



**Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna**

**LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA IN SARDEGNA.**

**CONSIDERAZIONI E MATERIALI DALLA  
INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2023.**

## **PREMESSA**

*Anche nel 2023 la consueta cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario presso il TAR della Sardegna si è rivelata occasione di dialogo e confronto tra giudici e avvocati e opportunità, per i cittadini, di conoscere da vicino un settore del "pianeta giustizia" tuttora poco esplorato.*

*Cercando di cogliere il senso più profondo dell'incontro del 16 febbraio scorso, si è deciso di pubblicare sul sito del TAR la relazione presidenziale – in versione semplificata - sulla attività giudiziaria nel 2022, i testi degli interventi che si sono tenuti nel corso della cerimonia, alcune tabelle statistiche e la "rassegna di giurisprudenza" con le massime delle decisioni più significative uscite nell'anno da poco trascorso, nella speranza di fornire elementi informativi utili, sui principali temi che riguardano la giustizia amministrativa, alla collettività e, in particolare, a coloro che hanno iniziato da poco a esercitare la professione forense nel settore del Diritto amministrativo, o che aspirano a farlo.*

## SOMMARIO

PREMESSA	2
RELAZIONE DEL PRESIDENTE MARCO BURICELLI SULLA ATTIVITA' GIUDIZIARIA SVOLTA DAL TAR SARDEGNA NEL 2022	4
INTERVENTO DELLA COMPONENTE DEL CONSIGLIO DI PRESIDENZA DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA – CONS. TAR SILVANA BINI	21
INTERVENTO DELL'AVVOCATO DISTRETTUALE DELLO STATO DI CAGLIARI- AVV. LUCIA SALIS	23
INTERVENTO DELL'AVVOCATO COORDINATORE DELL'AVVOCATURA DELLA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA - AVV. MATTIA PANI	27
INTERVENTO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI CAGLIARI- AVV. MATTEO PINNA	30
INTERVENTO DEL SEGRETARIO DELLA SOCIETÀ ITALIANA AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI- PROF. AVV. FILIPPO LUBRANO	32
INTERVENTO DEL CONSIGLIERE DELL'UNIONE NAZIONALE AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI (UNAA) - AVV. STEFANO BIGOLARO	35
INTERVENTO DEL VICE-PRESIDENTE DELLA SOCIETÀ SARDA AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI - AVV. PROF. BENEDETTO BALLERO	37
INTERVENTO DEL SEGRETARIO REGIONALE DELL'UNIONE NAZIONALE AVVOCATI ENTI PUBBLICI (UNAEP) - AVV. FLORIANA ISOLA	42
RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA	45
TABELLE E STATISTICHE	72

# **RELAZIONE DEL PRESIDENTE MARCO BURICELLI SULLA ATTIVITA' GIUDIZIARIA SVOLTA DAL TAR SARDEGNA NEL 2022**

## **Indice**

0. L'inaugurazione dell'anno giudiziario amministrativo 2023: la finalità della cerimonia. 1. Novità normative (2022). 2. Novità del 2023: il Codice dei contratti pubblici. 3. Guardarsi indietro: il “cambio di passo” della Giustizia amministrativa negli ultimi vent'anni. 4. La Giustizia amministrativa in Sardegna nel 2022. Un po' di numeri. Il calo del contenzioso. Il dovere di capirne le ragioni. 5. I settori principali del contenzioso amministrativo sardo. 6. Ricorsi definiti, sopravvenuti e pendenti. L'abbattimento dell'arretrato. L'Ufficio del processo (UpP). Le udienze straordinarie. 7. La tutela cautelare: presidenziale, di estrema gravità e urgenza, e collegiale ordinaria. 8. Le decisioni del TAR e la loro “tenuta” in appello. 9. Alcune decisioni significative (rinvio alla rassegna di giurisprudenza). 10. Osservazioni conclusive.

## **0. L'inaugurazione dell'anno giudiziario amministrativo 2023: la finalità della cerimonia.**

L'inaugurazione dell'anno giudiziario amministrativo presso i TAR, introdotta vent'anni fa, attraverso l'indicazione dei settori verso i quali si è maggiormente rivolta la domanda di giustizia amministrativa, e un esame - numerico e statistico, ma non solo - delle pronunce più significative – essenzialmente, sentenze e ordinanze cautelari - consente di offrire un rendiconto, pubblico e trasparente, di fronte ai cittadini, alle pubbliche amministrazioni e agli avvocati del Foro libero e delle Avvocature pubbliche, sull'andamento del “servizio giudiziario amministrativo” nel 2022.

## **1. Novità normative (2022).**

Nel 2022 non sono stati apportati mutamenti significativi alla disciplina processuale amministrativa, fatta eccezione per l'art. 12-bis, inserito in sede di conversione del decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68 (legge 5 agosto 2022, n. 108), “a rinforzo” degli obiettivi di tempestiva realizzazione degli interventi finanziati con le risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Si tratta dell'espansione, nei confronti di tutte le procedure amministrative finalizzate alla attuazione del Piano, della applicazione dei termini abbreviati già previsti per le controversie sulle procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi o forniture, entro un quadro di riferimento nel quale il rispetto degli obiettivi del PNRR rappresenta un'esigenza imperativa connessa a un interesse generale.

In particolare, il Tribunale amministrativo, ove ritenga di dover accordare la misura cautelare richiesta, è obbligato a motivare la decisione in modo assai stringente sulla compatibilità della

misura e della data della udienza di merito con il rispetto dei termini previsti dal PNRR. Il contenimento dei tempi dei giudizi è assicurato con l'obbligo di fissare il merito alla prima udienza successiva allo scadere dei 30 giorni dal deposito dell'ordinanza di accoglimento della domanda cautelare. La misura cautelare perde efficacia qualora l'udienza di merito non si tenga entro il termine indicato. Previsti tempi assai stretti anche per il deposito della sentenza.

## **2. Novità del 2023: il Codice dei contratti pubblici.**

Ancora in punto novità processuali in corso va poi ricordato che lo schema del nuovo codice dei contratti pubblici è stato sottoposto, dalla Commissione istituita presso il Consiglio di Stato, al quale ne era stata affidata l'elaborazione, al Governo e al Parlamento, per una approvazione definitiva che dovrebbe intervenire in tempi brevi.

Il nuovo Codice, come emerge dalla Relazione di insediamento del 30 gennaio scorso, del Presidente del Consiglio di Stato Luigi Maruotti, enuncia il risultato quale criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per la individuazione della regola del caso concreto, e pone al centro dell'azione pubblica la fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta della p.a., dei suoi funzionari e degli operatori economici. Sul piano processuale il nuovo Codice interviene anche sulla decorrenza dei termini di impugnazione dell'aggiudicazione e degli altri atti delle procedure, attraverso la riscrittura dell'art. 120 del Codice del processo amministrativo. In particolare:

- disegna un rito assai rapido, modellato su quello in materia di accesso di cui all'art. 116 del c.p.a., ma con termini ancora più ridotti, per la contestazione degli oscuramenti – e dei dinieghi di oscuramento - delle offerte (art. 36 dello schema);
- prevede che il giudice amministrativo conosca anche delle azioni risarcitorie e di quelle di rivalsa proposte dalla stazione appaltante nei confronti dell'operatore economico il quale, con un comportamento illecito, abbia concorso a determinare un esito della gara illegittimo (art. 124 dello schema);
- per la proposizione di motivi aggiunti diretti a impugnare gli atti – sopravvenuti - della medesima procedura (ad esempio, non ammissione e aggiudicazione a un terzo), l'art. 120 stabilisce al comma 7 che non è dovuto il pagamento di un ulteriore contributo unificato. Verrà così a ridursi il rischio che una quota, che si ipotizza possa essere non trascurabile, di provvedimenti amministrativi lesivi e giustiziabili alla fine non venga sottoposta ad alcun vaglio giurisdizionale esclusivamente a causa dell'ammontare eccessivo del contributo di accesso al giudizio.

### **3. Guardarsi indietro: il “cambio di passo” della Giustizia amministrativa negli ultimi vent’anni.**

Le modifiche più recenti sono rivolte, tutte, nella direzione di una maggiore celerità della funzione processuale amministrativa.

Le riforme del 1998 -2000 e, in particolare, la legge n. 205 del 2000, hanno posto le premesse per un “cambio di passo” della giurisdizione amministrativa specie su tempestività ed effettività della risposta di giustizia alla domanda di cittadini e imprese.

Si tratta - come il Presidente del Consiglio di Stato, nella recente cerimonia di insediamento, ha ricordato, di dare una risposta di giustizia credibile, vale a dire di qualità adeguata – e chiara nel linguaggio, oltre che di agevole esecuzione - in tempi ragionevoli e con esiti per quanto possibile prevedibili – in presenza, si intende, di fattispecie uguali o perlomeno simili - , in un contesto normativo spesso cangiante e contrassegnato da complessità e incertezze interpretative e applicative. Va poi data in concreto una tutela giurisdizionale effettiva e non solo formale.

Il Codice del processo amministrativo del 2010 e la giurisprudenza successiva hanno “consolidato” tale percorso: dal semplice annullamento del provvedimento offensivo di interessi, con salvezza dei provvedimenti ulteriori dell’autorità amministrativa e ampiezza del riesercizio del potere da parte della p.a., nel disegno tradizionale del t.u. n. 1054 del 1924 e della legge n. 1034 del 1971, istitutiva dei TAR; al dovere della p.a., soccombente in giudizio, di riesaminare una sola volta l’affare nella sua interezza, con la preclusione di ritornare, per l’avvenire, a decidere in termini sfavorevoli al privato; alla vasta gamma di azioni che il Codice del processo amministrativo contempla, con un passaggio ben marcato da una tutela quasi soltanto difensiva a forme di protezione anche di interessi pretensivi, a fronte cioè di dinieghi e inerzie della p.a., oltre al risarcimento del danno per equivalente quale tecnica ulteriore di completamento delle tutele in modo pieno e completo.

Sul piano strettamente processuale, e dei tempi della risoluzione delle liti, vari istituti concorrono a definire le controversie con ragionevole rapidità in un quadro generale di ampliamento di norme di accelerazione processuale: il rito abbreviato, di cui agli articoli 60 e 74 del C.p.a., sì che, specie nei casi di “pronta soluzione” – in realtà non molti, oggi, posto che prevalgono contenziosi complessi - il ricorso può essere deciso nel merito sin dall’esito della fase cautelare; i riti speciali camerali dell’accesso, del silenzio e della ottemperanza, di cui agli articoli 116, 117 e 112 e seguenti del C.p.a. (sui quali v. anche sotto, p. 5.2.), “segnalatori” di pregiudizi e disagi per i ricorrenti e quantomeno di “difficoltà sul piano operativo” per le p.a., e nei quali il giudice pronuncia sentenza con motivazione semplificata; la disciplina, assai serrata quanto a tempi e impegnativa quanto a contenuti, nel settore degli

appalti e delle altre controversie di cui all'art. 119 del c.p.a., su oggetti sensibili per l'interesse pubblico (occupazioni di urgenza ed espropriazioni, "in primis"); il contenzioso sulle operazioni elettorali (art. 126 e seguenti) e in particolare i giudizi contro gli atti di esclusione dai procedimenti elettorali preparatori per le elezioni amministrative. Sono svariati i sistemi per "andare rapidamente a sentenza". Senza dimenticare, in una prospettiva essenzialmente di semplificazione processuale, la competenza monocratica presidenziale, o delegata, per le perenzioni, le interruzioni del processo, le rinunce e le declaratorie della improcedibilità dei giudizi per sopravvenuto difetto di interesse, anche in relazione al controllo necessario di procedibilità dei ricorsi ultraquinquennali previo avviso alle parti.

In una situazione di risorse oggettivamente scarse, si tratta di applicare in maniera ottimale le regole di economia processuale puntando sulle buone prassi.

Tra le difficoltà da fronteggiare, oggi come vent'anni fa, quando i TAR vivevano la fase di prima attuazione del nuovo processo amministrativo conseguente alla legge n. 205 del 2000, vi è quella di trovarsi a dover gestire un processo che caso per caso viaggia a due velocità, quando l'obiettivo non può che essere quello di assicurare, a tutti coloro che la domandano, e non solo nelle materie c.d. "sensibili", una risposta di giustizia come dicevo ragionevolmente tempestiva (oltre che beninteso professionalmente adeguata).

#### **4. La Giustizia amministrativa in Sardegna nel 2022. Un po' di numeri. Il calo del contenzioso. Il dovere di capirne le ragioni.**

Guardando adesso da vicino l'attività del TAR - che, va ricordato, si svolge con modalità interamente telematiche - mi riferisco al PAT -processo amministrativo telematico, fatte salve le udienze ordinarie e camerale, da pochi mesi ritornate in presenza -, nel 2022 sono stati proposti 839 procedimenti (3 di questi annullati perché duplicati), di cui 415 della prima sezione e 424 della seconda, con una ripartizione assai equilibrata, dunque, tra le due sezioni, e con una diminuzione di circa il 14 % rispetto ai numeri del 2021.

A essi sono però da aggiungere non solo 84 motivi aggiunti, proposti secondo la previsione di cui all'art. 43 del Codice del processo amministrativo, alcuni dei quali introducono domande e materie di indagine nuove, ma anche 16 ricorsi proposti in via incidentale, questi ultimi quasi esclusivamente in materia di appalti.

Siamo ormai lontani dai 1.000 ricorsi annuali - "quota mille" - che per circa un decennio ha rappresentato il carico medio di cause dinanzi al TAR Sardegna (v. statistiche allegate).

Rimangono da comprendere in pieno le ragioni del calo del numero dei giudizi: se dovuto ai costi elevati del contributo unificato, specie nel settore degli appalti, "segmento" di attività a sua volta contrassegnato nel 2022 da una riduzione alquanto significativa del numero dei

nuovi ricorsi, sì che una quota non trascurabile di provvedimenti amministrativi lesivi di interessi potrebbe non essere sottoposta al vaglio del giudice amministrativo a causa dell'ammontare eccessivo del contributo di accesso; o se riconducibile alla attività dei professionisti – anche delle p.a., dei dirigenti e funzionari responsabili del procedimento, e avvocati amministrativisti - coinvolti nel risolvere anticipatamente, in via “procedimentale amministrativa”, spesso – evidentemente - riuscendoci, i conflitti di interessi tra privati, imprese e pubbliche autorità, in un ambito in cui la figura dell'avvocato amministrativista assume sempre di più le sembianze di “ingegnere del procedimento” che si attiva prontamente con le parti interessate per comporre contrasti prima che gli stessi si formalizzino nelle aule del Tribunale amministrativo.

Da tempo il luogo del confronto tra il privato e l'amministrazione pubblica è in prima battuta il procedimento – e non il processo - amministrativo.

Se è così, a fronte di tale anticipazione del confronto il ruolo del processo amministrativo non perde affatto di importanza perché fornisce quella prospettiva di sindacato di legittimità che garantisce - e talora orienta - l'attività procedimentale.

Diversa sarebbe invece la situazione se il dato della riduzione del numero dei ricorsi - come detto, 839, a fronte dei 978 del 2021 e dei 930 del 2019 (il 2020, a causa della pandemia, offre dati non pienamente confrontabili con le altre annate) - dovesse ritenersi in qualche maniera correlato, di riflesso e anche nel nostro ambito territoriale regionale, a una erosione della fiducia verso gli strumenti processuali amministrativi e più in generale verso il sistema dei rimedi offerto dalla Giustizia amministrativa.

Sta di fatto che anche nel 2022 il TAR Sardegna – con stretta sinergia tra le funzioni dei magistrati, il contributo di professionalità degli avvocati e l'attività del personale amministrativo - ha fornito risposte alle domande di giustizia con la massima tempestività consentita dalle forze disponibili.

## **5. I settori principali del contenzioso amministrativo sardo.**

Anche in Sardegna il giudice amministrativo interviene in settori di rilievo e di significativo impatto socio-economico.

La materia più interessata da procedimenti sopravvenuti, come di consueto, è stata l'edilizia assieme all'urbanistica, con il 22% del totale dei ricorsi in ingresso.

In questo settore si colgono, sia pretese di singoli, a tutela di interessi pretensivi e oppositivi, ove si contestano in via preponderante misure di repressione dell'abusivismo edilizio e dinieghi di sanatoria, e sia elementi di conflittualità che coinvolgono gruppi di cittadini, correlati alla azione di governo del territorio e di formazione degli strumenti urbanistici.

Come sempre rilevante, non solo per numero ma anche sul piano della importanza economica, è il contenzioso sugli appalti specialmente di servizi e forniture, complesso e impegnativo dal punto di vista tecnico-giuridico.

Esso rappresenta, con la settantina circa di ricorsi presentati, più della metà dei quali riguardanti enti locali, l'8% del totale delle controversie, con una riduzione significativa peraltro rispetto al 2021, calo ricollegabile, plausibilmente, oltre che a un "contributo di accesso" richiesto, senza uguali in altri ambiti giudiziari, alla periodicità del ciclo degli appalti che caratterizza il settore e all'ampliamento dei casi di affidamento diretto, senza gara.

Si tratta di una tipologia di ricorsi assoggettata a un rito speciale, con una sospensione in via di urgenza degli atti - "in primis", le aggiudicazioni - sottoposta a condizioni assai stringenti, e con un ampliamento delle ipotesi in cui l'annullamento dell'atto di affidamento non comporta la caducazione del contratto già stipulato, e il risarcimento del danno eventualmente dovuto avviene solo per equivalente.

I ricorsi sugli appalti sono definiti nel merito in tempi assai stretti, mediamente in 90 giorni, con un miglioramento, quanto a tempistica, rispetto al 2021, di circa 50 giorni.

Si va sviluppando poi un contenzioso – di entità non trascurabile (10 ricorsi nel 2022, e altri proposti nel 2023), ma soprattutto - di rilevanza primaria sul piano economico e della molteplicità ed eterogeneità degli interessi implicati, tutti importanti, stimolato particolarmente da grandi operatori del settore, al quale si è già accennato nelle relazioni degli anni scorsi e sul quale mi soffermerò sotto, al p. 5.1. : alludo ai ricorsi che riguardano la realizzazione di impianti di energia rinnovabile, incentivati con misure pubbliche.

Abbastanza frequenti (poco più di 50), e spesso rilevanti dal punto di vista degli interessi economici, sono i ricorsi in materia di finanziamenti e contributi pubblici specie per l'agricoltura, una volta chiarito, in punto di riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, fondato sulla natura e consistenza della posizione soggettiva azionata, che, a)ove la decadenza dal contributo, intervenuta a beneficio già erogato e durante il rapporto esecutivo, derivi dalla inosservanza – inadempimento – di obbligazioni imposte dalla legge e assunte con la attribuzione del contributo, si fa questione di un diritto soggettivo, con conseguente giurisdizione del giudice ordinario; mentre, b)qualora venga in rilievo l'esercizio di un potere di autotutela da parte della p.a., che ha portato all'annullamento del provvedimento attributivo del finanziamento, per ragioni di illegittimità del procedimento amministrativo, la posizione soggettiva è di interesse legittimo, con conseguente giurisdizione del giudice amministrativo.

Non pochi (54, nel 2022), e assai delicati sotto aspetti legati sia a posizioni individuali e sia al buon andamento di strutture operative cruciali per lo Stato, i ricorsi di giurisdizione esclusiva del personale in regime di diritto pubblico (fondamentalmente, personale delle Forze armate e appartenenti ai Corpi di polizia statali a ordinamento militare e civile): sanzioni disciplinari, trasferimenti e avanzamenti; pretese di natura patrimoniale (indennità e altro).

Materie assai frequentate anche quella dei beni del demanio (58 ricorsi) e delle espropriazioni (23).

Sulle concessioni demaniali marittime (le c.d. “concessioni balneari”), vanno rammentate le sentenze dell’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 17 e n. 18 del 2021, con le quali sono state giudicate in contrasto con le norme UE le norme italiane che prorogano queste concessioni in modo automatico. Si va verso una proroga delle concessioni fino a tutto il 2024. Staremo a vedere cosa accadrà sul fronte dei ricorsi presso i vari TAR.

Impossibile approfondire ulteriormente l’analisi dei “ricorsi ordinari di annullamento” proposti l’anno scorso, distinguendoli per materia.

Meritano una menzione particolare quelli in materia di concorsi, anche a cattedre universitarie, di ordinanze sindacali contingibili e urgenti e di provvedimenti di pubblica sicurezza. A quest’ultimo proposito va nondimeno registrata, “per sottrazione”, la inesistenza, o quasi, in Sardegna, di ricorsi contro interdittive antimafia (tre ricorsi nell’ultimo quinquennio, due dei quali nel 2022), diversamente da quanto accade presso altri organi di giurisdizione amministrativa, non necessariamente in Italia meridionale. Nella materia dei permessi di soggiorno e della immigrazione extracomunitaria (essenzialmente, dinieghi e revoche di permessi di soggiorno; revoche di misure di accoglienza a richiedenti protezione umanitaria) che, ugualmente, fa capo alla Amministrazione dell’interno, appare significativo segnalare il calo progressivo dei ricorsi: dai circa 40 del 2018 agli appena otto giudizi del 2022. Circa l’1% del totale dei ricorsi, a fronte di una media nazionale del 6% con picchi, in alcuni TAR, del 30.

Un cenno a parte meritano le controversie scolastiche: 13.

Mi riferisco non alle impugnazioni di graduatorie riguardanti insegnanti (dove, tra l’altro, a volte è alquanto dubbio che si faccia questione di una procedura concorsuale, sì che la giurisdizione spetterebbe al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, e non al TAR, venendo in questione atti di gestione del rapporto di lavoro, adottati con i poteri del datore di lavoro privato).

Alludo invece ai ricorsi contro mancate ammissioni di studenti o alunni alla classe successiva, o avverso misure disciplinari applicate ai medesimi - “segmento” di contenzioso ove, peraltro, ogni provvedimento amministrativo fa spiccatamente storia a sé.

Se in casi singolarissimi (ad esempio, quello deciso con la sentenza di accoglimento della prima sezione n. 613/2022 relativo alla alunna di scuola media inferiore, dal percorso scolastico ineccepibile, bullizzata in classe e che, avendo superato il numero massimo di ore di assenza ordinariamente consentito, non era stata ammessa per ciò solo – ma illegittimamente - alla classe terza) può essere giustificata, e giusta, una verifica giudiziale di illegittimità dell'operato dell'amministrazione scolastica, dalla quale derivi in via diretta il riconoscimento del bene della vita al ricorrente o quantomeno la necessità di un riesame della questione con vincoli stringenti per l'organo pubblico soccombente; pare opportuno rammentare d'altra parte che in linea generale il Tribunale amministrativo nei ricorsi contro le bocciature non compie una revisione né rinnova i giudizi dei consigli di classe, ma circoscrive il proprio sindacato a un vaglio di manifesta incongruenza – assai difficilmente concretizzabile all'atto pratico - della decisione adottata dall'organo scolastico: dal che, la assai ardua accoglibilità di questa tipologia di cause.

Pochissime, le cause incentrate in via esclusiva sulla domanda di condanna al risarcimento del danno per equivalente – strumento di tutela introdotto nel 2000 e considerato tra le vere, grandi novità per la giurisdizione amministrativa: segno tangibile che nel processo amministrativo resta tuttora centrale l'azione di annullamento del provvedimento offensivo dell'interesse.

### **5.1. I valori in gioco. Breve riflessione su un caso a sé. Le energie rinnovabili e, specialmente, i progetti di impianti eolici.**

Poco fa accennavo al contenzioso, di rilevanza primaria, sulla materia delle energie rinnovabili. Faccio riferimento in particolare ai progetti di impianti, fotovoltaici e soprattutto eolici - spesso “parchi eolici”, ove installare aerogeneratori anche di dimensioni assai ragguardevoli. Interventi per i quali sono richieste, e talora ricusate, autorizzazioni, in ragione dei previsti effetti negativi degli impianti, assai impattanti sul piano visivo, e non solo, sul territorio, se si pensa che turbine e pale possono svettare per più di 200 metri di altezza. Accade anche che le impugnazioni siano proposte dalla Regione, e abbiano a oggetto deliberazioni del Consiglio dei ministri, adottate ai sensi dell'art. 5 della legge n. 400 del 1988, sulla disciplina della attività di Governo, in presenza cioè di valutazioni in conflitto tra amministrazioni competenti – parere negativo del Ministero della cultura e parere favorevole del Ministero della transizione ecologica (oggi, dell'ambiente e della sicurezza energetica), dandosi prevalenza alla posizione di quest'ultimo: deliberazioni finali con le quali vengono espressi giudizi positivi di compatibilità ambientale su progetti di generatori eolici “di grande taglia”.

In controversie come queste, che implicano investimenti assai cospicui e coinvolgono portatori di interessi economici e svariate pubbliche autorità anche ai massimi livelli (Regione

autonoma e Consiglio dei Ministri, quale sede di alta amministrazione “armonizzatrice” degli interessi in conflitto), emerge con evidenza la disputa perenne tra le esigenze di tutela dell’ambiente e del paesaggio (e si veda al riguardo anche il nuovo art. 9 della Costituzione sulla tutela dell’ambiente anche nell’interesse delle future generazioni) e gli obiettivi economico -industriali degli operatori del settore, in un contesto in cui assumono rilievo la libertà di iniziativa economica privata, che l’art. 41 Cost. subordina alla utilità sociale, e il “favore” dell’Unione europea e del legislatore statale verso le fonti energetiche rinnovabili.

Si riaffaccia il conflitto tra aspirazioni di cittadini e comunità a vedere salvaguardati salute ambiente paesaggio e interessi degli operatori economici in un contesto generale di transizione ecologica nel quale l’incremento e la diffusione delle rinnovabili anche nel breve periodo è sempre più un obiettivo prioritario.

## **5.2. I c.d. “riti speciali”: accesso, silenzio e ottemperanza.**

Un accenno lo meritano i c.d. “altri riti speciali” – accesso ai documenti, ricorsi avverso il silenzio della p.a., ottemperanza ed esecuzione.

I ricorsi sui procedimenti speciali (su cui si vedano gli articoli 116, 117 e da 112 del C.p.a.) seguono il rito c.d. camerale, cioè in camera di consiglio (su cui v. anche l’art. 87, commi 2 e seguenti, del C.p.a.), e questo per favorire una maggior prontezza di decisione. I tempi medi di definizione di questo genere di giudizi non si discostano di molto dai 90 giorni, a decorrere dal deposito del ricorso. I numeri non sono estesi, ma non vanno sottovalutati. Sono come “indicatori” di una richiesta di buon funzionamento della “macchina amministrativa”, e sono tanto più rilevanti se si pone mente alla insofferenza che le lentezze e inefficienze dell’apparato pubblico generano nella cittadinanza.

In Sardegna i 54 ricorsi in materia di accesso del 2022, pari a circa il 6% del contenzioso totale, sono stati definiti in buona parte con sentenze di sopravvenuta carenza di interesse per effetto del sopraggiunto accesso ai documenti consentito dall’amministrazione, (inizialmente) riluttante ad accordare ai richiedenti la visione e l’estrazione di copia dei documenti.

Ugualmente in tempi rapidi - circa 90 giorni – sono stati decisi i 42 ricorsi contro il silenzio, spesso con la presa d’atto della sopraggiunta decisione esplicita della p.a. – in termini favorevoli o contrari all’interesse del richiedente qui poco rileva - sulla domanda del privato rivolta a superare l’inerzia.

57 sono stati i ricorsi del 2022 su ottemperanze ed esecuzioni, decisi anch’essi mediamente in tre mesi dal deposito del ricorso. Cifra non trascurabile, da associare alla mancata conformazione, da parte dell’autorità amministrativa, a decisioni passate in giudicato del

giudice amministrativo, e in 16 casi, alla inesecuzione di sentenze del Tribunale ordinario in funzione di giudice del lavoro. In casi residui si fa questione di decreti ingiuntivi rimasti ineseguiti anche per mancati pagamenti di fatture per prestazioni sanitarie. Tutte situazioni che indicano difficoltà, da parte degli organi pubblici, nell'ottemperare in maniera esatta e tempestiva alle decisioni giurisdizionali, con intuibili aumenti di costi e tempi da parte di coloro i quali ricorrono al TAR ai sensi degli articoli 112 e seguenti del C.p.a. per vedere soddisfatte le pretese della parte vincitrice. In non pochi casi il giudice amministrativo sostituisce necessariamente l'amministrazione inottemperante con un commissario "ad acta".

Nel 2022 non si sono avuti, invece, ricorsi per l'esecuzione, da parte dell'Amministrazione della giustizia, di decisioni dell'autorità giudiziaria ordinaria emesse ai sensi della c.d. legge Pinto, n. 89 del 2001, sulla irragionevole durata del processo.

## **6. Ricorsi definiti, sopravvenuti e pendenti. L'abbattimento dell'arretrato. L'Ufficio del processo (UpP). Le udienze straordinarie.**

A fronte degli 839 ricorsi sopravvenuti nel corso del 2022, i magistrati in servizio a Cagliari, rimasti in sei dal mese di maggio – presidente e due componenti in prima sezione, presidente e due componenti in seconda, con non sporadiche difficoltà nel formare i collegi e necessità talora o di applicare magistrati da una sezione all'altra per singole udienze, o di avvalersi dell'aiuto di colleghi inviati in missione da altre sedi e senza sgravio di carico di lavoro presso il Tribunale di appartenenza - ne hanno definiti 1179, con una diminuzione dell'arretrato, rispetto all'anno scorso, di 334 unità.

Alla fine del 2022 i ricorsi giacenti si erano ridotti a 1942, a fronte dei 2276 pendenti al 31 dicembre del 2021, con una diminuzione di circa il 15% e il raggiungimento in pieno dell'obiettivo intermedio previsto dal PNRR.

Sta proseguendo da parecchi anni un percorso favorevole segnato da un saldo attivo nel rapporto tra ricorsi definiti e ricorsi pervenuti.

Certo, di più si potrà fare se il Consiglio di presidenza – il "CSM dei magistrati amministrativi" – riterrà di coprire perlomeno i due posti rimasti vacanti nell'organico del personale di magistratura, una volta completato il concorso per 60 posti di referendario TAR, giunto alla fase finale.

Alla riduzione dell'arretrato si è giunti anzitutto, e soprattutto, attraverso 762 sentenze definitive, 381 della prima e altrettante della seconda sezione, alle quali vanno aggiunte 56 sentenze c.d. "brevi" – vale a dire con motivazione in forma semplificata, 34 delle quali della prima e 22 della seconda sezione.

Alle sentenze ordinarie e semplificate vanno aggiunti 355 provvedimenti monocratici in rito, decreti di archiviazione, si potrebbe dire in altri ordinamenti processuali, 149 dei quali della prima e 206 della seconda sezione, dichiarativi in parte della perenzione dei giudizi “ultraquinquennali”, ossia dell’abbandono della causa (269), e in minor misura (67) della sopraggiunta carenza di interesse a una decisione nel merito.

L’estinzione del processo è stata poi decretata, in casi residuali, per altre ragioni.

Mi riferisco a decreti emessi fuori udienza, talora in seguito a “richieste istruttorie mirate” rivolte a verificare la permanenza dell’interesse ad avere, o no, una decisione di merito.

Non risultano esservi state opposizione ai decreti decisori in rito, tranne che in un caso, accolto dal collegio.

Rispetto al 2021 le sentenze sono aumentate del 6 %, e i decreti decisori si sono incrementati del 52 %: le sentenze sono passate nel complesso da 769 a 818, i decreti da 234 a 355.

Se una frazione significativa dell’arretrato può essere considerata “fittizia”, trattandosi di ricorsi per i quali non sussiste più alcun interesse concreto a una decisione nel merito, la risposta di giustizia, non solo in termini di riduzione dell’arretrato, si esprime in misura prevalente con le sentenze.

Le attribuzioni dei TAR attuano una duplice garanzia: quella del cittadino nei confronti del potere pubblico, ma anche quella delle amministrazioni pubbliche nei riguardi di iniziative giurisdizionali ingiustificate o comunque infondate.

Va rammentato allora che nel 2022, escludendo i decreti presidenziali di perenzione e di improcedibilità per sopraggiunto difetto di interesse, alle sentenze – ordinarie e brevi - di accoglimento, che sono state circa il 25 % del totale, si sono contrapposti il 38 % di decisioni di rigetto e il 31% di sentenze in rito, comprese le declaratorie del difetto di giurisdizione.

Le dichiarazioni di carenza di giurisdizione assumono un rilievo significativo all’interno del “sotto-gruppo” delle sentenze in forma semplificata. Sono infatti 12, sulle 56 “brevi” complessivamente pronunciate l’anno scorso, le sentenze di inammissibilità per difetto di giurisdizione, consentendosi in tale modo un rapido trasferimento della cognizione della causa dinanzi al giudice ritenuto fornito di competenza giurisdizionale.

In altre ipotesi è stata dichiarata la irricevibilità del ricorso per tardività o la inammissibilità per carenza di legittimazione o interesse a ricorrere.

Nella fase fondamentale della preparazione delle udienze e dell’esame di ricorsi, non di rado complessi, i magistrati si avvalgono del valido apporto dei funzionari addetti all’Ufficio per il

processo (UpP), oltre che naturalmente dell'aiuto di tutto il personale amministrativo, di cui ho potuto apprezzare il forte senso di appartenenza.

Il rafforzamento della struttura di supporto alla funzione strettamente giurisdizionale ha concorso a un mutamento graduale delle logiche di organizzazione del lavoro.

È in atto da tempo un cambiamento da una condizione di “tradizionale”, spiccata “solitudine professionale e operativa” del giudice – fatti salvi, si intende, i momenti di decisione collegiale – a un lavoro giudiziario svolto, almeno in parte e in via embrionale, nella sua fase preparatoria, “in equipe”.

Ciò agevola la realizzazione delle misure per la giustizia del PNRR, favorendo in particolare la riduzione delle giacenze e la ragionevole durata dei giudizi.

Sul versante più propriamente formativo, e della collaborazione con l'attività giurisdizionale, dal gennaio di quest'anno tre tirocinanti sono entrati a far parte dell'UpP, assistendo e coadiuvando alcuni magistrati nel lavoro giudiziario.

Sul versante della attività strettamente amministrativa, nel 2022 è stato messo a regime il “lavoro agile” per il personale amministrativo, al termine di una sperimentazione iniziata durante la pandemia. Lo “smart working” consente a un numero significativo di impiegati di lavorare in un luogo diverso dall'ufficio, senza che ciò riduca la produttività individuale.

Tra le misure per la Giustizia amministrativa previste nel PNRR vi è la riduzione dell'arretrato presso i TAR, anche mediante la programmazione di udienze straordinarie: nel 2022 se ne sono tenute quattro. Tre, allo stato, sono state autorizzate per il 2023.

## **7. La tutela cautelare: presidenziale, di estrema gravità e urgenza, e collegiale ordinaria.**

259 sono stati i provvedimenti cautelari collegiali (ordinanze) emessi nel 2022.

Nel 2021 erano stati 281.

In pratica il 52% dei ricorsi proposti presenta una domanda di misure cautelari collegiali, la cosiddetta “sospensiva”.

Alle sentenze c.d. brevi, o in forma semplificata, pronunciate direttamente all'esito della fase cautelare (56, nel 2022), ho accennato sopra, al p. 6. .

Quando il giudizio di primo grado è definito con sentenza breve, le parti possono vedere pubblicata la decisione di merito anche nei 20 - 30 giorni dal deposito del ricorso, del che immagino che possano ritenersi soddisfatte.

Quanto ai tempi di decisione dei procedimenti cautelari, le domande sono esaminate dal Collegio di norma nella prima camera di consiglio utile, in un arco temporale medio di circa 26 giorni dal deposito del ricorso in segreteria.

Ancora più rapidi i tempi per la definizione cautelare collegiale dei ricorsi sugli appalti: in media 22 giorni dal deposito dell'atto introduttivo del giudizio.

Mediamente, in un ricorso su quattro la decisione cautelare collegiale è di accoglimento.

Va rimarcato che la c.d. “sospensiva”, pur implicando un esame soltanto sommario dei profili di merito della lite, rappresenta di suo una risposta di giustizia comunque pronta e idonea a fornire una tutela assai significativa sul piano sostanziale perché – anche a prescindere dal suo esito e dalla temporaneità dei relativi effetti – capace, specie quando il Collegio compie ed esprime una analisi sufficientemente approfondita delle questioni sollevate, di orientare le scelte delle amministrazioni e degli operatori, anche in ragione del bilanciamento degli interessi in gioco che la “sospensiva” presuppone.

Ciò consente, non di rado, specialmente quando è disposta una misura cautelare – e la data della discussione nel merito va fissata con priorità (v. art. 55, comma 11, C.p.a.), di indirizzare in maniera efficace la corretta prosecuzione dell'azione amministrativa, o comunque di fondare un assetto di interessi che soddisfi gli interessi delle parti o che conduca comunque – come talvolta accade - a rinunciare alla decisione di merito.

Nondimeno, va ricordato come, osservando un andamento altalenante e dopo che, per decenni, perlomeno a partire dagli anni Novanta, il baricentro del processo, a causa di un incremento a un certo punto divenuto incontrollabile del numero dei ricorsi, si era spostato dalla decisione di merito al procedimento cautelare – fenomeno, per intendersi, analogo alla c.d. “settecentizzazione” del processo civile; nel corso degli ultimi anni il “combinato disposto” dato dalla diminuzione dei ricorsi in entrata, da assunzioni di nuove leve di magistrati e da affinamenti organizzativi ha consentito di far tornare al centro del giudizio la pronuncia di merito.

95 sono stati i ricorsi dell'anno passato, “con sospensiva”, contenenti anche una domanda di misura cautelare provvisoria monocratica rivolta al presidente. Questo nei casi, previsti dall'art. 56 del Codice del processo amministrativo, “di estrema gravità e urgenza” tali, secondo la prospettazione della parte ricorrente, da rendere intempestivo l'ordinario scrutinio cautelare collegiale e da imporre in via immediata un intervento monocratico.

Affinché una tale domanda di misura monocratica sia accolta, necessitano presupposti assai rigorosi: una situazione a effetti gravi, irreversibili e irreparabili.

Nel 2022 sono stati adottati 90 provvedimenti cautelari monocratici di estrema gravità e urgenza (decreti), talvolta preceduti, nonostante i tempi ristrettissimi connaturali per l'adozione dei decreti "ex art. 56", dalla audizione in via informale delle parti rese disponibili o dalla acquisizione, da parte della p.a. intimata in giudizio, di succinte note difensive.

Con la decretazione cautelare provvisoria di estrema gravità e urgenza si ottiene una tutela "in tempo reale": il provvedimento spesso esce lo stesso giorno della domanda, il tempo medio è di 24 ore.

Il decreto monocratico di accoglimento mantiene però la sua efficacia soltanto sino alla camera di consiglio cautelare collegiale. Le ordinanze "di sospensiva" sono state precedute in un significativo numero di casi (come detto, 95) da una richiesta – e da un decreto di regola presidenziale - di provvedimento cautelare monocratico.

In 25 casi è stata accordata la misura provvisoria domandata, prima della valutazione cautelare collegiale.

## **8. Le decisioni del TAR e la loro "tenuta" in appello.**

Non può mancare poi qualche informazione sulla "tenuta" dei provvedimenti del TAR in appello.

In relazione alle decisioni prese, i dati del 2022 confermano che soltanto una piccola parte delle sentenze pronunciate - 94 su 818, ossia l'11% - è stata, finora, appellata al Consiglio di Stato.

Il dato risente tuttavia del termine – semestrale - ancora aperto per la impugnazione delle sentenze del secondo semestre 2022, non notificate, ma è comunque in linea con la statistica del triennio: il "tasso storico degli appelli su sentenza" si attesta infatti, in modo più o meno costante e fisiologico, su circa un 20% di sentenze appellate.

Da ciò si ricava che una percentuale assai elevata, superiore al 90 %, delle decisioni di primo grado, diventa definitiva sulle questioni sollevate, o perché non viene proposto appello, o perché la impugnazione non è accolta.

Di poco superiore, la percentuale delle ordinanze cautelari appellate, pari al 20% di quelle adottate.

Anche qui è esigua (attorno al 17%) la percentuale di "appelli sul cautelare", ex art. 62 del C.p.a., accolti nel 2022, mentre l'andamento degli accoglimenti nel triennio è del 33%.

## **9. Alcune decisioni significative (rinvio alla rassegna di giurisprudenza).**

Assai improbo dare conto qui del rilevante numero di provvedimenti – per lo più sentenze ma anche, e non poche, ordinanze cautelari - che contengono affermazioni di principio interessanti nelle svariate materie di competenza del TAR.

Va dato spazio senza indugio ai testi scritti degli interventi svolti dagli esponenti dell'Avvocatura: avvocati Lucia Salis, Mattia Pani, Matteo Pinna, Filippo Lubrano, Stefano Bigolaro, Stefano Ballero e Floriana Isola, che hanno preso la parola nel corso della cerimonia, e all'intervento del consigliere di TAR Silvana Bini, componente del Consiglio di presidenza.

I cultori della materia potranno senz'altro leggere, in appendice ai testi scritti di relazione e interventi, le massime giurisprudenziali di un cospicuo numero di pronunce, selezionate, elaborate e revisionate grazie a un lavoro certosino della Segreteria e dell'Ufficio del processo.

Meritano però una segnalazione immediata alcune decisioni che hanno riguardato temi o materie obiettivamente “sensibili” e che hanno avuto risonanza su svariati organi di informazione.

Dei ricorsi Volotea e Ita Airways contro la Regione Autonoma della Sardegna, sulla continuità territoriale, promossi verso la fine del 2021 e decisi con sentenze di rigetto del febbraio 2022 si è dato conto nella relazione presidenziale del 3 marzo dell'anno scorso, che si può leggere nel sito del TAR – Inaugurazione Anni Giudiziari – Cagliari 2022, e comunque nella rassegna di sentenze in appendice.

Merita una menzione specifica la sentenza sul Parco Eolico Nulvi – Ploaghe.

Con la sentenza 29 novembre 2022 n. 814 la seconda Sezione si è occupata del progetto di potenziamento del Parco eolico Nulvi Ploaghe e ha accolto il ricorso della Regione Sardegna contro la deliberazione del Consiglio dei Ministri che, nel marzo del 2022, aveva composto il contrasto tra il parere negativo del Ministero della Cultura e il parere favorevole del Ministero della Transizione ecologica in sede di procedura di VIA in merito al progetto di potenziamento del Parco eolico, facendo prevalere il parere favorevole del MITE, sia pure con prescrizioni e interventi di mitigazione.

Il TAR ha chiarito che il potere del Consiglio dei Ministri di “complessiva valutazione e armonizzazione degli interessi coinvolti” di cui all'art. 5, comma 2, lett. c-bis) della legge sulla disciplina della attività di governo, è espressione di alta amministrazione, sindacabile dal giudice amministrativo per difetto di istruttoria e di motivazione e che tale onere di motivazione nella “alta sede armonizzatrice” è rafforzato qualora, come accaduto nella –

complessa - vicenda in discorso, sia intervenuto un giudicato amministrativo sulla legittimità del parere negativo del MIC, dovendo il Consiglio dei Ministri farsi carico di analizzare e superare i profili fattuali ostativi per come valutati con le sentenze passate in giudicato.

Va rammentato che nel 2021 si era concluso, con sentenza del Consiglio di Stato n. 8754 di rigetto dell'appello avverso la sentenza del TAR Sardegna n. 647/2020 a sua volta sfavorevole al privato ricorrente, un contenzioso introdotto da Erg Wind Sardegna avverso il parere negativo sul progetto, dato dal MIC del 2020.

In questa situazione, *“non può affermarsi –ha osservato il TAR- che la pendenza di un contenzioso giurisdizionale o financo il giudicato intervenuto prima dell'adozione della deliberazione del Consiglio dei Ministri, in merito alla legittimità del parere del MIC in seno ad un procedimento di compatibilità ambientale di un progetto impedisca tout court la possibilità per il Consiglio dei Ministri di esercitare il potere ex art. 5, comma 2, lett. c-bis cit.”*.

Tuttavia, *“il giudicato amministrativo, se non preclude tout court il possibile riesame dell'atto amministrativo in seguito ad un intervenuto giudicato di rigetto dell'impugnativa giurisdizionale, pone semmai condizionamenti “di fatto” sull'esercizio del (nuovo e diverso) potere da tenere in considerazione, in sede amministrativa, nell'accertamento delle circostanze e nel bilanciamento discrezionale dei vari elementi”*.

Non vi sono ragioni – ha proseguito il Collegio - *per dover invece escludere la rilevanza del giudicato intervenuto su un atto rilevante per l'esercizio del (diverso) potere oggetto di ricorso giurisdizionale: rilevanza che si pone in termini di "fatto", che necessariamente deve essere considerato dall'amministrazione nello svolgimento dell'istruttoria, con riferimento in particolare a ciò che è stato definitivamente accertato nel giudicato stesso in merito agli elementi fattuali istruttori rilevanti per l'esercizio del potere del Consiglio dei Ministri, ancorché "compositivo" tra gli interessi pubblici in conflitto portati dai Ministeri.*

*Ciò proprio in linea con il rinnovato modello processuale amministrativo, ormai teso a garantire pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale, che si ponga in termini di definizione delle questioni giuridiche che sorgono in relazione al "rapporto" e non al solo "atto" (da ultimo Cons. Stato, Sez. III, 28 luglio 2022, n. 6633)”*.

La sentenza, ripresa da numerosi organi di stampa, è stata appellata sia da Erg Wind Energy e sia dalla Presidenza del Consiglio.

## **10. Osservazioni conclusive.**

Nel 2022 permane un saldo attivo tra ricorsi ricevuti e ricorsi definiti: si sono ridotte (ancora) le giacenze dei procedimenti pendenti, e si sono abbreviati i tempi di decisione dei ricorsi, specie in alcune materie.

Restano ancora numerosi i processi non definiti, perlomeno dal 2019, a dispetto del principio, scolpito in Costituzione, della durata ragionevole del processo.

E tuttavia, i dati rammentati appaiono incoraggianti, in linea con una tendenza di carattere generale estesa a tutto il territorio nazionale.

La sfida è quella di sempre, come il Presidente del Consiglio di Stato, nella recente cerimonia di insediamento, ha ricordato: dare una risposta di giustizia indipendente, imparziale e credibile, vale a dire di qualità adeguata – e chiara nel linguaggio – “con professionalità unita alla celerità” - e con esiti per quanto possibile stabili e uniformi, senza per questo eliminare il naturale dibattito processuale, basato sulla collaborazione leale tra i protagonisti del processo, nell’esercizio della medesima funzione di giustizia.

## **INTERVENTO DELLA COMPONENTE DEL CONSIGLIO DI PRESIDENZA DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA – CONS. TAR SILVANA BINI**

Porto il saluto del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa del nuovo Presidente Luigi Maruotti e mio personale a tutti i presenti.

Questo CPGA è scaduto ad agosto e siamo in attesa della elezione dei componenti laici.

Abbiamo ritenuto di partecipare perché è doveroso ricordare il Presidente Franco Frattini.

Il Presidente Frattini può essere ricordato come capo della giustizia amministrativa, con un termine: gentilezza:

*Un magistrato attento all'ambiente, alla difesa dei diritti dei fragili, capace di colloquiare con tutti e sempre disponibile all'ascolto.*

*E' stato definito il Presidente gentile, equilibrato, riservato.*

Ma poche settimane dopo il CPGA è stato privato di un altro componente, il Pres. Giampiero Lo Presti, giovane presidente di una sezione interna del TAR Lazio, prematuramente mancato.

Vorrei ricordare del Presidente Lo Presti, che ha presieduto per vari anni anche l'ANMA - Associazione nazionale dei magistrati amministrativi, l'impegno a difesa dei Tar.

Egli affermava che la territorialità del giudice di primo grado “*si sostanzia in una conoscenza diretta delle questioni e delle realtà territoriali interessate dalle vicende amministrative*” ed è un “*valore aggiunto*”.

Parole attuali: una giustizia sul territorio e per il territorio.

Per questo è stata forte la preoccupazione per l'ipotesi di una nuova competenza funzionale del TAR Lazio su tutto il contenzioso del PNRR: non è tanto o non è solo per la preoccupazione di un sovraccarico di una sede che già presenta il maggior arretrato, ma è soprattutto l'attenzione al “*rispetto del principio costituzionale del Giudice Amministrativo del territorio e sul territorio e del diritto di difesa*”.

Non chiamateci tribunali periferici, ma tribunali territoriali, diceva la collega Malanetto a Torino, nel novembre del 2021, in occasione della celebrazione dei 50 anni della legge istitutiva dei Tar: “*La territorialità dei tribunali amministrativi disegnata dall'art. 125 della Costituzione, come parte fondamentale della giustizia amministrativa, non è più solo, come alle origini, uno strumento di equilibrio tra centro e periferia ma diventa imprescindibile presidio di salvaguardia del territorio sulla base di valori costituzionali comuni applicati al caso concreto*”.

E anche oggi dalla relazione del Presidente abbiamo la conferma che i TAR sono un presidio di legalità e che la territorialità dei Tribunali amministrativi ha consentito di intercettare sul nascere fenomeni ed esigenze nuove.

Anche questo Tribunale è esempio di come si sia deciso bene: in tempi ragionevoli, con equilibrio e con saggezza.

Non dimentichiamo anche il grande impegno delle segreterie e dei funzionari indispensabili per il servizio, e di questo va il ringraziamento anche da parte del CPGA che oggi rappresento.

Non credo sia questa la sede per un arido elenco di quanto questo CPGA ha fatto. Desidero solo ricordare alcune iniziative:

- la diretta di Radio radicale del Plenum: informazione non è potere, ma diritto: diretta comunicazione e informazione;
- il convegno organizzato dal Comitato pari opportunità in occasione della giornata internazionale contro la violenza e sul ruolo della Giustizia amministrativa;
- l'istituzione dell'Ufficio del massimario;
- la creazione di nuove sezioni sul territorio.

Ora si deve guardare al futuro: tutti i Tribunali sono chiamati a una nuova impegnativa sfida: realizzare gli obiettivi del PNRR che ci sono stati affidati: lo smaltimento dell'arretrato e il nuovo contenzioso che si propone legato agli obiettivi del PNRR.

Questo CPGA come ho detto ha terminato il proprio mandato.

Si è cercato di agire, nella consapevolezza che l'autogoverno non è luogo di competizione di gruppi, ma svolgimento di compiti di amministrazione della giustizia, con concretezza e responsabilità.

Indipendenza e autonomia dell'autogoverno sono garanzie dell'imparzialità dei singoli magistrati. Con la speranza che mai questi valori vengano dimenticati, con la certezza che questo Tribunale saprà in futuro continuare a interpretare il proprio ruolo di *saper rispondere al meglio alle domande di giustizia nei confronti dei poteri pubblici, dei cittadini e delle imprese*, auguro un buon anno giudiziario.

## **INTERVENTO DELL'AVVOCATO DISTRETTUALE DELLO STATO DI CAGLIARI- AVV. LUCIA SALIS**

Sig. Presidente, a lei, alle Autorità, ai magistrati, ai colleghi avvocati porto il saluto dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Cagliari.

L'attività dell'Avvocatura dello Stato davanti alla magistratura amministrativa è stata anche quest'anno molto intensa. E ciò non solo per il grande numero dei giudizi trattati ma anche per la straordinaria rilevanza e delicatezza degli interessi pubblici coinvolti e la centralità delle questioni giuridiche affrontate.

L'Avvocatura è, infatti, sempre in prima linea nelle questioni che investono interessi prioritari delle amministrazioni e dell'intera collettività.

Ne citerò solo alcune per il particolare risalto che hanno avuto anche nel dibattito pubblico, quali la tutela della salute in relazione al rispetto dell'obbligo vaccinale, la tutela del paesaggio e lo sviluppo delle energie rinnovabili, la tutela dell'ambiente in relazione agli interventi di bonifica dei siti di interesse nazionale, la tutela dei beni storici e archeologici, la materia dell'ordine e sicurezza pubblica (in particolare sul divieto di accedere a luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive o sulle autorizzazioni alla detenzione delle armi), il fenomeno migratorio e la gestione dell'accoglienza, i concorsi pubblici, per pervenire alle questioni più rigorosamente economiche, tra le quali spiccano, per importanza e complessità, le problematiche connesse alla erogazione di finanziamenti e contributi pubblici e le controversie in materia di contratti pubblici di lavori e servizi.

La pluralità di provvedimenti promulgati negli ultimi tre anni in relazione all'emergenza pandemica e alla conseguente crisi, ha comportato l'esame e la risoluzione, sia in sede consultiva sia in sede contenziosa, di nuove tematiche che hanno inciso notevolmente nei rapporti ordinari tra cittadini, operatori economici e amministrazione, imponendo la soluzione di problematiche di grande rilievo.

Volendo menzionarne qualcuno, penso ai molteplici ricorsi in materia di obblighi vaccinali (e, per effetto dell'inadempimento dello stesso, la sospensione dal servizio), che hanno interessato anche categorie professionali attratte alla giurisdizione TAR, (militari, pubblica sicurezza, amministrazione penitenziaria), previsti dall'art. 4 ter del d.l. 44/21, antecedentemente alle modifiche apportate dal d.l. 24/22 . Analoghe questioni vedono impegnata l'Avvocatura dello Stato per le categorie privatizzate (personale scolastico) dinanzi ai Tribunali civili.

Si tratta di ricorsi tesi per lo più a mettere in discussione, attraverso la denuncia di illegittimità costituzionale della norma, le scelte del legislatore e rispetto ai quali è stato pertanto decisivo

l'intervento della Corte Costituzionale, che si è recentemente pronunciata (sentenze 14/23 e 15/23) respingendo le questioni sollevate sia rispetto all'art. 32 Cost. (i temi sono quelli della efficacia e della sicurezza dei vaccini) sia rispetto agli artt. 4 e 35 sul diritto al lavoro (con particolare riguardo alla mancata previsione dell'assegno alimentare e dell'obbligo del datore del ricollocamento), sia agli artt. 3 e 21 (in relazione alla richiesta sottoscrizione del consenso informato).

Vengono in rilievo, inoltre, per i particolari interessi sottesi, i ricorsi proposti sia da privati sia dalla Regione in relazione ad interventi di installazione o implementazione di impianti eolici. I contenziosi che vedono contrapposta l'Amministrazione regionale e quella statale attengono alle impugnative di delibere della Presidenza del Consiglio dei Ministri, rese nell'esercizio delle prerogative previste dall'art. 5 L. 400/88 : nell'ambito dei procedimenti di VIA la Presidenza del Consiglio è chiamata a operare un bilanciamento tra i diversi interessi pubblici di cui sono portatrici le Amministrazioni (Ministero della Cultura e Ministero dell'Ambiente) a diverso titolo competenti nella definizione di atti e provvedimenti: da un lato la tutela paesaggistica, e dall'altro lo sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili. Interesse, quest'ultimo, strettamente connesso con gli obiettivi fissati dall'Unione Europea per la produzione di energia (che prevedono un impegno dell'Italia ad incrementare fino al 30% la quota di "rinnovabili" su tutti i consumi finali al 2030 e, in particolare, di coprire il 55% dei consumi elettrici con energia da fonti rinnovabili).

Parallelamente, gli interventi volti al superamento delle crisi pandemica ed economica hanno posto, e tutt'ora pongono, delicatissimi problemi interpretativi inerenti la materia degli appalti pubblici che le amministrazioni appaltanti sempre più spesso portano alla nostra attenzione, in considerazione dei rilevanti riflessi sull'esecuzione dei contratti in essere e sulla realizzazione delle opere pubbliche.

Ripetutamente sono stati oggetto di consultazione le problematiche inerenti la compensazione dei rincari dei prezzi dei materiali, con riferimento ai limiti ed alle condizioni di adeguamento dei prezzi, alla tassatività delle ipotesi (non estensibili in via analogica a lavorazioni non contemplate nei prezziari), all'ambito applicativo delle disposizioni (solo appalto di lavori e non alle forniture o alle concessioni), alla possibilità o meno di dare luogo a variante contrattuale ai sensi dell'art. 106, comma 1, lett. c), n.1 del Codice, in conseguenza dell'aumento considerevole dei prezzi, anche per contratti non realizzati in attuazione del PNRR, affrontando le problematiche in relazione ai connessi aspetti inerenti, da un lato, alla salvaguardia del principio di immodificabilità del prezzo del contratto a garanzia della concorrenza e par condicio e, dall'altro, alla possibilità di applicare nell'appalto pubblico l'istituto civilistico dell'eccessiva onerosità sopravvenuta (esigenza di cui si fa carico, a ben precise

condizioni, lo schema del nuovo codice nelle previsioni inerenti la conservazione dell'equilibrio contrattuale) .

Tutto questo comporta un intenso lavoro di altissima specializzazione che l'Avvocatura affronta quotidianamente con il massimo impegno.

A fronte di tali nuove problematiche, che inevitabilmente aggravano il lavoro di tutte le Istituzioni ed Enti oggi presenti, deve peraltro rilevarsi, quale dato positivo, una leggera diminuzione del contenzioso, sia amministrativo sia civile.

Si tratta, a mio parere, di un segnale significativo, frutto di un sempre maggiore rigore delle Amministrazioni nell'applicazione delle disposizioni normative, a sua volta reso possibile dalla sempre maggiore certezza del diritto assicurata da una giurisprudenza più uniforme, i cui orientamenti, anche interpretativi, costituiscono il faro necessario per orientare le scelte della pubblica amministrazione, sia nella fase di formazione delle decisioni sia in quella conformativa

Negli ultimi anni, ancora più che in passato, abbiamo assistito, infatti, ad una sempre maggiore attenzione delle Amministrazioni alla rigorosa applicazione della normativa e degli adempimenti procedurali, avvalendosi sempre più spesso della consultazione preventiva dell'organo legale, nonché alla dimostrazione della capacità, in una situazione di massima difficoltà, di reagire prontamente per continuare ad operare con efficienza per il perseguimento degli interessi pubblici affidatigli.

E tale particolare rigore e attenzione, unito ad una necessaria celerità che i principi di buona amministrazione e gli impegni internazionali impongono, sarà ciò che dovrà improntare l'azione delle Amministrazioni nelle difficili sfide che dovranno affrontarsi in questo e nei successivi anni.

La normativa per l'attuazione degli interventi previsti dal PNRR assegna, invero, alle Amministrazioni imponenti obiettivi e traguardi che richiedono massima efficienza e accelerazione delle procedure ma al tempo stesso impongono massimo rigore e responsabilità nelle scelte e nel rispetto della normativa.

Nella stessa ottica, lo schema del nuovo codice degli appalti è improntato al "principio del risultato" e al "principio della fiducia" nella legittimità dell'azione amministrativa, al chiaro fine di accentuare e incoraggiare lo spazio valutativo e i poteri di iniziativa delle stazioni appaltanti, chiamate anche da tale corpo normativo alla massima efficienza e tempestività della propria azione che al contempo - e proprio per questo - esige un rigore assoluto.

La normativa legata all'attuazione del PNRR ha richiesto e richiede, peraltro, un impegno e sforzi supplementari anche alla Giustizia Amministrativa.

L'art. 12-bis del decreto-legge n. 68/2022 ha, infatti, imposto un'accelerazione ai giudizi amministrativi riferibili, in qualsiasi modo, ai finanziamenti del PNRR .

Ma l'impegno in effetti richiesto alla giustizia amministrativa e, devo dire, all'Avvocatura dello Stato, ciascuna nel suo ruolo, è ben maggiore.

Perché l'Avvocatura, quale organo consultivo oltre che di patrocinio è e sarà sempre più spesso chiamata ad assistere e supportare le amministrazioni nell'interpretazione e corretta applicazione delle molteplici norme che, sovente, nella loro attuazione, comportano un sempre più delicato bilanciamento non solo tra interessi pubblici e privati ma talvolta anche tra interessi pubblici di massimo rilievo di cui sono portatrici diverse amministrazioni. E ciò anche in connessione con il rispetto di impegni internazionali.

E la giustizia amministrativa – e qui il vostro non facile compito, Signor Presidente – è chiamata a dare in tempi brevi una risposta chiara, uniforme e tempestiva a tali dubbi interpretativi. Ciò al fine di indirizzare le amministrazioni nell'esercizio della propria azione, rassicurando al contempo gli operatori e il cittadino sulla certezza delle regole attraverso un'interpretazione univoca delle norme.

Si tratta, a mio parere, di un'attività di rilievo generale che va al di là della mera risoluzione del contenzioso, in quanto le linee interpretative delineate hanno fondamentali riflessi anche con riferimento a eventuali contestazioni in sede penale o contabile. E ciò è tanto più vero ove si consideri che anche l'art 2, comma 3, dello schema del nuovo codice prevede espressamente che “non costituisce mai colpa grave la violazione o l'omissione che sia stata determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti”.

La stabilità degli orientamenti giurisprudenziali, ulteriore manifestazione del principio di certezza del diritto, evita, infatti, il proliferare dei contenziosi, consente il perseguimento del primario interesse pubblico alla tempestiva esecuzione delle opere, incidendo positivamente sull'economia e sul lavoro.

L'impegno, come detto, è stato e sarà notevole, ma la rilevanza dei temi affrontati costituisce sempre nuovo stimolo per la ricerca del miglior perseguimento dell'interesse pubblico e, quindi, dell'interesse dell'intera collettività.

Concludo formulando a Lei, Signor Presidente, a nome di tutta l'Avvocatura dello Stato, i più fervidi auguri di buon lavoro.

## **INTERVENTO DELL'AVVOCATO COORDINATORE DELL'AVVOCATURA DELLA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA - AVV. MATTIA PANI**

Gent.mo Presidente, Gent.mi Magistrati tutti,

Ill.me Autorità Presenti, Gent.mo Presidente/Assessore RAS

Ill.mo Presidente dell'Ordine degli Avvocati, Gent.mi Colleghi Avvocati

Gent.mo Personale del TAR,

Intanto un sentito ringraziamento per la speciale sensibilità che questo Tribunale ha ritenuto di dover riservare all'Avvocatura Regionale che mi onoro di rappresentare invitandola a prendere parte all'inaugurazione dell'anno giudiziario.

Un sentito ringraziamento da parte mia ma anche da parte di tutti i colleghi che compongono l'Avvocatura regionale perché davvero tutti i giorni vedo e apprezzo con quale dedizione, impegno e senso del dovere cercano di svolgere al meglio la nostra professione per assicurare alla Regione la migliore difesa possibile.

Nel preparare questo breve intervento mi è tornato in mente il ricordo della prima volta che ho varcato l'ingresso di quest'aula 25 anni fa come studente del corso di diritto amministrativo processuale tenuto dal prof. Pubusa che aveva la consuetudine di far conoscere ai ragazzi il tribunale per avvicinarli al loro futuro lavorativo ma sempre precisando che il TAR, specialmente quello della Sardegna, era un qualcosa di diverso, oggi posso dire anche speciale.

Quella giornata per me era stata un po' un colpo di fulmine con la giustizia amministrativa per la speciale passione che ne è scaturita ma anche per il grande rispetto istituzionale che ho sempre coltivato per questa istituzione.

Gent.mo Presidente quella regionale è un'Avvocatura operativa da tempo ma relativamente giovane perché formalizzata con la legge regionale 10/2021. Deve, però, sapere che fin dai primi approcci con questo Tribunale noi legali della Regione abbiamo sempre trovato un'apertura e grande disponibilità da parte di tutto il personale amministrativo che lavora per il TAR che ci ha sempre assicurato massima collaborazione e ci ha fatto sentire sempre a nostro agio. Di tutto questo ci sentiamo in dovere di ringraziare.

E poi un doveroso ringraziamento Gent.mo Presidente va a tutti i tutti i magistrati che compongono il TAR, a quelli che fin dalla nostra prima udienza erano qui e che ancora troviamo davanti a noi, ma anche a quelli che hanno scelto magari di andare al Consiglio di Stato o che nel frattempo sono andati in pensione ma anche ai magistrati più giovani che

sono arrivati di recente, perché davvero tutti ci hanno aiutato con le sentenze e le udienze a migliorare la qualità della nostra Avvocatura regionale.

Questo perché, con tutta sincerità, è giusto dire che abbiamo sempre trovato dei magistrati e delle sentenze di spessore che quando pure sono state magari contrari/e alle posizioni regionali lo hanno fatto con motivazioni di grande spessore e con argomenti difficili da scardinare presso il Consiglio di Stato.

Tutto questo ha ci ha aiutato a crescere e ad essere l'Avvocatura che siamo e che questo TAR ben conosce.

L'Avvocatura Regionale, peraltro, soprattutto nel corso degli ultimi cinque, ha visto una costante evoluzione e crescita che ha portato (quasi) tutti i legali in servizio a diventare Cassazionisti, prevalentemente previo superamento di apposito corso concorso nazionale, e a specializzarsi in tutte le branche del diritto sia sostanziale ma pure processuale.

Oggi l'Avvocatura regionale copre tutte le giurisdizioni esclusivamente con personale interno; si pensi al TAR e al CdS, al Giudice Ordinario, Corte d'Appello e Corte di Cassazione, ma pure Commissioni Tributarie, Tribunali delle Acque pubbliche e persino Commissario per gli Usi civici per andare a chiudere con la Corte costituzionale: che per un avvocato è un po' come per uno sportivo quando va a indossare la maglia della nazionale.

Nell'ultimo anno gli incarichi esterni sono stati appena uno per un giudizio all'estero, se non ricordo male in Germania.

Nel corso del 2022 abbiamo registrato complessivamente un carico di circa 936 udienze relative a 687 ricorsi di cui 163 relativi a nuove costituzioni e, di questi ultimi, 82 al TAR e 14 al Consiglio di Stato. Significativo, poi, è il dato dei nuovi giudizi in Corte costituzionale pari a 6 leggi sulle circa 25 promulgate nel corso del 2022.

Quanto sopra con una buona percentuale di successo che si attesta oltre il 75% tra tutte le giurisdizioni.

E ciò senza poter dimenticare i casi in cui è proprio la Regione a promuovere i ricorsi, oltre agli oltre 100 pareri resi nel corso del 2022 e l'assistenza resa nel precontenzioso degli Assessorati.

Anche da questi pochi e sommari dati ma pure dalla stessa relazione del Presidente (che ha ricordato diversi contenziosi che hanno interessato proprio la Regione) si evince, però, che il nucleo centrale resta sempre per la nostra Avvocatura quello della giustizia amministrativa

Per questo motivo allora, Ill.mo Presidente e Ill.mi Magistrati tutti, a nome mio e di tutti i colleghi avvocati dell'Avvocatura regionale mi preme di rivolgere un caloroso augurio di buon lavoro e buon nuovo anno giudiziario riconfermando ancora una volta la più ampia disponibilità dell'Amministrazione a costruire la migliore forma di collaborazione possibile pur nel rispetto dei rispettivi ruoli istituzionali.

Grazie Presidente, grazie a tutti e ancora buon lavoro.

## **INTERVENTO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI CAGLIARI- AVV. MATTEO PINNA**

Signor Presidente, Signori Giudici del Tribunale

Signora Rappresentante del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa,

Signora Segretario generale, Signori Funzionari di cancelleria

Autorità intervenute,

Colleghe e Colleghi,

Ringrazio per l'invito e porto i saluti e gli auguri del Consiglio che ho l'onore di presiedere e di tutto l'Ordine forense.

La relazione del Presidente e la dettagliata ricognizione delle pendenze contenuta nel suo recente decreto del 31 gennaio 2023 fotografano una stabile tendenza - ancora più meritoria, se si considera la carenza di organico di entrambe le sezioni - alla razionalizzazione del lavoro del Tribunale, allo smaltimento dell'arretrato e all'ulteriore contenimento dei tempi di decisione, sia sul fronte cautelare che su quello del merito. Questo è un dato sul quale l'Avvocatura non può che mostrare apprezzamento: la maggior parte delle istanze di tutela rivolte al giudice amministrativo non può essere adeguatamente soddisfatta se non in tempi estremamente rapidi e attraverso provvedimenti giurisdizionali solidi, chiari ed efficaci.

Sappiamo però tutti che, anche nel controllo sulla legittimità dell'operato dei poteri pubblici, efficienza organizzativa e rapidità decisionale sono solo precondizioni di una giustizia giusta: nulla dicono quanto alla accessibilità del controllo giurisdizionale, alla sua qualità, alla sua completezza.

Sappiamo tutti che l'abbattimento dell'arretrato e il contenimento dei tempi, certamente merito dell'impegno di giudici e uffici di cancelleria, si innestano anche su una stabile, generalizzata e ormai inesorabile riduzione del numero dei ricorsi, che non credo sia da attribuire - come pure qualcuno sostiene - alla maggiore qualità media dei provvedimenti amministrativi.

Molte sfide rimangono quindi aperte, peraltro in uno scenario in cui nel medio periodo - tra amministrativizzazione del diritto, aumento della presenza pubblica connessa alle politiche di ricostruzione economica e sociale e ai piani di ripresa, crisi ormai irreversibile del principio di legalità e scivolamento verso il diritto giurisprudenziale - l'aumento della dimensione pubblicistica nella vita dei cittadini e nelle imprese si tradurrà, ragionevolmente, in un aumento della domanda di giustizia amministrativa, anche al netto del rilievo sempre

maggiore del procedimento amministrativo come luogo di confronto tra privati e amministrazione.

È aperta la sfida della accessibilità della giurisdizione: non è accettabile - lo si va dicendo da tempo - che la soglia dei contributi sia talmente elevata da scoraggiare fin dall'origine, specie in territori economicamente fragili, una larga fetta del contenzioso potenziale, spesso tutt'altro che infondato. Qui l'auspicio, nell'attesa di opportuni interventi normativi, è che almeno si seguano gli orientamenti più favorevoli in materia processuale, come quello sulla c.d. "connessione forte" tra gli atti impugnati.

È aperta la sfida sulla qualità della giurisdizione, intesa soprattutto come uniformità e come prevedibilità quale criterio primario di legittimazione in un contesto in cui operano ormai, di fatto, due giurisdizioni dei diritti: anche su questo fronte l'organizzazione del lavoro giudiziario può offrire un contributo importante, per esempio privilegiando la divisione di competenze per materia e così da un lato assicurando una più elevata specializzazione delle sezioni, dall'altro riducendo al minimo i rischi di frammentazione e disomogeneità negli indirizzi decisionali.

È, infine, aperta la sfida sulla completezza della risposta giurisdizionale, che in questo ambito non può che implicare, accanto alla azione di annullamento, anche una adeguata compensazione patrimoniale dei danni cagionati ai cittadini e alle imprese dall'attività amministrativa illegittima o gravemente intempestiva.

Insomma, il rafforzamento delle logiche di protezione dei diritti e di orientamento virtuoso dell'autorità, che da tempo viene auspicato quale paradigma della giustizia amministrativa del futuro, non è una implicazione necessaria del pur indispensabile contenimento dei tempi e delle pendenze, e richiede consapevolezza e impegni ulteriori e diversi.

L'Avvocatura ha, naturalmente, il dovere di non essere spettatrice di queste dinamiche e di dare il suo contributo in termini di proposta, di elaborazione di buone prassi, di selezione attenta e di costruzione tecnicamente adeguata del nuovo contenzioso.

Le energie - come già ci siamo detti un anno fa - non mancano, oggi ci sono anche le risorse, l'auspicio è, ancora una volta, che la progressiva uscita dalla crisi diventi davvero un'enorme opportunità per la Giustizia come servizio.

Buon lavoro a tutti

## **INTERVENTO DEL SEGRETARIO DELLA SOCIETÀ ITALIANA AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI- PROF. AVV. FILIPPO LUBRANO**

Signor Presidente,

1. Innanzi tutto il più vivo ringraziamento per l'invito che Ella ha rivolto alla Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti di intervenire alla Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2023 presso il Tribunale amministrativo regionale.

La ringrazio particolarmente, perché, da parte della nostra Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti, è particolarmente sentita tale partecipazione e, ogni anno all'inizio di febbraio, quando vengono rese note le date delle manifestazioni, è mia attenzione organizzare un programma, in modo da assicurare la presenza presso tutti i Tribunali amministrativi: in alcuni vado io, in altri la presenza è assicurata dal nostro Delegato regionale o da altro componente del Comitato dei Delegati S.I.A.A..

2. Il Presidente Pasanisi, in occasione della Cerimonia presso il T.A.R. Campania – Salerno, ha richiamato “la profonda sintonia e la piena condivisione di intenti programmatici” che lega i Magistrati amministrativi, gli Avvocati amministrativisti e gli Avvocati dello Stato.

È questo quello che io ho conosciuto come “spirito di Palazzo Spada”, per la prima volta quando ho assistito, nel settembre 1962, al Convegno di Studi Amministrativi di Varenna, dove un Avvocato, Antonio Sorrentino, un Avvocato dello Stato, Elio Vitucci, e un Magistrato amministrativo, Andrea Lugo, discutevano dei “Problemi del processo amministrativo”, sotto la guida, esperta e forte, del prof. Roberto Lucifredi, che è stato poi ricordato come il “padre” dei Tribunali amministrativi regionali, avendo dato impulso proprio alla legge istitutiva 6 dicembre 1971, n. 1034. Un principio che, poi, dopo la costituzione della Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti, ho sempre seguito nelle nostre manifestazioni culturali, che hanno, appunto, visto la contemporanea presenza di un Avvocato amministrativista, di un Avvocato dello Stato e di un Magistrato amministrativo, in modo da assicurare all'uditorio una completa visione del tema trattato con riferimento ai diversi punti di vista.

È, in questo quadro di collaborazione tra le diverse categorie professionali ciascuna nel proprio ruolo, che abbiamo in passato realizzato alcuni obiettivi della nostra attività associativa. Penso, innanzi tutto, alla sentenza dei primi degli anni ottanta, con la quale il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, su ricorso S.I.A.A., ha affermato il principio che la tariffa professionale degli Avvocati doveva avere una particolare tabella per i giudizi amministrativi, data la diversità degli atti e, quindi, l'inidoneità dell'applicazione della tabella relativa al Tribunale civile (come avveniva in precedenza) e il riconoscimento che, considerata

la posizione del Tribunale amministrativo regionale al livello della Corte d'Appello, gli onorari dovevano essere proporzionati a tale posizione. Penso al provvedimento, con il quale, ai primi degli anni novanta, un Avvocato dello Stato, Nicola Bronzini, Capo di Gabinetto del Ministero delle Finanze, ha riconosciuto agli Avvocati la possibilità di utilizzare, anziché la carta bollata, l'apposizione di marche da bollo su fogli normali, come già autorizzato per i Notai. Penso alle fasce orarie, che non sono solo un vantaggio per gli Avvocati riducendo i tempi di attesa ma un istituto oggettivamente utile per la giustizia amministrativa, in quanto garantisce il migliore svolgimento dell'udienza, introdotto eccezionalmente dal Presidente della Quinta Sezione del Consiglio di Stato negli anni novanta, mentre gli altri Presidenti erano nella maggioranza contrari, poi applicato in via generalizzata per le necessità del periodo covid ("quod non potuerunt Advocati potuit coronavirus") e, infine, confermato agli inizi dell'anno 2022 con una determinazione del Presidente Frattini.

3. Al momento i Tribunali amministrativi regionali, che, a seguito di infelice formulazione delle norme transitorie della legge n. 1034/1971 sono nati già con un arretrato che non sono mai riusciti ad eliminare, presentano un arretrato pendente di oltre 100.000 ricorsi, un arretrato che, con molta difficoltà e in modo assai limitato, va diminuendo, posto che non si possono certo considerare come eliminazione dei ricorsi arretrati la pronunce di decreto presidenziale di perenzione o di estinzione per altri motivi procedurali, decisioni che prendono atto di ricorsi effettivamente già "morti", laddove i nuovi ricorsi sono vivi e vitali e richiedono esame e decisione.

In realtà, l'arretrato, effettivamente eliminato nel corso dell'anno 2022, attiene all'incirca a 500 ricorsi (tale è la differenza nell'anno tra il numero dei nuovi ricorsi e il numero delle decisioni effettive), onde tutti siamo impegnati ad operare per la eliminazione dell'arretrato: un impegno primario per i Magistrati, che devono scrivere le sentenze, e un impegno collaterale per gli Avvocati, che devono mirare a portare a decisione ricorsi già istruiti e per i quali c'è effettiva necessità della urgenza della decisione, collaborando con la struttura del Tribunale alla eliminazione prima dell'udienza di ricorsi superati (così evitando che questi possano occupare nella trattazione il posto che è opportuno sia riservato ai ricorsi che effettivamente devono essere decisi).

4. A questo punto voglio manifestare la partecipazione di tutta l'Avvocatura amministrativa al dolore della Magistratura amministrativa per la recente scomparsa del Presidente Franco Frattini. Un magistrato o, meglio, una persona che, come ho affermato nel corso della manifestazione tenuta lo scorso 12 gennaio presso il Consiglio di Stato è stato veramente un "Grande", grande negli studi e nell'attività professionale, prima come Avvocato poi come Magistrato, grande nella rappresentanza dell'Italia in sede internazionale, come Ministro degli

affari esteri e come Componente della Commissione dell'Unione europea, grande nella collaborazione allo sviluppo degli istituti giuridici, come abbiamo potuto riscontrare nella recente attività della Commissione per l'elaborazione della legge sui contratti pubblici nella quale si è sentita costante la sua guida, apparentemente silente ma sempre effettiva, grande come persona nei rapporti umani, familiari, con gli amici, con i colleghi e con gli avvocati. Sono veramente fiero di avere preso l'iniziativa per la costituzione di un picchetto d'onore di Avvocati e Magistrati in occasione lo scorso 26 dicembre in occasione della camera ardente nella Sala di Pompeo.

5. Mi consentirà, Signor Presidente, che io chiuda con una notazione di carattere personale.

Ella ha ricordato, all'inizio, che quello di oggi è la ventesima cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario presso il T.A.R. Sardegna: ebbene, io ho partecipato a diciannove di tali manifestazioni e ciò per il particolare rapporto che mi lega a questa città, all'Università di Cagliari e al T.A.R. Sardegna.

Sono venuto per la prima volta a Cagliari nell'anno accademico 1970-71 ed ho insegnato presso l'Università di questa città per venticinque anni. Ho, in tutti questi anni, visto nascere questo Tribunale, presso il quale ho svolto una intensa attività professionale, conoscendo e apprezzando i Magistrati che si sono progressivamente alternati e gli avvocati con i quali ho sviluppato un valido rapporto professionale e personale. Ho apprezzato anche l'ambiente, naturale e umano, di questa città dove ho molti amici ed alla quale sono particolarmente legato, tanto che, ai primi dell'anno 2010, dovendo per tradizione universitaria svolgere la mia ultima lezione, ho voluto tenerla presso l'Università di Cagliari, anche se ormai da circa quindici anni ero Ordinario presso l'Università LUISS di Roma.

È per questi sentimenti, Signor Presidente che, se Ella consente, mi prenoto per essere presente il prossimo anno. Anzi, direi senz'altro, "a chent'annos".

## **INTERVENTO DEL CONSIGLIERE DELL'UNIONE NAZIONALE AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI (UNAA) - AVV. STEFANO BIGOLARO**

Porto al TAR della Sardegna e a tutti i presenti il saluto dell'Unione nazionale degli avvocati amministrativisti e del suo Presidente, che mi trovo oggi a sostituire.

Ringrazio dell'invito e sono davvero lieto di essere qui oggi: le inaugurazioni degli anni giudiziari sono delle occasioni che non devono andare perdute.

Sono occasione di incontro personale e di confronto istituzionale, e insieme occasione di conoscenza per i cittadini.

Si tratta, anzitutto, di un'occasione di incontro personale tra coloro che, in ruoli diversi, rendono possibile un servizio alla collettività che non è soltanto un servizio – cioè qualcosa cui si potrebbe in ipotesi rinunciare – ma una funzione fondamentale del nostro ordinamento: la funzione della giustizia nei confronti dell'attività amministrativa.

Ed è un incontro personale particolarmente importante perché riguarda soggetti diversi tra loro, ma diversi anche al proprio interno: la magistratura amministrativa ha le sue articolazioni, e così l'avvocatura.

Eppure, come diceva Feliciano Benvenuti, noi che operiamo nella giustizia amministrativa siamo una “quasi-famiglia”. Una “quasi-famiglia” non certo per rapporti di consorceria, ma – tutt'al contrario – per la condivisione di una responsabilità nei confronti di una domanda di tutela che deve trovare risposta.

Una “quasi-famiglia” a cerchi concentrici. C'è una “quasi-famiglia” a livello regionale, e io mi affaccio oggi alla Vostra “quasi-famiglia” della giustizia amministrativa della Sardegna con rispetto e, come diremmo noi veneti, con il cappello in mano. E c'è una “quasi-famiglia” a livello nazionale, di cui – in un cerchio più ampio – tutti facciamo parte.

Una “quasi-famiglia” che deve conoscersi per capirsi e per poter meglio operare.

L'elemento personale, come in tutte le cose umane, è ineliminabile; ma il discorso si pone evidentemente sul piano istituzionale. E dunque l'inaugurazione di un anno giudiziario è anche occasione di confronto tra giudici e avvocati.

Un confronto che nella giustizia amministrativa si è spesso concretato negli ultimi anni in cooperazione organizzativa per far fronte alle esigenze poste prima dall'avvio del processo amministrativo telematico e poi dal periodo dell'emergenza sanitaria.

Ma, al di là delle emergenze, la stabile cooperazione organizzativa tra giudici e avvocati è fondamentale per l'efficienza del sistema.

Da ultimo, ma non per importanza, l'inaugurazione di un anno giudiziario serve ai cittadini.

È l'occasione per conoscere ciò che noi operatori del settore diamo per scontato, e invece non lo è: che c'è un giudice cui ci si può rivolgere se ci si ritiene lesi da un potere pubblico esercitato in violazione delle regole; se si ritiene insomma di aver bisogno di tutela. Non importa se hai torto o ragione: c'è un giudice al quale puoi rivolgerti anche se hai torto, perché sarà quel giudice a decidere i torti e le ragioni.

È un dato di conoscenza elementare ma fondamentale, per poter andare al di là delle semplificazioni mediatiche e demagogiche che fanno percepire i TAR come enti inutili e anzi dannosi, che bloccano l'esecuzione di opere che altrimenti verrebbero fatte e mettono a repentaglio i relativi finanziamenti solo per ragioni formalistiche.

Non deve essere questa la percezione, perché non è così: i TAR, e l'intero sistema della giustizia amministrativa, sono una risorsa e non un incomprensibile peso. Servono a garantire la legalità nell'esercizio del potere, e - nella legalità - il soddisfacimento degli interessi pubblici e insieme la tutela dei diritti di tutti.

Concludo con una notazione di cronaca. Credo che proprio oggi, 16 febbraio, il Governo ci ripensi e rinunci a introdurre per decreto legge un'ulteriore disciplina speciale in materia di giudizi collegati in un qualsiasi modo alle risorse PNRR. Nel testo preannunciato, una disciplina che accentra tali giudizi alla competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio, comprimendo ulteriormente i termini rispetto a un rito speciale già esistente per questi giudizi e già quantomai penalizzante.

Una simile norma ridurrebbe il problema del contenzioso su tali questioni? Sì, ponendo ostacoli alla possibilità di promuoverlo e di ottenere tramite esso una effettiva tutela. Ma così facendo si avrebbe un sostanziale diniego di giustizia (oltre ad allontanare i cittadini dalla giustizia amministrativa esercitata a livello territoriale, che è la stessa ragion d'essere dei Tribunali amministrativi regionali).

Opporsi a norme di questo tipo è una battaglia di civiltà da condividere insieme.

## **INTERVENTO DEL VICE-PRESIDENTE DELLA SOCIETÀ SARDA AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI - AVV. PROF. BENEDETTO BALLERO**

La Società Sarda degli Avvocati Amministrativisti, ringraziando per il rinnovato invito alla presente celebrazione nella continuità di un cordiale rapporto con la Magistratura amministrativa, da sempre improntato alla reciproca stima e collaborazione, porge il suo deferente saluto all'Ecc.mo Primo Presidente del TAR Sardegna, Dott. Marco Buricelli, augurandogli una proficua attività in Sardegna, all'Ecc.mo Presidente della Seconda Sezione Dott. Marco Lensi, a tutti gli altri Ecc.mi Consiglieri, compresi quelli di recente nomina, al Segretario Generale, ed a tutto il personale del TAR Sardegna. Porge poi il suo deferente saluto a tutte le Autorità presenti, agli ospiti ed ai colleghi avvocati intervenuti.

Consentitemi, intervenendo a nome dell'associazione, di formulare, anche a nome dell'altro vicepresidente avv. Marcello Vignolo, un caro saluto, con l'augurio di una ancor lunga e proficua attività professionale, all'avv. Silvana Congiu, che recentemente, per motivi personali, ha deciso di dimettersi, dopo vari decenni, dalla Presidenza della Società Sarda degli Avvocati Amministrativi.

Prendo lo spunto dalla relazione introduttiva del Presidente e dal Suo utile Decreto del 31 gennaio scorso, che ci ha dato un quadro interessante e documentato sulla Giustizia amministrativa in Sardegna, mettendo anche in evidenza non solo interessanti spunti interpretativi su vari istituti che governano il processo amministrativo, ma anche i numeri fondamentali, certo positivi, dell'attività svolta nell'anno dal TAR che, con l'impegno assolto da tutti i Giudici, ha operato per una significativa riduzione dei ricorsi pendenti.

Gli avvocati apprezzano e condividono la linea espressa dal Presidente su vari istituti del processo a cominciare dalla disponibilità manifestata, quando è possibile, a favore di un equilibrato utilizzo di sentenze in forma semplificata - anche su sollecitazione (pur non condizionante) delle parti - che consentono di accorciare sensibilmente i tempi della decisione di merito, oltre che, per quanto riguarda la fase cautelare, un oculato ma più frequente utilizzo, come indicato anche dal Presidente, del provvedimento monocratico da adottarsi, eventualmente anche con delega ad un componente del collegio, come talvolta accaduto in passato, ma in ogni caso con un auspicabile previo sommario confronto tra le parti.

E' poi possibile richiamare in senso positivo l'indicazione di voler garantire la presenza degli stessi Giudici, Presidente e relatore, tra la fase cautelare e quella di merito, anche in occasione di eventuali provvedimenti istruttori o di rinvii dell'udienza, così come la previsione della possibilità che, in determinati casi, venga fissata a breve l'udienza di merito, sia pur con modalità e forme articolate, in caso di domande di sospensiva che appaiano non infondate,

ma che è meglio definire unitamente al merito in sede di cognizione piena. Appare infine importante, in un sistema collaborativo, anche l'impegno ad una attenta valutazione delle ragioni esposte nelle domande di prelievo.

Come era stato segnalato più volte in passato, sul fronte dei fatti non positivi, non possiamo non ricordare il grave ostacolo per l'accesso alla giustizia Amministrativa, specie in una regione economicamente povera come la Sardegna, che deriva dalla previsione di contributi che in appello arrivano sino a 9.000,00 euro per ricorso, e che per giunta possono essere moltiplicati per 2 o 3 volte in caso di pur necessari motivi aggiunti. E' pertanto auspicabile che il TAR Sardegna, conscio di ciò, voglia seguire l'orientamento espresso dalla Corte di giustizia dell'Unione Europea, sez. V, sentenza 06/10/2015 n° C-61/14, come poi precisato, nel 2020 e nel 2021, dalla Corte di Cassazione, per l'esenzione dal nuovo contributo nei casi di c.d. "connessione forte" tra gli atti impugnati, senza passivamente adeguarsi, invece, alla negativa ed ormai superata circolare del Consiglio di Stato che è tale da dissuadere all'impugnazione agevolando la permanenza di atti illegittimi.

Vi è poi l'auspicio di tutti gli avvocati, che le due Sezioni, superando le obbiettive difficoltà operative, siano in grado di attuare una uniformità d'interpretazione – per l'accoglimento o il rigetto - di motivi di ricorso omologhi, riuscendo sempre a cogliere il senso delle impugnazioni, senza pregiudiziali avalli all'attività delle amministrazioni pubbliche ed assicurando, comunque, anche un maggiore equilibrio e criteri uniformi in ordine alla compensazione o alla condanna alle spese.

Per quanto riguarda le due Sezioni, poi, nel ricordare che dalla istituzione della seconda sezione, e sino al 2019, la ripartizione delle competenze era stata disposta, per materia, e non per territorio (ad esempio, per semplificare, urbanistica, ed appalti), con la possibilità, quindi di assicurare una maggiore professionalizzazione dei singoli Giudici, ed una uniformità di linea interpretativa valida per tutta la Sardegna, si sottopone all'attenzione dell'Illustrissimo Presidente se non sia il caso di rivalutare il problema, per decidere se sia preferibile la condizione di questi ultimissimi anni o la situazione pregressa.

Al riguardo, peraltro, non si può trascurare il fatto che il nostro è un TAR spiccatamente Regionale, che opera in una Regione Speciale (con una popolazione che è un quarto della Sicilia), che ha una propria specificità, con la presenza non solo di un proprio Statuto (in senso effettivo, attributivo di competenze), con norme di attuazione che costituiscono una fonte superiore alle stesse leggi ordinarie dello Stato, secondo la costante interpretazione della Corte costituzionale, e con la presenza di una legislazione esclusiva, che non deve essere appiattita, ma che è da rivalorizzare in molte materie, ed ha poi un Piano Paesistico oggetto di molte polemiche.

Tutte circostanze che sembrerebbero suggerire nelle varie materie una valutazione uniforme per tutta la Regione.

Gli Avvocati amministrativisti, inoltre, ritengono opportuno sottolineare, non certo con riguardo ai giudici del TAR, ma perché il problema sia posto all'attenzione generale, che occorre rafforzare, anche legislativamente, il ruolo centrale che, nel nostro paese ed ancor più nella nostra Regione, viene assolto e deve essere assolto dalla Giustizia Amministrativa, che è chiamata a garantire la legalità nell'amministrazione, in una situazione certo difficile, caratterizzata da una grande ed eccessiva produzione legislativa farraginosa, nazionale e regionale, con una progressiva complessità della formulazione delle norme applicabili, che rendono difficile avere la certezza della perfetta legittimità di ogni procedura e di ogni atto dell'amministrazione, che sempre più è portata a provvedere su base giurisprudenziale, spesso non univoca.

L'amministrazione, da parte sua dovrà assumersi la responsabilità delle sue decisioni, senza praticare il c.d. sciopero della firma, con il continuo rinvio o il rigetto delle istanze dei privati (per il timore di una successiva valutazione critica in sede penale), così determinando il blocco di ogni iniziativa economica, e scaricando sul Giudice la responsabilità della decisione, nella consapevolezza che nessun danno potrà comunque subire il singolo da un eventuale annullamento da parte del Giudice Amministrativo, i cui effetti ricadono di norma solo sull'amministrazione.

La giustizia nell'amministrazione quindi, dovrà essere garantita, non solo con l'annullamento degli atti illegittimi, ma anche sanzionando le condotte dilatorie o smaccatamente ostruzionistiche da parte di molte amministrazioni, e ciò potrà avvenire con un maggior ricorso alla nomina di commissari, oltre che con meno infrequenti decisioni di condanna al risarcimento dei danni, ovviamente quando sussistenti e provati, senza avere la preoccupazione, pur in presenza di una condotta grandemente illegittima, di preservare da esborsi la pubblica amministrazione (preoccupazione che di norma non ha il giudice civile).

Il rafforzamento del ruolo costituzionalmente attribuito alla Giustizia amministrativa, con l'assunzione di una piena responsabilità dei Giudici nel senso sopra indicato, potrà conseguirsi anche con un più penetrante controllo delle scelte urbanistiche e paesistiche che, in presenza di una legislazione eccessiva, spesso non coordinata e talvolta non in linea con i principi costituzionali, sappia imporsi per l'autorevolezza delle decisioni.

Cosa che appare ancor più importante dopo che, dagli anni 90 del secolo scorso, la Corte di Cassazione ha definitivamente trasferito di fatto il controllo dell'urbanistica al giudice penale, spesso acquiescente verso la polizia giudiziaria ed i propri consulenti, così superando, pur ad invarianza legislativa, la non sindacabilità da parte del giudice penale, dell'atto autorizzativo

in materia urbanistica, sempre in precedenza affermata quando era lasciato alla competenza esclusiva del Comune, con il controllo del Giudice Amministrativo.

Vorrei ancora segnalare con riferimento ad alcuni temi specificatamente riferiti alla Sardegna e quindi anche all'attività di questo Ecc.mo TAR, che uno dei punti nodali, è oggi quello della corretta interpretazione del PPR che è stato un importante atto di tutela del territorio, ma che sta divenendo un forte ostacolo allo sviluppo, pur controllato.

Su alcuni punti al riguardo si deve esprimere un convinto apprezzamento per molte decisioni di codesto TAR, che ne hanno fatto spesso una corretta applicazione, pur se su diversi aspetti non si può non rilevare una chiusura che si auspica possa essere presto superata anche perchè non si può trascurare il fatto che su molteplici aspetti del PPR continuano a proliferare le applicazioni distorte, spesso in dissonanza, da parte di quasi tutte le amministrazioni locali, anche regionali.

Al riguardo, infatti, va ricordato che il PPR, in vigore da oltre 16 anni (non modificato, e limitatissimamente attuato) contiene numerosissime disposizioni transitorie e cautelari, delle quali forse occorrerebbe valutare, anche in termini di rispetto della Costituzione, la permanente applicabilità, ma che invece, pur essendo state dettate con la previsione di una operatività per uno/due anni, sino all'approvazione, entro tale termine, dei PUC comunali (su 176 Comuni coinvolti solo 36 hanno adempiuto, di cui 24 costieri) vengono ancora sistematicamente applicate anche quando superate da successive leggi regionali.

Per una corretta interpretazione, quindi, non si può non partire dalla definizione di un corretto rapporto tra legge regionale e PPR, ed al riguardo deve essere fermamente ribadito che la legge regionale può legittimamente intervenire, anche in modifica del PPR, ai sensi dell'art 3 dello Statuto e dell'art. 6 DPR 480/1975 (norma di attuazione), su tutto il territorio della Regione, tranne che per i beni di cui alle lettere b), c) e d) dell'art 143 del Codice Urbani per i quali oggi si afferma anche da parte della Corte Costituzionale la necessita della copianificazione Stato-Regione (pur discutibilmente per l'incompatibilità con la previsione di cui all'art. 6 del DPR 480/1985 norma di attuazione dello Statuti Speciale).

La competenza legislativa esclusiva della Regione è stata recentemente riconfermata, dalla Corte Costituzionale, con la sentenza n. 248 del 2022, in linea con le sentenze n. 51/2006 e n. 308/2013 – e così superando le due recenti decisioni della stessa Corte Costituzionale, la n. 257/2021 e la n. 24/2022 che avevano radicalmente invertito la rotta, ma i cui effetti generali sono rimasti solo quelli caducatori delle norme da tali decisioni dichiarate illegittime – che ha riproposto, nel rapporto tra Stato e Regione, i principi sempre espressi, da oltre un ventennio, circa la titolarità in capo alla Regione di una potestà legislativa esclusiva anche in materia di tutela del paesaggio.

Linea questa che è stata ribadita, recentissimamente, pure dal Consiglio di Stato, con la sentenza del 28.12.2022 n. 11.531, che ha confermato la sentenza n. 454 del 2017 di codesto TAR (Presidente dr. Scano, rel. Dr. Aru, ricorrente avv. Salone).

Il Consiglio di Stato ha affermato che “Le zone agricole sottratte all’obbligo di pianificazione congiunta [*obbligo che l’art. 135 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nel testo in vigore dal 2008, limita «ai beni paesaggistici di cui all’articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d)*” Così come sottratti gli ambiti di paesaggio costieri *individuati dall’art. 14 delle norme tecniche di attuazione del P.P.R.*”

E che “la legge regionale trova applicazione anche in deroga alle previsioni del piano paesaggistico regionale.” E che il provvedimento che si fonda sulla *non derogabilità del PPR da parte della legge regionale* “è quindi da confermarsi illegittimo”.

È quindi oggi incontestabile che la legge regionale non può essere mai disapplicata dal giudice, ordinario o amministrativo, che solo potrebbe eventualmente rimettere gli atti alla Corte Costituzionale ove ritenesse che, in mancanza di una previa co-pianificazione paesistica, non sarebbero derogabili le previsioni del PPR.

La legge regionale, infatti, non può essere MAI recessiva rispetto a norme non legislative, né sono prospettabili forzate interpretazioni adeguatrici, come ribadito anche dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 26/2022, in sede di conflitto della Regione contro lo Stato, con la quale sono stati annullati gli atti delle Soprintendenze della Sardegna che disapplicavano, a favore del PPR, la legge regionale vigente e pur impugnata.

Concludo questo mio intervento con l’auspicio, che è proprio di tutti gli avvocati amministrativisti della Regione, affinché l’Ecc.mo Presidente, nelle forme che potranno essere da Lui individuate, e che eventualmente si potrebbero poi concordare, voglia proporre lo svolgimento di periodiche riunioni, per un reciproco arricchimento, una comune valutazione, tra magistrati, rappresentanze degli avvocati ed Università, nelle quali esaminare i principi più rilevanti, di carattere generale, che possono trarsi di volta in volta da talune sentenze del TAR Sardegna, al di fuori evidentemente dal riferimento a casi specifici.

## **INTERVENTO DEL SEGRETARIO REGIONALE DELL'UNIONE NAZIONALE AVVOCATI ENTI PUBBLICI (UNAEP) - AVV. FLORIANA ISOLA**

Onorevole Presidente,

Onorevoli Consiglieri e referendari, autorità presenti, stimati colleghi avvocati pubblici e del libero foro e colleghi Avvocati dello Stato, porgo i saluti dell'Unaep. Unione Nazionale avvocati Enti pubblici.

Un saluto ed un ringraziamento particolare a tutto il personale della giustizia amministrativa.

In qualità di segretaria della sezione regionale della Sardegna dell'UNAEP, unitamente alla Presidente, avv. Antonella Trentini, esprimo gratitudine per l'onore che ci è stato nuovamente conferito, consentendoci di portare i saluti a questa cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario e mi pregio di porgere a Lei, Presidente, il benvenuto presso questo TAR, unitamente ai migliori auguri di buon lavoro.

Gli avvocati rappresentati da Unaep sono gli avvocati della Regione, delle città metropolitane, delle province, dei comuni, della sanità, delle università, delle società pubbliche, della camera di commercio, degli enti parco e in genere di tutta la pubblica amministrazione diversa dallo Stato, e sono una componente numerosa, importante e qualificata della Avvocatura.

Come avvocati pubblici, abbiamo un ruolo di cerniera nel rapporto tra P.A e Giudici,.

Infatti, lavoriamo, insieme a tutti gli altri attori costituzionali per una pubblica amministrazione al passo con i tempi, rispettosa della legge, garante dei diritti, digitalizzata, trasparente, e lavoriamo dall'interno della PA in un rapporto continuo e trasversale tra procedimento amministrativo e processo amministrativo.

Se volgiamo lo sguardo ai rapporti interni tra avvocato pubblico e p.a., dobbiamo registrare un ingente ricorso da parte della pubblica dirigenza alle consulenze dell'avvocatura pubblica.

La richiesta di consulenza è giustificata dall'inflazione normativa, di ogni fonte, ma anche dal fatto che la pubblica amministrazione deve esercitare il suo potere attraverso la discrezionalità amministrativa – definita dalla Corte Costituzionale necessaria per affrontare le problematiche più complesse e dal Presidente del Consiglio di Stato “organo respiratorio del sistema amministrativo”-, il che vuol dire che si devono fare scelte tra più opzioni possibili, lecite, sostenibili per l'adattamento al caso concreto.

Ebbene, la discrezionalità nell'esercizio del potere amministrativo viene percepita, come ha detto il presidente del Consiglio di Stato, come un fattore di rischio criminogeno, mentre [ha

sostenuto il Presidente del Consiglio di Stato nel suo discorso di insediamento] dovrebbe essere considerata come un fondamentale strumento di governo per effettuare scelte politiche e valutazioni volte al migliore perseguimento dell'interesse pubblico, perché, se alcune fasi procedurali possono essere standardizzate, il più delle volte la disposizione generale ed astratta non è in grado di cogliere la complessità e le sfumature della realtà.

Di fronte ad una amministrazione sempre più difensiva, che spesso è costretta a proteggere sé stessa piuttosto che a fare, diventa allora cruciale il ruolo dell'avvocato dipendente pubblico, avente una duplice anima: quella di dipendente della PA e quella di professionista della PA che garantisce legalità ed indipendenza e ha una autonomia di giudizio intellettuale e tecnica.

Se da un lato, l'avvocato pubblico è chiamato a supportare l'azione dei pubblici dirigenti, dall'altro si rapporta con i giudici, in rappresentanza del suo ente cui è legato da un rapporto di esclusività.

La p.a. è rappresentata presso le aule giudiziarie dai suoi avvocati perché - per gli indubbi vantaggi insiti nell'aver un'avvocatura in house - la p.a. ha scelto di avere avvocati-suoi dipendenti che sono, quindi, interlocutori da cui non si può prescindere anche quando i giudici hanno bisogno di avere contatti informali con gli enti pubblici. In quanto avvocati, valutiamo la documentazione resa disponibile di volta in volta dagli uffici e facciamo delle scelte, assumendocene la responsabilità, al fine di portare avanti la miglior strategia difensiva. Siamo, inoltre, interlocutori privilegiati nella funzione di raccordo per la composizione bonaria delle controversie. Con soddisfazione di interessi pubblici a volte di pari rilevanza e contrapposti in contenziosi che sempre più spesso vedono avversarie diverse amministrazioni pubbliche.

Nello stesso tempo collaboriamo con gli uffici per l'attuazione delle sentenze del TAR, che sono punti di riferimento importanti per lo sviluppo dell'azione amministrativa, perché il giudice, quando rileva un profilo di illegittimità dell'azione amministrativa, sta dando un'indicazione di legalità, nel superiore interesse pubblico che è di noi tutti, quali cittadini prima ancora che di professionisti all'interno della Pubblica amministrazione.

Più la giurisprudenza sarà capace di contribuire alla costruzione di un sistema affidabile, equidistante in grado di dare certezze più l'amministrazione si affrancherà da un atteggiamento difensivo, da quella che prima era definita paura di sbagliare e ora è chiamata sciopero della firma.

Mi sono soffermata sul contesto relazionale dell'avvocato pubblico perché il fattore umano è essenziale per una Amministrazione del fare e del fare bene, nell'interesse di tutti, con piena

fiducia nell'azione dei funzionari, trasparente e corretta, importante per dare risposte concrete e celeri ai cittadini ed agli operatori economici.

Negli ultimi anni UNAEP si è imposta nel panorama forense, giurisdizionale e politico come interlocutore affidabile, propositivo, collaborando sia all'attività specifica della formazione obbligatoria – mediante la stipulazione di protocolli d'intesa con la Scuola Superiore dell'Avvocatura e con il Consiglio Nazionale Forense (dal 2018 siamo ente formatore riconosciuto dal CNF) - sia sviluppando i rapporti con gli organi istituzionali preposti per l'elaborazione dei provvedimenti a tutela della categoria, affinché i principi contenuti nell'art. 23 della Legge Forense possano trovare attuazione in una disciplina unitaria che riconosca la professionalità specifica degli avvocati degli enti pubblici e garantisca uniformità di trattamento giuridico ed economico.

Si rinnova pertanto l'impegno collaborativo, anche attraverso istituendo tavoli – o istituzionalizzazione di organismi stabili -che rafforzino i rapporti tra tutti gli attori del sistema giustizia, in una composizione che tenga in adeguata considerazione tutte le parti del processo amministrativo.

Nell'auspicio di poter proseguire nei confronti collaborativi avviati, UNAEP augura al TAR Sardegna buon lavoro.

## RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA

### Giurisdizione

La **sentenza 27 aprile 2022 n. 284** della Sezione II (est. Flaim) ha dichiarato il **difetto di giurisdizione del giudice amministrativo** in relazione alla domanda di **accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di adottare un provvedimento** espresso sulla richiesta della ricorrente di “**rinegoziazione** del contratto di concessione del servizio di accertamento e riscossione anche coattiva della TARSU, finanche dopo la data di scadenza del contratto medesimo”.

Il Collegio, procedendo alla qualificazione della situazione giuridica sottostante e applicando i criteri di riparto “diritto soggettivo/giudice ordinario” e “interesse legittimo/giudice amministrativo”, ha delineato chiaramente i rapporti esistenti fra pretesa sostanziale e pretesa ad ottenere una pronuncia sul silenzio inadempimento.

La Sezione ha osservato che la pretesa sostanziale formulata dalla società ricorrente in termini di volontà alla rinegoziazione/prosecuzione del contratto configura una posizione di diritto soggettivo, e rientra nella giurisdizione del giudice ordinario, che ha competenza sulla gestione del contratto, con inconfigurabilità di una inerzia giustiziabile con ricorso al TAR avverso il silenzio inadempimento.

Il Collegio ha condiviso il principio giurisprudenziale secondo il quale *“Il rito speciale del silenzio non ha lo scopo di tutelare, come rimedio di carattere generale, la posizione del privato di fronte a “qualsiasi tipo di inerzia” comportamentale della p.a., bensì quello di apprestare una garanzia avverso il mancato esercizio di potestà pubbliche discrezionali nel rapporto interesse legittimo-pretesa, con valutazione della compatibilità fra petitum sostanziale e interesse”* (cfr. Consiglio di Stato, n. 288 del 13.1.2020).

Con **sentenza breve 28 settembre 2022, n. 628** la Sezione II (est. Serra), accogliendo un ricorso impugnatorio concernente l'aggiudicazione della *“vendita di prodotti suberosi”*, ha dichiarato il **difetto di giurisdizione del giudice amministrativo** sulla *“domanda di nullità, inefficacia o annullamento del contratto eventualmente stipulato nelle more e subentro dello stesso da parte della ricorrente”*.

Il Collegio ha ritenuto di condividere il principio giurisprudenziale sancito dal **Consiglio Stato, Ad. Plen., 3 giugno 2011, n. 10** sul criterio di riparto di giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice ordinario nella materia dei contratti di **“natura attiva”** della pubblica amministrazione, secondo il quale *“al di fuori dei casi in cui l'ordinamento attribuisce espressamente al giudice amministrativo la giurisdizione sulla “sorte del contratto” che si pone a valle di un procedimento amministrativo viziato (v. art. 133, co. 1, lett. e), n. 1, c.p.a., in tema di contratti pubblici relativi a lavori, servizi, e forniture, secondo l'ordinario criterio di riparto di giurisdizione spetta al giudice amministrativo conoscere dei vizi del procedimento amministrativo, e al giudice ordinario dei vizi del contratto, anche quando si tratti di invalidità derivata dal procedimento amministrativo presupposto dal contratto”*.

La Sezione, applicando siffatto principio alla fattispecie oggetto di contenzioso, ha pertanto affermato la propria giurisdizione sulla domanda di annullamento degli atti prodromici del contratto, atteso che “*il loro annullamento produce un effetto viziante del negozio societario a valle, con la conseguente possibilità di: - azionare rimedi risarcitori; - impugnare il negozio societario davanti al giudice ordinario; - chiedere all’Amministrazione l’ottemperanza al giudicato amministrativo, e, in caso di perdurante inottemperanza, adire il giudice amministrativo che in sede di ottemperanza può intervenire sulla sorte del contratto [Cons. St., ad. plen., 30 luglio 2008 n. 9]” (ancora Cons. Stato, Ad. Plen. n. 10/2011)”.*

Con **sentenza 10 novembre 2022 n. 754** la Sezione II (est. Serra), nell’ambito di un giudizio concernente la risoluzione anticipata di un contratto di appalto, ha dichiarato il **difetto di giurisdizione del giudice amministrativo** per le controversie relative alla **fase di esecuzione del rapporto contrattuale** e aventi ad oggetto, come nel caso di specie, “**l’inadempimento di preesistenti obbligazioni contrattuali poste a carico dell’appaltatore**”, con il conseguente radicamento della giurisdizione ordinaria, ritenendo di ribadire i principi già affermati dal TAR Sardegna in fattispecie analoghe, in particolare con la sentenza **n. 11 del 14 gennaio 2021** (est. Rovelli) e **n. 256 del 19 aprile 2022** (est. Plaisant).

Nella fattispecie sottoposta all’attenzione del Collegio, la ricorrente sosteneva che la nuova aggiudicazione disposta in favore del controinteressato avesse ad oggetto delle prestazioni già attribuite all’RTP del quale è capogruppo nell’ambito del preesistente progetto professionale, per cui il Comune, nell’affidarle a terzi, si sarebbe reso inadempiente agli impegni derivanti dall’incarico stesso.

La Sezione ha condiviso il principio giurisprudenziale, già seguito dalla Sezione, secondo cui la stipula del contratto estingue l’ordinario potere autoritativo di ritiro dell’aggiudicazione, per cui ogni successivo atto di “fuga dal rapporto contrattuale” - a prescindere dal *nomen iuris* utilizzato - assume veste sostanziale di recesso, inespessivo di un potere autoritativo e perciò sottoposto alla giurisdizione ordinaria, con la sola eccezione delle ipotesi in cui l’intervento post contrattuale tenda a porre rimedio a vizi di legittimità della fase di scelta del contraente, ove allora (soltanto) emerge l’esercizio di un (persistente) potere autoritativo di annullamento in autotutela, la cognizione del quale compete al giudice amministrativo.

Con **sentenza breve n. 810 del 25 novembre 2022** la Sezione I (est. Aru) ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, applicando al caso di specie i consolidati **criteri di riparto di giurisdizione** nella materia del pubblico impiego privatizzato, secondo cui restano devolute alla giurisdizione amministrativa le controversie concernenti “*le procedure concorsuali*”, ai sensi dell’articolo 63, comma 4, T.U. n. 165 del 2001 sul pubblico impiego privatizzato, ovvero sia quelle aventi comunque ad oggetto l’esercizio di poteri autoritativi pubblicistici preordinati all’adozione dei c.d. **atti di macro – organizzazione**, mentre gli atti di **micro – organizzazione**, con cui si dispone l’organizzazione dei singoli uffici e la gestione in concreto dei rapporti di lavoro sono regolati, invece, dalla disciplina privatistica e per essi resta ferma la giurisdizione del giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro.

Nel caso di specie la ricorrente aveva impugnato il Regolamento sulle riunioni degli organi collegiali e sulle attività funzionali in modalità telematica/remoto con il quale si disciplinano le riunioni degli organi collegiali e le attività funzionali della scuola.

Il Collegio ha ritenuto che il predetto Regolamento configuri un atto di micro-organizzazione, adottato nell'esercizio di poteri privatistici dell'Ente scolastico, e sottratto al potere pubblicistico di macro – organizzazione.

Con l'**ordinanza cautelare 9 dicembre 2022 n. 334** la Sezione I (est. Aru), nel respingere la domanda di sospensione della esecuzione del provvedimento di “**DASPO**” emesso dal Questore di Cagliari, nella parte in cui aveva imposto al ricorrente il divieto di accesso alle manifestazioni sportive per la durata di otto anni, ritenendo a un primo esame infondate le censure di difetto di istruttoria, di insufficiente motivazione, di mancanza di proporzionalità o irragionevolezza dedotte dal ricorrente, ha chiarito, in punto giurisdizione, che esula dall'area della giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo il sindacato sui c.d. “obblighi di presentazione” (c.d. DASPO aggravato, contrapposto al “DASPO semplice” devoluto alla giurisdizione del GA) attinenti alla comparizione personale, imposta al ricorrente, per un triennio, ai sensi dell'art. 6, comma 2, della l. 401/1989, dinanzi a un organo di polizia.

La Sezione I, con l'**ordinanza cautelare n. 342 del 21 dicembre 2022** (est. Aru), nell'accogliere la domanda di sospensione dell'esecuzione di un verbale di disposizione di una “*procedura per la raccolta dei rifiuti porta a porta*”, adottato dalla ASL - Dipartimento di prevenzione, contenente l'imposizione di un “**onere comportamentale**” consistente nella prescrizione che la raccolta dei rifiuti avvenga solamente sul lato della strada dove si ferma il mezzo e, dunque, nell'esplicito **divieto** in capo agli addetti di **attraversamento pedonale** per raggiungere il lato opposto, ha chiarito, preliminarmente, che a un primo esame deve ritenersi sussistente la giurisdizione del giudice amministrativo sul ricorso contro i verbali di disposizioni dalla ASL – Dipartimento di prevenzione, in materia di prevenzione degli infortuni dei lavoratori sul luogo di lavoro, ai sensi dell'art. 10, d.P.R. n. 520 del 1955 e dell'art. 302-bis, d.lgs. n. 81 del 2008, trattandosi di disposizioni integrative delle norme vigenti, per gli aspetti non regolamentati, nei confronti delle quali la posizione giuridica degli interessati è configurabile come di interesse legittimo.

Il Collegio ha chiarito che tale imposizione appare irragionevole in relazione a tratti stradali caratterizzati dalla presenza di segnaletica orizzontale o verticale idonea a consentire in sicurezza l'attraversamento stradale necessario allo svolgimento di servizio (ad esempio strisce pedonali).

## Ambiente e Paesaggio

Con **sentenza del 15 aprile 2022 n. 250** la Sezione II (est. Flaim), nell'ambito del contenzioso concernente un complesso e articolato inquinamento, inerente il "*Sito di Interesse Nazionale (SIN) "Aree Industriali di Porto Torres"*", ha dichiarato l'illegittimità delle prescrizioni dirette nei confronti del soggetto non responsabile della contaminazione, e applicando alla fattispecie il principio comunitario "*chi inquina paga*", "*inteso come principio cardine in materia di bonifiche dei siti contaminati, sia a livello europeo che nazionale*", il Collegio ha ritenuto che, successivamente all'intervenuta identificazione dei Responsabili della contaminazione da parte della Provincia, gli interventi ambientali richiesti (messa in sicurezza, misure di prevenzione, bonifiche) vadano richiesti ai soggetti la cui responsabilità nella contaminazione è stata acclarata.

Con **sentenza 16 giugno 2022, n. 408**, la Sezione II (est. Plaisant) ha confermato la legittimità della decisione del Ministero della Cultura di non concedere il prescritto nulla osta su una proposta di "riqualificazione" presentata dalla società proprietaria di un immobile sottoposto a vincolo storico-artistico diretto (neppure) in relazione alla parte retrostante dell'edificio stesso, ancorché quest'ultima fosse espressamente sottratta al regime di protezione.

La Sezione ha, infatti, condiviso la tesi ministeriale che aveva ritenuto "*ostative le caratteristiche del nuovo edificio proposto in sostituzione dei volumi retrostanti da demolire, per il quale è stata progettata un'altezza obiettivamente considerevole (cinque piani), tale da renderlo significativamente incombente sulla porzione del Villino direttamente meritevole di protezione*", il che esclude "*il denunciato sviamento rispetto alla funzione propria del vincolo diretto applicato*", avendo l'Amministrazione "*semplicemente inteso salvaguardare la struttura complessiva del bene protetto*".

Con l'**ordinanza cautelare n. 254 del 6 ottobre 2022** la Sezione I (est. Aru), in un ricorso proposto da un'associazione di protezione della natura e dei diritti degli animali, ha sospeso il calendario venatorio regionale per la stagione 2022/2023 limitatamente alla caccia al Moriglione e alla Pavoncella, sino alla terza decade del mese di gennaio, dando continuità all'orientamento giurisprudenziale del T.A.R. dell'autunno 2021 con il quale, in vista di un più stabile e consolidato ripopolamento di Moriglione e Pavoncella, era stata dichiarata l'esigenza di tutela di conservazione delle specie in questione (conf. ord. TAR - Sezione I - n. 255/2022, confermata in appello dalla III sezione del Consiglio di Stato con l'ordinanza n. 5867/2022).

Con la **sentenza 29 novembre 2022 n.814** la Sezione II (Est. Serra) ha accolto il ricorso promosso dalla Regione Sardegna contro il provvedimento del Consiglio dei Ministri che ha composto il contrasto tra un parere negativo del Ministero della Cultura e un parere favorevole del Ministero dell’Ambiente alla realizzazione di un parco eolico, e fatto prevalere il parere favorevole del secondo.

La Sezione ha chiarito che il potere del Consiglio dei Ministri ex art. 5, comma 2, lett. c-bis) della legge 400/1988 è espressione di un potere di alta amministrazione, che può essere sindacato dal giudice amministrativo per difetto di istruttoria e di motivazione e che tale onere di motivazione è rafforzato nel caso in cui, come quello deciso, sia intervenuto un giudicato sulla legittimità del parere negativo del MIC, dovendo il Consiglio dei Ministri farsi carico di analizzare e superare i profili fattuali ostativi per come valutati con le sentenze passate in giudicato.

In tale direzione, la Sezione ha rilevato che *“non può infatti affermarsi che la pendenza di un contenzioso giurisdizionale o financo il giudicato intervenuto prima dell’adozione della deliberazione del Consiglio dei Ministri, in merito alla legittimità del parere del MIC in seno ad un procedimento di compatibilità ambientale di un progetto, impedisca tout court la possibilità per il Consiglio dei Ministri di esercitare il potere ex art. 5, comma 2, lett. c-bis cit.”*; tuttavia, *“il giudicato amministrativo, se non preclude tout court il possibile riesame dell’atto amministrativo in seguito ad un intervenuto giudicato di rigetto dell’impugnativa giurisdizionale, pone semmai condizionamenti “di fatto” sull’esercizio del (nuovo e diverso) potere da tenere in considerazione, in sede amministrativa, nell’accertamento delle circostanze e nel bilanciamento discrezionale dei vari elementi”*. Invero, *“non si ravvisano ragioni per dover invece escludere la rilevanza del giudicato intervenuto su un atto rilevante per l’esercizio del (diverso) potere oggetto di ricorso giurisdizionale: rilevanza che si pone in termini di “fatto”, che necessariamente deve essere considerato dall’amministrazione nello svolgimento dell’istruttoria, con riferimento in particolare a ciò che è stato definitivamente accertato nel giudicato stesso in merito agli elementi fattuali istruttori rilevanti per l’esercizio del potere del Consiglio dei Ministri, ancorché “compositivo” tra gli interessi pubblici in conflitto portati dai Ministeri.*

*Ciò proprio in linea con il rinnovato modello processuale amministrativo, ormai teso a garantire pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale, che si ponga in termini di definizione delle questioni giuridiche che sorgono in relazione al “rapporto” e non al solo “atto” (da ultimo Cons. Stato, Sez. III, 28 luglio 2022, n. 6633)”*.

## **Appalti**

Con la **sentenza 27 gennaio 2022 n. 59** la Sezione I (Est. Serra), nell’accogliere parzialmente il ricorso proposto da un operatore economico classificatosi al secondo posto nella procedura

d'appalto del servizio di trasporto sanitario, ha affermato che, le conseguenze dell'omessa dichiarazione, da parte dell'impresa aggiudicataria, della pendenza di un procedimento penale e dell'emanazione di un'ordinanza cautelare a carico del suo precedente presidente del consiglio di amministrazione, non possiedono una portata automaticamente escludente dell'operatore economico dalla procedura di gara, bensì determinano la sussistenza di un dovere di riesame da parte della stazione appaltante in merito alla possibilità che dette circostanze, da essa non conosciute, siano idonee ad incidere sull'integrità e affidabilità dell'aggiudicataria.

In tal senso la Sezione ha, dapprima, affermato che la circostanza per cui il procedimento penale e l'ordinanza di custodia cautelare erano sopravvenute al momento di presentazione dell'offerta, non implica che tali eventi non dovessero essere resi noti alla stazione appaltante, in quanto *“sussiste, in capo ai partecipanti alle procedure d'appalto della Pubblica amministrazione, l'obbligo di comunicare a quest'ultima, nel corso della gara, tutte le vicende, anche sopravvenute, attinenti allo svolgimento della propria attività professionale, al fine di consentire alla stazione appaltante di valutare l'eventuale incidenza di tali precedenti sulla reale affidabilità, morale e professionale, dei concorrenti (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 26.10.2020 n. 6530; Cons. Stato, Sez. III, 16 dicembre 2020, n. 8514; Cons. Stato, Sez. III, 13 giugno 2018, n. 3628)”*.

Su tali basi, ha poi fatto applicazione del principio affermato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (28 agosto 2016, n. 16) per cui, con riferimento alle informazioni rese in sede di gara, *“dovrà pertanto stabilire se l'informazione è effettivamente falsa o fuorviante; se inoltre la stessa era in grado di sviare le proprie valutazioni; ed infine se il comportamento tenuto dall'operatore economico incida in senso negativo sulla sua integrità o affidabilità. Del pari dovrà stabilire allo stesso scopo se quest'ultimo ha omesso di fornire informazioni rilevanti, sia perché previste dalla legge o dalla normativa di gara, sia perché evidentemente in grado di incidere sul giudizio di integrità ed affidabilità. Qualora sia mancata, una simile valutazione non può essere rimessa al giudice amministrativo. Osta a ciò, nel caso in cui tale valutazione sia mancata, il principio di separazione dei poteri, che in sede processuale trova emersione nel divieto sancito dall'art. 34, comma 2, del codice del processo amministrativo”*.

Con **sentenza 16 febbraio 2022, n. 103**, la Sezione II (est. Plaisant) ha confermato la legittimità della scelta del Comune di Sassari di non invitare il gestore uscente, per motivi di rotazione, a una **procedura selettiva ai sensi dell'art. 36 del Codice dei contratti pubblici**, benché la stessa fosse stata preceduta da una richiesta di manifestazione di interesse con cui l'Amministrazione si era impegnata a invitare le cinque imprese che per prime in ordine cronologico avessero manifestato la loro disponibilità.

La Sezione ha osservato che il principio di rotazione incontra deroga solo quando la stazione appaltante affida il nuovo contratto mediante procedura aperta e che tale non può essere considerata una selezione svolta ai sensi dell'art. 36 del Codice dei contratti cui siano inviate (soltanto) le cinque imprese che per prime abbiano manifestato interesse, giacché neppure l'utilizzo di un *“criterio oggettivo quale l'ordine cronologico di arrivo delle manifestazioni di interesse... rende la procedura “aperta” a tutte le imprese interessate, come richiesto perché sia possibile derogare al citato canone rotativo, il quale -oltre che a evitare possibili “rendite di posizione”- è funzionale ad “aprire il mercato” in senso più concorrenziale possibile, il che, ovviamente non si verifica se si consente di partecipare alla procedura selettiva un numero ristretto di operatori, come avvenuto nel caso ora in esame”*.

Con la **sentenza 24 febbraio 2022, n. 127**, la Sezione I (est. Marongiu), si è occupata di una importante vicenda concernente la *“procedura di emergenza per l'affidamento del servizio di trasporto aereo”* che la Regione Sardegna ha indetto per garantire la continuità territoriale e i voli aerei da e per la Sardegna a partire dal 15 ottobre 2021, data in cui doveva cessare l'attività di Alitalia che per decenni aveva garantito il servizio, e fino al 14 maggio 2022.

Alla procedura hanno partecipato, per le sei tratte messe a gara, solo due degli operatori invitati, ITA e Volotea. Ma la Regione ha escluso dalla gara prima Volotea, per una irregolarità documentale, ritenuta insanabile, nella presentazione dell'offerta, e poi anche ITA perché non aveva dimostrato di essere in grado di avviare con certezza il servizio a partire dal 15 ottobre. Dopo l'esclusione delle due uniche concorrenti la Regione ha d'urgenza indetto una seconda procedura alla quale avevano partecipato le medesime concorrenti e della quale, come è noto, è risultata aggiudicataria Volotea.

Sia Volotea che ITA hanno impugnato davanti al TAR la loro esclusione dalla prima procedura.

I ricorsi di Volotea sono stati oggetto di decreti monocratici presidenziali l'8 ottobre 2021 con i quali la domanda di misure cautelari urgenti è stata respinta anche a seguito delle informazioni trasmesse dalla Regione che aveva comunicato di aver già avviato una nuova procedura di gara alla quale anche Volotea era stata invitata.

Il TAR ha così ritenuto:

Considerato che Volotea S.L. ha chiesto l'adozione delle misure cautelari più idonee, anche monocratiche, a seguito della sua esclusione dalla procedura di gara avente ad oggetto l'affidamento del servizio di trasporto aereo, sulle rotte che si sono su indicate, per il periodo dal 15 ottobre 2021 fino al 14 maggio 2022;

Considerato che la Regione Sardegna ha reso noto che, dopo l'esclusione dalla procedura della ricorrente, ha provveduto all'esclusione dalla procedura anche del secondo ed unico altro offerente ITA S.p.A., con provvedimento adottato in data 7 ottobre 2021;

Considerato che la Regione Sardegna ha anche comunicato di aver trasmesso, in pari data, una nuova lettera di invito a presentare offerte, rivolte ai medesimi operatori già interpellati nella prima procedura (fra le quali

anche Volotea S.L.), rispetto alla quale è stata fissata la data dell'11 ottobre 2021 (nel pomeriggio) per l'apertura delle buste;

Considerato che, ai sensi dell'art. 56 del c.p.a., possono essere disposte misure cautelari monocratiche, prima della trattazione della domanda cautelare da parte del collegio, solo in caso di estrema gravità ed urgenza, tale da non consentire neppure la dilazione fino alla data della camera di consiglio;

Considerato che, in relazione a quanto reso noto dalla Regione, il danno prospettato dalla ricorrente risulta solo eventuale, mancano quindi i presupposti per una favorevole valutazione dell'istanza cautelare monocratica.

Volotea ha poi rinunciato alla domanda cautelare collegiale a seguito dell'aggiudicazione della seconda procedura e all'avvio del servizio di continuità territoriale dal 15 ottobre 2021.

Il Collegio, nel respingere i ricorsi di Volotea, ha ritenuto che, come aveva affermato la Regione, le sue domande mancavano di un elemento che la giurisprudenza ha ritenuto essenziale per la presentazione di una offerta in una gara pubblica con la modalità dell'autocertificazione (si trattava del documento di riconoscimento del soggetto che aveva per conto della società presentato l'offerta), condividendo il principio secondo il quale *“l'assenza della copia fotostatica del documento di identità che deve essere allegata alla dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, in sede di gara, non determina una mera incompletezza del documento, idonea a far scattare il potere di soccorso istruttorio della stazione appaltante tramite la richiesta di integrazioni o chiarimenti sul suo contenuto, bensì la sua giuridica inesistenza, con la conseguenza che, in ossequio al principio della par condicio e della parità di trattamento tra le imprese partecipanti, l'impresa deve essere esclusa per mancanza della prescritta dichiarazione”*.

ITA a sua volta ha impugnato, con ricorsi proposti per ciascuna delle sei tratte in cui era articolata la gara, la sua esclusione nella prima procedura, determinata dalla mancata dimostrazione di poter garantire con certezza l'avvio del servizio sin dal 15 ottobre con il numero di aerei richiesto, e poi l'aggiudicazione disposta a favore di Volotea nell'ambito della seconda procedura.

Dopo l'aggiudicazione a Volotea, ITA ha rinunciato alla domanda cautelare nei primi giudizi ed ha insistito invece nella domanda cautelare nei giudizi proposti avverso la contestata aggiudicazione a Volotea.

Il TAR, con ordinanze cautelari adottate il 17 novembre 2021 ha però respinto le domande cautelari di ITA ritenendo che, nella comparazione degli interessi coinvolti, l'interesse della ricorrente si poneva in termini senz'altro recessivi rispetto al preminente interesse pubblico di non incorrere in interruzioni nel regolare svolgimento del servizio di trasporto aereo tra l'isola e il continente che Volotea aveva già avviato.

In particolare il TAR ha rilevato:

che il ricorso attiene alla procedura di emergenza indetta dalla Regione Sardegna per assicurare la continuità del servizio pubblico di trasporto aereo sulle rotte di collegamento tra l'isola e il continente in vista della cessazione dei servizi della compagnia aerea Alitalia SAI S.p.A. in data 15 ottobre 2021;

che, in particolare, il ricorso in esame attiene alla seconda procedura competitiva per l'assegnazione di tali rotte indetta dalla Regione Sardegna all'esito negativo della prima selezione nella quale le uniche due società partecipanti, Volotea S.L. e ITA - Italia Trasporto Aereo, sono state entrambe escluse dalla gara;

che, in relazione ai predetti provvedimenti di esclusione, sono stati proposti dalle menzionate società autonomi ricorsi volti a contestare la legittimità della decisione assunta dalla Regione Sardegna;

che per la definizione del merito degli anzidetti ricorsi relativi alla prima procedura, per i quali le parti hanno rinunciato all'istanza cautelare in un primo tempo proposta, anche in vista del deposito dei successivi ricorsi proposti da ITA avverso gli esiti della seconda procedura, è stata fissata la pubblica udienza del 2 febbraio 2022; che la seconda procedura di gara, avviata dalla Regione al fine di scongiurare "il pericolo di un grave nocumento all'interesse pubblico generale determinato dall'interruzione del servizio pubblico che assicura il soddisfacimento delle ordinarie e primarie esigenze di mobilità dei cittadini sardi, non essendo ipotizzabile alcuna alternativa al collegamento aereo", si è conclusa con l'aggiudicazione a Volotea, che ha già dato avvio al servizio;

e ha ritenuto:

che in relazione alla descritta situazione procedimentale la richiesta di una misura cautelare di sospensione oggi sollecitata da ITA nei confronti di tale aggiudicazione, peraltro incentrata anche su questioni che saranno esaminate nel merito dal Collegio in occasione dell'udienza pubblica già fissata per la decisione in ordine alla esclusione della ricorrente dalla prima gara regionale, si pone, nella comparazione degli interessi coinvolti, in termini senz'altro recessivi rispetto al preminente interesse pubblico di non incorrere in interruzioni nel regolare svolgimento del servizio di trasporto aereo tra l'isola e il continente che Volotea ha già avviato; che per quanto sopra, anche avuto riguardo alla prossima definizione del merito del giudizio, non ricorrono i presupposti per la concessione dell'invocata misura cautelare.

Anche i ricorsi di ITA sono poi stati decisi nel merito con le **sentenze del 24 febbraio 2022 n. 133 e 134** della Sezione I (est. Aru), che hanno confermato la correttezza dell'operato della Regione che, considerata la straordinaria importanza della procedura di trasporto aereo in continuità territoriale, ha verificato con il necessario rigore l'effettivo possesso dei requisiti per poter svolgere il servizio a partire dal 15 ottobre 2021.

Con **sentenza 6 giugno 2022, n. 388**, la Sezione II (est. Plaisant) - nel confermare il prevalente orientamento giurisprudenziale secondo cui l'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali, anche se non prevista dal bando di gara, costituisce un requisito di partecipazione alle procedure selettive pubbliche quando prescritta dalla disciplina legale di riferimento - ha precisato che, a tal fine, non è sufficiente "*una generica iscrizione all'Albo...non riferita alla tipologia di rifiuti specificamente oggetto di gara, ...perché...l'ontologica differenza tra le diverse tipologie di rifiuti, implicante per ciascuna capacità professionali e cautele gestionali differenti, indica la necessità che l'iscrizione comprenda e si estenda sin dall'inizio a tutte le tipologie di rifiuti oggetto dei servizi da affidare*" e, altresì, che tale necessità neppure è esclusa in caso di economicamente "*minimale*"

*dell'attività di trasporto e smaltimento dei rifiuti per i quali la controinteressata è priva della necessaria iscrizione all'Albo", non potendo il carattere "accessorio" della prestazione "essere desunto dal solo valore economico (non particolarmente rilevante) della prestazione stessa, restando necessario valutarne l'oggetto e i rischi connessi alla stessa, che sono alla base della necessità dell'iscrizione all'Albo".*

Con la **sentenza del 16 novembre 2022 n. 770** la Sezione II (est. Serra), accogliendo un ricorso proposto dall'aggiudicataria della gara per l'affidamento del "*servizio di raccolta integrata dei rifiuti solidi urbani e servizi connessi*" avverso il rigetto dell' "*istanza di revisione del compenso*" da parte dell'Unione dei Comuni del Guilcer, si è occupata della questione inerente alla portata e ai limiti del "*principio di immodificabilità*" delle clausole contenute nella legge di gara e, segnatamente, se sia possibile "*rinegoziare*" (*rectius*: "*negoziare*"), ed eventualmente entro che limiti, il contenuto di alcune clausole contrattuali nella fase intercorrente tra l'aggiudicazione e la stipulazione del contratto, essendo decorso un apprezzabile lasso di tempo per via del succedersi degli annullamenti dell'aggiudicazione e i contenziosi giudiziari. Il Collegio, condividendo gli assunti giurisprudenziali espressi dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE, sez. VIII, sentenza del 7 settembre 2016, in C. 549-14), e richiamando l'istituto di cui all'articolo 106 del vigente Codice dei Contratti, ha dichiarato di aderire alla tesi che, valorizzando le modifiche non sostanziali del contratto, ammette "*la necessaria rinegoziazione del contratto*" ancor prima di procedere alla sua stipulazione. Sulla base di tale impostazione ermeneutica la Sezione, da un lato, ha ritenuto la correttezza del ricorso all'analogia essendovene tutti i presupposti, di cui all'articolo 12 disp. prel. c.c., quali la lacuna dell'ordinamento, in quanto non vi è una disciplina specifica delle sopravvenienze applicabile alla fase tra l'aggiudicazione e la stipulazione del contratto, e l' "*eadem ratio*"; dall'altro lato, la corretta applicazione del principio di economicità, dunque, di buon andamento, dell'amministrazione (richiamato dall'articolo 30, comma 1, del codice dei contratti pubblici), perché scongiura una riedizione della procedura, che diversamente s'imporrebbe in tutti i casi di modifica, ancorché non "*essenziale*", delle condizioni.

Nella fattispecie esame, la Sezione, in senso contrario a quanto dedotto dal Comune, ha dichiarato che la clausola di cui all'articolo 3 del contratto stipulato tra le parti, nella parte in cui ha previsto un adeguamento del compenso dell'appalto rispetto alla procedura di gara, in ragione del lungo tempo trascorso tra la presentazione dell'offerta e la stipulazione del contratto stesso, in relazione all'aumento del costo del personale e del numero delle utenze nelle more intervenute (prima della stipulazione del contratto), non possa considerarsi nulla, risultando perciò inconferenti le considerazioni in merito all'insuperabilità dell'indice FOI.

Con **sentenza del 19 novembre 2022 n. 781** la Sezione II (Est. Serra), in un ricorso concernente la revoca di un'aggiudicazione dalla "*procedura aperta per la conclusione di un accordo quadro con un unico operatore economico ai sensi dell'art. 54 comma 3 del Dlgs n. 50 /2016 per*

*l'affidamento dei lavori di manutenzione strade asfaltate*” per mancato possesso dei requisiti di cui all'**articolo 80 comma 4 del Codice dei Contratti**, in relazione alla sussistenza di un DURC regolare, ha ribadito il “**principio di continuità della regolarità contributiva**” il quale, impone che “*anche dopo l'entrata in vigore dell'art. 31, comma 8, del decreto legge 21 giugno 2013 n. 69, (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, non sono consentite regolarizzazioni postume della posizione previdenziale, dovendo l'impresa essere in regola con l'assolvimento degli obblighi previdenziali ed assistenziali fin dalla presentazione dell'offerta e conservare tale stato per tutta la durata della procedura di aggiudicazione e del rapporto con la stazione appaltante, restando dunque irrilevante un eventuale adempimento tardivo dell'obbligazione contributiva*” (Cons. Stato, Ad. Plen., 25 maggio 2016, n. 10)”.

Nel rigettare il ricorso, la Sezione ha inoltre ricordato che l’**“istituto dell’invito alla regolarizzazione”** (il c.d. preavviso di DURC negativo) “*già previsto dall'art. 7, comma 3, del decreto ministeriale 24 ottobre 2007 e ora recepito a livello legislativo dall'art. 31, comma 8, del decreto legge 21 giugno 2013 n. 69, può operare solo nei rapporti tra impresa ed Ente previdenziale, ossia con riferimento al DURC chiesto dall'impresa e non anche al DURC richiesto dalla stazione appaltante per la verifica della veridicità dell'autodichiarazione resa ai sensi dell'art. 38, comma 1, lettera i) ai fini della partecipazione alla gara d'appalto*” (Cons. Stato, Ad. Plen., 25 maggio 2016, n. 10); “*questo principio risulta superato solo in parte dall'art. 80, comma 4, d.lgs. n. 50 del 2016. L'ultimo inciso consente infatti all'impresa che intenda partecipare alla gara di aderire all'invito alla regolarizzazione fino al momento di presentazione dell'offerta, potendo perciò autocertificare il possesso del requisito a tale momento anche se non abbia ancora pagato le somme dovute agli enti di previdenza ed assistenza, ma si sia formalmente impegnata al pagamento. Non vi è invece alcun dato letterale né sistematico che legittimi l'interpretazione della norma sostenuta dall'appellante, nel senso che essa consenta anche l'adempimento tardivo o l'impegno all'adempimento tardivo, qualora l'invito alla regolarizzazione (c.d. preavviso di DURC negativo) intervenga nel corso della procedura. Per tale eventualità, il Collegio ritiene che debba essere ribadito il principio di diritto espresso dall'Adunanza Plenaria nelle sentenze citate, e confermato anche da decisioni del Consiglio di Stato successive (tra cui cfr. Cons. Stato, V, 5 maggio 2017, n. 2041; id., V, 29 maggio 2017, n. 2529; id., VI, 15 settembre 2017, n. 4349), nel senso che, anche qualora l'operatore economico fosse in possesso di DURC regolare al momento della presentazione della domanda, deve essere escluso se, nel corso della procedura, emerge una situazione di irregolarità contributiva, ostativa al rilascio del DURC, pur se sia ancora in tempo per provvedere alla regolarizzazione e vi provveda tempestivamente ai sensi del D.M. 30 gennaio 2015” (Cons. Stato. Sez. V, 2 luglio 2018, n. 4039).*

Con la **sentenza 5 dicembre 2022, n. 825** la Sezione II (Est. Serra), nell’esaminare le censure spiegate in relazione ad una procedura di gara per l’affidamento del servizio di trasporto scolastico comunale, ha affermato alcuni rilevanti principi in materia di contratto di avvalimento e di ammissibilità del c.d. **cumulo alla rinfusa** nella valutazione del possesso dei requisiti da parte dei Consorzi in una gara per l’affidamento di un servizio.

In tal senso, nell’accogliere il ricorso proposto contro l’esclusione di un operatore economico a causa della nullità di un contratto di avvalimento per genericità, la Sezione ha, in primo luogo, affermato il principio per cui la “*necessità di esecuzione diretta non sia prevista dall'art. 89 del Codice dei Contratti Pubblici per l'avvalimento di requisiti diversi dal caso dei "titoli di studio e professionali*

di cui all'allegato XVII, parte II, lettera f)", tra i quali, pacificamente, non rientra quello per cui è causa e così, restrittivamente, deve essere rettammente interpretato il par. 8 del bando di gara. Ciò poiché l'inciso ulteriore di cui all'art. 89 del Codice dei Contratti ("esperienze professionali pertinenti"), che potrebbe generare dubbi interpretativi e che viene posto a fondamento della applicabilità della norma anche al caso di specie, va inteso nel senso che tali esperienze sono da rinvenire solo laddove siano richiesti i "titoli di studio e professionali di cui all'allegato XVII, parte II, lettera f"; in secondo luogo, nel ribadire che "il contratto di avvalimento non deve quindi necessariamente spingersi, a esempio, sino alla rigida quantificazione dei mezzi d'opera, all'esatta indicazione delle qualifiche del personale messo a disposizione ovvero alla indicazione numerica dello stesso personale. Tuttavia, l'assetto negoziale deve consentire quantomeno "l'individuazione delle esatte funzioni che l'impresa ausiliaria andrà a svolgere, direttamente o in ausilio all'impresa ausiliata, e i parametri cui rapportare le risorse messe a disposizione" (Cons. Stato, V, 4 ottobre 2021, n. 6619; IV, 26 luglio 2017, n. 3682). Il TAR ha poi evidenziato che laddove il contratto di avvalimento abbia ad oggetto un requisito esperienziale, quale la precedente esecuzione di un servizio di un certo valore, "il contratto di avvalimento ha naturalmente una portata non specificamente dettagliata rispetto ai mezzi e alle risorse che l'impresa ausiliaria mette a disposizione dell'ausiliata, poiché una tale indicazione specifica (e.g. i determinati autobus, il determinato personale...) a nulla rileverebbe rispetto ad un requisito, quello dell'aver svolto un servizio analogo di un certo valore, di carattere globale e complessivo. In altre parole, la specificità e la sufficienza delle indicazioni contenute nel contratto di avvalimento, per quanto operativo, non possono che correlarsi alla specifica definizione del requisito oggetto di avvalimento; nel caso che occupa, stante la genericità del requisito, avente ad oggetto il precedente svolgimento di servizio analogo a quello oggetto di gara, seppur di un certo valore, ciò che deve risultare dal contratto è proprio che l'ausiliaria, dotata di un know how aziendale nel quale è compresa la capacità di gestire un servizio di un certo valore, possa trasferirlo all'impresa ausiliata".

Nel rigettare invece il ricorso proposto avverso l'aggiudicazione del servizio disposta a favore di un Consorzio, non ha condiviso la tesi per cui dall'art. 47 del Codice dei Contratti discenderebbe un generalizzato divieto, applicabile anche agli appalti di servizi, di far valere il possesso dei requisiti di capacità tecnica da parte di un Consorzio, che partecipa alla gara in proprio, se il requisito, come nel caso di specie, è invece posseduto soltanto da una consorziata che non venga designata per l'esecuzione dell'appalto. In senso contrario, ha evidenziato la Sezione che il comma 2 bis dell'art. 47 "costituisce norma speciale proprio per gli appalti di servizi, quale quello che occupa, nei quali, senz'altro, il legislatore, con la sua introduzione nel 2019 con il c.d. decreto sblocca-cantieri (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), ha espressamente previsto che la sussistenza dei requisiti possa essere verificata in capo ai singoli consorziati". Nel richiamare anche la giurisprudenza che si è pronunciata sul punto (T.A.R. Lazio, n. 4082/2022), la Sezione ha quindi concluso che "l'interpretazione della norma posta a fondamento della presente decisione consente proprio di offrire quella necessaria coerenza alla novella intervenuta con il c.d. decreto sblocca-cantieri: se,

*appunto, lo stesso ha introdotto il divieto di cumulo alla rinfusa, mediante la modifica dell'art. 47, l'introduzione del comma 2 bis, riferito specificamente agli appalti di servizi e forniture, si giustifica solamente se interpretato in termini derogatori rispetto al divieto di cumulo alla rinfusa, posto che, viceversa, sarebbe una norma ultronea*'.

## **Beni Demaniali e Pubblici**

Con **sentenza del 2 novembre 2022 n. 734** la Sezione II (est. Serra), in relazione a una controversia avente ad oggetto l'esclusione da una graduatoria per la **concessione** di un sub-lotto per l'allevamento semibrado dei suini nei **terreni civici** in Località *Craccuris* nel Comune di Villacidro, nell'accogliere il ricorso ha evidenziato la **violazione del principio di proporzionalità e ragionevolezza** dell'azione amministrativa, in quanto espressamente lesiva degli interessi dei privati ovvero sproporzionata a quella strettamente necessaria al pubblico interesse per il raggiungimento dello scopo.

Il Collegio ha ritenuto che il provvedimento di esclusione del ricorrente vincitore per l'assegnazione del sub-lotto n. 3, già provvisoriamente assegnatogli, fosse sproporzionato rispetto all'interesse pubblico sotteso alla stessa procedura di concessione dei sub-lotti in parola, per l'omesso adempimento dell'ordinanza sindacale, con riferimento alla movimentazione del bestiame e allo sgombero e rilascio del citato sub-lotto n. 3, nelle more dello svolgimento della procedura per la concessione definitiva dello stesso, in quanto unico partecipante per il sub-lotto n. 3.

## **Edilizia ed urbanistica**

La **sentenza n. 170 del 14 marzo 2022** della Sezione II (est. Flaim) ha affrontato una questione relativa al **PUC** del Comune di Budoni e della sua **coerenza con il quadro normativo e pianificatorio sovraordinato**, affermando che il privato, a fronte del mutamento della destinazione urbanistica delle aree di sua proprietà da zona "C" ad "E", in sede di approvazione e pubblicazione definitiva del PUC, vanta una posizione giuridica tutelata di **"affidamento"**, ma non alla conservazione della destinazione edificatoria impressa sia dal previgente PdF, sia in sede di "approvazione" comunale della destinazione urbanistica, bensì ad una **"motivazione rafforzata"** in ordine alla scelta compiuta.

Nel caso di specie, l'Amministrazione comunale, a seguito del recepimento delle indicazioni regionali in sede di "verifica di coerenza", ha ritenuto che il mantenimento della destinazione "C", nella specie "C1" (per una serie di aree C, tra le quali anche quella del ricorrente), determinasse un "sovradimensionamento" della potenzialità edificatoria non compatibile con il nuovo assetto urbanistico complessivo.

Con **sentenza n. 499 del 13 luglio 2022** la Sezione II (est. Serra), rigettando il ricorso proposto, ha ribadito alcuni importanti principi in materia di “**pianificazione territoriale urbanistica**”, dando continuità all’orientamento giurisprudenziale per il quale “le **scelte** effettuate dall’Amministrazione, in concomitanza con l’adozione di uno strumento urbanistico, costituiscono **apprezzamenti di merito sottratti al sindacato di legittimità**, salvo che siano inficiate da errori di fatto o da abnormi illogicità”.

La Sezione ha chiarito che la **scelta** compiuta in sede di pianificazione generale, di imprimere una destinazione urbanistica ad una zona, è **sottratta al principio del divieto di “reformatio in pejus”** e **non necessita di particolare motivazione**, in quanto essa trova giustificazione nei criteri generali di ordine tecnico – discrezionale seguiti nella impostazione del piano, con la conseguenza che l’interesse del privato alla conferma di una destinazione edificatoria non peggiorativa di quella pregressa è un’**aspettativa** generica; d’altra parte, le evenienze generatrici di affidamento “**qualificato**”, invece, sono ravvisabili nell’esistenza di convenzioni di lottizzazione, di accordi di diritto privato intercorsi tra Comune e proprietari, di giudicati di annullamento di dinieghi di concessioni edilizie, o di silenzio-rifiuto su domande di concessione.

Il Collegio, applicando tali principi alla fattispecie in esame, ha ritenuto che l’amministrazione comunale abbia legittimamente esercitato la propria potestà edificatoria in riferimento all’area per cui è causa, non risultando perciò fondate le censure, tra loro intimamente connesse, sviluppate in ricorso. Secondo la Sezione, infatti, non sussistono nel caso di specie le ragioni di affidamento meritevole di tutela da parte del ricorrente al mantenimento della classificazione precedente, e la scelta, circa la classificazione dell’area in esame come H2.8, in luogo della precedente H1, comunque “zona di salvaguardia”, per le sue caratteristiche di pregio paesaggistico – ambientale, non abbisogna di specifica motivazione, risultando congrua la valutazione rispetto ai presupposti dati delle NTA del Piano di Assetto Idrogeologico (PAI).

La **sentenza n. 501 del 13 luglio 2022** della Sezione II (est. Serra) si è pronunciata su un ricorso concernente la questione della “**ripubblicazione**” dello strumento urbanistico, previo rifacimento dell’iter di approvazione, a seguito delle modifiche apportate in sede di approvazione definitiva con deliberazione consiliare, ribadendo che il rinnovo procedimentale sussiste per le **modifiche** che, nel loro complesso, possono considerarsi “**sostanziali**”, e quindi deve essere giustificato da esigenze che configurano un “diverso” Piano, complessivamente considerato, e non solo un Piano modificato per talune porzioni.

Nel caso di specie, il ricorrente aveva contestato una modifica d’impostazione del PUC e della sua struttura, con conseguente onere per il Comune di “riadozione del piano”, vista la nuova classificazione dell’area come zona H.2.8, in luogo della precedente destinazione a servizi per verde in perequazione SP, mentre il verde pubblico è stato spostato presso altri comparti di espansione residenziale zona C, dove è stata individuata una nuova area SP, con privazione perciò per il ricorrente del meccanismo perequativo.

Il Collegio ha ritenuto priva di rilevanza la tesi di parte ricorrente, ed ha escluso che sussista quello stravolgimento del PUC tale da giustificare una sua nuova pubblicazione.

La Sezione ha dunque chiarito che il ricorrente non vanta un legittimo affidamento al mantenimento della precedente destinazione urbanistica e non può contestare la scelta operata dal Comune di trasferire la zona verde ad altro comparto, in tesi inidoneo, poiché detta scelta non investe l'area di sua proprietà, che era comunque ormai soggetta alla disciplina delle c.d. zone bianche, ma riguarda diverse aree in relazione alle quali il ricorrente non ha titolo per formulare contestazioni.

Con **sentenza del 12 ottobre 2022 n. 669** la Sezione I (est. Marongiu) ha accolto parzialmente un ricorso relativo all'accertamento dell'obbligo del Comune di Castiadas di **“prendere in carico”** le opere di urbanizzazione realizzate nell'ambito del Piano di Lottizzazione **“Villa Rey”**, relativamente al comparto individuato come “Settore 5/6” e di assumere, all'esito dell'avvenuto trasferimento, una volta completato il collaudo a regola d'arte delle opere dal lottizzante o dai suoi danti causa, i relativi oneri di manutenzione ordinaria e straordinaria in ordine alla gestione delle stesse.

La Sezione ha chiarito che possono ritenersi opere di urbanizzazione destinate alla proprietà pubblica comunale solo quelle opere di natura pubblica realizzate fuori della proprietà condominiale per effetto della convezione di lottizzazione, come interpretata negli anni, dalla realizzazione del comparto e fino ad oggi, sia dal Comune, sia dalla lottizzante, sia dai proprietari dei singoli lotti.

Il Collegio ha considerato che, nel caso in esame, le opere di viabilità secondaria e terziaria della lottizzazione non hanno mai costituito oggetto di cessione e sia il Comune sia gli stessi lottizzanti e aventi causa le hanno sempre considerate di natura privata e non può ritenersi, quindi, sia per la loro conformazione che per la volontà delle parti, che le relative aree debbano essere cedute al Comune.

Con la **sentenza n. 680 del 20 ottobre 2022** la Sezione I (est. Marongiu) ha fornito un'ampia chiarificazione del **carattere generale e discrezionale degli atti di pianificazione urbanistica comunali**, in parte respingendo e in parte dichiarando inammissibile il ricorso proposto dalla “Comunione Pineta Is Morus” nei confronti del Comune di Pula, volto a richiedere l'annullamento della deliberazione di adozione del PUC e dei relativi allegati ed elaborati i quali avrebbero in tesi leso gravemente i diritti e gli interessi dei ricorrenti: non avrebbero consentito a questi ultimi di realizzare interventi eccedenti la manutenzione ordinaria e, nella fascia dei 300 metri dal mare, interventi che non fossero finalizzati *“al restauro, demolizione senza ricostruzione, e/o recupero di edifici preesistenti dotati di legittimo atto abilitativo”*.

Il Collegio ha voluto sottolineare che l'esercizio della funzione pianificatoria si caratterizza per un ampio margine di discrezionalità dell'Amministrazione e che, per tale motivo, le scelte di quest'ultima possono essere censurate solo quando siano manifestamente illogiche, contraddittorie, irragionevoli o abnormi. Principi già condivisi da questo stesso Tribunale (T.A.R. Sardegna Sez. II, 30 aprile 2021, n. 322) sulla scia della giurisprudenza del Consiglio di Stato (Cons. Stato, Sez. II, 2 dicembre 2020, n. 7636).

Inoltre, nella formazione di uno strumento urbanistico, atto per sua natura a carattere generale, l'Amministrazione è chiamata a compiere una valutazione degli interessi in gioco nel primario perseguimento del fine pubblico; tale attività non richiede una particolare motivazione, stante la previsione del comma 2, art. 3 della l. 241 del 1990.

La giustificazione delle scelte dell'Amministrazione trova il suo fondamento nei criteri generali di tipo tecnico-discrezionale derivanti dall'impostazione della pianificazione urbanistica: non è quindi configurabile un affidamento qualificato in capo ai cittadini, ma una sola aspettativa generica. L'urbanistica e il correlato potere di pianificazione non possono essere ridotti, e quindi minimizzati, alle sole *"potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà"*, ma devono essere strumento in funzione di uno sviluppo territoriale complessivamente inteso: per tale ragione l'Amministrazione deve tener conto della tutela degli interessi costituzionalmente primari, tra i quali quelli rientranti nell'art. 9 della Costituzione; nel caso specifico il riferimento va alla tutela del paesaggio.

Il Collegio ha inoltre evidenziato in punto di fatto che *"la "Comunione Is Morus" risulta sorta in assenza di piano attuativo e non è provvista delle necessarie urbanizzazioni primarie"*. A tal riguardo la giurisprudenza ha sostenuto che in una qualsiasi zona urbanizzata, la cui funzione pianificatoria sia stata nel corso degli anni trascurata, necessiti urgentemente di un intervento di pianificazione e programmazione comunale, dando priorità alle opere di urbanizzazione primaria per le esigenze della popolazione già residente, nonché alla realizzazione delle opere di urbanizzazione secondaria sulla base delle già presenti edificazioni o dei lotti ancora ineditati o abusivamente edificati (così T.A.R. Napoli, Sez. II, n. 19364 del 7.11.2008).

L'**ordinanza cautelare n. 344 del 22 dicembre 2022** della Sezione I (est. Marongiu), si è pronunciata su una questione relativa alla **installazione di impianti di telefonia mobile** nel territorio comunale, con particolare riferimento alla possibilità di una loro **localizzazione sia su aree pubbliche e sia su aree private**, ed ha ritenuto che la domanda presentata dalla società Iliad Italia S.p.a., ai sensi dell'articolo **86 del D.lgs. 1 agosto 2003, n. 259**, fosse meritevole di riesame da parte del Comune di Pula, in quanto dal parere tecnico comunale impugnato non paiono potersi evincere le eventuali ragioni che nella fattispecie rendono incompatibile l'**impianto** proposto dalla ricorrente, in alternativa al sito "preferenziale" individuato dal Comune, con la destinazione e le caratteristiche dell'area.

Il Collegio, nel chiarire che le predette opere - equiparate dal legislatore alle opere di urbanizzazione primaria - non possono essere localizzate indiscriminatamente in ogni sito del territorio comunale, per garantire il bilanciamento con rilevanti interessi pubblici, ha ribadito il principio, condiviso dall'orientamento pretorio, secondo il quale *"non sono legittimi limiti alla localizzazione degli impianti di telefonia mobile di carattere generale e riguardanti intere ed estese porzioni del territorio comunale, in assenza di una plausibile ragione giustificativa"*.

La Sezione ha osservato, infatti, che la previsione di cui all'**articolo 6 del Regolamento comunale** a tenore della quale *"il posizionamento degli impianti, dovrà avvenire, preferibilmente nelle aree ed immobili comunali messi a disposizione dall'Amministrazione"*, non sembra porre *ex se* un divieto generalizzato di installazione in zone urbanistiche identificate, ma individua soltanto dei siti "preferenziali" e, pertanto, non preclude la possibilità

di una localizzazione alternativa, da valutare con una approfondita istruttoria con l'Ente, se non è possibile usufruire delle ubicazioni delle aree comunali.

## **Finanziamenti Pubblici**

Con **sentenza n. 178 del 15 marzo 2022** la Sezione II (est. Flaim), accogliendo un ricorso, ha annullato la graduatoria provvisoria formata nell'ambito dell'intervento di sostegno all'attività di impresa previsto dal "*Fondo Emergenza Imprese Sardegna (D.G.R. 29/24 del 12.06.2020) – Misure Urgenti per il sostegno al sistema produttivo regionale in concomitanza con la crisi epidemiologica Covid-19*", nella parte in cui la domanda della ricorrente non era stata "*inclusa*" nell'elenco- graduatoria delle domande "*ammissibili*", in quanto l'individuazione dei beneficiari era stata effettuata considerando il "*criterio dell'ordine cronologico di presentazione delle istanze*" non in riferimento all' "*ora di invio PEC*" (c.d. "*click day*"), ma dando rilievo, invece, al momento "*successivo*" dell' "*accettazione e avvenuta ricezione*" da parte del Gestore, confermando l'orientamento già espresso dal **T.A.R.** con la pronuncia **n. 597 del 16.08.2021** della Sezione II (est. Flaim).

La Sezione ha chiarito che "*accertare l'orario effettivo di perfezionamento della comunicazione dell'istanza alla P.A. significa fare riferimento al momento in cui l'interessato ha eseguito tutto ciò che poteva essergli richiesto, restando irrilevanti per il mittente e per l'Amministrazione, i tempi necessari al perfezionamento, sottratti alla propria disponibilità e prevedibilità, per far giungere al destinatario l'istanza con i relativi documenti*".

## **Dipendenti pubblici in regime di diritto pubblico**

Con **sentenza del 14 marzo 2022 n. 174** la Sezione I (est. Serra), ha rigettato un ricorso concernente la sanzione disciplinare del rimprovero, adottata nell'ambito dell'ordinamento militare, per avere l'interessato reso opinioni in una *chat* con una collega lesive del prestigio di Ufficiali di grado superiore, condividendo gli orientamenti della stessa Sezione Lavoro della Corte di Cassazione, che in svariate pronunce con riferimento ai pubblici dipendenti in regime "privatizzato" concernenti licenziamenti irrogati per la trasmissione di missive o e-mail denigratorie non ha mai considerato la natura "riservata" della corrispondenza, né l'assenza di volontà divulgativa, valutando invece la portata diffamatoria delle espressioni utilizzate dal lavoratore e l'eventuale esercizio del diritto di critica.

La Sezione ha chiarito che, in particolare, nel caso di specie una volta che l'amministrazione aveva conosciuto il contenuto della conversazione, reso pubblico dall'altro interlocutore, non poteva non tenerne conto ai fini della valutazione, che le è propria, in merito alla rilevanza disciplinare delle affermazioni rese dal ricorrente.

Con **sentenza del 12 ottobre 2022 n. 670** la Sezione I (est. Aru) ha affrontato la questione riguardante le **conseguenze all'esposizione a uranio impoverito** delle forze armate impiegate nel Poligono di Capo Teulada.

La Sezione, dopo avere ricordato che la materia è stata oggetto di ampi ed estesi approfondimenti a livello politico, scientifico e giudiziario, in quanto correlata agli effetti dell'utilizzo di materiale bellico ("uranio impoverito") e perché investe la relazione "causale" che intercorre tra la "fonte" causale e i possibili gravi effetti sulla salute dei militari, ha ritenuto illegittimi, annullandoli, i pareri dell'apposito Comitato tecnico di verifica per le cause di servizio (CVCS) che si erano espressi in modo contrario al riconoscimento della dipendenza da causa di servizio dell'infermità neoplastica sofferta dal ricorrente, il quale aveva prestato a lungo servizio all'interno del Poligono di Capo Teulada. L'infermità era stata valutata non riconducibile alle "particolari condizioni ambientali od operative di missione". Il Collegio, nel condividere l'orientamento espresso dalla giurisprudenza in materia, ha chiarito che ai fini della dimostrazione del nesso eziologico tra le attività alle quali era stato esposto il militare e la patologia che lo aveva colpito è sufficiente l'applicazione del criterio "del più probabile che non", in termini probabilistico – statistici.

### **Pubblico Impiego – procedure concorsuali**

Con **sentenza n. 847 del 12 dicembre 2022** la Sezione I (est. Aru), ha accolto un ricorso concernente l'**esclusione** di un candidato dalla procedura per la formazione della rosa di idonei alla nomina a "*Direttore generale delle Aziende del Servizio sanitario regionale della Sardegna*", la cui esclusione era stata motivata dalla Commissione di valutazione sul presupposto che la domanda di partecipazione, trasmessa a mezzo del domicilio digitale (indirizzo pec) del ricorrente presente in uno degli elenchi di cui agli articoli 6-*bis*, *ter* e *quater* dello stesso D.lgs. 82/2005, fosse priva di una valida sottoscrizione digitale, in quanto "*è stata modificata dopo l'apposizione della firma, invalidando conseguentemente la sottoscrizione, richiesta a pena di inammissibilità della domanda dall'articolo 3, comma 4, dell'avviso*".

La Sezione, riconoscendo, preliminarmente, che la domanda di partecipazione del ricorrente non potesse considerarsi validamente sottoscritta, ai sensi del D.lgs. n. 82/2005, "*dal momento che la traccia impressa sul documento è relativa ad una firma digitale invalidata dalla successiva modifica del documento e non è una firma analogica*", ne ha ritenuto comunque la sua "*validità*", in quanto conformemente al consolidato orientamento giurisprudenziale che si è formato sulla interpretazione della normativa di cui all'**articolo 8, comma 1, lett. C bis del D.lgs. n. 82/2005** in ordine alle "*modalità di presentazione, a mezzo PEC, delle domande di partecipazione ai concorsi indetti dalle pubbliche amministrazioni*", deve ritenersi la **sovrapponibilità** degli strumenti di PEC e di firma elettronica, al fine di collegare un documento al soggetto che lo ha invitato mediante tale strumento.

La Sezione ha chiarito che detta sovrapposibilità, peraltro, non è assoluta in quanto la validità della presentazione dell'istanza sussiste solo *“se trasmesse dall'istante o dal dichiarante dal proprio domicilio digitale iscritto in uno degli elenchi di cui all'art. 6-bis (fra cui INIPEC – Indice Nazionale degli Indirizzi Pec nel quale è regolarmente registrato l'indirizzo pec del ricorrente), 6-ter o 6-quater ovvero, in assenza di un domicilio digitale iscritto, da un indirizzo elettronico eletto presso un servizio di posta elettronica certificata o un servizio elettronico di recapito certificato qualificato, come definito dal Regolamento eIDAS”*.

## Istruzione

La **sentenza n. 612 del 16 settembre 2022** della Sezione I (est. Buricelli) ha dichiarato la **inammissibilità** di un ricorso a causa della **insussistenza** di un **interesse giuridicamente apprezzabile e tutelabile in giudizio** a contestare la legittimità di una **“nota di categoria generica”** di un docente, non avente natura di sanzione disciplinare.

La ricorrente aveva impugnato la nota inserita nel registro elettronico dalla docente, con la quale si riportava il fatto che la studente di scuola superiore si trovasse *“in assenza del docente dell'ora fuori dalla classe senza autorizzazione”*. Il Collegio ha chiarito che tale nota, priva di carattere di sanzione disciplinare, si concretizza nella mera registrazione di un fatto, di cui prendere atto anche per l'eventualità di una richiesta di chiarimento al docente e per porre in essere azioni al fine di assicurare una vigilanza effettiva sugli studenti nel corso delle attività didattiche.

Con **sentenza 16 settembre 2022 n. 613** la Sezione I (est. Aru), nell'ambito di un giudizio riguardante la **non ammissione** di una alunna assai studiosa e dal percorso scolastico fino a quel momento ineccepibile che, bullizzata in classe, aveva oltrepassato il limite massimo di assenze ordinariamente consentito, non venendo ammessa alla classe successiva, ha ritenuto che la determinazione negativa del Consiglio di classe fosse illegittima in quanto, ove l'alunno che riporti numerose assenze non evidenzii tuttavia problemi sul piano del profitto, il presupposto della presenza scolastica non va interpretato, in presenza di conclamate cause di giustificazione, con eccessiva severità - e, si potrebbe aggiungere, con aprioristici rigorismi, dal momento che una bocciatura motivata solo dal numero delle assenze potrebbe ingiustificatamente compromettere lo sviluppo personale ed educativo di colui che, dal punto di vista dell'apprendimento e dei risultati conseguiti rispetto agli insegnamenti impartiti, sarebbe stato altrimenti idoneo al passaggio alla classe successiva.

Il Collegio ha chiarito che secondo quanto stabilito dall'articolo 5 del decreto legislativo 13 aprile 2017 n. 62, rubricato *“Validità dell'anno scolastico nella scuola secondaria di primo grado”*, il numero di assenze assume rilevanza nel caso in cui non sia possibile procedere alla valutazione dell'alunno.

Nel caso di specie, la ricorrente aveva concluso l'anno scolastico con un giudizio ampiamente positivo da parte del Consiglio di classe sulla sua idoneità al passaggio alla classe successiva e, quindi, sarebbe stato

possibile procedere ad una valutazione di merito del livello di preparazione raggiunto dall'allieva, nonostante le assenze fossero causate – come evidenziato dai genitori - da atteggiamenti ostili delle compagne che le avrebbero determinato uno stato di malessere.

Con **ordinanza cautelare n. 20 del 20 gennaio 2022** la Sezione I (est. Aru) nell'ambito di un giudizio relativo alla mancata attivazione in favore di uno studente disabile del **servizio di assistenza all'autonomia e igienico –personale** durante l'orario scolastico e per un numero adeguato di ore, necessario allo svolgimento del suo percorso scolastico, da indicare nel Piano Educativo Individualizzato, accogliendo l'istanza cautelare ai fini del riesame, da parte dell'amministrazione comunale, ha precisato l'esigenza di una immediata attivazione del servizio, di competenza dell'ente locale, condividendo il principio giurisprudenziale in forza del quale le **esigenze di bilancio** dell'amministrazione comunale per prevedere lo stanziamento delle relative somme, **non possono considerarsi prevalenti**, rispetto **al diritto** all'istruzione, all'educazione e all'integrazione scolastica degli studenti con disabilità.

## Università

Con **sentenza 25 gennaio 2022 n. 39** la Sezione I (est. Scarpatò), ha annullato un decreto dell'Università degli studi di Sassari dichiarativo della nullità dell'iscrizione ai corsi di formazione universitaria della ricorrente, per l'asserita mancanza del titolo di accesso ai sensi dell'**art. 6 del D.M. 270/2004**, che consente l'ammissione ai corsi di laurea solo a coloro che siano in possesso di un diploma di scuola secondaria superiore o di altro titolo idoneo conseguito all'estero, ed ha ritenuto il contrasto di tale norma con il diritto dello studente disabile, in quanto, nel caso di specie, la ricorrente aveva favorevolmente concluso la scuola secondaria ed era in possesso della **certificazione formativa** per gli studenti con disabilità certificata.

In particolare, il Collegio ha considerato oltrepassato il limite temporale “ragionevole” entro il quale è consentito annullare in via di autotutela un provvedimento originariamente ampliativo della sfera giuridica del destinatario previsto dall'articolo 21 *nonies* della L. 241/1990, visto che l'Università ha adottato il provvedimento impugnato oltre due anni dopo l'immatricolazione e dopo che la ricorrente aveva sostenuto con profitto (assistita da un tutor) cinque esami.

Con **sentenza 26 gennaio 2022 n. 49** la Sezione I (est. Aru) ha ritenuto fondato un ricorso riguardante una **procedura concorsuale** che l'Università degli studi di Cagliari aveva indetto per l'assunzione di un Professore associato, accertando l'**illegittimità** del procedimento per **carenza di un adeguato supporto motivazionale** della relazione finale redatta dalla Commissione giudicatrice, essendo stato connotato, il giudizio formulato sui candidati, da

un rilevante grado di genericità, con la omissione di precisi riferimenti ai puntuali sotto - criteri di valutazione previsti dal Bando e che la stessa Commissione esaminatrice si era data.

## Accesso

La **sentenza n. 214 del 28 marzo 2022** della Sezione II (est. Flaim), ha dichiarato il diritto di accesso agli atti in favore di una Associazione che era stata esclusa dalla procedura di accreditamento come “Centro di servizio per il volontariato” nell’ambito territoriale della Sardegna, affermando l’applicazione della disciplina sul diritto di accesso, contenuta nella Legge 241/1990, anche agli Enti del Terzo Settore, in quanto, secondo il Collegio, per l’individuazione del perimetro di applicazione della disciplina dell’accesso in ordine alla “nozione di pubblica amministrazione”, a prescindere dalla natura propriamente pubblica del soggetto, deve valorizzarsi l’attività sostanziale espletata, con la conseguenza che “*La Fondazione, in considerazione della peculiare tipologia di attività svolta, che implica l’esercizio di potestà pubblicistiche, con selezione dei soggetti regionali da accreditare, e con assoggettamento al controllo e alla vigilanza del competente Ministero (del Lavoro), deve agire, nell’assunzione dei propri provvedimenti, nel rispetto del principio di trasparenza, da declinarsi in senso ampio*”.

La Sezione ha ritenuto di condividere il consolidato orientamento giurisprudenziale in base al quale “*la qualifica privatistica del soggetto invero non osta di per sé all’applicazione delle regole operanti in tema di trasparenza, in quanto – ha osservato la giurisprudenza - dall’art. 22 della legge n. 241 del 1990 si ricava che la “nozione di “pubblica amministrazione” risulta di ben più ampia portata rispetto a quella contenuta in altri settori ordinamentali (quale ad esempio quello della contrattualistica pubblica), estendendosi anche, per quanto di interesse in questa sede, ai soggetti privati tout court, laddove l’attività da questi posta in essere risulti genericamente di pubblico interesse. Ne consegue che, in tema di accesso ai documenti amministrativi, è sufficiente che un soggetto di diritto privato ponga in essere una attività che corrisponda ad un pubblico interesse, perché lo stesso assuma la veste di “pubblica amministrazione” e come tale sia assoggettato alla specifica normativa di settore. In altri termini, è sufficiente che il soggetto presso cui si pratica l’accesso, ancorché di diritto privato, svolga un’attività che sia riconducibile sul piano oggettivo ad un pubblico interesse inteso in senso lato, perché a quest’ultimo sia applicabile la disciplina fissata dalla legge n. 241 del 1990 in materia in accesso”* (cfr., in tal senso, Cons. Stato, Sez. V, 7 ottobre 2013 n. 4923);

Con **sentenza 10 novembre 2022 n. 757**, sempre in materia di **diritto di accesso**, la Sezione II (est. Serra) ha affrontato la questione relativa al **rapporto** tra l’**accesso difensivo** e i **metodi di acquisizione probatoria previsti dal codice di procedura civile**, deponendo per la natura **complementare di questi ultimi, anziché nel senso della loro reciproca esclusione**, ed ha ritenuto fondato un ricorso riguardante un diniego di accesso agli atti per ottenere dall’INPS la documentazione necessaria per la difesa nel giudizio civile di separazione, diniego motivato sull’assunto che le esigenze difensive della ricorrente sarebbero state adeguatamente tutelate nell’ambito del giudizio civile, attraverso la

conoscibilità di quegli stessi documenti mediante gli specifici strumenti processuali previsti dall'ordinamento giuridico.

La Sezione ha condiviso la giurisprudenza del **Consiglio di Stato (sentenza 25 settembre 2020, n. 29)**, là dove si è affermato che i “rapporti tra l'accesso difensivo e i metodi di acquisizione probatoria previsti dal codice di procedura civile, depongono nel senso della complementarietà. (...) L'accesso difensivo ha una duplice natura giuridica, sostanziale e processuale. La natura sostanziale dipende dall'essere, l'accesso, una situazione strumentale per la tutela di una situazione giuridica finale (Adunanza plenaria n. 6/2006); la natura processuale consiste nel fatto che il legislatore ha voluto fornire di ‘azione’ la ‘pretesa’ di conoscenza, rendendo effettivo e, a sua volta, giuridicamente tutelabile e giustiziabile l'eventuale illegittimo diniego o silenzio (v. l'art. 116 cod. proc. amm.). Viceversa, gli strumenti di acquisizione probatoria del c.p.c. si muovono esclusivamente sul piano e all'interno del processo; sono assoggettati alla prudente valutazione del giudice; eventuali rigetti non sono autonomamente impugnabili o ricorribili, potendo gli eventuali vizi dell'istruttoria rilevare come motivi di impugnazione della sentenza”.

Con **sentenza 7 dicembre 2022 n. 834** la Sezione II (est. Serra) si è pronunciata sull'accessibilità di documenti, eventualmente redatti su incarico dell'Autorità Giudiziaria in relazione ad uno specifico procedimento pendente, ritenendo che tali atti sono sottratti alla disciplina di cui agli artt. 22 e ss. L. n. 241/1990, non essendo qualificabili come documenti amministrativi (fattispecie relativa ad atti e documenti di un procedimento istruito dai servizi sociali di un Comune su disposizione di un Tribunale dei minorenni).

Con **ordinanza n. 894 del 27 dicembre 2022** la Sezione I (est. Marongiu) si è pronunciata in materia di **accesso ai documenti amministrativi**, in particolare **ai casi e alle modalità in cui tale diritto possa essere escluso ai sensi degli artt. 24 e 25 della l. 241 del 1990**.

La Sezione ha affrontato il caso in esame analizzando l'art. 3 del D.M. 16 marzo 2022 il quale fa riferimento a documentazione strettamente strumentale alla tutela dell'ordine pubblico o alla prevenzione o repressione della criminalità, ossia a casi in cui l'accesso (in questo caso negato) potrebbe svelare le tecniche investigative adottate, l'identità di terze persone titolari di pregiudizi penali nonché notizie sulla identità del personale operante.

Tuttavia il Collegio ha ritenuto che tale normativa debba essere letta alla luce del comma 7 dell'art. 24, della l. 241 del 1990 che disciplina il cosiddetto “accesso difensivo”: anche in questi casi deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti, la cui conoscenza risulti necessaria per curare o difendere i propri interessi giuridici: *“non può sottacersi che le legittime esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica possono essere adeguatamente preservate ricorrendo ad accorgimenti divulgativi tali da escludere o “mascherare” ogni indicazione contenuta nel documento [...] (cfr. T.A.R. Calabria - Reggio Calabria, Sez. I, 5 giugno 2018 n. 315; cfr. anche T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. IV, 10 ottobre 2013 n. 2418; T.A.R. Lazio - Latina, Sez. I, 15 ottobre*

2009 n. 949), nonché mediante la cancellazione dei nominativi e/o riferimenti riguardo agli agenti che hanno effettuato gli accertamenti e/o inerenti terze persone”.

Il difficoltoso bilanciamento tra l'esigenza dell'interessato di difendersi e l'esigenza di mantenere segrete alcune tipologie di atti risulta necessario: *“l'amministrazione è tenuta a motivare, in modo rigoroso, l'esistenza di eventuali e concrete ragioni di eccezionale prevalenza dell'esigenza di riservatezza su quella della tutela in giudizio dei diritti e degli interessi della parte”*.

Con **ordinanza collegiale 27 dicembre 2022 n. 895** la Sezione I (est. Aru), ha accolto un ricorso per l'accesso agli atti, ai sensi dell'**articolo 116, comma 2, del d.lgs. n. 104/2010**, solo parzialmente riscontrato dalla stazione appaltante per il contenuto di **informazioni tecniche o commerciali riservate** delle offerte di gara, ribadendo il principio, già espresso dal TAR Sardegna con l'**ordinanza cautelare del 26 maggio 2022 n. 143** Sezione II (est. Serra), secondo cui *“l'esclusione e il divieto di ogni forma di divulgazione delle informazioni fornite nell'ambito dell'offerta o a giustificazione della medesima, che costituiscono, secondo motivata e comprovata dichiarazione dell'offerente, segreti tecnici o commerciali”*, disciplinato dall'**articolo 53, comma 5, lett. a) del D.lgs. 50 del 2016**, deve essere tuttavia bilanciato con **“l'interesse difensivo”** vantato dal richiedente ai sensi del successivo **comma 6 dell'art. 53** – il quale trova, evidentemente il suo fondamento nel diritto di difesa tutelato dall'articolo 24 della Costituzione.

Il Collegio ha ritenuto, in particolare, che nel caso di specie, stante la posizione particolarmente qualificata dell'istante nell'ambito della procedura di gara, non vi fosse ragione per negare, in modo tanto ampio, l'accesso agli atti richiesti, in quanto l'esigenza di riservatezza delle imprese deve essere oggettivamente apprezzabile, lecita e meritevole di tutela, e collegata a potenziali pregiudizi derivanti dalla divulgazione, secondo un nesso di proporzionalità.

La Sezione ha chiarito inoltre che l'opposizione del controinteressato deve essere adeguatamente circostanziata con riferimento alle informazioni che lo stesso intende mantenere segrete e con la precisazione delle ragioni per le quali non possono essere diffuse.

## **Silenzio**

La **sentenza n. 147 del 2 marzo 2022** della Sezione II (est. Lensi), confermata dalla terza sezione del Consiglio di Stato con la sentenza n. 9129 del 2022, ha accolto un ricorso in materia di **silenzio** in relazione ad una domanda unica di pagamento presentata nel 2019 dalla ricorrente nell'ambito della Misura “Benessere Animali”. In particolare, il Collegio ha ritenuto che il silenzio non è precluso da un atto interlocutorio della pubblica amministrazione, la quale ultima a fronte di una legittima richiesta del cittadino ha senz'altro il dovere di pronunciarsi e di definire la questione medesima.

Il Collegio ha chiarito che il giudice, a maggiore garanzia della effettività e tempestività della decisione, può nominare il commissario “ad acta” con la sentenza con la quale è definito il giudizio avverso il silenzio, oppure in via diretta in sede di cognizione (v. articoli 117 e 34 del c.p.a.), con effetto dalla data di scadenza del termine assegnato per ottemperare alla decisione.

## Altre decisioni

La **sentenza n. 755 del 10 novembre 2022** della Sezione II (est. Plaisant), accogliendo un ricorso proposto dalla Consigliera di Parità della Regione Autonoma della Sardegna avverso il provvedimento di **nomina della nuova Giunta** del Comune di Loiri Porto San Paolo nella **composizione di quattro uomini** (compreso il Sindaco) e **con un solo componente di sesso femminile**, ha giudicato violato l'**articolo 1, comma 137, L. 7 aprile 2014 n. 56**, che sulla **parità di genere** ha previsto che *“nelle giunte dei comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti deve essere garantita la rappresentanza di genere in misura pari al 40%, con arrotondamento aritmetico”*.

Il Collegio, in primo luogo, ha rigettato l'eccezione di difetto di legittimazione a ricorrere del Consigliere di Pari Opportunità, sollevata dalla difesa comunale, ed ha chiarito che – a differenza di quanto sostiene quest'ultima – la materia dell'accesso alle cariche pubbliche rientra tra le funzioni attribuite al Consigliere, considerata la sua evidente rilevanza sul piano costituzionale e l'ampiezza del principio della parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini consacrata anche dalla legislazione vigente.

La Sezione ha pertanto condiviso le argomentazioni della ricorrente, essendo evidente, nel caso di specie, il mancato rispetto della rappresentanza minima di genere ed ha ritenuto totalmente prive di rilievo e di un'istruttoria “accurata” le motivazioni del Sindaco sulla *“impossibilità di reperire sufficienti disponibilità da parte di esponenti del genere femminile”*.

Con **sentenza n. 813 del 26 novembre 2022** la Sezione I (est. Marongiu) si è pronunciata sulla legittimità dei presupposti su cui si fondano le **ordinanze sindacali contingibili ed urgenti previste dall'art. 50 del d.lgs n. 267 del 2000**, con particolare riguardo ai casi di emergenza sanitaria o igiene pubblica.

La Sezione ha esaminato il caso specifico evidenziando che la situazione di pericolo e di urgenza avrebbe giustificato l'utilizzo da parte del Sindaco dei poteri di cui all'art. 50, comma 5, del d.lgs n. 267/2000, venendo in rilievo una *“emergenza sanitaria o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale”*. Il ricorrente, in qualità di “responsabile dell'inquinamento” avrebbe dovuto intervenire tempestivamente assolvendo agli oneri imposti dagli artt. 242 e 304, comma 2, del d.lgs n.152/2006. La giurisprudenza ha chiarito che in materia ambientale l'assoluta imprevedibilità non sia un presupposto strettamente necessario per l'adozione delle ordinanze in esame (Consiglio di Stato, Sez. V, 3 giugno 2013, n.3024) e il fatto che la situazione di pericolo per la salute e l'incolumità pubblica duri nel tempo non rende illegittima l'ordinanza in quanto il trascorrere del tempo potrebbe aggravare detta situazione di pericolo (Consiglio di Stato, Sez. V, 25 maggio 2012, n. 3077): la contingibilità e l'urgenza deriverebbero dal timore

che il pericolo permanga e che il conseguente danno sia grave (T.A.R. Sardegna, Sez. II, 30 aprile 2007, n. 728).

In questi termini trova applicazione il **principio di precauzione** anche e soprattutto in materia di tutela ambientale: in caso di incertezze sull'esistenza e sulla gravità dei rischi per la salute della comunità il Sindaco può fare ricorso ai poteri affidatigli *“senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi”* (cfr. T.A.R. Sardegna, Sez. I, n. 628/2020).

Con **sentenza n. 861 del 19 dicembre 2022** la Sezione I (est. Aru) ha dichiarato l'**illegittimità di una ordinanza contingibile e urgente** con la quale il Sindaco del Comune di Guspini aveva ordinato ad Abbanoa S.p.a. di ripristinare **“urgentemente”** il corretto funzionamento del tratto di fognatura pubblica insistente sulla condotta fognaria dell'immobile di proprietà della controinteressata, al fine di eliminare gli *“inconvenienti igienico sanitari”* segnalati dalla proprietaria dell'immobile.

Il Collegio ha affermato che, nella fattispecie, non sussisteva il presupposto indefettibile della necessità e urgenza cui si correla l'esercizio del potere *“extra ordinem”* dell'ordinanza contingibile e urgente da parte del Sindaco, in quanto, trattandosi di un **rimedio tipico “estremo” e “straordinario”**, lo stesso può essere utilizzato dalla pubblica autorità per fronteggiare il verificarsi di situazioni di fatto caratterizzate da eccezionale urgenza, da valutarsi caso per caso secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità, tali da non consentire l'utile e il tempestivo ricorso agli ordinari strumenti di amministrazione attiva offerti dall'ordinamento giuridico.

La Sezione ha osservato inoltre che l'ordinanza impugnata era stata adottata in (generica) attuazione delle previsioni del TUEL, senza specificare in relazione a quale disposizione - articolo 50, comma 5, ovvero articolo 54, comma 4 del TUEL – il Sindaco del Comune di Guspini avesse ritenuto di adottare il provvedimento ordinatorio contestato ad Abbanoa e, dunque, se in posizione di vertice dell'amministrazione locale o in veste di Ufficiale del Governo.

**Con le sentenze 19 dicembre 2022, nn. 862 e 864**, relative alla medesima vicenda sostanziale, la Sezione II (est. Plaisant) ha accolto il ricorso proposto da una cooperativa di produzione e lavoro a mutualità prevalente -titolare di concessione demaniale su un complesso militare sito all'interno dell'Area protetta di Porto Conte ad Alghero- avverso la decisione di “bloccare” gli effetti della procedura autorizzativa SUAPE avviata per lo svolgimento di attività turistico-ricettiva presso la predetta struttura sul presupposto, motivata dalla Regione Sardegna sul presupposto che l'interessata avesse scopo lucrativo, normativamente non consentito nel relativo contesto.

La Sezione ha affermato, infatti, che *“non può attribuirsi scopo di lucro in senso proprio a un soggetto...che ha veste giuridica di società cooperativa di produzione e lavoro a mutualità prevalente. Innanzitutto perché il codice civile distingue espressamente le società lucrative da quelle mutualistiche,*

*disciplinando queste ultime in termini differenti proprio in ragione della loro particolare funzione “mutuamente assistenziale”, il che vale, in modo particolare, per le cooperative “a mutualità prevalente”, come la ricorrente (artt. 2512-2514 c.c.), per cui, alla luce di tale articolata disciplina normativa, non può considerarsi in senso proprio lucrativo il fine perseguito da una cooperativa che attribuisca ai propri soci -non già veri e propri dividendi, bensì- i meri ristorni proporzionali alla quantità e qualità degli scambi mutualistici operati nei limiti di legge...”. Né rileva in senso opposto il fatto che la Cooperativa in questione persegua l’obiettivo del pareggio di bilancio - chiedendo il pagamento di un corrispettivo ai visitatori del Parco soggiornanti nella struttura - giacché “in presenza di uno scopo mutualistico, il quale, come detto, non può, per definizione, considerarsi lucrativo in senso proprio, quest’ultimo non può essere desunto dal mero perseguimento dell’obiettivo del pareggio di bilancio, che a tutto voler concedere può implicare l’assoggettamento allo statuto dell’imprenditore commerciale”.*

Con **sentenza n. 876 del 23 dicembre 2022** la Sezione I (est. Marongiu) si è occupata di una complessa questione relativa alla materia della **pianta organica delle farmacie** e della **istituzione delle farmacie succursali** con connesse problematiche in termini di **competenza tra Comuni e Regione**.

La Sezione I, partendo dal presupposto che la definizione della pianta organica delle farmacie rientra nell’ambito delle competenze di pianificazione a carattere generale del Comune (v. Corte Costituzionale, sentenza n. 255/2013) in quanto espressione dei compiti di pianificazione urbanistica ad esso attribuiti in qualità di ente di governo più vicino ai cittadini, ha rilevato che: *“l’istituzione di farmacie succursali nelle “stazioni di cura” (intese estensivamente come tutte le località in cui, in determinate stagioni dell’anno, vi è un particolare afflusso di popolazione non residente), non è inserita fra quelle che regolano la formazione della pianta organica – che ha come base di riferimento la popolazione residente e non quella stagionale – e configura, pertanto, un provvedimento che viene preso discrezionalmente caso per caso (C.d.S., Sez. III, n. 1653/2013)”.*

Infatti, la Regione Sardegna ha regolamentato la materia delle farmacie succursali nell’art. 3, commi 8 e 9, della L.R. n. 12/1984 (*Disciplina ed esercizio delle funzioni in materia di servizio farmaceutico*) attribuendo le competenze all’Assessore all’igiene e sanità.

Di conseguenza, secondo il principio del *contrarius actus*, il potere di intervenire in autotutela su un assetto precedentemente determinato da un atto amministrativo, appartiene (di regola) allo stesso soggetto che ha adottato quell’atto: *“le farmacie succursali possono essere soppresse con analogo provvedimento adottato a seguito di una valutazione ampiamente discrezionale e, dunque, con una procedura uguale e contraria a quella posta in essere per la loro istituzione, senza alcuna modifica della pianta organica delle sedi farmaceutiche (T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. II, n. 401/1997)”.*

Con **sentenza n. 880 del 24 dicembre 2022** la Sezione I (est. Marongiu) ha respinto il ricorso pronunciandosi in materia di **discrezionalità** nell’attività di **pianificazione delle sedi farmaceutiche nei territori comunali ai sensi del d.l. n. 1 del 2012**.

La Sezione ha condiviso la posizione giurisprudenziale secondo la quale il compito di individuare le zone di collocazione delle farmacie è espressamente assegnato ai soli Enti comunali dall’art. 11, commi 1 e 2, del d.l.

n.1 del 2012, a garanzia dell'accessibilità del servizio farmaceutico ai cittadini. Le ricorrenti, assegnatarie di una delle sedi messe a concorso, non avrebbero potuto lamentare un danno dalla scelta compiuta dal Comune nell'individuare tale sede farmaceutica in una determinata zona, circondario o via, trattandosi di una pura espressione della discrezionalità dell'Ente, esercitata a pieno titolo nel merito amministrativo che gli compete. Tali scelte non possono essere censurate *“se non unicamente in presenza di chiare ed univoche figure sintomatiche di eccesso di potere, in particolare sotto il profilo dell'illogicità manifesta e della contraddittorietà, che tuttavia nella fattispecie non emergono (ex multis, C.d.S., Sez. III, 22 marzo 2017, n. 1305; id., 22 novembre 2017, n. 5443; id., 22 novembre 2017, n. 5446; id., 30 maggio 2017, n. 2557)”*.



## **Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna**

### TABELLE E STATISTICHE



## Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

T.A.R. SARDEGNA - Riepilogo attività 2022									
2022	Totale ricorsi pervenuti	Totale ricorsi definiti	2022 attività 1° sezione			2022 attività 2° sezione			Pendenti (2276 al 31/12/2021)
			Pervenuti	Def Sent	Def Decr	Pervenuti	Def Sent	Def Decr	
Gennaio	64	110	31	50	10	33	17	33	2230
Febbraio	70	131	41	42	32	29	23	34	2169
Marzo	89	110	59	32	13	30	46	19	2148
Aprile	56	73	27	29	6	29	32	6	2131
Maggio	73	89	37	46	7	36	25	11	2115
Giugno	72	97	32	33	5	40	40	19	2090
Luglio	74	107	34	40	4	40	49	14	2057
Agosto	45	43	20	15	0	25	28	0	2059
Settembre	42	53	18	19	6	24	4	24	2048
Ottobre	86	120	47	50	20	39	43	7	2014
Novembre	107	117	36	28	27	71	49	13	2004
Dicembre	61	117	33	30	19	28	42	26	1948
<b>TOTALE</b>	<b>839</b>	<b>1167</b>	<b>415</b>	<b>414</b>	<b>149</b>	<b>424</b>	<b>398</b>	<b>206</b>	<b>1942</b>
<b>Ricorsi Riaperti</b>		<b>6</b>				<b>563</b>			
						<b>Ricorsi Annullati in quanto Duplicati</b>	<b>3</b>	<b>Totale ricorsi pendenti al 31/12/2022</b>	<b>1942</b>
						<b>Ricorsi definiti a seguito di altri provvedimenti</b>	<b>9</b>		
						<b>Totale ricorsi definiti al 31/12/2022</b>	<b>1179</b>		



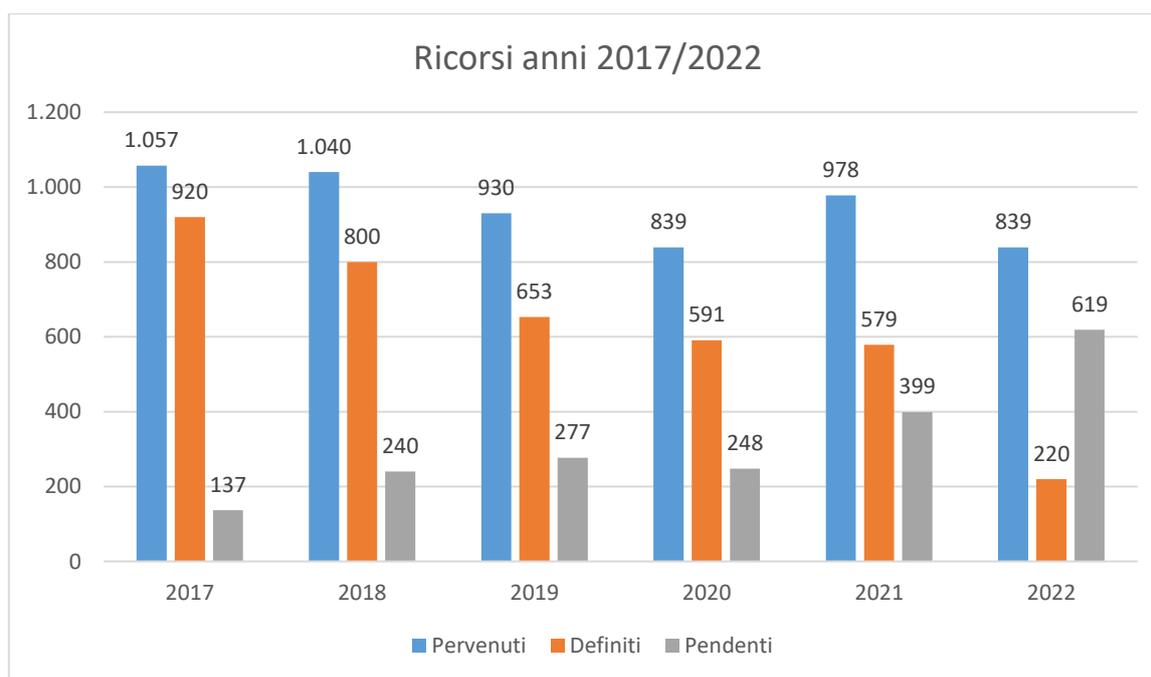
## Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

TIPOLOGIA DI RICORSI DEPOSITATI	ANNO 2017	ANNO 2018	ANNO 2019	ANNO 2020	ANNO 2021	ANNO 2022	% sul totale dei ricorsi depositati nel 2022	DIFFERENZA 2021-2022
ACCESSO AI DOCUMENTI (ex art. 116 c.p.a.)	40	56	36	43	56	54	6,44	-2
SILENZIO P.A. (ex art. 117 c.p.a.)	18	25	30	42	38	42	5,01	4
ELETTORALE (ex artt. 129 e 130 c.p.a.)	2	0	20	4	0	2	0,24	2
OTTEMPERANZA	94	119	78	52	65	57	6,79	-8
ORDINARIO	728	671	595	556	618	596	71,04	-22
PER INGIUNZIONE (ex art. 118 c.p.a.)	7	1	1	2	7	0	0,00	-7
RISARCIMENTO DANNO (ex art. 30 c.p.a.)	12	13	21	5	5	4	0,48	-1
RITO ABBREVIATO (ex art. 119 c.p.a.)	8	11	3	5	6	6	0,72	0
RITO APPALTI (ex art. 120 c.p.a.)	109	111	117	109	154	55	6,56	-99
RITO APPALTI (ex art. 120, comma 2 bis, c.p.a.)	10	15	2	1	0	0	0,00	0
TRASPOSIZIONE DA RICORSO STRAORDINARIO AL CAPO DELLO STATO	21	15	25	13	23	20	2,38	-3
DOMANDA DI ACCERTAMENTO NULLITA' (ex art.31 co.4 c.p.a.)	2	1	1	0	1	0	0,00	-1
OPPOSIZIONE DECRETO INGIUNTIVO (ex art. 118 c.p.a.)	0	0	0	2	0	0	0,00	0
RIASSUNZIONE PER INCOMPETENZA(ex artt.15 co4 e 16 co3 c.p.a.)	4	2	1	5	5	3	0,36	-2
<b>NUMERO TOTALE RICORSI PERVENUTI</b>	<b>1055</b>	<b>1040</b>	<b>930</b>	<b>839</b>	<b>978</b>	<b>839</b>	<b>100,00</b>	<b>-139</b>



## Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

Ricorsi pervenuti divisi per anno e percentuale di definizione				
Anno	Ricorsi pervenuti	Ricorsi definiti	Ricorsi pendenti	Percentuale
1974-2016	65.948	65.926	22	99,97%
2017	1.057	920	137	87,04%
2018	1.040	800	240	76,92%
2019	930	653	277	70,22%
2020	839	591	248	70,44%
2021	978	579	399	59,20%
2022	839	220	619	26,22%
Totale	71.631	69.689	1.942	97,29%



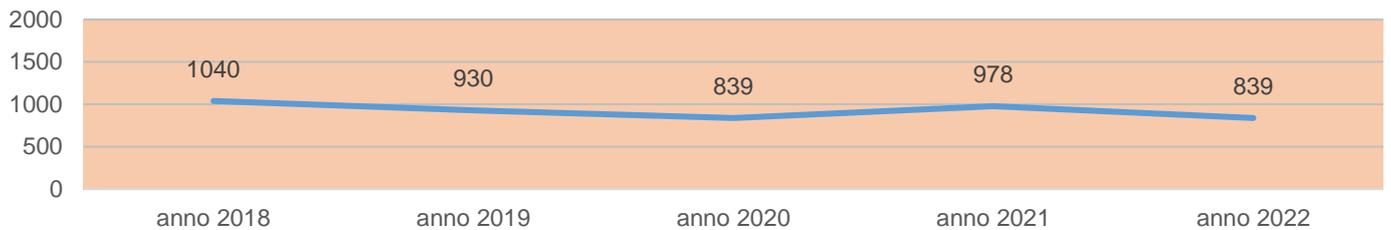


## Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

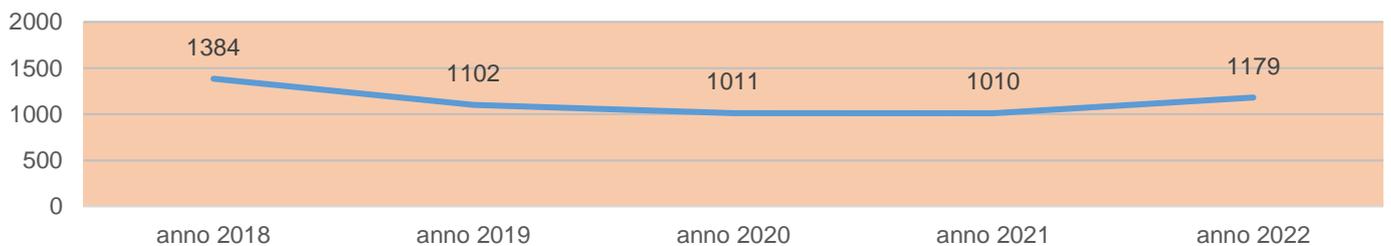
### Riepilogo attività quinquennio 2018-2022

Statistiche generali				
Anno	Pendenti inizio anno	Pervenuti	Definiti	Pendenti fine anno
2018	2966	1040	1384	2622
2019	2622	930	1102	2465
2020	2465	839	1011	2293
2021	2293	978	1010	2276
2022	2276	839	1179	1942

#### Ricorsi pervenuti nel quinquennio 2018 - 2022



#### Ricorsi definiti nel quinquennio 2018 - 2022



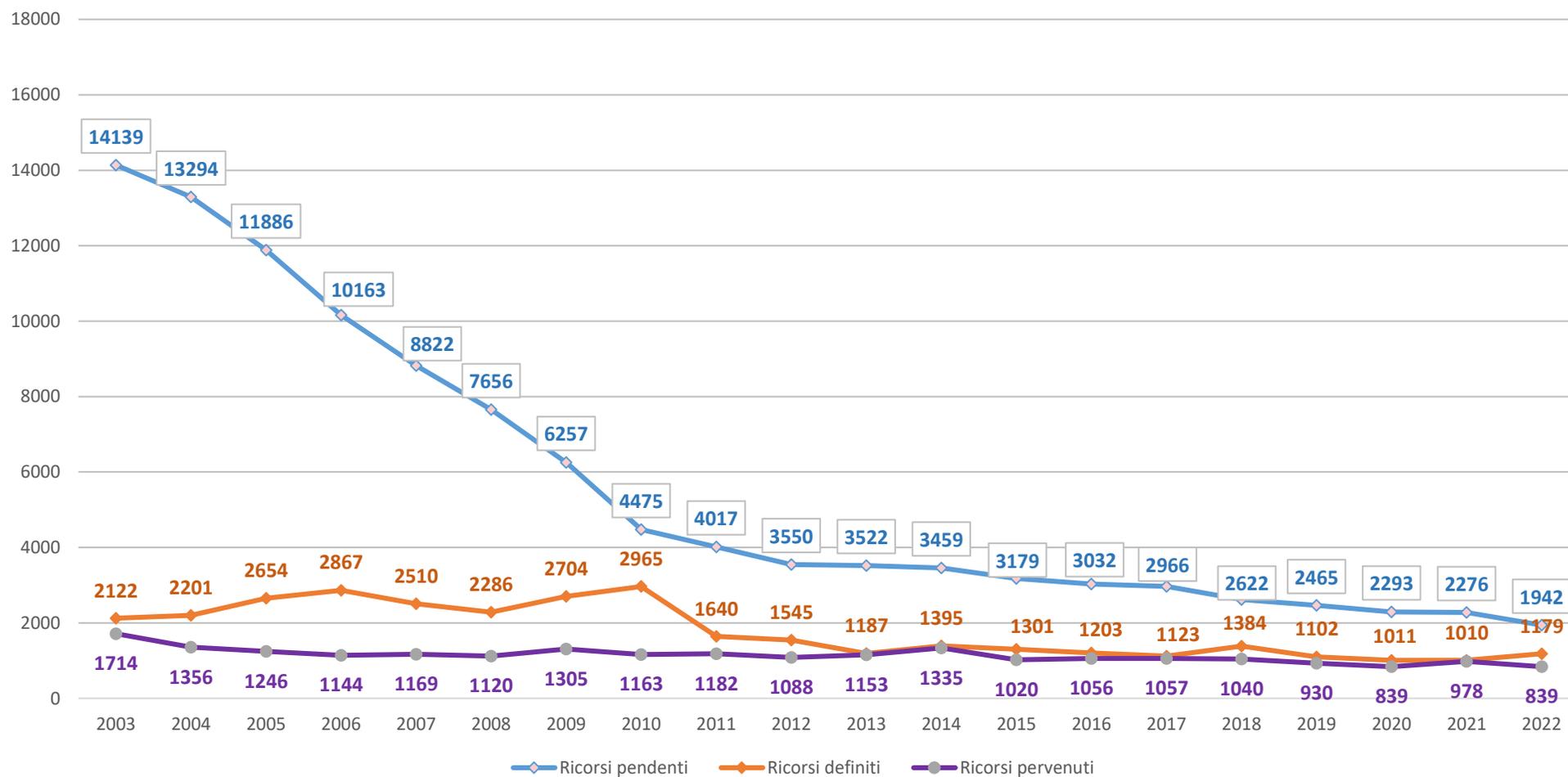
#### Ricorsi pendenti nel quinquennio 2018 - 2022





## Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

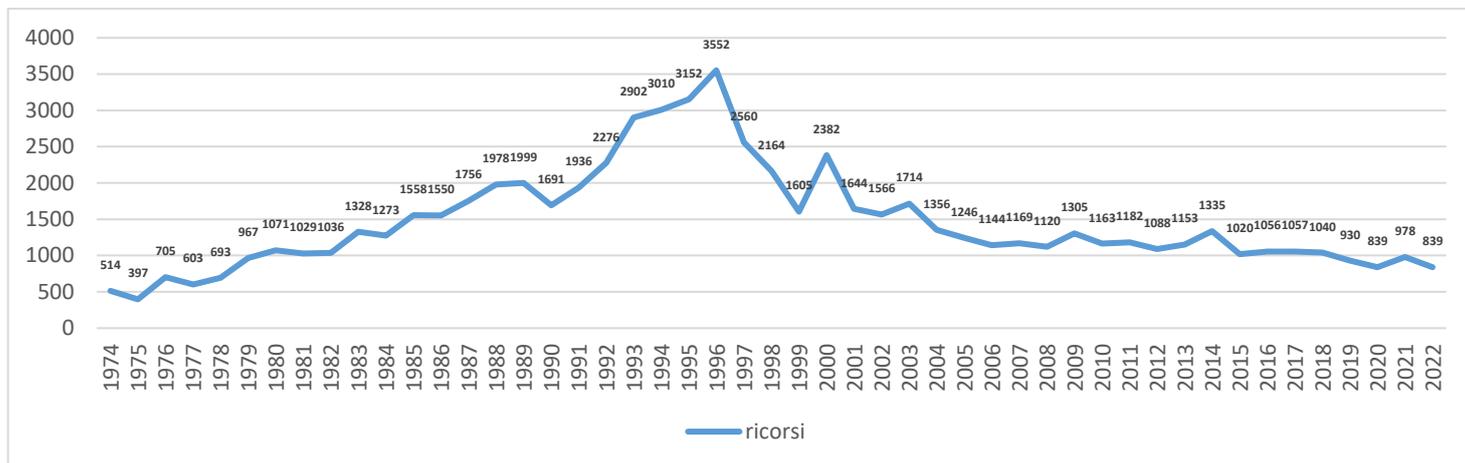
Ricorsi pervenuti, definiti e pendenti dal 2003 al 2022



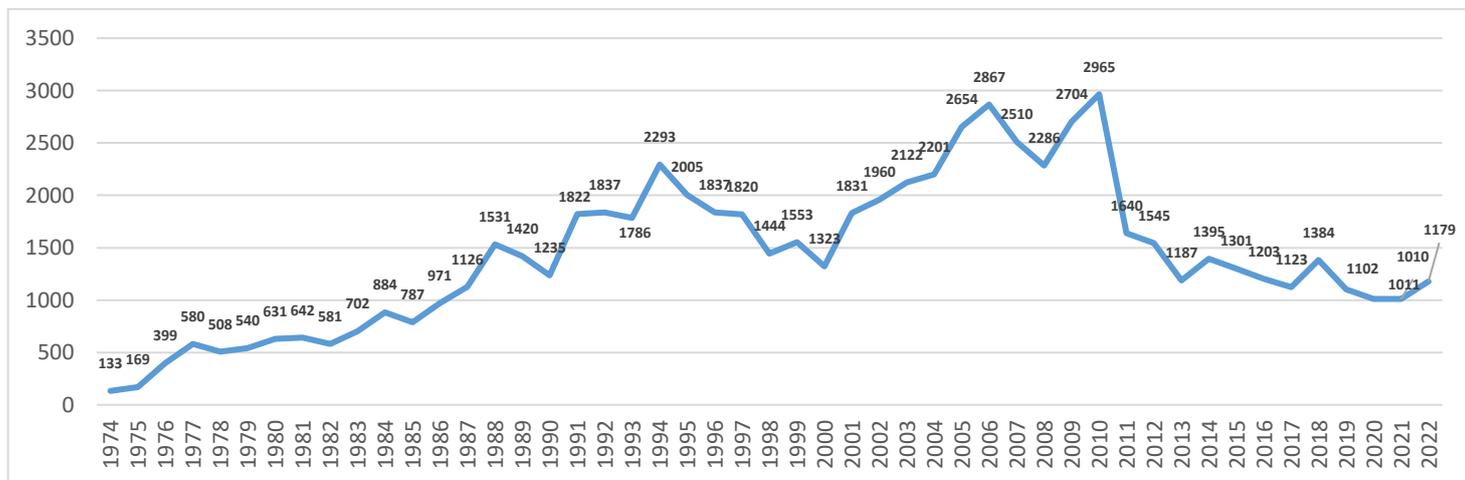


# Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

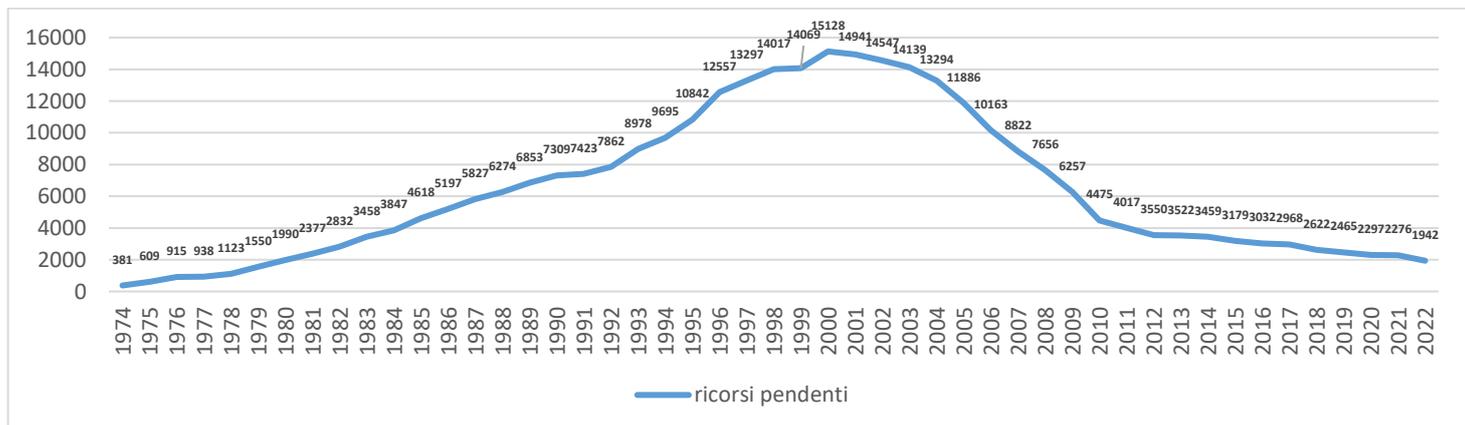
## Andamento dei ricorsi pervenuti dal 1974 al 2022



## Andamento dei ricorsi definiti dal 1974 al 2022



## Andamento dei ricorsi pendenti dal 1974 al 2022

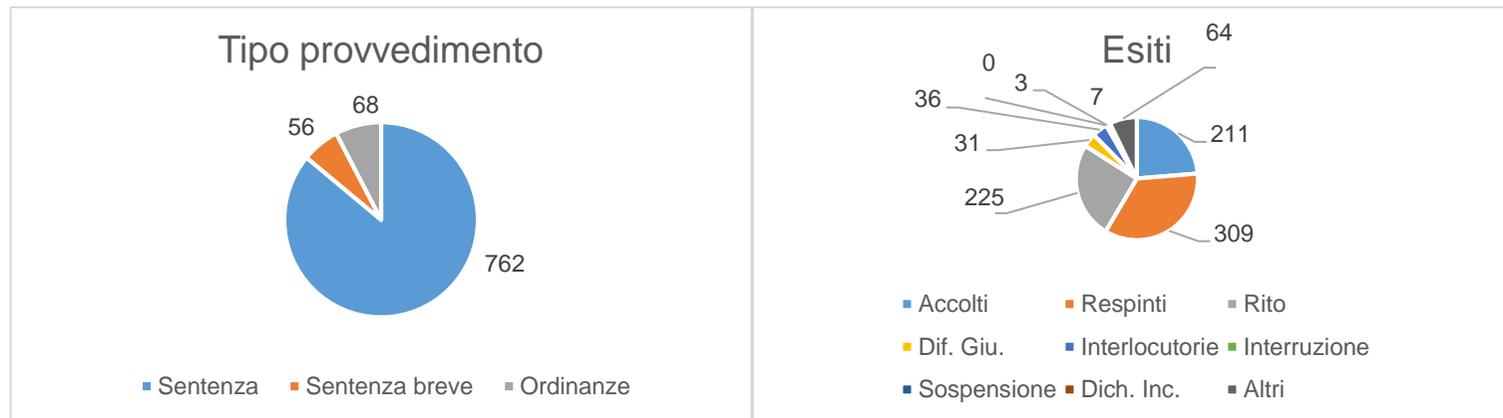




## Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

### Esiti provvedimenti pubblicati nel 2022 con esclusione dei decreti decisori

Tipo Provvedimento	Accolti	Respinti	Pronunce di Rito	Difetto giurisdizione	Interruzione Giudizio	Interlocutorie	Sospensione Giudizio	Dichiara incompetenza	Altri esiti	Totale
Sentenza	200	296	203	19	0	2	1	0	41	762
Sentenza Breve	8	13	22	12	0	0	0	0	1	56
Ordinanze Collegiali	3	0	0	0	0	34	2	7	22	68
<b>Totale</b>	<b>211</b>	<b>309</b>	<b>225</b>	<b>31</b>	<b>0</b>	<b>36</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>64</b>	<b>886</b>



### Appelli sulle sentenze del TAR al 31/12/2022

	2020 (725)	2021 (769)	2022 (818)
<b>Appelli su sentenze</b>	162 (22,34%)	159 (20,68%)	94 (11,49%)
<b>Accolti</b>	37 (22,84%)	25 (15,72%)	14 (14,89%)
<b>Respinti</b>	71 (43,83%)	85 (53,46%)	21 (22,34%)
<b>Altri Esiti</b>	7 (4,32%)	9 (5,66%)	5 (5,32%)
<b>Appelli Pendenti</b>	47 (29,01%)	40 (25,16%)	54 (57,45%)



## Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

### Esiti provvedimenti cautelari pubblicati nel 2022

Tipo Provvedimento	Accolte	Respinte	Interlocutorie	Rinvio ad altra data	Fissa udienza pubblica	Totale
Ordinanza cautelare	68	185	4	1	1	259
Decreto cautelare	25	63	2	0	0	90
<b>Totale</b>	<b>93</b>	<b>248</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>349</b>



### Appelli sulle ordinanze cautelari del TAR al 31/12/2022

	2020 (344)	2021 (281)	2022 (259)
<b>Appelli su ordinanze</b>	47 (14%)	55 (20%)	52 (20%)
<b>Accolti</b>	16 (34%)	18 (33%)	9 (17%)
<b>Respinti</b>	29 (62%)	35 (64%)	33 (63%)
<b>Altri Esiti</b>	2 (4%)	2 (4%)	2 (4%)
<b>Appelli Pendenti</b>	0 (0%)	0 (0%)	8 (15%)



## Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

### Definizione ricorsi in materia di appalti nell'ultimo quinquennio

	2018	2019	2020	2021	2022	Totali	2018 - 2022
Ricorsi depositati	126	120	110	154	55	Totale ricorsi depositati nel quinquennio	565
Ricorsi definiti nell'anno solare	65	57	76	93	35	Totale ricorsi definiti nel quinquennio	545
Ricorsi giacenti nell'anno solare	61	63	34	61	20		
Percentuale definizione nell'anno solare	51,6	47,5	69,1	60,4	63,6		
Riepilogo giacenze al 31/12/2022	0	0	0	0	20		
Percentuale definizione	100,00	100,00	100,00	100,00	81,82		



## Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

### Esiti Sentenze nelle principali materie

Materia/Tipo Provv.	Accolti	Respinti	Pronunce Di Rito	Interlocutorie	Dif. Giurisd.Ne	Totale
Appalti	16	52	31	0	1	100
Edilizia / Urbanistica	40	109	60	0	2	211
Procedure Concorsuali	7	16	11	0	1	35
Energie Rinnovabili	1	1	1	0	0	3
Ricorsi Scolastici	3	4	4	0	1	12
Pubblico Impiego	7	25	10	1	4	47
Pubblica Sicurezza	5	20	13	0	0	38
Finanziamenti	10	8	8	0	15	41
Ottemperanze	39	2	34	0	0	75
Silenzio	11	4	12	0	0	27
Accesso Documenti	12	8	30	0	0	50
<b>TOTALI</b>	<b>151</b>	<b>249</b>	<b>214</b>	<b>1</b>	<b>24</b>	<b>639</b>

### Esiti Ordinanze Cautelari nelle principali materie

Materia/Tipo Provv.	Accolti	Respinti	Rito	Fissa U.P./Rinv.Merito/Interlocutoria Fissa C.C.	Rinunce	Totale
Appalti	7	21	0	0	0	28
Edilizia / Urbanistica	14	26	0	2	0	42
Procedure Concorsuali	0	4	0	0	0	4
Energie Rinnovabili	0	0	0	0	0	0
Ricorsi Scolastici	4	8	0	1	0	13
Pubblico Impiego	3	39	0	0	0	42
Pubblica Sicurezza	6	9	0	0	0	15
Finanziamenti	6	7	0	0	0	13
<b>TOTALI</b>	<b>40</b>	<b>114</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>157</b>



## Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

Riepilogo TT.AA.RR. in base al numero dei ricorsi definiti nell'anno 2022

	Sede	Ricorsi
1	TAR LAZIO ROMA	22.166
2	TAR CAMPANIA NAPOLI	7.751
3	TAR SICILIA PALERMO	4.207
4	TAR CAMPANIA SALERNO - Sez.st.	3.921
5	TAR SICILIA CATANIA - Sez.st.	3.873
6	TAR LOMBARDIA MILANO	3.064
7	TAR VENETO VENEZIA	2.366
8	TAR CALABRIA CATANZARO	2.019
9	TAR PUGLIA LECCE - Sez.st.	2.000
10	TAR TOSCANA FIRENZE	1.910
11	TAR PUGLIA BARI	1.848
12	TAR LOMBARDIA BRESCIA - Sez.st.	1.383
13	TAR PIEMONTE TORINO	1.343
14	TAR LIGURIA GENOVA	1.205
<b>15</b>	<b>TAR SARDEGNA CAGLIARI</b>	<b>1.179</b>
16	TAR LAZIO LATINA - Sezione staccata	1.169
17	TAR EMILIA-ROMAGNA BOLOGNA	1.060
18	TAR UMBRIA PERUGIA	1.051
19	TAR CALABRIA REGGIO CALABRIA - Sez.st.	880
20	TAR MARCHE ANCONA	798
21	TAR BASILICATA POTENZA	757
22	TAR ABRUZZO L'AQUILA	550
23	TAR FRIULI-VENEZIA.GIULIA TRIESTE	540
24	TAR MOLISE CAMPOBASSO	509
25	TAR ABRUZZO PESCARA - Sezione st.	466
26	TAR EMILIA-ROMAGNA PARMA - Se,.st.	321
27	TAR TRENINO A. ADIGE BOLZANO - Sez. Aut.	317
28	TAR TRENINO ALTO ADIGE TRENTO	202
29	TAR VALLE D AOSTA AOSTA	60



## Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

Riepilogo TT.AA.RR. in base al numero dei ricorsi pendenti nell'anno 2022

	Sede	Ricorsi
1	TAR VALLE D AOSTA AOSTA	36
2	TAR TRENINO ALTO ADIGE TRENTO	107
3	TAR FRIULI-VENEZIA.GIULIA TRIESTE	212
4	TAR TRENINO A. ADIGE BOLZANO - Sez. Aut.	258
5	TAR BASILICATA POTENZA	388
6	TAR MOLISE CAMPOBASSO	634
7	TAR ABRUZZO PESCARA - Sezione st.	744
8	TAR EMILIA-ROMAGNA PARMA - Se,.st.	748
9	TAR UMBRIA PERUGIA	1.024
10	TAR CALABRIA REGGIO CALABRIA - Sez.st.	1.066
11	TAR ABRUZZO L'AQUILA	1.409
12	TAR LIGURIA GENOVA	1.444
13	TAR LOMBARDIA BRESCIA - Sez.st.	1.474
<b>14</b>	<b>TAR SARDEGNA CAGLIARI</b>	<b>1.942</b>
15	TAR EMILIA-ROMAGNA BOLOGNA	2.028
16	TAR MARCHE ANCONA	2.211
17	TAR CALABRIA CATANZARO	2.252
18	TAR LAZIO LATINA - Sezione staccata	2.454
19	TAR PIEMONTE TORINO	2.483
20	TAR CAMPANIA SALERNO - Sez.st.	2.786
21	TAR PUGLIA BARI	2.821
22	TAR PUGLIA LECCE - Sez.st.	2.836
23	TAR TOSCANA FIRENZE	3.587
24	TAR VENETO VENEZIA	4.511
25	TAR SICILIA CATANIA - Sez.st.	5.722
26	TAR SICILIA PALERMO	5.761
27	TAR LOMBARDIA MILANO	6.423
28	TAR CAMPANIA NAPOLI	9.931
29	TAR LAZIO ROMA	41.000



## Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

Riepilogo TT.AA.RR. in base al numero dei ricorsi pervenuti nell'anno 2022

	Sede	Ricorsi
1	TAR VALLE D AOSTA AOSTA	64
2	TAR TRENTO ALTO ADIGE TRENTO	195
3	TAR TRENTO A. ADIGE BOLZANO - Sez. Aut.	285
4	TAR ABRUZZO PESCARA - Sezione st.	344
5	TAR MOLISE CAMPOBASSO	361
6	TAR ABRUZZO L'AQUILA	440
7	TAR EMILIA-ROMAGNA PARMA - Se,.st.	473
8	TAR FRIULI-VENEZIA.GIULIA TRIESTE	495
9	TAR BASILICATA POTENZA	635
10	TAR CALABRIA REGGIO CALABRIA - Sez.st.	651
11	TAR MARCHE ANCONA	697
12	TAR UMBRIA PERUGIA	748
13	TAR LAZIO LATINA - Sezione staccata	760
14	TAR LIGURIA GENOVA	799
<b>15</b>	<b>TAR SARDEGNA CAGLIARI</b>	<b>839</b>
16	TAR EMILIA-ROMAGNA BOLOGNA	917
17	TAR LOMBARDIA BRESCIA - Sez.st.	1.164
18	TAR PIEMONTE TORINO	1.222
19	TAR PUGLIA LECCE - Sez.st.	1.419
20	TAR PUGLIA BARI	1.465
21	TAR VENETO VENEZIA	1.541
22	TAR TOSCANA FIRENZE	1.663
23	TAR CALABRIA CATANZARO	1.690
24	TAR SICILIA CATANIA - Sez.st.	1.977
25	TAR SICILIA PALERMO	2.127
26	TAR CAMPANIA SALERNO - Sez.st.	2.196
27	TAR LOMBARDIA MILANO	3.497
28	TAR CAMPANIA NAPOLI	6.167
29	TAR LAZIO ROMA	16.748