



Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO

RELAZIONE DEL PRESIDENTE
ANTONINO SAVO AMODIO

Roma, 2 marzo 2022

SOMMARIO

INTRODUZIONE	5
LE CARATTERISTICHE DEL CONTENZIOSO	15
I PROFILI QUANTITATIVI E QUALITATIVI DEL CONTENZIOSO	24
I ricorsi depositati	24
Le principali materie trattate e le tipologie di ricorsi	26
I provvedimenti emessi	26
Gli esiti	28
Gli appelli	29
CONSIDERAZIONI SUI DATI FORNITI	29
LE INIZIATIVE IN CAMPO INTERNAZIONALE	32
LE NOVITÀ NORMATIVE	36
CONCLUSIONI	42
APPENDICE	45
RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA	47
DATI STATISTICI	113

Desidero, in primo luogo, esprimere il mio più sentito ringraziamento a quanti – Autorità, Colleghi della Magistratura amministrativa e delle altre Magistrature, Componenti del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, Esponenti del mondo accademico, Avvocati – sono oggi in sala e in collegamento da remoto per assistere all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2022 del T.A.R. del Lazio.

A conclusione della mia precedente relazione, nella quale descrivevo le difficoltà affrontate nel corso del 2020 per garantire la funzionalità del Tribunale in relazione a un evento così traumatico come la pandemia, formulavo l'augurio di un ritorno il più possibile celere alla “normalità”, anzitutto nel ristabilimento dei rapporti umani.

In tal senso, la celebrazione in presenza, sia pure con un limitato numero di partecipanti per garantire il necessario distanziamento, costituisce un primo, ma sicuramente rilevante, risultato positivo che si spera di vedere presto consolidato.

Un bilancio complessivo dell'anno appena trascorso non può che essere effettuato tenendo conto del contesto in cui l'attività del Tribunale si è svolta: in estrema sintesi, mutuando un'espressione legislativa oramai entrata nell'uso comune, mi sento di dire che il 2021 si è caratterizzato come un anno di “ripresa e resilienza”, nel quale, cioè, l'attività giurisdizionale ha risentito dell'emergenza sanitaria, non ancora risolta, anzi aggravatasi nell'ultima parte dell'anno, ma ha fatto registrare anche aspetti innovativi di carattere ordinamentale ed organizzativo, i cui effetti sarà possibile apprezzare meglio in futuro.

Mi riferisco, anzitutto, all'avvenuto consolidamento dei

risultati raggiunti nel 2020 in ordine all'assicurata continuità nel regolare svolgimento dell'attività giurisdizionale anche in tempo di crisi, resa possibile dalle udienze da remoto, sempre più perfezionate.

In secondo luogo, ma non certo in ordine di importanza, vanno segnalate le novità introdotte dal Legislatore.

Non può non apprezzarsi la decisione di disporre l'aumento dell'organico del personale di magistratura del Tribunale, portato a 100 unità, nella prospettiva dell'entrata in funzione di ulteriori quattro sezioni giurisdizionali, che si aggiungono alle quattro operative dal 1° gennaio 2022.

Una valutazione positiva va parimenti riservata alla previsione legislativa del rafforzamento, nell'ambito delle misure introdotte per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, degli uffici per il processo, ai quali è stato assegnato lo specifico obiettivo dell'abbattimento dell'arretrato.

Evidenziavo in precedenza che l'emergenza sanitaria ha comportato significative ricadute sull'operatività del Tribunale durante l'intero 2021.

Intanto, fino al 31 luglio le udienze sono state celebrate con modalità da remoto, con ritorno in presenza nei restanti mesi dell'anno.

Il sistema informatico ha confermato la buona prova fornita nel corso del 2020.

Il ritorno in presenza è stato comunque apprezzato da tutti, anzitutto perché considerato un primo e significativo ritorno alla "normalità"; in secondo luogo, in quanto esso garantisce una maggiore efficacia del contraddittorio processuale e una più proficua collegialità decisionale, quali ef-

fetti naturali del confronto immediato fra i vari attori della giustizia amministrativa, senza il filtro rappresentato dall'utilizzo degli strumenti telematici.

Tale considerazione nulla toglie all'importanza del modello alternativo, che risulta certamente prezioso per fronteggiare le situazioni di crisi, tant'è che, molto opportunamente, l'art. 7-*bis* del decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105, convertito dalla legge 16 settembre 2021, n. 126, ha fatto salva la possibilità di svolgere le udienze in modalità telematica, come soluzione straordinaria nelle situazioni di impossibilità, per i magistrati o per gli avvocati, di essere fisicamente in aula.

Parimenti, il Legislatore dell'emergenza ha previsto, con l'intento di favorire l'adesione dei magistrati allo specifico programma approvato dal Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, la celebrazione in camera di consiglio e da remoto delle udienze straordinarie dedicate allo smaltimento dell'arretrato.

Il ritorno in presenza dal 1° agosto, con tutte le opportune cautele, non ha comportato particolari problemi operativi: anche quest'anno è stato garantito il necessario distanziamento, predisponendo l'accesso alla sede per fasce orarie, con tangibili vantaggi anche in termini di razionalizzazione del lavoro, sia dei magistrati che degli avvocati, tant'è che possiamo perciò considerarlo un modello organizzativo oramai assunto a regime.

Mi corre l'obbligo di evidenziare che i buoni risultati di gestione conseguiti nell'anno appena trascorso, come quelli raggiunti in quello precedente, sono stati il frutto dell'impegno e dello sforzo corale di tutti coloro che partecipano,

a diverso titolo, al lavoro giudiziario: il personale - di magistratura ed amministrativo -, gli avvocati e gli appartenenti all'Arma dei carabinieri in servizio presso il Tribunale. Sono convinto che il "gioco di squadra" sia un imprescindibile valore aggiunto e, perciò, esprimo a tutti il mio più sentito ringraziamento per averlo reso possibile.

Ciò mi porta ad affermare, in primo luogo, la necessità del costante confronto con i colleghi in ordine alle problematiche organizzative del Tribunale (penso, per tutte, a quelle connesse al programma di smaltimento dell'arretrato, attualmente in corso di espletamento); in secondo luogo, ritengo opportuno evidenziare l'importanza della valorizzazione del personale amministrativo, a cominciare dai più giovani recentemente immessi in ruolo; da ultimo, non posso certo tacere il valore aggiunto costituito dalla sempre proficua interlocuzione con il Foro, attraverso i canali istituzionali.

Le osservazioni che ho testé effettuato risultano ancor più rilevanti se si tiene conto del mutamento - mi sentirei di dire anche fisicamente percepibile - della composizione del Tribunale, verificatosi nel corso del 2021.

Mi riferisco, in particolare, alla consistente immissione in servizio di personale, sia di magistratura che amministrativo.

In primo luogo, sono stati assegnati al T.A.R. del Lazio ben 21 vincitori dell'ultimo concorso per referendario: trattasi di una novità assoluta, che impone una riflessione sulla natura stessa del Tribunale, che, da sede di arrivo di magistrati con notevole anzianità di servizio, si avvia sempre più a trasformarsi in tribunale composto prevalentemente da

giudici di prima nomina. Tale tendenza sarà prevedibilmente confermata all'esito del concorso a 60 posti, attualmente in corso di espletamento, atteso che una parte considerevole dei vincitori sarà destinata anch'essa a coprire i vuoti di organico del Tribunale.

Ciò comporterà un profondo ricambio generazionale nel giro di un biennio, anche in virtù del prevedibile, contemporaneo conferimento ai magistrati più anziani di ruolo degli incarichi direttivi e semidirettivi che si renderanno vacanti nelle varie sedi giudiziarie.

Sono convinto che l'immissione così massiccia di giovani magistrati – che, per giunta, so essere molto preparati, avendo avuto la possibilità di valutarli in sede di concorso – assicurerà un apporto positivo all'attività del Tribunale, in termini sia di competenza che di entusiasmo, tanto più una volta conclusa la necessaria fase di inserimento. E proprio per rendere loro più agevole tale periodo iniziale, oltre che per ragioni di omogeneità nella composizione delle sezioni, ho ritenuto opportuno assegnare a ciascuna di esse almeno un neoreferendario.

Aggiungo che, per favorire il raggiungimento del suindicato obiettivo, ho chiesto e ottenuto dal Consiglio di presidenza di provvedere direttamente, in via straordinaria, stante l'eccezionalità dell'operazione, all'assegnazione di tutti i magistrati alle sezioni, anche interne, del Tribunale, d'intesa con i presidenti delle sezioni esterne.

Analoga, profonda implementazione ha avuto l'organico dei funzionari amministrativi, con l'immissione in ruolo, nel corso del 2021, di 31 unità di personale. Alcuni di essi hanno già assunto posizioni di responsabilità all'interno

delle singole sezioni, in ragione di un fisiologico avvicendamento generazionale.

In vista dell'entrata in funzione, a far tempo del 1° gennaio 2022, delle istituite quattro sezioni (due esterne e due interne), ho provveduto, sempre d'intesa con i presidenti delle sezioni esterne, ad una redistribuzione delle materie trattate dal Tribunale, finalizzata, anche in questo caso, ad assicurare l'omogeneità - qualitativa, oltre che quantitativa - delle competenze attribuite a ciascuna sezione, tenendo conto e combinando fra loro, nella maniera tendenzialmente più razionale, i ricorsi sottoposti al rito ordinario e quelli per i quali è previsto il rito abbreviato.

Lo scopo perseguito è stato di agevolare la formazione dei ruoli di udienza da parte dei presidenti di sezione, nella consapevolezza della difficoltà di gestione di un contenzioso caratterizzato da un significativo numero di impugnative che necessitano di una celere definizione, vuoi in ragione della corsia preferenziale prevista dal Legislatore, vuoi perché, per loro stessa natura, esse non tollerano ritardi che renderebbero sostanzialmente *inutiliter data* una decisione fuori tempo massimo.

La difficoltà sta proprio nell'assicurare alle restanti impugnative, che potremmo definire "ordinarie", una fissazione dell'udienza in tempi ragionevoli, avendo sempre presente l'importanza decisiva che ciascun interessato riconnette al proprio ricorso e la conseguente, legittima aspettativa ad ottenere una decisione di merito su di esso. Non può, infatti, che considerarsi come una forma di denegata giustizia la sentenza che giunga quando si è verificato un mutamento della situazione di fatto o di diritto, che porti

l'attore in giudizio a richiedere una pronuncia di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse alla decisione di merito.

Per consentire l'operatività delle sezioni di nuova istituzione, si è reso altresì necessario aumentare consistentemente il numero delle aule di udienza: utilizzando il solo personale tecnico in servizio presso il Tribunale, che ringrazio specificamente per la dedizione dimostrata, ed evitando interventi edilizi invasivi, ne è stato raddoppiato il numero, il che consentirà di conseguire l'ulteriore vantaggio di concentrare per la quasi totalità le udienze nelle giornate di martedì e mercoledì, razionalizzando in tal modo il lavoro sia del personale che degli avvocati.

Residua un ultimo aspetto della massima rilevanza, riguardante la necessità di smaltire il consistente arretrato esistente, che pesa negativamente sulla funzionalità stessa, oltre che sull'immagine, del Tribunale.

Intanto, nell'anno appena trascorso, anche per effetto dell'originario programma di smaltimento varato dall'Organo di autogoverno, vi è stato un abbattimento nella misura del 2,25% dell'arretrato rispetto a quello esistente al 31 dicembre 2020.

Il Legislatore, al fine di consentire il raggiungimento in un quadriennio di un significativo risultato positivo, ha opportunamente previsto un programma straordinario, basato essenzialmente sul rafforzamento degli uffici per il processo presso le sedi giudiziarie che presentano la necessità di smaltimento dell'arretrato, individuato nei ricorsi depositati anteriormente al 31 dicembre 2019.

In sede di conversione del citato decreto-legge è stata at-

tribuita all'ufficio per il processo l'ulteriore funzione di monitoraggio del contenzioso in entrata, con lo scopo di prevenire la formazione di nuovo arretrato. A tal fine, l'art. 17, comma 7, del citato d.l. n. 80, inserendo l'art. 72-*bis* nel codice del processo amministrativo, ha previsto che l'ufficio per il processo segnali al presidente della sezione i ricorsi suscettibili di immediata definizione.

Le “linee guida” del Presidente del Consiglio di Stato, recepite per il T.A.R. del Lazio dal decreto presidenziale 7 ottobre 2021 n. 187, proprio “onde concorrere al raggiungimento degli obiettivi di smaltimento dell'arretrato e al fine di ricondurre la durata media dei processi agli *standard* temporali stabiliti dal diritto convenzionale umanitario”, hanno stabilito che le singole sezioni dispongano la trattazione prioritaria, anche nelle udienze ordinarie, dei ricorsi depositati entro il 31 dicembre 2019.

In sostanza, quindi, l'abbattimento dell'arretrato può giovare di un doppio canale operativo, il che impone ai singoli presidenti un'attenzione ancora maggiore nel conciliare, in sede di composizione dei ruoli di udienza, la suddetta priorità con le altre che, come ho detto in precedenza, sono individuate dalla legge o derivano dalla natura stessa delle questioni poste all'attenzione del giudice amministrativo.

È forse addirittura superfluo evidenziare l'aspettativa che si annette al buon esito dell'operazione di smaltimento, richiesta dal Legislatore e inserita pienamente tra le misure urgenti per l'attuazione del PNRR, che fissa il raggiungimento, entro il 30 giugno 2026, dell'obiettivo – assicurato all'Unione europea - di ridurre l'arretrato nella misura del 70% di quello esistente al 31 dicembre 2019.

Il Legislatore ha previsto che a comporre l'ufficio siano funzionari assunti esclusivamente per tale compito, ai quali si affiancano i giovani laureati ammessi al tirocinio formativo presso le singole sedi giudiziarie interessate al programma di smaltimento.

Conseguentemente, per le specifiche esigenze del T.A.R. del Lazio sono state assunte ben 47 unità di personale, fra amministrativi e tecnici informatici.

Appare evidente che sia i funzionari che i tirocinanti necessitano non solo di acquisire esperienza e un'adeguata conoscenza del processo telematico, per le quali evidentemente non può ritenersi sufficiente la sola frequenza del previsto corso di formazione, ma anche di essere costantemente seguiti e diretti dal personale di magistratura. Tale esigenza è rafforzata in ragione delle ulteriori attribuzioni demandate all'ufficio per il processo, quali, per tutte, la predisposizione di udienze tematiche e per cause seriali e l'assistenza ai magistrati nelle attività preparatorie relative ai provvedimenti giurisdizionali.

Risultano, peraltro, evidenti le ricadute positive sull'attività giurisdizionale che possono derivare dal compiuto ed efficace espletamento dei compiti suddetti.

Appare, pertanto, particolarmente importante la funzione di direzione e di organizzazione dei rispettivi uffici per il processo che le "linee guida" attribuiscono ai presidenti di sezione.

Risulta parimenti necessaria un'attenta attività di coordinamento e di scambio di informazioni e di esperienze fra i presidenti impegnati nella realizzazione dell'obiettivo: a tal fine, si sono svolte e si terranno periodiche riunioni sia per

la formulazione dei programmi di smaltimento, da inviare all'Organo di autogoverno, che per la costante verifica dei risultati conseguiti, così come richiesto dalle citate "linee guida".

Devo aggiungere che l'assegnazione dei tirocinanti all'ufficio per il processo consentirà loro di perfezionare la loro formazione, risultato tanto più auspicabile dopo che, nell'ultimo biennio, la pandemia ha imposto un significativo rallentamento dell'attività e della loro stessa presenza in Tribunale.

Da ultimo, un accenno va riservato alle attività extragiudiziali svolte ordinariamente in sede, ma che l'emergenza pandemica, nell'ultimo biennio, ha sostanzialmente impedito.

Trattasi di rilevanti iniziative, che connotano ulteriormente la presenza sul territorio del Tribunale, e che, per giunta, risultano essere state sempre molto apprezzate dalla comunità giuridica.

Mi riferisco tanto a quelle concernenti la formazione offerta ai laureati e agli studenti di giurisprudenza, quanto agli incontri dei magistrati e degli avvocati con gruppi di studenti delle scuole secondarie del Lazio, intesi ad avvicinare le giovani generazioni ai valori della legalità e ai principi della convivenza civile, oltre che alle regole di funzionamento della Giustizia.

Analoghe considerazioni vanno effettuate per i convegni e gli incontri di studio, tradizionalmente svolti proprio in questa sala e che hanno sempre visto la partecipazione di autorevoli esponenti del mondo scientifico e delle professioni, consentendo il confronto sui temi e i problemi della giu-

stizia fuori dalle aule di udienza, che, forse proprio per questo, è sempre risultato particolarmente proficuo anche nell'ottica di migliorare il servizio "giustizia" che tutti, magistrati e avvocati, sia pure con ruoli distinti, concorriamo a rendere.

L'auspicio è, quindi, di un sia pur graduale ritorno alla normalità, così da consentire la ripresa di tutte le iniziative solo interrotte per causa di forza maggiore.

LE CARATTERISTICHE DEL CONTENZIOSO

Il 2021 è stato caratterizzato, come dimostrano i dati numerici che fornirò successivamente, da un consistente aumento dei depositi dei ricorsi rispetto al 2020, durante il quale vi era stata una caduta verticale delle impugnative proposte. La risalita testimonia una ripresa dell'attività amministrativa, che ha riguardato buona parte delle materie trattate dal Tribunale.

Com'è noto, tant'è che l'espressione è divenuta ormai gergale, il T.A.R. del Lazio è considerato il "TAR dei TAR", volendone evidenziare l'importanza e, soprattutto, l'unicità nell'ambito della giurisdizione amministrativa di primo grado. Tale carattere precipuo deriva dalla concentrazione delle competenze ad esso attribuite: il Tribunale è chiamato ad occuparsi, al tempo stesso, sia dei ricorsi avverso atti con efficacia infraregionale, che dei ricorsi aventi ad oggetto provvedimenti con effetti su tutto il territorio nazionale; la sfera di attribuzioni si completa con le impugnative assegnate, a titolo di competenza funzionale inderogabile, dal-

l'art. 135 del codice del processo amministrativo, frutto della volontà del Legislatore di assicurare l'uniformità di indirizzo giurisprudenziale per materie e fattispecie ritenute particolarmente sensibili.

Tale concentrazione di competenze alimenta inevitabilmente la quantità di ricorsi che annualmente vengono presentati.

All'aspetto quantitativo si aggiunge quello più propriamente qualitativo, derivante dalla rilevanza delle decisioni da assumere, a cominciare da quelle che riguardano gli atti provenienti dalle autorità statali di vertice e dagli organi di rilevanza costituzionale, caratterizzati da una particolare delicatezza per gli interessi pubblici coinvolti, con riflessi molto spesso anche mediatici.

Tale tipo di contenzioso richiede decisioni, oltre che tempestive, anche paradigmatiche, che siano cioè in grado di orientare la successiva attività della pubblica amministrazione sulla quale sono destinate ad incidere, in linea con quella che costituisce la "specialità" della funzione giurisdizionale amministrativa.

A dimostrazione dell'importanza e della varietà delle decisioni assunte nel corso del 2021, è sufficiente effettuare una breve disamina di alcune fra le più significative, a cominciare da quelle che hanno riguardato i numerosi ricorsi aventi ad oggetto i provvedimenti emanati per fronteggiare l'emergenza da Covid-19.

Tale tipo di contenzioso si è caratterizzato, in primo luogo, per la provenienza degli atti impugnati da una pluralità di organi, centrali – per tutti, quelli emanati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri (i dd.P.C.M.) – e periferici, in base ai

settori di attività amministrativa implicati: ciò ha determinato il coinvolgimento di pressoché tutte le sezioni del Tribunale, in ragione della sfera di competenza di ciascuna di esse.

Inoltre, la natura di atti con effetti immediati, stante la contingenza da affrontare, ha comportato la frequente richiesta di provvedimenti cautelari monocratici, la cui emanazione è stata preceduta, nei casi più delicati o che necessitavano di un particolare approfondimento, dall'audizione delle parti, così da assicurare il necessario contraddittorio preventivo.

Un sia pur sintetico accenno alle fattispecie più significative esaminate può costituire la prova dell'importanza e dei conseguenti effetti, anche sistemici, oltre che contingenti, delle decisioni che si chiedeva di assumere, chiamate a fare sintesi e a trovare il punto di equilibrio tra effettività della tutela giurisdizionale e rispetto dei limiti della discrezionalità amministrativa, nella specie amplissima per la natura e le caratteristiche dell'emergenza da affrontare; a ciò si è aggiunta la necessità, per il giudicante, di valutare la legittimità del bilanciamento, operato dall'autorità amministrativa, fra i principi di rango costituzionale sui quali i provvedimenti emergenziali - si può affermare costantemente - erano destinati ad incidere.

Paradigmatiche, in tal senso, sono tre sentenze emesse dalla sezione III *quater*.

La prima, assunta l'11 gennaio 2021 (n. 316), ha individuato i margini di impugnabilità di un d.P.C.M., in quanto atto appartenente alla sfera della cd. alta amministrazione; la pronuncia si è occupata della classificazione delle Regioni

in fasce di rischio epidemiologico, nonché della configurabilità di un possibile vizio di disparità di trattamento fra le Regioni.

La seconda sentenza da segnalare è la n. 11543 del 10 novembre 2021, che ha confermato la legittimità dell'imposizione dell'obbligo vaccinale ai medici convenzionati con le ASL, con importanti precisazioni anche in ordine al diritto alla privacy circa le ragioni che impedivano la vaccinazione.

Da ultimo, degna di menzione è anche la sentenza 4 giugno 2021 n. 6598, che ha dichiarato legittimo il differimento della somministrazione della seconda dose del vaccino anti Covid-19.

Accanto al contenzioso dell'emergenza si pone quello “ordinario”, anch'esso caratterizzato da una significativa complessità tecnico-giuridica e, nel contempo, dalla compresenza di situazioni soggettive e di interessi contrapposti, spesso anche di rango costituzionale, in ordine ai quali il giudice è chiamato a decidere.

Mi riferisco, in particolare ed in primo luogo, ai ricorsi sugli atti di regolazione del “mercato”, ad iniziare da quelli aventi ad oggetto i provvedimenti delle autorità indipendenti.

Rilevante in tal senso è la sentenza 8 novembre 2021 n. 11419, con la quale la sezione I ha rigettato il ricorso proposto avverso un provvedimento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato che aveva giudicato ingannevole per il consumatore un messaggio nel quale era stata utilizzata l'espressione “green” nell'ambito di una campagna pubblicitaria incentrata sulla portata ecologica di un combustibile diesel.

Nella specie, l'AGCM, per affermare l'ingannevolezza dello spot pubblicitario, aveva fatto leva sugli specifici orientamenti della Commissione europea per l'attuazione della Direttiva 2005/29/CE.

Il Collegio ha reputato legittimo l'iter logico posto a base del provvedimento impugnato, condividendo le considerazioni esposte in ordine alla nozione di "consumatore medio" e, quindi, alla relativa tutela, che è stata considerata del tutto peculiare non solo con riguardo allo specifico ambito di mercato cui inerisce, ma soprattutto per la valenza e la suggestione evocate da aggettivazioni quali "verde" e "rinnovabile".

Particolarmente interessanti per le conclusioni in ordine alla portata immediatamente precettiva del principio della parità di genere, sancito dall'art. 51 della Costituzione, e ai conseguenti, immediati effetti sull'azione amministrativa, sono le sentenze 22 aprile 2021 n. 4706 e 27 ottobre 2021 n. 11023, anch'esse della sezione I.

In applicazione del suddetto principio costituzionale, il Collegio ha affermato la necessità di assicurarne il rispetto in sede di rinnovo dei Consigli nazionali degli ordini professionali sia dei commercialisti che degli ingegneri, sollecitando i rispettivi organi deliberativi ad esercitare, a tal fine, il loro potere regolamentare.

Sempre nell'ottica della salvaguardia dei valori fondamentali vanno segnalate le molte sentenze che, nel corso dell'anno, si sono occupate delle problematiche connesse alla tutela e alla gestione dei beni culturali: tra queste, due decisioni affrontano aspetti peculiari con possibili ed interessanti sviluppi.

Mi riferisco, innanzi tutto, alla sentenza della Sezione II *quater* 19 maggio 2021 n. 5864, che ha giudicato illegittimo il provvedimento con cui il Ministero della cultura aveva imposto un vincolo su un ristorante, per l'importanza storica dell'attività che ivi si svolgeva, applicando l'art. 7-*bis* del decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42, che tutela "le espressioni di identità culturale collettiva contemplate dalle Convenzioni UNESCO".

La suddetta decisione ha stabilito che la norma legislativa - laddove postula la necessità che dette espressioni "siano rappresentate da testimonianze materiali" - pone l'ulteriore condizione della loro materializzazione in una "cosa" che, di per sé e proprio in ragione della sua natura, possa essere considerata come bene culturale, escludendo così in radice la possibilità di tutelare una mera attività, a nulla rilevando quindi il valore culturale di quest'ultima.

Analogamente, la sentenza 19 novembre 2021 n. 11920 va segnalata sia per l'originalità della fattispecie trattata, sia perché riguarda una delle realtà più caratteristiche della Capitale - il servizio di trasporto pubblico mediante veicoli a trazione animale (cd. "botticelle") -; in particolare, la Sezione II ha giudicato illegittimo il regolamento capitolino che ne ha limitato il raggio di azione al solo ambito dei parchi pubblici e delle ville storiche della Città.

La decisione ha posto in risalto gli interessi turistici e culturali cui risponde il servizio, sicché ha giudicato illegittimo il divieto di circolazione dei suddetti veicoli tra i più noti siti storici della Capitale, con l'unico limite costituito dalla salvaguardia delle esigenze di tutela della sicurezza della circolazione.

Degne di attenzione sono altresì le decisioni che affrontano le problematiche connesse alle esigenze degli alunni che necessitano dell'insegnante di sostegno: trattasi di fattispecie che presentano aspetti molto delicati anche dal punto di vista umano, la cui definizione richiede un precipuo sforzo ricostruttivo e di sistema.

Particolarmente significativa in tal senso è la sentenza della Sezione III *bis* 10 giugno 2021 n. 6920, la quale, pronunciandosi sul rapporto fra il (nuovo) modello del piano educativo individuale (PEI) e i poteri del dirigente scolastico in ordine all'assegnazione delle misure di sostegno all'alunno disabile alla luce del decreto legislativo n. 66 del 2017, ha effettuato un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma, che, altrimenti, finirebbe con il riservare al dirigente un amplissimo potere di modulare le suddette misure. Invocando anche i principi della Convenzione ONU per i diritti delle persone disabili, la Sezione è giunta ad affermare l'esistenza di un vincolo per il dirigente che deriva dal PEI, al quale egli può derogare, ma solo "*in melius*" rispetto alle esigenze dell'alunno.

I suddetti riferimenti giurisprudenziali danno conto solo in minima parte della varietà e della complessità delle questioni che sono tradizionalmente sottoposte al vaglio del Tribunale.

Mi sembra opportuno però ribadire anche quest'anno che il nostro costante impegno è di dedicare la stessa attenzione ad ogni singolo ricorso, senza alcuna incidenza del relativo valore economico o della rilevanza mediatica che la maggior parte delle impugnative presenta.

Analogamente, le nostre decisioni sono assunte esclusi-

vamente 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 all'attenzione del giudice amministrativo.

Una brevissima riflessione va riservata alle cause che generano un contenzioso quantitativamente così elevato e che riflettono una domanda di giustizia che, in molti casi, va al di là della mera fisiologia. Intendo con ciò affermare che il ricorso al giudice deve rappresentare nel nostro ordinamento l'*extrema ratio* rispetto ad un equilibrato contemperamento degli interessi da effettuarsi in sede procedimentale.

Significativi in tal senso si dimostrano i dati del contenzioso riguardante partitamente i riti speciali del silenzio e dell'ottemperanza: ebbene, nel 2021 sono stati depositati 1.016 ricorsi avverso il silenzio inadempimento e 1.452 per l'ottemperanza al giudicato.

L'elemento comune delle due azioni giudiziarie è di essere dirette a porre rimedio all'inerzia serbata dalla P.A. (nel caso dell'inottemperanza, addirittura in presenza di un giudicato da eseguire).

In termini percentuali, tali ricorsi ammontano a quasi il 20% del totale di quelli proposti al T.A.R. del Lazio.

Si comprende allora agevolmente come sia intollerabile quella che, a giudizio unanime, è considerata la prima e principale ragione di freno dell'attività amministrativa e che, a cascata, si traduce nella necessità di rivolgersi al giudice: l'inerzia – spesso intenzionale - dei pubblici poteri, plasticamente espressa con la formula “paura della firma”.

Il dato risulta ancora più significativo se si tiene conto

che, in un consistente numero di casi, la mera proposizione del ricorso avverso il silenzio o l'ordinanza interlocutoria assunta in corso di giudizio sono risultate sufficienti a rimuovere l'inerzia dell'amministrazione.

Va aggiunto che, molto spesso, le sentenze che definiscono entrambe le suddette tipologie di giudizio non consentono l'immediato e diretto soddisfacimento della pretesa sostanziale azionata: quanto ai ricorsi sul silenzio, infatti, la tutela giurisdizionale non può essere, per definizione, piena, se non in limitatissime ipotesi, potendo il giudice solo dichiarare l'obbligo di pronuncia da parte della pubblica amministrazione; nei giudizi di ottemperanza, parimenti, risulta sovente necessario disporre la sostituzione dell'amministrazione con un commissario, con tutte le difficoltà operative, facilmente immaginabili, e con gli evidenti costi aggiuntivi che tale soluzione comporta.

Qualche specifica notazione va riservata alla tutela cautelare.

Risulta, innanzitutto, ulteriormente confermato l'uso spesso improprio che ne viene fatto, atteso che essa appare azionata essenzialmente per esporre direttamente al giudice le ragioni che depongono per una rapida fissazione dell'udienza di merito, non reputandosi, evidentemente, sufficiente la proposizione della sola istanza di prelievo.

A dimostrazione di ciò, pur riservando il dettaglio numerico alla parte della relazione a ciò specificamente dedicata, è sufficiente evidenziare che le richieste di tutela interinale hanno riguardato il 62% del totale dei ricorsi presentati nel corso del 2021; ancor più rilevante è, in proposito, osservare che, delle istanze cautelari presentate nel corso del 2021,

quelle abbandonate, sommate a quelle decise con esito sfavorevole, incidono per il 59% del totale.

È, però, il caso di effettuare una considerazione di sistema in ordine alla tutela cautelare: in molti casi, le ordinanze sono motivate in maniera articolata, spesso con un'esaustiva trattazione anche delle questioni di merito sottoposte all'esame del giudice.

In queste ipotesi, proprio in ragione dell'opportunità di favorire la rapidità delle decisioni, si potrebbe utilizzare più frequentemente lo strumento della sentenza in forma semplificata, soprattutto nei casi in cui si adottino ordinanze di accoglimento dell'istanza cautelare, per le quali vige l'obbligo per il collegio di fissare contestualmente l'udienza di merito.

I PROFILI QUANTITATIVI E QUALITATIVI DEL CONTENZIOSO

I ricorsi depositati

Considerando i ricorsi pervenuti al T.A.R. del Lazio dal 2012 al 2021 (All.1), si rileva fino al 2014 una crescita costante dei depositi, cui ha fatto seguito un sostanziale equilibrio nel successivo periodo 2015-2019; di converso, nel 2020 si è verificato un netto calo dei ricorsi proposti, con una consistente recupero nel corso del 2021, nel quale il numero complessivo dei depositi è risultato di poco superiore a quelli pervenuti nell'anno 2017.

Il dato dell'ultimo anno, espresso in percentuale, fa regi-

strare un aumento del 20% dei ricorsi proposti rispetto all'anno precedente: si è passati dagli 11.627 del 2020 ai 13.953 del 2021. L'incremento risulta viepiù rilevante se raffrontato con quello riferito al totale dei ricorsi proposti dinanzi agli organi della Giustizia amministrativa di primo grado: in questo caso, l'aumento su base annua è stato pari al 13,9% (All. 2).

È interessante altresì rilevare che anche nel 2021 risulta confermata l'incidenza decisiva dei ricorsi depositati presso il T.A.R. del Lazio, pari al 28,66% del totale nazionale (All. 3), a fronte del 27,21% registrato nel 2020.

Lo stesso dato risulta ancor più significativo se raffrontato con l'incidenza percentuale registrata nel 2012, in cui i ricorsi depositati presso il Tribunale rappresentavano “soltanto” il 22,5% del totale nazionale.

L'incremento più consistente del numero dei depositi, riferito alle materie trattate dal Tribunale, ha riguardato un settore caratterizzato tradizionalmente da numeri particolarmente elevati di contenzioso, vale a dire quello scolastico e universitario, i cui ricorsi sono passati dai 2.621 del 2020 ai 3.816 del 2021 (+45,6%).

Da ultimo, anche quest'anno dalla distribuzione tra le singole sezioni interne del carico complessivo dei ricorsi pervenuti al T.A.R. del Lazio, emerge che due di esse (*I-ter* e *III-bis*) hanno ricevuto, da sole, nel corso del 2021, più ricorsi di quelli presentati nella maggior parte degli altri tribunali; ulteriore considerazione, forse ancor più rilevante, è che, in un'ipotetica graduatoria di tutti i Tribunali amministrativi regionali, in ordine al numero dei ricorsi rispettivamente depositati presso ciascuna sede, le tre sezioni

esterne di questo Tribunale si collocherebbero al secondo, terzo e quarto posto.

Le principali materie trattate e le tipologie di ricorsi

I depositi dei ricorsi in materia scolastica e universitaria, nel corso del 2021, hanno fatto registrare il maggior numero di impugnative: 3.816 (pari a circa 27,3% del totale); di queste, 1.364 in ambito universitario e 2.452 in quello scolastico.

Seguono 1.961 ricorsi in materia di immigrazione e di cittadinanza, pari al 14% dei depositi complessivi; un numero rilevante di impugnative, inoltre, ha avuto ad oggetto i provvedimenti emanati dal Ministero della Difesa, dal Ministero dell'Interno e dal Gestore dei servizi energetici.

I 1.451 ricorsi relativi all'ottemperanza al giudicato, di cui 678 *ex lege* Pinto, rappresentano, a loro volta, il 10,4% di quelli complessivamente proposti.

I 1.013 ricorsi avverso il silenzio dell'amministrazione rappresentano il 7,3% del totale.

In materia di appalti sono stati depositati 590 ricorsi: essi incidono nella misura del 4,2% di quelli proposti, con un aumento di circa il 6% rispetto ai 557 presentati nel corso del 2020.

I provvedimenti emessi

Venendo ai dati sui provvedimenti emessi nel corso del 2021:
- le sentenze pubblicate sono state 10.485, rispetto alle

10.449 del 2020, segnando un contenuto aumento percentuale, nella misura dello 0,34%; le decisioni rese in forma semplificata ammontano a 1.688, pari al 16% di tutte quelle emesse nell'anno;

- i decreti decisori emanati sono stati 3.736 (di cui 3.021 dichiarativi della perenzione ai sensi dell'art. 82 c.p.a.), a fronte dei 4.098 del 2020, con un decremento dell'8,8%.

Nel numero complessivo delle decisioni emesse nel corso del 2021, infine, 1.182 sentenze e 139 ordinanze collegiali sono state pronunciate ad esito delle udienze straordinarie dedicate allo smaltimento dell'arretrato.

Il sia pur sensibile decremento del numero dei decreti di perenzione non ha però inciso negativamente sullo smaltimento dell'arretrato: il rapporto tra ricorsi definiti (14.775) e ricorsi pervenuti nell'anno (13.935) ha fatto comunque registrare un risultato positivo di poco superiore all'unità (1,06). Conseguentemente, al 31 dicembre 2021 si è verificata un'ulteriore diminuzione, nella misura del 2,25%, delle pendenze (All. 4): in particolare, si è passati dalle 47.277 al 31 dicembre 2020 alle 46.213 al 31 dicembre 2021. Tale dato, se raffrontato con quello riferito al 31 dicembre 2012 (107.671 ricorsi da trattare), delinea l'ampiezza del decremento comunque realizzatosi negli ultimi dieci anni.

Dei 13.935 ricorsi pervenuti nel 2021, più della metà (8.076 pari al 58%) recava la richiesta di tutela cautelare, contro il 54% del 2020 (in linea con l'incremento del numero dei ricorsi proposti).

Le ordinanze cautelari emesse sono state 5.627, con esito di rigetto per circa il 62% del totale, a fronte di una per-

centuale di accoglimento pari a poco meno del 25,4%; il rimanente 12,6% ha riguardato pronunce in rito.

Nel corso del 2021, infine, sono stati emessi 1.978 decreti cautelari monocratici, con una diminuzione del 30,8% rispetto al 2020 (2.858).

Gli esiti

Nel 2021 i ricorsi definiti con sentenza sono stati 10.548. Di questi, 3.525 (33,4%) si sono conclusi con sentenza di accoglimento, 3.283 (31,2%) con decisione di rigetto e 3.740 (35,4%) con sentenza in rito.

In materia di appalti, i ricorsi definiti con sentenza nel 2021 sono stati 512, di cui 103 di accoglimento, 254 di rigetto e 155 in rito.

Nel corso dell'anno 2021 sono stati decisi 785 ricorsi avverso il silenzio della pubblica amministrazione, di cui 254 accolti, 49 respinti e 482 definiti con decisioni in rito.

Per quanto riguarda i ricorsi in materia di accesso, quelli che si sono conclusi con sentenza sono stati 378, di cui 161 accolti, 60 respinti e 157 con decisioni in rito.

Infine, le sentenze aventi ad oggetto i ricorsi per l'esecuzione del giudicato sono state complessivamente 1.717, di cui 1.125 di accoglimento, 39 di rigetto e 553 con esiti in rito.

Il tempo medio di durata dei giudizi definiti nel 2021 - che comprendono sia gli appalti, che godono di una corsia preferenziale, sia i riti abbreviati e quelli ordinari - si è at-

testato su 679 giorni (poco meno di 2 anni), con una consistente contrazione dei tempi rispetto al 2020.

Gli appelli

Il dato sugli appelli avverso le sentenze del Tribunale va necessariamente riferito al 2020.

Le sentenze di primo grado non impugnate sono state 9.819, pari al 93,97% del totale (10.449); di contro, quelle appellate ammontano a 630. Al momento, risultano definiti 132 appelli, di cui 41 accolti (pari al 31% del totale), 71 respinti (pari a circa il 53,8%) e 20 con esiti in rito (pari al 15,2%). Se ne ricava che le sentenze di primo grado emesse nel 2020, che sono divenute definitive, rappresentano il 94,6% del totale.

CONSIDERAZIONI SUI DATI FORNITI

Va segnalato, innanzi tutto, come dato più rilevante del 2021, il consistente incremento del numero di ricorsi proposti, segno evidente di una ripresa dell'attività amministrativa dopo la significativa contrazione causata dall'emergenza sanitaria che ha interessato l'intero 2020.

Degno di nota è altresì l'ulteriore aumento dell'incidenza percentuale del numero dei ricorsi presentati al T.A.R. del Lazio sul totale di quelli complessivamente proposti ai Tribunali amministrativi regionali, consolidando, così, la centralità che assume il Tribunale nell'ambito della Giustizia amministrativa di primo grado.

Un altro dato significativo, già evidenziato in precedenza come una delle cause generatrici del contenzioso amministrativo, è rappresentato dalla percentuale dei ricorsi avverso il silenzio e per l'ottemperanza al giudicato, che incidono, sul totale di quelli presentati, nella misura del 18% circa.

Va, per converso, registrata una consistente contrazione dei ricorsi per l'ottemperanza *ex lege* Pinto, frutto delle modifiche apportate dal Legislatore al procedimento di liquidazione delle somme dovute per l'eccessiva e ingiustificata durata dei giudizi.

Pressoché immutato, rispetto all'anno precedente, è stato il numero delle sentenze emesse. Tale risultato deriva dalla sostanziale invarianza del numero dei magistrati e delle sezioni che ha caratterizzato il 2021, atteso che le quattro sezioni di nuova istituzione sono divenute operative solo dal 1° gennaio 2022; analogamente, dalla stessa data hanno sostanzialmente assunto le funzioni presso il T.A.R. del Lazio 23 magistrati, risultati vincitori di concorso o trasferiti da altre sedi.

Ultimo dato, particolarmente significativo in ordine alla qualità del lavoro svolto, è la bassissima percentuale sia degli appelli presentati sia delle riforme delle sentenze di primo grado emesse dal Tribunale.

Qualche considerazione va comunque effettuata in ordine all'attuale situazione dei ruoli, sia del personale di magistratura che di quello amministrativo.

Quanto al primo, a fronte della previsione teorica di 90 magistrati, permane la medesima scopertura dell'anno precedente, nella misura percentuale del 32%.

Va aggiunto che, nel corso del 2021, la presenza media in servizio dei magistrati si è attestata sulle 61 unità, di cui 9 con funzioni presidenziali (a tale numero si aggiungono sei colleghi in posizione di fuori ruolo).

Ciò comporta che, alla luce del numero dei ricorsi presentati, ciascun giudice in servizio (al netto degli incaricati di funzioni semidirettive), nel corso dell'anno, avrebbe dovuto concorrere ad esaminarne e decidere (come relatore/estensore) 268.

Tale dato risulta ancor più significativo se raffrontato con quello nazionale, che tiene conto, cioè, di tutti i ricorsi ai T.T.AA.RR. e dell'organico complessivo di diritto dei magistrati di primo grado (356 unità, anche qui al netto degli incaricati di funzioni semidirettive): in questo caso, ciascuno di essi avrebbe dovuto concorrere ad esaminare e a decidere annualmente 137 ricorsi.

Quanto alla situazione del personale amministrativo, le scoperture risultano ancora consistenti: esse ammontano a 26, a fronte di un organico complessivo di 138 unità, distribuite fra le varie qualifiche.

Intanto, nonostante l'immissione nel corso del 2021 di un rilevante numero di funzionari, residuano ancora 8 vacanze.

Il deficit più significativo, sia in termini percentuali che in assoluto, riguarda, però, in primo luogo il personale con qualifica dirigenziale, per il quale la scopertura è di 2 unità rispetto alle 5 previste nell'organico di diritto; analoghe gravi carenze si riscontrano nelle qualifiche inferiori, ma non per questo meno rilevanti per la piena funzionalità dell'attività giurisdizionale, tanto più se si considera il prioritario obiettivo di smaltimento dell'arretrato: è sufficiente in pro-

posito rilevare, in via meramente esemplificativa, che, nell'organico degli assistenti – amministrativi ed informatici – , la scopertura ammonta, percentualmente, al 27% del totale dell'organico di diritto.

Si auspica, pertanto, che al più presto si possano colmare le carenze innanzi evidenziate.

LE INIZIATIVE IN CAMPO INTERNAZIONALE

Va segnalata, innanzi tutto, la visita di un giudice della Corte Suprema israeliana, destinata ad approfondire le tematiche relative al sistema di giustizia amministrativa del nostro Paese; in tale contesto, vi è stato un passaggio dell'ospite straniero anche al T.A.R. del Lazio, dove gli sono state illustrate specificamente le modalità operative e le peculiarità del processo di primo grado. Vi è stato inoltre uno scambio delle rispettive esperienze giurisdizionali, che è risultato molto interessante e proficuo anche per i magistrati del Tribunale che hanno ricevuto l'ospite straniero.

L'evento anzidetto è stato uno dei pochi svolti in presenza durante il 2021. In ragione delle limitazioni imposte dal permanere della situazione pandemica, infatti, tutte le iniziative di rilievo internazionale organizzate dalla Giustizia amministrativa si sono svolte in modalità da remoto.

Va, in primo luogo, ricordato il seminario, tenutosi il 24 e il 25 giugno e organizzato dall'Ufficio studi della Giustizia amministrativa per l'EJTN (European judicial training network), avente ad oggetto il diritto delle comunicazioni elettroniche. Vi hanno partecipato accademici ed esponenti

delle autorità di regolazione, che hanno svolto significativi approfondimenti, anche attraverso l'illustrazione di casi pratici, delle nozioni fondamentali in tema di reti di comunicazione, alla luce dei più recenti sviluppi regolatori.

Il seminario ha avuto come epilogo le conclusioni, estremamente interessanti, del Presidente Anthony Collins, della General Court della UE.

Un'altra rilevante iniziativa formativa è risultato il Seminario "EU Competition law and State aid", tenutosi il 15 e 16 novembre scorso, sul tema della concorrenza e delle possibili distorsioni del mercato, derivanti non solo da condotte anticoncorrenziali degli operatori, ma anche dal mancato rispetto delle regole eurounitarie sugli aiuti di stato, di cui il giudice deve in ultima istanza assicurare il rispetto.

Il seminario ha visto gli interventi, in qualità di relatori, di illustri accademici e professionisti esperti, che hanno trattato la complessa tematica coniugando la prospettiva giuridica con quella, sottostante, prettamente economica.

Ad entrambi gli eventi, che si sono svolti in lingua inglese, hanno partecipato giudici nazionali, non solo amministrativi ma anche ordinari, provenienti da numerosi Paesi dell'Unione europea, il cui incontro, e il dibattito che ne è scaturito, hanno favorito un proficuo scambio di conoscenze e di best practices.

Anche tali attività sono state organizzate in collaborazione con l'Ufficio studi.

Le iniziative internazionali del T.A.R. del Lazio non sono state limitate all'ambito europeo.

Nell'anno in rassegna, un rappresentante del Tribunale è divenuto componente del Tribunale amministrativo isti-

tuito presso una rilevante organizzazione internazionale, molto attiva in Europa, in tal modo segnando l'ingresso dell'Italia nel panel dei giudici chiamati ad occuparsi delle controversie di lavoro instaurate nei confronti dell'Ente dai dipendenti dell'organizzazione medesima.

Inoltre, come era già accaduto negli anni precedenti, anche nel corso del 2021 alcuni magistrati del Tribunale hanno preso parte a iniziative della rete di formazione giudiziaria europea, anch'esse svolte con modalità da remoto, come i seminari internazionali di approfondimento su temi di diritto amministrativo, alla cui organizzazione da qualche anno contribuisce anche l'Italia, per il tramite dell'Ufficio studi, grazie alla Convenzione stipulata nel 2016 dalla Giustizia amministrativa con la Scuola superiore della magistratura.

Assidua è poi stata la partecipazione di molti colleghi agli incontri di studio in materia di ambiente, diritto tributario, immigrazione e diritti fondamentali, organizzati dall'Associazione dei giudici amministrativi europei (AEAJ – Association of European administrative judges); il loro apporto, anche come relatori, in questi contesti internazionali è stato particolarmente significativo.

Una menzione merita anche la partecipazione dei colleghi ai seminari organizzati dall'Associazione dei giudici amministrativi tedeschi, italiani, francesi (AGATIF), nel cui ambito si è realizzato un mutuo scambio di esperienze e di best practices tra i giudici dei tre ordinamenti nazionali nelle materie di interesse comune. Va aggiunto che nel consiglio direttivo dell'Associazione anzidetta siede un magistrato del Tribunale.

Rilevante è risultata, altresì, la presenza di taluni colleghi,

anche nella veste di relatori, ai forum presso la Commissione Europea, destinati all'approfondimento e al confronto tra i giudici nazionali nelle materie specialistiche di derivazione europea, come il diritto della concorrenza e il diritto delle comunicazioni elettroniche, per la creazione, in ambito europeo, di una "cultura giuridica comune", obiettivo perseguito con grande impegno, anche di risorse, dalla Commissione europea.

Sempre in tema di diritto della concorrenza, è continuata in modo proficuo la partecipazione di un rappresentante del T.A.R. del Lazio ai lavori, condotti interfacciandosi con la Commissione europea, dell'Associazione dei giudici del diritto europeo della concorrenza (AECLJ - Association of European Competition Law Judges), il cui obiettivo è quello di promuovere la conoscenza e la comprensione delle policy in materia antitrust e delle connesse problematiche giuridiche, per il tramite delle rispettive magistrature.

L'impegno in ambito internazionale innanzi descritto, che ha visto protagonista il T.A.R. del Lazio, assume un rilievo ancora maggiore, se si ha riguardo alla circostanza che il sistema giuridico interno è costituito - e continuamente alimentato in misura significativa - da fonti sovranazionali (sia di diritto UE che convenzionali), come interpretate dalle Corti europee, che conseguentemente costituiscono il paradigma ordinamentale con il quale il giudice amministrativo è quotidianamente chiamato a rapportarsi.

In questo quadro, appare fondamentale promuovere non solo il dialogo tra Corti nazionali e sovranazionali, nelle forme del rinvio pregiudiziale, ma anche il c.d. dialogo orizzontale tra le Corti nazionali su temi di interesse comune,

al fine di confrontare le rispettive esperienze e cogliere suggerimenti e proposte utili ad affrontare le problematiche giuridiche che si è chiamati ad affrontare.

L'attività appena descritta comporta altresì una migliore conoscenza e una valorizzazione, in ambito sovranazionale, del nostro sistema di giustizia amministrativa e della significativa tradizione giuridica che lo connota.

LE NOVITÀ NORMATIVE

È opportuno soffermarsi, sia pur brevemente, sugli interventi del Legislatore, che hanno riguardato il procedimento amministrativo e il processo.

Riprendendo le osservazioni fatte in precedenza in ordine alle cause di eccessiva formazione del contenzioso, evidenzio che le norme di natura sostanziale varate nel 2021 hanno avuto come obiettivo proprio la rimozione degli effetti dell'inerzia della pubblica amministrazione.

In particolare, gli artt. 61, 62 e 63 del decreto-legge 31 maggio 2021 n. 77 (convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021 n. 108) hanno innovato la legge n. 241/90 sul procedimento amministrativo.

In questa sede voglio concentrare l'attenzione sulla portata e l'effettiva utilità dell'innovazione introdotta dall'art. 62 in tema di silenzio assenso.

La norma stabilisce, in particolare, che, una volta maturato il silenzio assenso, l'amministrazione è tenuta a rilasciare, su richiesta dell'interessato, "un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento e pertanto dell'in-

tervenuto accoglimento della domanda”, con l’ulteriore previsione che, in caso di inerzia, l’attestazione può essere sostituita da una dichiarazione del privato.

L’art. 62 si innesta sulla disciplina del silenzio assenso risultante dalle modifiche alla legge sul procedimento dell’art. 12 del decreto-legge 16 luglio 2020 n. 76 (convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020 n. 120).

In particolare, il citato art. 12 aveva inserito il comma 8-*bis* nell’art. 2 della legge sul procedimento, stabilendo l’inefficacia sia degli atti emanati dall’amministrazione dopo la scadenza del termine previsto per la loro adozione, che dei provvedimenti diretti a vietare la prosecuzione dell’attività e a disporre la rimozione degli eventuali effetti prodotti, resi oltre il termine di 60 giorni dalla presentazione della SCIA.

Due erano i problemi che ha posto la suddetta previsione di legge: l’uno di natura dogmatica e di sistema; l’altro concernente l’effettiva utilità per il privato della previsione di inefficacia del provvedimento sopravvenuto.

In ordine al primo, ci si deve limitare in questa sede a richiamare il dibattito dottrinale in ordine alla categoria dell’inefficacia dell’atto amministrativo, che però torna utile per chiedersi di quale tipo di rimedio giurisdizionale disponga l’interessato – l’azione di nullità dell’atto sopravvenuto o, prioritariamente, l’azione di accertamento dell’avvenuta maturazione del silenzio significativo -, entrambe finalizzate ad assicurare l’intangibilità della posizione soggettiva del privato maturata a seguito della formazione del silenzio assenso.

Non vi è dubbio che l’aspetto più rilevante sia costituito

proprio dalla garanzia di certezza delle situazioni soggettive incise, sia pure *per silentium*, dall'azione dei pubblici poteri.

In realtà, tale certezza viene ulteriormente scalfita dallo stesso comma 8-*bis* citato, il quale fa comunque salvo, “ove ne ricorrano i presupposti e le condizioni”, il potere di autotutela dell'amministrazione, richiamando “quanto previsto dall'art. 21-*nonies*”.

Pertanto, il giudice amministrativo, chiamato a valutare la legittimità di un atto sopravvenuto, deve in primo luogo operarne l'esatta qualificazione, se, cioè, si tratti di un puro e semplice provvedimento da considerare inefficace, oppure se esso costituisca espressione dell'esercizio del potere di autotutela, come tale annullabile, se ritenuto illegittimo.

In tal caso, occorre necessariamente tenere conto del principio giurisprudenziale in ordine all'onere attenuato di motivazione circa la necessaria sussistenza di un interesse concreto e specifico all'autoannullamento, quando quest'ultimo sopravvenga in un ristretto lasso di tempo rispetto alla maturazione del silenzio assenso.

È proprio per porre rimedio a tale situazione di potenziale incertezza che il Legislatore è ulteriormente intervenuto nel 2021, introducendo la previsione dell'attestazione della stessa pubblica amministrazione inerte o, in alternativa, di un'autodichiarazione del privato interessato.

Occorre chiedersi se questi rimedi possano considerarsi realmente efficaci.

Potrebbe rappresentarlo l'attestazione resa dalla p.a., ma non può farsi a meno di osservare che, anche in questo

caso, trattandosi di una previsione che, pur imponendo un obbligo, non viene assistita da una specifica sanzione, è molto probabile che si assista al protrarsi del silenzio dell'amministrazione, questa volta avente natura di inadempimento, rispetto all'istanza di attestazione presentata dal privato.

Del resto, lo stesso Legislatore mostra di essere avvertito di questa eventualità, tant'è che ha inteso ovviarvi attraverso un'autodichiarazione del privato, destinata, nelle sue intenzioni, a sostituire *in toto* l'attestazione.

Emerge così il secondo aspetto problematico: occorre chiedersi se la norma sia in grado di realizzare la *ratio* che la ispira, assicurando la certezza nei rapporti giuridici, soprattutto di natura imprenditoriale, nei quali si pretende che il privato fornisca la prova tangibile e inequivoca dell'avvenuto rilascio – sia pure *per silentium* - di un provvedimento a lui favorevole.

È lecito nutrire dubbi in proposito: a dimostrazione di ciò, è sufficiente osservare, a titolo di esempio, quanto accade nei rapporti tra gli utenti e gli istituti di credito, i quali, in sede di concessione di mutui e di finanziamenti, che presuppongono il previo rilascio di atti della pubblica amministrazione, non ritengono sufficiente, sul piano probatorio, il mero decorso del termine stabilito dalla normativa per l'emanazione del provvedimento formale e, presumibilmente, anche della dichiarazione del privato in ordine all'esistenza di tutti i presupposti, di natura sostanziale, ma anche procedimentale, per la legittima formazione del silenzio assenso.

Passando all'esame delle disposizioni di natura proces-

suale introdotte dal decreto-legge n. 77/2021, è importante segnalare l'art. 48 - rubricato "Semplificazioni in materia di affidamento dei contratti pubblici PNRR e PNC" - che, al comma 4, ha previsto l'applicazione dell'art. 125 del codice del processo amministrativo "in caso di impugnazione degli atti relativi alle procedure di affidamento di investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e dal PNC."

Com'è noto, la norma del Codice, della quale si allarga lo spettro applicativo, comporta un significativo rafforzamento dell'onere motivazionale delle ordinanze cautelari e, soprattutto, una rilevante limitazione del potere del giudice di disporre la caducazione del contratto già stipulato, fissando la regola prioritaria del riconoscimento del risarcimento per equivalente, nel caso di accoglimento dell'impugnativa.

Tale forma di compressione del diritto ad una tutela giurisdizionale piena della posizione soggettiva azionata trova la sua ragion d'essere nella necessità di un celere avvio degli interventi pubblici finalizzati al rilancio dei settori economici colpiti dalla crisi pandemica attraverso il tempestivo utilizzo delle risorse messe a disposizione del nostro Paese dall'Unione europea.

Proprio l'entità di tali risorse porta fondatamente a ritenere che la norma in questione avrà un sicuro impatto quantitativo - oltre che qualitativo - sul contenzioso azionato dinanzi agli organi della giustizia amministrativa.

Passando alle modifiche apportate al codice del processo amministrativo dal citato d.l. n. 80/2021, volendole sintetizzare e ridurre a sistema, può dirsi che esse rispondono

all'esigenza di accelerare la definizione dei processi, utilizzando tre distinti canali: il raccordo fra il giudice e l'ufficio per il processo; il potenziamento dei poteri decisori del presidente; la riduzione, in misura molto significativa, della possibilità per le parti di ottenere il rinvio o la cancellazione dal ruolo di ricorsi fissati ad udienza.

Delle tre previsioni, la più interessante è sicuramente quella costituita dall'inserimento nel Codice dell'art. 72-*bis*.

Il tratto caratteristico della norma è rappresentato dal raccordo che si prevede – e che, evidentemente, si intende favorire – fra l'ufficio per il processo e il presidente della relativa sezione in cui esso si incardina.

Per assicurare la celere definizione dei ricorsi in entrata, si stabilisce che l'ufficio per il processo segnali al presidente quelli suscettibili di immediata definizione.

L'art. 72-*bis* prevede altresì che, una volta superato il suddetto vaglio preliminare, la trattazione delle impugnative che presentano le caratteristiche anzidette debba avvenire in camera di consiglio e che esse possano essere immediatamente definite quando la decisione si basi su una questione di rito; in caso contrario, si dovrà fare luogo alla fissazione del ricorso in udienza pubblica.

Due notazioni si impongono al riguardo.

Intanto, si riafferma la sostanziale impossibilità di ottenere un rinvio della trattazione del ricorso, “salvo eccezionali motivi”. È evidente che quest'ultima formula, come tutte quelle indeterminate, lascia ampio spazio di valutazione al giudice, atteso che l'eccezionalità va sempre contestualizzata.

In secondo luogo, sarà necessario fornire agli addetti al-

l'ufficio per il processo criteri orientativi per consentire loro di individuare i ricorsi che possono essere decisi in camera di consiglio, che il Codice espressamente limita a quelli che presentano dirimenti questioni di rito. Penso, a mero titolo esemplificativo, che si possa suggerire ai funzionari e ai tirocinanti di procedere prioritariamente all'esame delle memorie delle parti resistenti in giudizio e, in particolare, delle preliminari eccezioni di rito in esse formulate, che, se ritenute non palesemente infondate (a seguito di un vaglio anche da parte del presidente della sezione), possono essere fissate in camera di consiglio e, ragionevolmente, portare ad una rapida definizione del giudizio.

CONCLUSIONI

Quanto sin qui illustrato dà sufficientemente conto della centralità del T.A.R. del Lazio nell'ambito della Giustizia amministrativa di primo grado, cui, tradizionalmente, ha corrisposto il costante impegno professionale, fatto di sapienza giuridica, di equilibrio e di riservatezza, che i magistrati che vi hanno prestato servizio hanno sempre assicurato.

Nessuno più di me è in grado di testimoniare la dedizione dei tanti, valorosissimi colleghi conosciuti nei quasi venti anni di carriera trascorsi in questa sede – che posso, a ragione, definire la mia seconda casa – e dai quali ho tratto un prezioso bagaglio di conoscenze e di esperienza.

In particolare, desidero esprimere la mia gratitudine ai Presidenti che, prima di me, hanno avuto l'onore di guidare

questa Istituzione, alcuni dei quali oggi presenti, e che mi sono stati di ispirazione per lo svolgimento di questo gravoso compito.

Rivolgo altresì un sincero ed affettuoso ringraziamento ai colleghi attualmente in servizio presso il Tribunale per la pregevole attività espletata nel corso del 2021 e ai presidenti di sezione, che mi hanno affiancato nell'assumere le scelte più delicate, mostrandomi sempre attenzione e affetto.

Il mio apprezzamento va anche al personale per avere svolto in maniera impeccabile i propri compiti, malgrado la situazione storica non favorevole.

Una menzione particolare voglio riservarla al Segretario generale per avere interpretato il proprio ruolo con competenza ed attenzione, ponendosi come un sicuro e prezioso punto di riferimento per tutto il personale e, inoltre, per il confronto sempre costruttivo che mi ha assicurato in ordine alle problematiche organizzative della sede.

Da ultimo, ma, anche qui, non in ordine d'importanza, il ringraziamento va agli avvocati dello Stato, degli Enti pubblici e del libero Foro, per aver svolto l'attività professionale sempre con senso istituzionale e nel rispetto dei reciproci ruoli.

La proficua collaborazione fra tutti gli attori della Giustizia amministrativa dovrà rafforzarsi ulteriormente in vista dell'impegno che ci attende a brevissima scadenza, rappresentato dal sicuro intensificarsi dell'azione amministrativa volta ad assicurare il conseguimento degli obiettivi fissati dal PNRR, prioritari per il nostro Paese.

Come più di uno studioso ha evidenziato, infatti, i pros-

simi anni si caratterizzeranno per i relevantissimi interventi dello Stato – e, quindi, della pubblica amministrazione –, con un'inversione radicale rispetto alla tendenza alla privatizzazione dei servizi e delle attività, che aveva contraddistinto i decenni passati.

Non vi è dubbio che la suddetta attività provvedimentale genererà un contenzioso importante e delicato, che interesserà in modo particolare il T.A.R. del Lazio, quale sede prioritaria della giurisdizione sui provvedimenti che attono all'attività economica del Paese.

È questa una nuova sfida che, sono certo, affronteremo con molta consapevolezza e attenzione.

Da parte mia, non mancherà l'impegno costante e appassionato a orientare la gestione del Tribunale verso il miglioramento del servizio giustizia che rendiamo ai cittadini, con un'attenzione particolare all'inserimento e alla valorizzazione dei giovani, che rappresentano la continuità e, al contempo, il futuro della Giustizia amministrativa.

Ringrazio ancora tutti gli intervenuti, anche per l'attenzione che hanno dedicato all'ascolto della mia relazione.

APPENDICE

RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA

a cura

dei magistrati Marco Bignami, Lucia Brancatelli, Roberta Cicchese, Luca De Gennaro, Francesca Petrucciani, Raffaele Tuccillo e del Gruppo di lavoro coordinato dalla dott.ssa Mariagabriella Tarsia

SOMMARIO: 1) Diritti fondamentali; 2) Procedimento amministrativo; 3) Diritto di accesso; 4) Regioni ed enti locali; 5) Ambiente; 6) Appalti e contratti pubblici; 7) Autorità amministrative indipendenti: 7.1 - Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Agcm); 7.2 - Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Agcom); 7.3 - Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob); 7.4 - Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (Ivass); 8) Beni culturali; 9) Concorsi pubblici; 10) Emergenza da Covid-19; 11) Giochi e scommesse; 12) Impiego pubblico; 13) Istruzione pubblica; 14) Sport; 15) Urbanistica ed edilizia; 16) Risarcimento del danno; 17) Giurisdizione; 18) Processo amministrativo; 19) Ordinanze di rimessione alla Corte Costituzionale; 20) Ordinanze di rimessione alla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

1) DIRITTI FONDAMENTALI

Regolamento elettorale degli ordini professionali e principio della parità di genere

Le sentenze della **Sezione I, 22 aprile 2021, n. 4706, e 27 ottobre 2021, n. 11023**, hanno affrontato la questione dell'inserimento di disposizioni a tutela della parità di genere nella disciplina elettorale regolante gli ordini professionali, avuto riguardo, rispettivamente, agli ordini dei dottori commercialisti e degli esperti contabili e degli ingegneri.

Evidenziata la natura vincolante e immediatamente precettiva dell'art. 51 della Costituzione, le decisioni hanno osservato che, poiché la norma opera come parametro di legittimità tanto dell'azione legislativa che di quella amministrativa, senza richiedere l'adozione di uno strumento puntuale, non può dirsi esistente un obbligo generalizzato, costituzionalmente imposto, di inserire all'interno di qualsiasi disciplina elettorale, riguardante la composizione di organi amministrativi su base elettiva, un meccanismo "correttivo" con finalità di parità di genere.

La funzione promozionale e di riequilibrio tra i generi dell'art. 51 della Costituzione risponde, infatti, a una diversa finalità, che è quella di chiedere ai soggetti che operano nell'ordinamento giuridico di valutare, te-

nuto conto del contesto normativo, sociale e storico di riferimento, se inserire o meno un siffatto meccanismo e, in caso affermativo, di graduarne l'incisività a seconda del grado di sotto-rappresentanza del genere femminile riscontrato.

Le decisioni hanno, quindi, aggiunto che, quando vi è concordanza sull'esistenza di una siffatta sotto-rappresentanza negli organi elettivi dei relativi ordini professionali e sulla necessità di introdurre meccanismi correttivi nel sistema elettorale, sussiste l'obbligo di conformare l'azione amministrativa, in tutti i suoi livelli, al rispetto del principio di parità di genere. La promozione delle pari opportunità di cui all'art. 51 della Costituzione, infatti, è demandata non soltanto all'iniziativa del legislatore ovvero del Governo, ma impone il coinvolgimento di tutti i pubblici poteri. Conseguentemente, è stato affermato l'obbligo per i Consigli Nazionali dei surriferiti ordini di esercitare il potere regolamentare nella materia elettorale nell'osservanza del principio di parità di genere, introducendo le misure ritenute più opportune per porre rimedio alla condizione di sotto-rappresentanza del genere femminile nei propri organi elettivi.

Diniego di visto d'ingresso Schengen e obbligo di motivazione; principi del giusto processo e del diritto di difesa secondo il diritto europeo

La **Sezione III *ter***, con la sentenza **10 maggio 2021, n. 5429**, ha annullato il diniego di visto d'ingresso nell'area Schengen, richiesto per motivi di turismo e reso dall'Ambasciata italiana, motivato con il semplice riferimento alla segnalazione proveniente dal sistema di informazione visti (VIS) di scambio di dati tra Stati europei per soggiorni di breve durata (c.d. Regolamento UE VIS).

Secondo le risultanze del sistema informatico, la presenza del ricorrente avrebbe rappresentato genericamente “una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica [...] o per le relazioni internazionali di uno o più Stati membri”. L'amministrazione dichiarava di non poter fornire ulteriori indicazioni né sulle specifiche ragioni della minaccia né sullo Stato segnalante.

La Sezione, a fronte del lamentato difetto di motivazione e di trasparenza del provvedimento impugnato, ha stabilito, aderendo a una recente pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, che uno Stato membro, che adotti una decisione di diniego di visto Schengen a causa di un'obiezione sollevata da un altro Stato membro, deve indicare nella decisione l'identità di quest'ultimo e il motivo specifico di rigetto dell'istanza. Tali elementi sono infatti necessari per la tutela del diritto ad un giusto processo, previsto dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, in quanto permettono all'interessato di difendersi con piena cognizione di causa, esercitando il controllo sulla legittimità della decisione assunta dall'amministrazione.

Di conseguenza, anche nel caso in cui il modulo con cui viene formulato il diniego del visto sia uniforme e predefinito in base al Regolamento europeo, le informazioni attinenti alle concrete ragioni del rifiuto devono essere indicate nel testo del provvedimento. Questo per consentire che il giudice sia messo in condizione di verificare se la decisione impugnata si fondi su una base di fatto sufficientemente solida e non viziata da errore manifesto.

Controllo dei rendiconti dei partiti politici

La decisione della **Sezione I, 1 giugno 2021, n. 6500**, ha affrontato il tema della modifica, da parte della Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici, delle "Linee guida per la redazione e presentazione degli statuti dei partiti e dei movimenti politici", nella parte in cui si prevede che la rappresentanza legale, di cui all'art. 3, comma 2, lett. a), del decreto-legge 28 dicembre 2013 n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014 n. 13, sia "unitariamente riferita a un solo organo, esclusivamente quello di vertice del partito, nelle denominazioni usuali di presidente o di segretario generale".

La decisione ha premesso che il citato d.l. n. 149/2013 ha previsto la formale abolizione del finanziamento pubblico dei partiti politici, disciplinando le modalità per l'accesso a forme di contribuzione volontaria fiscalmente agevolata e di contribuzione indiretta, fondate sulle scelte

espresse dai cittadini in favore dei partiti politici che rispettano i requisiti di trasparenza e democraticità da essa stabiliti (art. 1, d.l. n.149/2013). La pronuncia aggiunge che la legge tratteggia un controllo di legittimità, mediante una verifica formale di conformità dello statuto al parametro legale, ancorato alla presenza dei requisiti individuati dall'art. 3 del più volte citato d.l. n. 149/2013, come emerge dalla lettura del successivo art. 4, che demanda alla Commissione di verificare la presenza, nello statuto, degli elementi di cui all'art. 3.

Inoltre, l'art. 3, comma 2, del medesimo d.l. prevede che “Lo statuto, nell'osservanza dei principi fondamentali di democrazia, di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché dello Stato di diritto, indica: a) il numero, la composizione e le attribuzioni degli organi deliberativi, esecutivi e di controllo, le modalità della loro elezione e la durata dei relativi incarichi, nonché il soggetto fornito della rappresentanza legale (...)”.

Nessuna indicazione più penetrante è contenuta nella disciplina citata, che si limita a richiedere l'individuazione certa del soggetto cui spetta la rappresentanza legale, ai fini di certezza e di tutela dei rapporti con i terzi, senza imporre al riguardo alcuna ulteriore specificazione né condizioni particolari.

Pertanto, il tenore letterale della disposizione che disciplina il contenuto degli statuti, così come l'analisi dell'impianto e delle finalità di tale intervento legislativo, conduce a ritenere fondata la tesi di parte ricorrente in ordine alla facoltà del singolo partito di individuare il legale rappresentante anche in un soggetto diverso rispetto al capo della formazione politica e, quindi, alla non necessaria coincidenza delle due figure, diversamente da quanto ritenuto dalla Commissione e cristallizzato nella modifica delle Linee guida impugnate.

Legittimità del decreto spalma-incentivi alla luce del diritto costituzionale ed europeo; rimodulazione legislativa delle tariffe per l'incentivazione di energie rinnovabili e legittimo affidamento

La **Sezione III *ter***, con la sentenza **3 novembre 2021, n. 11276**, ha ritenuto legittimo il c.d. decreto spalma-incentivi (decreto-legge 24 giu-

gno 2014 n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014 n. 116) e i relativi decreti ministeriali di attuazione.

In ragione di tale decreto-legge, il Ministero aveva rimodulato le tariffe incentivanti, già concesse sulla base di convenzioni precedentemente stipulate, per la produzione di energia da fonte solare.

In applicazione di tale disciplina, a decorrere dal 2014, il Gestore Servizi Energetici aveva erogato agli operatori interessati tariffe incentivanti ridotte in misura pari al 90% della producibilità annua o rimodulate secondo scadenze più lunghe e termini peggiorativi.

La Sezione – nel respingere il ricorso dei produttori che lamentavano la lesione del legittimo affidamento e del principio di irretroattività da parte del legislatore – ha riaffermato i principi sanciti sia dalla Corte Costituzionale (24 gennaio 2017 n. 16) che dalla Corte di Giustizia (cause riunite C-798/18 e C-799/18, sentenza del 15 aprile 2021), quali Corti interessate da ordinanze di rimessione della Sezione stessa in cause di oggetto identico.

Ha stabilito, pertanto, che il diritto, fatto valere dai gestori di impianti fotovoltaici, di beneficiare degli incentivi in misura costante per l'intera durata delle convenzioni non costituisce una posizione giuridica acquisita e non rientra nella tutela prevista dalla Carta dei diritti fondamentali UE (art. 17) o dalla Costituzione (art. 41).

Conseguentemente, la modifica degli importi di tali incentivi o delle modalità della loro erogazione, effettuata da una disposizione nazionale, quale l'art. 26 del citato d.l. n. 91/2014, non può essere assimilata a un pregiudizio del diritto di proprietà o di iniziativa economica; non può, quindi, configurarsi una lesione del principio di certezza del diritto, lesione che non avrebbe potuto essere validamente lamentata da un modello di operatore "prudente e accorto".

Ha altresì escluso che l'intervento abbia violato i principi di affidamento e di ragionevolezza, in quanto il legislatore del 2014 è intervenuto in un contesto congiunturale nel quale – a fronte della remuneratività delle tariffe incentivanti per l'energia solare prodotta da fonte fotovoltaica, rivelatasi progressivamente più accentuata – era venuto specularmente in rilievo il crescente peso economico dell'operazione sui consumatori finali di energia elettrica, onerati indirettamente del finanziamento di tali incentivi.

2) PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

Sul “contagio ambientale” idoneo a compromettere l'imparzialità della pubblica amministrazione

La sentenza della **Sezione II bis, 14 giugno 2021, n. 7105**, si è pronunciata su un motivo di ricorso teso a far valere la violazione del dovere di imparzialità della pubblica amministrazione, a causa della presenza, presso l'ufficio competente a provvedere, di un dipendente in conflitto di interesse.

Il ricorrente, in particolare, sosteneva che la violazione sussistesse anche nell'ipotesi in cui il dipendente non si fosse personalmente occupato del procedimento, a causa delle modeste dimensioni dell'ufficio pubblico, così ridotte da generare una sorta di “contagio ambientale”, in danno dei pochi colleghi operanti nel medesimo ufficio con il dipendente in conflitto di interessi.

La Sezione ha escluso la fondatezza della censura, reputando che il principio secondo cui la buona fede si presume “per la sua valenza generale, espressiva di valori costituzionali, pur se formulato in sede di disciplina di diritto comune, è applicabile anche al diritto pubblico”.

Ne consegue che spetta alla parte ricorrente l'onere di dimostrare che, in concreto, il rapporto di colleganza in un ufficio di ridotte dimensioni abbia compromesso il valore dell'imparzialità, “essendo del tutto prevalente l'affidamento pubblico sulla integrità, fedeltà e correttezza del personale di una PA, che si presume sussistere fino ad una specifica prova contraria”.

La tesi opposta, ha concluso il Collegio, si rivela anche illogica e irrazionale, poiché non permette di determinare la soglia organica minima, al di sotto della quale si verificherebbe il “contagio ambientale”.

3) DIRITTO DI ACCESSO

Prevalenza del diritto di accesso alle informazioni ambientali, ove volto anche alla tutela del diritto alla salute e dell'ambiente

La sentenza della **Sezione I quater, 4 marzo 2021, n. 2652**, ha esami-

nato il ricorso proposto contro il diniego opposto dalla Regione Lazio sull'istanza di accesso a informazioni ambientali, proposta ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2005 n. 195 (accesso ambientale) e dell'art. 5 del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33 (accesso civico), riguardante "tutti gli atti del procedimento" relativo all'avviso recante "Inizio procedura per la delimitazione delle aree di salvaguardia".

La sentenza ha osservato che, sotto il profilo soggettivo, in materia ambientale la disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi, di cui al citato d.lgs. n. 195/2005, contenente norme di derivazione comunitaria, prevede un regime di pubblicità tendenzialmente integrale dell'informativa ambientale, sia per ciò che concerne la legittimazione attiva, ampliando notevolmente il novero dei soggetti legittimati all'accesso, sia per quello che riguarda il profilo oggettivo, prevedendosi un'area di accessibilità alle suddette informazioni svincolata dai presupposti di cui all'art. 22 e ss. della legge 7 agosto 1990 n. 241.

L'art. 3, comma 1, del citato d.lgs. n. 195/2005 chiarisce, infatti, che le informazioni ambientali spettano a chiunque le richieda, senza necessità, in deroga alla disciplina generale sull'accesso ai documenti amministrativi, di dimostrare un proprio particolare e qualificato interesse; la medesima disposizione estende il contenuto delle notizie accessibili alle «informazioni ambientali», che implicano anche un'attività elaborativa da parte dell'amministrazione interessata dal richiedente, assicurando, così, a quest'ultimo una tutela particolarmente ampia, in quanto non circoscritta ai soli documenti amministrativi già formati e nella disponibilità dell'amministrazione.

Pertanto, nell'ottica di consentire il più ampio accesso alle informazioni in questione, sotto il profilo soggettivo, il richiedente non è tenuto a specificare il proprio interesse e, sul versante oggettivo, sono escluse solo pretese manifestamente irragionevoli e formulate in termini eccessivamente generici, posto che le richieste devono essere specificamente individuate con riferimento alle matrici ambientali ovvero ai fattori o alle misure di cui all'art. 2, punto 3, del citato d.lgs. n. 195/2005. Laddove, poi, l'istanza di accesso venga proposta al fine di tutelare il proprio diritto alla salute e alla salvaguardia dell'ambiente, il regime facilitato di cui al richiamato d.lgs. n. 195/2005 rende prevalenti gli interessi di coloro che vogliono accedere ai documenti relativi ai diritti fon-

damentali (salute, ambiente) rispetto alla situazione di chi ha invece interesse a che i dati aziendali o personali non siano rivelati.

L'accordo di riservatezza tra società non esclude l'accessibilità degli atti a mezzo di accesso civico generalizzato

La Sezione II, con la sentenza **2 agosto 2021, n. 9154**, ha riconosciuto ad un'associazione ambientalista il diritto di accedere, ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, al piano di investimenti industriale ed ambientale facente parte integrante del contratto con cui Invitalia S.p.a. (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti, interamente partecipata dallo Stato) è entrata nella compagine azionaria della società privata che gestisce lo stabilimento ex ILVA, pur in presenza di un accordo di riservatezza sottoscritto dalle parti.

In proposito, la sentenza ha osservato come l'esistenza di un accordo di riservatezza tra società non possa essere opposto quale limite all'esercizio da parte dei cittadini dell'accesso pubblico generalizzato di cui all'art. 5, comma 2, del citato d.lgs. n. 33/2013, trattandosi di clausola avente efficacia nei rapporti tra le parti e opponibile ad eventuali soggetti terzi privati, ma non certo idonea a incidere sulla normativa nazionale in materia di accesso e ad integrare un limite ulteriore all'ostensione, oltre a quelli previsti, rispettivamente, dalla legge 7 agosto 1990 n. 241 e dal citato d.lgs. n. 33/2013. La decisione, al fine di salvaguardare gli interessi economici e commerciali delle parti private e di garantire la proporzionata ponderazione tra i contrapposti interessi in gioco, ha consentito l'accesso alla documentazione richiesta, previo oscuramento delle parti contenenti informazioni, schemi e dati attinenti alla descrizione di meccanismi di funzionamento, la cui divulgazione potesse recare un concreto pregiudizio alla tutela della proprietà intellettuale, del diritto d'autore e dei segreti commerciali.

Rapporto tra accesso difensivo e segreto tecnico commerciale in materia di appalti

La sentenza della **Sezione I quater, 11 agosto 2021, n. 9363**, nel pro-

nunciarsi sul ricorso proposto per l'accesso agli atti inerenti l'offerta tecnica integrale della ditta aggiudicataria della gara di appalto cui la ricorrente aveva partecipato, ha evidenziato che, salvo il caso in cui venga in considerazione la tutela della riservatezza o di dati personali, i segreti tecnico-commerciali e il diritto d'accesso c.d. difensivo non sono affatto “valori di eguale dignità”.

Il segreto tecnico-commerciale trova infatti tutela in fonti di rango primario (art. 53, comma 6, del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50, artt. 98 e ss. del Codice della proprietà industriale), mentre il diritto di accesso c.d. “difensivo” trova riconoscimento, oltre che in norme di legge primaria (artt. 22 e ss. della legge 7 agosto 1990 n. 241), direttamente nella Carta costituzionale (art. 24 della Costituzione), godendo così di una tutela rafforzata.

In materia di appalti pubblici, pertanto, è lo stesso legislatore che, nel bilanciare il diritto di accesso con quello alla riservatezza del segreto tecnico-commerciale, dopo aver previsto, al comma 5, lettera a), dell'art. 53 del citato d.lgs. n. 50/2016, l'esclusione e il divieto di ogni forma di divulgazione delle “informazioni fornite nell'ambito dell'offerta o a giustificazione della medesima che costituiscano, secondo motivata e comprovata dichiarazione dell'offerente, segreti tecnici o commerciali”, precisa, al successivo comma 6 della disposizione, che trova, evidentemente, il suo fondamento nel diritto di difesa, costituzionalmente tutelato dall'art. 24 della Costituzione, che “In relazione all'ipotesi di cui al comma 5, lettera a), è consentito l'accesso al concorrente ai fini della difesa in giudizio dei propri interessi in relazione alla procedura di affidamento del contratto”. La pronuncia ha chiarito, altresì, che, come ricordato dalla recente decisione del Consiglio di Stato, ad. plen. 18 marzo 2021, n. 4, in caso di istanza di accesso agli atti per esigenze “difensive”, la pubblica amministrazione detentrica del documento e il giudice amministrativo adito nel giudizio di accesso, ai sensi dell'art. 116 cod. proc. amm., non devono svolgere *ex ante* alcuna valutazione sull'ammissibilità, sull'influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato, poiché un simile apprezzamento compete, se del caso, solo all'autorità giudiziaria investita della questione e non certo alla pubblica amministrazione detentrica del documento o al giudice amministrativo nel giudizio sull'accesso.

4) REGIONI ED ENTI LOCALI

Illegittimità della determinazione in via amministrativa del limite reddituale per l'accesso agli alloggi pubblici, ove divergente dall'ISEE

La sentenza della **Sezione II *quater*, 17 luglio 2021, n. 8518**, si pronuncia in ordine a un provvedimento di revoca dell'assegnazione di un immobile di assistenza alloggiativa temporanea, motivata con la circostanza che il beneficiario ha superato il limite di reddito indicato in una delibera della Giunta della Regione Lazio, pari a euro 18.000,00 annui. La Sezione ha premesso che l'attribuzione di un appartamento a titolo di assistenza alloggiativa temporanea ha i caratteri di una prestazione socio-assistenziale.

Ne consegue che la fattispecie non può che ricadere nel cono applicativo del d.P.C.M. 5 dicembre 2013 n. 159, recante il regolamento per le modalità di determinazione e i campi di applicazione del c.d. ISEE, ovvero dell'indicatore della situazione economica equivalente.

Tale atto, a sua volta, costituisce espressione della competenza legislativa e regolamentare esclusiva dello Stato in tema di livelli essenziali delle prestazioni, conferita dall'art. 117, comma, 2, lett. m), della Costituzione. Pertanto, la delibera di Giunta si rivela illegittima, posto che essa ha indicato un livello reddituale disancorato dai plurimi criteri ai quali risponde il c.d. ISEE, e perciò inidoneo a “garantire, a parità di reddito, l'uguaglianza sostanziale tra beneficiari di prestazioni sociali agevolate gravati da differenti carichi familiari e fiscali, in attuazione dei principi di cui agli artt. 2, 3 e 38 della Costituzione”.

Riordino delle camere di commercio e costituzionalità di una legge-provvedimento

La **Sezione III *ter*, con la sentenza 8 novembre 2021, n. 11450**, ha definito una controversia inerente il riordino delle camere di commercio, avviato nel 2015 e volto a razionalizzare la presenza degli enti camerali sul territorio nazionale, dando luogo a procedimenti di accorpamento.

Il Collegio ha ritenuto superata – e dunque improcedibile per carenza di interesse – l'impugnativa dei decreti ministeriali che nel 2018 hanno designato l'organizzazione delle camere di commercio sul territorio.

Nella pronuncia si evidenzia che la materia è ora disciplinata dall'art. 61 del decreto-legge 14 agosto 2020 n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020 n. 126, in base al quale, con l'intento di accelerare la definizione dei procedimenti amministrativi di accorpamento pendenti, i procedimenti ancora in corso si concludono *ipso iure* con l'insediamento degli organi del nuovo modello di camera di commercio, mentre quelli delle camere di commercio, che non hanno completato il processo di accorpamento, decadono automaticamente.

Tale disposizione di legge, alla luce dei criteri elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, va ricondotta alla nozione di legge-provvedimento, poiché, nella parte in cui incorpora il decreto ministeriale, eleva a livello legislativo una disciplina già oggetto di un atto amministrativo, essendo ispirata dalla particolare necessità di semplificare ed accelerare il processo di riorganizzazione delle camere di commercio, avviato dall'art. 10 della legge 7 agosto 2015 n. 124.

Ad avviso della Sezione, cui era stata rivolta richiesta di rimessione della normativa *de qua* alla Corte costituzionale, tale intervento costituisce una forma legittima di esercizio del potere legislativo, sia pure sub specie di legge-provvedimento, in quanto l'iniziativa del legislatore non appare priva di ragionevolezza né arbitraria, essendo riconducibile all'ambito delle “misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia”, aventi lo scopo di semplificare, accelerare e concludere il processo di riorganizzazione non ancora definito dopo oltre cinque anni.

Annullamento del “Regolamento Capitolino per la gestione del trasporto pubblico non di linea mediante veicoli a trazione animale” (c.d. “botticelle”)

La **Sezione II**, con la sentenza **18 novembre 2021, n. 11920**, ha annullato la deliberazione dell'Assemblea capitolina 21 dicembre 2020 n. 132/2020, recante “Regolamento Capitolino per la gestione del trasporto pubblico non di linea mediante veicoli a trazione animale nel ter-

ritorio di Roma Capitale”, nella parte in cui limita l’esercizio nel territorio di Roma Capitale del servizio di trasporto pubblico mediante carrozze a cavallo (c.d. “botticelle”) esclusivamente all’interno dei parchi pubblici e delle ville storiche.

La decisione ha osservato come tale limitazione, pur considerata la notevole estensione dei parchi pubblici e delle ville storiche della Capitale, non garantisce agli operatori esercenti né alla relativa utenza un’adeguata ed idonea quota territoriale di prestazione del servizio che – in ragione della qualificazione che il legislatore dà del servizio come “di piazza” e “non di linea” – non può non interessare almeno parte del tessuto urbano della città e, in particolare, comprendere, attesi gli “interessi turistici e culturali” a cui risponde il servizio medesimo, la circolazione tra i più noti siti storici della Capitale secondo itinerari non rigidamente stabiliti, pur sempre compatibilmente con le esigenze pubblicistiche di tutela della sicurezza della circolazione urbana.

5) AMBIENTE

Procedimento di autorizzazione unica, ai sensi dell’art. 208 del d.lgs. n. 152/2006 (Codice dell’ambiente), relativo all’impianto di autodemolizione

La **Sezione II**, con la sentenza **19 aprile 2021, n. 4579**, nel pronunciarsi sull’impugnativa proposta dal titolare di un impianto di trattamento di rifiuti pericolosi (veicoli fuori uso) avverso la determinazione dirigenziale con cui Roma Capitale ha concluso negativamente la conferenza di servizi in “modalità asincrona”, indetta ai fini del rilascio dell’autorizzazione ex art. 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, ha affermato che la compatibilità urbanistica ed ambientale dell’impianto costituisce presupposto imprescindibile per ottenere l’autorizzazione definitiva di cui all’art. 208 del citato d.lgs. n. 152/2006.

Ha osservato la Sezione come la disposizione faccia espresso riferimento all’esigenza di documentare la conformità del progetto di impianto alla normativa urbanistica e la valutazione, in sede di conferenza di servizi, della compatibilità dello stesso con le esigenze ambientali e territoriali, sicché,

ove tale compatibilità manchi, il titolo autorizzatorio non potrà essere rilasciato, precisando che la norma trova applicazione anche nel caso in cui l'impianto sia già operativo in virtù di un'autorizzazione temporanea.

Da ultimo, la sentenza ha affermato che non costituisce ragione di invalidità del diniego di autorizzazione definitiva l'inerzia palesata dalle amministrazioni comunale e regionale nel provvedere alla delocalizzazione, potendo l'interessato attivarsi per ottenere l'adempimento dell'accordo di programma e, dunque, sollecitare nelle dovute sedi e con gli opportuni strumenti (anche giudiziali) gli enti rimasti inerti.

Ordinanze contingibili e urgenti ai sensi dell'art. 191 del d.lgs. 152/2006

Con la sentenza **27 maggio 2021, n. 6274**, la **Sezione I *quater*** ha accolto il ricorso proposto avverso l'ordinanza contingibile e urgente, emessa ai sensi dell'art. 191 del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, con la quale il Presidente della Giunta regionale del Lazio ha ordinato a Roma Capitale e ad AMA s.p.a. di trasmettere un piano impiantistico per garantire l'autosufficienza in termini di trattamento, trasferimento e smaltimento dei rifiuti, al fine di realizzare una rete integrata e adeguata di impianti.

La sentenza ha osservato che l'ordinanza contingibile e urgente ex art. 191 del citato d.lgs. n. 152/2006 ha un contenuto normativamente pre-stabilito, potendo solamente consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti e non potendo, invece, essere impiegata per altre finalità.

Di conseguenza, il potere *extra ordinem* non può essere utilizzato per disporre un'attività di tipo pianificatorio, consistente nella redazione di un piano impiantistico volto a garantire l'autosufficienza del trattamento, trasferimento e smaltimento dei rifiuti, come accaduto nel caso di specie, poiché l'adozione di un provvedimento programmatico, volto a definire una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento, non integra una speciale e temporanea "forma di gestione dei rifiuti", necessaria ad affrontare e risolvere una situazione eccezionale e non prevedibile.

Inoltre, nel caso di specie, l'art. 13 della legge regionale del Lazio 9 luglio 1998 n. 27, recante la disciplina della gestione dei rifiuti, attribuisce

alla Regione un potere sostitutivo in caso di omessa adozione, da parte delle Province (nella fattispecie della Città metropolitana di Roma Capitale) e dei Comuni, di atti obbligatori, così escludendo la necessità di ricorrere al potere *extra ordinem*.

Di conseguenza, la complessa gestione del corretto ciclo dei rifiuti richiede un'attività sinergica ad opera di tutti gli Enti preposti alla cura degli interessi del settore, che non può essere oggetto di ordinanza contingibile e urgente.

6) APPALTI E CONTRATTI PUBBLICI

L'aggiudicazione della gara va impugnata con i motivi aggiunti se è stata già impugnata l'esclusione dalla procedura

La **Sezione II**, con la sentenza **15 gennaio 2021, n. 610**, in tema di appalti, ha dichiarato inammissibile il ricorso autonomo proposto dalla ditta, che aveva impugnato la propria esclusione, avverso il provvedimento di aggiudicazione della gara medio tempore adottato dalla stazione appaltante, risultando necessaria, in questo caso, la proposizione di motivi aggiunti.

Nella specifica materia, infatti, l'art. 120, comma 7, cod. proc. amm. (per cui "i nuovi atti attinenti la medesima procedura di gara devono essere impugnati con ricorso per motivi aggiunti") si pone in deroga alla regola generale, prevista dall'art. 43 cod. proc. amm., secondo cui "i ricorrenti, principale e incidentale, possono introdurre con motivi aggiunti nuove ragioni a sostegno delle domande già proposte, ovvero domande nuove purché connesse a quelle già proposte" e la conseguenza della sua violazione non può che essere l'inammissibilità del ricorso proposto contro l'atto conclusivo della procedura di gara.

Discrezionalità dell'amministrazione nella fase di individuazione del progetto in relazione al *project financing*

Con la sentenza della **Sezione III, 8 febbraio 2021, n. 1594**, il Collegio, nel respingere la domanda formulata dalla ricorrente diretta a ottenere

l'annullamento del provvedimento di diniego, emesso dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di una proposta di *project financing* dalla stessa formulata, ha analizzato le fasi che interessano la procedura in questione, nonché la discrezionalità dell'amministrazione in relazione alla stessa. In particolare, la fase procedimentale di cui all'art. 181, comma 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50, prodromica alla decisione di individuazione della procedura comparativo-competitiva, destinata all'individuazione del soggetto contrattuale che realizzerà quanto dedotto nel progetto, è connotata da ampi margini di discrezionalità, trattandosi, essenzialmente, di decisione afferente al merito amministrativo in termini di "sostenibilità economico-finanziaria" ed "economico-sociale" dell'operazione.

Difatti, tale primo segmento procedimentale del *project financing*, in cui l'amministrazione effettua un'analisi della domanda e dell'offerta, della sostenibilità economico-finanziaria ed economico-sociale e dei rischi del progetto, non si connota in termini di concorsualità, *id est* di gara comparativa finalizzata alla individuazione di un vincitore.

In questa fase, al contrario, ciò che rileva è esclusivamente l'interesse dell'amministrazione a includere le opere e i servizi come proposti dal privato, all'uopo nominando "promotore" il soggetto imprenditoriale il cui progetto sia risultato maggiormente aderente agli interessi dell'ente.

In altri termini, gli interessi privati rimangono sullo sfondo, essendosi in una fase antecedente alla procedura pubblica di selezione finalizzata a consentire alle imprese interessate il conseguimento del sostanziale bene della vita, costituito dall'aggiudicazione della pubblica commessa.

Consorzi stabili e cumulo alla rinfusa

La sentenza della **Sezione I, 19 aprile 2021, n. 4540**, afferma che l'art. 47 del Codice dei contratti pubblici, anche a seguito della novella legislativa operata dall'art. 1, comma 20, lett. l), n. 1), del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019 n. 55, continua a prevedere l'istituto del "cumulo alla rinfusa".

In proposito, il Collegio non ha ritenuto dirimente la pronuncia dell'Adunanza plenaria n. 18 marzo 2021 n. 5, in cui si è incidentalmente osservato che il citato d.l. n. 32/2019 avrebbe ripristinato l'originaria e limitata perimetrazione del c.d. cumulo alla rinfusa ai soli aspetti relativi alla disponibilità delle attrezzature e dei mezzi d'opera, nonché all'organico medio annuo.

Tale pronuncia, infatti, aveva esaminato e reso un principio di diritto che riguardava una specifica questione, vale a dire se la "La consorziata di un consorzio stabile, non designata ai fini dell'esecuzione dei lavori [... sia o meno...] equiparabile, ai fini dell'applicazione dell'art. 63 della direttiva 24/2014/UE e dell'art. 89, comma 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50, all'impresa ausiliaria nell'avvalimento", e aveva fornito al quesito risposta affermativa, alla luce della disciplina vigente all'epoca della gara, ossia prima della modifica del citato d.l. n. 32/2019.

Aggiunge il Collegio che l'intervento legislativo operato dal citato d.l. n. 32/2019 non può essere inteso nel senso di privare di significato ed alterare la natura stessa del consorzio stabile, che si concretizza in un'impresa operativa che fa leva sulla causa mutualistica e, come tale, può avvalersi di qualsiasi contributo, in termini di requisito, dei consorziati, senza dover ricorrere allo strumento dell'avvalimento.

Nella stessa relazione illustrativa della legge di conversione del d.l. n. 32/2019, del resto, si trova la conferma che la volontà del legislatore era quella di mantenere e, anzi, potenziare l'operatività del meccanismo del cumulo alla rinfusa.

Detta relazione, nell'illustrare la modifica apportata all'art. 47, comma 2, del Codice, osserva che essa "è tesa a chiarire la disciplina dei consorzi stabili onde consentire l'operatività e sopravvivenza di tale strumento pro-concorrenziale", mentre, con riferimento al comma 2-bis, l'intento è stato quello di "colmare un vuoto normativo" relativo a servizi e forniture.

Conclude la sentenza che l'intervento del legislatore nel 2019 va correttamente inteso nel senso di aver chiarito che il consorzio stabile si può giovare, senza necessità di ricorrere all'avvalimento, dei requisiti di idoneità tecnica e finanziaria delle consorziate stesse.

La fornitura di gel igienizzante non costituisce un'attività strumentale allo svolgimento delle attività dei servizi postali e pertanto non deve rispettare le disposizioni contenute nel Codice degli appalti.

La sentenza della **Sezione III, 19 aprile 2021, n. 4561**, ha esaminato una controversia avente ad oggetto l'impugnazione degli atti della gara per la fornitura e consegna di 502.500 litri di gel igienizzante indetta da Poste Italiane S.p.a., in ragione degli obblighi previsti dalla legge per gli ambienti di lavoro e gli uffici aperti al pubblico a causa della pandemia. La resistente ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione.

Il Collegio ha reputato fondata l'eccezione, ritenendo Poste Italiane S.p.a. non un organismo di diritto pubblico, ma un'impresa pubblica ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. t), del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50, per la quale l'obbligo di indire una procedura ad evidenza pubblica sussiste soltanto qualora essa operi nei settori speciali e l'oggetto dell'affidamento investa attività strumentali a quelle svolte nei settori speciali. Il servizio speciale svolto dalla resistente è puntualmente descritto all'art. 120 del citato d.lgs. n. 50 del 2016 e riguarda tutte le attività relative alla gestione del servizio postale, consistenti in raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione dei servizi postali; per converso, alla luce dell'orientamento espresso dalla giurisprudenza europea (C. giust. UE, 28 ottobre 2020, C-521/18), sono considerate strumentali tutte quelle attività che, in condizioni normali di esercizio, consentono la realizzazione in maniera adeguata dei suindicati servizi principali.

Nel caso di specie, la Sezione ha ritenuto assente il nesso di strumentalità, in quanto la fornitura di materiale igienizzante era meramente legata ad una transitoria emergenza pandemica e non costituiva un'esigenza legata esclusivamente al servizio postale. L'ordinativo era infatti stato calcolato sulle base delle esigenze di tutti gli uffici che svolgono attività riconducibili a Poste Italiane e alle sue partecipate (per contro, sulla sussistenza del nesso di strumentalità e dunque della giurisdizione del giudice amministrativo in materia di procedure di affidamento aventi ad oggetto il servizio di portierato, reception e presidio varchi per le sedi dei prestatori di servizi postali, cfr. Tar Lazio, Sez. III, 6 luglio 2021, n. 7967).

Conseguentemente, il Collegio ha stabilito che per l'impresa pubblica non vi è obbligo di indire gare regolate dal Codice dei contratti pubblici, rientrando pertanto la controversia nell'ambito della giurisdizione del giudice ordinario.

Esclusione da una gara di appalto in ragione dell'unicità del centro decisionale di due concorrenti atto ad eludere una disposizione del disciplinare di gara

La sentenza della **Sezione III, 22 aprile 2021, n. 4737**, ha esaminato il ricorso avverso l'esclusione da una procedura di gara di un operatore economico per violazione dell'art. 80, comma 5, lett. m), del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50. Infatti, tra la ricorrente esclusa e la società aggiudicataria di altro lotto risultavano sussistere gravi indizi idonei a configurare un unico centro decisionale.

La Sezione, in relazione alla prima censura proposta, ha stabilito che l'esclusione, avvenuta sulla base del disposto dell'art. 80, comma 5, lett. m), cit., non può ritenersi illegittima per il solo fatto che la società risultava già estromessa dal lotto n. 2 in ragione della previsione contenuta nel disciplinare, in base alla quale il medesimo concorrente non poteva aggiudicarsi entrambi i lotti della gara.

Il primo provvedimento di esclusione era stato emesso quale mera applicazione della disposizione contenuta nel disciplinare, mentre il secondo è stato il risultato della verifica relativa alla persistenza dei requisiti di ordine generale di cui all'art. 80, comma 5, lett. m), d.lgs. n. 50, più volte citato.

In relazione al secondo motivo di censura, attinente alla valutazione degli indici sintomatici rilevati dalla stazione appaltante ai fini della configurabilità della causa di esclusione di cui all'art. 80, comma 5, lett. m), citato, il Tribunale ha statuito che, in base ad un consolidato orientamento giurisprudenziale, ciò che deve essere provato è soltanto l'unicità del centro decisionale tra i due concorrenti e non anche la concreta idoneità ad alterare il libero gioco concorrenziale.

Grava, invece, sull'operatore economico l'onere di provare che quel collegamento societario non avrebbe comunque dato luogo ad indebita influenza sulla procedura di gara.

Il Collegio ha ritenuto che, nella specie, detta prova non fosse stata fornita.

Conseguentemente ha affermato che, sussistendo diversi indizi idonei a far presumere una relazione di fatto tra i concorrenti interessati, fosse corretto ritenere che le rispettive offerte provenissero da un unico centro decisionale, da considerarsi, quindi, come unico soggetto che non poteva perciò aggiudicarsi due lotti.

La sospensione dell'obbligo di indicare in gara la terna dei subappaltatori disposta dal c.d. decreto "Sblocca cantieri" si applica anche alle procedure di gara bandite prima dell'entrata in vigore di quest'ultima norma

La **Sezione II**, con la sentenza **18 maggio 2021, n. 5837**, ha annullato l'esclusione di un consorzio dalla terna di subappaltatori indicati da una società per la partecipazione a una gara, per la conclusione di un accordo quadro, bandita da Consip.

Il provvedimento era stato adottato in quanto si configurava, nei confronti di una consorziata del subappaltatore indicato dall'operatore economico concorrente, una causa obbligatoria di esclusione ai sensi dell'art. 80, comma 1, del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50.

La decisione, accedendo ad un'interpretazione conforme alla lettera e alla ratio degli artt. 18, paragrafo 1, e 71, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE, ha ritenuto che la sospensione dell'obbligo di indicare in gara la terna dei subappaltatori ex art. 105, comma 6, del codice dei contratti pubblici, disposta dall'art. 1, comma 18, del decreto-legge 18 aprile 2019 n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019 n. 55 (c.d. decreto "Sblocca cantieri"), si applica anche alle procedure di gara bandite prima dell'entrata in vigore di quest'ultima norma.

Conseguentemente, viene meno, per mancanza del suo presupposto, non solo l'obbligo di indicare la terna dei subappaltatori, ma anche il potere della stazione appaltante di escludere dalla competizione il subappaltatore che risulti eventualmente privo, in corso di gara, dei requisiti generali richiesti ai fini della partecipazione.

Pendenza di un debito verso l'amministrazione ed esclusione dalla gara

Con la sentenza della **Sezione I bis, 4 giugno 2021, n. 6705**, il Collegio, rigettando la richiesta di annullamento di un provvedimento di esclusione da una gara, motivato dall'esistenza di una grave posizione debitoria della ricorrente nei confronti dell'amministrazione, ha ripercorso l'orientamento giurisprudenziale in merito all'onere di immediata impugnazione delle clausole escludenti previste nella *lex specialis*.

In particolare, ha osservato che la causa di esclusione atipica, prevista nel disciplinare di gara e riprodotta nella domanda di partecipazione, consistente nella mera pendenza di debito nei confronti della pubblica amministrazione, essendo posta "a pena di immediata esclusione" dalla gara, aveva chiara ed inequivoca natura di clausola immediatamente escludente, ex se ostativa all'ammissione dell'operatore economico interessato e, come tale, soggetta all'onere di immediata impugnazione.

Il Collegio ha altresì osservato che tale motivo di esclusione – vale a dire la pendenza debitoria con l'amministrazione – andava valutato alla luce dell'interesse pubblico a che la concorrenza non risulti falsata dall'utilizzo di "economiche" derivanti dalla violazione degli obblighi assunti nei confronti dell'amministrazione, che si concreta proprio nel mancato pagamento di quanto spettante alla stessa.

Pertanto, per il principio di autoresponsabilità, gli effetti delle dichiarazioni negoziali a cui sono tenuti i soggetti scaturiscono dal significato oggettivo delle stesse, sicché i concorrenti di una procedura di gara non possono dolersi delle conseguenze – nella specie, l'esclusione dalla gara – che derivano dall'accertamento della difformità di tali dichiarazioni dalla realtà, in quanto gli stessi hanno un onere di chiara indicazione di tutte le circostanze rilevanti ai fini del giudizio di affidabilità morale, di pertinenza della stazione appaltante, e devono verificare, in via preventiva, l'esistenza di ogni circostanza ostativa all'aggiudicazione del contratto.

Revoca della delibera a contrarre e della procedura di *project financing*

La decisione della **Sezione I bis, 27 luglio 2021, n. 8981**, ha trattato il

tema della revoca della determina a contrarre e di annullamento della procedura di *project financing*.

Il Collegio ha premesso di conoscere l'orientamento secondo cui detta procedura ha natura tipicamente discrezionale, potendo sempre l'amministrazione, anche dopo aver dichiarato di pubblico interesse una proposta di realizzazione di lavori pubblici ed individuato il promotore privato, decidere di non dare corso all'ulteriore fase della procedura per l'affidamento della concessione, se non più rispondente agli obiettivi inizialmente posti, salvo i casi di irragionevolezza manifesta, carenza di motivazione o travisamento dei fatti.

Allo stesso modo, il Collegio ha richiamato l'orientamento secondo cui, in conformità con la disciplina degli appalti pubblici, l'amministrazione può decidere di non aggiudicare la gara.

Nel caso di specie, la procedura aveva raggiunto un certo grado di sviluppo con la presentazione di una proposta di *project financing*, ex art. 183, comma 15, del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50.

Il Collegio ha riconosciuto all'amministrazione la legittima facoltà, per sopravvenuti motivi di interesse pubblico, di non portare a termine la procedura di *project financing*, senza che il soggetto individuato come promotore possa pretendere la conclusione positiva del suddetto procedimento sulla base di un ingenerato affidamento, salvi gli eventuali profili di responsabilità precontrattuale.

La scelta di non procedere ulteriormente deve, tuttavia, essere suffragata, in relazione al grado di sviluppo procedimentale raggiunto, da una motivazione che evidenzi la ragionevolezza e non illogicità della scelta. Tale motivazione non può limitarsi ad affermazioni di principio sull'esistenza di ragioni di interesse pubblico, ma deve calarsi nell'effettivo contesto amministrativo, dando ragione dei concreti motivi per i quali la procedura è stata interrotta.

Nel caso di specie, il Collegio, nell'accogliere il ricorso, ha rilevato che la generica motivazione di un intervenuto mutamento delle strategie organizzative e di business e la concessione dei fondi necessari per realizzare *in house* gli interventi previsti nel *project financing* rimaneva circostanzialmente affermata e generica, in quanto non si ravvisavano concreti elementi documentali in tal senso, ovverosia una specifica previsione di sussistenza dei fondi per quell'impiego, né una valutazione sul punto.

Il principio di separazione tra offerta tecnica e offerta economica negli appalti pubblici non osta all'impiego delle componenti quanti-qualitative nella prima, quanto alle gare ad alta intensità di manodopera

La sentenza della **Sezione II bis, 1 settembre 2021, n. 9464**, si pronuncia sulla legittimità dell'affidamento del servizio di manutenzione delle aree verdi e di noleggio di piante ornamentali ad un RTI, la cui offerta tecnica aveva indicato “informazioni quantitativo-prestazionali come il numero degli addetti, la relativa qualifica professionale, o le ore previste per ciascun profilo”.

La ricorrente, a fronte di ciò, aveva sostenuto che fosse stato violato il principio di separazione tra offerta tecnica ed offerta economica, perché la stazione appaltante avrebbe potuto dedurre da tali dati il costo della manodopera.

La Sezione ha osservato, in senso contrario, che tale costo è sempre determinato dall'influsso di “numerosi e diversi altri fattori”, la cui declinazione, nel concreto di ciascuna vicenda, impedisce che esso sia ricavato alla luce di alcuni elementi soltanto, per quanto significativi.

Il divieto di commistione invocato dalla parte ricorrente, ha aggiunto la Sezione, non va inteso in senso assoluto, in particolare nelle gare ad alta intensità di manodopera, c.d. “*labour intensive*”, nelle quali l'amministrazione, per poter valutare in concreto la qualità del servizio offerto, non può prescindere dall'esame degli elementi connessi all'impiego del personale, senza per questo voler anticipare la conoscenza del prezzo contenuto nell'offerta economica.

In tali casi, quindi, è ammessa una qualche possibilità di obiettiva interferenza tra l'aspetto tecnico e quello economico dell'appalto posto a gara.

È legittima l'esclusione di un'impresa concorrente in ATI la cui offerta sia stata sottoscritta digitalmente dalla sola impresa mandataria

La sentenza della **Sezione III, 27 ottobre 2021, n. 10995**, ha esaminato

il caso di un'impresa facente parte di un'ATI costituenda che ha impugnato l'esclusione disposta da Ferrovie dello Stato, in quanto l'offerta presentata risultava sottoscritta digitalmente solo dall'impresa mandataria e non anche dalla mandante, atteso che il raggruppamento non era ancora stato costituito.

La Sezione ha concluso per la legittimità dell'esclusione.

In primo luogo, ha evidenziato che l'art. 45 del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 prescrive che l'offerta può essere presentata anche da un raggruppamento temporaneo non ancora costituito, purché sia sottoscritta dai legali rappresentanti di tutti gli operatori economici che lo andranno a costituire. Pertanto, la firma dell'offerta, anche in ambiti diversi dalle gare telematiche, è un elemento indefettibile, idoneo a rendere attribuibile la proposta contrattuale all'offerente.

La sottoscrizione è, infatti, essenziale nelle gare pubbliche sia per verificare la necessaria coincidenza tra il soggetto apparentemente autore dell'atto e colui che lo ha sottoscritto, sia perché quest'ultimo, attraverso la firma, fa proprio il documento (e quindi anche la dichiarazione che il documento rappresenta), con la conseguenza che "sia per la domanda di partecipazione ad una procedura che per l'offerta, il primo elemento necessario è l'identificazione del candidato (nella prima) o dell'offerente (nella seconda), ossia – come detto – del soggetto giuridico cui l'atto deve essere essere imputato" (Tar Lazio, sez. III *bis*, 3 dicembre 2019, n. 13812).

Il Collegio ha osservato inoltre che nella fattispecie in esame la firma digitale era espressamente prescritta a pena di esclusione dal bando di gara.

Infine, ha ritenuto inammissibile il soccorso istruttorio invocato dalla ricorrente. Ha evidenziato, infatti, che l'istituto si applica alle sole irregolarità formali, con esclusione di quelle afferenti all'offerta economica e all'offerta tecnica (Tar Lazio, sez. III, 22 giugno 2021, n. 7416; Tar Lazio, sez. I, 4 novembre 2020, n. 11369).

Procedura negoziata e avviso esplorativo

Con la sentenza della **Sezione I *bis*, 5 novembre 2021, n. 11408**, è stato deciso il ricorso presentato da un noto centro congressuale, che

deduceva di avere appreso da notizie giornalistiche l'avvenuto affidamento diretto ad altro soggetto del servizio di locazione delle strutture immobiliari e dei connessi servizi per lo svolgimento di un concorso indetto dal Comune di Roma, avvenuto al di fuori di ogni confronto competitivo tra gli operatori (potenzialmente) interessati, con grave *vulnus* alla concorrenza, dato l'ingente importo economico del servizio.

Sulla base degli elementi fattuali raccolti, il Collegio ha dichiarato palesemente infondata, in punto di fatto, la deduzione di parte ricorrente, avendo riscontrato l'avvenuta pubblicazione di un avviso esplorativo volto a raccogliere le manifestazioni di interesse degli operatori che, in possesso dei puntuali requisiti tecnici e prestazionali indicati in tale documento, fossero interessati a svolgere il servizio di "global service" per l'organizzazione dei diversi concorsi pubblici da espletare, nell'interesse delle amministrazioni pubbliche nei confronti delle quali l'Ente si era impegnato.

Il Collegio ha ritenuto sussistenti, nella specie, i presupposti che consentono di optare per l'avvio di una procedura accelerata di affidamento ai sensi dell'art. 63, comma 2, lett. c), del Codice dei contratti pubblici, a mente del quale "la procedura negoziata senza previa pubblicazione può essere utilizzata:....c) nella misura strettamente necessaria quando, per ragioni di estrema urgenza derivante da eventi imprevedibili dall'amministrazione aggiudicatrice, i termini per le procedure aperte o per le procedure ristrette o per le procedure competitive con negoziazione non possono essere rispettati.

Le circostanze invocate a giustificazione del ricorso alla procedura di cui al presente articolo non devono essere in alcun caso imputabili alle amministrazioni aggiudicatrici."

È stata, quindi, confermata la legittimità della scelta riguardante le modalità di affidamento operata dalla stazione appaltante, sulla scorta della considerazione che, seppur con una tempistica fortemente compressa, l'opzione per la procedura negoziata era stata attuata in modo tale da assicurare la partecipazione alla selezione di un numero significativo di soggetti, sulla base di forme di pubblicità adeguate, nel rispetto pertanto di quanto sancito del comma 6 dell'art. 63 d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50.

7) AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI

7.1 - Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcm)

Repricing da parte delle compagnie telefoniche nel ritorno alla fatturazione mensile

Le sentenze della **Sezione I, 12 luglio 2021, nn. 8233, 8236, 8239 e 8240**, hanno annullato il provvedimento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato ("AGCM") che aveva accertato l'illegittimità del coordinamento della strategia commerciale da parte di talune compagnie telefoniche in fase di attuazione dei nuovi obblighi introdotti dal decreto-legge 16 ottobre 2017 n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2017 n. 172, che imponevano ai fornitori di servizi di telecomunicazione di ripristinare la cadenza di rinnovo delle offerte e della fatturazione su base mensile o di multipli del mese, anziché su una base di 28 giorni (c.d. "*rollback*").

L'Autorità aveva ritenuto che le parti del procedimento antitrust si fossero accordate al fine di riparametrare la spesa annuale complessiva dei propri clienti su 12 cicli di fatturazione anziché su 13, con conseguente aumento del canone mensile nella medesima misura dell'8,6% (c.d. "*repricing*"). Lo scopo di tale accordo risiedeva, secondo l'AGCM, nella volontà di limitare la fuoriuscita dei propri clienti verso i concorrenti, in ragione del fatto che l'uniformità dei comportamenti avrebbe determinato nel consumatore la percezione circa l'assenza di convenienza del cambio di operatore, così favorendone l'inerzia.

Il Collegio ha affermato che le considerazioni svolte dall'Autorità deporrebbero, al più, per l'individuazione di una pratica scorretta ai sensi del Codice del consumo, i cui effetti lesivi si manifestano a danno dei consumatori ma che non sono idonee a sostenere l'esistenza di una pratica concordata fra gli operatori per mantenere fermo l'aumento, al preciso scopo di evitare la fuoriuscita di clienti verso la concorrenza.

La ricostruzione dell'AGCM è risultata perplessa anche perché in contraddizione con quanto osservato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ("AGCom") nel parere reso in occasione del procedimento in esame, che ha, nella sostanza, sconfessato l'esistenza di quello che è

stato ritenuto dall'AGCM il “punto focale”, ossia il *repricing* e la tesi per cui il fattore prezzo, da solo, rappresenterebbe la variabile sulla base della quale i consumatori sono indotti alla migrazione.

Si è, quindi, rilevata l'assenza nel provvedimento impugnato di elementi indiziari, gravi precisi e concordanti, tali da delineare un quadro sufficientemente chiaro, non altrimenti spiegabili se non con l'esistenza dell'accertata pratica concordata, volta a limitare il confronto competitivo nei mercati rilevanti: a) dei servizi al dettaglio di telecomunicazione mobile, di estensione geografica nazionale; b) dei servizi al dettaglio dell'accesso su rete fissa a banda stretta, di estensione geografica nazionale; c) dei servizi al dettaglio di telecomunicazioni su rete fissa a banda larga e ultralarga, di estensione geografica nazionale.

Al contrario, aggiungono le pronunce, la parte ricorrente ha fornito una spiegazione plausibile degli incontri e degli scambi di informazioni, alternativa a quella ricostruita dall'AGCM, che trova conforto anche nel parere dell'AGCom.

Intesa antitrust e mercato della proiezione cinematografica

La decisione della **Sezione I, 7 settembre 2021, n. 9524**, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di un provvedimento cautelare adottato dall'AGCM ai sensi dell'art. 14-*bis* della legge 10 ottobre 1990 n. 287 ha osservato che le arene estive a titolo gratuito possono rientrare all'interno del mercato della proiezione cinematografica, costituendone una porzione, pur peculiare, nella misura in cui offrono un prodotto al pubblico (c.d. mercato del prodotto in termini di sostituibilità sul versante della domanda) mediante l'acquisizione dei film dagli intermediari specializzati o dagli agenti regionali o direttamente dalle case di distribuzione.

In particolare, le arene si approvvigionano delle opere cinematografiche a fronte del versamento di un corrispettivo stabilito in ragione delle caratteristiche del film richiesto e della manifestazione in cui la proiezione del film si inserisce.

Le stesse si sostengono mediante finanziamenti pubblici, contributi associativi nonché mediante gli incassi dei servizi aggiuntivi e delle spon-

sorizzazioni, che costituiscono le entrate mediante le quali le arene affrontano i costi di gestione. In sostanza, come rilevato nell'ambito del procedimento antitrust, le arene sicuramente si inseriscono, pur con una modalità particolare, nell'ambito dello specifico mercato rilevante, soddisfacendo la medesima domanda proveniente da parte dei fruitori finali. La decisione, inoltre, non ha condiviso la contestazione di parte ricorrente secondo cui le arene gratuite non potrebbero essere qualificate alla stregua di "imprese" ai sensi del diritto antitrust.

La sentenza ha in proposito rammentato il tradizionale insegnamento della giurisprudenza comunitaria che predica l'irrilevanza del regime giuridico e delle modalità di finanziamento (mediante il quale un soggetto opera sul mercato), ai fini della sua qualificazione alla stregua di un'impresa ai sensi del diritto antitrust; così come neppure rileva lo scopo di lucro ovvero il rispetto assoluto del principio di economicità di gestione. Sempre ai fini antitrust, infatti, la nozione di impresa da considerarsi è quella legata non alla qualifica formale del soggetto, ma alla natura oggettiva dell'attività e alla misura in cui l'attività incide, anche solo potenzialmente, sul mercato e sulla relativa concorrenza. Aggiunge la pronuncia che non vi è dubbio che le arene gratuite, pur ispirate ad una logica diversa rispetto ai cinema tradizionali a pagamento, svolgano un'attività economica nei limiti in cui soddisfano la domanda dei consumatori finali corrispondente a quella assicurata dai tradizionali operatori a pagamento.

Utilizzo dell'espressione "green" a fini pubblicitari e tutela del consumatore

La sentenza della **Sezione I, 8 novembre 2021, n. 11419**, ha affrontato il tema dell'utilizzabilità dell'espressione "green" a fini pubblicitari, avuto riguardo a una campagna incentrata sulla valenza ecologica di un combustibile diesel.

La sentenza ha in primo luogo richiamato gli Orientamenti della Commissione Europea per l'attuazione/applicazione della Direttiva 2005/29/CE, relativa alle pratiche commerciali sleali, nella parte riguardante l'applicazione della direttiva nel caso di "asserzioni ambien-

tali” e “dichiarazioni ecologiche”, vale a dire quelle in cui, nell’ambito di una comunicazione commerciale, del marketing o della pubblicità, viene suggerito che un prodotto o un servizio abbia o meno un impatto sull’ambiente o sia meno dannoso per quest’ultimo rispetto a prodotti o servizi concorrenti.

Esaminando, nello specifico, le caratteristiche ambientali che si basano sull’indicazione di benefici vaghi e generici, quali “ecologico”, “sicuro per l’ambiente”, “verde”, la Commissione ha osservato che tali asserzioni possono integrare una comunicazione pubblicitaria ingannevole, tenuto conto che potrebbe essere difficile, se non impossibile, dimostrarne l’effettiva utilità ai fini ambientali.

Al tempo stesso, esse potrebbero dare ai consumatori l’impressione che un prodotto o un’attività di un professionista non abbiano impatti negativi o abbiano solo un impatto positivo sull’ambiente.

Il Collegio ha quindi rilevato che l’AGCM, muovendosi nel solco interpretativo indicato dalla Commissione europea, aveva puntualmente motivato sulle ragioni per cui nei messaggi pubblicitari diffusi dalla parte ricorrente il termine “green” era idoneo a generare un’ “elevata confusione” in capo ai consumatori, in quanto all’uso del carburante pubblicizzato era associato un vantaggio ambientale di carattere assoluto e non relativo, incompatibile con l’intrinseca natura inquinante del diesel.

La decisione ha anche osservato che l’Autorità aveva opportunamente declinato la nozione di “consumatore medio” applicabile alla fattispecie, tenendo in considerazione il contesto di mercato e la particolare natura del bene pubblicizzato e osservando che il consumatore, spesso destinatario di messaggi promozionali nei quali si esalta la “positività” per l’ambiente di taluni prodotti, tende ad associare ai termini “verde” e “rinnovabile” una valenza positiva assoluta.

7.2 - Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Agcom)

Diritto d’autore e servizio di rassegna stampa su sito internet

La **Sezione III *ter***, con la **sentenza 12 aprile 2021, n. 4260**, ha esami-

nato la delibera dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCom), con cui si ingiungeva di rimuovere dal sito internet alcuni articoli di un noto quotidiano finanziario, acclusi al servizio di rassegna stampa. La ricorrente aveva dedotto l'inapplicabilità delle norme sul diritto di autore al servizio di rassegna stampa via *web*.

L'ordine dell'AGCom era stato impartito in base all'art. 6 del proprio Regolamento sul diritto d'autore, il quale prevede che il soggetto legittimato, qualora ritenga che un'opera digitale sia stata resa disponibile su una pagina internet in violazione della legge sul diritto d'autore, può presentare un'istanza all'Autorità, chiedendone la rimozione.

La Sezione, effettuata una ricostruzione sistematica della disciplina generale, ha ritenuto legittima la delibera, affermando che l'integrale riproduzione di articoli riservati, all'interno di un servizio di rassegna stampa, configura una lesione del diritto patrimoniale dell'autore e dell'editore.

In base all'art. 3 della legge sul diritto d'autore, alle prerogative dell'autore sul singolo articolo di giornale si affianca il diritto d'autore sul giornale come opera collettiva, diretto a tutelare l'attività di scelta e di coordinamento dei singoli contributi; la riproduzione di articoli integrali su internet – già pubblicati su di un quotidiano – comporta quindi una diminuzione, non giustificata da alcun interesse pubblico o generale, del profitto che l'editore può legittimamente attendersi dallo sfruttamento esclusivo del diritto acquisito dall'autore dell'opera.

L'operazione di selezione e coordinamento degli articoli non costituisce, quindi, un *aliquid novi* tale da rendere la rassegna stampa un'opera diversa, assimilabile ad una pubblicazione su riviste e giornali, in quanto, nel caso di utilizzazione da parte di terzi, nell'ambito delle rassegne di stampa, di parti del giornale – quale opera collettiva –, i singoli contributi sono ancora percepiti e valutati dagli utenti come parti dell'originaria opera e non come gli elementi di una raccolta diversa ed autonoma.

7.3 - Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)

Sulla natura dell'ordine impartito dalla Consob di ripristinare la

corretta informazione del mercato, in caso di pubblicazione di relazioni finanziarie non conformi alla normativa, e sulla diretta applicazione dell'art. 7 CEDU

La sentenza della **Sezione II quater, 6 luglio 2021, n. 7980**, si è pronunciata sulla natura del provvedimento con il quale, ai sensi dell'art. 154-ter, comma 7, del decreto legislativo 24 febbraio 1998 n. 58 (TUF), la Consob ha ordinato ad una società quotata di rendere note al pubblico le carenze e le criticità rilevate nel proprio bilancio, correggendo la situazione economico-patrimoniale sulla base di una corretta applicazione della normativa di settore.

La Sezione ha anzitutto escluso che la misura in questione abbia natura di "pena" ai sensi dell'art. 7 della CEDU, negando che essa persegua una finalità punitiva, ovvero che, sia in linea astratta che in concreto, essa rivesta un particolare grado afflittivo.

Nel compiere tale scrutinio, il Tribunale ha operato una diretta applicazione dell'art. 7 della CEDU, affermando che esso è vincolante per il giudice nazionale ogni qual volta non vi osti una specifica disposizione normativa interna, che regoli diversamente la fattispecie.

In secondo luogo, la Sezione, una volta esclusa la natura sanzionatoria della misura, ha stabilito che l'art. 24 della legge 28 dicembre 2005 n. 262 non impone di strutturare il procedimento culminante con l'ordine di cui all'art. 154-ter, comma 7, TUF, nel senso di assicurare una diretta interlocuzione della parte privata con l'organo incaricato della decisione, anziché con i soli organi istruttori.

Tale conclusione è stata motivata con il rilievo che una simile garanzia viene attribuita dalla legge per le sole ipotesi di procedimenti sanzionatori, giacché essa riflette la natura "paragiurisdizionale" di questi ultimi, secondo il tratto accusatorio che connota la giurisdizione penale.

L'art. 24 della citata l. n. 262 del 2005 - si è aggiunto - non prescrive un'identità di disciplina per i procedimenti sanzionatori e per quelli di controllo a carattere contenzioso (ai quali ugualmente la norma si riferisce), ma permette una differenziazione che ne rifletta la distinta natura.

7.4 - Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (Ivass)

Annullamento di alcune disposizioni del regolamento Ivass 40/2018 in materia di distribuzione assicurativa e riassicurativa

La **Sezione II *ter***, con la sentenza **26 giugno 2021, n. 7549**, ha annullato tre distinte disposizioni contenute nell'art. 4 del provvedimento Ivass 4 agosto 2020 n. 97, nella parte in cui modificavano, rispettivamente, gli artt. 42, 56 e 58 del regolamento Ivass 2 agosto 2018 n. 40.

Le prime due previsioni imponevano agli intermediari nuovi obblighi di comunicazione o pubblicazione dell'esistenza di collaborazioni orizzontali, mentre la terza contemplava l'ulteriore obbligo di consegnare, prima della stipula del contratto, una dichiarazione di coerenza del prodotto con le esigenze dell'assicurato.

La decisione ha accolto, con riferimento alle prime due prescrizioni impugnate, la censura di violazione dell'art. 191 del c.a.p. per l'adozione dei regolamenti Ivass, affermando che la disposizione, lungi dall'integrare la previsione di una generica consultazione con finalità latamente informativa dell'Autorità emanante, deve essere assimilata alle garanzie partecipative disciplinate, in via generale, dagli artt. 7 e 10-*bis* della legge 7 agosto 1990 n. 241, la cui violazione opera, con determinate puntuali eccezioni (limitate all'adozione di provvedimenti a contenuto vincolato), sul piano della validità dell'atto. Tale conclusione si basa sulla funzione perseguita dalla norma e sulla considerazione che la platea degli interlocutori è composta, prevalentemente, da soggetti determinabili, da identificarsi con i destinatari dell'atto adottando.

Con riferimento alla terza disposizione impugnata, la Sezione ha ritenuto che la norma regolamentare, nel prevedere la consegna, prima della sottoscrizione del contratto, di un foglio informativo, attestante la coerenza del prodotto assicurativo proposto con le richieste e con le esigenze del contraente o dell'assicurato, da un lato appariva meramente riproduttiva di obblighi già previsti in altre disposizioni e dall'altro non era idonea a implementare le garanzie dell'assicurato, in considerazione del fatto che detta documentazione non richiedeva né motivazione né sottoscrizione dell'intermediario.

8) BENI CULTURALI

Illegittimità del vincolo paesaggistico su area vasta, che non abbia ponderato adeguatamente il valore intrinseco del territorio e l'interesse pubblico allo sfruttamento agricolo da parte di un ente universitario

La sentenza della **Sezione II *quater*, 27 gennaio 2021, n. 1080**, si è occupata dell'imposizione di un vincolo paesaggistico, ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. c) e d), del decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42, su una "area vasta", ovvero su una larga porzione di territorio, che l'amministrazione ha reputato opportuno tutelare in ragione dei caratteri identitari che la connotano.

La pronuncia richiama la giurisprudenza formatasi sul punto, a partire dalle decisioni del Tar del Lazio, confermate in appello, che avevano ritenuto legittimo un analogo vincolo con riferimento alla "campagna romana" tra via Laurentina e via Ardeatina, ma aggiunge che la comune "identità" dei luoghi oggetto di tutela non è sufficiente a giustificare la dichiarazione di notevole interesse pubblico.

È infatti ugualmente necessario che il paesaggio abbia un suo proprio "valore intrinseco" e che l'amministrazione renda tale profilo oggetto di adeguata motivazione.

Sotto quest'ultimo aspetto, la Sezione ha ritenuto carente la giustificazione offerta per estendere il vincolo ai terreni agricoli di proprietà dell'Università degli studi della Tuscia, poiché la relazione che si accompagnava alla dichiarazione non aveva posto in evidenza "alcun aspetto di particolare interesse" che ad essi potesse afferire.

Più specificamente, si è affermato che, nell'adozione del provvedimento, è necessario tenere conto sia dei vincoli preesistenti, "per stabilire se e quanto (essi) consentano di assicurare un'adeguata tutela al bene in contestazione", sia, più in generale, delle "esigenze di proporzionalità e ragionevolezza", sollecitate proprio dal fatto che il vincolo impatta su "vasta area".

Ciò comporta che l'amministrazione è tenuta ad evitare il rischio che la tutela, per il fatto di riguardare luoghi assai estesi, divenga "eccessiva" ed "esorbitante", anziché proporzionata al fine perseguito e agli interessi in gioco.

Nel caso di specie, l'amministrazione aveva ommesso di prendere in considerazione il rilevante interesse pubblico proprio dell'Università ricorrente a sfruttare i terreni agricoli, incorrendo in un deficit motivazionale.

Divieto di imposizione di un vincolo finalizzato a preservare non un bene materiale, ma l'attività che tradizionalmente vi viene esercitata

La sentenza della **Sezione II *quater*, 19 maggio 2021, n. 5864**, si pronuncia su una dichiarazione di interesse culturale, ai sensi dell'art. 7-*bis* e dell'art. 10, comma 3, lett. d), del decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42, avente ad oggetto l'esercizio di un'attività di ristorazione in un locale ove essa viene esercitata da lungo tempo, in armonia con la tradizione culinaria locale.

L'immobile era stato reso oggetto di un procedimento di sfratto intentato dal proprietario dell'immobile nei confronti del conduttore, esercente l'attività gastronomica.

L'amministrazione ha ritenuto di poter paralizzare l'azione esecutiva e, comunque, di garantire la prosecuzione dell'attività tipica, mediante un provvedimento di vincolo basato sull'art. 7-*bis* del citato d.lgs. n. 42 del 2004, introdotto nel 2008 in attuazione delle Convenzioni Unesco per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e per la protezione e la promozione delle diversità culturali, adottate a Parigi il 3 novembre 2003 e il 20 ottobre 2005.

Il citato art. 7-*bis*, in particolare, tutela le "espressioni di identità culturale collettiva", qualora siano rappresentate da testimonianze materiali. La Sezione ha escluso che una simile disposizione consenta all'amministrazione di prescrivere un vincolo finalizzato ad assicurare la prosecuzione di un'attività reputata di interesse culturale.

La norma, infatti, non si limita a preservare le manifestazioni di "identità culturale collettiva", ma pone "l'ulteriore condizione della loro materializzazione in una cosa che possa essere, proprio a causa della sua natura, considerata (prima ancora che tutelata) come bene culturale".

La Sezione ha invece ravvisato nella condotta dell'amministrazione uno

sviamento di potere, poiché, pur dichiarando di voler tutelare un immobile ove sono collocate opere d'arte ed elementi di arredo di interesse culturale particolarmente importante, in realtà ha inteso perseguire lo scopo di permettere la prosecuzione, in tali locali, di un'attività stimata anch'essa di rilievo culturale identitario, senza, tuttavia, che alcuna disposizione di legge attribuisca tale pubblico potere.

9) CONCORSI PUBBLICI

Illegittimità del bando di assunzione che privilegia chi abbia conseguito in tempi recenti un titolo di studio

La sentenza della **Sezione II bis, 11 febbraio 2021, n. 1727**, ha ritenuto illegittimo il bando emanato dalla Banca d'Italia per l'assunzione di personale, nella parte in cui prevede un punteggio tanto più elevato quanto più recente è la data di conseguimento del diploma di istruzione secondaria di secondo grado.

La Sezione ha ritenuto che tale clausola fosse manifestamente irragionevole, in quanto associata ad una circostanza “del tutto anodina, in alcun modo associabile, in verità, ad un giudizio sulla (...) preparazione o sulla (...) qualificazione professionale” dei candidati.

Ha aggiunto che, pur non essendo in linea di principio preclusi sistemi di preselezione per titoli, è comunque necessario, per la loro legittimità, che siano funzionali all'effettiva “valorizzazione del merito”.

In altre parole, i titoli devono risultare idonei a cogliere la preparazione dei candidati o la loro capacità di sostenere le prove concorsuali.

La Sezione ha inoltre ravvisato nella clausola oggetto di annullamento una discriminazione indiretta dei candidati al concorso in ragione dell'età, escludendo che, nel caso di specie, potesse ravvisarsi una delle ipotesi del tutto peculiari nelle quali la Corte di giustizia ha ammesso distinzioni in base all'età in ambito lavorativo. In tali casi, infatti, il presupposto era costituito dal bilanciamento di interessi che la Sezione, nella fattispecie esaminata, non ha ravvisato, stante l'inidoneità del criterio prescelto a rispondere ad un'esigenza, degna di tutela, della pubblica amministrazione.

Revoca di un concorso pubblico

Con la sentenza **21 luglio 2021, n. 8722**, la **Sezione I bis** si è pronunciata sulla legittimità della revoca del provvedimento di nomina della commissione esaminatrice di un concorso, a seguito dell'intervenuto accertamento della violazione della segretezza della prova di un candidato. La Sezione ha ritenuto che l'atto impugnato era giustificato da tale violazione, considerata in termini rigorosamente oggettivi, prescindendo espressamente dall'accertamento di eventuali responsabilità dell'organo circa i fatti accaduti.

In questa prospettiva, la revoca era basata sulla necessità di consentire l'ulteriore svolgimento della procedura concorsuale, assicurando ai candidati la necessaria serenità e la percezione della piena attuazione del principio di imparzialità e di parità di trattamento, con specifico riguardo al sereno e autorevole operare dell'organo esaminatore.

In altri termini, il Collegio, partendo dall'assunto che con il provvedimento di revoca non si intendeva muovere alcun addebito alla commissione esaminatrice, ma soltanto riscontrare l'opportunità che la ripetizione della prova e la conclusione della procedura fossero affidate a una nuova organo collegiale, ha applicato il principio – immanente nell'ordinamento – secondo il quale l'esistenza di un possibile *vulnus* all'imparzialità del titolare di un potere in ambito pubblico o privato viene presa in considerazione, di regola, in astratto, sulla base della situazione in cui il potere viene esercitato e della mera percezione esterna di tale imparzialità (cfr. l'art. 51 cod. proc. civ., in materia di astensione del giudice, e l'art. 1394 cod. civ., in tema di conflitto di interessi del rappresentante). Nel caso oggetto di giudizio, il Collegio non ha rilevato profili sintomatici di sviamento, atteso che non risultava comprovato il perseguimento di una finalità illegittima e che, d'altro canto, il provvedimento adottato era risultato coerente con lo scopo perseguito ed esplicitato nelle motivazioni.

La sentenza ha richiamato, in proposito, il consolidato orientamento della giurisprudenza in ordine alla necessità che la censura di eccesso di potere per sviamento sia supportata da precisi e concordanti elementi di prova, idonei a dar conto delle divergenze dell'atto dalla sua tipica funzione istituzionale, non essendo a tal fine sufficienti semplici supposizioni

o indizi che non si traducano nella dimostrazione dell'illegittima finalità perseguita in concreto dall'organo amministrativo.

Quanto alla mancata previsione di un indennizzo, il Collegio, richiamato l'art. 21-*quinquies*, comma 1, ultimo periodo, della legge 7 agosto 1990 n. 241, nella parte in cui stabilisce che “se la revoca comporta pregiudizi in danno dei soggetti direttamente interessati, l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere al loro indennizzo”, ha rilevato che i commissari non sono soggetti qualificabili come “direttamente interessati” in relazione alla finalità immediata del provvedimento di nomina, che non è quella di attribuire un beneficio ai nominati.

10) EMERGENZA DA COVID-19

Classificazione delle Regioni in fasce di rischio epidemiologico e sindacabilità della decisione

La **Sezione III *quater***, con la sentenza **11 gennaio 2021, n. 316**, si è occupata dell'ordinanza del Ministero della Salute, adottata durante l'emergenza sanitaria da Covid-19, nella parte in cui la Regione Sicilia era stata classificata nella c.d. “fascia arancione” di rischio epidemiologico.

La ricorrente aveva censurato gli indicatori attinenti alla rischiosità della situazione regionale (composizione dei soggetti contagiati; indicatore dei guariti e dei decessi; modalità di calcolo dell'indice RT1; stato effettivo delle terapie intensive).

La Sezione ha evidenziato che il d.P.C.M. 3 novembre 2020 ha individuato “a monte” le misure da applicare in relazione al rischio epidemiologico presente in determinati territori.

La classificazione di rischio, ossia l'individuazione delle varie regioni in uno dei due scenari più gravi di rischio epidemiologico (ossia “arancione” e “rosso”), è stata poi demandata ad un decreto del Ministero della salute, basato sui dati elaborati da un'apposita cabina di regia (d.m. 30 aprile 2020), sentito il Comitato tecnico-scientifico. Sulla base degli indicatori ministeriali vengono valutati – mediante algoritmi – gli elementi costitutivi del rischio di un'epidemia non controllata e non gestibile.

La sentenza ha affermato che, in questa prospettiva, la predeterminazione dei criteri e la loro stretta applicazione riducono grandemente la discrezionalità degli organi competenti, di cui parte ricorrente lamentava il cattivo uso.

Ne consegue che il sindacato sull'applicazione di tali parametri e criteri generali resta limitato alle sole ipotesi di manifesta erroneità o di palese incongruità, senza che si possa fare luogo a valutazioni del tutto sovrapponibili a quelle espresse dai competenti organi amministrativi.

Il Collegio ha ritenuto che il vizio evidenziato non fosse rinvenibile nel caso di specie, nel quale l'indicazione della c.d. fascia arancione per la Regione Sicilia è risultata essere esente da profili di irragionevolezza.

La sentenza ha escluso anche la configurazione di una possibile disparità di trattamento fra regioni, in quanto ipotetici errori commessi in fase valutativa, con riguardo ad altri territori, non potrebbero giustificare un trascinamento verso il basso del livello di tutela generale, in presenza di valori fondamentali come la salute della collettività e l'incolumità pubblica.

Legittimo differimento della seconda dose di vaccino Pfizer

La **Sezione III *quater***, con la sentenza **4 giugno 2021, n. 6598**, ha concluso per la legittimità della determinazione della Regione Lazio di differire ad un'insegnante l'inoculazione della seconda dose di vaccino anti Covid-19 rispetto alla data indicata al momento di ricevere la prima dose vaccinale (intervallo di cinque settimane in luogo delle tre settimane preventivate).

La determinazione amministrativa, di natura generale, era stata impugnata congiuntamente alle circolari del Ministero della Salute e al parere del Comitato tecnico scientifico presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

La Sezione ha condiviso la motivazione posta alla base dei provvedimenti impugnati, ovvero quella di ampliare il più possibile lo spettro dei soggetti da sottoporre a prima vaccinazione ed evitare gli sviluppi più gravi da Covid-19 per una porzione maggiore di popolazione immunizzabile.

Il Collegio ha escluso la configurabilità di una lesione di un legittimo affidamento dell'amministrato, eventualmente sorto al momento della somministrazione della prima dose, posto che detto principio può subire limitazioni in presenza di obiettivi generali e superiori interessi pubblici, in ossequio ai contrapposti principi di proporzionalità, prevedibilità e razionalità dell'azione amministrativa.

Nel caso di specie, è stato riconosciuto l'equo e proporzionato bilanciamento tra l'aspettativa di coloro che si sono visti slittare di sole due settimane la seconda dose e l'esigenza di garantire alla popolazione una più ampia e tempestiva copertura vaccinale.

La Sezione ha ritenuto altresì infondate le pretese carenze di "analisi di carattere scientifico", in quanto il differimento si è basato sulle raccomandazioni dell'OMS dell'8 gennaio 2021 e, di riflesso, su una serie di accreditati studi scientifici di rilievo internazionale, così da escludere profili di eventuale palese illogicità o di macroscopica erroneità circa le valutazioni espresse dagli esperti del CTS.

Principio di precauzione e abbattimento di visoni contagiati da Covid-19

La **Sezione III *quater***, con la sentenza **13 settembre 2021, n. 9784**, ha esaminato il ricorso, proposto dal titolare di un allevamento di visoni, avverso l'ordine di abbattimento degli animali, disposto a seguito di un'ordinanza del Ministero della Salute, che aveva recepito il parere del Consiglio superiore di sanità, in merito ai rischi di trasmissione del virus dagli animali all'uomo.

Nel rigettare l'impugnativa, la sentenza ha fatto applicazione del principio di precauzione, qualificato come principio generale del diritto europeo, che impone l'adozione dei provvedimenti necessari per prevenire i potenziali rischi per la sanità pubblica, la sicurezza e l'ambiente.

La Sezione ha affermato che tale principio si pone come complementare a quello di prevenzione e si caratterizza per una tutela anticipata rispetto alla fase dell'applicazione delle migliori tecniche previste; una tutela, dunque, che non impone un monitoraggio dell'attività contemplata al fine di prevenire i danni, ma esige di verificare preventivamente che

l'attività controllata non danneggi l'uomo o l'ambiente. Nella valutazione della sussistenza dei presupposti del principio di precauzione, in assenza di certezze assolute o di dati scientifici definitivi (per effetto delle sperimentazioni in atto), l'amministrazione non può che fare riferimento alle più accreditate acquisizioni scientifiche disponibili.

Conseguentemente, deve considerarsi legittima l'applicazione di tale principio ove l'amministrazione, attenendosi fedelmente alle indicazioni fornite dal Consiglio superiore di sanità, abbia disposto l'abbattimento dei visoni allevati, al fine di evitare il rischio dell'ulteriore diffusione del virus nell'uomo "mediante escreti e/o secreti" degli stessi, "anche in presenza di immunità umorale", tenendo conto che "è ipotizzabile che si possono realizzare cicli di infezione asincroni tra i diversi animali", se allocati in diversi capannoni.

Partecipazione a un concorso pubblico e isolamento domiciliare

La sentenza della **Sezione I bis, 27 settembre 2021, n. 9913**, ha concluso per l'illegittimità del provvedimento di rigetto dell'istanza di un candidato di un concorso pubblico che chiedeva la riconvocazione per sostenere la prova, cui non aveva potuto partecipare in quanto in isolamento domiciliare (quarantena per Covid-19).

Il Collegio, accogliendo la domanda del ricorrente, ha effettuato una comparazione tra gli opposti interessi della tutela della salute pubblica e dell'autonomia e discrezionalità dell'amministrazione a prevedere o meno strumenti idonei a consentire, a quei soggetti impossibilitati a partecipare alle prove concorsuali per tali disposizioni normative, lo svolgimento delle stesse in data successiva rispetto agli altri candidati.

Al riguardo, dopo avere sottolineato il carattere eccezionale della normativa emergenziale, tesa alla tutela non del singolo ma dell'intera collettività, il Collegio ha concluso per l'irragionevolezza della decisione dell'amministrazione di non consentire il recupero della prova concorsuale in favore di quei candidati impossibilitati, per ragioni oggettive, a partecipare nella data stabilita, tanto più che, nel caso concreto, non si sarebbe trattato nemmeno di fissare una sessione *ad hoc*, stante la possibilità di inserire l'interessato in tornate già previste per altri candidati.

La Sezione ha altresì evidenziato che la deroga al principio della non contestualità delle prove non si poneva automaticamente come causa di violazione della *par condicio* dei candidati, in quanto, purché fossero assicurate la trasparenza e l'omogeneità delle prove somministrate, lo stesso legislatore, nell'ambito delle misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da Covid-19 (art. 10, comma 2, del decreto-legge 1 aprile 2021 n. 44, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 2021 n. 76), ha previsto, oltre alla possibilità dell'utilizzo di sedi decentrate in ragione del numero di partecipanti, anche la possibilità di deroga a detto principio di contestualità.

Richiesta di esonero da obbligo vaccinale per medico convenzionato ASL e limite del diritto alla riservatezza

La **Sezione III *quater***, con la sentenza **10 novembre 2021, n. 11543**, ha giudicato legittima la sospensione dal servizio, decretata dall'ASL Roma 6, di un medico convenzionato che si era rifiutato di sottoporsi alla vaccinazione da Covid-19 ai sensi dell'art. 4 del decreto-legge 1 aprile 2021 n. 44, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 2021 n. 76. La Sezione ha motivato il proprio convincimento in ordine all'inidoneità della richiesta di esonero, in quanto riferita all'esistenza di patologie la cui compatibilità con il vaccino non sarebbe stata oggetto di sperimentazione e controllo da parte delle case farmaceutiche produttrici. La sentenza ha inoltre evidenziato l'impossibilità di verificare l'attendibilità della richiesta di esonero dall'obbligo vaccinale, in quanto la documentazione attestante le condizioni cliniche e la patologia del paziente non veniva trasmessa, allegando generiche ragioni di riservatezza. Nel conflitto tra scelta individuale e tutela della salute pubblica, il Collegio ha ribadito l'orientamento della giurisprudenza, anche costituzionale, in base al quale la legge impositiva di un trattamento sanitario, come la vaccinazione, non è incompatibile con l'art. 32 della Costituzione se esso è diretto a migliorare o a preservare lo stato di salute non solo di chi vi è assoggettato, ma anche degli altri consociati. In tale quadro, l'interessato è tenuto a produrre non solo la certificazione redatta dal medico curante ma anche la "documentazione com-

provante” quelle “specifiche condizioni cliniche” in base alle quali il sanitario ha ritenuto che la vaccinazione debba essere omessa (o differita), pena un pericolo per la salute del paziente.

L’obbligo di esibizione è stato espressamente previsto dal citato art. 4 d.l. n. 44/2021. Così facendo, il legislatore dell’emergenza ha specificamente effettuato “a monte” il necessario bilanciamento tra riservatezza e trattamento dei dati sensibili da parte dell’amministrazione deputata alla verifica circa la sussistenza dei requisiti per ottenere l’esonero dalla vaccinazione.

11) GIOCHI E SCOMMESSE

Google ADS e divieto di pubblicità del gioco d’azzardo on line

La **Sezione III *ter***, con la sentenza **28 ottobre 2021, n. 11036**, ha accolto il ricorso proposto da Google Ireland, fornitrice in Italia del servizio pubblicitario di Google ADS, avverso la sanzione pecuniaria inflitta dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni per violazione dell’art. 9 del decreto legge 12 luglio 2018 n. 87, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2018 n. 96, che vieta qualsiasi forma di pubblicità di giochi o scommesse con vincite di denaro. La condotta sanzionata era costituita dalla comparsa, digitando la parola chiave “casino online” alla pagina di ricerca www.google.com, di un annuncio contenente l’invito ad iscriversi e a partecipare a siti che consentono il gioco d’azzardo on line.

La Sezione, applicando i principi elaborati dalla giurisprudenza europea, ha affermato che la responsabilità del prestatore del servizio informatico deve essere valutata alla luce del ruolo svolto nella pubblicazione dell’annuncio on line: solo un comportamento attivo e un sistema atto a conferire la conoscenza o il controllo dei dati memorizzati consentono l’attribuzione del fatto illecito, non potendo, diversamente, il soggetto gestore del motore di ricerca essere ritenuto responsabile per i dati che ha memorizzato su richiesta di un inserzionista, salvo che, essendo venuto a conoscenza della natura illecita di tali dati o di attività di tale inserzionista, egli “abbia omesso di prontamente rimuovere tali dati o disabilitare l’accesso agli stessi”.

Qualificato dunque come “*hosting*” il servizio reso da Google ADS, la Sezione ha evidenziato che l'attività contestata ha natura automatizzata, non comportando la manipolazione dei messaggi, sicché nella fattispecie viene a mancare il sopra delineato “ruolo attivo” sul quale necessariamente deve fondarsi la responsabilità del gestore medesimo.

Il ricorso è stato dunque accolto, non essendo contestata, né provata, la “piena cognizione delle conseguenze del comportamento”, anche alla luce di una forzatura informatica dell'inserzionista per ottenere l'apparizione dell'annuncio; al contempo, l'operatore ha fatto luogo alla pronta rimozione dell'annuncio, con la conseguente dimostrazione dell'esistenza di un effettivo sistema di cautele che un soggetto di normale diligenza deve porre in essere per beneficiare della clausola di esonero dalla responsabilità di cui alla disciplina vigente (art. 16 del decreto legislativo 9 aprile 2003 n. 70).

In conclusione, il provvedimento sanzionatorio è stato annullato per violazione dei principi che regolano la materia, nonché per difetto di istruttoria e di motivazione.

12) IMPIEGO PUBBLICO

Atti di organizzazione degli uffici e mobbing

La decisione della **Sezione I bis, 21 luglio 2021, n. 8721**, si è occupata dell'accertamento di una fattispecie di mobbing, relativamente ad atti di organizzazione dell'ufficio, ad un grave e illegittimo demansionamento, e al conseguente danno biologico cui si riconnette la possibilità di richiedere la tutela risarcitoria.

Ha altresì affrontato il tema dei termini perentori previsti dalla normativa vigente per il risarcimento del danno da lesione di interesse legittimo (dichiarando, *in parte qua*, il ricorso inammissibile per superamento degli stessi) e il tema dell'accertamento delle condotte di mobbing. In particolare, per quanto riguarda questo secondo aspetto, è stato osservato che, per costante giurisprudenza, per assumere giuridica rilevanza, il mobbing presuppone l'esistenza di plurimi elementi, di natura sia oggettiva che soggettiva, la cui prova compete al prestatore di lavoro, fra

i quali si pone l'intento di persecuzione, che non solo deve assistere le singole condotte poste in essere in pregiudizio del dipendente, ma anche comprenderle in un disegno comune e unitario, quale tratto che qualifica la peculiarità del fenomeno sociale e giustifica la tutela della vittima. Conseguentemente, un singolo atto illegittimo o anche più atti illegittimi di gestione del rapporto in danno del lavoratore, non sono, di per sé, sintomatici della presenza di un comportamento mobbizzante.

Il Collegio ha sottolineato che i provvedimenti organizzativi di spostamento di personale tra uffici e la mancata designazione per far parte di organi della p.a. possono, in teoria, anche essere ingiustificati e motivati da intenti persecutori, ma il ricorrente deve fornirne la prova, non potendo ogni contrasto o diversità di vedute tra l'inferiore e il superiore gerarchico in ordine all'organizzazione degli uffici e alla designazione presso organismi o gruppi di lavoro integrare l'ipotesi del mobbing, soprattutto in assenza di indici di illegittimità di tali atti organizzativi e di gestione del rapporto di lavoro.

13) ISTRUZIONE PUBBLICA

I limiti di compatibilità costituzionale dei nuovi modelli di PEI

Con la sentenza della **Sezione III bis, 10 giugno 2021, n. 6920**, il Collegio, pur dichiarando improcedibile la domanda proposta dal ricorrente per mancata impugnazione della decisione finale dell'organo scolastico, ha esaminato la questione dei limiti di legittimità costituzionale dei nuovi modelli di PEI.

A giudizio della Sezione, in particolare, la normativa introdotta con il decreto legislativo 13 aprile 2017 n. 66 fa sorgere diversi dubbi circa la perdurante attualità degli approdi giurisprudenziali cui si è giunti con riferimento al quadro legislativo previgente in materia, dal quale era possibile sussumere come l'unica fonte di attribuzione delle ore di sostegno dovesse essere individuata nel PEI, residuando in capo al dirigente un potere amministrativo interamente vincolato in sede di successiva adozione del decreto di assegnazione delle misure di sostegno spettanti all'alunno disabile; in effetti, la lettera della legge depone nel senso di

attribuire al dirigente scolastico il potere/dovere di individuare e assegnare le ore di sostegno senza vincolarlo ai contenuti del PEI, che risulterebbe essere un mero punto di partenza e non di arrivo.

Muovendo dall'interpretazione delle disposizioni sul tema, il Collegio ha osservato che la legge di delega 13 luglio 2015 n. 107 non ha attribuito al Governo il potere normativo di modificare sostanzialmente il procedimento di assegnazione delle ore di sostegno, con conseguente possibilità di configurare un eccesso di delega, nonché una violazione, ai sensi dell'art. 117 Cost., dei limiti imposti in materia da fonti internazionali di rango pattizio, ai sensi dell'art. 117 Cost., e, in particolare, delle disposizioni contenute nella Convenzione ONU per i diritti delle persone disabili, ratificata dal nostro Paese con la legge n. 18 del 2009.

L'art. 24 della Convenzione, in particolare, prevede espressamente che alle persone con disabilità siano fornite efficaci misure di sostegno "personalizzate", in ambienti che ottimizzino il progresso scolastico e la socializzazione, conformemente all'obiettivo della piena integrazione.

La disposizione interna, nella parte in cui consente ad organi territoriali e allo stesso dirigente scolastico di derogare in *peius* alle misure di sostegno personalizzate individuate da un gruppo di lavoro multidisciplinare apposito, appare contrastare con i citati parametri costituzionali. Tuttavia, in considerazione dell'esigenza di svolgere un'esegesi della norma compatibile con la Costituzione, il Collegio ha concluso nel senso che le eventuali modifiche alle misure di sostegno contenute nel PEI possano essere ammesse solo in *bonam partem*, in quanto incidenti in *melius* sulla sfera giuridica degli alunni disabili, promuovendo un'armonizzazione delle azioni di sostegno proposte dai diversi livelli di GLO.

Tale soluzione ermeneutica consente alla norma richiamata, da un lato, di garantire il rispetto della personalizzazione delle misure di inclusione scolastica, continuando a far assurgere le statuizioni del PEI a nucleo indefettibile di tutele che devono in ogni caso essere riconosciute allo studente disabile, tenendo fermo il consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa sul punto e, dall'altro lato, di uniformare verso l'alto dette garanzie, tenendo conto dello specifico livello scolastico e territoriale, assicurando così un'integrazione effettiva e territorialmente omogenea.

Illegittimo il decreto del Ministero dell'istruzione n. 51 del 2021 nella parte in cui non consente l'inserimento con riserva negli elenchi aggiuntivi delle graduatorie provinciali dei soggetti in attesa del riconoscimento del titolo conseguito all'estero

Con la sentenza della **Sezione III bis, 9 ottobre 2021, n. 10411**, il Collegio, in relazione a un contenzioso seriale, ha dichiarato l'illegittimità del d.m. Istruzione 3 marzo 2021 n. 51, nella parte in cui non consente l'inserimento con riserva dei soggetti in attesa del riconoscimento del titolo conseguito all'estero negli elenchi aggiuntivi delle graduatorie provinciali.

In particolare, la Sezione ha evidenziato che il suddetto decreto contrasta con le disposizioni contenute nell'ordinanza ministeriale 10 luglio 2020 n. 60, la quale, in attuazione del decreto-legge 29 ottobre 2019 n. 126, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 2019 n. 159, ha compiutamente disciplinato le graduatorie provinciali per le supplenze valide per gli anni scolastici 2020/21 e 2021/22, senza prevedere alcun rinvio a una successiva ed eventuale ulteriore regolamentazione. Con particolare riferimento ai docenti che hanno conseguito i titoli di abilitazione all'estero, la norma ha previsto la possibilità di essere iscritti con riserva nelle graduatorie provinciali per le supplenze, nelle more della definizione del procedimento per il loro riconoscimento.

Dalla natura di *lex specialis* della richiamata ordinanza rispetto al procedimento di formazione delle GPS discende che l'amministrazione è tenuta a dare attuazione alle disposizioni in essa contenute, senza ulteriori margini di discrezionalità, venendo in rilievo un vero e proprio autovincolo per l'esplicarsi della successiva azione amministrativa; ciò in forza dei principi di affidamento e di tutela della parità di trattamento tra i candidati, che risulterebbero certamente pregiudicati laddove si dovesse consentire all'Amministrazione di poter modificare o, comunque, di interpretare in maniera diversa e più restrittiva le regole di partecipazione alla procedura già cristallizzate nell'atto generale presupposto.

Con il citato d.m. n. 51 del 2021 l'amministrazione ha dato attuazione alla precedente ordinanza n. 60/2020, senza tuttavia derogare in modo espresso al regime di partecipazione in questione.

In ogni caso, la disciplina generale riferita alla procedura di formazione

delle GPS risulta essere stata interamente ed esaustivamente dettata dalla citata ord. min. n. 60/2020, con conseguente necessità della sua unitaria applicazione sia alle graduatorie provinciali originarie che ai successivi elenchi aggiuntivi.

Anche a voler astrattamente ammettere che il sopravvenuto decreto ministeriale fosse stato autorizzato ad apportare delle modifiche a tali regole, circostanza che comunque il Collegio ha escluso, lo stesso non risulta comunque aver dettato, in concreto, delle disposizioni che portino a negare la possibilità di ammissione con riserva dei candidati che abbiano conseguito i titoli di partecipazione all'estero nei termini previsti e che abbiano presentato, entro lo stesso termine, apposita domanda di riconoscimento.

14) SPORT

Natura del giudizio innanzi agli organi di giustizia sportiva

La **Sezione I ter**, con la sentenza **4 marzo 2021, n. 2659**, si è pronunciata sul ricorso proposto avverso la delibera con cui il Consiglio Federale della FIGC non ha concesso alla U.S. Città di Palermo S.p.a. la licenza nazionale ai fini della partecipazione al campionato di serie B nella stagione sportiva 2019/2020, poi confermata dal Collegio di garanzia del CONI.

Dagli atti del procedimento per il rilascio della suddetta licenza è risultato, infatti, che la società ricorrente non aveva effettuato gli adempimenti prescritti, a pena di decadenza, dal Manuale Licenze Nazionali ai fini dell'ammissione al campionato di calcio, per cui non era stata rilasciata la licenza nazionale e negata l'ammissione della ricorrente al campionato di Serie B.

Pronunciandosi sulla contestazione riguardante la violazione del principio di terzietà del Giudice, con riferimento alla decisione del Collegio di garanzia, la Sezione ha precisato che quest'ultimo è organo terzo legittimato dal richiamato art. 1, comma 647, della legge 30 dicembre 2018 n. 145 a pronunciarsi sulle controversie aventi ad oggetto i provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle

società o delle associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a delle competizioni e, nel caso di specie, sui rilievi della CO.VI.SO.C.

Tale giudizio è regolato da una disciplina volta a garantire l'autonomia e l'indipendenza degli organi giustiziali.

D.A.SPO.

La sentenza della **Sezione I ter, 16 giugno 2021, n. 7170**, ha esaminato il ricorso avverso il divieto di accesso alle manifestazioni sportive assunto nei confronti di tifosi coinvolti in episodi di violenza dopo lo svolgimento di una partita di calcio.

Con particolare riferimento alla delimitazione spaziale del provvedimento, che aveva comminato il divieto di accesso su tutto il territorio nazionale, il Collegio ha affermato che la genericità della previsione deriva dall'oggettiva difficoltà di conoscere a priori tutti i luoghi interessati dallo spostamento di tifosi per l'intera durata delle manifestazioni sportive. Inoltre, il contenuto di tale previsione risulta facilmente determinabile, giacché il provvedimento ha fatto espresso riferimento alle aree individuate, a mezzo di transenne o altro, a cura del responsabile del servizio di ordine pubblico.

Quanto, poi, alla circostanza che il divieto aveva ad oggetto qualsiasi tipo di incontro calcistico disputato da squadra italiana o dalla Nazionale, anche amichevole o svoltosi all'estero, la Sezione ha affermato che tale previsione risultava coerente con la disciplina normativa, secondo cui “per manifestazioni sportive ai sensi degli articoli 1 e 2, si intendono le competizioni che si svolgono nell'ambito delle attività previste dalle federazioni sportive e dagli enti e organizzazioni riconosciuti dal Comitato olimpico nazionale italiano (CONI)” (cfr. art. 2-bis del decreto-legge 20 agosto 2001 n. 336, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 ottobre 2001 n. 377).

Richiamando un precedente della Corte di Cassazione (sentenza 11 aprile 2016 n. 7948), la Sezione ha affermato che per la validità del divieto di accesso del Questore non è necessario che le manifestazioni sportive siano nominativamente indicate, ma è sufficiente che queste ultime, sulla base

degli elementi forniti nel provvedimento, siano determinabili in modo certo dal destinatario, che ha l'obbligo di tenersi informato in merito.

Legittimazione processuale del Collegio di garanzia del C.O.N.I. e natura delle decisioni emesse

Con la sentenza **5 luglio 2021, n. 7937**, la **Sezione I ter** ha affrontato la questione della soggettività giuridica del Collegio di garanzia del C.O.N.I., al fine di pronunciarsi sulla legittimazione processuale di quest'ultimo ente.

La sentenza ha richiamato la giurisprudenza del Consiglio di Stato secondo cui il Collegio di garanzia non ha personalità giuridica autonoma e distinta da quella del C.O.N.I. ed emette atti di natura amministrativa e non giurisdizionale, sicché la legittimazione processuale va riconosciuta in capo al C.O.N.I. (Cons. Stato, sez. V, 20 dicembre 2018 n. 7165). Il Collegio di garanzia dello sport deve quindi essere qualificato come organo appartenente all'ente pubblico C.O.N.I., in ragione di quanto disposto nello statuto di quest'ultimo (atteso che l'art. 12, con cui viene definito nel suo complesso il sistema di giustizia sportiva – al cui vertice è posto il predetto Collegio di garanzia, ex art. 12-*bis* –, è parte integrante del Titolo II, che ne disciplina l'organizzazione interna).

La sentenza ha poi precisato che, considerato che le decisioni emesse da tale organo incidono sull'oggetto della controversia, potendo modificare – in funzione nomofilattica – i provvedimenti sanzionatori adottati da parte delle singole Federazioni sportive, ai sensi dell'art. 12-*bis*, comma 3, dello Statuto del C.O.N.I., sono proprio dette decisioni a dover essere contestate, se del caso, dinanzi al giudice amministrativo, con conseguente legittimazione passiva di tale ente.

Giustizia sportiva e giurisdizione amministrativa. Tutela caducatoria e profili risarcitori

La sentenza della **Sezione I ter, 20 settembre 2021, n. 9850**, si è pronunciata sul ricorso proposto avverso una sanzione disciplinare spor-

tiva, concludendo per il difetto assoluto di giurisdizione sulla controversia, in quanto riservata agli organi di giustizia sportiva, a tutela dell'autonomia del relativo ordinamento, ferma la possibilità, per chi si ritenga leso nei suoi diritti ed interessi legittimi, di agire in giudizio per ottenere il risarcimento del danno.

In tal caso, il giudice amministrativo può conoscere, nonostante la riserva a favore della giustizia sportiva, delle sanzioni disciplinari inflitte a società, associazioni e atleti, in via incidentale e indiretta, al fine di pronunciarsi sulla domanda risarcitoria proposta dal destinatario della sanzione. Così l'esplicita esclusione della diretta giurisdizione sugli atti sanzionatori disciplinari — che è a tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo — consente comunque a chi lamenti la lesione di una situazione soggettiva giuridicamente rilevante di agire in giudizio per il conseguente risarcimento del danno (*ex multis*, Cons. Stato, sez. V, 22 agosto 2018, n. 5019).

La responsabilità della pubblica amministrazione per l'illegittimità della sanzione irrogata riveste natura extracontrattuale, con conseguente applicazione rigorosa del principio dell'onere della prova in capo al danneggiato circa la sussistenza di tutti i presupposti oggettivi e soggettivi dell'illecito e con l'avvertenza che, nell'azione di responsabilità per danni, il principio dispositivo, sancito in generale dall' art. 2697, comma 1, c.c., opera con pienezza e non è temperato dal metodo acquisitivo proprio dell'azione di annullamento.

Accesso ai verbali dello scrutinio delle schede di votazione e degli atti per la nomina del vicepresidente Lega italiana calcio professionistico

La sentenza **della Sezione I ter, 7 ottobre 2021, n. 10253**, ha negato la possibilità di esercitare il diritto di accesso alle schede di votazione e agli atti di nomina del vicepresidente della Lega italiana calcio professionistico, rilevando che l'art. 22 della legge 7 agosto 1990 n. 241, al comma 1, lett. e), specifica che per pubblica amministrazione si intendono “tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario”.

La Lega italiana calcio professionistico, invece, è incontestabilmente un'associazione non riconosciuta di diritto privato, che non ha personalità giuridica, di tal che l'accesso potrebbe essere esercitato unicamente ove riguardante l'eventuale "attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario".

Nella fattispecie, tuttavia, tenuto conto che la documentazione richiesta riguardava l'elezione degli organi di vertice dell'associazione e non una attività di pubblico interesse, il Tribunale ha ritenuto che la Lega avesse legittimamente respinto la richiesta di accesso.

15) URBANISTICA ED EDILIZIA

Tutela del terzo nei confronti della SCIA in materia edilizia

La sentenza della **Sezione II *quater*, 25 gennaio 2021, n. 911**, affronta il tema delle modalità con le quali il terzo può reagire agli effetti di una SCIA in materia edilizia che ne leda gli interessi, e sui corrispondenti doveri della pubblica amministrazione.

La fattispecie sulla quale il Tribunale è intervenuto concerneva l'esecuzione, a mezzo di SCIA, di una canna fumaria su porzione della parete perimetrale di proprietà aliena.

Parte ricorrente lamentava che la SCIA fosse stata illegittimamente formulata ai sensi dell'art. 22 del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, anziché del successivo art. 23.

Il Comune, a fronte di una sollecitazione ad attivare i propri poteri repressivi in campo edilizio-urbanistico, era però rimasto inerte.

La Sezione, investita di un'azione ai sensi dell'art. 31 c.p.a. per l'accertamento dell'illegittimità del silenzio serbato dal Comune, ha osservato che quest'ultimo ha poteri discrezionali in ordine all'esercizio dell'autotutela, ai sensi dell'art. 21-*nonies* della legge 7 agosto 1990 n. 241.

Nella materia dell'edilizia, tuttavia, l'art. 19 della medesima legge rende chiaro che l'amministrazione ha il dovere giuridico di avviare un procedimento volto, ove ne sussistano i presupposti, a rimuovere gli effetti di una SCIA edilizia, qualora vi venga sollecitata dal terzo interessato.

La Sezione ha aggiunto che quest'ultimo, qualora siano decorsi i 30

giorni che la legge assegna al Comune per inibire gli effetti della SCIA, avrà a sua disposizione la sola via di richiedere l'attivazione del potere repressivo consentito dalla legge, oltre tale termine, solo se assistito dai presupposti indicati dal già citato art. 21-*nonies*.

Configurabilità del silenzio inadempimento in tema di compensazione urbanistica.

Con la sentenza **31 dicembre 2021, n. 13664**, la **Sezione II bis** ha ritenuto ammissibile l'azione, proposta ai sensi degli artt. 31 e 117 c.p.a., avverso l'inerzia dell'amministrazione nell'individuare, se del caso mediante variante allo strumento urbanistico, l'area ove potere esercitare i diritti edificatori costituiti in sede di compensazione urbanistica.

Nel caso concreto, Roma Capitale e il privato avevano stipulato una convenzione di urbanizzazione, con la quale erano stati attribuiti al proprietario dell'area diritti edificatori in luogo dell'indennità spettante con riferimento ad altro fondo, già oggetto di procedura espropriativa.

Tale accordo è stato ricondotto dal Tribunale al disposto di cui all'art. 11 della legge 7 agosto 1990 n. 241.

Non avendo l'amministrazione provveduto ad identificare l'area "di atterraggio" della capacità edificatoria, la ricorrente si era vista obbligata ad inoltrare istanza in tal senso, che rimaneva a sua volta inevasa.

La Sezione ha ritenuto che la titolarità di un diritto edificatorio compensativo legittima il proprietario ad esigere dall'amministrazione l'individuazione di un'area di atterraggio nel termine fissato dalla convenzione stipulata dalle parti o, in mancanza, entro un termine ragionevole, da valutarsi tenendo conto delle circostanze del caso concreto.

Peraltro, qualora la localizzazione del diritto edificatorio divenisse oggettivamente impossibile, il titolare potrebbe esigere l'adempimento dell'obbligazione originaria, ovvero il pagamento dell'indennità di esproprio a sostituzione della quale era stato costituito il suddetto diritto edificatorio.

16) RISARCIMENTO DEL DANNO

Danno per ritardata soddisfazione dell'interesse legittimo pre-tensivo

La sentenza della **Sezione I quater**, 19 luglio 2021, n. 8544, si è pronunciata sulla domanda risarcitoria proposta per il ritardo subito dal ricorrente nel conseguimento della qualifica di vice ispettore all'esito del concorso cui aveva partecipato, ritardo determinato dall'illegittima attività valutativa svolta dalla commissione esaminatrice.

Il Collegio ha ritenuto che la domanda non potesse essere accolta, in quanto, secondo l'orientamento costante della giurisprudenza, il danno per la ritardata soddisfazione dell'interesse legittimo pretensivo non può essere riconosciuto in mancanza di una valutazione sulla spettanza del bene della vita.

L'interessato, pertanto, ha l'onere di dare contezza della fondatezza sostanziale della propria pretesa.

Nel caso di specie, tale dimostrazione non è stata fornita, in quanto era oggettivamente impossibile prevedere l'esito della procedura concorsuale impugnata, conoscibile solo dopo la rivalutazione dell'elaborato scritto del ricorrente, eventualmente consentendogli, nel caso di esito favorevole, l'ammissione alla prova orale.

17) GIURISDIZIONE

Responsabilità disciplinare dei notai – giurisdizione del giudice ordinario sugli atti di promozione del procedimento

La **Sezione I quater**, con la sentenza 14 gennaio 2021, n. 498, si è pronunciata sul ricorso proposto avverso la convocazione in via straordinaria del Consiglio notarile per l'apertura di un procedimento disciplinare.

Il Tribunale ha ritenuto sussistente la giurisdizione del giudice ordinario sulla controversia, evidenziando che l'iniziativa disciplinare a carico di un notaio non è momento esterno al procedimento disciplinare, nel quale i relativi atti si inseriscono, ma rientra in esso, con la conseguenza

che la cognizione in ordine ad eventuali vizi spetta al giudice ordinario, vertendosi, come sempre nel campo disciplinare, in tema di diritti soggettivi.

La giurisdizione del giudice ordinario nella materia della responsabilità disciplinare dei notai, pertanto, si estende alla valutazione degli atti di promozione del procedimento e di quelli ad essi prodromici, rispetto ai quali non residua spazio di cognizione del giudice amministrativo.

Principio del *ne bis in idem* internazionale

La sentenza della **Sezione I, 24 settembre 2021, n. 9900**, ha ad oggetto la decisione del Ministero della Giustizia di dare corso alla richiesta del Giudice speciale di Nuova Delhi di notificare ai ricorrenti la citazione a comparire per una udienza, nell'ambito di un procedimento penale per corruzione internazionale.

La tesi prospettata nel gravame era che, essendo già stati tutti i ricorrenti sottoposti a procedimento penale e prosciolti per i medesimi fatti per cui stava procedendo l'Autorità giudiziaria indiana, il Ministero della Giustizia avrebbe dovuto opporre rifiuto alla richiesta di assistenza giudiziaria, in quanto incompatibile con il principio, di ordine interno, del *ne bis in idem*.

Tale principio si esprime nel divieto di instaurare un nuovo o nuovi procedimenti sugli stessi fatti o circostanze già oggetto di un precedente giudizio, nell'obbligo di "chiudere" quelli pendenti o nell'obbligo di riconoscere effetti negativi ad una precedente sentenza penale. Esso si declina differentemente a seconda che riguardi situazioni che si verificano all'interno di un medesimo Stato o all'interno di Stati diversi. Nel primo caso si parla di *ne bis in idem* "interno" o "nazionale", nel secondo di *ne bis in idem* "internazionale". Quest'ultimo comporta l'impossibilità, per uno Stato, di perseguire un soggetto per gli stessi fatti per i quali questi sia già stato assolto o condannato da una giurisdizione di un diverso Stato.

Il Collegio, nel rilevare che il divieto di *bis in idem* "internazionale" si traduce nella pretesa di uno Stato (il primo che ha proceduto) a che un qualsiasi altro Stato riconosca autorità ai propri pronunciamenti giuri-

sdizionali, afferma che è pacifico che non esiste un principio consuetudinario in base al quale a uno Stato deve ritenersi precluso di celebrare un processo penale per gli stessi fatti sui quali si sia già pronunciato un altro Stato (c.d. *ne bis in idem* processuale).

Un tale principio esiste, invece, con riferimento al c.d. *ne bis in idem* esecutivo, in forza del quale la pena, che deve essere scontata in base al secondo (o ultimo) pronunciamento, va ridotta nella misura in cui il soggetto abbia già scontato una pena per gli stessi fatti in un altro Stato, per effetto di un precedente giudizio.

Ne consegue che solo la collaborazione fra Stati, che a sua volta si fonda sulla reciproca fiducia, può evitare conflitti di giurisdizione e contrasti di giudicato per il tramite di accordi che implicino limitazioni delle prerogative sovrane; simili accordi sono necessari anche per lo Stato italiano, perché l'art. 11 del codice penale italiano esprime il rifiuto dell'accettazione, generalizzata, del *ne bis in idem* internazionale.

Tanto premesso, il Collegio ha concluso per il rigetto del ricorso, osservando che nei rapporti con la Repubblica indiana il *ne bis in idem* non può essere opposto né in forza di una norma di diritto internazionale generalmente riconosciuta e neppure in forza di una norma pattizia.

18) PROCESSO AMMINISTRATIVO

Sul divieto processuale per la pubblica amministrazione di eccipire in giudizio l'illegittimità di un proprio atto

La sentenza della **Sezione II bis, 8 gennaio 2021, n. 257**, ha deciso una controversia attinente alla risoluzione per inadempimento della parte pubblica di un contratto di affidamento in gestione di un impianto sportivo, che rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di concessione di beni pubblici.

Il Comune resistente, in particolare, aveva eccepito l'illegittimità del provvedimento di aggiudicazione del bene, allo scopo di introdurre in causa il tema dell'annullabilità del conseguente contratto, sul quale si basava la domanda di risoluzione e di risarcimento del danno.

La Sezione, dopo aver riconosciuto che in sede di giurisdizione esclusiva

non è inibito al giudice amministrativo il potere di disapplicare atti illegittimi, ha aggiunto che è tuttavia precluso all'amministrazione di eccepire in sede processuale tale illegittimità, poiché ciò costituisce abuso del processo.

Infatti, quando il rapporto controverso si fonda su un provvedimento efficace della PA, eccepirne da parte di quest'ultima l'invalidità per sottrarsi all'adempimento di obblighi che scaturiscono dalla sua esecuzione comporta una contestuale concorrente lesione sia del divieto di *venire contra factum proprium*, ex art. 1375 cod. civ., che dei limiti di legge che presiedono all'annullamento d'ufficio, ex art. 21-*nonies* della legge 7 agosto 1990 n. 241.

Il decorso del termine previsto ai fini dell'esercizio del potere di autotutela, infatti, "implica una corrispondente deroga al principio *perpetua ad excipiendum*, ovvero alla proponibilità in ogni tempo da parte della PA dell'eccezione di annullamento ex art. 1442 comma 4 del cod. civ."

I limiti al ricorso collettivo e cumulativo nel processo amministrativo

Con la sentenza **22 novembre 2021, n. 12038**, la **Sezione III bis** ha, tra l'altro, esaminato il problema dei limiti entro i quali sono ammessi il ricorso collettivo e il ricorso cumulativo nel processo amministrativo. In particolare, nel caso di specie, numerosi ricorrenti avevano proposto ricorso avverso una pluralità di graduatorie approvate da diverse università italiane.

Il Collegio, nel richiamare consolidati principi giurisprudenziali, ha evidenziato che ai fini dell'ammissibilità del ricorso collettivo e cumulativo è necessaria identità di situazioni sostanziali e processuali, richiedendosi che le domande giudiziali siano identiche nell'oggetto e che gli atti impugnati abbiano lo stesso contenuto e vengano censurati per gli stessi motivi.

Pertanto, oltre all'identità della posizione giuridica sostanziale – da intendersi come riconducibilità di tutte le posizioni alla medesima tipologia in virtù dell'esercizio del medesimo potere amministrativo – è necessario che vi sia identità del tipo di pronuncia richiesto al giudice, non-

ché identità degli atti impugnati, cioè comuni a tutti i ricorrenti, vale a dire che siano tutti e ciascuno di essi egualmente lesivi di identiche posizioni di interesse legittimo.

Ne discende l'inammissibilità del ricorso nel caso in cui le graduatorie impuginate non siano comuni a tutti i ricorrenti. Da ciò è possibile evincere il difetto di qualsivoglia interesse ad impugnare, mediante ricorso cumulativo, graduatorie per le quali non è stata presentata domanda di inserimento.

Il Collegio, ulteriormente, ha individuato un motivo di improcedibilità del ricorso, consistente nella mancata impugnazione delle graduatorie finali del concorso, in quanto la delibera che dispone l'approvazione della graduatoria, pur appartenendo alla stessa sequenza procedimentale in cui si colloca l'atto che determina la lesione della posizione giuridica fatta valere in giudizio, non ne costituisce conseguenza inevitabile, atteso che la sua adozione implica nuove ed ulteriori valutazioni di interessi, anche di una pluralità di soggetti terzi rispetto al rapporto in origine controverso.

Il giudice amministrativo di primo grado non è tenuto a sospendere il giudizio in pendenza della decisione dell'Adunanza plenaria

La **Sezione II**, con la sentenza **17 dicembre 2021, n. 13116**, ha stabilito che, in virtù del principio di autonomia interpretativa sancito nell'art. 101 Cost. e dell'assenza del vincolo c.d. negativo di rimessione, previsto nell'art. 99, comma 3, cod. proc. amm., il giudice amministrativo di primo grado non è tenuto a sospendere il giudizio in pendenza della decisione dell'Adunanza plenaria chiamata a dirimere, nell'esercizio della propria funzione nomofilattica, un contrasto giurisprudenziale formatosi in ordine all'interpretazione di una disposizione rilevante nella controversia. Con la successiva sentenza **17 dicembre 2021, n. 13120**, la medesima **Sezione** ha poi osservato come la pendenza della predetta questione non costituisca "caso eccezionale" che, ai sensi del comma 1-*bis* dell'art. 73 cod. proc. amm., introdotto dall'art. 17, comma 7, lett. a), n. 2, del decreto-legge 9 giugno 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge 6

agosto 2021 n. 113, possa giustificare il rinvio della trattazione della causa.

La Sezione ha osservato in proposito come il citato art. 73, comma 1-*bis*, si inquadri nel più ampio contesto di riforma del processo amministrativo, volto a contrastare la “formazione di nuovo arretrato” – che incide, a sua volta, sul grado di efficienza e di affidabilità dell’intero sistema economico nazionale –, chiamato a fronteggiare le nuove sfide del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.), affermando che, a mezzo di tale previsione, il legislatore ha considerato prevalente, in via generale, l’interesse pubblico alla celerità della decisione, in coerenza con il principio della ragionevole durata del processo, rispetto a quello, particolare ed eccezionale, di pro-trazione della trattazione della causa.

19) ORDINANZE DI RIMESSIONE ALLA CORTE COSTITUZIONALE

Criteri di ripartizione tra le Province delle Regioni a statuto ordinario del contributo per l’esercizio delle funzioni fondamentali. Questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 838, della legge 27 dicembre 2017 n. 205 (legge di bilancio 2018)

Con ordinanza **9 febbraio 2021, n. 1606**, la **Sezione I *ter*** ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 838, della legge 27 dicembre 2017 n. 205.

La disposizione prevede un criterio di ripartizione, da utilizzare in conseguenza del mancato raggiungimento dell’intesa in sede di Conferenza Stato-Città e Autonomie locali, basato su un algoritmo matematico in cui assume rilevanza il fattore spesa del personale, che tuttavia, di per sé, non si presterebbe ad un utilizzo comune su scala nazionale, atteso che ciascuna Regione si è determinata diversamente nell’attuazione del decentramento amministrativo, riallocando il personale utilizzato per l’esercizio delle funzioni trasferite in capo ad altre amministrazioni per effetto delle diverse leggi regionali.

L’ordinanza ha ricordato preliminarmente che, nel quadro ordinamentale attualmente in vigore, alle Province, ridefinite dalla legge 7 aprile

2014 n. 56 come enti di area vasta, è stato attribuito un nucleo minimo di funzioni, definite come fondamentali, che, secondo l'art. 119, comma 4, della Costituzione, devono essere finanziate, se non integralmente, quanto meno in modo adeguato, al fine di non impedire o rendere troppo difficile lo svolgimento dei compiti e dei servizi che costituiscono esplicazione delle funzioni medesime.

L'applicazione del criterio sussidiario previsto dall'art. 1, comma 838, della citata legge n. 205/2017 sarebbe quindi in contrasto coi principi stabiliti nell'art. 119, commi 1 e 4, della Costituzione, atteso che il criterio di ripartizione della contribuzione a favore delle Province destinata a finanziare l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dalla legge n. 56/2014, nel determinare una sorta di graduatoria tra Province meritevoli di ricevere il beneficio e altre che, per effetto dell'utilizzo dei parametri di calcolo ivi prescritti, non lo ricevono, minerebbe la capacità effettiva di svolgere le funzioni in questione, con conseguente compromissione della sfera di autonomia finanziaria di tali enti.

Inoltre, le conseguenze derivanti dall'applicazione del criterio (sussidiario), previsto dall'art. 1, comma 838, della citata l. n. 205/2017 per il riparto del contributo statale, dimostrerebbero il contrasto con l'art. 3 della Costituzione anche sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza, poiché il mancato riconoscimento dei contributi per gli anni successivi al 2018 avrebbe impedito la predisposizione di un bilancio in equilibrio, stante l'impossibilità di prevedere stanziamenti di spesa destinati a finanziare i servizi resi alla collettività e collegati all'esercizio delle funzioni fondamentali.

Dubbi di costituzionalità sul silenzio rigetto

L'ordinanza della **Sezione II bis**, **22 luglio 2021**, n. **8854**, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 36 del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, in riferimento agli artt. 3, 24, 97 e 113 della Costituzione.

La norma impugnata disciplina un'ipotesi di silenzio rigetto in materia edilizia, stabilendo che l'istanza di accertamento di conformità, volta a sanare i vizi formali di un abuso edilizio, si intende respinta ove il Comune non provveda entro 60 giorni.

La Sezione ha dubitato della legittimità costituzionale di tale previsione, poiché, per effetto di essa, l'amministrazione verrebbe sgravata dal dovere, che le è imposto dall'art. 2 della legge 7 agosto 1990 n. 241, di concludere il procedimento amministrativo con un provvedimento espresso e motivato.

In conseguenza di ciò, la parte privata si troverebbe costretta a proporre impugnativa giurisdizionale contro un atto da considerarsi fittizio, in quanto privo di una parte essenziale quale l'indicazione delle ragioni del diniego, circostanza che inevitabilmente renderebbe più gravoso l'esercizio del diritto di difesa.

La Sezione evidenzia, al contempo, che il giudizio sul silenzio rigetto non potrebbe che vertere sull'accertamento della c.d. "doppia conformità" urbanistica dell'attività abusiva, al quale il giudice sarebbe chiamato, nonostante l'amministrazione non abbia espressamente esercitato i propri poteri.

Ciò comporterebbe "un depotenziamento della funzione amministrativa e dunque del ruolo istituzionale dell'amministrazione, oltre che delle sue responsabilità, con evidente compromissione dell'assetto costituzionale che regola i rapporti tra funzione amministrativa e giurisdizionale".

Illegittimità costituzionale della normativa della Regione Lazio che assoggetta l'abuso edilizio formale alla medesima sanzione prevista per l'abuso sostanziale

Con l'ordinanza **4 agosto 2021, n. 9213**, la **Sezione II quater** ha sollevato questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, lett. b), della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 15, in relazione all'art. 3 della Costituzione.

Il Collegio ha premesso che la controversia principale verte sulla commisurazione dell'importo dovuto dal ricorrente a titolo di oblazione, in conseguenza dell'accertamento di conformità di un abuso edilizio, ai sensi dell'art. 36 del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380.

I criteri di quantificazione sono stabiliti dalla legge impugnata, nel testo applicabile *ratione temporis*, e, perciò, secondo la normativa vigente prima delle modifiche apportate dalla legge della Regione Lazio 27 febbraio 2020 n. 1.

Pertanto, in base alla norma sospettata di incostituzionalità, la sanzione deve essere rapportata al valore venale dell'opera abusiva oggetto di sanatoria, anziché al più favorevole parametro del contributo di costruzione, oggi applicabile in forza della novella legislativa.

La Sezione ha osservato che la Corte costituzionale, con la sentenza 9 gennaio 2019 n. 2, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di analoga previsione normativa, contenuta nella lett. a) dell'art. 22 impugnato, in relazione a fattispecie analoga, ma non identica a quella regolata dalla successiva lett. b).

Quest'ultima, a parere del Tribunale, incorre nel medesimo vizio di manifesta irragionevolezza, in relazione all'art. 3 Cost., già ravvisato dal giudice delle leggi con la pronuncia appena citata, perché applica alla realizzazione di un abuso meramente formale, in quanto poi sanato ai sensi dell'art. 36 del citato d.P.R. n. 380 del 2001, la stessa sanzione che la legislazione regionale (art. 18, comma 3, della citata legge della Regione Lazio n. 15/2008) commina per un abuso sostanziale, ovvero gli interventi di ristrutturazione edilizia in difformità dal titolo abilitativo, ai quali non possa conseguire la demolizione a causa del pregiudizio inferto alla parte conforme.

In ragione di ciò, la Sezione ha affermato la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità della norma impugnata, nella parte in cui assoggetta l'abuso edilizio formale alla medesima sanzione prevista per l'abuso sostanziale.

20) ORDINANZE DI RIMESSIONE ALLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

Alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea la questione interpretativa del Regolamento 11 luglio 2006 UE n. 1083/2006 in ordine alla possibilità di effettuare il recupero di un finanziamento erogato nell'ambito del Programma Operativo Nazionale reti e mobilità 2007-2013

Con ordinanza **4 agosto 2021, n. 9204**, la **Sezione I** ha sollevato una

questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione Europea onde stabilire se – avuto riguardo al recupero disposto dal Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti di somme già erogate in favore di ANAS in ragione di indagini penali che avevano messo in luce l'esistenza di un sistema corruttivo coinvolgente taluni funzionari dell'Azienda – possa ritenersi integrata un'"irregolarità", eventualmente nella specie di una "frode", rilevante ai sensi del Regolamento UE 11 luglio 2006 n. 1083/2006, e se, in caso positivo, sia corretto applicare un tasso di rettifica del 100%.

Il Collegio, in particolare, ha dubitato che l'interpretazione fornita dalla Commissione europea con la Decisione 19 dicembre 2013 n. 9527 – laddove essa stabilisce che "Una rettifica finanziaria del 100% può essere applicata per i casi più gravi, quando l'irregolarità favorisce determinati offerenti/candidati o è connessa a una frode accertata da un'autorità giudiziaria o amministrativa competente" – possa non essere completamente aderente alle norme di riferimento, che non evocano specificamente la situazione in cui i fondi europei siano stati percepiti ed utilizzati da un soggetto diverso da quello legittimato.

In secondo luogo, ha altresì dubitato che le "irregolarità", in tutte le loro forme, comprese le frodi, presuppongano che a carico del bilancio generale dell'Unione siano riscontrati esborsi di danaro che, senza di esse, non sarebbero stati in nessun caso erogati: se ciò fosse corretto, non sembrerebbe giustificarsi la revoca, al 100%, del contributo relativo ad un'opera ammissibile, che è stata regolarmente portata a termine.

Il Collegio ha altresì osservato che gli articoli 98 e 99 del Regolamento UE n. 1083/2006 stabiliscono che la Commissione, nel determinare l'entità delle rettifiche finanziarie, "tiene conto della natura e della gravità dell'irregolarità, nonché dell'ampiezza e delle implicazioni finanziarie delle carenze riscontrate nel programma operativo..."; inoltre, nel Regolamento UE n. 1303/2013 è stata aggiunta (agli artt. 144 e 145) la precisazione secondo cui le suddette decisioni devono essere prese nel rispetto del principio di proporzionalità.

Il Collegio ha chiesto alla Corte di giustizia dell'Unione Europea di chiarire se le norme appena citate non sottendano il principio per cui la revoca di un contributo - e la correlativa rettifica finanziaria della Commissione - debbano porre rimedio a un danno effettivo, ragione per cui,

se l'irregolarità/frode sia consistita solo nel fatto che sarebbe stato indebitamente favorito un soggetto, la quota di contributo da restituire dovrebbe rispecchiare il danno economico effettivamente subito dall'Unione Europea.

Infine, il Collegio ha rilevato che la Decisione della Commissione n. 9527 del 19 dicembre 2013, nella misura in cui consente l'applicazione di un tasso di rettifica del 100% in presenza di qualsiasi condotta tesa a "favorire" un operatore economico, anche laddove manchi la dimostrazione che una simile condotta si sia effettivamente concretizzata o abbia favorito l'operatore economico, finisce con il far assumere al provvedimento di revoca del contributo una valenza punitiva e sanzionatoria: tuttavia dal Regolamento n. 2988/1995 si evince chiaramente che sussiste un'ontologica distinzione tra la revoca dei contributi e le sanzioni che debbono conseguire al riscontro di determinate "frodi".

Questione pregiudiziale europea in ordine al contrasto tra una procedura volta al superamento del precariato nazionale ed il principio di libera circolazione dei lavoratori.

L'ordinanza della **Sezione III bis**, 13 dicembre 2021, n. 12862, ha sollevato una questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, ai sensi dell'art. 267 del TFUE.

La controversia in esame riguardava l'impugnazione del d.m. 14 agosto 2018 n. 597, che ha disciplinato la costituzione di graduatorie nazionali per l'attribuzione di incarichi di docenza a tempo determinato o indeterminato nelle istituzioni statali dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica.

Il decreto in questione, nel prevedere all'art. 2, comma 1, che alla procedura possono partecipare solo gli aspiranti docenti che abbiano effettuato almeno tre mesi accademici di insegnamento nei corsi di cui all'art. 3 del d.P.R. 8 luglio 2005 n. 212, ovvero nei percorsi formativi di cui all'art. 3, comma 3, del d.m. 10 settembre 2010 n. 249, non riconosce la possibilità che tale esperienza professionale possa essere maturata presso istituti di pari livello situati in altri Paesi europei.

La procedura prevista dall'impugnato decreto, sebbene sia conforme

alla previsione di cui all'art. 1, comma 655, della legge 27 dicembre 2017 n. 205 (legge di bilancio per l'anno 2018), la quale mira al superamento del precariato storico nello specifico settore, appare in contrasto con l'art. 45, paragrafi 1 e 2, TFUE e con l'art. 3, paragrafo 1, lett. b), del Regolamento europeo n. 492/2011, i quali prevedono il principio di libera circolazione dei lavoratori sul territorio dell'Unione.

Pertanto, alla luce delle suesposte considerazioni, il Collegio ha ritenuto opportuno sospendere il giudizio e rivolgersi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea per chiedere se, considerata la peculiare finalità della procedura, volta a contrastare il fenomeno del precariato nazionale, possa essere considerata proporzionata rispetto all'obiettivo e all'interesse generale da raggiungere la previsione che attribuisce ai soli candidati che hanno maturato esperienza professionale presso istituti nazionali la possibilità di partecipare alla procedura finalizzata all'inserimento nelle graduatorie o se, invece, una tale previsione risulti in contrasto con il diritto euro unitario.

DATI STATISTICI

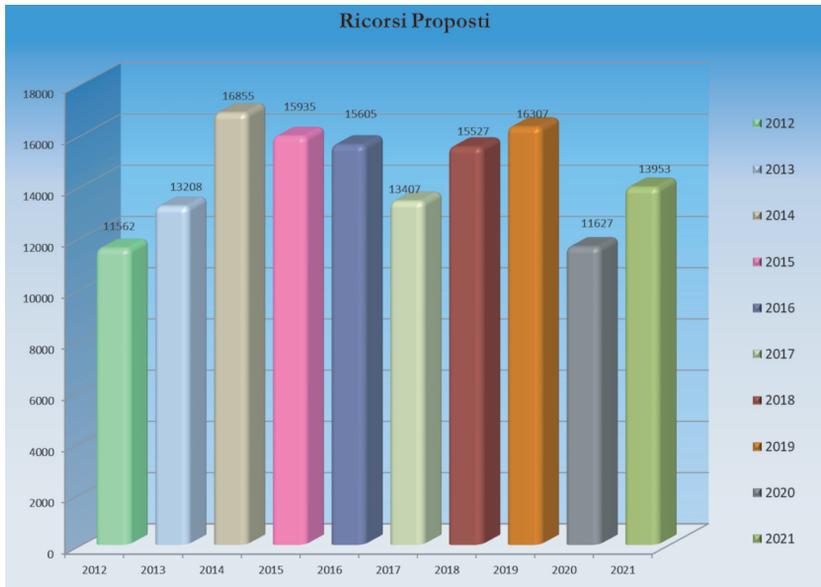
Allegato 1

Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio - Roma

RICORSI PROPOSTI AL T.A.R. LAZIO

DAL 2012 AL 2021

ANNO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ricorsi Proposti	11562	13208	16855	15935	15605*	13407	15527	16307	11627	13953



* Dato elaborato escludendo i ricorsi il cui deposito è stato duplicato nell'ambito della sperimentazione P.A.T. (dal 10 ottobre 2016 al 30 novembre 2016) o per errore nell'inserimento informatico

Fonte SIGA

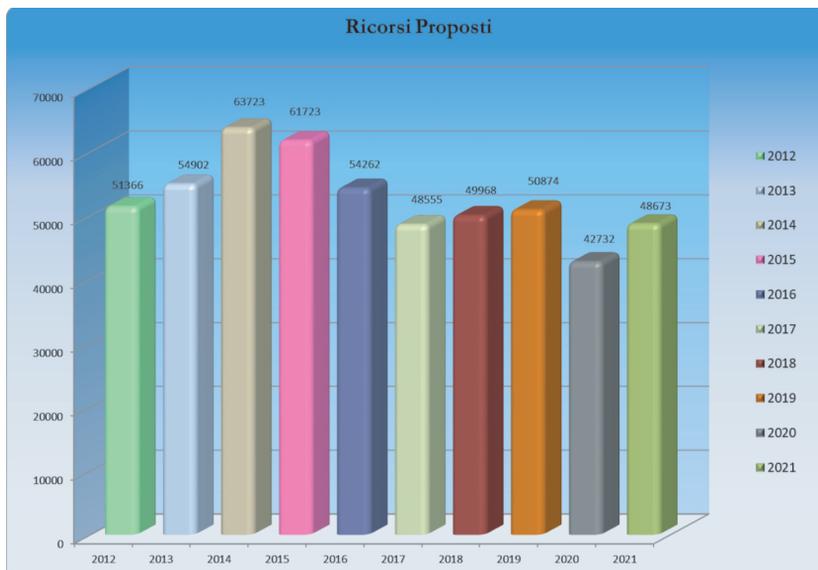
Allegato 2

Tribunali Amministrativi Regionali

RICORSI PROPOSTI DAL 2012 AL 2021

INNANZI A TUTTI I TT.AA.RR.

ANNO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ricorsi Proposti	51366	54902	63723	61723	54262*	48555	49968	50874	42732	48673



* Dato elaborato escludendo i ricorsi i cui deposito è stato duplicato nell'ambito della sperimentazione P.A.T. (dal 10 ottobre 2016 al 30 novembre 2016) o per errore nell'inserimento informatico

Fonte sito web della Giustizia Amministrativa

Allegato 3

Tribunali Amministrativi Regionali

**RICORSI PROPOSTI NELL'ANNO 2021 INNANZI A CIASCUN T.A.R.
E VARIAZIONI PERCENTUALI RISPETTO AL 2020**

Sede	Ricorsi pervenuti 2020	Ricorsi pervenuti 2021	Δ(2021/2020) (%)	Singolo TAR/Totale (%)
TAR ABRUZZO L'AQUILA	452	452	0,0	0,93
TAR ABRUZZO PESCARA - Sezione staccata	509	453	-11,0	0,93
TAR BASILICATA POTENZA	549	601	9,5	1,23
TAR CALABRIA CATANZARO	1625	1962	20,7	4,03
TAR CALABRIA REGGIO CALABRIA - Sezione staccata	679	671	-1,2	1,38
TAR CAMPANIA NAPOLI	5280	5644	6,9	11,60
TAR CAMPANIA SALERNO - Sezione staccata	1761	1998	13,5	4,10
TAR EMILIA ROMAGNA BOLOGNA	890	1084	21,8	2,23
TAR EMILIA ROMAGNA PARMA - Sezione staccata	272	360	32,4	0,74
TAR FRIULI VENEZIA GIULIA TRIESTE	364	488	34,1	1,00
TAR LAZIO LATINA - Sezione staccata	713	927	30,0	1,90
TAR LAZIO ROMA	11627	13953	20,0	28,66
TAR LIGURIA GENOVA	775	891	15,0	1,83
TAR LOMBARDIA BRESCIA - Sezione staccata	769	1096	42,5	2,25
TAR LOMBARDIA MILANO	2359	2368	0,4	4,87
TAR MARCHE ANCONA	634	692	9,1	1,42
TAR MOLISE CAMPOBASSO	373	414	11,0	0,85
TAR PIEMONTE TORINO	1010	1322	30,9	2,72
TAR PUGLIA BARI	1511	1363	-9,8	2,80
TAR PUGLIA LECCE - Sezione staccata	1638	1776	8,4	3,65
TAR SARDEGNA CAGLIARI	839	978	16,6	2,01
TAR SICILIA CATANIA - Sezione staccata	1976	2138	8,2	4,39
TAR SICILIA PALERMO	2185	2347	7,4	4,82
TAR TOSCANA FIRENZE	1376	1692	23,0	3,48
TAR TRENTO ALTO ADIGE BOLZANO - Sez. Aut.	249	259	4,0	0,53
TAR TRENTO ALTO ADIGE TRENTO	196	175	-10,7	0,36
TAR UMBRIA PERUGIA	662	782	18,1	1,61
TAR VALLE D'AOSTA AOSTA	80	56	-30,0	0,12
TAR VENETO VENEZIA	1379	1731	25,5	3,56
Totale	42732	48673	13,9	100,00

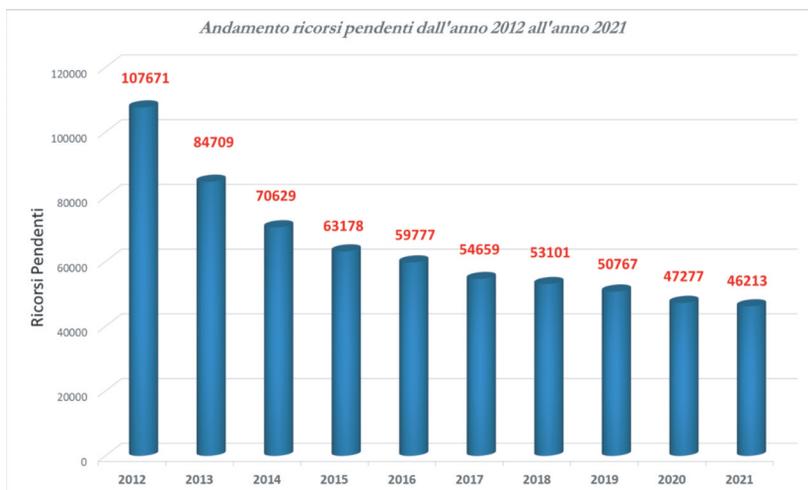
Fonte sito web della Giustizia Amministrativa

Allegato 4

Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio – Roma

RICORSI PENDENTI DAL 2012 AL 2021

ANNO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ricorsi Pendenti	107671	84709	70629	63178	59777	54659	53101	50767	47277	46213
Variazione percentuale dei ricorsi pendenti	-16,99%	-21,33%	-16,62%	-10,55%	-5,38%	-8,56%	-2,85%	-4,40%	-6,87%	-2,25%



Fonte SIGA

Allegato 5

Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio – Roma

RICORSI PROPOSTI NELL'ANNO 2021 PER CLASSIFICAZIONE

Classificazione per materia	N. RICORSI
STRANIERI, CITTADINANZA	1979
PUBBLICO IMPIEGO	1723
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	1443
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	1286
PROFESSIONI E MESTIERI	1031
EDILIZIA ED URBANISTICA	806
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	615
POLIZIA DI STATO, POLIZIA PENITENZIARIA	587
SERVIZI PUBBLICI	515
FORZE ARMATE, MILITARI	472
ACCESSO AI DOCUMENTI, SILENZIO DELLA P.A.	385
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE, SANITÀ PUBBLICA	370
COMUNE E PROVINCIA	306
AUTORITA' INDIPENDENTI (ATTIVITA', ORGANIZZAZIONE)	295
CARABINIERI	278
COMMERCIO, ARTIGIANATO	253
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	241
SICUREZZA PUBBLICA	220
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	168
MAGISTRATI	144
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	144
ISTRUZIONE, INSEGNANTI	133
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	105
AMBIENTE	81
REGIONE	56
INDUSTRIA	52
AGRICOLTURA E FORESTE	50
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	46
INQUINAMENTO	35
ELEZIONI	28
DEMANIO STATALE, REGIONALE	24
ANTICHITA' E BELLE ARTI	24
NOTAI	23
ALTRÒ	12
FARMACIA	11
VITTIME DEL DOVERE	6
CACCIA E PESCA	5
REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	1
Totale	13953

Fonte SIGA

Allegato 6

Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio – Roma

RICORSI DEFINITI NELL'ANNO 2021 PER CLASSIFICAZIONE

Classificazione per materia	con sent.	con sent. breve
ACCESSO AI DOCUMENTI	354	24
AGRICOLTURA E FORESTE	37	3
AMBIENTE	85	5
ANTICHITÀ E BELLE ARTI	14	0
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	445	107
AUTORITÀ INDIPENDENTI (ATTIVITÀ, ORGANIZZAZIONE)	278	14
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	260	43
CACCIA E PESCA	5	0
CARABINIERI	157	58
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	57	19
COMMERCIO, ARTIGIANATO	148	18
COMUNE E PROVINCIA	155	37
DEMANIO STATALE, REGIONALE	23	2
EDILIZIA ED URBANISTICA	628	165
ELEZIONI	13	2
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	125	21
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	1707	13
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ	53	4
FARMACIA	6	1
FORZE ARMATE	356	82
INDUSTRIA	39	12
INQUINAMENTO	45	4
ISTRUZIONE	55	49
MAGISTRATI	148	15
NOTAI	23	0
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	67	27
POLIZIA DI STATO	439	61
PROFESSIONI E MESTIERI	395	253
PUBBLICO IMPIEGO	728	281
REGIONE	35	3
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	8	0
REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	0	1
SERVIZI PUBBLICI	404	19
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	401	41
SICUREZZA PUBBLICA	113	53
STRANIERI, CITTADINANZA	522	182
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI	503	71
VITTIME DEL DOVERE	7	1
ALTRO	19	0
Totali	8857	1691

Fonte SIGA