanente.

Di adesione all'orientamento prevalente è la sentenza con cui il TAR ha statuito che ai fini della liquidazione equitativa dei danni da inadempimento contrattuale così come di quelli per responsabilità extracontrattuale ed aquiliana sono dovuti la svalutazione monetaria e gli interessi (sez. III, 25 maggio 2022, n. 745) considerando che la prima mira a ripristinare la situazione patrimoniale del danneggiato quale era prima dell'evento pregiudizievole, mentre gli interessi hanno natura compensativa.

ACCESSO



2021	2022
pendenti 62 (2,03 %)	pendenti 44 (1,66 %)
depositati 60 (4,6 %)	depositati 78 (5,3 %)
decisi 58	decisi 51

L'accesso agli atti costituisce espressione primaria del principio di trasparenza dell'attività della p.A. e della regola generale di correttezza nell'esercizio del potere di cui all'art. 97 della Costituzione, trasfusa anche nel comma 2 *bis* della legge sul procedimento amministrativo introdotto dall'art. 12 comma 1, lett. 0.a del decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni nella legge 11 settembre 2020, n. 120, in virtù del quale la funzione pubblica deve risultare pienamente conoscibile all'esterno (sez. I,16 maggio 2022, n. 695).

Per questa ragione l'accesso agli atti e ai documenti detenuti dalla pubblica amministrazione ha una applicazione estesa e soffre limitazioni soltanto nei casi espressamente previsti dalla legge con norme eccezionali e dunque di stretta applicazione.

Ha un rilevante significato in questa prospettiva il fatto che, una volta indicati i casi in cui l'accesso deve essere escluso – in base a quanto previsto dall'art. 24 commi da 1 a 6 -, lo stesso legislatore si preoccupi di riesandere la pretesa quando afferma *“l'accesso ai documenti amministrativi è necessario per curare o difendere i propri interessi giudici”* (art. 24 comma 7 legge 7 agosto 1990, n. 241).

Nell'ambito dell'applicazione del predetto principio si è sviluppata una interessante casistica del Tar attraverso cui può concludersi che il diritto di accesso è stato pienamente riconosciuto allorquando sia stata allegata dal ricorrente la prova della necessaria strumentalità tra l'interesse fatto valere e i documenti oggetto della relativa istanza, mentre la tutela giurisdizionale è stata negata per domande mosse da un interesse defensionale dedotto in via generica e strumentale.

Pertanto, dall'esame delle pronunce emerge che, se per un verso all'amministrazione viene ordinato di garantire l'accesso come strumento di trasparenza dell'azione amministrativa - tanto che anche l'eventuale reperibilità sul sito Web dell'Amministrazione di un documento richiesto non costituisce una valida ragione per negare o impedire all'istante visione e copia dello stesso, ai sensi della legge n. 241/1990 (sez. I, 16 maggio 2022, n. 694,) - dall'altro verso il giudice amministrativo indica al privato, in rigorosa applicazione dei principi

generali che informano la materia, i presupposti fondanti la sua legittimazione e interesse, in assenza dei quali il diniego dell'amministrazione intimata, tacito o espresso che sia, viene confermato con conseguente rigetto del ricorso.

Sul punto, infatti è stato precisato che l'esercizio dell'accesso defensionale, secondo un'applicazione restrittiva dell'art 24 comma 7 della legge 6 agosto 1990, n. 241, va garantito soltanto a seguito dell'allegazione, da parte dell'istante, di specifiche e dimostrate esigenze di tutela giurisdizionale in modo che non vi sia dubbio circa il nesso strumentale o l'utilità dell'acquisizione dei documenti richiesti rispetto alla tutela della propria situazione giuridica soggettiva (sez. I, 27 gennaio 2022, n. 168).

Pur nell'ambito della su richiamata interpretazione rigorosa del nesso di strumentalità, sul punto è stato tuttavia chiarito che quest'ultima deve pur sempre essere intesa dall'amministrazione destinataria dell'istanza in senso ampio non potendo estendersi la sua valutazione alla legittimazione della pretesa sostanziale sottostante rispetto alla quale l'interesse all'accesso mantiene una consistenza autonoma, meritevole di tutela *ex se*.

Da ciò consegue che, una volta accertato il collegamento tra l'interesse e il documento, ogni ulteriore valutazione da parte dell'amministrazione sull'utilità ed efficacia del dello stesso ai fini di quella tutela giurisdizionale invocata e posta a fondamento dell'istanza esula dal contenuto della "strumentalità", che esclude la possibilità di apprezzamenti sull'attitudine in concreto della documentazione richiesta

a supportare la fondatezza dell'azione giurisdizionale invocata quale mezzo di difesa della situazione giuridica vantata (sez. I, 8 luglio 2022, n. 990), così come esula dall'effettivo ricorso dell'interessato alla tutela giurisdizionale, risultando quest'ultima una facoltà non già un obbligo.

Venendo alla disamina di alcune fattispecie tra le più ricorrenti, la necessaria strumentalità tra la documentazione richiesta e l'interesse all'ostensione può ritenersi *in re ipsa* con riferimento agli atti di un procedimento di concorso da parte del candidato pretermesso per il quale l'interesse all'istanza è insito nella sua stessa partecipazione al concorso (sez. I, 16 maggio 2022, n. 695).

Allo stesso modo, carattere pregnante va riconosciuto alla strumentalità insita nell'istanza di accesso del destinatario di un provvedimento disciplinare con sanzione agli atti del relativo procedimento (sez. I, 1 agosto 2022, n. 1123).

Sotto il profilo della legittimazione passiva, l'ampiezza applicativa dell'istituto comporta che sia obbligata all'ostensione dei documenti anche un'impresa privata con l'esercizio di compiti di interesse pubblico.

Ciò in quanto dal combinato disposto di cui agli articoli 22 e 23 della legge 7 agosto 1990, n. 241 emerge che la nozione di pubblica amministrazione, quale soggetto legittimato passivo nel procedimento per l'accesso, deve intendersi in senso ampio, estendendosi anche a tutti i soggetti di diritto privato laddove la loro attività risulti anche genericamente di pubblico interesse e limitatamente ad atti inerenti la loro attività di pubblico interesse, la cui documentazione risulti utile, anche solo potenzialmente, alla tutela di interessi giuridicamente

rilevanti, non richiedendosi che essa sia idonea a costituire strumento di prova diretta della lesione dell'interesse tutelato (sez. I, 1 agosto 2022, n. 1124).

L'unica limitazione in tal caso prevista deriva dalla natura degli atti oggetto della domanda d'accesso in quanto sono pienamente accessibili i documenti inerenti le procedure selettive e di concorso, mentre tal'obbligo di ostensione non sussiste per atti inerenti la quotidiana gestione del rapporto di lavoro, nonché per i provvedimenti attinenti all'autoorganizzazione degli uffici (sez. I, 11 novembre 2022, n. 1525). Con riferimento ai procedimenti concorsuali, viene in rilievo la tutela del terzo titolare dei dati oggetto della domanda d'accesso da parte del candidato pretermesso.

Come rileva anche in materia di contratti pubblici, di cui si dirà oltre, nei procedimenti che implicano una selezione competitiva la tutela del terzo, anch'egli partecipante, deve ritenersi esclusa in quanto gli atti versati dai partecipanti al concorso nel procedimento, una volta acquisiti alla procedura, escono dalla loro sfera di disponibilità ed impiego personale, con la conseguenza che il terzo riveste neppure la veste di controinteressato.

L'unica eccezione è rappresentata da esigenze di tutela del titolare dei dati ritenuta vulnerabile laddove dall'acquisizione degli atti possano emergere dati dei terzi significativi sotto il profilo psico – attitudinale (sez. I, 15 aprile 2022, n. 500; sez. I, 11 novembre 2022, n. 1525).

Sul punto occorre altresì rimarcare un orientamento in cui si prospetta una particolare limitazione per l'accesso ai dati sensibili, consentita soltanto quando sia indispensabile per tutelare diritti di pari rango rispetto a quelli dell'interessato, ovvero quando venga in rilievo un diritto della personalità o altro diritto di pari dignità.

In tal caso, l'accesso ai documenti, in quanto incidenti su tali diritti correlati alla sfera intima e personale del terzo è consentito laddove si provi la stretta necessità del documento oggetto dell'istanza, non essendo ritenuta sufficiente la mera utilità (sez. I, 4 giugno e 2022, n. 869).

In alcune pronunce prese in esame viene in rilievo il contemperamento tra il generale principio di piena accessibilità dei documenti amministrativi con quello della parità delle armi nel processo, che laddove venisse a mancare, attingerebbe il diritto di difesa costituzionalmente garantito.

Il nesso di necessaria strumentalità tra la documentazione richiesta e l'interesse defensionale la verifica della sussistenza delle specifiche e dimostrate esigenze di tutela con riferimento a domande di documenti destinati ad essere utilizzati davanti ad altro giudice, è più stringente consistendo nella valutazione se integrino effettivamente il necessario tramite per acquisire la prova e ciò mediante un giudizio prognostico *ex ante* (sez. I, 27 gennaio 2022, n. 168).

La tutela del principio di parità delle armi rileva altresì per il giudizio sull'ostensione dei pareri legali richiesti dall'amministrazione con riferimento ad una vicenda controversa di suo interesse.

Sul punto il Tar ha precisato che, atteso che l'accesso ai pareri legali attinge il principio di trasparenza della pubblica amministrazione e il segreto professionale, deve concludersi che se detto parere viene inserito in un segmento endoprocedimentale con carattere consulenziale esso afferisce al procedimento e diviene documentazione amministrativa ostensibile *ex art. 22 legge 7 agosto 1990, n. 241*, mentre se il parere viene richiesto nell'ambito di un contenzioso già in essere o è finalizzato a valutare l'opportunità di intraprendere o meno un contenzioso, o ancora venga richiesto laddove siano chiare le intenzioni di intraprendere un giudizio da parte dell'amministrazione, esso deve essere negato, pena la violazione del principio di difesa costituzionalmente garantito, che risulterebbe inficiato, altresì, dalla violazione del principio di parità delle armi (sez. I, 12 luglio 2022, n. 1012).

La medesima limitazione viene applicata anche agli atti e verbali del comitato valutazione rischi istituito presso le aziende ospedaliere: per pacifico orientamento giurisprudenziale, infatti, poiché gli atti del CVR prodotti all'interno di un procedimento istruttorio scaturito da una domanda risarcitoria per danno derivante da attività sanitaria hanno carattere ricognitivo (della dinamica degli eventi) o valutativo (dei profili medico – legali della vicenda) devono essere esibiti, salvo che contengano valutazioni che siano state formulate in diretta ed immediata funzione della strategia difensiva da assumere in un determinato giudizio, rimanendo, in tal caso, sottoposti alla disciplina dei pareri legali acquisiti dall'amministrazione (sez. I, 12 settembre 2022, n. 1212).

In materia di contratti pubblici il Tar conferma, in piena coerenza con l'indirizzo giurisprudenziale consolidato, che il diritto di accesso

difensivo debba prevalere sull'esigenza di riservatezza della società partecipante alla gara (sez. I, 12 luglio 2022, n. 1016).

Con l'ordinanza collegiale del 3 gennaio 2022, n.1 la terza sezione ha avuto cura di precisare, in proposito, che il diniego di accesso all'offerta tecnica da parte della stazione appaltante non può concretizzarsi in un'acritica adesione all'opposizione della società controinteressata, dovendo essere motivato all'esito di una verifica autonoma e stringente del nesso di strumentalità tra la documentazione richiesta e la necessità di tutela giurisdizionale dell'istante, per cui l'accesso può essere ritenuto di stretta indispensabilità a rendere ostensibile il documento coperto da segreto industriale (cfr. anche ord. coll., sez. III, 19 febbraio 2022, n. 275, sent. sez. I, 2 luglio 2022, n. 1016) Ciò al fine dunque, di scoraggiare richieste emulative e scongiurare il rischio di istanze presentate soltanto per giovare di specifiche conoscenze industriali o commerciali acquisite e detenute da diretti concorrenti.

Nell'ambito di tale applicazione rigorosa dell'accesso defensionale motivato con la strumentalità necessaria della documentazione richiesta, è sintomatico quanto previsto per la seconda graduata che voglia far valere l'interesse defensionale all'accesso, in quanto onerata della presentazione della relativa istanza entro quindici giorni dall'avvenuta conoscenza legale dell'aggiudicazione, dovendosi considerare detto termine con limite dilatorio di quello decadenziale per l'impugnazione dell'aggiudicazione previsto dall'art. 120 c.p.a. (sez. I, 26 gennaio 2022, n.146).

Sotto il profilo della tutela del terzo partecipante, la recessività della tutela alla riservatezza si giustifica con la stessa partecipazione alla gara di appalto che comporta l'accettazione implicita da parte del concorrente delle regole di imparzialità e trasparenza che connotano la selezione, come accade per ogni forma di procedura concorrenziale.

Tale assunto è motivato, in via generale, dall'esigenza di tutelare non solo l'interesse dell'impresa concorrente alla conoscenza, quale operatore economico di un determinato mercato, di circostanze da portare all'esame del giudice eventualmente adito, ma anche quello, pubblicistico, allo svolgimento di attività corrette ed imparziali (sez. I, 9 giugno 2022 n. 938).

In ordine alla forma dell'istanza di accesso e al concorso tra accesso documentale *ex art. 22 L. 241/90* e civico *ex art. 5 d. lgs. n. 33/2013*, il Tar si pronuncia in recepimento di quanto chiarito dall'Adunanza Plenaria 2 aprile 2020, n. 10, per l'ostensione dei documenti richiesti anche nel caso in cui l'istanza faccia riferimento ai soli presupposti dell'accesso documentale, in quanto tale forma dell'istanza non preclude alla pubblica amministrazione di esaminarla anche sotto il profilo dell'accesso civico generalizzato, laddove essa contenga sostanzialmente tutti gli elementi utili a vagliarne l'accoglimento sotto il profilo "*civico*", salvo che il privato abbia inteso espressamente far valere e limitare il proprio interesse ostensivo solo all'uno o all'altro aspetto.

La limitazione che deriva in capo al privato consiste nell'impossibilità di ottenere tutela con il ricorso per l'accesso *ex art. 116 c.p.a.* in quanto non

previsto dalla disciplina per l'accesso civico, disponendo, pertanto, esclusivamente del ricorso per il silenzio *ex art.* 31 e 117 c.p.a. (sez. I, 9 giugno 2022, n. 938).

Al fine di consentire al privato cittadino la più ampia accessibilità alla “*casa di vetro*” l'alternatività tra accesso civico e accesso documentale implica che l'ente destinatario dell'obbligo di ostensione dei documenti richiesti non è esonerato dall'accesso documentale per aver esso adempiuto agli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 29 del codice degli appalti pubblici in applicazione del d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33, non potendosi ritenere che l'accesso civico si sostituisca a quello documentale.

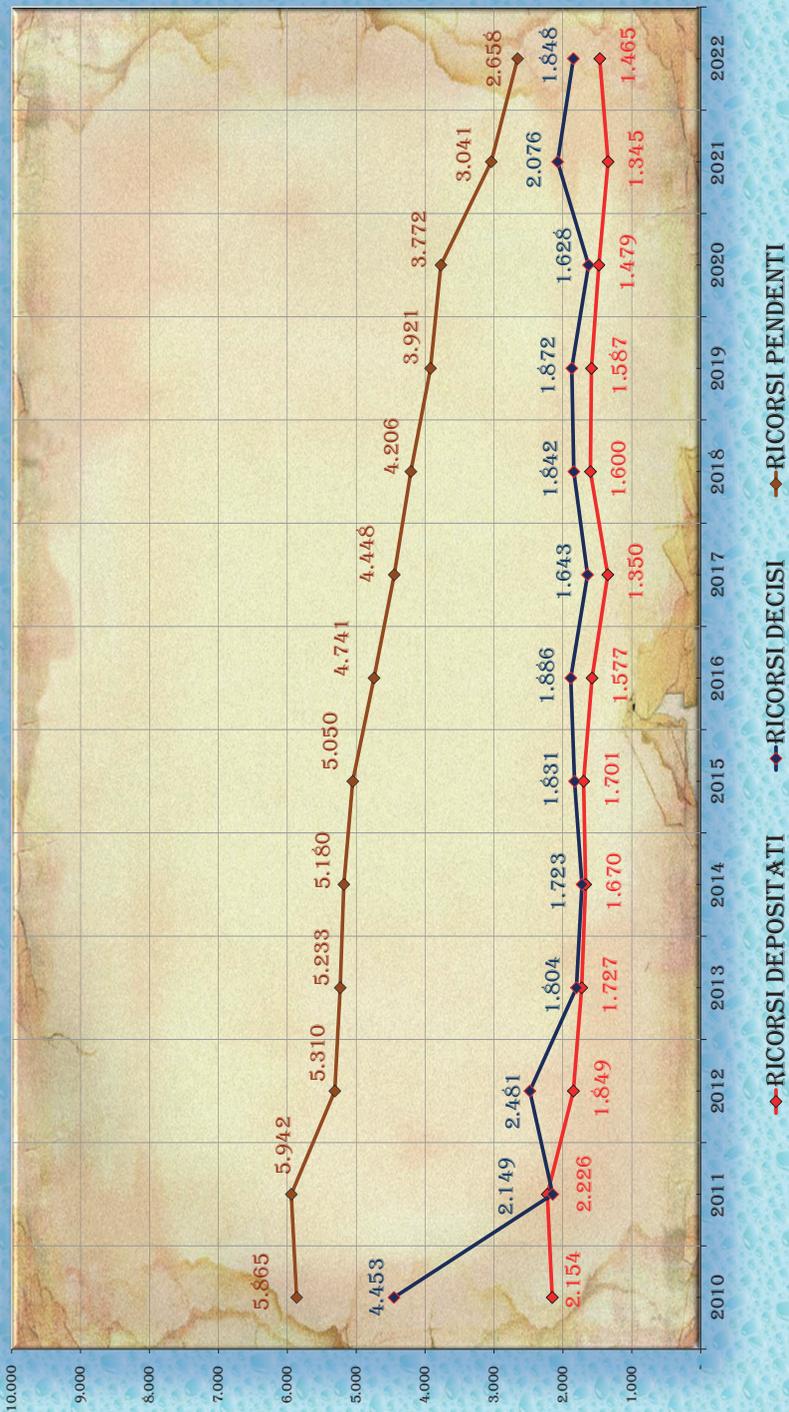
Ciò in quanto è rimessa all'istante titolare di un preminente interesse all'accesso la scelta tra quale modalità azionare con possibilità di attuarle entrambe e di far valere comunque l'accesso documentale laddove quello civico non abbia soddisfatto del tutto le sue esigenze conoscitive degli atti di gara.

Tale regime applicativo dei due istituti è riconosciuto sia al concorrente che sia rimasto escluso dalla gara, sia al terzo estraneo alla gara ma che vanta un interesse defensionale alla conoscenza dei relativi atti, interesse allegato con specifiche e dimostrate esigenze di tutela giurisdizionale (sez. III, 10 ottobre 2022, n. 1346).

Tav.1 - STATISTICA GENERALE STORICA

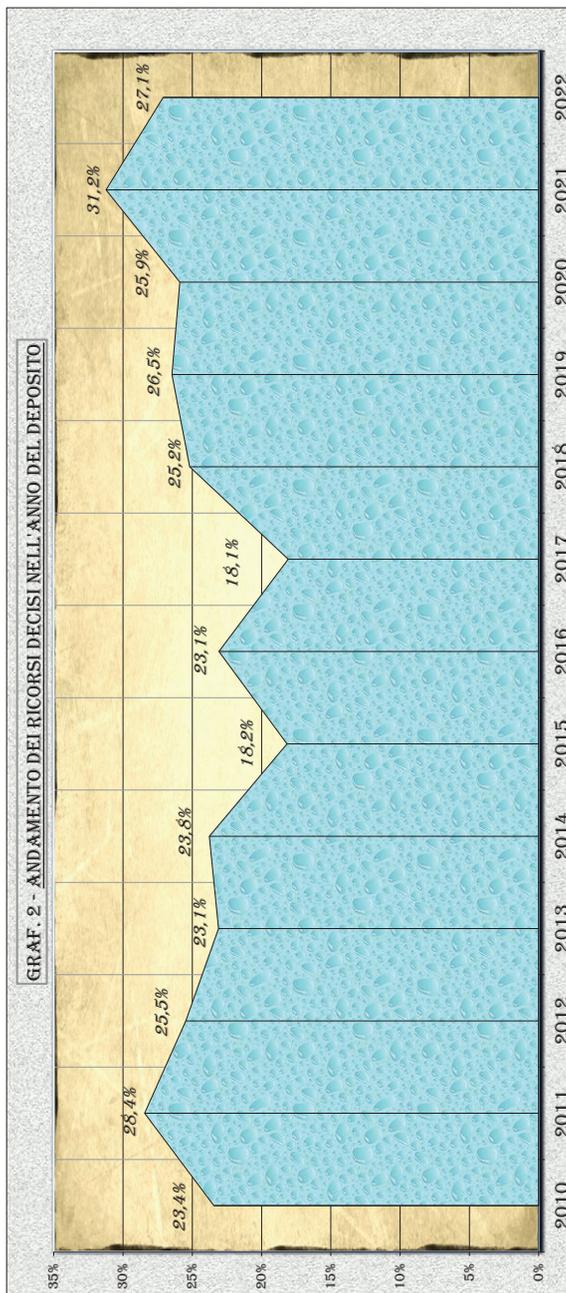
ANNO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
RICORSI DEPOSITATI	2.154	2.226	1.849	1.727	1.670	1.701	1.577	1.350	1.600	1.587	1.479	1.345	1.465
PERCENTUALE RISPETTO ALL'ANNO PRECEDENTE DEI RICORSI DEPOSITATI	-1,3%	3,3%	-16,9%	-6,6%	-3,3%	1,9%	-7,3%	-14,4%	18,5%	-0,8%	-6,8%	-9,1%	8,9%
RICORSI DECISI	4.453	2.149	2.481	1.804	1.723	1.831	1.886	1.643	1.842	1.872	1.628	2.076	1.848
PERCENTUALE RISPETTO ALL'ANNO PRECEDENTE DEI RICORSI DECISI	32,2%	-51,7%	15,4%	-27,3%	-4,5%	6,3%	3,0%	-12,9%	12,1%	1,6%	-13,0%	27,5%	-11,0%
DIFFERENZA TRA RICORSI DEPOSITATI E RICORSI DECISI	- 2.299	77	- 632	- 77	- 53	- 130	- 309	- 293	- 242	- 285	- 149	- 731	- 383
PERCENTUALE TRA RICORSI DEPOSITATI E RICORSI DECISI	-51,6%	3,6%	-25,5%	-4,3%	-3,1%	-7,1%	-16,4%	-17,8%	-13,1%	-15,2%	-9,2%	-35,2%	-20,7%
RICORSI PENDENTI	5.865	5.942	5.310	5.233	5.180	5.050	4.741	4.448	4.206	3.921	3.772	3.041	2.658
PERCENTUALE SVALUTAMENTO ARRETRATO	28,2%	-1,3%	10,6%	1,5%	1,0%	2,5%	6,1%	6,2%	5,4%	6,8%	3,8%	19,4%	12,6%

GRAF. 1 - ANDAMENTO STORICO DEI RICORSI PENDENTI, DECISI E DEPOSITATI



TAV. 2 - RICORSI DECISI NELL'ANNO DEL DEPOSITO

ANNO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
RICORSI DEPOSITATI	2.154	2.226	1.849	1.727	1.670	1.701	1.577	1.350	1.600	1.587	1.479	1.345	1.465
RICORSI DECISI NELL'ANNO DEL DEPOSITO	505	633	471	399	397	309	364	244	403	420	383	420	397
% RICORSI DECISI NELL'ANNO DEL DEPOSITO	23,4%	28,4%	25,5%	23,1%	23,8%	18,2%	23,1%	18,1%	25,2%	26,5%	25,9%	31,2%	27,1%



TAV. 3 - RICORSI DEPOSITATI DISTINTI PER CLASSIFICAZIONE

CLASSIFICAZIONE	ANNO 2022	ANNO 2021	DIFFERENZA	CLASSIFICAZIONE	ANNO 2022	ANNO 2021	DIFFERENZA
ACCESSO AI DOCUMENTI	72	59	13	FUNZIONARIO ONORARIO	0	0	0
AEREOPORTI	0	0	0	GIOCHI LOTTERIE E SCOMMESSE	1	0	1
AGRICOLTURA	48	0	48	GUARDIA DI FINANZA	12	1	11
AGRICOLTURA E FORESTE	0	64	-64	INDUSTRIA	5	1	4
AIUTI DI STATO	1	0	1	INFORMATIVA ANTIMAFIA	8	9	-1
AMBIENTE	49	63	-14	INQUINAMENTO	2	4	-2
ANIMALI	0	0	0	INSEGNANTI	13	0	13
ANTICHITA' E BELLE ARTI	3	19	-16	ISTITUTI DI VIGILANZA	11	1	10
APPALTI MISTI	4	0	4	ISTRUZIONE	0	15	-15
APPALTI NEL SETTORE DELLA DIFESA	0	1	-1	ISTRUZIONE PUBBLICA	19	0	19
APPALTI PUBBLICI DI FORNITURE	15	8	7	LEGGE PINTO	5	18	-13
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI	24	22	2	LEVA MILITARE	0	0	0
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	0	47	-47	LEVA MILITARE E SERVIZIO CIVILE	0	0	0
APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI	80	53	27	MAGISTRATI	0	1	-1
APPALTI RELATIVI A BENI CULTURALI	2	0	2	MAGISTRATI AMMINISTRATIVI	0	0	0
APPALTI SANITÀ	40	14	26	MAGISTRATI DELLA CORTE DEI CONTI	0	0	0
APPALTI SCUOLA	5	0	5	MAGISTRATI MILITARI	0	0	0
ARCHIVI DI STATO	0	0	0	MAGISTRATI ORDINARI	1	0	1
ARMİ	8	14	-6	MAGISTRATI TRIBUTARI	0	0	0
ASSOCIAZIONI E FONDAZIONI	1	0	1	MARINA MERCANTILE	0	0	0
AUTORITA' INDIPENDENTI (ATTIVITA' ORGANIZZAZIONE)	0	0	0	MEDICINALI	0	0	0
AUTORITA' AMM.VE INDIPENDENTI ED AUT. EQUIPARATE	0	0	0	MILITARI	41	0	41
AUTORITA' PORTUALI	0	0	0	MONOPOLI E DAZI	2	0	2
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	0	66	-66	NON CLASSIFICABILE/NON RICLASSIFICATO	0	0	0
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI AMMINISTRATIVE	53	0	53	NOTAI	0	1	-1
AVVOCATI LIBERO FORO	7	0	7	ORDINAMENTO GIUDIZIARIO	0	0	0
AVVOCATURA DELLO STATO	0	0	0	ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	3	3	0
AZIENDA SANITARIA LOCALE	5	0	5	PARTECIPAZIONI STATALI ED IMPRESE PUBBLICHE	0	0	0
BANCHE	0	0	0	PARTITI POLITICI	0	0	0
BENI CULTURALI	2	0	2	PATENTE DI GUIDA	6	5	1
BENI PAESAGGISTICI	9	0	9	PENSIONI	0	0	0
BORSA	0	0	0	PESCA	0	0	0
CACCIA	2	3	-1	PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)	1	0	1
CACCIA E PESCA	0	0	0	POLIZIA DI STATO	19	6	13
CALAMITÀ NATURALI	0	0	0	POLIZIA PENITENZIARIA	3	0	3
CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E ARTIGIANATO	0	0	0	PORTI	0	0	0
CARABINIERI	23	0	23	POSTE ITALIANE	0	0	0
CIMITERI	2	0	2	PREVIDENZA E ASSISTENZA	22	0	22
CINEMATOGRAFIA E TEATRO	0	0	0	PRIVACY	0	0	0
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	0	6	-6	PROFESSIONI E MESTIERI	14	9	5
CIRCOLAZIONE STRADALE	1	0	1	PROTEZIONE CIVILE	0	0	0
CITTADINANZA	3	0	3	PROVINCE	1	0	1
CITTÀ METROPOLITANE	0	0	0	PUBBLICO IMPIEGO	66	138	-72
CLASS ACTION	0	0	0	QUOTE LATTE	0	0	0
COLLABORATORI DI GIUSTIZIA	0	0	0	REGIONI	1	2	-1
COMMERCIO E ARTIGIANATO	13	20	-7	REGOLAMENTO DI COMPETENZA	0	0	0
COMUNE E PROVINCIA	0	43	-43	RELIGIONE	0	0	0
COMUNI	25	0	25	REVISIONE PREZZI	3	0	3
CONCORSI	139	0	139	REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	0	2	-2
CONSOLI	0	0	0	RIFIUTI	18	9	9
CONSORZI E COOPERATIVE	0	0	0	SANITÀ PUBBLICA	61	2	59
CREDITO E RISPARMIO	0	0	0	SCIOPERO	0	0	0
DEMANIO E PATRIMONIO	19	0	19	SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI INIZIO ATTIVITÀ (TRANNE IN EDILIZIA)	4	0	4
DEMANIO STATALE, REGIONALE	0	9	-9	SEGRETO DI STATO	0	0	0
DENUNCIA DI INIZIO ATTIVITÀ (ESCLUSA DIA IN EDILIZIA)	0	0	0	SERVIZI PUBBLICI	9	2	7
DIPLOMATICI	0	0	0	SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	0	58	-58
EDILIZIA	158	0	158	SICUREZZA PUBBLICA	42	19	23
EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE (O RESIDENZIALE PUBBLICA)	28	0	28	SILENZIO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	53	1	52
EDILIZIA ED URBANISTICA	0	198	-198	SPETTACOLO	1	0	1
ELEZIONI	7	1	6	SPORT	0	0	0
ENERGIA ELETTRICA	0	0	0	STRANIERI	71	32	39
ENTI PUBBLICI	4	8	-4	TELEVISIONE E RADIO	4	0	4
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	0	138	-138	TESTIMONI DI GIUSTIZIA	0	0	0
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ	33	27	6	TURISMO	16	0	16
FALLIMENTO E ALTRE PROCEDURE CONCORSUALI	0	0	0	UFFICIALE GIUDIZIARIO	0	0	0
FARMACIA	9	11	-2	UNIVERSITÀ	18	33	-15
FERMO AMMINISTRATIVO	0	0	0	URBANISTICA	20	0	20
FERROVIE, TRANVIE, FILOVIE	1	0	1	USI CIVICI	0	0	0
FORESTE	2	0	2	VITTIME DEL DOVERE	2	0	2
FORZE ARMATE	0	70	-70				
					1.465	1.345	120

TAV. 4 -DOMANDE PRESENTATE

RICORSI									
	SEZIONE PRIMA		SEZIONE SECONDA		SEZIONE TERZA		TOTALE		
ANNO	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	% RISPETTO ANNO PRECED.
ASSEGNATI ALLA SEZIONE	431	592	477	374	437	499	1.345	1.465	8,9%
% ASSEGNATI ALLA SEZIONE SUL TOTALE	32,0%	40,4%	35,5%	25,5%	32,5%	34,1%			
DI CUI CON SOSPENSIVA	228	322	256	175	210	312	694	809	16,6%
% CON SOSPENSIVA SUL TOTALE DEI RICORSI CON SOSPENSIVA	32,9%	39,8%	36,9%	21,6%	30,3%	38,6%			

MOTIVI AGGIUNTI									
	SEZIONE PRIMA		SEZIONE SECONDA		SEZIONE TERZA		TOTALE		
ANNO	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	% RISPETTO ANNO PRECED.
ASSEGNATI ALLA SEZIONE	36	82	59	77	56	113	151	272	80,1%
% ASSEGNATI ALLA SEZIONE SUL TOTALE	23,8%	30,1%	39,1%	28,3%	37,1%	41,5%			
DI CUI CON SOSPENSIVA	54	39	51	37	61	60	166	136	-18,1%
% CON SOSPENSIVA SUL TOTALE DEI MOTIVI AGGIUNTI CON SOSPENSIVA	32,5%	28,7%	30,7%	27,2%	36,7%	44,1%			

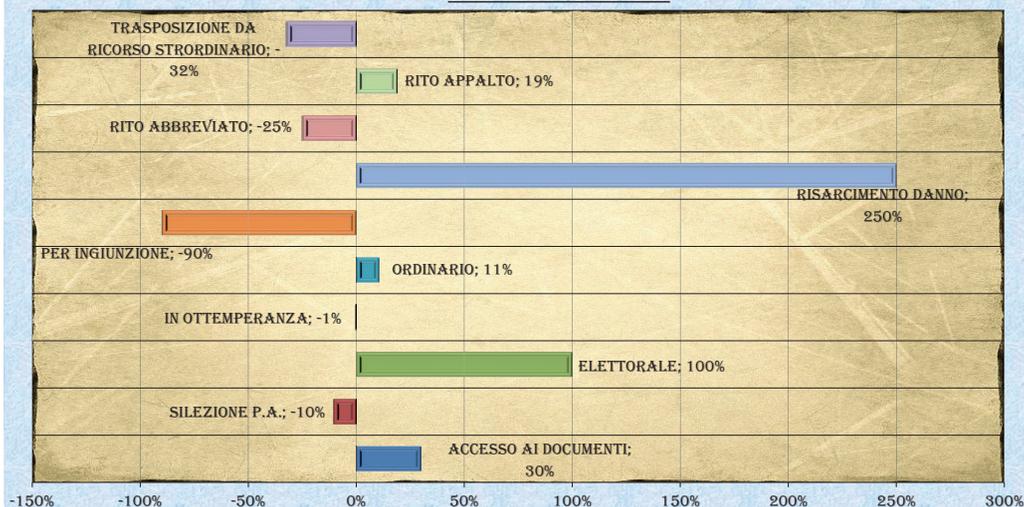
RICORSI INCIDENTALI									
	SEZIONE PRIMA		SEZIONE SECONDA		SEZIONE TERZA		TOTALE		
ANNO	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	% RISPETTO ANNO PRECED.
ASSEGNATI ALLA SEZIONE	12	13	5	13	10	7	27	33	22,2%
% ASSEGNATI ALLA SEZIONE SUL TOTALE	44,4%	39,4%	18,5%	39,4%	37,0%	21,2%			

TOTALE DOMANDE PRESENTATE									
(RICORSI + MOTIVI AGGIUNTI + RICORSI INCIDENTALI)									
	SEZIONE PRIMA		SEZIONE SECONDA		SEZIONE TERZA		TOTALE		
ANNO	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	% RISPETTO ANNO PRECED.
ASSEGNATI ALLA SEZIONE	479	687	541	464	503	619	1.523	1.770	16,2%
% ASSEGNATI ALLA SEZIONE SUL TOTALE	31,5%	38,8%	35,5%	26,2%	33,0%	35,0%			
DI CUI CON SOSPENSIVA	282	361	307	212	271	372	860	945	9,9%
% CON SOSPENSIVA SUL TOTALE CON SOSPENSIVA	32,8%	38,2%	35,7%	22,4%	31,5%	39,4%			

TAV. 5 - RICORSI DEPOSITATI DISTINTI PER TIPOLOGIA

TIPOLOGIA RICORSO	SEZIONE PRIMA			SEZIONE SECONDA			SEZIONE TERZA			TOTALE		
	2021	2022	% 2022/2021	2021	2022	% 2022/2021	2021	2022	% 2022/2021	2021	2022	% 2022/2021
ACCESSO AI DOCUMENTI	60	75	25%	-	1	100%	-	2	100%	60	78	30%
SILEZIONE P.A.	7	15	114%	49	31	0%	21	23	10%	77	69	-10%
ELETTORALE	-	-	0%			0%	1	2	100%	1	2	100%
IN OTTEMPERANZA	62	74	19%	83	61	-27%	15	24	60%	160	159	-1%
ORDINARIO	242	356	48%	279	218	-22%	320	354	11%	841	930	11%
PER INGIUNZIONE	7	-	-100%	2	1	-50%	1	-	-100%	10	1	-90%
RISARCIMENTO DANNO	1	4	300%	3	4	33%	4	20	400%	8	28	250%
RITO ABBREVIATO	-	-	0%	2	-	-100%	10	9	-10%	12	9	-25%
RITO APPALTO	45	51	13%	42	53	26%	44	52	18%	131	156	19%
TRASPOSIZIONE DA RICORSO STRORDINARIO	7	11	57%	11	7	-36%	16	5	-69%	34	23	-32%
OPPOSIZIONE DI TERZO (EX ARTT. 108 E 109 C.P.A.)			0%			0%		1	100%	-	1	100%
REVOCAZIONE (EX ARTT.106 E 107 C.P.A.)			0%	1		-100%	1		-100%	2	-	-100%
RIASSUNZIONE PER INCOPENENZA (EX ARTT.15 CO.4 E 16 CO.3. C.P.A.)	1	5	400%	4		-100%	1	4	300%	6	9	50%
DOMANDA DI ACCERTAMENTO NULLITA' (EX ART.31 CO.4 C.P.A.)			0%			0%	3		-100%	3	-	-100%
TOTALE	432	593	37%	476	376	-21%	437	496	14%	1.345	1.465	9%

GRAF. 5 - DIFFERENZA PERCENTUALE DEI RICORSI DISTINTI PER TIPOLOGIA RISPETTO ALL'ANNO PRECEDENTE



TAV. 6 - PROVVEDIMENTI PUBBLICATI

TIPOLOGIA PROVVEDIMENTI	SEZIONE PRIMA			SEZIONE SECONDA			SEZIONE TERZA			TOTALE		
	2021	2022	% 2022/ 2021	2021	2022	% 2022/ 2021	2021	2022	% 2022/ 2021	2021	2022	% 2022/ 2021
SENTENZA	461	459	-4,6%	427	426	-0,2%	430	469	13,7%	1.336	1.374	2,7%
SENTENZA BREVE	117	53	-54,7%	67	56	-16,4%	52	46	-7,7%	236	157	-33,5%
TOTALE SENTENZE	598	512	-14,4%	494	482	-2,4%	482	537	11,4%	1.574	1.531	-2,7%
% SENTENZE DI SEZIONE SUL TOTALE	38,0%	33,4%		31,4%	31,5%		30,6%	35,1%				
ORDINANZE CAUTELARI	96	130	35,4%	130	110	-15,4%	154	206	35,1%	380	446	17,9%
DECRETI CAUTELARI	67	63	-6,0%	29	31	6,9%	49	58	18,4%	145	152	4,8%
TOTALE PROV. CAUTELARI	163	193	18,4%	159	141	-11,3%	203	266	31,0%	525	600	14,3%
% PROV. CAUTELARI DI SEZIONE SUL TOTALE	31,0%	32,2%		30,3%	23,5%		38,7%	44,3%				
ORDINANZE COLLEGIALI	83	43	-48,2%	43	55	27,9%	174	153	-12,1%	300	251	-16,3%
% ORD. COLLEGIALI DI SEZIONE SUL TOTALE	27,7%	17,1%		14,3%	21,9%		58,0%	61,0%				
DECRETI DECISORI	55	40	-27,3%	180	99	-45,0%	191	68	-53,9%	426	227	-46,7%
ORDINANZE PRESIDENZIALI	2	4		6	64		0	2		8	70	
DECRETI INGIUNTIVI	15	3		1	2		1			17	5	
DECRETI COLLEGIALI	7	10		5	13		44	41		56	64	
DECRETI PRESIDENZIALI	6	3		7	48		31	29		44	80	
DISPOSITIVI DI SENTENZA	0			0			16			16	0	
DISPOSITIVI DI ORDINANZA	0			0			0			0	0	
GRATUITO PATROCINIO	6	1		12			18	15		36	16	
TOTALE PROVVEDIMENTI	935	609	-13,5%	907	904	-0,3%	1.160	1.131	-2,5%	3.002	2.644	-5,3%
% PROVVEDIMENTI DI SEZIONE SUL TOTALE	31,1%	28,4%		30,2%	31,8%		38,6%	39,6%				

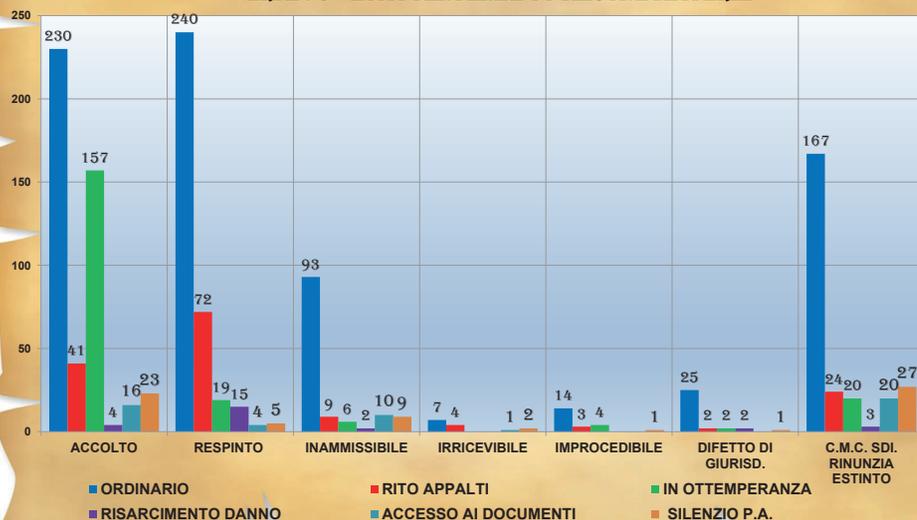
GRAF. 7 - PROVVEDIMENTI PUBBLICATI RISPETTO ANNO PROCEDENTE



TAV. 7 - ESITI SENTENZE DISTINTE PER TIPOLOGIA RICORSO

TIPOLOGIA RICORSO	ACCOLTO	RESPINTO	INAMMISSIBILE	IRRICEVIBILE	IMPROCEDIBILE	DEFETTO DI GIURISD.	C.M.C. S.DI RINUNZIA ESTINTO	TOTALE	% RISPETTO AL TOTALE
ACCESSO AI DOCUMENTI	16	4	10	1			20	51	3,8%
SILENZIO P.A.	23	5	9	2	1	1	27	68	5,1%
ELETTORALE		1					1	2	0,1%
IN OTTEMPERANZA	157	19	6		4	2	20	208	15,6%
ORDINARIO	230	240	93	7	14	25	167	776	58,1%
PER INGIUNZIONE	1	1						2	0,1%
RISARCIMENTO DANNO	4	15	2			2	3	26	1,9%
RITO ABBREVIATO	4	7	3			4	4	22	1,6%
RITO APPALTI	41	72	9	4	3	2	24	155	11,6%
TRASPOSIZIONE DA RICORSO STRAORDINARIO	4	6	7	1		1	6	25	1,9%
DOMANDA DI ACCERTAMENTO NULLITA' (EX ART		2	4				2		
RIASSUNZIONE PER INCOPIENZA (EX ARTT.15 CO.4 E 16 CO.3. C.P.A.)	3	3			1	2			
TOTALE	480	372	143	15	22	37	274	1.335	

GRAF. 6 - ESITI SENTENZE SU ALCUNE MATERIE

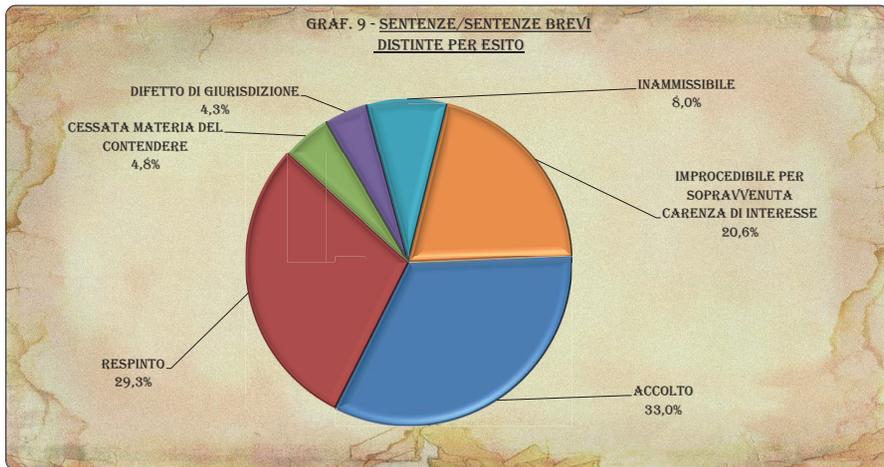


TAV. 6 - PROVVEDIMENTI DISTINTI PER SEZIONE ED ESITO

SENTENZE/SENTENZE BREVI					
ESITO	PRIMA SEZIONE	SECONDA SEZIONE	TERZA SEZIONE	TOTALE ESITI	% SUL TOTALE
ACCOLTO	139	163	203	505	33,0%
RESPINTO	131	110	207	448	29,3%
CESSATA MATERIA DEL CONTENDERE	27	25	22	74	4,8%
DIFETTO DI GIURISDIZIONE	29	12	25	66	4,3%
INAMMISSIBILE	45	40	37	122	8,0%
IMPROCEDIBILE PER SOPRAVVENUTA CARENZA DI INTERESSE	74	84	158	316	20,6%
TOTALE	445	434	652	1.531	

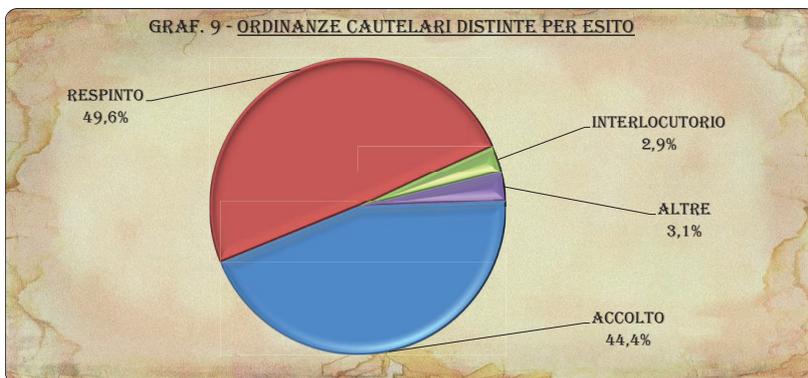
ESITI PROVVEDIMENTI DISTINTI PER TIPOLOGIA DI RICORSO

ESITO	ACCOLTO	RESPINTO	CMC	DIFETTO DI GIURISDIZIONE	INAMMISS.	S.D.I. RINUNCIA ESTINTO	TOTALE ESITI	% SUL TOTALE
ACCESSO AI DOCUMENTI	15	6	13		5	9	48	3,1%
IN OTTEMPERANZA	216	1	8	3	30	19	277	18,1%
ORDINARIO	211	352	39	61	69	218	950	62,1%
RISARCIMENTO DANNO	6	13			1	3	23	1,5%
RIASSUNZIONE PER INCOMPETENZA	2	2				1	5	0,3%
RITO APPALTI	24	64	4		3	34	129	8,4%
TRASPOSIZIONE DA RICORSO STRAORDINARIO	4	5	1	1	6	5	22	1,4%
RITO ABBREVIATO	5	2	1		2	3	13	0,8%
ELETTORALE	2	2		1	1		6	0,4%
SILENZIO	20	1	8		5	24	58	3,8%
TOTALE	505	448	74	66	122	316	1.531	



TAV. 9 - ORDINANZE E DECRETI CAUTELARI DISTINTI PER ESITO

ORDINANZA CAUTELARE					
ESITO	PRIMA SEZIONE	SECONDA SEZIONE	TERZA SEZIONE	TOTALE ESITI	% SUL TOTALE
ACCOLTO	27	36	136	199	44,4%
RESPINTO	88	66	68	222	49,6%
INTERLOCUTORIO	8	3	2	13	2,9%
ALTRE	5	3	6	14	3,1%
TOTALE	128	108	212	448	
RINUNZIA ALLA CAUTELARE	3	23	20	46	14,6%
CANCELLATO DAL RUOLO DELLE CAUTELARI	148	13	22	183	57,9%
ABBINATO AL MERITO	12	10	65	87	27,5%
TOTALE ISTANZE ESAMINATE SENZA EMISSIONE DI PROVVEDIMENTO	163	46	107	316	
DECRETO CAUTELARE					
ESITO	PRIMA SEZIONE	SECONDA SEZIONE	TERZA SEZIONE	TOTALE ESITI	% SUL TOTALE
ACCOLTO	5	15	18	38	25,0%
RESPINTO	8	14	40	62	40,8%
INAMMISSIBILE	1	-	-	1	0,7%
FISSA CAMERA DI CONSIGLIO	49	5		49	32,2%
INTERLOCUTORIO	1	1		2	1,3%
TOTALE	64	35	58	152	



TAV. 10 - APPELLI DEPOSITATI NEL 2022

	PROVV. DI PRIMA SEZIONE	PROVV. DI SECONDA SEZIONE	PROVV. DI TERZA SEZIONE	TOTALE PROVVEDIMENTI APPELLATI 2022	TOTALE PROVVEDIMENTI APPELLATI 2021	% RISPETTO ANNO PRECEDENTE
SENTENZA	83	90	94	267	287	-7,5%
SENTENZA BREVE	19	15	11	45	73	-62,2%
TOTALE PROVVEDIMENTI APPELLATI PER SEZIONE	102	105	105	312	360	-15,4%
% DI SEZIONE SUL TOTALE	32,7%	33,7%	33,7%			
ORDINANZA CAUTELARE	43	26	26	95	88	7,4%
% DI SEZIONE SUL TOTALE	45,3%	27,4%	27,4%			

TAV. 11 - ESITI PROVVEDIMENTI DEL C.D.S.

DECISIONI					
ESITO	SENTENZE DI PRIMA SEZIONE	SENTENZE DI SECONDA SEZIONE	SENTENZE DI TERZA SEZIONE	TOTALE ESITI	% TIPOLOGIA ESITO SUL TOTALE
ACCOGLIE	43	34	20	97	29,7%
RESPINGE	72	48	61	181	55,4%
C.M.C. / S.D.L./ESTINTO	7	8	5	20	6,1%
IMPROCEDIBILE	5	3	9	17	5,2%
INAMMISSIBILE	2	4	5	11	3,4%
IRRICEVIBILE		1		1	0,3%
TOTALE	129	98	100	327	

ORDINANZE CAUTELARI EMESSE SULLE SENTENZE CON ISTANZA DI SOSPENSIONE					
ESITO	SENTENZE DI PRIMA SEZIONE	SENTENZE DI SECONDA SEZIONE	SENTENZE DI TERZA SEZIONE	TOTALE ESITI	% TIPOLOGIA ESITO SUL TOTALE
ACCOLTO	12	11	10	33	40,2%
RESPINTO	9	14	14	37	45,1%
IMPROCEDIBILE	2	1		3	3,7%
RINUNCIA	2	1	4	7	8,5%
INTERLOCUTORIO	1	1		2	2,4%
ALTRE				-	0,0%
TOTALE	26	28	28	82	

ORDINANZE CAUTELARI					
ESITO	ORDINANZE DI PRIMA SEZIONE	ORDINANZE DI SECONDA SEZIONE	ORDINANZE DI TERZA SEZIONE	TOTALE ESITI	% TIPOLOGIA ESITO SUL TOTALE
ACCOLTO	11	6	7	24	27,6%
RESPINTO	23	16	18	57	65,5%
IMPROCEDIBILE	4	1		5	5,7%
RINUNCIA		1		1	1,1%
TOTALE	38	24	25	87	

