

**Tribunale Amministrativo Regionale  
per il Veneto**

**Inaugurazione  
dell'Anno Giudiziario 2024**

**Relazione del Presidente  
Leonardo Pasanisi**

**Venezia, 29 febbraio 2024  
Ca' Loredan Vendramin Calergi**



## Sommario

1 – Saluti	pag. 3
2 – Intenti programmatici	pag. 5
3 – Il ruolo centrale del Giudice Amministrativo nella vita del Paese. La giurisdizione sui diritti fondamentali	pag. 6
4 – L’Intelligenza Artificiale	pag. 11
5 – Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto: la situazione complessiva all’inizio del 2024	pag. 13
5.1 - Situazione attuale dell’organico magistratuale	pag. 13
5.2 - Situazione attuale dell’organico amministrativo	pag. 15
5.3 - Situazione ricorsi pendenti e definiti. Realizzazione Obiettivi di rendimento C.P.G.A. e obiettivi P.N.R.R.	pag. 18
5.4 - Brevi considerazioni sui dati statistici	pag. 20
5.5 - Sentenze più rilevanti	pag. 26
5.6 - Contributo Unificato	pag. 34
5.7 - Problematiche particolari	pag. 34
6 - Obiettivi per l’anno 2024 e Conclusioni	pag. 35
Allegato n. 1 – Appendice giurisprudenziale	pag. 39
Allegato n. 2 – Tabelle statistiche sull’attività giurisdizionale del T.A.R. Veneto	pag. 73





## 1 – Saluti.

A tutti i presenti, oggi qui intervenuti per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2024 del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, rivolgo un cordiale benvenuto.

Saluto con gratitudine le Autorità civili, militari e religiose, i rappresentanti del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, del Segretariato Generale della Giustizia Amministrativa e dell'Associazione Nazionale Magistrati Amministrativi, tutti gli Avvocati, del libero Foro, dell'Avvocatura dello Stato e delle Amministrazioni pubbliche, i Colleghi della Magistratura amministrativa e delle altre Magistrature, gli Esponenti del mondo Accademico e dell'Informazione.

Ringrazio il Sindaco del Comune di Venezia e il Presidente del Casinò di Venezia per averci ospitato, anche quest'anno, nello splendido salone di Ca' Vendramin Calergi, stante l'impossibilità per la nostra sede istituzionale di accogliere in sicurezza un così elevato numero di partecipanti.

Come neo Presidente del Tar Veneto dal 20 gennaio 2024, vorrei però ringraziare in particolare la Presidente Maddalena Filippi, che ci onora oggi della sua presenza, per l'eredità di un ufficio giudiziario organizzato ed efficiente e di rapporti personali fecondi ed armoniosi che mi ha consegnato a Venezia, che io cercherò di mantenere e coltivare, ispirandomi ai suoi valori, improntati al rispetto, alla sobrietà, all'ascolto, al confronto ed al dialogo.

Per me, poi, Venezia, ha un significato particolare, in quanto è la città dove io ho iniziato la mia vita lavorativa nel 1981, come giovane Procuratore dello Stato e dove ho vissuto per oltre tre anni.

Anche se poi sono ritornato a Napoli, mia città natale, ho sempre mantenuto, per motivi personali, rapporti costanti con il Veneto, che è una Regione che amo e che conosco bene.

La mia carriera, dopo gli anni napoletani in cui sono transitato dall'avvocatura dello Stato alla magistratura amministrativa, è proseguita a Roma, come Presidente di sezione interna del Tar Lazio (la Seconda Quater) e poi a Salerno, come Presidente della Sezione Staccata del Tar Campania, da cui ora provengo.

Per me adesso tornare a Venezia come Presidente del Tar è un onore immenso per la consapevolezza della rilevanza e del prestigio di questo Tribunale (e di questa Regione), che mi riprometto di ricambiare con l'animo con il quale ho sempre cercato di svolgere la mia attività, con impegno, passione, entusiasmo e senso di responsabilità.

## 2 – Intenti programmatici.

I miei intenti programmatici sono già noti agli Avvocati, per averne reso loro edotti i contenuti in sede di elaborazione condivisa del Programma di gestione del contenzioso per il 2024, pubblicato sul sito *internet* della giustizia amministrativa, cui per comodità mi riporto integralmente.

Solo sinteticamente, ribadisco in questa sede che l'obiettivo comune deve essere quello di realizzare un *servizio* di giustizia amministrativa *sempre più efficiente*, in termini di *riduzione* della durata dei procedimenti giurisdizionali, di *qualità* delle decisioni rese e di aderenza alle *esigenze sostanziali* di tutela richiesta.

Occorre a tal fine che venga data piena e concreta attuazione ai principi di *chiarezza* e *sinteticità* degli atti, strettamente funzionali, secondo la configurazione codicistica, alla realizzazione del fondamentale obiettivo della “ragionevole durata” del processo (art. 2, comma 2; art. 3, comma 2; art. 13/ter Norme di Attuazione), *ora più che mai attuale in tempi di P.N.R.R.*, e che a tanto si pervenga anche con la piena e *leale collaborazione* di tutte le forze in campo, del giudice e delle parti, come messo in luce dallo stesso codice del processo amministrativo, con una previsione (art. 2, comma 2) che ribadisce il principio del cd. divieto di abuso del diritto processuale di difesa, che non consente comportamenti processuali dilatori, non supportati da reali esigenze defensionali (<<il giudice amministrativo e le parti cooperano per la realizzazione della ragionevole durata del processo>>).

In questo contesto, compito del giudice amministrativo è quello di utilizzare estensivamente gli strumenti offerti dal codice, ad esempio valorizzando l'istituto della cd. sentenza breve di cui all'art. 60 c.p.a. (che consente di definire il giudizio con sentenza succintamente motivata già nella camera di consiglio fissata per l'esame dell'istanza cautelare e quindi con un tempo medio di decisione del ricorso di circa 30 giorni), ovvero quello di cui all'art. 71/bis c.p.a. (fissando camere di consiglio per decidere, con sentenze sempre in forma semplificata, quei ricorsi che, sulla base delle evidenze processuali, appaiano di agevole definizione).

La chiarezza e la sinteticità non devono peraltro, ovviamente, pregiudicare il pieno e totale rispetto del contraddittorio e del diritto di difesa delle parti.

L'art. 24 della Costituzione è la norma base (la *Grundnorm*) del sistema giurisdizionale, in quanto pone il diritto di difesa tra i diritti fondamentali (inviolabili) del cittadino, nello stesso tempo esprimendo un principio di carattere sostanziale, quello della piena equi-ordinazione tra diritti soggettivi ed interessi legittimi (posti sullo stesso, identico, piano ai fini della loro tutelabilità giurisdizionale), che a sua volta è testimonianza di una visione

costituzionale di assoluta parità tra giurisdizione ordinaria ed amministrativa (che sono i Plessi cui è ordinariamente attribuita, salvo le ipotesi di giurisdizione esclusiva, la tutela di tali situazioni giuridiche soggettive sostanziali).

La sentenza breve (che rappresenta ormai, nella nuova configurazione del codice del processo amministrativo, rispetto a quella della legge n. 205/2000, il modo tendenzialmente *ordinario* di definizione dei giudizi amministrativi), nella sua strutturale sinteticità, richiede comunque una motivazione *congrua* ed *esauriente* sulle censure di ricorso, sia per essere rispettosa del diritto di difesa delle parti (una sentenza con motivazione *apparente* o *inesistente* è una sentenza *nulla*), sia per consentire la definitiva composizione dell'assetto di interessi pubblici e privati coinvolti (centrando immediatamente il problema oggetto della causa, esprimendo con chiarezza gli elementi idonei a risolverlo e indicando, con altrettanta chiarezza e comprensibilità, le regole dell'eventuale successiva attività amministrativa conformativa).

### **3 – Il ruolo centrale del Giudice Amministrativo nella vita del Paese. La giurisdizione sui diritti fondamentali.**

Il 2024 è, per i Tribunali Amministrativi Regionali, un anno particolare, in quanto segna il cinquantenario della loro attività operativa.

Istituiti nel 1971, sono infatti poi entrati concretamente in funzione nel 1974.

La legge istitutiva dei Tribunali Amministrativi Regionali (la legge 6 dicembre 1971, n. 1034) ha dato attuazione alla previsione di cui all'articolo 125 Cost., nella parte in cui tale norma enunciava che «Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado secondo l'ordinamento stabilito dalle leggi della Repubblica».

La finalità della previsione costituzionale era evidentemente quella di costituire un giudice amministrativo “di prossimità” per ciascuna Regione, in sostanziale concomitanza con il compimento dell'ordinamento multilivello della Repubblica.

La collocazione della norma nell'ambito del titolo V su “Le Regioni, le Province, i Comuni” dà infatti conto della volontà del Costituente di organizzare la giustizia amministrativa in primo grado a livello regionale, al fine di avvicinare il giudice alle istanze locali e nello stesso tempo di facilitare l'accesso al giudice da parte del territorio stesso (nella seduta dell'Assemblea Costituente del 4.12.1947, l'onorevole Musolino affermava che: “il concetto ispiratore di questa proposta è il decentramento della giustizia amministrativa, in relazione al nuovo ordinamento regionale dello Stato... inoltre si tratta di una maggiore



aderenza alla realtà, noi crediamo infatti che la giustizia amministrativa quanto più è periferica tanto più risponde alle esigenze popolari).

Come evidenziato dal Presidente del Consiglio di Stato Luigi Maruotti nella Relazione sull'attività della Giustizia Amministrativa del 5 febbraio 2024, l'esperienza di questi 50 anni di attività giurisdizionale nei molteplici settori di sua competenza ha confermato la rilevanza dei doveri istituzionali ed il *ruolo centrale* assunto dal Giudice amministrativo nella vita politica e amministrativa del Paese, quale Garante della legittimità dei provvedimenti amministrativi e quale arbitro imparziale per le controversie aventi ad oggetto l'esercizio del potere pubblico, che verifica il rispetto delle regole da parte dell'Amministrazione, quando essa incide sulle posizioni giuridiche soggettive e sui *diritti fondamentali*, spesso in contrapposizione tra di loro (sicurezza e libertà, salute e scuola, produzione e ambiente, etc...).

Vorrei soffermarmi brevemente su quest'ultimo aspetto, di estrema attualità, toccato dal Presidente Maruotti, sul ruolo del Giudice amministrativo in materia di *diritti e interessi fondamentali* (che tra l'altro ha formato oggetto del Primo Convegno della Giustizia Amministrativa, organizzato dal Consiglio di Stato a Ravello il 27/28 ottobre 2023).

La parabola dei diritti fondamentali nel nostro ordinamento si avvicina molto a quella della vita delle persone.

Le indissolubili ed assolute certezze giovanili sono nella maggior parte dei casi destinate a tramutarsi nel tempo in dubbi ed interrogativi che conducono spesso a nuovi approdi esistenziali.

Quando gli studenti di Giurisprudenza della mia generazione si sono laureati, sul finire degli anni '70, l'Europa era divisa in due blocchi geopolitici diversi e Berlino era attraversata da un muro impenetrabile che ne costituiva la drammatica, visiva, testimonianza simbolica. Il Giudice amministrativo non aveva una tutela piena ed efficace (analoga a quella del giudice civile), esisteva il dogma dell'irrisarcibilità dell'interesse legittimo e i diritti fondamentali (forse anche per questi motivi) erano configurati, nella granitica giurisprudenza della Corte di Cassazione di quegli anni, come diritti soggettivi assoluti, inaffievolibili ed incomprimibili, incapaci di essere "compressi" e "degradati" a interessi legittimi a fronte dell'esercizio del potere pubblico e quindi sottratti alla giurisdizione del giudice amministrativo.

Gli unici giudici ai quali si riconosceva la cognizione dei diritti fondamentali erano quelli ordinari (e costituzionali).

Era la cd. teorica della giurisdizione ordinaria esclusiva dei diritti inviolabili o dei diritti inviolabili "senza potere".

Si trattava, in entrambi i casi, di certezze *assolute* ed *incrollabili*.

Niente di più falso ed errato.

Il tempo e la storia hanno dimostrato esattamente il contrario.

Dopo pochi anni, nel 1989, il Muro di Berlino si sgretolò sotto i colpi di piccone della Perestroika e dei cittadini berlinesi e la divisione tra i due blocchi venne inesorabilmente meno, dando vita ad una nuova dimensione politica europea e mondiale, caratterizzata, anche per i Paesi dell'Europa Orientale che fino ad allora ne erano rimasti privi, dalla globalizzazione, dal pluralismo democratico, dal diritto alla libertà di scelta dei popoli.

Analogamente, i presupposti della teorica dell'assolutezza e dell'inaffievolimento dei diritti fondamentali vennero meno per effetto dei successivi interventi, normativi e giurisprudenziali, che tra il 1999 ed il 2010 hanno condotto ad un diverso statuto dei poteri del Giudice amministrativo, del tutto analogo a quello del Giudice civile (e in alcuni casi, come quello della tutela cautelare monocratica, forse anche maggiore e più penetrante).

I momenti rilevanti di tale mutamento sono da individuare: nella storica **sentenza della Cassazione, SS.UU., n. 500 del 1999**, che riconosce la risarcibilità della lesione dell'interesse legittimo (individuando però nel giudice ordinario il giudice dotato di giurisdizione sulle relative controversie); nella **legge n. 205 del 2000**, che amplia le forme e gli strumenti di tutela della giustizia amministrativa, con l'attribuzione al Giudice amministrativo della giurisdizione sulle domande concernenti il risarcimento del danno da lesione di interesse legittimo e con l'introduzione, nel processo amministrativo, della tutela cautelare monocratica presidenziale, della sentenza breve in sede cautelare e della consulenza tecnica d'ufficio; nelle **sentenze della Corte Costituzionale n. 204 del 2004 e n. 191 del 2006**, che affermano, con riferimento alla giurisdizione *esclusiva*, che il giudice amministrativo è idoneo ad offrire *piena tutela* ai diritti soggettivi, *anche costituzionalmente garantiti*, coinvolti nell'esercizio della funzione amministrativa; nella **sentenza della Corte Costituzionale 27 aprile 2007, n. 140**, con la quale è stata riconosciuta, per la prima volta, in maniera esplicita e formale, la giurisdizione del Giudice amministrativo in materia di diritti fondamentali (nella specie si trattava sempre del diritto alla salute in relazione ai provvedimenti concernenti impianti di generazione di energia elettrica); nel **decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104**, recante approvazione del codice del processo amministrativo, laddove in due disposizioni prevede espressamente che il giudice amministrativo ha giurisdizione sui diritti fondamentali (art. 55, comma 2, e art. 133, lett. p).

I diritti fondamentali, sino ad allora *incomprimibili* ed *impermeabili* al potere pubblico, divennero quindi, nella nuova configurazione giuridica, degradabili a interesse legittimo, con conseguente attribuzione della materia alla giurisdizione del Giudice amministrativo.

Il 2010 rappresenta dunque il punto di arrivo di questa parabola evolutiva (l'età matura dei diritti fondamentali, nella quale, come nella vita delle persone, si raggiungono, sulla base dell'esperienza, del ragionamento, del confronto e del dialogo, nuove e diverse acquisizioni), dal momento che viene definitivamente riconosciuta, nel codice del processo amministrativo, la giurisdizione del Giudice amministrativo, sia esclusiva, sia generale di legittimità, sui diritti fondamentali incisi dal *pubblico potere* (la cui presenza è ovviamente presupposto necessario ai fini della configurazione della giurisdizione amministrativa).

I diritti fondamentali diventano così la *nuova frontiera* della giurisdizione amministrativa.

Si pensi, ad esempio, alla tutela dei diritti degli alunni disabili ad un adeguato numero di ore di sostegno. Nel regime precedente all'entrata in vigore della Costituzione, l'ordinamento scolastico si basava sul principio di separazione degli alunni disabili dagli altri, attuato con l'istituzione di scuole "speciali" e di classi "differenziali". Dopo l'entrata in vigore della Costituzione, con la l. n. 104 del 1992 è stata data attuazione ai principi costituzionali di *inclusione* e di *integrazione scolastica*.

Il diritto all'istruzione dei disabili è ora pacificamente ascritto alla categoria dei diritti fondamentali e le relative controversie rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, *ex art.* 133, comma 1, lett. c), c.p.a., essendo attinenti alla materia dei pubblici servizi.

Si pensi al drammatico, attualissimo, problema del soccorso in mare ai migranti provenienti dall'altra sponda del Mediterraneo, sul quale i Giudici amministrativi sono stati spesso chiamati ad intervenire, operando un difficile bilanciamento tra profili di sicurezza interna ed internazionale e tutela della vita umana delle persone in difficoltà.

L'anno 2010, contemporaneamente, tuttavia, rappresenta il punto di partenza di un ulteriore processo evolutivo di trasformazione (o la nascita di una nuova vita?) dei diritti fondamentali, oramai proiettati, sulla spinta delle acquisizioni normative e giurisprudenziali nazionali ed europee, verso nuove elaborazioni interpretative che hanno condotto, in questi ultimi anni, alla configurazione di una nuova, autonoma, situazione giuridica, del tutto inimmaginabile fino a pochi decenni orsono (secondo alcuni addirittura sostitutiva del diritto fondamentale), quella dell'interesse legittimo fondamentale.

Tutto questo è stato reso possibile, oltre che da un'acquisita consapevolezza da parte del giudice amministrativo della pienezza della propria giurisdizione e dei propri mezzi di tutela, da una rinnovata lettura dell'art. 2 Cost., che ha valorizzato la dimensione *sociale* dei diritti fondamentali, non più riconosciuti ai singoli in un'ottica individualistica ed assolutistica, ma in funzione dell'adempimento degli obblighi inderogabili di solidarietà pure loro imposti dalla norma costituzionale, in vista della realizzazione dell'interesse generale dell'intera collettività nazionale.

L'art. 2 (di cui oggi viene data una lettura "aperta", quale fonte di riconoscimento di un numero illimitato di diritti fondamentali, anche per effetto delle previsioni del diritto

europeo) è probabilmente, insieme all'art. 3, la norma più importante della Costituzione, in quanto riconosce la preesistenza all'ordinamento statale di diritti dell'individuo che non possono essere violati, nel loro nucleo essenziale, dal potere pubblico.

La preesistenza dei diritti fondamentali all'ordinamento statale, postulata dall'art. 2 della Costituzione, appare come chiara posizione di subalternità dei pubblici poteri rispetto agli individui e non viceversa.

Nello stesso tempo, tuttavia, i diritti fondamentali, nella medesima norma costituzionale, non sono considerati fini a sé stessi, ma sono riconosciuti all'individuo come singolo e nelle formazioni *sociali* ove si svolge la sua personalità e sono posti in correlazione con i **doveri inderogabili di solidarietà** politica, economica e sociale.

La norma costituzionale, nel fare riferimento ai doveri inderogabili (primo tra tutti, probabilmente, quello sacralmente affermato dall'art. 54, di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione e delle leggi), ammonisce ciascuno al senso delle proprie responsabilità ed al rispetto delle istituzioni e dei valori essenziali, anche e innanzitutto *morali*, che si rispecchiano in tali doveri, come i valori della tolleranza e della libertà di confronto tra diverse posizioni di pensiero e ideali.

Il riconoscimento della dimensione *sociale* e *solidale* dei diritti fondamentali rende evidente che tali diritti non possano essere considerati in un'ottica meramente egoistica e individualista, ma debbano essere collocati in un contesto pluralista, provocando il necessario raffronto con gli altri diritti ed interessi pubblici e privati di pari rango.

L'art. 2 racchiude sinteticamente (e contiene *in nuce*) il pensiero di fondo della Costituzione intera, che si basa sull'equilibrio e sul bilanciamento tra situazioni diverse e contrastanti, ai fini della piena attuazione (e della conservazione) dei principi di democrazia, di legalità e dello stato di diritto.

Come i Poteri e gli Organi dello Stato sono articolati e disciplinati, nell'architettura della Costituzione, in modo tale che nessuno di essi possa prendere il sopravvento sugli altri (rompendo l'armonia costituzionale e quindi sfociando nel dispotismo totalitario), così nell'art. 2 i diritti inviolabili non sono riconosciuti agli individui *uti singuli*, ma in funzione dell'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà richiesti dall'ordinamento.

L'ordine costituzionale tra libertà e potere si fonda sull'equilibrio di questi due pilastri, inviolabilità e solidarietà.

In questa prospettiva, i diritti costituzionali degli individui non sono assoluti, ma sono intrinsecamente connessi con il potere pubblico, il quale li deve armonizzare (bilanciare) con gli altri interessi pubblici e privati di pari rango costituzionale, che contemporaneamente fungono da limiti ai diritti dei singoli.

La presenza del pubblico potere come condizione necessaria legittimante l'estrinsecazione dei diritti fondamentali degli individui fa sì che questi assumano la consistenza e la forma di interessi legittimi e che il Giudice dotato di giurisdizione al riguardo non possa che essere quindi il Giudice amministrativo.

Il Giudice amministrativo, quale Giudice naturale della funzione pubblica e Garante della legittimità dei provvedimenti amministrativi, diviene così il Giudice del *bilanciamento costituzionale* tra diritti fondamentali e pubblico potere, tra esigenze di libertà e Poteri delle Autorità.

## 4 – L'Intelligenza Artificiale

Il Giudice amministrativo, come l'intero sistema Giustizia, dovrà di qui a poco confrontarsi, nella inarrestabile e rapidissima evoluzione della tecnologia, con l'Intelligenza Artificiale (I.A.) e con i connessi problemi (e rischi) di *interferenze* con i *diritti e gli interessi fondamentali* dei cittadini.

Uno dei motivi per i quali viene affermata la necessità dell'I.A. "pura" in ambito giudiziario (cioè non limitata ad affiancare l'attività del giudice, ma diretta a sostituirsi alla decisione finale), è la considerazione che l'I.A. garantirebbe una completa *oggettività* della decisione, priva di fattori soggettivi ed emozionali, fondata su elementi dell'esperienza passata, sui precedenti giurisprudenziali (cd. decisione *predittiva*).

Non sembra tuttavia che questa impostazione sia pienamente condivisibile.

Se i sistemi di I.A. sono costituiti da *software* formati da una serie infinita di dati immessi da operatori umani, evidentemente il problema della oggettività del risultato finale (apparentemente risolto a valle) sussiste in pieno a monte, nella misura in cui nessuno è in grado di controllare la genuinità e l'obiettività dei dati immessi da tali operatori nel sistema.

Probabilmente, il maggiore o minore grado di garanzia di obiettività delle decisioni giudiziarie si risolve con la piena attuazione delle regole già esistenti nel nostro ordinamento, a livello legislativo e costituzionale, ed in particolare con la piena attuazione del principio di separazione dei poteri.

Inoltre, se nel nostro ordinamento giurisdizionale fosse stato presente un sistema di I.A. "pura", non avremmo forse mai potuto avere una sentenza unica e dirompente nel suo genere, come quella recentemente resa dalle Sezioni Unite della Cassazione nella ben nota vicenda delle concessioni demaniali marittime (Cass., SS.UU. 23 novembre 2023, n. 32559), con la quale la S.C., in sede di ricorso per motivi inerenti alla giurisdizione, ex art. 111, ul. co., Cost., ha annullato – per la prima volta nella storia del diritto processuale italiano – una sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, capovolgendo il suo precedente, consolidato e granitico orientamento (di cui alla richiamata sentenza n. 27842/2019).

Secondo il pacifico orientamento precedente, il ricorso per cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione, sotto il profilo dell'eccesso di potere giurisdizionale, non era ammissibile avverso la sentenza resa, nell'esercizio della propria funzione nomofilattica, dall'A.P. che, a norma del D.Lgs. n. 104 del 2010, art. 99, comma 4 (cod. proc. amm.), abbia enunciato uno o più principi di diritto e restituito per il resto il giudizio alla sezione remittente, <<non avendo detta statuizione carattere decisorio e definitorio, neppure parzialmente, del giudizio di appello>>.

Le SS.UU. del 2023 hanno invece ritenuto che anche le sentenze dell'A.P. enunciatricive di principi di diritto, essendo espressione dell'organo di vertice del plesso giurisdizionale amministrativo, alla cui osservanza la sezione semplice del Consiglio di Stato, in sede di restituzione degli atti per la decisione della causa, non può autonomamente sottrarsi se non con un nuovo intervento della stessa A.P., hanno carattere *sostanzialmente decisorio*, tali da consentirne la ricorribilità per motivi inerenti alla giurisdizione.

A prescindere dall'opportunità "politica" di una tale decisione (per i riflessi negativi e gli equivoci che può aver ingenerato su uno dei temi più caldi dell'attuale dibattito politico e giuridico nazionale, rispetto al quale ritengo tuttavia che occorra considerare che la pronuncia di annullamento della S.C. è fondata solo su profili processuali, inerenti al contraddittorio, e non anche di merito, relativi al contrasto delle leggi italiane di proroga delle concessioni demaniali marittime con il diritto europeo), ciò che rileva è la dimostrazione della **insostituibilità della valutazione umana** nel processo evolutivo della giurisprudenza (e ovviamente, della presupposta, altrettanto unica e non surrogabile, attività defensionale dell'Avvocato, che – con le proprie intuizioni geniali - crea le condizioni affinché tali mutamenti si avverino).

In conclusione, sembra che l'I.A., in quanto costruita sui dati pregressi, non abbia – allo stato attuale – la creatività e la capacità di intuizione e di astrazione propria della mente umana. Può servire al compimento di attività istruttorie e/o preparatorie, ma non può arrivare sino al punto di sostituirsi completamente al Giudice o all'Avvocato nella stesura delle sentenze e degli atti defensionali.

L'effettività della tutela giurisdizionale richiede (e postula) che l'esercizio della relativa funzione rimanga riservato all'Intelligenza Umana, l'unica in grado di cogliere i mutamenti del pensiero ed i cambiamenti della società e di trovare soluzioni adeguate al caso concreto (cd. *problem solving*).

L'I.A. serve, ma non può sostituirsi al Giudice.

Una giustizia predittiva e per assiomi, basata esclusivamente sulla forza dell'esperienza pregressa e dei precedenti, sarebbe una giustizia ingessata, imbalsamata e potenzialmente pericolosa per i diritti e gli interessi delle persone.

È significativo, al riguardo, che la bozza di Regolamento europeo sull'I.A., attualmente in corso di approvazione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio (sulla base della proposta formulata dalla Commissione nell'aprile del 2021), pur riconoscendo che l'I.A. è in grado di apportare <<una vasta gamma di benefici economici

e sociali in tutto lo spettro delle attività industriali e sociali>>, tuttavia nello stesso tempo ammonisce sui rischi che l'I.A. può comportare <<per le persone fisiche o la società>>, per cui rileva la necessità di <<un approccio equilibrato, tale da garantire lo sviluppo delle nuove tecnologie nel rispetto dei diritti fondamentali e dei principi dell'Unione>>.

In particolare, per quanto riguarda il nostro settore, la bozza di Regolamento prevede che i sistemi di I.A. destinati all'amministrazione della giustizia siano classificati come sistemi <<ad alto rischio>>, <<in considerazione del loro impatto potenzialmente significativo sulla democrazia, sullo Stato di diritto, sulle libertà individuali e sul diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale>>.

Prevede, inoltre, che tali sistemi di I.A. non possano sostituirsi al Giudice, ma più semplicemente, che lo assistano <<nella ricerca e nell'interpretazione dei fatti e del diritto e nell'applicazione della legge ad una serie concreta di fatti>> (Allegato III, punto 8.a).

L'uomo deve essere al centro dello sviluppo tecnologico (principio cd. "Human In The Loop", di cui era già espressione l'art. 22 del Regolamento Europeo 2016/679, sulla protezione dei dati personali).

Riecheggiano forti le parole pronunciate dal Presidente della Repubblica in occasione del Messaggio agli Italiani di Fine Anno 2023: <<La tecnologia ... adesso, con l'Intelligenza Artificiale che si autoalimenta, sta generando un progresso inarrestabile... Ci troviamo nel mezzo di quello che verrà ricordato come il grande balzo storico del terzo millennio. Dobbiamo fare in modo che la rivoluzione che stiamo vivendo resti umana.

Cioè iscritta dentro quella tradizione di civiltà che vede, nella persona – e nella sua dignità – il pilastro irrinunciabile>>.

A tutela, come ci ammonisce il Primo Magistrato della Repubblica, della democrazia e della libertà.

## **5 – Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto: la situazione complessiva all'inizio del 2024.**

### **5.1 – Situazione attuale dell'organico magistratuale.**

La pianta organica del personale di magistratura, di cui al D.P.C.M. 6 dicembre 2021 (emanato sulla base della delibera del C.P.G.A. n. 86 del 27 ottobre 2021, adottata nella seduta dell'8 ottobre 2021), prevede per il T.A.R. Veneto, n. 19 magistrati (oltre il Presidente).

Nel corso dell'intero anno 2022, il T.A.R. ha operato con **n. 11 magistrati** (oltre il Presidente) e con n. 3 sezioni interne (composte ciascuna da n. 4 magistrati).

Nel corso del 2023, dal 1° giugno, ha iniziato ad operare con **n. 15 magistrati** (oltre il Presidente) e con n. 4 sezioni interne (composte ciascuna da n. 4 magistrati).

Dal 1° giugno 2023 è infatti divenuta in concreto operativa una nuova sezione interna (la Quarta, istituita con delibera C.P.G.A. n. 85 del 27 ottobre 2021, adottata nella seduta dell'8 ottobre 2021), cui sono stati assegnati *ex novo* n. 4 magistrati.

Il numero dei magistrati in totale assegnati a questo Tribunale, **nonostante l'aumento da 11 a 15, è comunque rimasto inferiore rispetto a quello previsto dalla pianta organica (19).**

Allo stato attuale, sussiste pertanto una grave situazione di carenza dell'organico magistratuale, che vede una scopertura di **n. 4 posti** sui 19 previsti (pari al **21,05%** del totale).

Si spera che tale carenza possa essere al più presto colmata con i movimenti che saranno presumibilmente attuati a seguito e per effetto dell'espletamento del concorso a Referendario TAR attualmente in corso di svolgimento.

L'espletamento dell'attività giudiziaria ad organico completo consentirebbe, infatti, non solo di definire i ricorsi più risalenti nel tempo, ma anche di affrontare con maggiore sollecitudine i nuovi ricorsi in entrata, evitando, in radice, la formazione di arretrato.

L'istituzione della Quarta Sezione, con il contestuale aumento del numero dei magistrati da 11 a 15, ha comunque consentito di razionalizzare e meglio organizzare il lavoro dell'intero Tribunale.

È stato così adottato un nuovo riparto delle materie tra le quattro sezioni interne (D.P. n. 11 del 3 aprile 2023, poi modificato, con decorrenza dal 9 ottobre 2023, dal D.P. n. 47 del 29 settembre 2023), in base al quale alcune rilevanti materie (ambiente, inquinamento, cave, miniere e stabilimenti termali, istruzione, quote latte, procedure concorsuali dipendenti pubblici, concorsi universitari) sono state attribuite alla neo istituita Quarta Sezione, così alleggerendo le prime tre Sezioni.

D'intesa con i Presidenti delle sezioni interne, si è ritenuto per il momento di non modificare ulteriormente l'attuale assetto delle materie, ma di verificarne, in base ai flussi in entrata, la congruenza e l'efficacia, nell'ottica di una equilibrata distribuzione dei ricorsi, sia sotto il profilo quantitativo che sotto quello qualitativo, tra le quattro sezioni (soprattutto per quanto riguarda la materia degli appalti, che è ripartita tra tre sezioni, e la materia dell'edilizia e urbanistica, che è invece concentrata in un'unica sezione).



## 5.2 - Situazione attuale dell'organico amministrativo.

Per quanto riguarda la dotazione organica del personale amministrativo, il T.A.R. Veneto ha diritto, in base alle previsioni contenute nel d.P.C.S. n. 370 dell'8 novembre 2023, a **n. 31** dipendenti in totale (oltre il Dirigente).

In particolare, il citato d.P.C.S. prevede **n. 9 funzionari amministrativi**, n. 1 funzionario informatico, **n. 18 assistenti amministrativi**, n. 2 assistenti informatici e n. 1 operatore.

Allo stato attuale, invece, risultano in servizio **n. 4 funzionari amministrativi**, n. 1 funzionario informatico, **n. 16 assistenti amministrativi**, n. 2 assistenti informatici e n. 1 operatore.

Sussiste, pertanto, una scopertura in organico di **n. 5 funzionari amministrativi** (pari al **55,56%** del totale) e **n. 2 assistenti amministrativi** (**pari all'11,12%** del totale).

La non esigua carenza dei funzionari amministrativi è particolarmente grave, in considerazione della molteplicità e varietà dei servizi amministrativi presenti presso questo Ufficio Giudiziario, che non possono essere espletati da personale con qualifica inferiore (Segreterie delle quattro sezioni interne, Ufficio ricevimento ricorsi, Ufficio del Processo, Segreteria Generale, Ufficio relazioni con il pubblico, Ragioneria ed Economato). Per sopperire a tale gravissima carenza, il Segretario Generale del T.A.R. ha dovuto assegnare alcuni di tali servizi contemporaneamente ad un solo funzionario.

Peraltro, nell'organico del personale occorre annoverare anche **n. 2 funzionari amministrativi** assunti con contratti a tempo determinato (trenta mesi) in base al concorso P.N.R.R. ex D.L. n. 80/2021 (conv. L. n. 113/2021), destinati all'Ufficio per il Processo (poi istituito presso questo Tribunale con D.P. 19 gennaio 2022, n. 1).

Come è noto, il P.N.R.R., per quanto riguarda la Giustizia Amministrativa, ha tra l'altro assegnato lo specifico obiettivo della riduzione del numero delle cause pendenti al 31 dicembre 2019 dinanzi ai tribunali amministrativi di primo grado (n. 109.029), da raggiungere nella misura del 70% entro il secondo trimestre del 2026 (misura M1C1-49).

A tale fine, ha previsto, in aggiunta ad un programma di udienze straordinarie di smaltimento dell'arretrato (su base volontaria), il rafforzamento dell'Ufficio del processo in otto Uffici Giudiziari ove maggiormente si addensava l'arretrato attuale (Consiglio di Stato; Tar Lazio, sede di Roma; Tar Lombardia, sede di Milano; *Tar Veneto*; Tar Campania, sede di Napoli; Tar Campania, sezione staccata di Salerno; Tar Sicilia, sede di Palermo; Tar Sicilia, sezione staccata di Catania), mediante un programma di assunzioni a tempo pieno e determinato (30 mesi) di specifiche figure professionali (250 funzionari e 90 assistenti informatici).

Al T.A.R. Veneto, alla data del 31 dicembre 2019, erano pendenti **n. 5.745** ricorsi: l'obiettivo specifico era dunque quello di pervenire a **n. 1.724** ricorsi (riduzione del 70% di 5.745) entro il 30 giugno 2026.

Per la realizzazione di tale obiettivo, in base alle previsioni normative originarie (parametrate alle esigenze di smaltimento dell'arretrato dei vari uffici giurisdizionali amministrativi considerati dal P.N.R.R.), erano stati previsti per il T.A.R. Veneto in totale **n. 6 unità (n. 4 funzionari amministrativi e n. 2 assistenti informatici)**.

Ad oggi, tuttavia, a seguito di rinunce e transiti presso altre amministrazioni, residuano, come detto, solo i suddetti **n. 2 funzionari amministrativi** (ragion per cui, per il personale P.N.R.R., sussiste una ulteriore carenza di n. 4 unità, pari al **66,7%** del totale).

Tali funzionari, sotto l'eccellente direzione del Magistrato delegato, Cons. Stefano Mielli, sono stati inseriti ed integrati nell'organico del personale amministrativo ed utilizzati per le finalità precipue per le quali sono stati assunti (svolgimento delle attività propedeutiche allo smaltimento dell'arretrato e di supporto all'attività giurisdizionale).

Sono state a tal fine organizzate riunioni con cadenza settimanale con il Magistrato Delegato ed i funzionari responsabili per individuare le *migliori pratiche* da adottare per rendere maggiormente funzionali i nuovi assunti agli obiettivi da realizzare in base al P.N.R.R., al D.L. n. 80/2021 ed alle Linee Guida del Presidente del Consiglio di Stato del 28/07/2021 e dell'8/2/2022 (smaltimento dell'arretrato cd. P.N.R.R., cioè pendente al 31 dicembre 2019, sulla base del criterio cronologico, parzialmente temperato da quello seriale o per blocchi di materia).

È stata elaborata una scheda di lavoro per lo studio dei ricorsi costituenti l'arretrato P.N.R.R., tale da consentire ai giovani funzionari di individuare e selezionare immediatamente i ricorsi realmente *pronti* per la decisione di merito (da destinare alle udienze di smaltimento) e quelli invece eventualmente da definire con pronuncia in rito (da segnalare al presidente della sezione interna competente, per la definizione con decreto presidenziale fuori udienza), ovvero ancora quelli per i quali sussista un'esigenza di carattere istruttorio (anche ai fini di cui al comma 3 bis dell'art. 80 c.p.a., per la verifica della permanenza delle ragioni che hanno determinato la sospensione o l'interruzione di ricorsi risalenti nel tempo). L'attività si è concentrata nel lavoro di studio e analisi dei ricorsi più risalenti, consentendo la definizione in udienza ordinaria di un numero elevato di ricorsi seriali, e nella predisposizione delle schede di fascicolo di supporto allo studio e alla redazione delle sentenze da parte dei magistrati che hanno aderito al programma di smaltimento dell'arretrato.

Inoltre prima di assegnare i fascicoli alle udienze di smaltimento, è stata svolta un'attività istruttoria sui singoli fascicoli, rivolgendosi alle parti del giudizio con modalità molto semplificate nelle forme e nei tempi, mediante l'invio di una "comunicazione di

cortesia” (che utilizza in modo automatico la PEC dell’avvocato presente su Siga), in cui si chiedeva di illustrare con una breve memoria se permanesse o meno l’interesse al ricorso.

In alcuni casi la comunicazione aveva un testo *standard*, in altri conteneva riferimenti espressi agli aspetti salienti che giustificavano il dubbio circa la mancanza del permanere dell’interesse alla definizione nel merito del ricorso.

In molti casi, a fronte di una mancata risposta, i funzionari dell’Ufficio per il Processo hanno provveduto anche a contattare telefonicamente gli avvocati interessati. In questo modo, ancor prima dell’eventuale assegnazione dei ricorsi alle udienze di smaltimento, è stato possibile definire un elevato numero di ricorsi attraverso un decreto presidenziale monocratico.

I ricorsi rispetto ai quali è stata resa una dichiarazione espressa di manifestazione di interesse, o rispetto ai quali non è stata data una risposta, sono stati trattati nelle udienze di smaltimento.

In sintesi, l’insieme di queste attività, nonostante la grave carenza nell’organico del personale P.N.R.R., ha consentito (come meglio si vedrà al punto 5.3 che segue) il raggiungimento nel corso degli anni di una consistente riduzione del numero complessivo dei ricorsi pendenti, ed in particolare la realizzazione, nel mese di agosto 2023, dell’obiettivo posto dal P.N.R.R. alla Giustizia Amministrativa (riduzione, entro il 30 giugno 2026, del 70% dei ricorsi P.N.R.R.).

Per l’anno 2024, infine, sono state calendarizzate **n. 11 udienze** straordinarie di smaltimento dell’arretrato, per le quali è stata programmata la trattazione **di 1.062 ricorsi** P.N.R.R.. La prosecuzione del programma di smaltimento dell’arretrato per la sede di Venezia consentirà di raggiungere traguardi sicuramente di ulteriore rilevanza, ovvero l’**azzeramento totale** di tutti i ricorsi P.N.R.R. (come già avvenuto per altri Tribunali Amministrativi) e l’avvicinamento all’obiettivo tendenziale di **contenimento dell’arretrato totale ai soli ricorsi infra-triennali**.

Occorrerà, tuttavia, mettere in campo tutte le forze a disposizione.

Dato il carattere *unitario* degli obiettivi posti dal P.N.R.R. (che non devono essere considerati atomisticamente per il singolo Ufficio giudiziario amministrativo, ma valutati globalmente per l’intera Giustizia Amministrativa), è auspicabile che il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa voglia provvedere ad adottare, nelle more dell’espletamento delle ordinarie procedure concorsuali dirette alla copertura dei posti vacanti di funzionario amministrativo (ordinario e P.N.R.R.), misure provvisorie volte a sopperire alle esigenze immediate di svolgimento delle attività di segreteria, propedeutiche alla celebrazione delle suddette n. 11 udienze straordinarie di smaltimento dell’arretrato P.N.R.R., al fine di non pregiudicare la concreta realizzazione di tali (prioritari) obiettivi.

Si potrebbe ad esempio contemplare la possibilità di utilizzare (mediante il lavoro da remoto) funzionari amministrativi appartenenti ad altri uffici giudiziari amministrativi che hanno già raggiunto tali traguardi (e che quindi non hanno più tale necessità)

### **5.3 – Situazione ricorsi pendenti e definiti. Realizzazione Obiettivi di rendimento C.P.G.A. e obiettivi P.N.R.R.**

Al 31 dicembre 2022 le pendenze totali erano pari a n. 4.511 ricorsi (di cui n. 2.158 ricorsi P.N.R.R.).

Al 31 dicembre 2023 le pendenze totali sono risultate pari a n. 3.750 ricorsi complessivi (di cui n. 1.097 ricorsi P.N.R.R.).

**Vi è stata quindi, nell'anno 2023, una riduzione nelle pendenze totali rispetto all'anno precedente pari al 16,9% (notevolmente superiore rispetto alla media nazionale dei Tribunali Amministrativi regionali, pari all'8,3%).**

I ricorsi sopravvenuti nell'anno 2023 sono stati n. 1.415, mentre nel 2022 erano stati n. 1.542: vi è stata quindi una riduzione, rispetto all'anno 2022, di nuovi ricorsi depositati nell'anno pari all'8,24% (leggermente superiore rispetto alla media nazionale, in cui si assiste ad una riduzione pari al 2,43%).

I ricorsi definiti nell'anno 2023 sono stati complessivamente n. 2.176 (rispetto a n. 2.358 ricorsi definiti nel 2022), con una flessione pari al 7,72%.

Nel 2023 sono state pubblicate in totale n. 1.730 sentenze (n. 1.401 sentenze ordinarie e n. 329 sentenze brevi) e sono stati adottati n. 421 decreti decisori, mentre nel 2022 erano state pubblicate n. 1.762 sentenze (1.357 sentenze ordinarie e n. 405 sentenze brevi) ed erano stati adottati n. 557 decreti decisori.

Alla luce di tali semplici riscontri, emerge dunque che, nell'anno 2023, nonostante le evidenziate lacune e criticità riguardanti l'organico del personale di magistratura e del personale amministrativo, si è comunque conseguito un ulteriore, anche se lieve, incremento della produttività rispetto all'anno precedente (in parte dovuto anche alla flessione, rispetto agli anni precedenti, del numero di nuovi ricorsi depositati nell'anno), che ha determinato il **pieno raggiungimento** di tutti gli obiettivi normativamente prefissati.

In particolare:

- 1) il carico di lavoro complessivo è diminuito di n. 761 ricorsi e quindi vi è stata una riduzione dell'arretrato pendente pari al 16,9%;**
- 2) il carico di lavoro rilevante ai fini della realizzazione degli obiettivi del P.N.R.R. si è ridotto a n. 1.097 ricorsi.**

Ciò significa che:

1) in primo luogo, con la riduzione del **16,9%** delle pendenze totali, sono stati pienamente raggiunti (ed ampiamente superati) gli obiettivi di rendimento fissati dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa nelle delibere del 18 gennaio 2013 e del 15 settembre 2011 (consistenti nella riduzione delle pendenze totali in misura pari al **10%**, analoga a quella prevista per gli uffici giudiziari della magistratura ordinaria dal comma 12 dell'art. 37 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge dall'art. 1, comma 1, L. 15 luglio 2011, n. 111);

2) in secondo luogo, con la riduzione **dell'arretrato P.N.R.R.** a soli n. 1.097 ricorsi, è stato già pienamente raggiunto e ampiamente superato qui al Tar Veneto, con tre anni di anticipo rispetto ai tempi fissati dal P.N.R.R. per l'intera Giustizia Amministrativa (30 giugno 2026), il traguardo finale della riduzione del 70% dei ricorsi P.N.R.R. (n. 1.724 ricorsi).

Scendendo nel dettaglio analitico per materia, tra i ricorsi depositati, il gruppo maggiormente consistente rimane quello dei ricorsi in materia di **edilizia e urbanistica**, pari a **n. 214** (in calo rispetto al 2022, in cui erano stati depositati n. 265 ricorsi), seguito dai ricorsi in materia di **stranieri** (**n. 155**, in calo rispetto al 2022, in cui erano stati proposti n. 188 ricorsi) e di **appalti** (**n. 120**, in aumento rispetto al 2022, in cui erano stati depositati n. 96 ricorsi).

Seguono i ricorsi in materia di **Silenzio** della Pubblica Amministrazione (n. 66 ricorsi, in aumento rispetto al 2022, in cui erano stati proposti n. 35 ricorsi), di **Quote Latte** (n. 50 ricorsi, in notevole calo rispetto al 2022, in cui erano stati proposti n. 156 ricorsi), di **Demanio** (n. 44 ricorsi, in aumento rispetto al 2022, in cui erano stati proposti n. 24 ricorsi) e di **Interdittive antimafia** (n. 11 ricorsi, in aumento rispetto al 2022, in cui erano stati proposti n. 5 ricorsi).

Infine, nel 2023 sono state presentate n. 119 domande di ammissione al patrocinio a spese dello Stato (nel 2022 erano state n. 72), regolarmente esaminate dall'apposita Commissione istituita presso questo T.A.R. (con n. 91 provvedimenti di ammissione e n. 28 di reiezione).

Nella scomposizione percentuale per macromaterie per l'anno 2023, l'urbanistica ed edilizia rappresenta il 15,0% del totale dei nuovi ricorsi depositati presso questo Tribunale (rispetto a una media nazionale del 13,9%), gli stranieri l'11,0% (media nazionale 4,9%), gli appalti l'8,3% (media nazionale 6,0%), la sicurezza pubblica il 3,1% (media nazionale 1,6%), le interdittive antimafia lo 0,8% (media nazionale 1,0%), i servizi pubblici il 3,1% (media nazionale 1,1%), l'esecuzione del giudicato 1,0% (media nazionale 8,7%).

## 5.4 – Brevi considerazioni sui dati statistici

I dati in questione meritano alcune riflessioni.

La materia che in termini percentuali ha la maggiore incidenza sul carico di lavoro complessivo di questo Tribunale (in linea del resto con la media nazionale) è quella **dell'urbanistica ed edilizia**.

Tale materia esige una particolare attenzione da parte delle amministrazioni pubbliche istituzionalmente preposte alla vigilanza ed alla tutela del territorio, nell'interesse delle generazioni attuali e di quelle future.

La tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi nell'interesse delle generazioni future è ormai un principio fondamentale della Costituzione, espressamente introdotto, accanto alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico della Nazione, dalla legge costituzionale n. 1 dell'11 febbraio 2022 (che ha in tal senso integrato l'art. 9 della Costituzione, nonché l'art. 41).

Con tale riforma le generazioni future entrano espressamente in Costituzione.

L'inserimento - nell'articolo 9 della Costituzione e nei principi fondamentali - delle future generazioni, in collegamento alla tutela ambientale, sembra porre, una volta per tutte, il tema della crisi ambientale come elemento *strutturale* delle future scelte politiche e legislative, ma anche applicative ed interpretative.

La norma costituzionale indica non soltanto al legislatore ordinario, ma anche ai giudici ed agli amministratori pubblici la strada da seguire in materia di territorio ed ambiente.

Le scelte normative e le opzioni interpretative devono probabilmente essere improntate al principio del massimo rispetto per il territorio, sino ad arrivare all'obiettivo tendenziale *dell'azzeramento del consumo di suolo*.

La Regione Veneto è stata una delle prime Regioni in Italia a legiferare in materia in questa direzione.

Risale infatti al 2017 la Legge regionale di contenimento del consumo di suolo (L.R. 6 giugno 2017, n. 14), con la quale è stata prevista l'individuazione di graduali "*contenimenti*" dell'utilizzo edilizio del territorio (nell'ambito di un livello regionale unitario), al fine di raggiungere l'obiettivo europeo dell'*azzeramento del consumo dei suoli* nel 2050 (pur nel rispetto, nelle more, delle Convenzioni urbanistiche già approvate).

Ciononostante, in Veneto (e in tutta Italia) il consumo di suolo non soltanto non si è fermato, ma continua a crescere incessantemente.

Come risulta dagli ultimi dati I.S.P.R.A. (Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale) il consumo di suolo è arrivato in Veneto alla fine del 2022 ad

interessare l'11,88% del territorio regionale (superiore alla media nazionale, che è del 10%), con un incremento nel solo anno 2022, in termini di suolo netto, di 739 ettari.

In questa speciale classifica per Regioni, il Veneto è al secondo posto assoluto in Italia, immediatamente dietro la Lombardia, che vede un consumo di suolo al 2022 pari al 12,16% (con un incremento, nel 2022 di 908 ettari).

L'incremento del consumo di suolo, tuttavia, significa anche potenziale aumento degli interessi della criminalità organizzata collegati all'edilizia.

Il «mattoncino» è infatti, notoriamente, uno dei principali settori di attrazione per la mafia, che attraverso l'edilizia riesce a ripulire facilmente e a reinvestire i soldi derivanti dalle proprie attività illecite.

Le infiltrazioni mafiose nel settore dell'edilizia sono un fenomeno reale e preoccupante, che richiede un impegno corale da parte di tutti gli attori coinvolti. Le imprese e le pubbliche amministrazioni devono adottare adeguate misure di salvaguardia, come la massima trasparenza delle procedure di gara e l'utilizzo di imprese esecutrici assolutamente affidabili.

Bloccare il consumo di suolo vuol dire quindi creare anche un corto circuito nelle attività criminali di reinvestimento di capitali derivanti da reati.

Non è forse un caso, come emerge dai dati statistici del Ministero dell'Interno, che in Veneto, nell'ultimo anno, sia notevolmente aumentato il numero delle **interdittive antimafia (+112%)**.

Se da un lato l'entità delle misure emesse è la testimonianza dell'impegno profuso sul campo dalle Prefetture del Veneto nel fronteggiare il fenomeno mafioso, dall'altro certifica comunque in maniera preoccupante la presenza rilevante delle organizzazioni criminali sul territorio, in particolare nelle Province di Padova e Verona.

Conseguentemente, come si è visto più sopra, è aumentato, rispetto al 2022, il numero dei ricorsi proposti innanzi a questo Tribunale avverso interdittive antimafia (da 5 a 11).

Da segnalare, in materia di rapporti tra giudizio impugnatorio concernente l'interdittiva antimafia e la pendenza del controllo giudiziario a domanda ex art. 34-bis, comma 6, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, la rilevante sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 7 del 13 febbraio 2023, che - invertendo l'orientamento sino ad allora pressoché unanime della giurisprudenza amministrativa in ambito nazionale, che propendeva per una ipotesi di sospensione necessaria del giudizio impugnatorio - ha affermato l'opposto principio secondo cui, in tal caso, non sussiste alcuna causa di sospensione del giudizio (e ciò sia per ragioni di ordine testuale, sia per ragioni di ordine sistematico, mancando una specifica previsione in tal senso nelle

disposizioni normative e stante la diversità di funzioni e di presupposti applicativi dei due istituti).

Occorre pure evidenziare che, nel 2021, il Legislatore, recependo l'invito del Consiglio di Stato (Sez. III, 10 agosto 2020, n. 4979), e capovolgendo il regime preesistente, ha elevato a regola generale la *comunicazione di avvio* del procedimento diretto all'emanazione di una interdittiva antimafia, ha attribuito rilevanza normativa (ai fini delle valutazioni dell'autorità prefettizia) alle misure di *self cleaning* adottate dall'impresa nella fase del procedimento ed ha altresì introdotto le nuove misure amministrative di *prevenzione collaborativa* applicabili in caso di agevolazione *occasionale*.

In un orizzonte europeo, in cui le misure di prevenzione non godono di particolare favore (v. pronuncia Corte E.D.U. del 2017 nel caso De Tommaso c. Italia), il rafforzamento delle garanzie sotto il duplice profilo dei presupposti sostanziali di applicabilità e delle regole procedurali appare un segnale normativo di particolare importanza, che non deve essere trascurato nell'esercizio del potere amministrativo prima e giurisdizionale poi.

Il rispetto dei diritti di difesa - principio generale del diritto dell'Unione - postula che il potere discrezionale attribuito all'autorità prefettizia ai fini della valutazione dei fatti sintomatici del pericolo di infiltrazione mafiosa (cfr. art. 84, comma 4, lett. d), nonché art. 91, comma 6, D. Lgs. n. 159/2011) debba essere esercitato, in vista della finalità cautelare e preventiva per la quale è conferito (ed in considerazione del necessario contemperamento con i correlati diritti costituzionali su cui va ad incidere), sulla base di una *rigorosa* istruttoria, che miri all'accertamento *dell'esistenza dei fatti* ed alla verifica della loro *coerenza logica*, e debba trovare sbocco in un provvedimento finale sorretto da una motivazione *attenta, puntuale e completa*, sulla quale il giudice amministrativo gode di una giurisdizione altrettanto *piena e penetrante* (secondo l'insegnamento della richiamata giurisprudenza della Sezione Terza del Consiglio di Stato sotto la guida lungimirante ed europea del compiano Presidente Frattini, che poi ha ricevuto l'avallo della Corte Costituzionale con la sentenza 26 marzo 2020, n. 57, di cui è stato relatore-estensore il futuro Presidente della Corte stessa, Giancarlo Coraggio).

Per quanto riguarda i **ricorsi in materia di appalti**, è bene evidenziare che essi generano, più o meno sistematicamente, ulteriori impugnative nell'ambito dello stesso fascicolo processuale (ricorsi incidentali da parte dei controinteressati e/o ricorsi per motivi aggiunti), per cui il dato statistico al riguardo è meramente simbolico, in quanto dietro un ricorso in materia di appalti se ne celano, quasi sempre, come minimo altri due.

Data la particolare rilevanza degli interessi sottesi nella materia degli appalti, cerchiamo di prestare la dovuta e massima cura negli adempimenti sostanziali e processuali riguardanti tali ricorsi, che vengono decisi, per quanto possibile, con **sentenza breve** sin dalla fase cautelare o sono comunque fissati nel merito celermente, nel rispetto dei termini di legge.



I tempi medi di decisione, cautelare e di merito, di tali ricorsi (**23 giorni** per il cautelare e **101 giorni** per il merito) sono più contenuti rispetto a quelli della media nazionale (rispettivamente, 26 e 107 giorni in primo grado e 30 e 143 giorni in grado d'appello).

Altro dato rilevante da rimarcare, a conferma del livello qualitativo delle decisioni assunte, è la percentuale di conferma delle sentenze del 2023 in materia di appalti: le sentenze appellate sono 34 su 120 (il 28,33% del totale) e di queste 34 sentenze, sono soltanto 13 quelle annullate in appello.

Le sentenze confermate (o perché non impugnate o perché non annullate in appello) sono quindi **107 su 120, cioè l'89,16% del totale**.

Devo inoltre segnalare che nella decisione dei ricorsi in materia di appalti non di rado questo Tribunale dispone verificazione, ai sensi dell'art. 19 c.p.a., per l'approfondimento delle censure che riguardano l'esercizio della discrezionalità tecnica della Commissione di gara, a tal fine avvalendosi dell'ausilio di qualificati organismi pubblici, quali i Dipartimenti di Ingegneria Civile delle Università degli Studi.

Infatti, la pur ampia discrezionalità riservata in tale ambito all'organo tecnico non può tuttavia condurre alla conclusione di sottrarre tale delicato settore di attività amministrativa al naturale sindacato giurisdizionale, in ossequio ai principi costituzionali ed europei di *effettività* della tutela giurisdizionale e di *trasparenza* dell'azione amministrativa, entrambi estrinsecazione del superiore principio di separazione dei poteri che è alla base dello Stato di diritto.

Come ha ricordato la Corte Costituzionale con la sentenza 23 giugno 2020, n. 116, il fatto che una determinata materia sia inquadrabile, sulla base della configurazione fattane dal legislatore, fra quelle *naturaliter* amministrative (perché ad esempio presuppone un'adeguata conoscenza di dati di fatto complessi e di non facile lettura, che solo una istruttoria amministrativa approfondita può garantire, nel confronto e con la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti), non vale affatto ad escludere il successivo vaglio giurisdizionale, essendo vero l'esatto contrario. È l'esistenza stessa di una *riserva di amministrazione* che consente (e richiede) la possibilità del successivo controllo giurisdizionale ordinario di legittimità (che altrimenti, con una irragionevole *legificazione* della materia, finirebbe per essere ingiustamente escluso, come appunto nel caso esaminato dalla Corte Costituzionale con la cennata sentenza, nella quale è stato così ribadito il principio secondo cui «al giudice amministrativo è riconosciuta la possibilità di spingersi "oltre" la rappresentazione dei fatti forniti dal procedimento, in quanto al giudice compete l'accertamento del fatto senza essere vincolato a quanto rappresentato nel provvedimento»).

Si tratta dell'*accesso diretto* al fatto, propugnato già prima della legge n. 205/2000 dalla migliore dottrina e fatto proprio dal Consiglio di Stato nel 1999 con una storica sentenza (Sez. VI, 9 aprile 1999, n. 601), di cui vale ancora la pena rammentare l'affermazione conclusiva: «il sindacato giurisdizionale sugli apprezzamenti tecnici può svolgersi ... in base non al mero controllo formale

ed estrinseco dell'iter logico seguito dall'autorità amministrativa, bensì invece alla verifica diretta dell'attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo della loro correttezza quanto a criterio tecnico ed a procedimento applicativo>>.

La problematica dovrà essere approfondita alla luce del nuovo codice dei contratti pubblici (operativo ed efficace dal 1° luglio 2023), che individua il principio del *risultato* come criterio *prioritario* per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto.

Mentre, in generale, la facoltà di scelta tra più comportamenti giuridicamente leciti (insita nella configurazione della discrezionalità amministrativa) trova il proprio limite genetico e funzionale nel soddisfacimento dell'interesse pubblico, nella materia specifica degli appalti pubblici il limite all'esercizio del potere amministrativo si assottiglia e nella valutazione del nuovo codice, si viene ad identificare nello stesso scopo finale cui è normativamente preordinata l'attività della Stazione Appaltante, il *risultato*, cioè l'affidamento del contratto e la sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo.

Il principio del risultato esprime l'evidente anelito del legislatore di pervenire velocemente, senza intralci di sorta, all'aggiudicazione e all'esecuzione dei contratti pubblici.

Anche in questo caso, tuttavia, non sembra possibile che la realizzazione dell'obiettivo prioritario del risultato (concepito in termini di celerità e di convenienza economica) possa andare disgiunta dall'osservanza delle regole che la legge pone ai fini della valida partecipazione alla procedura di gara e di una corretta aggiudicazione (ed esecuzione) della commessa pubblica.

L'ampia discrezionalità riconosciuta all'amministrazione in funzione del risultato trova, infatti, un preciso controlimite nel doveroso rispetto dei principi di *legalità*, *trasparenza* e *concorrenza*, pure espressamente richiamati dalla norma.

La persistente presenza dell'interesse pubblico anche nella materia degli appalti, come è stato efficacemente messo in evidenza dalla dottrina, rappresenta il tratto differenziale decisivo tra impresa privata e amministrazione pubblica e impedisce che possa essere esportata in tale ambito la logica privatistica ed aziendalistica dell'efficienza "a tutti i costi", tale da condurre ad un "baratto" tra legalità ed efficienza o ad una dequotazione del principio di legalità.

Il *risultato* è l'attuazione del principio costituzionale di buon andamento della P.A. (art. 97 Cost.) e si colloca, proprio per questo motivo, all'interno del principio di legalità, anzi lo qualifica, attribuendogli un valore coerente con l'esigenza di effettività della realizzazione degli interessi pubblici in vista dei quali trova legittimazione il potere pubblico.

Aggiungerei che i tempi di definizione dei giudizi amministrativi in materia di appalti non devono (e non possono) indurre a conclusioni differenti.

Statisticamente, abbiamo visto che i tempi medi di definizione di tali giudizi si attestano, a livello nazionale, tra i 3 ed i 4 mesi in primo grado e i 5 e 6 mesi in grado d'appello.

**I ritardi nella realizzazione delle opere pubbliche non sono quindi certamente imputabili alle lungaggini dei giudizi amministrativi (come spesso improvvidamente si sente dire) ma – molto più verosimilmente - alla patologia della fase esecutiva del rapporto contrattuale.**

Il sistema giurisdizionale può sicuramente ancora migliorare, ma non sino al punto da comprimere eccessivamente o annullare del tutto il diritto (inviolabile) di difesa delle (altre) parti del giudizio.

Non solo, ma bisogna assolutamente evitare il pericolo di una duplicazione di pagamento per la stessa opera, insito nella frettolosa reiezione di un'istanza cautelare e nel successivo accoglimento nel merito del ricorso (magari a seguito di una rimediazione giuridica alla luce di un più compiuto accertamento dei fatti), da cui non potrebbe che derivare, ove il contratto sia stato stipulato e l'opera eseguita, una tutela solo risarcitoria per la parte vittoriosa (con la conseguenza che l'opera debba appunto essere pagata due volte, una volta in favore dell'illegittimo aggiudicatario ed una seconda volta in favore del ricorrente vittorioso). Il nuovo codice, nella misura in cui configura la convenienza economica come una componente essenziale del risultato (e non potrebbe essere altrimenti), evidentemente richiede che, nelle valutazioni globali, si debba tener conto anche di questa eventualità.

Dal confronto tra i dati regionali e quelli nazionali emergono divergenze degne di essere evidenziate per gli **stranieri** e i giudizi di **esecuzione del giudicato**.

Nel **primo caso**, il notevole differenziale in positivo nel numero dei ricorsi proposti innanzi al Tar Veneto rispetto alla media nazionale (+6,1%) è la chiara testimonianza della massiccia presenza di extracomunitari sul territorio della Regione (sede finale di soggiorno evidentemente più agognata), dalla qual cosa scaturisce un contenzioso maggiore.

Nel **secondo caso**, il notevole differenziale in negativo nel numero dei ricorsi proposti innanzi al Tar Veneto rispetto alla media nazionale (-7,7%) costituisce invece elemento idoneo da cui desumere che, nella nostra Regione, le Pubbliche Amministrazioni soccombenti siano meno neghittose e recalcitranti nel conformarsi all'ordine del Giudice (e probabilmente, più in generale, siano più efficienti nello svolgimento delle attività di propria competenza, anche di quelle meramente esecutive). Da parte nostra, inutile sottolineare che, in ogni caso, tutti i ricorsi di ottemperanza (come tutti i ricorsi da trattare

con il rito camerale) vengono fissati e decisi immediatamente (nel pieno rispetto dei termini di cui all'art. 87, comma 3, c.p.a.).

## 5.5 – Sentenze più rilevanti.

Tra le tante sentenze di questo Tribunale **nell'anno 2023** che meritano di essere segnalate, possiamo ricordare, sia per la rilevanza giuridica delle questioni trattate, che per la risonanza mediatica ricevuta, le seguenti sentenze:

### SEZIONE PRIMA

- **n. 589, sul diniego di accesso dei dati contenuti negli indici decennali per finalità di ricerca storica <<sull'emigrazione veneta in Sud America>> (proposto appello RG 202305305).** Il ricorrente ha presentato presso diversi Comuni del Veneto delle domande di accesso per consultare gli indici decennali di nascita e matrimonio del periodo a cavallo tra il 1800 e il 1900, adducendo di svolgere un'attività di ricerca storica sull'emigrazione veneta in Sud America. Alcuni Comuni hanno opposto un diniego ritenendo questa tipologia di atti, in quanto parte dei registri di stato civile, soggetti ad una secretazione perenne e ad un divieto di accesso assoluto da parte del privato. La sentenza ha in primo luogo affermato che la cognizione sulle controversie che abbiano ad oggetto l'accessibilità o meno degli indici decennali di nascita e matrimonio, sia essa rivolta contro un diniego esplicito o contro il silenzio sulle istanze di accesso, è riservata alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, in quanto tali documenti, decorso il termine di settanta anni dalla data in cui sono stati formati, cessano di essere sottoposti alle speciali forme di tutela proprie degli atti di stato civile, e divengono consultabili in base alle regole ordinarie vigenti in materia di beni archivistici conservati da un ente pubblico territoriale. Nel merito, ha poi richiamato la normativa nazionale ed eurounitaria in materia di accesso motivata da ragioni di ricerca storica, ricostruendo quale sia la normativa da ritenersi attualmente vigente a seguito di molteplici abrogazioni implicite, *affermando infine il principio secondo cui deve essere riconosciuta l'accessibilità ai documenti per finalità di ricerca storica, in ragione delle rilevanti finalità di pubblico interesse che vi sono sottese, con la precisazione tuttavia che, qualora contengano dati personali, l'accesso è consentito nei soli limiti in cui sia dimostrato che la conoscenza di tali documenti sia strettamente necessaria in relazione alle finalità della ricerca svolta;*

- **n. 616, sulla natura giuridica del Casinò di Venezia (proposto appello RG 202305939),** secondo cui la società Casinò di Venezia Gioco s.p.a. non rientra nel novero delle pubbliche amministrazioni, indipendentemente dalle modalità adottate per la selezione del contraente cui affidare il servizio, con la conseguenza che essa è esclusa sia dall'applicazione del codice degli appalti sia dalle disposizioni sull'accesso difensivo (art. 24, l. n. 241 del 1990);

- **n. 868, sull'addizionale sui diritti aeroportuali e sull'applicazione del principio di progressività (proposto appello RG 202305632)**, secondo cui la scelta del Comune di Venezia di istituire, ai sensi dell'art. 43 del d.l. n. 50 del 2022, un'addizionale sui diritti aeroportuali, intesa come misura di stabilizzazione del bilancio comunale, deve ritenersi, oltre che in linea con le misure di adeguamento previste dal c.d. Patto per Venezia, pienamente giustificata, quanto all'individuazione dei passeggeri gravitanti attorno allo scalo veneziano quali soggetti passivi, sia in considerazione dell'incremento del costo dei servizi determinato dalla pressione turistica sulla città non soltanto storica (si pensi, tra gli altri, ai servizi indivisibili afferenti alla gestione dei rifiuti), sia perché lo stesso aeroporto, interconnesso al territorio urbano e metropolitano, genera di per sé un ulteriore sovraccarico sulle infrastrutture cittadine, dando luogo a evidenti riflessi positivi (specie a vantaggio delle imprese turistiche e del commercio) e a esternalità negative che lo stesso Comune è tenuto a fronteggiare reperendo adeguate risorse finanziarie. Non risulta pertanto irragionevole che tali soggetti siano chiamati a concorrere alle spese sostenute dal Comune e al progressivo riequilibrio finanziario diretto (come espressamente accertato dal tavolo tecnico) ad assicurare la realizzazione degli interventi oggetto del PNNR e a conservare gli attuali *standard* dei servizi;

- **n. 1115 (S.B.), confermata da Cons. Stato, Sez. V, 26 gennaio 2024, n. 850** (concerne un appalto di lavori per il restauro di una scuola bellunese ed affronta la problematica degli obblighi assunzionali in sede di esecuzione dell'appalto e la natura del professionista indicato dall'impresa per il compimento delle fasi progettuali dell'appalto);

- **n. 1485 (S.B.), sul grave illecito professionale ex art. 80, comma 5, lett. c-ter), del d.lgs. n. 50 del 2016 (non proposto appello).**

Riguarda un appalto concernente la fornitura di 33 autobus elettrici bandito da A.V.M. - Azienda Veneziana Mobilità. La controversia si caratterizzava non solo per l'entità del corrispettivo oggetto di aggiudicazione, pari a oltre 17 milioni di euro, ma anche per il fatto che detta provvista era parte di un finanziamento complessivo ammontante a oltre 87 milioni di euro: finanziamento che sarebbe stato perduto interamente in caso di mancato adempimento della fornitura contesa entro i termini stabiliti dal cronoprogramma ministeriale;

- **n. 1521 (S.B.), sul contratto di avvalimento nel nuovo codice (non proposto appello)**, che si connota per la specificità della questione giuridica dedotta in giudizio: ossia la validità del contratto di avvalimento recante la firma del solo legale rappresentante dell'impresa ausiliaria e prodotto in gara dall'impresa ausiliata. La pronuncia è stata commentata su varie riviste e siti specializzati;

- **n. 2029, sulle concessioni demaniali marittime (non proposto appello)**, secondo cui il rilascio o il rinnovo delle concessioni demaniali marittime (o lacuali o fluviali) deve avvenire all'esito di una procedura di evidenza pubblica, in ragione sia dell'art. 12 della c.d. direttiva 2006/123, sia dell'evoluzione della normativa interna sull'evidenza pubblica;

- **ordinanza cautelare n. 11 dell'11 gennaio 2024, sulle concessioni demaniali marittime (confermata da C.d.S., Sez. VII, ord.za 15 febbraio 2024, n. 524)**, con la quale si è preso atto del contrasto con il diritto europeo della proroga automatica delle concessioni demaniali disposta

dall'art. 12, comma 6-sexies, lettera a), del d.l. del 29 dicembre 2022 n. 198, convertito con modificazioni dalla legge del 24 febbraio 2023 n. 14, con conseguente disapplicazione della disposizione legislativa interna. L'ordinanza è stata impugnata e l'appello è stato respinto dal Consiglio di Stato (Sez. VII, ord.za 15 febbraio 2024, n. 524).

Da evidenziare che nel 2023 la **Corte Costituzionale, con la sentenza 18 luglio 2023, n. 148, ha accolto la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Prima Sezione** di questo Tribunale con ordinanza n. 1170 del 18/07/2022 in relazione all'art. 1 della legge della Regione Veneto 28 gennaio 2022, n. 2, recante il Piano faunistico-venatorio regionale (2022-2027) della Regione Veneto, dichiarando l'illegittimità costituzionale di tale legge regionale per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione alla *riserva di amministrazione* imposta dal legislatore statale (art. 10 della legge n. 157 del 1992) in una materia di competenza esclusiva, concernente la fissazione dei livelli minimi di *tutela ambientale*. Secondo la Corte Costituzionale, in piena condivisione della prospettazione operata dalla Prima Sezione di questo Tribunale (nel giudizio promosso dal Comune di Rivoli Veronese avverso i relativi atti applicativi), l'approvazione del piano faunistico-venatorio non può essere regolamentata con legge regionale, in quanto appartiene *naturaliter* all'ambito amministrativo e deve quindi essere disposta con formale atto amministrativo a seguito di rituale procedimento in contraddittorio con tutte le parti interessate, che assicuri il pieno rispetto delle garanzie procedurali imposte dalla legge dello Stato. L'approvazione del Piano con atto amministrativo, anziché con legge regionale, consente una tutela più efficace e adeguata alle peculiari esigenze dell'ambiente e della fauna, dal punto di vista sia della completezza dell'istruttoria, sia dell'effettività della tutela giurisdizionale, sia della maggiore flessibilità nell'adeguamento a eventuali mutamenti della situazione di fatto. Sempre nell'ambito del medesimo giudizio promosso dal Comune di Rivoli Veronese innanzi al T.A.R., con ordinanza della Sezione Prima, 20 giugno 2022, n. 615, era stata accolta la domanda cautelare volta a consentire, nelle more della definizione della questione di legittimità costituzionale, il mantenimento delle speciali forme di tutela dall'esercizio dell'attività venatoria previste per le Zone Faunistiche Alpine nel territorio del Comune ricorrente. La Regione Veneto ha promosso un conflitto di attribuzioni avverso tale ordinanza cautelare, ritenendo che il T.A.R. avesse in questo modo sospeso la legge regionale in violazione delle prerogative del legislatore regionale. Con **la sentenza 6 luglio 2023, n. 137, la Corte Costituzionale** ha respinto il conflitto di attribuzioni ed ha affermato che il TAR Veneto è intervenuto nei limiti del potere giurisdizionale, adottando una misura strettamente funzionale a garantire **l'effettività della tutela cautelare**, esercitata tramite la sospensione degli atti amministrativi, e volta ad evitare possibili pregiudizi irreparabili nelle more della

definizione della indicata questione pregiudiziale di legittimità costituzionale, senza interferire con le prerogative della Regione.

## SEZIONE SECONDA

La Seconda Sezione, anche nell'anno 2023, ha trattato la tradizionale e storica "grande area" dell'**Urbanistica ed Edilizia**, con tutte le connesse problematiche, in particolare quelle riferite all'applicazione della Legge regionale di contenimento del consumo dei suoli n. 14 del 2017, con connesse questioni di interpretazione del regime transitorio delineato dal legislatore. Persiste, inoltre, ancora una quota di contenzioso riferito alla legge regionale che ha disciplinato il c.d. "Piano Casa" (L.R. n. 14/2009), in particolare nelle parti prorogate dalla suddetta legge regionale, con relative clausole di "salvezza" delle domande già presentate *ante* termine originario.

Fino al 1° giugno 2023 la Seconda Sezione ha avuto competenza anche in relazione a tutto il settore della **Tutela Ambientale** (inquinamenti, bonifiche, cave, ecc.), di particolare rilevanza per la tutela dell'interesse pubblico e della sicurezza, tenuto conto della necessità imprescindibile, in via prioritaria, dell'individuazione (talvolta difficile, anche per intervenuti fallimenti delle società) dei responsabili dell'inquinamento, con connessi obblighi di bonifiche, provvisorie e definitive (con distinte competenze, rispettivamente, fra enti locali –organi Comunali e Provinciali- e Ministero). Da segnalare: **n. 340/2023** (sull'individuazione dei soggetti tenuti alla bonifica di un sito inquinato); **n. 1022/2023** (sullo smaltimento delle acque per gli immobili a destinazione urbanistica residenziale adibiti a B&B nel Comune di Venezia); **n. 1852/2023** (sull'attività ricettivo-alberghiera effettuata in unità da diporto: cd. "*boat & breakfast*").

In materia di autorizzazioni e gestione di **Cave** sussiste la problematica del regime transitorio dettato dalla nuova legge, L.R. n.13/2018, e del relativo Piano applicativo (PRAC) di grande impatto ambientale; il nuovo sistema è finalizzato a conseguire la graduale riduzione ed eliminazione di nuovi titoli nella Regione; ma anche qui sono fatte salve quote di escavazione preservate. Da segnalare la sentenza **n. 1569/2023** (sui quantitativi massimi estraibili in base al Piano Regionale Attività di Cava).

Ulteriore tematica affrontata dalla Sezione (anche in sede cautelare) riguarda lo sviluppo degli **Impianti Fotovoltaici** collocati sugli edifici, con dinieghi della Sovrintendenza quando ricadono in aree con vincolo paesaggistico, con il conseguente esame delle problematiche di compatibilità. Trattasi di un settore di particolare attualità in quanto viene in gioco la "convivenza" di opposti valori oggetto di tutela. Nella specie la qualifica di tali dotazioni infrastrutturali come opere di pubblica utilità implica un rilevante ed importante contributo al raggiungimento, sul piano nazionale, di obiettivi per l'utilizzo di energie rinnovabili in luogo di combustibili fossili (in considerazione della

problematica collegata al conflitto internazionale). Con la doverosa ricerca, in sede di coordinamento degli interessi, di mediazione e di bilanciamento nella valutazione del vincolo paesaggistico e del beneficio energetico.

Degna di segnalazione, infine, la tematica (di particolare rilievo, tenuto conto anche di recentissimi fatti di cronaca nazionale) inerente l'“**esportazione**” dei beni culturali (c.d. certificato di circolazione), talvolta di valore inestimabile (l'ultimo caso trattato, riguarda un dipinto di Benvenuto Cellini, del valore di 102 milioni di euro). Da segnalare **le sentenze n. 84/2023 e n. 85/2023** (sulla valutazione del rilascio dell'attestato di libera circolazione di opere di artigianato muranese).

### SEZIONE TERZA

Per quanto riguarda le materie assegnate alla Terza Sezione, tenendo anche conto delle variazioni venutesi a determinare nel riparto di competenza tra sezioni interne nel corso del 2023, è possibile ricondurre le pronunce più interessanti agli ambiti attinenti le seguenti materie: **Telefonia, Dogane Monopoli, Giochi, Assistenza, Appalti Sanità**.

Iniziando dalla **Telefonia**, la Sezione ha avuto modo di stigmatizzare i principi generali in ordine ai poteri esercitabili dai Comuni nel rispetto della normativa di settore, escludendo poteri di inibizione generalizzata per quanto riguarda le aree del territorio comunale utilizzabili per l'installazione delle stazioni radio base (**sentenze nn. 55/2023, 86/2023, 534/2023**). Sono stati ribaditi i principi desumibili in tale ambito, giungendo ad annullare i provvedimenti che denegavano l'autorizzazione all'installazione degli impianti così come dei regolamenti – peraltro spesso antecedenti la normativa oggi applicabile – che assegnavano poteri ai Comuni non ammissibili nel rispetto delle riconosciute competenze statali ovvero individuavano (mediante il formale utilizzo degli strumenti di natura urbanistico-edilizia, cui subordinare l'utilizzo di aree per le installazioni) procedure contrarie allo spirito acceleratorio impresso dalla normativa.

Con riguardo alla materia afferente **Dogane e Monopoli**, appaiono di particolare interesse le pronunce emesse con riferimento alla corretta interpretazione e applicazione ai casi oggetto delle controversie della normativa dettata dal Testo Unico Accise (in particolare l'art. 23 comma 6 e seguenti, ancor più nel dettaglio il comma 8 e il comma 12). In occasione di dette pronunce (**sentenze n. 263/2023 e n. 1370/2023**) è stato ribadito l'ambito applicativo del disposto di cui al comma 8 dell'art. 23 T.U.A., distinguendo le ipotesi di sospensione dell'autorizzazione nei confronti del depositario autorizzato per il quale sia stato emesso, ai sensi dell'art. 424 c.p.p., decreto che dispone il giudizio per reati di natura tributaria, finanziaria e fallimentare, da quelle per le quali la sospensione è in ogni caso applicata laddove venga pronunciata nei confronti del depositario autorizzato sentenza di condanna non definitiva, con applicazione della pena della reclusione, per reati



di natura tributaria, finanziaria e fallimentare, sospensione operante sino alla sentenza definitiva. Al contempo è stata esaminata la portata della previsione contenuta nel comma 12 del richiamato art. 23, che si distingue rispetto alle ipotesi richiamate nei commi che la precedono: la sospensione di cui al comma 12, non è correlata alle stesse fattispecie di cui ai commi 6 e ss., ma alla diversa e ben meno grave ipotesi in cui nel corso della vigenza dell'autorizzazione vengano meno le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione, previste dal predetto comma 4, consentendo di continuare la gestione mediante la presentazione di una garanzia in via eccezionale al fine di consentire al gestore di proseguire, a dette condizioni, nell'esercizio dell'attività e giungere a ripristinare le condizioni richieste dal comma 4 senza che in nessun caso, neppure per i depositi fiscali, sia consentito utilizzare tale strumento per la situazione ben più grave disciplinata dai commi 6, 8 e 9 dell'art. 23 TUA.

Per quanto riguarda la materia dei **Giochi leciti** e in particolare la tematica della individuazione delle "fasce orarie" durante le quali è inibito l'utilizzo delle apparecchiature, la Sezione ha in molteplici occasioni ribadito l'interpretazione e la portata della normativa regionale (L.r. n. 38/19), nel rispetto dell'Intesa raggiunta in sede di Conferenza Unificata, anche in ordine agli ulteriori poteri esercitabili da parte dei Comuni per ampliare le fasce orarie di interruzione, nell'ottica della prevenzione della ludopatia. A tale specifico riguardo, vale la pena di sottolineare quanto affermato nella **sentenza n. 1539/2023** circa i profili istruttori e quindi motivazionali delle determinazioni assunte dai Comuni, i quali – specie nelle ipotesi di dimensioni estremamente ridotte o parcellizzate, come avviene nell'ambito della Regione Veneto, caratterizzata da realtà comunali molto piccole – hanno potuto avvalersi delle risultanze istruttorie circa il fenomeno della ludopatia riferite ad un ambito comprensivo di più realtà comunali, così avviando a stime distorte o insufficienti.

Per quanto riguarda la materia afferente l'**Assistenza** e nello specifico agli oneri di contribuzione da parte dei Comuni della cd. quota sociale in favore dei disabili assistiti presso le varie strutture, sono state pronunciate numerose sentenze (*ex plurimis*, **n. 228/2023** e **n. 268/2023**) che hanno affermato la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo trattandosi di questioni che involgono valutazioni di carattere autoritativo nel rapporto tra assistito e Pubblica Amministrazione comunale circa la determinazione dei criteri per il riconoscimento dell'*an* e del *quantum* della contribuzione. Al contempo è stato ribadito il principio della domanda riferita a ciascun anno per il quale è chiesta la contribuzione, stabilendo quindi che l'unico parametro di riferimento può essere l'ISEE, così annullando i regolamenti comunali e relativi atti applicativi che hanno ritenuto di poter introdurre sistemi diversi (capacità economica mobiliare o immobiliare del disabile al di fuori di tale parametro o l'invocazione degli obblighi di assistenza ex art. 433 c.c.)

anche attraverso l'individuazione di fasce di reddito, applicate ai parametri Isee.

Da ultimo, la materia degli **Appalti** per quanto riguarda il **settore sanitario**, riservata alla competenza della Sezione, sono state affrontate numerose questioni circa rilevanti appalti pubblici banditi da Azienda Zero per l'affidamento di servizi e forniture destinati alle varie AULSS del Veneto. Fra le pronunce di interesse sul punto, possono essere segnalate le seguenti sentenze: **n. 495/23** (Gara per fornitura arredi strutture sanitarie); **n. 239/23** (Gara per affidamento fornitura farmaco contenente principio attivo, a seguito inserimento da parte di Aifa nelle liste di trasparenza); **n. 359/23** (Gare per affidamento fornitura endoscopi e problematiche relative alla campionatura); **n. 663/23** (Gara per affidamento servizio cassa e prenotazioni LP per AOPD, con relativa pronuncia in materia di accesso); **n. 2023/23**, **n. 630/23**, **n. 2024/23**, **n. 821/23**, **n. 2025/23**, **n. 927/23**, **n. 2026/23** (Gara articolata in 13 lotti per affidamento da parte di Azienda Zero del servizio di pulizia per ULSS e sede Consiglio Regionale); **n. 559/23** (Appalto specifico per servizi di *cybersecurity*); **n. 735/23** (Gara per affidamento sistema RIS-PACS). Appaiono in modo particolare interessanti le più recenti sentenze (**n. 2023/23** e **n. 2024/23**) nelle quali sono stati affermati i principi base circa l'ammissibilità del ricorso avverso il provvedimento di aggiudicazione per affidamenti interessanti più lotti laddove le censure non investano le determinazioni assunte dalla commissione per ogni lotto, bensì con riferimento a fasi procedurali antecedenti e interessanti in via trasversale per tutti i lotti profili di illegittimità della gara, così da ovviare all'eccepito profilo di inammissibilità ex art. 120, comma 11, c.p.a.. Al contempo è stato ribadito il principio per cui, anche in ipotesi di ricorrente escluso, non definitivamente, sussiste l'interesse "strumentale" all'annullamento della gara ed alla sua riedizione, epurata dai vizi denunciati, così da poter competere nuovamente.

Molto interessante e di particolare interpretazione è stata la compatibilità della introduzione di una soglia di sbarramento nell'ambito di una valutazione da effettuarsi con il sistema del confronto a coppie e in ordine all'ammissibilità di una nuova pronuncia da parte della Commissione, una volta che, sulla base degli insegnamenti della A.P. n. 16/2022, è stato affermato che in tale sistema valutativo non vi è spazio per una valutazione collegiale, ma è necessario che ciascun commissario esprima la propria preferenza. In quel contesto la Commissione si era espressa su ciascun profilo del confronto sostanzialmente in termini collegiali, da cui, a seguito della pronuncia della Plenaria, la necessità di rivedere i giudizi, questa volta esprimendosi ciascun commissario per ciascun criterio. È stata quindi annullata la decisione della medesima Commissione di riformulare i giudizi precedentemente espressi in forma sostanzialmente collegiale, riproponendoli in forma singola, in quanto è venuta a mancare la neutralità del nuovo giudizio, che diversamente

doveva comportare la sostituzione della Commissione. L'accoglimento di tale motivo, ha quindi reso anche irrilevante la dimostrazione della prova di resistenza, essendo evidente che il travolgimento dell'intera procedura valutativa comunque soddisfacesse l'interesse strumentale alla riedizione della gara.

Anche in altre materie di competenza della Sezione, come quella del **Commercio** e più nello specifico della regolamentazione dell'uso dei **plateatici**, particolarmente rilevante nell'ambito della Città di Venezia (cd. "pianini"), sono state assunte ulteriori pronunce degne di considerazione (**n. 345/23, n. 822/23**).

Da rilevare, infine, il continuo afflusso dei ricorsi in materia di **immigrazione**, con particolare riguardo all'incremento dei ricorsi proposti avverso il silenzio/diniego delle misure di accoglienza. Detti ricorsi – sebbene oggettivamente non presentino particolari criticità sotto il profilo giuridico – evidenziano il perdurare delle problematiche sociali e politiche afferenti il contenzioso relativo agli Extra-comunitari.

L'assegnazione alla Terza Sezione, nella seconda metà dell'anno 2023, della nuova competenza in materia di personale ex art. 3 D.lgs. 165/2001, ha comportato non solo l'acquisizione dell'arretrato ad essa relativo ma anche dei prelievi pendenti, che sono stati tutti smaltiti sollecitamente, con la fissazione immediata dei relativi ricorsi.

## SEZIONE QUARTA

La neo istituita Sezione Quarta (che è divenuta operativa dal 1° giugno 2023) si caratterizza per la pendenza di un elevato numero di ricorsi in materia di **cd. quote latte**. Si tratta di un contenzioso seriale, ma reso complicato da una serie di profili sia di diritto sostanziale (vi sono stati numerosi interventi legislativi) sia di diritto processuale, non sempre ben focalizzati dalla mole dei precedenti esistenti, ma anche di notevole peso economico e che ha condotto di recente la Sezione, per talune situazioni, a inviare gli atti alla Procura della Corte dei Conti per le conseguenti valutazioni in termini di responsabilità erariale. Il nucleo rilevante delle competenze della Sezione riguarda tuttavia le materie dell'**Ambiente** e dell'**Inquinamento**.

Da segnalare le seguenti sentenze:

- **n. 1428**, sui limiti all'impiego delle ordinanze contingibili e urgenti e sul principio di precauzione;
- **n. 1533**, sui rifiuti urbani;
- **n. 1990**, sui calendari Venatori Regionali;
- **n. 5/2024**, sull'interesse all'annullamento di un regolamento *medio tempore* abrogato.

Per una più compiuta disamina della giurisprudenza del Tribunale, si rimanda all'appendice di cui all'Allegato 1.

## 5.6 – Contributo Unificato.

Per quanto riguarda il contributo unificato, devo premettere che si tratta di un settore di attività sul quale vi è una particolare attenzione da parte di questo Ufficio Giudiziario, che sta svolgendo una capillare attività di ricognizione sui ricorsi e di recupero delle relative somme.

Nel corso del 2023, è stata incassata la somma complessiva di euro 1.437.552,76 (rispetto alla somma di euro 1.396.676,00 incassata per l'anno 2022) e sono stati emessi n. 82 ruoli esattoriali per un totale di euro 183.397,06.

Inutile sottolineare la rilevanza dell'argomento per gli interessi della Giustizia Amministrativa, alla luce delle disposizioni di cui ai commi 10 e 11/bis dell'art. 37 D.L. n. 98/2011, che stabiliscono che tali risorse economiche siano utilizzate <<per la realizzazione di interventi urgenti in materia di giustizia amministrativa>> (comma 10), con la previsione, in particolare, che esse vengano <<destinate, per un terzo, all'assunzione di personale di magistratura amministrativa e, per la restante quota, nella misura del 25 per cento all'incentivazione della produttività e al fabbisogno formativo del personale amministrativo della giustizia amministrativa, ..., e nella misura del 75 per cento alle spese di funzionamento degli uffici della giustizia amministrativa>> (comma 11/bis).

## 5.7 – Problematiche particolari

A prescindere dalla evidenziata carenza di organico, sproporzionata rispetto al carico di lavoro complessivo (in confronto ai carichi esigibili individualmente ed in raffronto alle situazioni di altri uffici giudiziari), non si registrano problemi particolari.

I Magistrati del Tar Veneto, oltre che preparati ed assolutamente in grado di affrontare, sul piano professionale, le difficoltà di un Tribunale altamente impegnativo come il nostro, condividono anche la metodologia operativa e le linee fondamentali del programma di gestione del contenzioso, pur nella consapevolezza dei sacrifici che tale impostazione lavorativa conseguentemente comporta.

Ringrazio quindi le Colleghe Presidenti Alessandra Farina, Grazia Flaim e Ida Raiola per la perfetta organizzazione e gestione delle sezioni interne da loro presiedute e tutti gli altri Magistrati di questo Tribunale, per il grande impegno profuso ed il senso di responsabilità dimostrato.

Colgo l'occasione per annunciare agli Avvocati del Foro Veneto che la collega Alessandra Farina, dal prossimo 16 marzo, lascerà questo Tribunale, per essere stata appena

pochi giorni orsono nominata Presidente del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento. A lei formuliamo le nostre più vive felicitazioni per l'importante traguardo raggiunto, a coronamento di una carriera brillante ed esemplare.

Ringrazio, inoltre, la Dirigente, dott.ssa Alessandra Da Re, per la sua preziosa ed insostituibile attività di direzione, organizzazione e gestione delle strutture amministrative, ed il personale di segreteria ed amministrativo che, pur con le difficoltà collegate alle carenze di organico, ha sempre svolto la propria attività con diligenza e puntualità, non sottraendosi ai compiti di ufficio.

Ma anche il dialogo con gli Avvocati è costante e proficuo ed è improntato, nella reciproca stima e condivisione di obiettivi programmatici generali, a fattivi e concreti rapporti di collaborazione nella risoluzione delle varie problematiche riguardanti la gestione delle attività processuali del Tribunale.

All'inizio di quest'anno, pochi giorni dopo il mio insediamento, ho adottato (ai sensi dell'art. 37 del D.L. n. 98/2011, conv. L. n. 111/2011), il Programma di gestione del contenzioso, e ciò è avvenuto a seguito di interlocuzione con il Presidente dell'Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti, l'Avvocato distrettuale dello Stato di Venezia, gli Avvocati dirigenti dell'Avvocatura regionale, dell'Avvocatura della Città Metropolitana e dell'Avvocatura Civica del Comune di Venezia, nonché con i Presidenti dei Consigli dell'Ordine degli Avvocati della Regione Veneto, che ringrazio pubblicamente per l'immediata disponibilità prestata.

Infine, sono costanti le occasioni di confronto con il mondo universitario e scientifico in generale, come dimostrato dal convegno che si terrà in questa splendida sala oggi pomeriggio, organizzato in collaborazione con l'Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti.

Nel 2023 è stata inoltre redatta la Carta dei Servizi, in maniera articolata e completa, così da poter costituire un reale strumento di informazione e conoscenza non solo per gli addetti ai lavori, ma anche per i cittadini.

## **6 – Obiettivi per l'anno 2024 e conclusioni.**

Gli obiettivi specifici di abbattimento dell'arretrato stabiliti in sede sovranazionale e rifluiti nel P.N.R.R. (**riduzione del 25% entro l'anno 2024 e del 70% entro l'anno 2026** del numero delle cause pendenti al 31 dicembre 2019) sono stati - come si è visto più sopra - ormai già ampiamente raggiunti e superati nel corso dell'anno 2023.

Adesso occorre quindi guardare oltre e porsi obiettivi più ambiziosi: **consolidare e migliorare ulteriormente i risultati raggiunti lo scorso anno, pervenendo nel breve periodo all'azzeramento totale dell'arretrato P.N.R.R.** (traguardo peraltro già realizzato in altri Tribunali amministrativi) ed **al contenimento dell'arretrato totale pendente nel limite infra-triennale** (tra l'altro rilevante ai fini dell'applicazione della legge n. 89/2001, cd. Legge Pinto).

Occorre a tali fini, più che mai, una partecipazione unitaria e convergente di tutti i protagonisti del rapporto processuale.

Magistrati, Avvocati e Personale di segreteria e amministrativo, tutti nell'ambito del proprio ruolo e delle proprie funzioni e competenze, devono cooperare insieme per il raggiungimento di tali obiettivi.

L'obiettivo generale, per il corrente anno 2024, è senz'altro quindi quello di consolidare e migliorare ulteriormente i risultati raggiunti in questi ultimi anni.

Il buon operato della Giustizia Amministrativa è fondamentale per tutti (cittadini, amministrazioni, imprese) in quanto è garanzia di attuazione dei fondamentali principi dello Stato di diritto e fattore di crescita per il Paese.

Una organizzazione del servizio Giustizia rapida ed efficiente, quanto ai tempi di definizione dei giudizi ed alla condivisione delle decisioni assunte, non solo è funzionale alle esigenze di uno Stato moderno ed europeo, ma rende più attrattivo l'intero sistema strutturale nazionale.

Nella consapevolezza però che i numeri non sono tutto, e che la persona deve rimanere al centro delle nostre valutazioni, vorrei in conclusione rammentare, anche ai Colleghi più giovani, che il Giudice svolge la sua funzione, nel rispetto della legge, in posizione di autonomia, terzietà ed indipendenza, *a servizio* del cittadino e della collettività, con diligenza, equilibrio, sobrietà, umiltà, educazione ed impegno, ben conscio dei suoi limiti conoscitivi e della difficoltà del suo lavoro.

*Servizio*, in senso laico, di giustizia e per la giustizia, necessariamente rivolto a dare attuazione ai principi fondamentali contenuti nella Costituzione e nel diritto europeo in funzione prospettica ed evolutiva, capace di recepire una realtà in movimento, ma anche di essere sprone alla società civile affinché mantenga saldi i principi di uguaglianza e di solidarietà.

In uno Stato di diritto, ognuno deve fare la propria parte non per sé stesso, ma per il benessere della società e ciascun individuo, a maggior ragione se titolare di funzioni pubbliche (come non a caso rammentato dall'art. 54, comma 2, Cost.), non può sottrarsi alle proprie responsabilità, ma ha il dovere di affrontarle, anche nei momenti difficili, con

coraggio e determinazione, coniugando i principi di legalità ed indipendenza con quelli di responsabilità e conoscenza.

Ringrazio i presenti per l'attenzione rivolta alle mie parole.

Nell'auspicio che questo possa essere per tutti un proficuo e sereno anno di lavoro

**DICHIARO UFFICIALMENTE APERTO  
L'ANNO GIUDIZIARIO 2024  
DEL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL VENETO**

*Venezia, 29 febbraio 2024*

*Leonardo Pasanisi*





Allegato n. 1

APPENDICE GIURISPRUDENZIALE



## **La produzione giurisprudenziale dell'anno 2023 del T.A.R. per il Veneto**

La produzione giurisprudenziale di questo Tribunale, nonostante le notevoli, evidenziate, carenze di organico, continua ad essere, con l'abnegazione ed il senso di responsabilità di tutti i suoi componenti, ampia, rapida ed elevata e costituisce motivo di orgoglio per l'approfondita disamina delle questioni trattate e per l'acutezza giuridica delle decisioni assunte.

Sino al 31 maggio 2023, questo Tribunale era costituito da sole tre Sezioni interne. Dal 1° giugno 2023 è divenuta operativa una ulteriore Sezione interna (la Quarta).

Le materie di competenza di ciascuna Sezione interna attualmente sono le seguenti (D.P. n. 47 del 29 settembre 2023):

### **SEZIONE PRIMA:**

Appalti della Regione, degli enti locali (esclusi quelli riguardanti il SSN) e territoriali, delle società concessionarie e/o partecipate dagli stessi; patenti di guida; Cinematografia e Teatro; Demanio statale e degli Enti territoriali (amministrazione e gestione dei beni demaniali, ivi compresi i porti, le opere marittime e idrauliche, gli interventi per la salvaguardia della laguna di Venezia e gli stabilimenti balneari, esclusi i mercati e le aree concesse a uso commercio); Contenzioso Elettorale regionale e referendum regionali; Pubblico Impiego (controversie relative a magistrati e avvocati dello Stato); Regione, Città Metropolitana, Province, Comuni ed Enti pubblici locali: (costituzione, ordinamento, organi e organizzazione); Sicurezza pubblica; Trasporti; Accesso ai documenti, Silenzio, Risarcimento del danno (tutti i ricorsi in materie di competenza della 1<sup>a</sup> Sezione); Giudizi di ottemperanza (tutti i ricorsi in materie di competenza della 1<sup>a</sup> Sezione e quelli riguardanti l'esecuzione delle sentenze dell'AGO emesse nei confronti del MEF) Revocazione (tutti i ricorsi attinenti a sentenze della 3<sup>a</sup> Sezione); Residuale (tutti i ricorsi aventi oggetto non rientrante in materie attribuite alle altre Sezioni).

### **SEZIONE SECONDA:**

Antichità e belle arti; Appalti delle Amministrazioni dello Stato, degli Enti pubblici nazionali, delle Università degli Studi, e di Società con partecipazione e/o concessionarie degli stessi; Edilizia e Urbanistica (tranne ricorsi attinenti agli impianti radio, televisivi, di telefonia e telecomunicazione); Espropriazioni; Accesso ai documenti, Silenzio, Risarcimento del danno (tutti i ricorsi in materie di competenza della 2<sup>a</sup> Sezione); Giudizi di ottemperanza (tutti i ricorsi in materie di competenza della 2<sup>a</sup> Sezione e quelle riguardanti l'esecuzione delle sentenze dell'AGO nei confronti del Ministero della Giustizia); Revocazione (tutti i ricorsi attinenti a sentenze della 1<sup>a</sup> Sezione).

### **SEZIONE TERZA:**

Agricoltura e foreste; Appalti afferenti al Servizio Sanitario Nazionale, inclusi quelli banditi dalle IPAB e da altri Enti per la fornitura di presidi sanitari; Autorizzazioni e Concessioni (tutti i ricorsi in materia di: carburanti, insegne e pubblicità, lotto, lotterie e giochi, passaporti); Contenzioso Elettorale comunale, provinciale, circoscrizionale e referendum; Extracomunitari e stranieri;

Industria, commercio e artigianato; Notai; Pubblico Impiego (controversie relative ai rapporti di lavoro di cui all'art. 3 d. lgs. 30.3.2001 n. 165); Servizi Pubblici (contributi, credito e assicurazioni, aiuti comunitari e in generale i provvedimenti di recupero attinenti a tutte le medesime voci; Imposte, tasse e relative tariffe; servizi attinenti radio, televisivi, telefonia e telecomunicazione, ivi compresi i procedimenti in materia edilizia riguardanti gli impianti stessi di telecomunicazioni); Servizio Sanitario Nazionale (tutti i ricorsi in materia di farmacie, ospedali, aziende sanitarie, case e residenze di cura e/o assistenza da qualsiasi ente gestite, ambulatori e spese di ospedalità); Accesso ai documenti, Silenzio, Risarcimento del danno (tutti i ricorsi in materie di competenza della 3<sup>a</sup> Sezione); Giudizi di ottemperanza (tutti i ricorsi in materie di competenza della 3<sup>a</sup> Sezione e quelle riguardanti l'esecuzione delle sentenze dell'AGO nei confronti del Ministero della Sanità (su questioni attinenti alla sanità); Revocazione (tutti i ricorsi attinenti a sentenze della 4<sup>a</sup> Sezione).

#### **SEZIONE QUARTA:**

Ambiente; Cave, miniere e stabilimenti termali; Caccia e pesca; Inquinamento (tutti i ricorsi in materia di inquinamento ambientale, ivi comprese le attività insalubri, le discariche e relativi procedimenti ablatori, la pulitura di fossi e fiumi e tutti i provvedimenti contingibili e urgenti per motivi di incolumità, igiene e salute pubbliche); Istruzione; Professioni, arte e mestieri; Pubblico Impiego (procedure concorsuali per l'assunzione di dipendenti pubblici); Quote latte; Università e ricerca scientifica; Accesso ai documenti, Silenzio, Risarcimento del danno (tutti i ricorsi in materie di competenza della 4<sup>a</sup> Sezione); Giudizi di ottemperanza (tutti i ricorsi in materie di competenza della 4<sup>a</sup> Sezione e quelle riguardanti l'esecuzione delle sentenze dell'AGO nei confronti del Ministero dell'Interno su questioni attinenti alla sicurezza); Revocazione (tutti i ricorsi attinenti a sentenze della 2<sup>a</sup> Sezione).

\*\*\*

Nell'ambito delle materie di cui alle descritte competenze, meritano di essere segnalate le decisioni che seguono.

#### **ACCESSO**

**Sez. I, 2 maggio 2023, n. 589 – Pres. Filippi, Est. Mielli (sul diniego di accesso dei dati contenuti negli indici decennali per finalità di ricerca storica <<sull'emigrazione veneta in Sud America>>)**

1. La cognizione sulle controversie che abbiano ad oggetto l'accessibilità o meno degli indici decennali di nascita e matrimonio, sia essa rivolta contro un diniego esplicito o contro il silenzio sulle istanze di accesso, è riservata alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.
2. Gli indici decennali di nascita e matrimonio, in quanto documenti presenti in un archivio di un ente pubblico territoriale idonei a rivelare rapporti riservati di tipo familiare, possono essere consultati, ai sensi dell'art. 122 d.lg. n. 42 del 2004, espressamente richiamato dall'art. 103 d.lg. n.

196 del 2003, per fini di ricerca storica, decorsi settanta anni dalla data della loro formazione, subordinatamente alla prova da parte dell'istante che si tratti di documenti pertinenti e indispensabili rispetto al tipo di ricerca svolta, come previsto dall'art. 101, comma 1, d.lg. n. 196 del 2003, e dal codice deontologico.

3. Ferma l'astratta accessibilità dei dati contenuti negli indici decennali per finalità di ricerca storica, è legittimo il diniego di accesso, in caso di richiesta formulata in modo generico, che si limita ad affermare che si tratta di dati la cui conoscenza è necessaria per svolgere una «ricerca storica sull'emigrazione veneta in Sud America», senza alcuna specificazione sul tipo di ricerca storica svolta e sulle finalità e sull'utilizzo dei dati riservati di cui è chiesta l'ostensione.

**Sez. I, 11 maggio 2023, n. 616 - Pres. Mielli, Est. Bardino (sull'applicazione dell'accesso nei confronti del Casinò di Venezia e sui limiti dell'accesso civico generalizzato)**

1. La società Casinò di Venezia Gioco s.p.a. non rientra nel novero delle pubbliche amministrazioni, indipendentemente dalle modalità adottate per la selezione del contrente cui affidare il servizio. Di conseguenza, l'istanza di accesso ad essa rivolta riguarda documenti formati o detenuti nell'ambito dell'attività privatistica svolta dalla società, attività che come tale è esclusa sia dall'applicazione del codice degli appalti sia delle disposizioni sull'accesso difensivo (art. 24, l. n. 241 del 1990).

2. L'art. 5-bis, comma 2, d.lg. n. 33 del 2013, pone come limite all'esercizio dell'accesso civico generalizzato, non la più pregnante tutela del segreto commerciale o industriale contemplata dall'art. 53, comma 5, d.lg. n. 50 del 2016, ma in senso più ampio la tutela degli «interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica», dizione che nella sua estensione può comprendere anche la tutela del *know how* aziendale.

**Sez. III, 17 luglio 2023, n. 1056 - Pres. Farina, Est. Nasini (sull'accesso civico generalizzato)**

Il rispetto delle finalità, ben definite nell'art. 1, commi 2 e 3, d.lgs. n. 33 del 2013, perseguite attraverso l'accesso civico generalizzato, quale strumento attuativo del principio di trasparenza, deve ritenersi essere strettamente correlato alla conoscenza di documenti e informazioni che non solo sono nella disponibilità della pubblica amministrazione, ma che necessariamente rivestano anche un effettivo interesse “pubblico”, inteso come interesse della collettività ad averne conoscenza, non trovando invece applicazione tutte le volte in cui si tratti di documenti aventi rilievo esclusivamente in relazione alla tutela della situazione giuridica specifica del soggetto richiedente (perché diversamente opinando, si verrebbe a determinare una sovrapposizione dell'accesso civico rispetto a quello c.d. documentale ex art. 22, l. n. 241 del 1990, con conseguente inoperatività di quest'ultimo e dei relativi limiti applicativi, attesa la semplificazione operata dalla disciplina dell'art. 5, commi 2 e 3 proprio con riguardo all'interesse e alla situazione legittimante).

**Sez. I, 2 agosto 2023, n. 1142 (ord.za) - Pres. Filippi, Est. Dallari (sull'accesso all'offerta tecnica dell'aggiudicataria da parte del concorrente secondo classificato e sugli oneri gravanti sulla S.A., sul richiedente e sull'aggiudicataria)**

1. Il concorrente classificatosi al secondo posto in una procedura di gara è di per sé legittimato all'esercizio dell'accesso "*partecipativo*" - ai sensi dell'art. 22 della legge n. 241 del 1990, espressamente richiamato dall'art. 53, comma 1, del d.lgs. n. 50 del 2016, nei confronti di tutti i documenti della procedura di gara, ivi compresa l'offerta tecnica dell'aggiudicataria. Deve essere infatti in ogni caso consentito ai concorrenti di identificare il contenuto sostanziale dell'offerta tecnica dell'operatore economico aggiudicatario e le caratteristiche prestazionali della stessa.

2. Solo nel caso in cui l'aggiudicataria individui in modo specifico – motivando e fornendo idonea prova sul punto - le parti dell'offerta da oscurare e l'Amministrazione ritenga che sussistano effettivi segreti industriali o commerciali, entra in gioco il diritto di accesso "*difensivo*", con il conseguente onere probatorio aggravato in capo al richiedente che dovrà dimostrare il nesso di strumentalità necessaria, la corrispondenza e il collegamento tra la situazione che si assume protetta ed il documento di cui si invoca la conoscenza.

3. L'Amministrazione in sede di esame della domanda di accesso deve operare un ragionevole bilanciamento degli interessi coinvolti, seguendo uno schema logico ben preciso. In sintesi, dovrà consentire l'accesso al richiedente classificatosi secondo, salvo che il controinteressato non provi la sussistenza di un segreto tecnico e commerciale. Solo qualora il controinteressato abbia adempiuto a tale onere dimostrativo, il richiedente sarà tenuto a dimostrare gli stretti presupposti dell'accesso difensivo per accedere al contenuto completo dell'offerta.

4. Nel caso in cui la S.A. abbia oscurato la quasi totalità (l'80%) dell'offerta tecnica dell'aggiudicataria, ha evidentemente ommesso di compiere una valutazione specifica e circostanziata dei singoli profili dell'offerta che integrano effettivamente segreti tecnici e commerciali.

## **AGRICOLTURA E FORESTE**

**Sez. III, 5 dicembre 2023, n. 1820 - Pres. Farina, Est. Zampicini (sulle autorizzazioni all'estirpazione e al reimpianto)**

1. Il requisito previsto nella normativa regionale con la DGRV n. 2257/2003 paragrafo 8 dell'Allegato B (per cui "*nel caso in cui il conduttore sia soggetto diverso dal proprietario della superficie interessata dall'estirpazione, o sia comproprietario non familiare ai sensi del c. 3 dell'art. 230 bis del c.c., la notifica deve essere corredata dall'autorizzazione scritta del proprietario o degli altri comproprietari...*") non risulta né incompatibile né superato dal Regolamento n. 1306/ 2013 e dai consequenziali DD.MM. n. 12272 del 15 dicembre 2015, n. 527 del 30 gennaio 2017 e n. 935 del 13 febbraio 2018; dal quadro normativo euro-unitario non si ricava, infatti, l'assunto per cui le autorizzazioni all'estirpazione e al reimpianto integrerebbero posizioni giuridiche soggettive di pertinenza del produttore, non connesse al fondo coltivato, sicché sarebbe del tutto irrilevante ai fini del loro rilascio il consenso del proprietario del fondo.

2. Vale inoltre precisare come la libertà di iniziativa economica, quale diritto fondamentale dell'individuo riconosciuto e tutelato dall'art. 41 Cost., debba necessariamente essere bilanciata con il parimenti fondamentale diritto di proprietà, anch'esso tutelato dalla Costituzione (art. 42 Cost.). La natura di diritto fondamentale del diritto di proprietà è del resto espressamente riconosciuta dall'art. 1 del Primo Protocollo addizionale della CEDU, dall'art. 17 della Carta di Nizza del 7 dicembre 2000 e dall'art. 6 del Trattato di Lisbona.

**Sez. III, 21 dicembre 2023, n. 1931 - Pres. Farina, Est. Zampicini (sulla definizione di giovane imprenditore)**

L'art. 2 del Reg. (UE) n. 1305/2013, recante norme sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale), si limita a fornire la definizione di giovane imprenditore richiedendo, oltre al limite di età, che lo stesso si sia insediato per la prima volta in un'azienda agricola in qualità di capo della stessa. Tale definizione non vale tuttavia a ricomprendere nella nozione di giovane imprenditore anche coloro che siano già stati soci di società agricole senza però aver ricoperto nelle stesse ruoli di responsabilità.

## **AMBIENTE E PAESAGGIO**

**Sez. III, 19 gennaio 2023, n. 91 - Pres. Farina, Est. Bertagnolli (sul principio "chi inquina paga")**

In materia ambientale il principio "chi inquina paga" è applicabile nei confronti del soggetto che immetta nell'acqua gli inquinanti, o effettui un processo di trasformazione che genera inquinanti o che faciliti l'immissione degli inquinanti nelle acque, ma non anche quando operi una depurazione dell'acqua che consente di rendere rilevabili le sostanze perfluoroalchiliche già presenti a causa del fatto di terzi.

**Sez. II, 13 marzo 2023, n. 340 - Pres. Flaim, Est. Amorizzo (sull'individuazione dei soggetti tenuti alla bonifica di un sito inquinato)**

Ai fini dell'individuazione dei soggetti tenuti alla bonifica di un sito inquinato, alla stregua di una concezione sostanzialistica di impresa, occorre non limitare l'accertamento delle responsabilità della condotta che ha dato luogo all'inquinamento all'autore materiale dell'attività economica che ha costituito la fonte della contaminazione, ma estenderlo alla ricerca di quei soggetti che della fonte hanno l'effettivo controllo, in virtù di poteri decisionali o che hanno reso «comunque possibile» l'attività che ha dato origine all'inquinamento, in forza della posizione giuridica che essi rivestono all'interno dei rapporti con il diretto inquinatore e nell'ambito di tali situazioni, l'ipotesi della «casa madre» che si avvale di società operative per svolgere l'attività di impresa è certamente quella più emblematica.

**Sez. II, 18 aprile 2023, n. 502 - Pres. Flaim, Est. Amorizzo (sul sindacato della c.d. discrezionalità tecnica in materia di tutela del paesaggio e sulla perimetrazione delle 'bellezze di insieme')**

Con specifico riguardo alla materia della tutela del paesaggio, laddove si fronteggiano opinioni divergenti, tutte parimenti plausibili, il giudice deve dare prevalenza alla posizione espressa dall'organo istituzionalmente investito (dalle fonti del diritto e, quindi, nelle forme democratiche) della competenza ad adottare decisioni collettive, rispetto alla prospettazione individuale dell'interessato. In quest'ultimo caso, non si tratta di garantire all'Amministrazione un privilegio di insindacabilità (contrastante con il principio del giusto processo), ma di dare seguito, sul piano del processo, alla scelta legislativa di non disciplinare il conflitto di interessi ma di apprestare solo i modi e i procedimenti per la sua risoluzione.

Non è necessario, ai fini della legittimità delle scelte relative alla perimetrazione delle aree da tutelare come "bellezze d'insieme", ex art. 136, comma 1, lett. d), d.lgs. n. 42 del 2004, che ogni singolo elemento compreso nell'area presenti i caratteri della bellezza naturale, poiché ciò che s'intende tutelare è per l'appunto l'insieme.

**Sez. II 29 maggio 2023, n. 726 - Pres. Flaim, est. Amorizzo (sul diniego di installazione impianti fotovoltaici da parte della Soprintendenza)**

1. L'impiego di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili è qualificato dalla legislazione vigente come opera di pubblica utilità ed è incentivato dalla legge in vista del perseguimento di preminenti finalità pubblicistiche correlate alla difesa dell'ambiente e dell'ecosistema, sicché le motivazioni del diniego devono essere particolarmente stringenti.

2. Per dimostrare la loro incompatibilità paesaggistica e per negare la realizzazione di impianti fotovoltaici la soprintendenza è tenuta a dare prova effettiva e specifica, utilizzando precisi parametri, con insufficienza ed inidoneità di motivazioni solo generiche.

**Sez. IV, 31 ottobre 2023, n. 1533 – Pres. Raiola, Est. Avino (sui rifiuti urbani)**

Il carattere differenziato della raccolta dei rifiuti urbani ingombranti sottoposti a trattamento non influisce sulla riconducibilità di essi tra i rifiuti speciali con codice 19 12 12 dell'E.E.R. (elenco europeo rifiuti), atteso che questa diversa classificazione dipende dalla tipologia di trattamento subito dal rifiuto e viepiù dal risultato del detto processo, che deve condurre alla formazione di un rifiuto avente caratteristiche chimico-fisiche differenti da quelle inizialmente possedute; pertanto, ai suddetti fini riclassificatori non è decisiva nemmeno l'attribuzione del codice 19 12 12 dell'E.E.R. se a tale formale individuazione non corrisponde una sostanziale eterogeneità del prodotto esitato dal trattamento.



**Sez. II, 8 novembre 2023, n. 1569 – Pres. Flaim, Est. Garbari (sui quantitativi massimi estraibili in base al Piano Regionale Attività di Cava)**

È legittima la Previsione del Piano Regionale Attività di Cava che, nell'individuare i quantitativi massimi di materiale autorizzabile durante la sua vigenza decennale, espressamente considera esclusi da tale limite massimo sia le riserve in senso stretto (quantitativi già autorizzati e non estratti) sia i circa 3 milioni di mc "di prossima autorizzazione", da aggiungere alle prime.

**Sez. II, 1 dicembre 2023, n. 1798 – Pres. Flaim, Est. Rinaldi (sull'individuazione del responsabile della contaminazione)**

In tema di individuazione del responsabile della contaminazione ai sensi dell'art. 244 codice ambiente, all'Amministrazione competente non è richiesto di fornire prove di incontrovertibile evidenza scientifica circa il nesso fra una ipotizzata causa di inquinamento e i suoi effetti, potendo la relativa istruttoria basarsi sul criterio del «più probabile che non», essendo a tal fine sufficiente che il nesso eziologico ipotizzato dall'autorità competente sia più probabile della sua negazione.

## **ANTICHITÀ E BELLE ARTI**

**Sez. II, 19 gennaio 2023, n. 84 – Pres. Flaim, Est. Amorizzo (Sulla valutazione del rilascio o del rifiuto dell'attestato di libera circolazione di opere di artigianato muranese)**

Risulta sufficientemente motivata la sussistenza o insussistenza dei requisiti previsti dal D.M. 537/2017 (recante "Indirizzi di carattere generale per la valutazione del rilascio o del rifiuto dell'attestato di libera circolazione da parte degli uffici esportazione delle cose di interesse artistico, storico, archeologico etnoantropologico"), della "qualità artistica" delle opere e della "rarietà", secondo i parametri indicati dagli "Indirizzi" ministeriali, quando risulta effettuata una valutazione in termini non astrattamente numerici, ma riferita alla significatività e al valore del pezzo come "componente" del patrimonio culturale nazionale sulla scorta di una valutazione comparativa fondata su un concetto di utilità marginale di un'unità aggiuntiva dell'opera (nella specie, di artigianato muranese) rispetto a quelle già possedute ed essendo illustrate nella relazione tecnica le ragioni che inducono a ravvisare nello specifico caso concreto quelle caratteristiche di pregio e di rarità che giustificano la sottoposizione del bene del privato a regime vincolistico.

## **APPALTI**

**Sez. I, 18 gennaio 2023, n. 74 - Pres. Filippi, Est. Bardino, sul soccorso istruttorio in sede di gara di appalto (non risulta proposto appello)**

1. È legittimo l'operato della P.A. che, in sede di gara, ha accordato all'aggiudicatario di un appalto di servizi il soccorso istruttorio, ex artt. 83, d.lgs. n. 50/2016, per regolarizzare l'offerta tecnica, consentendo la dimostrazione del possesso di una certificazione ISO in materia ambientale, necessaria ai fini della valutazione e dell'attribuzione del punteggio (possesso della certificazione ESG, ossia: Enviroment, Social, Governance), ove il concorrente vittorioso, nella relazione tecnica espressamente richiesta dalla *lex specialis*, ritualmente compilata ai sensi del bando, abbia effettuato

una esplicita dichiarazione in merito al possesso della certificazione ESG, completata dall'indicazione delle modalità di accesso al portale di Accredia e dei dati univoci (codice fiscale e norma ISO), necessari per l'acquisizione della relativa attestazione tramite la consultazione dell'elenco pubblico delle società dotate di certificazioni di qualità.

2. In tal caso, infatti, il soccorso istruttorio accordato non è riconducibile ad una pretesa mancanza della certificazione e pertanto, appare pienamente ammissibile, in quanto finalizzata a consentire, non l'integrazione, ma l'interpretazione dell'offerta ed a "ricercare l'effettiva volontà dell'impresa partecipante alla gara, superandone le eventuali ambiguità", così da determinare, senza con ciò alterarne il contenuto, "la portata dell'impegno negoziale".

**Sez. I, 10 marzo 2023, n. 328 - Pres. Filippi, Est. Bardino, sull'indicazione esatta del corrispettivo nel contratto di avvalimento (respinto appello cautelare con ordinanza C.d.S., Sez. V, 14 aprile 2023, n. 1423)**

La causa onerosa tipica del contratto di avvalimento non impone l'indicazione esatta del corrispettivo fin dal momento della stipulazione, perché l'omessa predeterminazione può essere oggetto di successiva integrazione per volontà delle parti, specie nell'ambito dei negozi attuativi volti a regolare l'esecuzione del contratto, o comunque ai sensi dell'art. 1657 c.c. e senza impatto sull'inattendibilità dell'obbligo assunto dall'ausiliaria. Il corrispettivo del contratto di avvalimento va ancorato, infatti, all'effettiva entità della prestazione resa dall'ausiliaria, che risulta oggetto di ulteriore disciplina nella fase esecutiva mediante figure contrattuali tipicamente onerose (quali il subappalto e il noleggio) che ben possono costituire anche la sede per la definizione dei correlati aspetti economici del contratto.

**Sez. III, 21 marzo 2023, n. 359 – Pres. Farina, Est. Falferi, sulla natura della campionatura e sulla differenza rispetto alla documentazione tecnica (appello respinto da C.d.S., Sez. III, 7 febbraio 2024, n. 1234)**

Nelle gare d'appalto la campionatura non costituisce un elemento costitutivo ma semplicemente dimostrativo dell'offerta tecnica documentale, essendo destinata a comprovare, con la produzione di prodotti dimostrativi, detti appunto campioni, la capacità tecnica dei concorrenti. La campionatura, pertanto, non coincide con l'offerta tecnica, il cui contenuto è analiticamente indicato nel disciplinare di gara (mediante la previsione dell'obbligo di produrre la scheda-tipo informativa, la scheda tecnica ecc.), ma rappresenta concretamente (e non nella sua raffigurazione tecnico-descrittiva) il prodotto offerto: risulta, dunque, chiara la differenza, funzionale ancor prima che strutturale, tra la documentazione tecnica e la campionatura, sicché non può affermarsi che la campionatura sia parte integrante dell'offerta tecnica e, in quanto tale, debba essere aperta in seduta pubblica.

**Sez. II, 20 aprile 2023, n. 519 – Pres. Flaim, Est. Garbari, sull’attestato di qualificazione nella categoria di lavori prevalente e sul subappalto (appello respinto da C.d.S., Sez. VII, 6 giugno 2023, n. 5545)**

1. Ai sensi dell’art. 92, comma 7, del DPR n. 207/2010 per la partecipazione ad un appalto di lavori è sufficiente il possesso della qualificazione nella categoria prevalente per l’importo totale dei lavori e non è, quindi, necessaria anche la qualificazione nelle categorie scorporabili.
2. Le lavorazioni relative alle opere scorporabili nelle categorie individuate dall’art.107, comma 2, n. del D.P.R. 207/2010 non possono essere eseguite direttamente dall’aggiudicatario sprovvisto della relativa qualificazione (trattandosi di opere a qualificazione necessaria). In tale ipotesi l’operatore economico deve subappaltare l’esecuzione delle relative lavorazioni ad imprese provviste della pertinente qualificazione.
3. La validità e l’efficacia del subappalto postulano, quali condizioni indefettibili, che il concorrente abbia indicato nella fase dell’offerta le lavorazioni che intende subappaltare e che abbia, poi, trasmesso alla stazione appaltante il contratto di subappalto almeno venti giorni prima dell’inizio dei lavori subappaltati. Il concorrente non è obbligato ad indicare il nome del subappaltatore all’atto dell’offerta.
4. Se il disciplinare di gara non prevede particolari requisiti formali per la dichiarazione di volersi avvalere del subappalto, l’omissione dei quali sia sanzionata con l’esclusione, deve ritenersi sufficiente la compilazione esaustiva dell’apposito riquadro del DGUE.

**Sez. III, 26 aprile 2023, n. 559, sulla discrezionalità del sistema del confronto a coppie e sulla sua sindacabilità (non proposto appello)**

1. Nelle gare pubbliche, il sistema del confronto a coppie, utilizzato dai commissari nella preliminare valutazione tecnico-qualitativa ed ottenuta dalla somma dei coefficienti di valore attribuiti da ciascuno di essi, è metodo di selezione, volto ad individuare l’offerta migliore in termini strettamente relativi, che si basa sull’attribuzione di punteggi espressione delle preferenze soggettive dei commissari.
2. Il sistema del confronto a coppie non mira ad una ponderazione atomistica di ogni singola offerta rispetto a *standard* ideali, ma tende ad una graduazione comparativa delle varie proposte dei concorrenti mediante l’attribuzione di coefficienti numerici nell’ambito di ripetuti “confronti a due”, di conseguenza il sindacato giurisdizionale incontra forti limitazioni, non potendo il giudice impingere in valutazioni di merito “ex lege” spettanti all’Amministrazione, salva la ricorrenza di un uso palesemente distorto, logicamente incongruo, macroscopicamente irrazionale del metodo in parola, che è, però, preciso onere dell’interessato allegare e dimostrare, evidenziando non già la mera (e fisiologica) non divisibilità del giudizio comparativo, bensì la sua radicale ed intrinseca inattendibilità tecnica o la sua palese insostenibilità logica.

**Sez. III, 27 aprile 2023, n. 580 - Pres. Farina, Est. Bertagnolli, sulla corretta determinazione del costo del personale (appello principale respinto, appello incidentale accolto nei limiti, con sentenza C.d.S., Sez. V, 6 febbraio 2024, n. 1220)**

L'offerta non può ritenersi giustificata, dovendosi ravvisare un costo della manodopera sottostimato, nel caso in cui il costo indicato nell'offerta sia stato determinato moltiplicando il costo orario medio per il valore delle aree lavorate ricavato deducendo dalle ore contrattuali le potenziali ore di assenza del personale. Solo il valore delle ore contrattuali annuali è quello da assumere a riferimento per il calcolo del costo complessivo della manodopera, in quanto è l'unico valore che esprime l'impegno contrattuale assunto nel presentare l'offerta.

**Sez. I, 19 giugno 2023, n. 856 – Pres. Filippi, Est. Dallari, sull'esclusione per motivi di parziale compilazione del modulo di offerta (non proposto appello)**

L'esclusione del concorrente per la mancata compilazione di alcune parti del modulo di offerta, allorché non sussista alcuna incertezza in ordine alle condizioni contrattuali applicate, è illegittima in quanto in contrasto con i principi di tassatività delle cause di esclusione e di proporzionalità. Nessuna disposizione legislativa impone infatti una doppia formulazione dei prezzi unitari.

**Sez. I, 27 giugno 2023, n. 910 - Pres. Filippi, Est. Dallari, sui raggruppamenti in cooptazione (proposto appello RG 202305830)**

1. In materia di gare di appalto e, in particolare, di raggruppamenti in cooptazione, deve ritenersi che, ai fini della legittimità dell'aggiudicazione, l'impresa cooptata può non essere in possesso dei requisiti richiesti dalla legge di gara, ma deve comunque avere i requisiti necessari ad eseguire le prestazioni che le vengono affidate.

2. Il requisito dell'iscrizione ANGA ha natura strettamente soggettiva – e dunque deve essere posseduto personalmente dall'impresa che esegue i lavori – e non può essere sostituito dall'iscrizione dell'impresa cooptante.

**Sez. I, 25 luglio 2023, n. 1115 (S.B.) - Pres. Filippi, Est. Ramon, sugli obblighi assunzionali in sede di esecuzione dell'appalto e sulla natura del professionista indicato dall'impresa per il compimento delle fasi progettuali dell'appalto (confermata da Cons. Stato, Sez. V, 26 gennaio 2024, n. 850)**

1. L'interpretazione letterale dell'art. 47, comma 4, del D.L. 31 maggio 2021, n. 77, depone nel senso che l'obbligo di assicurare l'occupazione di quote giovanili e femminili in caso di nuove assunzioni necessarie per l'esecuzione dell'appalto, e così il connesso obbligo dichiarativo, siano posti in capo al solo operatore economico che presenta l'offerta. Pertanto, nel caso in cui l'impresa partecipi alla gara singolarmente, essa soltanto è destinataria delle prescrizioni assunzionali – nella sua qualità di unico offerente e, quindi, di unico aggiudicatario –, non il professionista dalla stessa indicato per il compimento delle fasi progettuali dell'appalto integrato.

2. Il professionista indicato dall'impresa per il compimento delle fasi progettuali dell'appalto non è assimilabile né alla figura del concorrente che effettua l'offerta, né a quella, di più ampio spettro, di operatore economico (nell'accezione tecnica che assume l'espressione nel codice dei contratti pubblici), ricoprendo invece la diversa *“posizione di un prestatore d'opera professionale che non entra a far parte della struttura societaria che si avvale della sua opera, e men che meno rientra nella struttura societaria quando questa formula l'offerta* (Cons. Stato, Ad. Plen., 9 luglio 2020, n. 13).

**Sez. I, 3 agosto 2023, n. 1144 - Pres. Filippi, Est. Bardino, sulla valutazione di congruità dell'offerta e sul c.d. lavoro discontinuo (non proposto appello)**

1. In tema di appalti pubblici, gli indicatori del costo del lavoro risultanti dalle tabelle ministeriali di cui all'art. 23, comma 16, del d.lgs. n. 50/2023 costituiscono un semplice parametro di valutazione della congruità dell'offerta tecnico-economica, e il loro scostamento non costituisce motivo per l'attivazione del giudizio di anomalia dell'offerta.

2. È legittima l'aggiudicazione di un appalto di servizi (nella specie, di portierato) ad una associazione temporanea di imprese che, nella propria offerta, ha contemplato lo svolgimento, da parte del personale da assumere, della prestazione lavorativa con modalità intermittente (c.d. lavoro discontinuo) e, contestualmente, l'assunzione del medesimo personale con contratto part-time; non sussistono infatti ragioni di incompatibilità logica o giuridica tra il c.d. lavoro discontinuo e l'assunzione part-time; ne consegue che la discontinuità ben può anche caratterizzare la prestazione resa dal lavoratore assunto con contratto a tempo parziale.

**Sez. I, 21 agosto 2023, n. 1199 – Pres. Filippi, Est. Mielli, sul requisito della regolarità fiscale (proposto appello RG 202309809)**

Ai sensi dell'art. 80 D. Lgs. n. 50/2016, il requisito della regolarità fiscale ai fini della partecipazione in materia di requisiti di partecipazione alle procedure di gara deve essere riferito non solo al mancato pagamento di tributi di carattere nazionale, ma anche al mancato pagamento di tributi locali.

**Sez. I, 28 agosto 2023, n. 1233 - Pres. Filippi, Est. Bardino, sulle finalità del Piano Economico Finanziario (proposto appello RG 202309643)**

1. In materia di gare di appalto, la funzione del PEF è quella di dimostrare la concreta capacità del concorrente di eseguire correttamente la prestazione per l'intero arco temporale prescelto attraverso la responsabile prospettazione di un equilibrio economico-finanziario di investimenti e connessa gestione, nonché il rendimento per l'intero periodo, al fine di consentire all'amministrazione di valutare l'adeguatezza dell'offerta e l'effettiva realizzabilità dell'oggetto della gara.

2. In altri termini, il PEF è un documento che giustifica la sostenibilità dell'offerta, quale dimostrazione che l'impresa è in condizione di trarre utili tali da consentire la gestione proficua dell'attività.

**Sez. I, 23 ottobre 2023, n. 1485 (S.B.) – Pres. Filippi, Est. Ramon, sul grave illecito professionale ex art. 80, comma 5, lett. c-ter), del d.lgs. n. 50 del 2016 (non proposto appello)**

1. L'art. 80, comma 5, lett. c-ter), del d.lgs. n. 50 del 2016 non richiede necessariamente, perché si perfezioni la fattispecie escludente per grave illecito professionale, un'analogia tra le prestazioni rimaste inadempite, riferibili a un precedente appalto, e quelle da eseguire nel contratto da aggiudicare, ma si limita a prescrivere la significatività o la persistenza delle pregresse carenze e la loro valorizzazione in un rimedio caducatorio, risarcitorio o comunque sanzionatorio.

2. In sede di valutazione ex art. 80, comma 5, lett. c-ter), del d.lgs. n. 50 del 2016, possono essere valutati dalla stazione appaltante, con effetto estromissivo dalla gara, anche fatti e circostanze che prescindono dalla natura e dall'oggetto specifico delle prestazioni contrattuali, come i tempi e le modalità dell'inadempimento, che anzi rivestono un significato dirimente nel contestare l'affidabilità di un'impresa nell'ambito di una fornitura soggetta a tempi di consegna inderogabili al fine di scongiurare la perdita del relativo finanziamento.

3. Il giudizio sull'elemento fiduciario in capo all'ente aggiudicatore, rimesso alla discrezionalità di quest'ultimo, ha ad oggetto ogni elemento relativo a una o più precedenti risoluzioni da cui possano sorgere dubbi sull'affidabilità del concorrente. Ne segue che la ritenuta sussistenza del grave illecito professionale non dipende dal perfezionamento degli elementi tipici dell'illecito civilistico, potendo invece essere accertata sulla scorta dell'analogia delle circostanze che in passato hanno condotto allo scioglimento contrattuale per inadempimento con le caratteristiche dell'appalto in corso di affidamento.

**Sez. I, 27 ottobre 2023, n. 1521 (S.B., non appellata) – Pres. Filippi, Est. Ramon, sul contratto di avvalimento nel nuovo codice (non proposto appello)**

1. L'art. 104, comma 1, del d.lgs. n. 36 del 2023, nel prevedere che il contratto di avvalimento debba essere stipulato prima della scadenza del termine di presentazione delle offerte, tanto da stabilire che lo stesso vada prodotto unitamente alla domanda di partecipazione, postula la necessità che lo scambio di consenso delle parti, entro il suddetto termine, sia manifestato mediante la sottoscrizione del testo contrattuale, che può avvenire anche digitalmente purché con marcatura temporale.

2. Il deposito del testo contrattuale da parte dell'impresa concorrente con la sola firma della impresa ausiliaria può avere l'effetto, a valle, di confermare il regolamento contrattuale solo in presenza, a monte, di un contratto già perfetto di tutti i suoi elementi, ivi compresa la forma scritta prevista a pena di invalidità.

3. La validità del c.d. contratto monofirma è ammissibile soltanto nel settore speciale dei contratti finanziari, ex art. 23 del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 (c.d. T.U.F.), alla luce dell'interpretazione della giurisprudenza delle Sezioni Unite con la sentenza del 16 gennaio 2018, n. 898, e non è esportabile al di fuori del settore speciale dell'intermediazione finanziaria.

**Sez. II, 8 novembre 2023, n. 1568 – Pres. Flaim, Est. Rinaldi, sui chiarimenti della stazione appaltante (non proposto appello)**

Nelle procedure di evidenza pubblica, il chiarimento fornito dalla stazione appaltante - privilegiando una delle due possibili e antitetiche interpretazioni del disciplinare - non può assumere un contenuto innovativo e comportare una modifica della *lex specialis*, perché i chiarimenti non possono integrare e modificare la *lex* di gara. L'errore materiale e le contraddizioni ravvisabili nella *lex specialis* richiedono una apposita rettifica del bando e del disciplinare da parte della stazione appaltante fatta con le stesse forme di detti atti e non già con un semplice chiarimento del responsabile unico del procedimento

**Sez. III, 14 novembre 2023, n. 1636 - Pres. Farina, Est. Nasini, sull'ammissione al "fondo per l'adeguamento dei prezzi" di cui all'art. 1 septies, comma 8, d.l. 25 maggio 2021, n. 73 (non proposto appello)**

Sussiste il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, in favore del giudice ordinario, in relazione alla controversia concernente il diritto della stazione appaltante ad ottenere la copertura da parte del Ministero dei maggiori costi contrattuali (già previamente determinati), "in caso di insufficienza di risorse", mediante l'ammissione al "fondo per l'adeguamento dei prezzi" di cui all'art. 1 septies, comma 8, d.l. 25 maggio 2021, n. 73 (conv. l. 23 luglio 2021, n. 106), sino alla concorrenza dell'importo di 100 milioni di euro. Trattandosi di fattispecie "esterna" al rapporto contrattuale oggetto della giurisdizione esclusiva contemplata dai nn. 1 e 2, lett. e, comma 1, art. 133, c.p.a., deve ritenersi sussistere un diritto soggettivo delle stazioni appaltanti ad accedere al fondo non essendo configurabile in alcun modo l'esercizio di potere autoritativo da parte della P.A., nemmeno con riguardo all'"ammissione" della singola stazione appaltante al fondo sopra citato.

**Sez. I, 14 novembre 2023, n. 1639 – Pres. Filippi, Est. Dallari, sul contratto di avvalimento (non proposto appello)**

1. La valutazione circa l'idoneità dei mezzi messi a disposizione dall'ausiliaria ad integrare il possesso da parte dell'ausiliata dei requisiti oggetto di avvalimento deve essere compiuta dalla stazione appaltante non in astratto bensì in concreto e il giudice amministrativo può sindacare tale valutazione entro i limiti della manifesta irragionevolezza o illogicità propri del sindacato sull'esercizio delle valutazioni discrezionali tecniche.

2. In caso di censure con cui si lamenta l'inadeguatezza delle risorse prestate ad integrare il requisito oggetto di avvalimento, occorre specificare quale sarebbe la tipologia di risorse, umane o materiali, mancanti per lo svolgimento delle prestazioni appaltate.

**Sez. I, 12 dicembre 2023, n. 1873 - Pres. Filippi, Est. Bardino, sulla segretezza delle offerte e sulla composizione della Commissione in caso di annullamento di aggiudicazione (non proposto appello)**

In materia di gare di appalto da aggiudicare secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, nelle quali sussiste una netta separazione tra la fase della valutazione dell'offerta tecnica e quella dell'offerta economica, è doveroso rispettare i principi di imparzialità e di segretezza delle offerte; deve escludersi, pertanto, a pena di illegittimità degli atti di gara, che l'attività di rivalutazione delle offerte possa essere affidata alla commissione già nominata, senza modificarne la composizione, nel caso in cui le offerte economiche siano state già conosciute dai commissari. In particolare, in conseguenza dell'annullamento dell'aggiudicazione o di annullamento dell'esclusione di taluno dei concorrenti, il rinnovo del procedimento di gara non può essere svolto a mezzo della riconvocazione della medesima commissione giudicatrice, ove i commissari siano già a conoscenza del contenuto delle offerte economiche e tecniche, in evidente violazione del principio di segretezza e, nel dettaglio, si siano già pronunciati riguardo al contenuto delle offerte in mancanza dei criteri (intesi come scala di valori), che sin dall'inizio avrebbero dovuto graduarne le preferenze e orientarne le determinazioni discrezionali.

**Sez. I, 20 dicembre 2023, n. 1943 - Pres. Filippi, Est. Ramon, sull'obbligo di motivazione in caso di anomalia (proposto appello RG 202400175)**

In materia di anomalia sussiste un analitico e puntuale obbligo di motivazione solo nel caso in cui l'Amministrazione esprima un giudizio negativo sulle giustificazioni, mentre tale onere non sussiste in caso di esito positivo del giudizio di congruità dell'offerta essendo sufficiente in tal caso motivare il provvedimento *per relationem* alle giustificazioni presentate dal concorrente, sempre che esse non siano manifestamente illogiche.

## **AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI**

**Sez. III, 9 maggio 2023, n. 612 – Pres. Farina, Est. Falferi (sulle istanze telematiche per il rilascio o rinnovo delle autorizzazioni per attività di stoccaggio di prodotti energetici presso depositi di terzi)**

1. Le istanze telematiche per il rilascio o rinnovo delle autorizzazioni per attività di stoccaggio di prodotti energetici presso depositi di terzi (c.d. "Trader presso depositi terzi") sono disciplinate esclusivamente dall'art. 3 del D.M. 12 aprile 2018, con la conseguenza che è illegittimo l'arresto del procedimento avviato con una domanda di rinnovo fondato su motivazioni ulteriori rispetto a quelle indicate nella relativa disciplina normativa.
2. Il termine di 30 giorni indicato dal comma 3 dell'art. 3 del D.M. 12 aprile 2018 per il rilascio dell'autorizzazione per attività di stoccaggio di prodotti energetici presso depositi di terzi non è espressamente qualificato come perentorio, né può essere applicato in danno del soggetto proponente la domanda.



## **CACCIA E PESCA**

### **Sez. IV, 28 dicembre 2023, n. 1990 – Pres. Raiola, Est. Avino (sui calendari Venatori Regionali e sul principio di precauzione)**

1. Non è criticabile la decisione di adottare diversi calendari venatori regionali al posto che uno solo a valenza nazionale, rientrando tale scelta nell'ampia discrezionalità politica del Legislatore che rimane sottratta, in via di principio, al controllo di merito da parte del Giudice Amministrativo.

2. La preferenza per un sistema connotato da una pluralità di calendari venatori regionali, se da un lato non confligge con le esigenze unitarie di tutela della fauna selvatica migratoria e con il rispetto dei principi posti a tutela dell'ambiente e degli ecosistemi che trovano compiuta espressione nella legislazione statale, atteso che alle Regioni è impedito di derogare in pejus alla suddetta disciplina, dall'altro lato si inserisce pienamente nel riparto di competenze legislative previsto dalla Carta costituzionale rientrando la caccia nell'elenco "silenzioso" delle materie di competenza regionale residuale.

3. La possibilità per le Regioni di adottare un proprio calendario venatorio nel rispetto delle norme statali non risulta irragionevole, essendo così offerta alle Regioni la concreta possibilità di implementare il livello di tutela della fauna selvatica avuto riguardo alle diverse realtà regionali che vengono in considerazione.

4. Il documento denominato "key concepts document", adottato sotto l'egida della Commissione U.E., nella versione aggiornata al 2021, costituisce un punto di riferimento a livello unionale al fine di garantire il rispetto del divieto di cacciagione delle specie migratrici durante il periodo della riproduzione e durante il ritorno al luogo di nidificazione introdotto dall'art. 7, comma 4°, della Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 2009/147/CE del 30 novembre 2009 (c.d. Direttiva Uccelli);

5. In mancanza di certezze scientifiche sui tempi di inizio e di fine del periodo riproduttivo e sulle decadi di inizio della migrazione prenuziale per ciascuno degli Stati Membri, l'attività di programmazione, regolazione e quella più strettamente amministrativa alla base del calendario venatorio regionale devono ispirarsi al principio di precauzione, il quale può giustificare l'adozione di misure di protezione dell'ambiente e degli ecosistemi.

## **COMMERCIO**

### **Sez. III, 12 giugno 2023, n. 822 – Pres. Farina, Est. Nasini (sulla natura degli atti di pianificazione del territorio)**

Gli atti di pianificazione e programmazione dell'assetto del territorio, anche se riguardanti la disciplina degli spazi pubblici da assegnare in concessione ai privati ai fini dell'esercizio del commercio, non richiedono una motivazione puntuale e, purché non manifestamente illogiche o contraddittorie o ingiustificate, sono sufficientemente motivate con riguardo ai principi e ai criteri di fondo del piano, quali emergono dagli atti del procedimento.

## COMUNI

### **Sez. I, 2 maggio 2023, n. 586 - Pres. Filippi, Est. Dallari (sui soggetti istituzionali tenuti ad aderire alle Convenzioni Consip)**

1. Sono le “*amministrazioni pubbliche*” di cui all’art. 1 del d.lgs. n. 165 del 2001 i soggetti tenuti ad aderire alle Convenzioni Consip.
2. In base all’art. 1, comma 498, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, le società controllate da enti pubblici e che sono organismi di diritto pubblico, diversamente dalle pubbliche amministrazioni, hanno la facoltà – non l’obbligo - di aderire alle convenzioni Consip, essendo unicamente tenute ad utilizzarne i parametri di prezzo-qualità.
3. Le c.d. fondazioni culturali, quali forme tipizzate di partenariato pubblico-privati, non risultano rientrare di per sé tra le amministrazioni pubbliche di cui all’art. 1 del d.lgs. n. 165 del 2001, bensì eventualmente tra gli organismi di diritto pubblico.

## DEMANIO

### **Sez. I, 2 marzo 2023, n. 290 - Pres. Filippi, Est. Bardino (sulle somme dovute a titolo di occupazione del bene demaniale e giurisdizione del g.o.)**

In caso di avviso dell’instaurazione della procedura tipizzata per la riscossione delle somme dovute a titolo di occupazione del bene demaniale *petitum* e *causa petendi* restano polarizzati attorno alla contestazione di aspetti strettamente patrimoniali, connessi alla quantificazione della pretesa dell’Amministrazione e alla stessa esistenza dell’obbligo di indennizzo. Di conseguenza, in materia di concessioni demaniali, le controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi riservate alla giurisdizione del g.o. sono solo quelle a contenuto meramente patrimoniale, nelle quali cioè non assume rilievo un potere di intervento della pubblica amministrazione a tutela di interessi generali.

### **Sez. I, 29 dicembre 2023, n. 2029 - Pres. Filippi, Est. Dallari (sulle concessioni demaniali marittime)**

1. A seguito della sentenza della Corte di Giustizia Promoimpresa del 14 luglio 2016, in cause riunite C-458/14 e C-67/15 (conformi: Corte giust. UE, Sez. III, 20 aprile 2023, in causa C348/22), la giurisprudenza amministrativa ha chiarito che il rilascio o il rinnovo delle concessioni demaniali marittime (o lacuali o fluviali) deve avvenire all’esito di una procedura di evidenza pubblica, in ragione sia dell’art. 12 della c.d. direttiva 2006/123, sia dell’evoluzione della normativa interna sull’evidenza pubblica.
2. Tali procedure di gara, in attesa dell’intervento del legislatore, devono svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali del Trattato sull’Unione Europea e del Codice dei contratti pubblici, in particolare, dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità. Ciò richiede in particolare un “*adeguato livello di pubblicità*” della legge di gara e la predeterminazione dei requisiti di ammissibilità e dei criteri di valutazione delle domande (fermo

restando il potere-dovere di favorire la partecipazione delle piccole e medie imprese in particolare attraverso il principio della suddivisione in lotti e l'istituto del c.d. vincolo di aggiudicazione).

3. Salva diversa disciplina della legge di gara, la puntuale verifica della conformità urbanistica-edilizia dei progetti in ragione della sua complessità e specificità non deve costituire l'oggetto del confronto competitivo nell'ambito del procedimento demaniale, ma deve invece essere svolta nel successivo procedimento edilizio.

## **DOGANE E MONOPOLI**

**Sez. III, 27 febbraio 2023, n. 263 – Pres. Farina, Est. Nasini (sulla interpretazione e applicazione del comma 8 dell'art. 23 T.U.A.)**

Devono essere tenute distinte le ipotesi di sospensione dell'autorizzazione nei confronti del depositario autorizzato per il quale sia stato emesso, ai sensi dell'art. 424 c.p.p., decreto che dispone il giudizio per reati di natura tributaria, finanziaria e fallimentare, da quelle per le quali la sospensione è in ogni caso applicata laddove venga pronunciata nei confronti del depositario autorizzato sentenza di condanna non definitiva, con applicazione della pena della reclusione, per reati di natura tributaria, finanziaria e fallimentare, sospensione operante sino alla sentenza definitiva.

## **EDILIZIA E URBANISTICA**

**Sez. II, 9 gennaio 2023, n. 9 - Pres. Flaim, Est. Garbari (sul potere di vigilanza e di repressione della CILA)**

Il fatto che l'attività tramite comunicazione inizio lavori asseverata (CILA) è considerata "liberalizzata" non sta a significare che è sottratta del tutto al generale potere di vigilanza e di repressione del Comune, che può intervenire anche senza schemi precostituiti, se individua specifiche carenze, difformità nella comunicazione e/o la non conformità dell'immobile oggetto di CILA alle prescrizioni vigenti in materia, come tali inidonee a configurare l'assentibilità tramite CILA.

**Sez. II, 19 gennaio 2023, n. 83 - Pres. Flaim, Est. Amorizzo (sulla compatibilità con la destinazione agricola anche di usi del territorio diversi)**

Devono ritenersi compatibili con la destinazione agricola anche usi del territorio diversi, ovvero comunque, non immediatamente riferibili all'uso agricolo-produttivo, dovendo escludersi che la suddetta destinazione impone un obbligo a carico del proprietario di utilizzare effettivamente il proprio fondo per tali finalità. Ciò che la destinazione agricola impone è, dunque, la preservazione delle caratteristiche di naturalità del territorio, ciò sia in funzione di un futuro ed eventuale suo utilizzo per finalità produttive, sia in funzione di tutela del territorio nella sua dimensione paesaggistica ed ambientale. Pertanto, salvo che a ciò non ostano le previsioni urbanistiche di zona, non può ritenersi incompatibile con la destinazione agricola di un terreno il suo uso per lo svolgimento di attività sportiva dilettantistica all'aperto e senza l'utilizzo di attrezzature idonee a

pregiudicare definitivamente la destinazione naturale del fondo o che comportino la deruralizzazione del territorio.

**Sez. II, 20 febbraio 2023, n. 230 - Pres. Flaim, Est. Garbari (sul termine massimo di dodici mesi per l'annullamento d'ufficio e il principio *tempus regit actum*)**

In applicazione del principio *tempus regit actum*, che regola il procedimento amministrativo, i provvedimenti dell'amministrazione devono essere conformi, sia per quanto concerne i requisiti di forma e procedimento, sia per quanto riguarda il contenuto sostanziale delle statuizioni, alle norme giuridiche vigenti nel momento in cui vengono posti in essere, stante l'immediata operatività delle norme di diritto pubblico. La norma sopravvenuta trova quindi applicazione per le fasi del procedimento amministrativo che, alla data della sua entrata in vigore, non si siano ancora concluse. Non è del resto legittima l'adozione di un atto in applicazione di una norma che non è più in vigore, salva l'ipotesi di un'espressa disciplina transitoria che così disponga. Di conseguenza, il nuovo termine di dodici mesi si applica ai provvedimenti di annullamento d'ufficio successivi all'entrata in vigore (il 1° giugno 2021) dell'articolo 63 del d.l. 31 maggio 2021, n. 77.

**Sez. II, 28 febbraio 2023, n. 278 - Pres. Flaim, Est. Amorizzo (sui limiti connaturati alla categoria della ristrutturazione)**

Ricorre la categoria della ristrutturazione (e non quella della nuova costruzione) quando l'intervento resta all'interno del confine semantico dettato dalla nozione di "trasformazione" di un edificio preesistente, nella quale non può logicamente ricomprendersi il caso in cui, al momento in cui l'istanza è stata presentata, del preesistente edificio non residua più alcuna traccia materiale (nella specie, per intervenuta demolizione). La possibilità di qualificare l'intervento come ristrutturazione va esclusa anche quando l'edificio di nuova costruzione non è identico a quello preesistente, ma presenta una maggiore volumetria.

**Sez. II, 18 aprile 2023, n. 502 – Pres. Flaim, Est. Amorizzo (sul sindacato della c.d. discrezionalità tecnica in materia di tutela del paesaggio)**

Con specifico riguardo alla materia della tutela del paesaggio, laddove si fronteggiano opinioni divergenti, tutte parimenti plausibili, il giudice deve dare prevalenza alla posizione espressa dall'organo istituzionalmente investito (dalle fonti del diritto e, quindi, nelle forme democratiche) della competenza ad adottare decisioni collettive, rispetto alla prospettazione individuale dell'interessato. In quest'ultimo caso, non si tratta di garantire all'Amministrazione un privilegio di insindacabilità (contrastante con il principio del giusto processo), ma di dare seguito, sul piano del processo, alla scelta legislativa di non disciplinare il conflitto di interessi ma di apprestare solo i modi e i procedimenti per la sua risoluzione.

**Sez. II, 26 aprile 2023, n. 539 - Pres. Flaim, Est. Amorizzo (sull'inammissibilità del ricorso in caso di istanza di annullamento in autotutela presentata oltre la scadenza del termine decadenziale di 18 mesi)**

È inammissibile, per carenza di interesse derivante dalla tardiva presentazione dell'istanza di annullamento in autotutela rispetto alla scadenza del termine previsto dall'art. 21-nonies l. n. 241/1990, il ricorso avverso il diniego di esercizio del potere di autotutela sul permesso di costruire. In caso di istanza di annullamento in autotutela quando il termine di diciotto mesi previsto dall'art. 21-nonies l. n. 241/1990 (nella formulazione vigente *ratione temporis*) è già ampiamente decorso, infatti, in disparte lo specifico contenuto degli atti impugnati, il Comune mai può accogliere l'istanza.

**Sez. II, 3 maggio 2023, n. 593 - Pres. Flaim, Est. Amorizzo (sulla rinuncia di uno dei contitolari al titolo edilizio rilasciato e obblighi del Comune)**

1. Nel caso in cui il privato rinunci o non utilizzi il permesso di costruire, ovvero sia intervenuta la scadenza del titolo edilizio, sorge in capo alla p.a. anche ai sensi dell'art. 2033 o dell'art. 2041 c.c., l'obbligo di restituzione delle somme corrisposte a titolo di contributo per oneri di urbanizzazione e costo di costruzione e, conseguentemente, il diritto del privato a pretenderne la restituzione. Il contributo concessorio, infatti, è strettamente connesso all'attività di trasformazione del territorio e, quindi, ove tale circostanza non si verifichi, il relativo pagamento risulta privo della causa dell'originaria obbligazione di dare.

2. Qualora la concessione edilizia sia rilasciata congiuntamente a più soggetti per la costruzione di un edificio unico (ed inscindibile), da realizzarsi su fondi rimasti in proprietà esclusiva di ciascuno dei proprietari, la rinuncia unilaterale al titolo edilizio da parte di uno soltanto dei suoi titolari non determina la definitiva "impossibilità" che l'intervento oggetto del titolo edilizio possa essere realizzato, così da far privare il pagamento del contributo del proprio fondamento causale. In assenza di una rinuncia espressa di tutti i contitolari al titolo rilasciato, resa manifesta al Comune, infatti, l'ente non potrebbe esser certo che l'intervento non venga realizzato, potendo le parti interessate esperire i rimedi civilistici a tutela dell'adempimento. Per tale ragione non può ritenersi che la rinuncia unilaterale di uno solo dei cointestatari del titolo edilizio sia sufficiente ad impedire definitivamente la realizzazione dell'intervento, determinando ipso iure il sorgere del diritto del rinunciante alla restituzione del contributo.

**Sez. II, 19 giugno 2023, n. 859 - Pres. Flaim, Est. Rinaldi (sul diritto alla restituzione della quota del contributo concessorio relativa alla porzione di opera non realizzata)**

Il diritto alla restituzione del contributo concessorio sorge non solamente nel caso in cui la mancata realizzazione delle opere è totale, ma anche ove il permesso di costruire è stato utilizzato solo parzialmente, tenuto conto che sia la quota degli oneri di urbanizzazione, che la quota relativa al costo di costruzione sono correlati, sia pur sotto profili differenti, all'oggetto della costruzione, per cui l'avvalimento solo parziale delle facoltà edificatorie comporta il sorgere, in capo al titolare, del

diritto alla rideterminazione del contributo ed alla restituzione della quota di esso che è stata calcolata con riferimento alla porzione non realizzata.

**Sez. II, 8 luglio 2023, n. 1022 – Pres. Flaim, Est. Garbari (sullo smaltimento delle acque per gli immobili a destinazione urbanistica residenziale adibiti a B&B nel Comune di Venezia)**

1. Le previsioni del regolamento edilizio del Comune di Venezia che impongono specifiche prescrizioni sulle dotazioni igienico sanitarie dei servizi e dei locali ad uso abitativo e commerciale e sulla depurazione e smaltimento delle acque per gli immobili a destinazione urbanistica residenziale adibiti a B&B, a locazione turistica gestita in forma imprenditoriale e per quelle gestite in forma non imprenditoriale attivate dopo l'entrata in vigore del regolamento si collocano all'interno della regolamentazione urbanistico-edilizia spettante all'amministrazione comunale e si giustificano in ragione della peculiarità della Città di Venezia, che rappresenta un patrimonio di inestimabile valore storico-culturale-architettonico-paesaggistico e ambientale di rilevanza mondiale, ma è caratterizzata al contempo da una particolare vulnerabilità e necessità di tutela.

2. Con specifico riferimento alla disciplina della depurazione e smaltimento delle acque la competenza comunale discende anche dall'articolo 10 del D.L. 5 febbraio 1990, n. 16 (Misure urgenti per il miglioramento qualitativo e per la prevenzione dell'inquinamento delle acque), relativo ai comuni di Venezia e Chioggia, che impone in via generale e indifferenziata, in assenza di fognature dinamiche, l'obbligo di trattamento individuale, prevedendo la possibilità per il Sindaco di definire modalità e tempi di adeguamento solo per i privati e altri soggetti indicati, mentre i soggetti compresi nella clausola residuale, tra i quali le aziende turistiche ricettive, sono automaticamente e inderogabilmente soggetti all'obbligo immediato di messa a norma degli scarichi mediante trattamento individuale.

**Sez. II, 13 luglio 2023, n. 1042 – Pres. Flaim, Est. Garbari (sulla motivazione del Piano alienazioni e valorizzazioni comunale)**

Il Piano di alienazioni e valorizzazioni comunale, costituendo un atto generale di natura programmatica, non richiede una particolare motivazione ed è frutto di scelte che scaturiscono da apprezzamenti di merito, caratterizzate da un amplissimo margine di discrezionalità e quindi sottratte al sindacato del giudice amministrativo, salvo risultino inficiate da manifesta irragionevolezza, arbitrarietà e/o palese travisamento dei presupposti.

**Sez. II, 10 ottobre 2023, n. 1412 – Pres. Bertagnoli, Est. Rinaldi (sulla prescrizione degli illeciti urbanistico-edilizi puniti con sanzione pecuniaria)**

Ai sensi dell'art. 12, L. n. 689/1981, le norme di cui al Capo I della L. n. 689/1981 sono applicabili anche alle sanzioni pecuniarie edilizie: dunque, la regola della prescrizione quinquennale propria delle sanzioni amministrative ex art. 28, l. n. 689/1981 trova applicazione anche agli illeciti amministrativi puniti con la sanzione pecuniaria dalla normativa urbanistico-edilizia. Può

considerarsi utile ai fini interruttivi della prescrizione, ai sensi degli artt. 2943 e 2945 cc., l'introduzione della controversia solo se la causa è promossa dal creditore, ma non se attivata dal debitore per contestare la sussistenza del presunto debito.

**Sez. II, 22 novembre 2023, n. 1691 – Pres. Flaim, Est. Rinaldi (sulla *vicinitas* in ambito urbanistico-edilizio)**

La *vicinitas* in ambito urbanistico-edilizio è idonea a comprovare la sola condizione della legittimazione a ricorrere, ma non soddisfa in modo automatico anche l'interesse al ricorso, che si lega quindi necessariamente all'utilità ricavabile dalla tutela di annullamento e dall'effetto ripristinatorio; utilità che a sua volta è in funzione e specchio del pregiudizio sofferto. È, dunque, necessario che il ricorrente dimostri anche lo specifico pregiudizio che l'iniziativa edilizia (che assume posta in essere in violazione delle regole di settore) gli provoca e che l'annullamento del titolo edilizio sia per lo stesso concretamente utile.

**Sez. II, 11 dicembre 2023, n. 1852 – Pres. Flaim, Est. Rizzo (sull'attività ricettivo-alberghiera effettuata in unità da diporto: cd. “*boat & breakfast*”)**

1. Ai sensi dell'art. 47 del d.lgs. n. 171/2005 un'unità da diporto può trascorrere un periodo in zone marine o acque interne, da fermo o in navigazione, alle condizioni stabilite dal contratto purché sia perseguita la finalità dello “scopo ricreativo”.
2. Il contratto caratterizzato da un ormeggio oltremisura prolungato senza la pianificazione di qualsivoglia forma di navigazione, pur astrattamente ammissibile, non può essere ricondotto al tipo contrattuale del noleggio di unità da diporto previsto dall'art. 47 del d.lgs. 171/2005.
3. La precarietà di una struttura realizzata con imbarcazioni non sussiste quando queste – pur idonee alla navigazione e amovibili – sono destinate al soddisfacimento di esigenze permanenti nel tempo come quelle ricettive.
4. L'amovibilità delle imbarcazioni non può essere valutata come elemento sufficiente per escludere un'alterazione dell'assetto ambientale ovvero la generazione di nuovi volumi o superfici, imponendo l'applicazione della misura ripristinatoria.
5. L'attività ricettiva denominata “*boat & breakfast*” è soggetta alla regolamentazione dei livelli sub-statali non rientrando la stessa nella previsione di cui all'art. 47 del d.lgs. 171/2005.

## **ESPROPRIAZIONI**

**Sez. II, 24 ottobre 2023, n. 1491 - Pres. Flaim, Est. Rinaldi (sul Procedimento espropriativo e sui Vincoli preordinati all'esproprio scaduti)**

1. L'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio costituisce la prima fase del procedimento espropriativo e si verifica, ai sensi dell'art. 9, comma 1, d.P.R. n. 327/2001, quando diventa efficace l'atto di approvazione del piano urbanistico generale, ovvero una sua variante, che prevede la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità.

2. È illegittima la deliberazione con la quale il Consiglio comunale, in sede di approvazione di una variante urbanistica, ha reiterato il vincolo preordinato all'esproprio su un terreno privato, approvando, altresì, definitivamente il progetto di opere di urbanizzazione, con contestuale dichiarazione di pubblica utilità, nel caso in cui la reiterazione del medesimo vincolo non sia stata preceduta dalla previa comunicazione di avvio del procedimento.

**Sez. II, 19 dicembre 2023, n. 1918 – Pres. Flaim, Est. Garbari (sull'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio per la realizzazione di gasdotto e sul sindacato del g.a.)**

1. In applicazione dell'articolo 52 *quater* del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, l'approvazione del progetto di gasdotto e l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio sulle aree necessarie per la sua realizzazione non richiedono l'attivazione dell'ordinario *iter* di variante urbanistica disciplinato dalla legge della Regione Veneto n. 11/2004 né richiedono, quale condizione per l'attivazione del procedimento, la conformità urbanistica dell'opera.

2. L'individuazione delle modalità di realizzazione di un'opera pubblica e la scelta relativa alla localizzazione costituiscono scelte tecnico - discrezionali di stretto merito dell'Amministrazione, rispetto alle quali le posizioni dei privati sono necessariamente recessive. Per loro natura, quindi, tali determinazioni possono essere sindacate nel merito solo per palesi errori di fatto, abnormità e irrazionalità delle stesse, fatti naturalmente salvi i casi di indiscutibile, assoluta, totale e manifesta illogicità ed irrazionalità ovvero nei casi di palese contrasto tra la natura dei beni interessati e la loro destinazione.

## **GIOCHI E SCOMMESSE**

**Sez. III, 30 ottobre 2023, n. 1523 - Pres. Farina, Est. Nasini (sulla ludopatia)**

L'ordinanza con la quale un Comune ha deliberato di aumentare le fasce orarie di interruzione del gioco tramite apparecchi di intrattenimento e svago con vincite in denaro è legittima laddove supportata da adeguata motivazione e istruttoria, in particolare qualora venga richiamata dettagliata e aggiornata relazione dell'Ulss competente, nella quale si dà chiaramente conto dell'andamento e della presenza, rilevante, del fenomeno della ludopatia nel Comune predetto, e, più in generale, nell'ambito territoriale complessivo di "competenza" dell'Ulss medesima; la "lotta" al fenomeno della ludopatia, infatti, non può limitarsi alla situazione dei singoli Comuni, isolatamente considerati, con speciale riguardo alla situazione socio-economica del Veneto, Regione caratterizzata da una miriade di piccoli e medi Comuni contigui, laddove quelli dell'area della c.d. "Pedemontana" vengono a costituire un bacino di utenza che, ai fini dell'efficace contrasto al fenomeno in esame, non può che essere considerato unitariamente.

## **ISTRUZIONE**

**Sez. IV, 25 luglio 2023, n. 1117 – Pres. Raiola, Est. Orlandi (sulla valutazione dei candidati privatisti all'esame conclusivo del primo ciclo di istruzione)**



1. In caso di candidati privatisti, l'attribuzione del voto dell'esame conclusivo del primo ciclo di istruzione avviene esclusivamente in base alla media dei voti attribuiti alle prove scritte e al colloquio, in ragione di quanto previsto dall'art. 8, comma 9, del D. Lgs. 13 aprile 2017 n. 62 e dall'art. 13, comma 4, del decreto ministeriale 3 ottobre 2017 (nonché dell'art. 5, comma 3, dell'ordinanza ministeriale 16 maggio 2020 n. 9).

2. La valutazione del processo formativo e dei risultati di apprendimento deve intendersi prescritta solo con riguardo alle alunne e agli alunni, alle studentesse e agli studenti delle istituzioni scolastiche del sistema nazionale di istruzione e formazione, atteso che, nel caso dei candidati privatisti, non viene in essere la tipica relazione che si dipana nel tempo tra docente e alunno, ma esclusivamente la relazione tra esaminatore ed esaminato che, per definizione, dura il solo tempo della prova d'esame.

#### **Sez. IV, 24 ottobre 2023, n. 1492 – Pres. Raiola, Est. Avino (sul giudizio finale di maturità e sulla motivazione del giudizio negativo)**

1. In sede di valutazione delle prove dell'esame di Stato conclusivo del secondo ciclo di istruzione si tiene conto della resa del candidato nelle diverse sedi scritte ed orali e il giudizio finale di maturità o meno dell'alunno sintetizza il suo profilo al termine del triennio scolastico, espresso dal c.d. "credito scolastico" e quello discendente dalla valutazione conseguita all'esito dell'esame di Stato.

2. Il mancato superamento dell'esame di Stato conclusivo del secondo ciclo di istruzione non necessita di una motivazione particolareggiata e dettagliata avuto riguardo al pregresso percorso scolastico dello studente e alla circostanza dell'ammissione all'esame con voti non radicalmente negativi.

### **PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO**

#### **Sez. II, 20 febbraio 2023, n. 230 - Pres. Flaim, Est. Garbari (sul principio *tempus regit actum*)**

In applicazione del principio *tempus regit actum*, che regola il procedimento amministrativo, i provvedimenti dell'amministrazione devono essere conformi, sia per quanto concerne i requisiti di forma e procedimento, sia per quanto riguarda il contenuto sostanziale delle statuizioni, alle norme giuridiche vigenti nel momento in cui vengono posti in essere, stante l'immediata operatività delle norme di diritto pubblico. La norma sopravvenuta trova quindi applicazione per le fasi del procedimento amministrativo che, alla data della sua entrata in vigore, non si siano ancora concluse.

#### **Sez. III, 27 febbraio 2023, n. 259 - Pres. Farina, Est. Bertagnolli (sulla natura giuridica di un accordo sottoscritto da un Comune, un'IPAB e un soggetto privato, avente ad oggetto l'erogazione di prestazioni sanitarie a favore degli ospiti di una casa di riposo)**

Non può essere qualificato come Protocollo d'Intesa ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241 del 1990 l'accordo sottoscritto da un Comune, un'IPAB e un soggetto privato che garantisca l'offerta, da parte di quest'ultimo e a favore degli ospiti di una casa di riposo, di prestazioni sanitarie senza oneri

a carico degli enti pubblici, quando l'accordo sia stato approvato dal Comune solo per suggellare la "bontà" e la rispondenza all'interesse pubblico dell'iniziativa. In tal caso non si è in presenza, infatti, di un modulo convenzionale attraverso cui le pubbliche amministrazioni coordinano l'esercizio di funzioni proprie in via del perseguimento di un risultato comune. Ne deriva la qualificazione come negozio di diritto privato, in quanto tale soggetto alla giurisdizione del giudice ordinario, a prescindere dal fatto che il risultato finale sia quello, di fatto, di favorire il benessere dell'ospite in casa di riposo. La tutela della salute, infatti, è scopo mediato e indiretto dell'accordo stesso, che non attiene in alcun modo all'esercizio delle funzioni pubbliche demandate ai sottoscrittori di natura pubblica.

## **PROCESSO AMMINISTRATIVO**

**Sez. III, 24 aprile 2023, n. 532 – Pres. Farina, Est. Falferi (in tema di impugnazione di regolamenti comunali)**

I regolamenti comunali possono essere oggetto di autonoma e immediata impugnazione solo quando sono suscettibili di produrre, in via diretta e immediata, una concreta e attuale lesione dell'interesse di un determinato soggetto; se invece la lesione deriva dall'atto di applicazione concreta, le disposizioni regolamentari vanno impuginate solo congiuntamente al provvedimento applicativo, che, esso solo, rende attuale e certa la lesione dell'interesse protetto.

**Sez. III, 2 ottobre 2023, n. 1354 - Pres. Farina, Est. Zampicinini (sulla necessità del ricorso incidentale per qualsiasi tipo di censura, anche quella di violazione del divieto di "*venire contra factum proprium*")**

Nel caso di ritenuta fondatezza del ricorso principale avverso il provvedimento di aggiudicazione di una gara per la fornitura di materiale sanitario in quanto l'offerta della controinteressata non sarebbe conforme ai requisiti previsti a pena di esclusione dal Capitolato Tecnico, l'eccezione sollevata da quest'ultima per cui il motivo di ricorso - ritenuto da accogliere da parte del Collegio - violerebbe il c.d. divieto di "*venire contra factum proprium*", giacché anche l'offerta della ricorrente presenta il medesimo vizio e non sarebbe, pertanto, conforme alla "*lex specialis*", non può essere scrutinata se non veicolata a mezzo di un ricorso incidentale. Invero, in assenza di ricorso incidentale al Giudice, in omaggio ai principi della domanda, dell'impulso di parte, della disponibilità del processo e di corrispondenza del chiesto al pronunciato, rimane inibito scrutinare la doglianza e, quindi, la fondatezza dell'invocata violazione del divieto di "*venire contra factum proprium*".

## **PUBBLICO IMPIEGO**

**Sez. I, 24 febbraio 2023, n. 254 - Pres. Filippi, Est. Bardino (sull'ambito della definizione di imprenditore agricolo)**

Può ritenersi compatibile con lo *status* di dipendente della Polizia di Stato, in servizio, la qualifica di imprenditore agricolo, con conseguente possibilità di apertura della partita iva, nel caso in cui l'interessato, quale erede dell'azienda agricola familiare, allo scopo di mantenere in vita la vigna di

famiglia, con apposita istanza, abbia formalmente dichiarato all'Amministrazione di appartenenza il proprio intendimento di impegnarsi a cedere esclusivamente quanto prodotto dalla coltivazione dei fondi di proprietà, così da racchiudere entro tale ristretto ambito – astrattamente compatibile con la conservazione della qualifica di imprenditore agricolo – l'attività di commercializzazione, ossia limitandola all'integrale cessione della propria produzione ad un unico operatore commerciale. Il mero esercizio, in seno all'impresa, di un'attività così limitata, ancorché strutturata, di commercializzazione di prodotti di origine agricola, non consente di qualificare direttamente detta impresa come commerciale, ovvero di individuarne uno specifico ramo cui attribuire l'attributo della commercialità, attributo che, secondo l'inequivoco dato normativo (art. 2135, comma 3, c.c.), deve essere escluso in tale fattispecie.

**Sez. IV, 27 settembre 2023, n. 1339 – Pres. Raiola, est. Mielli (sugli effetti del giudicato di annullamento di una prova concorsuale)**

In sede di riedizione dell'attività amministrativa conseguente all'annullamento giurisdizionale della prova scritta, atto iniziale della procedura concorsuale (per avere l'Amministrazione somministrato, in luogo della prova scritta con quesiti a risposta sintetica prevista dal bando, un test a risposta multipla), la prova annullata deve essere considerata priva di effetti sotto ogni punto di vista (*tamquam non esset*), in ragione dell'estensione soggettiva degli effetti del giudicato, che comportano una regressione procedimentale fino al momento dell'ammissione di tutti i candidati, come se la prima prova scritta non si fosse mai svolta. Devono considerarsi caducati tutti gli atti successivi della procedura non essendo stati seguiti dall'approvazione della graduatoria. Il vincolo che discende dal giudicato consiste nella necessità che la procedura concorsuale venga rinnovata con le modalità previste dal bando.

**Sez. III, 27 novembre 2023, n. 1750 - Pres. Farina, Est. Zampicini (sulla valutazione della P.A. in sede di richiesta di trasferimento di militare ex art. 33, co. 5, della legge n. 104 del 1992)**

Il trasferimento ex art. 33, co. 5, della legge n. 104 del 1992, coinvolge interessi legittimi ed implica, pertanto, un complessivo bilanciamento fra gli interessi pubblici e l'interesse del privato. L'Amministrazione, quindi, non può limitarsi a negare il trasferimento sulla base della riscontrata assenza di una posizione organica esattamente corrispondente a quella propria dell'istante, dovendo piuttosto considerare anche le ulteriori vacanze, fermo restando il limite rappresentato dalla necessità di evitare la dispersione del patrimonio professionale del militare; deve, pertanto, trattarsi di posizioni "*compatibili*" con quella ricoperta.

**Sez. III, 27 novembre 2023, n. 1748 (S.B.) – Pres. Farina, Est. Gana (sulla motivazione del provvedimento concernente l'applicazione del beneficio di cui dell'articolo 42-bis del d.lgs. 151 del 2001 al personale militare e a quello delle Forze di Polizia a ordinamento civile e militare)**

Ai fini dell'applicazione dell'articolo 42-*bis* del d.lgs. 151 del 2001 al personale militare e a quello delle Forze di Polizia a ordinamento civile e militare, anche in presenza del requisito della vacanza e della disponibilità del posto di corrispondente posizione retributiva, il beneficio può comunque essere negato in considerazione delle prevalenti esigenze di servizio della struttura di attuale impiego del militare e di quella di destinazione. Ciò al fine di pervenire ad un razionale impiego del personale e in considerazione dalle ragioni di servizio che ostano alla dispersione di un insieme di conoscenze e di capacità che il lavoratore ha maturato nel contesto di appartenenza. Ne deriva, pertanto, l'esigenza di una motivazione rafforzata che dia conto delle specializzazioni in possesso del richiedente, riferite a professionalità che risulterebbero difficilmente sostituibili, mentre non può considerarsi dirimente il dato relativo alla percentuale di scopertura dei due uffici interessati dall'assegnazione temporanea, né tantomeno deve essere riconosciuto rilievo ostativo alle carenze di organico inferiori alla soglia del 40 %, come invece ritenuto dall'orientamento giurisprudenziale prevalente prima dell'intervento legislativo del 2019.

## **REGIONE**

### **Sez. I, 7 febbraio 2023, n. 171 - Pres. Di Mario, Est. Bardino (sulla giurisdizione in materia di rendiconto dei gruppi consiliari regionali)**

Rientra nella giurisdizione della Corte dei Conti, a Sezioni Riunte, e non in quella del Giudice amministrativo, la controversia avente ad oggetto l'impugnazione da parte della Regione, della deliberazione con la quale la Corte dei conti ha contestato, nei confronti della Regione, la irregolarità del rendiconto dei gruppi consiliari regionali di cui all'articolo 1, comma 12, del D.L. n. 174/2012, in quanto il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali è direttamente riconducibile alla materia della contabilità pubblica, ai sensi dell'articolo 103, comma 2, della Costituzione.

## **SERVIZI PUBBLICI**

### **Sez. I, 20 giugno 2023, n. 868 - Pres. Filippi, Est. Bardino (sull'addizionale sui diritti aeroportuali e sull'applicazione del principio di progressività)**

1. La scelta del Comune di Venezia di istituire, ai sensi dell'art. 43 del d.l. n. 50 del 2022, un'addizionale sui diritti aeroportuali, intesa come misura di stabilizzazione del bilancio comunale, deve ritenersi, oltre che in linea con le misure di adeguamento previste dal c.d. Patto per Venezia, pienamente giustificata, quanto all'individuazione dei passeggeri gravitanti attorno allo scalo veneziano quali soggetti passivi, sia in considerazione dell'incremento del costo dei servizi determinato dalla pressione turistica sulla città non soltanto storica (si pensi, tra gli altri, ai servizi indivisibili afferenti alla gestione dei rifiuti), sia perché lo stesso aeroporto, interconnesso al territorio urbano e metropolitano, genera di per sé un ulteriore sovraccarico sulle infrastrutture cittadine, dando luogo a evidenti riflessi positivi (specie a vantaggio delle imprese turistiche e del commercio) e a esternalità negative che lo stesso Comune è tenuto a fronteggiare reperendo adeguate risorse finanziarie. Non risulta pertanto irragionevole che tali soggetti siano chiamati a

concorrere alle spese sostenute dal Comune e al progressivo riequilibrio finanziario diretto (come espressamente accertato dal tavolo tecnico) ad assicurare la realizzazione degli interventi oggetto del PNNR e a conservare gli attuali *standard* dei servizi.

2. L'acquisto del biglietto aereo costituisce manifestazione di capacità contributiva, ed in particolare di capacità economica *ex art. 53 Cost.* da parte dell'acquirente, quale soggetto passivo del tributo, senza che il corrispettivo versato per tale acquisto fornisca contestualmente la misura di tale capacità, come invece il reddito. Ne consegue che l'incremento dell'addizionale non deve essere informato a criteri di progressività sanciti dalla medesima disposizione costituzionale, a differenza delle imposte che colpiscono manifestazioni di capacità contributiva misurabili nel loro ammontare, quali appunto il reddito (in senso conforme: Cons. St. n. 2732 del 2017). Ciò non viola il principio di progressività delle imposte, essendo quest'ultimo da riferire al sistema tributario complessivamente considerato e non anche alla disciplina dei singoli tributi.

3. Ai fini della legittimità della norma istitutiva del tributo e, in particolare, dell'osservanza del principio di capacità contributiva, non è richiesto un collegamento tra presupposto del prelievo (o tra il soggetto passivo) e la finalità perseguita dall'imposizione, dal momento che l'osservanza del suddetto principio richiede soltanto che l'onere ricada sul soggetto che realizza il fatto indice di ricchezza economica, coincidente, in questo caso, con l'acquisto del biglietto.

4. Va inoltre escluso che l'addizionale comunale debba risultare funzionalmente connessa all'ambito dei servizi aeroportuali, vertendosi di una forma di prelievo utilizzata nel sistema tributario per finanziare spese anche a carattere generale, estranee a tale settore, come avviene allorché il gettito sia destinato ad alimentare il bilancio dei comuni in cui si situa il sedime dell'infrastruttura aeroportuale ovvero che confinano con esso, indipendentemente dalla sussistenza di qualsiasi nesso tra il livello dei servizi assicurati da ciascun ente e il traffico dei passeggeri.

### **Sez. III, 13 novembre 2023, n. 1595 – Pres. Farina, Est. Zampicinini (sulla determinazione tariffaria del Servizio Idrico Integrato e sulla competenza per le controversie avverso gli atti di ARERA)**

1. Dagli artt. 154 e 156 del d. lgs. n. 152/2006 risulta che la determinazione tariffaria del Servizio Idrico Integrato costituisce il frutto di una interlocuzione incrociata fra l'Autorità di Regolazione per Energia, Reti, Ambiente (ARERA) e l'Ente di governo dell'ambito e fra quest'ultimo ed il gestore, ferma restando la competenza della sola Autorità in ordine all'approvazione. Ne discende la natura endo-procedimentale dell'atto con cui l'Ente di governo, nell'ambito della verifica della correttezza della documentazione presentata dal gestore, riscontri la necessità di acquisire ulteriori elementi necessari alla determinazione della tariffa, con conseguente inammissibilità del ricorso promosso avverso lo stesso.

2. I ricorsi diretti nei confronti di atti meramente istruttori (nella specie, in materia di tariffa del gestore della rete idrica) destinati a confluire in provvedimenti finali, già adottati o da adottare, di competenza dell'ARERA, spettano, ai sensi dell'art. 14, comma 2, c.p.a., alla competenza funzionale inderogabile del Tar per la Lombardia, sede di Milano.

**Sez. III, 29 novembre 2023, n. 1774 – Pres. Farina, Est. Gana (sulla partecipazione al procedimento comunale diretto alla modifica dell’importo dell’imposta di soggiorno)**

Nella disciplina legislativa dell’imposta di soggiorno, il rapporto tributario intercorre esclusivamente tra il Comune (come soggetto attivo) e colui che alloggia nella struttura ricettiva (soggetto passivo), mentre il gestore della struttura è tenuto (ove previsto dai regolamenti comunali e, comunque, nell’ambito di un rapporto completamente avulso da quello tributario) alla riscossione dell’imposta e al suo riversamento nelle casse comunali. Conseguentemente, la Delibera della Giunta Comunale che ne modifichi il relativo ammontare deve essere qualificata quale atto amministrativo generale anche qualora sussista un’unica struttura ricettiva interessata dalle relative modifiche, posto che si tratta di atto idoneo a produrre effetti diretti nei confronti di tutti quei soggetti, determinabili soltanto ex post, che decideranno di soggiornare nel territorio comunale, e non già nei confronti della singola struttura. Da tale qualificazione discende che deve essere esclusa l’applicabilità degli istituti partecipativi di cui alla legge n. 241/1990 nell’ambito del procedimento volto alla sua adozione.

**Sez. I, 7 dicembre 2023, n. 1839 - Pres. Filippi, Est. Dallari (sugli affidamenti di servizi comunali *in house*)**

1. L’affidamento diretto di un servizio comunale ad una società *in house* è consentito ai sensi del combinato disposto di cui agli articoli 16 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 e 5 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, a condizione che la società non sia terza rispetto all’ente affidante, ma una sua articolazione.
2. In tema di affidamenti *in house*, per integrare il requisito del controllo analogo congiunto è necessario che i soci siano titolari di strumenti ulteriori che ne consentano l’interferenza in maniera penetrante nella gestione della società.
3. La verifica di tale requisito deve essere svolta in concreto, tenendo conto delle specificità e delle geometrie ormai variabili che assumono i soggetti che si legano alle Amministrazioni sulla base di tale rapporto e altresì della natura del servizio oggetto di affidamento.
4. In caso di società partecipata da venti comuni, l’attribuzione di particolari poteri di indirizzo e di controllo all’assemblea dei soci non risulta di per sé idonea a garantire il requisito del controllo analogo ove non sia garantita la rappresentanza delle cd. minoranze nell’organo di amministrazione e si tratti dell’affidamento di un servizio che riguarda il territorio di un singolo Comune.

**Sez. I, 20 dicembre 2023, n. 1944 - Pres. Filippi, Est. Dallari (sui servizi di trasporto pubblico locale di “modesta entità”)**

1. L’affidamento diretto è una delle possibili forme di gestione dei servizi di trasporto pubblico locale di “modesta entità” (rispetto alla gara), che l’Amministrazione ha la facoltà di valutare sulla base di una scelta discrezionale tenendo conto degli elementi indicati all’art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 201 del 2022.

2. La gara pubblica rappresenta comunque lo strumento ordinario che consente all'Amministrazione di consultare il mercato e di acquisire la migliore offerta, garantendo massimamente la concorrenza e non può quindi considerarsi una modalità di affidamento subordinata (salvo che l'Amministrazione non ritenga di mantenere al proprio interno il servizio attraverso un proprio organo, una società *in house* o attraverso una società mista con socio scelto con gara a doppio oggetto).

## **SICUREZZA PUBBLICA**

### **Sez. I, 8 agosto 2023, n. 1168 - Pres. Filippi, Est. Bardino (sui destinatari dell'interdittiva antimafia)**

La misura interdittiva antimafia può essere pronunciata esclusivamente nei confronti delle imprese, siano esse persone giuridiche o ditte individuali, ovvero dei soggetti tassativamente nominati nell'art. 85 del d. lgs. n. 159 del 2011, tra i quali non sono però comprese le persone fisiche che rivestono la carica di amministratore della società interdetta o che, quali meri soci, vi detengono una partecipazione.

### **Sez. I, 25 settembre 2023, n. 1322 - Pres. Filippi, Est. Ramon (sulla natura del DASPO quale misura di prevenzione)**

La misura del divieto di accesso agli impianti sportivi ha funzione di prevenzione e di precauzione per fini di polizia e sottende un esame prognostico, quanto alla pericolosità del soggetto, rimesso alla discrezionalità dell'Amministrazione, censurabile in sede giurisdizionale solo per manifesta illogicità e irragionevolezza. In special modo, il c.d. D.A.SPO. costituisce una misura di prevenzione che presuppone, quindi, la pericolosità sociale e non già la commissione di un reato; per la sua adozione è sufficiente l'accertamento di un "fumus" di attribuibilità alla persona sottoposta alla misura delle condotte rilevanti, al fine della verifica della pericolosità del soggetto.

## **SILENZIO P.A.**

### **Sez. III, 16 gennaio 2023, n. 43 – Pres. Est. Farina (sul termine per la conclusione del procedimento per l'istanza di ammissione alle misure di accoglienza da parte del richiedente protezione internazionale)**

In caso di silenzio dell'amministrazione sull'istanza di ammissione alle misure di accoglienza da parte del richiedente protezione internazionale, il termine per la conclusione del procedimento, rispetto al quale valutare l'ammissibilità e ricevibilità del rito ex art. 117 c.p.a., non può essere individuato nel termine di 180 giorni: poiché i procedimenti che attengono all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale "trovano la propria disciplina nella direttiva 2013/33/UE e nel d.lgs. n. 142/2015 e sono finalizzati ad assicurare la tempestiva erogazione di misure di accoglienza per tutto il periodo in cui si svolge il procedimento di esame della domanda di protezione internazionale da parte della commissione territoriale competente, fino al momento della

decisione, il termine di 180 giorni per la conclusione del procedimento priverebbe di significato misure che sono necessariamente correlate alla procedura di concessione della protezione internazionale tant'è che, in forza di quanto previsto all'art. 1, c. 2, d.lgs. n. 142/2015, "si applicano dal momento della manifestazione della volontà di chiedere la protezione internazionale".

**Sez. II, 17 marzo 2023, n. 356 - Pres. Flaim, Est. Amorizzo (sull'obbligo di provvedere in caso di sollecitazione dei poteri «tardivi» sulla S.C.I.A.)**

A fronte dell'istanza di esercizio dei poteri inibitori, conformativi o repressivi previsti dall'art. 19, commi 3 e 4 l. 241/1990 proveniente da un terzo che assume di essere leso dall'attività da altri intrapresa in forza di una S.C.I.A., sussiste l'obbligo giuridico dell'amministrazione di pronunciarsi con provvedimento espresso, anche nel caso in cui, essendo scaduto il termine di cui all'art. 19, comma 3, l. 241/90, l'esercizio dei suddetti poteri sia subordinato alla ricorrenza dei presupposti dell'autotutela. Si tratta, in tale caso, di un'ipotesi di autotutela «doverosa».

## **STAZIONI RADIO BASE**

**Sez. III, 24 aprile 2023, n. 534 – Pres. Farina, Est. Falferi (sulla natura degli impianti di telefonia mobile e sui poteri dei Comuni)**

1. Il legislatore statale, nell'inserire le infrastrutture per le reti di comunicazione fra le opere di urbanizzazione primaria (compatibili, in quanto tali, con qualsiasi destinazione urbanistica e, pertanto, con ogni zona del territorio comunale), ha espresso un principio fondamentale della normativa urbanistica, a fronte del quale la potestà regolamentare attribuita ai Comuni dall'articolo 8, comma 6 della legge 22 febbraio 1981, n. 36, non può svolgersi nel senso di un divieto generalizzato di installazione in aree urbanistiche predefinite, al di là della loro ubicazione o connotazione o di concrete (e, come tali, differenziate) esigenze di armonioso governo del territorio.

2. Il Comune non può prevedere limiti di carattere generale, volti a tutelare la popolazione dalle emissioni elettromagnetiche, dal momento che a tale funzione provvede lo Stato attraverso la fissazione di determinati parametri inderogabili, il rispetto dei quali è verificato dai competenti organi tecnici.

## **STRANIERI**

**Sez. III, 15 febbraio 2023, n. 221 - Pres. Farina, Est. Falferi (sul lavoro irregolare e permesso di soggiorno)**

Con riferimento all'emersione di rapporti di lavoro irregolari, la segnalazione di inammissibilità dell'ingresso dello straniero nel territorio Schengen preclude, all'origine, ogni possibilità di ottenere il provvedimento di regolarizzazione dello straniero presente in Italia.



**Sez. III, 11 dicembre 2023, n. 1855 - Pres. Farina, Est. Zampicinini (sul rilascio del permesso di soggiorno ordinario in luogo di quello di lungo periodo)**

Il rilascio del permesso di soggiorno ordinario in luogo di quello di lungo periodo non costituisce un atto vincolato nell'*an*, a fronte del quale dunque non rileverebbe alcuna valutazione discrezionale dell'Amministrazione procedente - alla luce dell'interpretazione letterale del disposto normativo, che espressamente prevede che tale nuovo permesso può essere rilasciato 'in applicazione del presente testo unico', dunque non *sic et simpliciter* ed automaticamente al momento della revoca del permesso per lungo soggiornanti, ma solo qualora ricorrano tutte le condizioni ed i requisiti previsti dal D. Lgs. 286/1998 (quali l'assenza di pericolosità sociale, la disponibilità di un reddito e di un alloggio adeguato).

**Sez. III, 29 dicembre 2023, n. 2028 - Pres. Farina, Est. Zampicinini (sulla motivazione del provvedimento di diniego o di revoca del permesso di soggiorno)**

Anche in assenza di reati c.d. ostativi, il giudizio di pericolosità sociale formulato dall'Amministrazione al fine di negare o revocare il titolo di soggiorno risulta legittimo allorché vengano in rilievo fattispecie di estremo allarme sociale, quale quella di cui all'art. 337 c.p. (resistenza a pubblico ufficiale), trattandosi di delitto di per sé incompatibile con i valori fondanti della nostra Comunità nazionale ed in particolare con il principio sancito dall'art. 2 Cost. che impone alla Repubblica di garantire i diritti inviolabili della persona, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali in cui svolge la propria personalità; ne discende la natura di atto sostanzialmente vincolato del provvedimento di diniego o di revoca del titolo di soggiorno, con conseguente applicazione dell'art. 21 *octies*, co. 2, primo alinea, L. n. 241/1990.



## Allegato n. 2

### Tabelle statistiche sull'attività giurisdizionale del T.A.R. Veneto



## TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL VENETO

### DATI SULL'ATTIVITA' GIURISDIZIONALE DAL 1° GENNAIO AL 31 DICEMBRE 2023

#### PROVVEDIMENTI PUBBLICATI

	Ricorsi Pendenti al 31.12.2022	4.511
	Ricorsi Pervenuti	1.415
Definiti	con Sentenza	1.421
	con Sentenza Breve	296
	con Decreto Decisori	421
	con Altri Provvedimenti	21
	Totale	2.159
	Ricorsi Pendenti al 31.12.2023	3.750
	% Abbattimento/ Accumulo arretrato	-16,9%

## MOTIVI AGGIUNTI

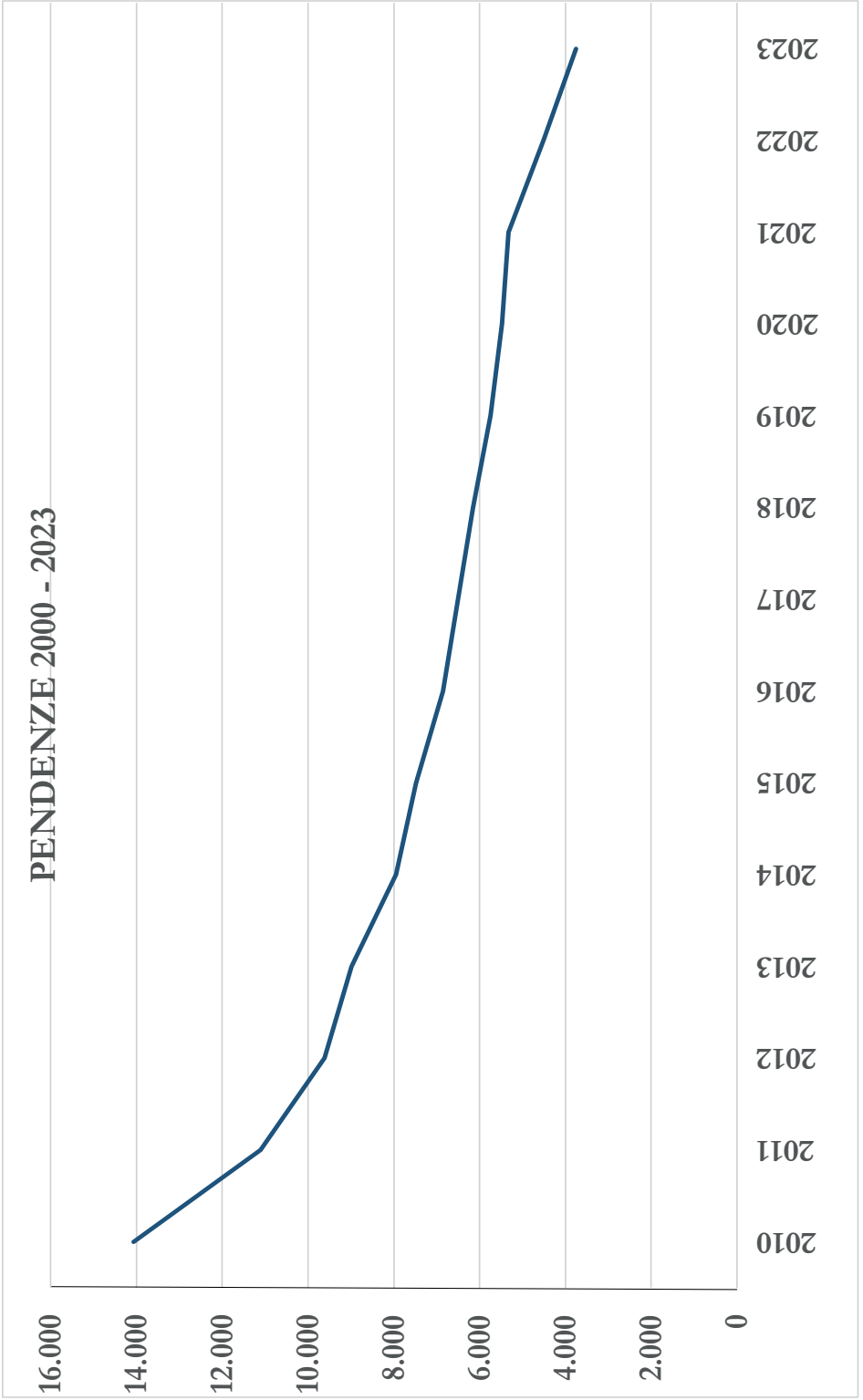
Motivi aggiunti	n. 155 di cui	n. 105 con contributo unificato
Richiesta misura cautelare	n. 95 di cui	n. 65 con contributo unificato
Richiesta misura cautelare urgente	n. 3 di cui	n. 1 con contributo unificato
Richiesta misura cautelare e cautelare urgente	n. 5 di cui	n. 4 con contributo unificato
Totale motivi aggiunti	n. 258	

**RICORSI INCIDENTALI** n. 26

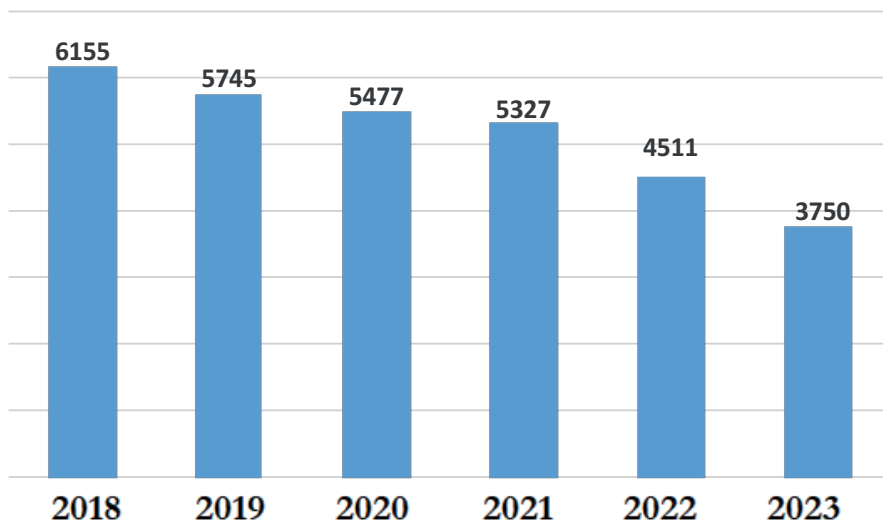
## INDICE DI LITIGIOSITA'

ANNO	RICORSI RICEVUTI	RICORSI DIFFERENZA CON ANNO PRECEDENTE	ANDAMENTO PERCENTUALE RICORSI	INDICE LITIGIOSITA' OGNI 10.000 ABITANTI	PERCENTUALE DI LITIGIOSITA'
2011	2.258	- 107	- 4,52%	4,56	0,045%
2012	1.954	- 304	- 13,46%	3,94	0,039%
2013	1.929	- 25	- 1,27%	3,97	0,039%
2014	1.817	- 112	- 5,80%	3,74	0,037%
2015	1.835	+ 18	+ 1,01%	3,77	0,037%
2016	1.601	- 234	-12,75%	3,30	0,033%
2017	1.501	- 100	- 6,25%	3,09	0,030%
2018	1.419	- 92	- 6,13%	2,89	0,029%
2019	1.451	+ 32	+ 2,26%	2,96	0,030%
2020	1.351	- 100	- 6,90%	2,75	0,027%
2021	1704	+ 353	+ 26,13%	3,51	0,035%
2022	1.542	-162	- 9,50%	3,18	0,031%
2023	1.415	-127	-8,24%	2,92	0,029%

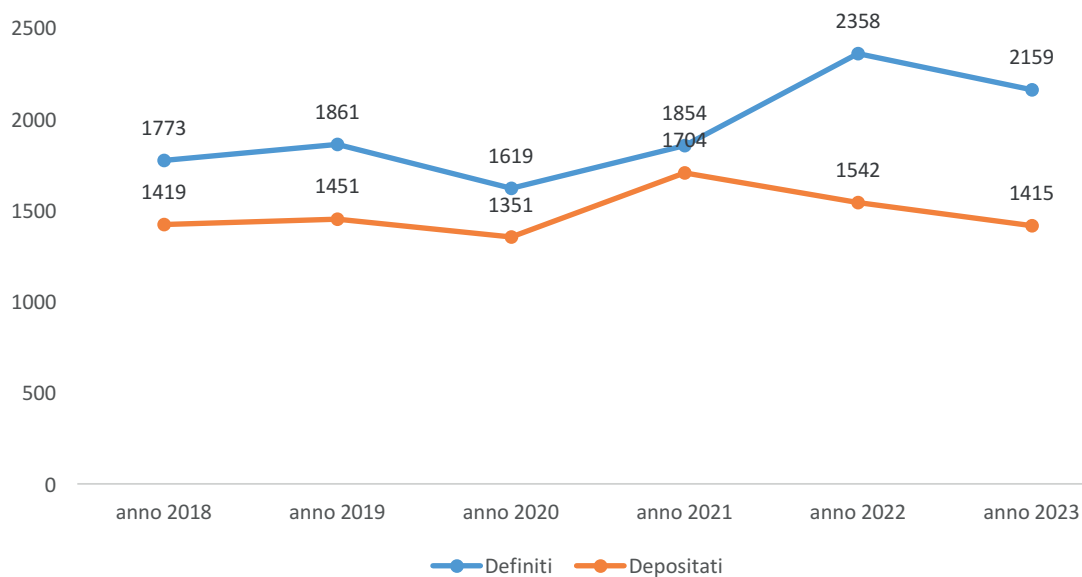
n. abitanti nella Regione Veneto 4.845.217 (popolazione residente al 30.11.2023 – dato provvisorio)



## RICORSI PENDENTI 2018 - 2023



## Rapporto tra ricorsi depositati e ricorsi definiti Attività 2018/2023



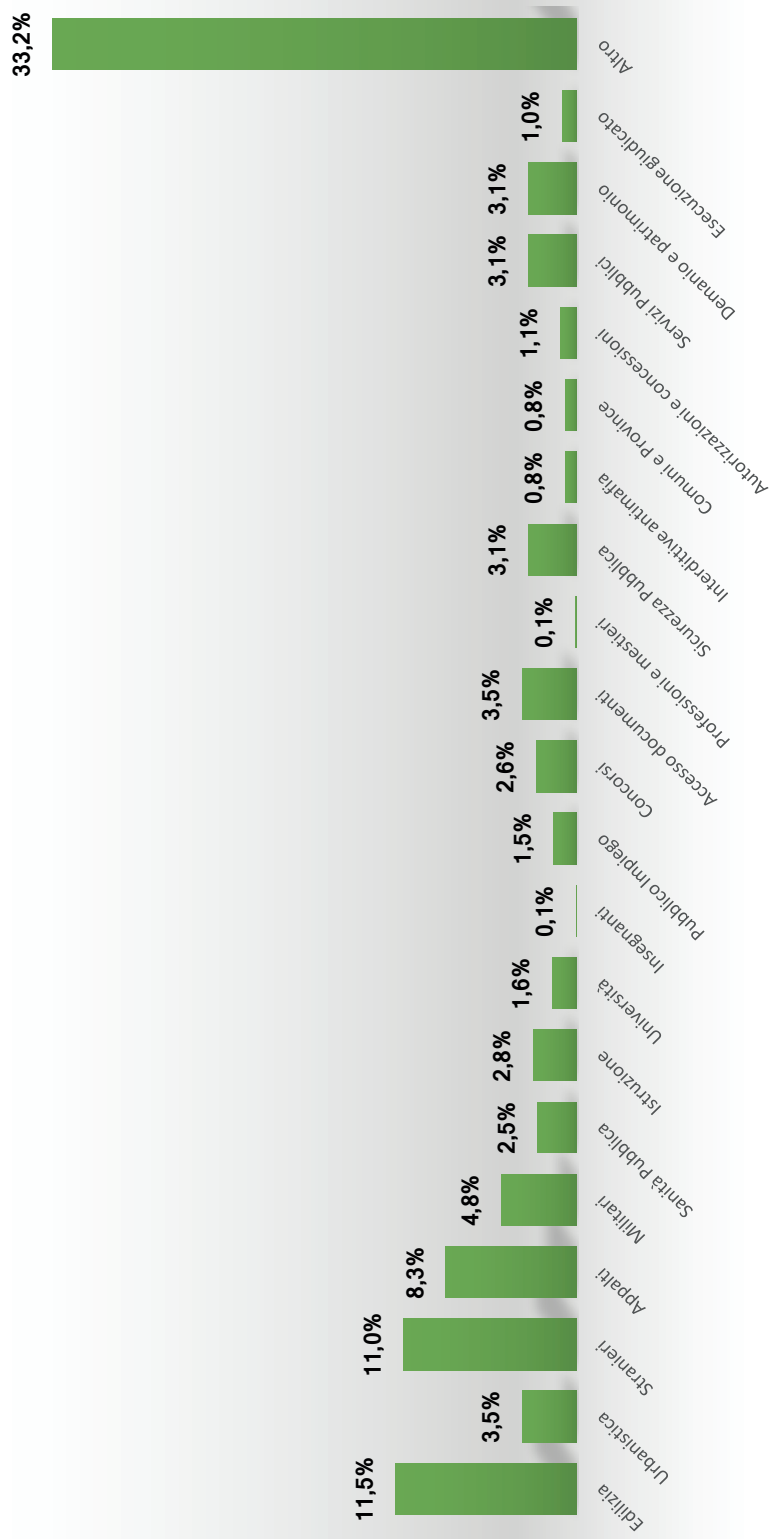


## Ricorsi depositati nel 2023 suddivisi per tipologia

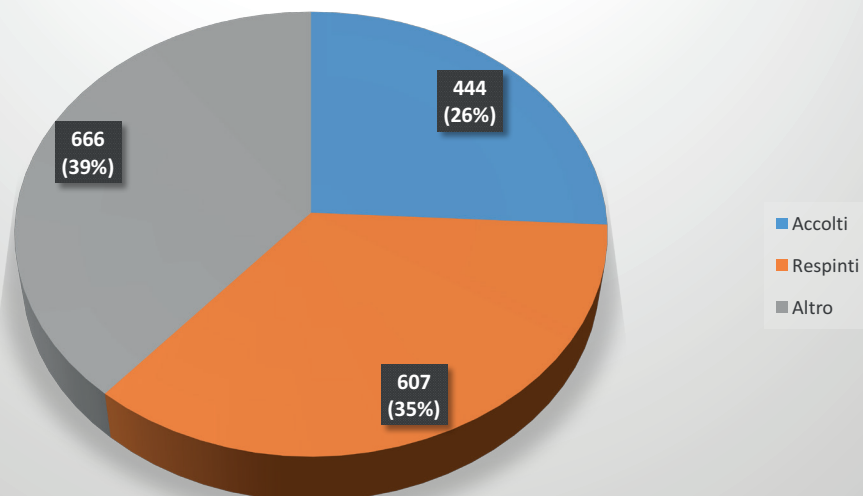


**Totale ricorsi depositati: 1415**

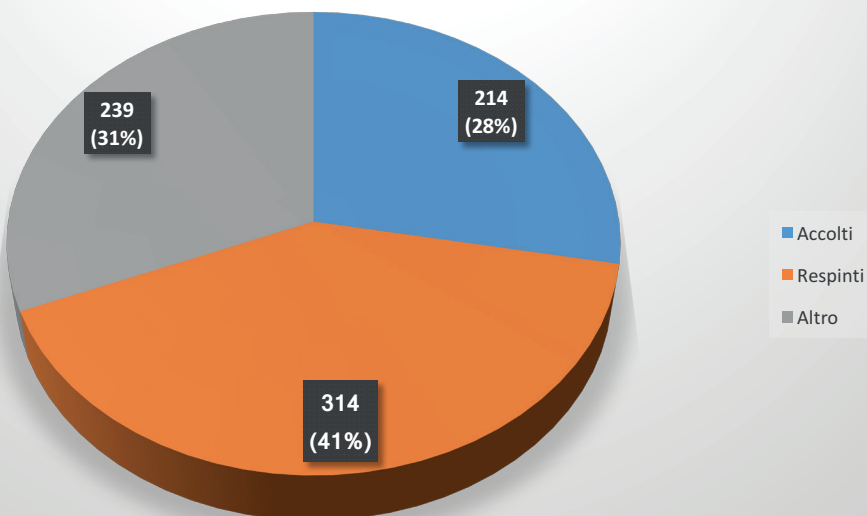
## Scomposizione percentuale ricorsi introitati per macromaterie - anno 2023



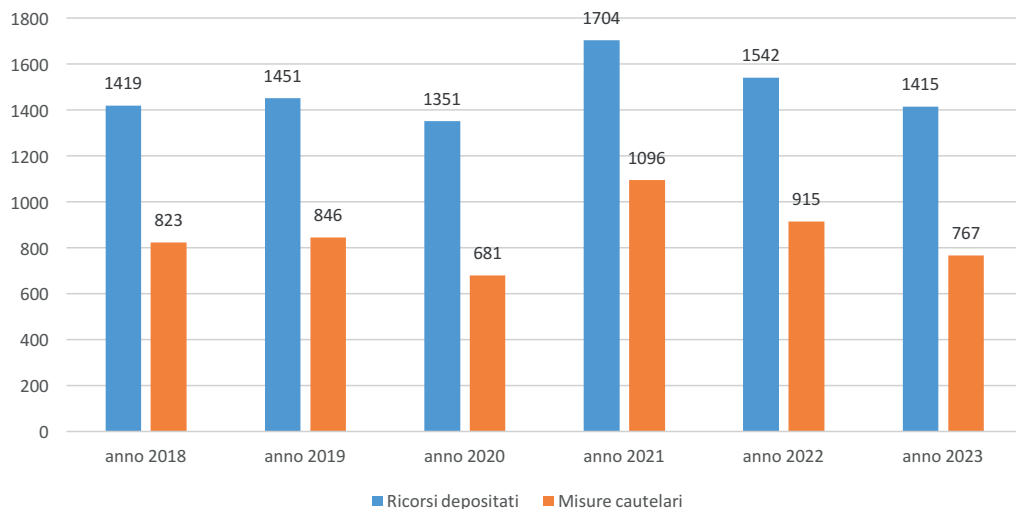
## Esiti dei ricorsi definiti con sentenza e sentenza breve nell'anno 2023



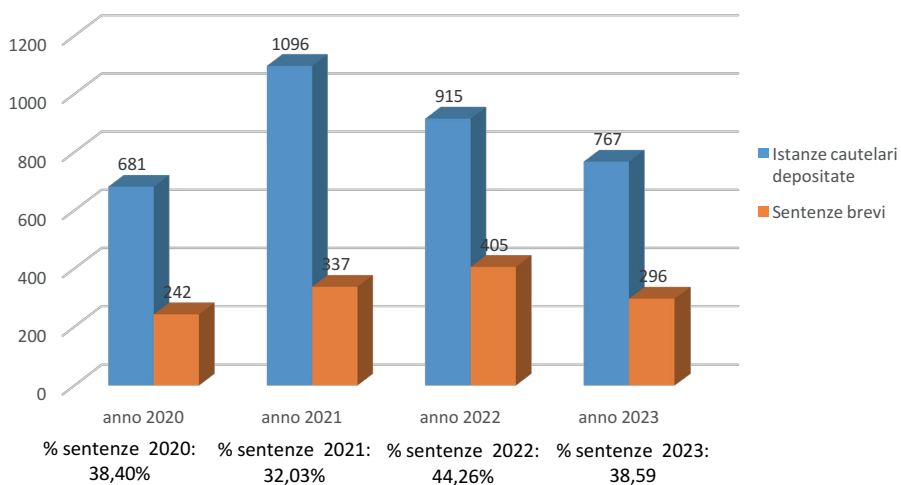
## Esiti delle domande di misure cautelari nell'anno 2023



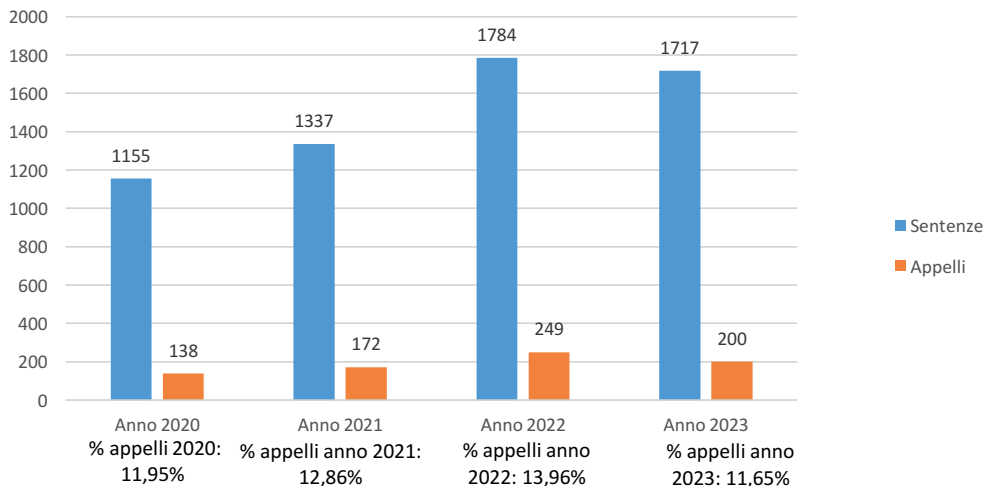
### Rapporto tra i ricorsi depositati e misure cautelari Attività 2018-2023



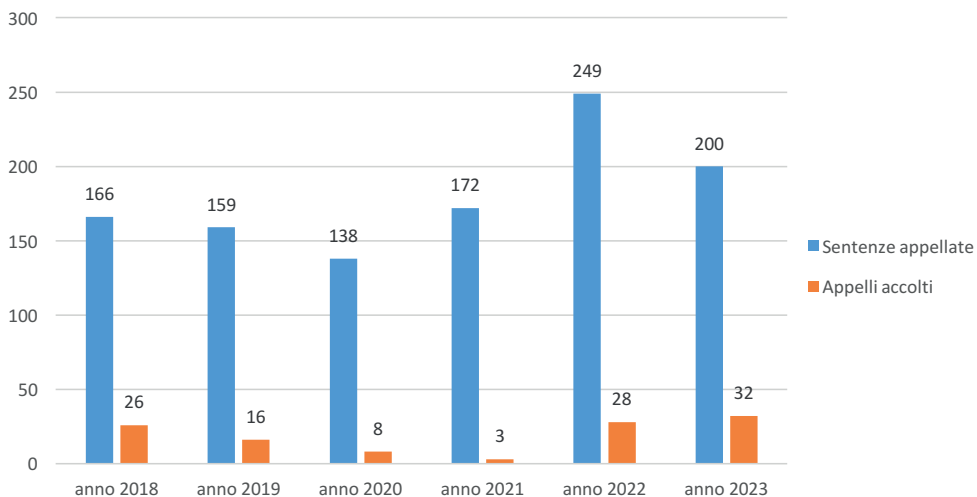
### Sentenze brevi emesse in rapporto con istanze cautelari presentate negli anni 2020-2023



### Sentenze e sentenze brevi appellate negli anni 2020-2023

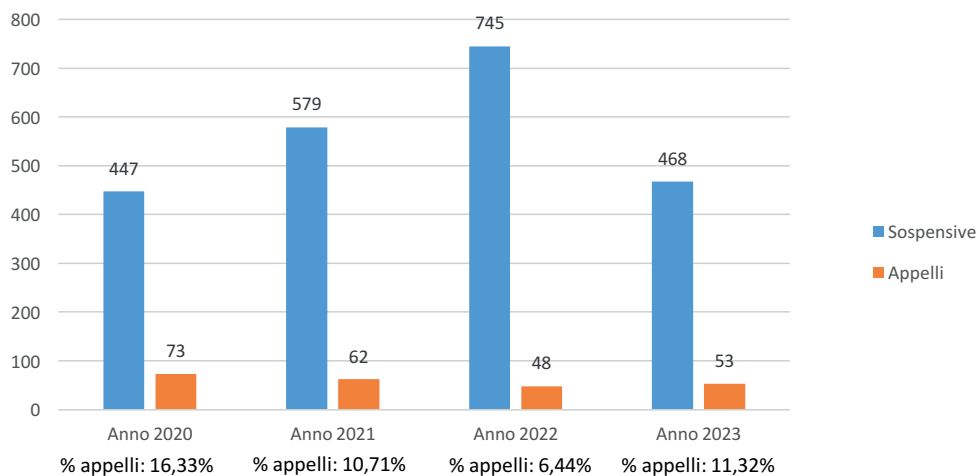


### Sentenze e sentenze brevi riformate dal Consiglio di Stato negli anni 2018-2023\*

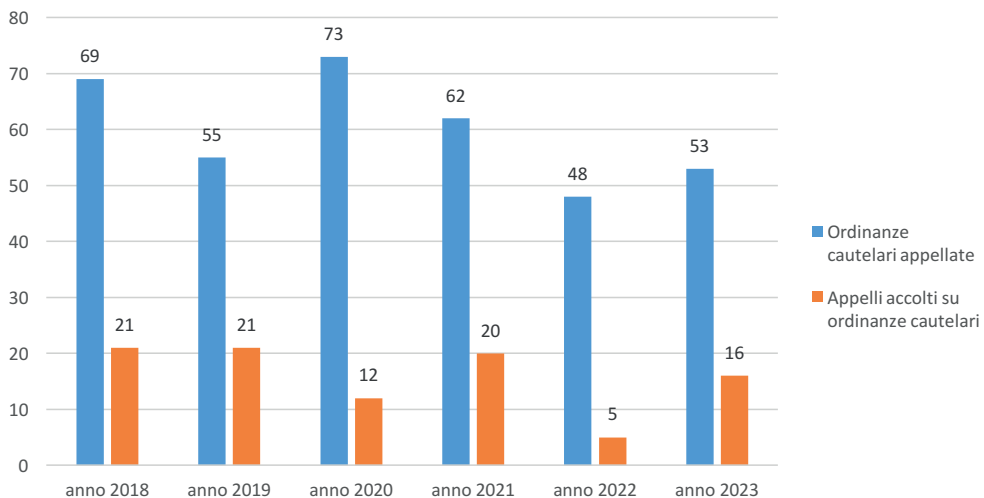


\*Il dato rilevato non è definitivo sussistendo, negli anni considerati, ricorsi in appello non ancora definiti

### Ordinanze cautelari appellate negli anni 2020-2023



### Ordinanze cautelari riformate dal Consiglio di Stato negli anni 2018-2023\*



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







*Ca' Benbe corso Ca' Sini parte 3. alla sinistra*



*Canaletto, Ca' Vendramin Calergi*

Finito di stampare  
nel mese di Febbraio 2024

**Grafiche 2am**  
**Venezia**