



MASSIME

**sulle rilevanti “decisioni” assunte dal
Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia
Bari
nell'anno 2019**

&

VADEMECUM

pel Processo Amministrativo Telematico

**Inaugurazione Anno Giudiziario 2020
Bari, Palazzo Diana Filo della Torre**

Se le “massime”, per loro intrinseca natura ed essenza, costituiscono solo un richiamo – nell’ immensa e convulsa messe di “dati” che sovrastano l’operare dei Giuristi – all’esistenza di vasti mondi sottostanti, nel contempo, consentono certamente anche scorgere lumi di *sapientia iuris*.

In questo contesto le semplici pagine che seguono ambiscono divenire, da un canto, un simbolico segno di omaggio al prezioso impegno che i Signori Magistrati, con l’ausilio dell’encomiabile lavoro del Personale Amministrativo, silenziosamente profondono in seno al nostro Tribunale; dall’altro canto, intendono testimoniare la permanenza di quel filo forte, ed assieme trasparente, che unisce Magistrati ed Avvocati e che mai dovrà spezzarsi nel perire dei tempi.

Sussiste, infatti, ferma consapevolezza che la trama di una dialettica culturale è la sola che entrambi sono chiamati a tessere *toto corde* per i fecondi domani della splendida civiltà nostra, nella certezza che su questa via seguirà il cammino delle nuove generazioni.

*Associazione Giovani Avvocati Amministrativisti - Sezione di Bari
Camera Amministrativa Distrettuale degli Avvocati di Bari*

***Bari, 21 febbraio 2020
il dì dell’inaugurazione dell’Anno Giudiziario 2020
sotto l’egida della Presidenza di Angelo Scafuri,
Giuseppina Adamo, Orazio Raffaele M.F. Ciliberti.***

I) L'impegno del Presidente Giuseppina Adamo.

Massime redatte dall'Avvocato **Alessandra Casamassima.**

* * *

Sentenza TAR Puglia-Bari, Sez. II, Pres. e Rel. Adamo, n.1717/2019

1. Giurisdizione – Giurisdizione del giudice amministrativo – Giurisdizione esclusiva – Concessione bene demaniale – art. 133, comma 1, lett. b) c.p.a.

Le controversie concernenti indennità, canoni o altri corrispettivi in materia di concessioni amministrative -che abbiano ad oggetto non soltanto la misura del canone di concessione del bene demaniale ma anche la qualificazione giuridica o la natura dell'atto di concessione- sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art.133, comma 1, lett. b) del codice del processo amministrativo

2. Contratti pubblici – Concessione di beni pubblici – Canone – Canone di mero riconoscimento del carattere demaniale – Limitazioni

Deve essere interpretato in senso restrittivo l'art. 39 del D.P.R. 15 febbraio 1952, n. 328, nella parte in cui prevede il canone di mero riconoscimento del carattere demaniale dei beni nelle concessioni a enti pubblici o privati, per fini di beneficenza o di pubblico interesse.

Il canone di mero riconoscimento, dunque, non potrà essere riconosciuto nei casi in cui la ritrazione di utili o proventi dell'attività derivi, in modo diretto e mediato, dall'utilizzo dell'area demaniale.

*

Sentenza TAR Puglia-Bari, Sez. II, Pres. e Rel. Adamo, n.659/2019

1. Pubblico impiego – Incarichi professionali della P.A. – Procedure comparative – Vizi – D.P.R. 487/1997 – Non sussiste

Le procedure comparative per il conferimento di incarichi professionali, ai sensi dell'art. 7, comma 6 *bis* del d. lgs. 30 marzo 2011, n. 165, non sono soggette alle disposizioni del D.P.R. 9 maggio 1994, n. 487 (Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi). Con la conseguenza che gli eventuali vizi della selezione comparativa possono collegarsi soltanto ad una violazione del regolamento (recante le "Linee guida per la procedura comparativa per il conferimento di incarichi di collaborazione") e dell'avviso pubblico di riferimento, non già ai principi di cui al D.P.R. 487/1994.

*

Sentenza TAR Puglia-Bari, Sez. II, Pres. e Rel. Adamo, n.539/2019

1. Procedimento amministrativo – Provvedimento di sospensione di un'attività in corso – Art. 21 *quater* L. 241/1990 – Limiti e condizioni.

I provvedimenti con cui l'Amministrazione dispone la sospensione di un'attività in corso, ai sensi dell'art. 21 *quater* della L. 241/1990, possono avere incidenza soltanto su provvedimenti che debbano ancora essere del tutto eseguiti e che non abbiano comunque esaurito i propri effetti. Essi, inoltre, devono necessariamente indicare il termine finale di sospensione. L'eventuale omissione del termine finale, infatti, oltre ad essere contraria alla previsione normativa (art. 21 *quater*, secondo comma, della L. 241/1990), è contraddittoria rispetto ad un procedimento che si trova in una situazione di stasi.

*

Sentenza TAR Puglia-Bari, Sez. II, Pres. e Rel. Adamo, n.235/2019

1. Contratti pubblici – Esclusione partecipanti – Eterointegrazione – Limiti e condizioni.

L'eterointegrazione degli atti di indizione di una gara pubblica è consentita soltanto in presenza di norme imperative recanti una rigida

predeterminazione dell'elemento destinato a sostituirsi alla clausola difforme o inesistente o lacunosa. Ne consegue che all'eterointegrazione deve farsi ricorso in maniera accorta poiché la legge di gara deve essere intesa secondo le regole dettate dagli artt. 1362 e seg. c.c. e, dunque, attribuendo valore preminente all'interpretazione letterale.

*

Sentenza TAR Puglia-Bari, Sez. II, Pres. e Rel. Adamo, n.1715/2019

1. Pubblica sicurezza – Licenza di porto d'armi – Autorizzazione – Affidabilità – Controllo della P.A. - Diniego

Il porto d'armi, non costituendo un diritto assoluto, rappresenta un'eccezione al normale divieto di portare le armi. Esso, dunque, può divenire operante soltanto nei confronti di persone riguardo alle quali esiste la completa e perfetta sicurezza circa il buon uso delle armi stesse. Il controllo dell'autorità amministrativa, dunque, deve essere più penetrante rispetto a quello che l'autorità è tenuta ad effettuare riguardo a provvedimenti permissivi di tipo diverso.

II) L'impegno del Magistrato Alfredo Giuseppe Allegretta.

Massime redatte dall'Avvocato **Roberta Valentini.**

* * *

Sentenza TAR Puglia-Bari, Sez. I, Pres. Scafuri, Est. Allegretta, n. 1658/2019

Nei procedimenti avviati su istanza di parte, l'Amministrazione è tenuta al rispetto di massima di un principio di corrispondenza fra "chiesto e pronunciato", che trova la sua fonte concettuale in elementari considerazioni di logica giuridica. Pur essendo l'Amministrazione libera di ampliare la propria istruttoria e le conseguenti decisioni rispetto alla domanda amministrativa posta dal privato, in tale ipotesi, instaurandosi un procedimento officioso, è tenuta al rispetto delle garanzie procedurali degli ulteriori soggetti la cui posizione possa essere investita dall'attività di riesame mediante comunicazione dell'avvio del procedimento ex art. 7 L. n. 241/1990.

*

Sentenza TAR Puglia-Bari, Sez. I, Pres. Scafuri, Est. Allegretta, n. 1154/2019

Un atto amministrativo ha natura provvedimento qualora con esso la Pubblica Amministrazione realizzi in via diretta la cura di un interesse pubblico e sia dotato di imperatività e assistito da autotutela, intesa l'imperatività come idoneità ad incidere nella sfera giuridica altrui, modificando le situazioni giuridiche dei destinatari a prescindere dal loro consenso, e l'autotutela come idoneità dell'atto ad essere eseguito dal suo stesso autore.

*

Sentenza TAR Puglia-Bari, Sez. I, Pres. Scafuri, Est. Allegretta, n. 963/2019

1. In materia di accesso agli atti, il provvedimento esplicito di diniego, fondato su una espressa motivazione che richiama i risultati dell'istruttoria compiuta e della valutazione effettuata, non può mai assumere le caratteristiche di atto meramente confermativo di un precedente silenzio con valore legalmente tipico di diniego; tale provvedimento, difatti, gode di propria efficacia lesiva e deve pertanto essere impugnato dall'interessato nei termini di legge.

2. In materia edilizia, l'acquisizione di documentazione relativa a procedimenti amministrativi di cui l'istante è terzo, formulata al dichiarato fine di contestare la disparità di trattamento fra la propria posizione giuridica con quella di altri soggetti, non può considerarsi "*necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici*" (art. 24, c. 7 L. n. 241/1990); difatti, essendo ontologicamente impossibile rinvenire due situazioni fattuali esattamente identiche, la documentazione relativa alla situazione di soggetti terzi risulta non significativa in ordine alla legittimità dell'attività posta in essere dall'Amministrazione nel caso riguardante un singolo interessato.

III) L'impegno del Magistrato Francesco Cocomile.

Massime redatte dagli Avvocati **Roberta Valla** (1 e 2) e **Maria Gabriella Gizzi** (3 e 4)

* * *

1) Sentenza TAR Puglia-Bari, Sez. II, Pers. Adamo, Est. Cocomile, n.988/2019.

1- Il diritto a percepire i compensi professionali spettanti agli avvocati e ai procuratori dello Stato sorge nel momento della pubblicazione della decisione giurisdizionale che li preveda e non già quando il relativo importo venga effettivamente riscosso dall'amministrazione, atteso che la legittima aspettativa dell'avvocato dello Stato muta in diritto nel momento in cui si forma il titolo di condanna della controparte alle spese. L'applicazione del criterio di "cassa" porterebbe ad esiti del tutto irragionevoli e incoerenti, considerando che il diritto alla corresponsione degli onorari professionali sarebbe così subordinato ad imprevedibili eventi (correlati all'effettivo pagamento delle spese di lite a opera della controparte processuale dell'amministrazione patrocinata), nonché all'arbitrio dell'amministrazione di riferimento. In termini più generali, l'impiego del criterio di competenza appare più adeguato, perché congruente con le finalità di contenimento della spesa pubblica che il legislatore ha inteso perseguire con l'art. 9 del decreto-legge n. 90/2014.

2- La riforma degli onorari degli avvocati dello Stato va inquadrata in un contesto connotato dalla riforma degli onorari degli avvocati degli enti pubblici e pertanto, per quanto concerne il tetto massimo degli emolumenti spettanti agli avvocati e ai procuratori dello Stato, il nuovo regime contemplato dall'art. 9 del decreto legge n. 90 del 2014 si applica a decorrere dal 1° gennaio 2015, contestualmente all'entrata in vigore della rimodulazione degli onorari professionali per gli avvocati degli enti pubblici, ovvero, ai sensi dell'art.9, comma 8, del decreto-legge, al momento dell'entrata in vigore del regolamento attuativo dello stesso art.9.

*

2) Sentenza TAR Puglia-Bari, Sez. II, Pres. Adamo, Est. Cocomile, n.1675/2019

Nell'ambito degli appalti pubblici, qualora il concorrente ceda il ramo d'azienda prima dell'aggiudicazione, non è tenuta a farne comunicazione alla stazione appaltante, poiché tale evento non fa perdere al cedente la posizione qualificata di concorrente e successivamente di aggiudicatario della commessa, atteso che l'art. 106, comma 1, lett. d), n. 2, del decreto legislativo n. 50/2016 non vieta che operazioni societarie, quali la cessione del ramo d'azienda, avvengano durante lo svolgimento delle operazioni concorsuali ma indica soltanto il momento temporale in cui gli effetti delle stesse possono essere comunicate all'ente appaltante per ottenere il mutamento soggettivo del fornitore.

*

3) Sentenza TAR Puglia-Bari, Sez. II, Pres. Adamo, Est. Cocomile, n.604/2019

1. Commercio, Turismo, Industria – Demanio – Concessione demaniale marittima – Realizzazione e gestione di un approdo turistico – Legge regionale della Puglia n.17/2006 (oggi L.R. n.17/2015)- Competenza esclusiva Regione – Presupposto – Omessa attivazione della Conferenza di servizi

L'art.10, comma 5 della legge della Regione Puglia 23/6/2006, n.17 (oggi art.9, commi 1 e 2 della L.R. n.17/2015), riserva alla Regione la competenza esclusiva in materia di concessioni aventi ad oggetto il demanio marittimo per la realizzazione di strutture dedicate alla nautica da diporto, in ordine ai quei procedimenti avviati su istanze presentate prima dell'entrata in vigore della legge regionale (del 2006 e del 2015), per le quali non siano state attivate le Conferenze di servizi per l'esame e l'approvazione dei progetti. La legge regionale integra legittimamente la disciplina statale dettata del D.P.R. n.509/1997, attesa la potestà legislativa regionale concorrente in materia, alla luce del nuovo testo dell'art.117 della Costituzione, riformato con la legge costituzionale n.3/2001.

2. Commercio, Turismo, Industria – Demanio – Concessione demaniale marittima – Realizzazione e gestione di un approdo turistico – Legge regionale della Puglia n.17/2006 (oggi L.R. n.17/2015)- Procedimento ex DPR n.509/1997 – Conferenza di servizi – Non obbligatorietà- Presupposti

La legge regionale della Puglia n.17/2006 (oggi L.R. n.17/2015), nel radicare la competenza regionale esclusiva in materia di concessioni aventi ad oggetto il demanio marittimo per la realizzazione di strutture dedicate alla nautica da diporto, ha superato le previsioni di cui al D.P.R. n.509/1997, in ordine alla obbligatorietà dell'indizione della conferenza di servizi. L'Autorità competente, difatti, laddove ravvisi in radice l'assenza di un interesse pubblico alla destinazione dell'area demaniale alla finalità prospettata dal privato, può legittimamente negare, con provvedimento motivato, la concessione, senza obbligatoriamente avviare il procedimento ex D.P.R. n.509/1997.

*

4) Sentenza TAR Puglia-Bari, Sez. II, Pres. Adamo, Est. Cocomile, n.883/2019

1. Sanità e Farmacie – Prestazioni sanitarie – Tetto di spesa sanitaria – Riduzione dei tetti di spesa – Competenza

L'art.15, comma 14, del d.l. n.95/12 (conv. in L. n.135 del 2012) impone alle Amministrazioni Pubbliche, inserite nel conto economico della P.A., l'obbligo di adeguare tutti i singoli contratti e accordi di acquisto delle prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, vigenti nell'anno 2012, già sottoscritti ai sensi dell'art.8 *quinquies* del d.lgs. n.502/92, operando una riduzione della spesa dello 0,5% nell'anno 2012, dell'2% per l'anno 2013 e del 2% a decorrenza dall'anno 2014. Pertanto, è di specifica competenza del Servizio programmazione ed assistenza specialistica ospedaliera della Regione Puglia l'adozione del provvedimento di riduzione del tetto di spesa relativo all'acquisto delle predette prestazioni sanitarie. La misura di adeguamento della spesa è aggiuntiva rispetto alle misure già

adottate con il piano di rientro di cui alla Legge regionale della Puglia 24 settembre 2010, n.12, approvato con L.R. 9 febbraio 2011, n.2.

2. Sanità e Farmacie – Prestazioni sanitarie – Tetto di spesa sanitaria – Riduzione dei tetti di spesa- Art.15, comma 14, d.l. n.95/2012, convertito in L. n.135/12 – Principio di legittimo affidamento -Legittimità costituzionale

La disposizione di cui all'art.15, comma 14, d.l. n.95 del 2012 (conv. in L. n.135/2012), che impone una riduzione dei contratti vigenti di acquisto di prestazioni sanitarie dai soggetti privati accreditati, come chiarito dalla Corte Costituzionale, con sentenza del 21/7/2016, n.203, non lede il principio di affidamento del cittadino. La tutela dell'affidamento del privato, pur essendo un elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto, non comporta che sia assolutamente interdetto al legislatore di emanare disposizioni che modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, quando la modifica sia giustificata da un legittimo interesse pubblico e sia contenuta entro i limiti di proporzionalità e ragionevolezza.

3. Sanità e Farmacie – Prestazioni sanitarie – Tetto di spesa sanitaria – Riduzione dei tetti di spesa- Art.15, comma 14, d.l. n.95/2012, convertito in L. n.135/12 – Violazione artt. 3 e 117, co.3, Costituzione - Legittimità costituzionale

Non viola gli articoli 3 e 17, comma 3, della Costituzione, la disposizione di cui all'art.15, comma 14, d.l. n.95 del 2012, giacché essa, come chiarito dalla Corte Costituzionale con sentenza del 21/7/2016, n.203, deve essere interpretata nel senso che si incide sui contratti già stipulati, ma con decorrenza successiva alla sua entrata in vigore, ossia con esclusivo riguardo alle prestazioni sanitarie non ancora eseguite dai soggetti accreditati, e non vincola le Regioni ad applicare obbligatoriamente la medesima riduzione a tutti i contratti e a tutte le strutture private accreditate.

IV) L'impegno del Magistrato Carlo Dibello.

Massime redatte dall'Avvocato **Marco Bruno Fornaciari**

* * *

Ordinanza TAR Puglia-Bari, Sez. III, Pres. Ciliberti, Est. Dibello, n.28/2020

1. Informazione antimafia interdittiva - Artt. 91, 92 e 93, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 - Procedimento amministrativo - Partecipazione al procedimento amministrativo- Contraddittorio - Legge 7 agosto 1990, n. 241 - Rinvio pregiudiziale alla CGUE - Art. 267 TFUE.

2. Informazione antimafia interdittiva - Artt. 91, 92 e 93, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 - Provvedimento cautelare - Procedimento amministrativo - Partecipazione al procedimento amministrativo - Contraddittorio - Legge 7 agosto 1990, n. 241.

3. Informazione antimafia interdittiva - Artt. 91, 92 e 93, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 - Procedimento amministrativo - Partecipazione al procedimento amministrativo - Contraddittorio - Legge 7 agosto 1990, n. 241 - Art. 41, CDFUE - Principi generali del Diritto dell'Unione Europea - Art. 6, TUE.

(1) Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, sede di Bari, sezione III, chiede alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea di chiarire pregiudizialmente, ai fini della decisione della presente controversia, se gli artt. 91, 92 e 93 del Decreto Legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nella parte in cui non prevedono il contraddittorio endoprocedimentale in favore del soggetto nei cui riguardi l'Amministrazione si propone di rilasciare un'informazione antimafia interdittiva, siano compatibili con il principio del contraddittorio, così come ricostruito e riconosciuto quale principio di diritto dell'Unione.

(2) L'istituto dell'informazione antimafia interdittiva non partecipa del carattere provvisorio e strumentale proprio delle misure cautelari, bensì integra un atto conclusivo del procedimento con effetti definitivi, conclusivi

e dissolutori del rapporto giuridico tra l'impresa e la P. A., con riverberi assai durevoli nel tempo, se non addirittura permanenti, indelebili e ineliminabili.

L'informazione antimafia interdittiva, pertanto, non fa parte dei provvedimenti interinali e di natura preventiva in relazione ai quali il legislatore nazionale consente di escludere, in via generale, l'applicazione della partecipazione al procedimento amministrativo (art. 7 legge 7 agosto 1990, n. 241).

(3) Il diritto del cittadino europeo ad una buona amministrazione, enucleato nell'art. 41 CDFUE, importa il riconoscimento nell'ordinamento europeo di un principio del contraddittorio di carattere endoprocedimentale, da far valere al di fuori del diritto di difesa nel processo giurisdizionale ed annoverato nel catalogo dei principi generali del Diritto dell'Unione in base all'art. 6, par. 3 del Trattato sull'unione Europea, quale espressione fondamentale di civiltà giuridica europea.

V) L'impegno del Magistrato Angelo Fanizza.

Massime redatte dagli Avvocati **Maria Gabriella Gizzi (1)** ed **Angelo Michele Benedetto (2)**

* * *

Sentenza TAR Puglia-Bari, Sez. I, Pres. Scafuri, Est. Fanizza, n.1652/2019

1. Pubblica istruzione – Università – Concorso – Commissione esaminatrice – Composizione – Violazione del principio della parità di genere - Nullità procedura concorsuale – Esclusa

1. Sebbene nella Pubblica Amministrazione, nonché nell'ordinamento universitario, sia puntualmente raccomandata la costante presenza di docenti donne nelle commissioni esaminatrici di concorso, allo stato attuale, la legislazione vigente in materia di pari opportunità di genere tra uomo e donna non contiene previsioni, la cui violazione, determina la nullità, l'annullamento o l'inefficacia delle operazioni concorsuali.

2. Pubblica istruzione – Università – Concorso – Violazione del principio di parità di genere – Formazione della Commissione esaminatrice – Eccesso di potere – Presupposto - Condotta discriminatoria della Amministrazione.

2. La giurisprudenza ha, da tempo, elaborato un orientamento di garanzia dell'effettività del principio di parità di genere, incentrato sulla rilevazione del vizio dell'eccesso di potere nella formazione delle commissioni di concorso ogni quale volta sia accertato, nella condotta dell'Amministrazione universitaria, un intento discriminatorio nei confronti dei docenti di sesso femminile. In assenza di una esplicita disposizione normativa che preveda il contrario, la violazione della normativa di settore, che può essere contestata solo dalle possibili beneficiarie della stessa, non esplica di per sé effetti vizianti delle operazioni concorsuali ed è rilevante solo in presenza di una condotta discriminatoria del collegio in danno dei concorrenti di sesso femminile.

3. Pubblica istruzione – Università – Concorso – Discrezionalità tecnica-Sindacato del Giudice Amministrativo - Limiti

In tema di sindacato sull'attività tecnico-discrezionale la giurisprudenza ha, da tempo, precisato che è precluso al Giudice amministrativo, in sede di giudizio di legittimità, la diretta valutazione dell'interesse pubblico concreto relativo all'atto impugnato; che la discrezionalità tecnica è altra cosa dal merito amministrativo; che l'applicazione di una norma tecnica può comportare una valutazione di fatti suscettibili di vario apprezzamento quando tale norma contenga dei concetti indeterminati o comunque richieda apprezzamenti opinabili. Come precisato di recente dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con sentenza n.2312/2012, tale sindacato non può spingersi fino ad affermare la "non condivisibilità" da parte del giudice dell'apprezzamento operato dalla stessa P.A., in quanto ciò provocherebbe uno sconfinamento nell'attività riservata a quest'ultima.

2) Sentenza TAR Puglia-Bari, Sez. I, Pres. Scafuri, Est. Fanizza, n.336/2019

In tema di opposizione alla determinazione motivata di conclusione della conferenza ai sensi dell'art. 14 *quater*, comma 3, la rimessione della questione al Consiglio dei Ministri è necessaria solo ove, per evitare che il procedimento si concluda in base al criterio della prevalenza, la posizione di dissenso assunta da un'Amministrazione chiamata alla cura di un interesse qualificato è espressione di una posizione minoritaria all'interno della conferenza.

La tutela paesaggistica costituisce interesse preminente e non negoziabile neppure allorquando siano in gioco ulteriori interessi pubblici; in tal caso il bilanciamento o la comparazione tra interessi deve pendere necessariamente a favore della tutela del paesaggio che costituisce funzione pubblica indeclinabile tanto da essere inclusa tra i principi fondamentali della Repubblica (cfr. art. 9 della Costituzione).

VI) L'impegno del Magistrato Lorenzo Ieva.

Massime redatte dagli Avvocati **Girolamo Matera** (1 e 2), **Giuseppe Ruscigno** (3 e 4), **Marco Bruno Fornaciari** (5, 6 e 7), **Paolo Clemente** (8 e 9)

* * *

1) Sentenza TAR Puglia-Bari, Sez. II, Pres. Adamo, Est. Ieva, n.1060/2019

1. Nullità della notificazione telematica difforme – Principio del raggiungimento dello scopo – Sanatoria.

2. Giudizio di ottemperanza – speciale condizione di procedibilità – Inammissibilità.

3. Assolvimento di oneri amministrativo preliminare – Enti previdenziali - Pagamento compensi professionali – Obbligo di comunicare estremi conto corrente.

4. Gratuito patrocinio – Difesa in proprio – Ammissibilità – Limite del contributo unificato.

1. In caso di notificazione telematica difforme, nella specie indirizzata ad un indirizzo PEC non risultante da pubblico registro, nella misura in cui sia comunque stato possibile, per la parte intimata, costituirsi in giudizio e controdedurre ampiamente in fatto e diritto, non si concretizza un'ipotesi di inesistenza della stessa notificazione, bensì v'è una ipotesi di nullità, con conseguente applicabilità del principio della sanatoria per il raggiungimento dello scopo, di cui all'art. 156, ultimo comma, c.p.c.

2. Il giudizio amministrativo d'ottemperanza è *latu sensu* considerabile procedimento d'esecuzione, talché, ai sensi dell'art. 14 della legge 28 febbraio 1997, il creditore non può attivare tale procedimento prima che siano decorsi 120 giorni dalla notificazione del titolo esecutivo nei confronti dell'ente pubblico non economico debitore, pena l'inammissibilità del ricorso. Viene, pertanto, in evidenza una speciale condizione di ammissibilità

della domanda di esecuzione forzata e, per sostanziale identità *di ratio*, anche del ricorso per l'ottemperanza.

3. Il procuratore legalmente costituito, il quale vanta un credito, nei confronti di un ente previdenziale, relativo agli onorari professionali maturati, soggiace all'onere di formulare apposita richiesta di pagamento alla struttura dell'ente competente alla liquidazione, con l'obbligo di comunicare gli estremi del proprio conto corrente; diversamente e comunque non prima che siano decorsi 120 giorni dal ricevimento di tale comunicazione, egli non potrà procedere alla notificazione del titolo esecutivo ed alla promozione di azioni esecutive per il recupero delle somme.

4. Il difensore che agisca in proprio può essere ammesso al gratuito patrocinio, limitatamente al rimborso del contributo unificato, in quanto la difesa in proprio elide il contratto professionale con se stesso, ma non il pagamento degli oneri dovuti al fisco per l'incardinazione del processo, che quindi può essere posto come spesa a carico dello Stato.

*

2) Sentenza TAR Puglia-Bari, Sez. II, Pres. Adamo, Est. Ieva, n.1482/2019

1. Danno biologico ulteriore e differenziale rispetto alla prestazioni previdenziali-assistenziali – Onere probatorio – Limiti risarcibilità.

2. Danno biologico derivante da infermità consequenziali e successive non prevedibili né preventivabili – Colpa della P.A. – Nesso di causalità – Non sussiste.

1. Il riconoscimento del cd. danno biologico “differenziale” e “ulteriore” rispetto alle prestazioni previdenziali-assistenziali comunque elargite a carico della finanza pubblica, soggiace alla specifica prova, a carico del danneggiato/ricorrente, in ordine all'*an* e al *quantum* della domanda risarcitoria, ed è circoscritto al *quantum* di danno effettivamente residuo, apprezzabile dalla comparazione fra le somme corrisposte a titolo di pensione privilegiata e l'entità del risarcimento computato secondo i criteri civilistici. Tanto più vale, quando le prestazioni previdenziali-assistenziali erogate hanno una acclarata natura risarcitoria, come quelle riconducibili alla

pensione privilegiata tabellare all'indennità *una tantum* corrisposte al militare di leva.

2. In tema di risarcimento dei danni derivanti da patologie contratte dal militare in servizio di leva, non può sussistere il fatto colposo della P.A. che una volta appurato lo stato di malattia e di infermità ha disposto la cessazione, in via anticipata, dal servizio di leva, collocando il militare in congedo e tanto più vale quando la patologia riscontrata può comportare conseguenze ulteriori, più o meno invalidanti, secondo un'assai multiforme casistica scientificamente non prevedibile, né preventivabile; talché, una volta cessato dal servizio militare attivo, incombeva allo stesso ricorrente l'onere di provvedere alle proprie migliori cure e approfondimenti del caso. Allo stesso modo non può sussistere alcun nesso di causalità adeguata, laddove l'amministrazione ha fatto tutto quanto doveva in consimili fattispecie, ossia una volta accertata la patologia e giudicata quindi impossibile la prosecuzione del servizio di leva, ha collocato il militare in congedo, esaurendo così i propri compiti d'istituto.

*

3) Sentenza T.A.R. Puglia Bari, sez. II, Pres. Adamo, Est. Ieva, n.835/2019

1.- Pubblica sicurezza - Ordinanze contingibili e urgenti – Esecuzione in danno – Ingiunzione fiscale per rivalsa – Contestazione - Giurisdizione G.O.

1.- Spetta al G.O. la controversia in materia di c.d. ingiunzione fiscale per rivalsa, riguardante il *quantum* di somme richieste per le esecuzioni in danno (cfr. Cassazione, Sez. Un. Civ., 25 settembre 2018 n. 22756).

2.- Pubblica sicurezza - Ordinanze contingibili e urgenti – Omessa indicazione modalità impugnazione – Irregolarità – Rimessione in termini

2.- Il provvedimento che difetti dell'indicazione delle modalità di impugnazione dello stesso è irregolare ma non illegittimo e può determinare la rimessione in termini, qualora sussistano tutti i presupposti (cfr. Cons. St.,

sez. VI, 31 marzo 2011 n. 1983; sez. IV, 19 luglio 2004 n. 5182; sez. IV, 26 luglio 2004 n. 5316).

*

3.- Pubblica sicurezza - Ordinanze contingibili e urgenti – Omissione preavviso di rigetto o avvio del procedimento – Ininfluenza - Casistica

3.- L'omissione del preavviso di rigetto o della comunicazione di avvio del procedimento non inficia il provvedimento, ove questo non costituisca un provvedimento vincolato ovvero sia determinato dall'urgenza di provvedere, ovvero non sussistano profili di discrezionalità influenzabili dalla partecipazione del destinatario (*ex multis*: Cons. St., sez. IV, 7 luglio 2014 n. 3414; Cons. St., sez. III, 21 marzo 2013 n. 1630).

4.- Pubblica sicurezza - Ordinanze contingibili e urgenti – Partecipazione procedimentale - Non necessaria

4.- L'ordinanza sindacale contingibile e urgente, ove adottata in presenza dei necessari presupposti, non necessita di partecipazione procedimentale (Cons. St., sez. V, 27 ottobre 2014 n. 5308; T.A.R. Puglia, sez. I, 1° agosto 2013 n. 1217; Cons. St., sez. V, 19 settembre 2012 n. 4968).

5.- Pubblica sicurezza - Ordinanze contingibili e urgenti – Manutenzione e pulizia idraulica – Competenze amministrative – Ripartizione fra Comune e Consorzio

5.- In virtù della interpretazione sistematica delle norme di settore, le attività di polizia idraulica e di pulizia dei fiumi, dei torrenti e dei corsi d'acqua (alvei naturali) compete ai Comuni; mentre, la pulizia e la manutenzione dei canali e delle opere idrauliche di bonifica (alvei artificiali) spetta ai Consorzi di bonifica.

6.- Pubblica sicurezza - Ordinanze contingibili e urgenti – Consorzio di bonifica - Inquadramento - Ente amministrativo dipendente dalla Regione

6.- Annoverandosi le attività di bonifica nella materia “*agricoltura e foreste*”, di competenza regionale (art. 66, d.P.R n. 616 del 1977), i *Consorzi di bonifica* sono inquadrabili nella categoria degli “*altri enti locali*” e, segnatamente, negli “*enti amministrativi dipendenti dalla regione*” (art. 117 della Costituzione e art. 13 del d.P.R. n. 616 del 1977) (cfr. Corte costituzionale, sentenza del 14 luglio 1998 n. 326).

*

4) Sentenza T.A.R. Puglia – Bari, Sez. II, Pres. Adamo, Est. Ieva, 1053/2019

1.- Edilizia e urbanistica – Piani Urbanistici – Vincoli – Destinazione urbanistica – Tipizzazione urbanistica - Ritipizzazione area - Vincoli urbanistici - Decadenza – Zona bianca – Provvisorietà – Nuova disciplina urbanistica – Doveri della P.A.

1.- I limiti di edificabilità afferenti alle “*zone bianche*” hanno carattere provvisorio e, quindi, costituisce preciso obbligo della P.A. dettare, per le predette zone, una nuova disciplina urbanistica (cfr. T.A.R. Puglia, sez. I, 6 maggio 2008 n. 1079; T.A.R. Puglia, sez. Lecce, sez. I, 10 giugno 2011 n. 1040).

2.- Edilizia e urbanistica – Piani Urbanistici – Vincoli – Destinazione urbanistica – Tipizzazione urbanistica - Ritipizzazione area – Vincoli urbanistici - Decadenza – Zona bianca -Nuova disciplina urbanistica - Obbligo di provvedere d’ufficio

2.- L’obbligo della P.A. di dettare, per le “*zone bianche*”, una nuova disciplina urbanistica, non necessariamente sorge per effetto dell’iniziativa di parte, in quanto annoverabile tra gli adempimenti attivabili d’ufficio (cfr. Cons. St., sez. V, 28 dicembre 2007 n. 6741), siccome rispondente al pubblico e generale interesse alla definizione di un razionale e ordinato assetto del territorio.

3.- Edilizia e urbanistica – Piani Urbanistici – Vincoli – Destinazione urbanistica – Tipizzazione urbanistica - Ritipizzazione area – Vincoli urbanistici - Decadenza – Zona bianca *ab origine*

3.- Le “*zone bianche*” *ab origine*, aventi una limitata utilizzabilità a fini edificatori, sono quelle non contemplate dal P.R.G. (o P.U.G.), per scelta pianificatoria iniziale, diretta ed espressa, che rimanda al futuro ogni più precisa determinazione, e possono riguardare territori molto vasti, o a particolare conformazione orografica, o altre situazioni motivatamente considerate.

4.- Edilizia e urbanistica – Piani Urbanistici – Vincoli – Destinazione urbanistica – Tipizzazione urbanistica - Ritipizzazione area – Vincoli urbanistici - Decadenza – Zona bianca successiva

4.- Le “*zone bianche successive*” sono quelle che, già considerate dal Pianificatore come zone attinte dal vincolo espropriativo, a seguito della parziale attuazione (ovvero della scadenza del periodo temporale di validità del vincolo) hanno perso siffatta connotazione (cfr. T.A.R. Puglia, sez. III, 7 dicembre 2011 n. 1861).

5.- Edilizia e urbanistica – Piani Urbanistici – Vincoli – Destinazione urbanistica – Tipizzazione urbanistica - Ritipizzazione area – Vincoli urbanistici - Decadenza – Zona bianca – Disciplina provvisoria

5.- La cessazione di efficacia di un piano attuativo, in tutto o in parte non eseguito, non rende l’area interessata priva di alcuna disciplina urbanistica, bensì detta area diviene soggetta *ex nunc* alle prescrizioni -provvisorie e restrittive per il privato- previste dall’art. 9 del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380.

6.- Edilizia e urbanistica – Piani Urbanistici – Vincoli – Destinazione urbanistica – Tipizzazione urbanistica - Ritipizzazione area – Vincoli urbanistici - Decadenza – Zona bianca - Configurazione

6- L'area soggetta a un vincolo espropriativo oramai decaduto (zona bianca successiva) va interinalmente, fino alla nuova c.d. ritipizzazione, considerata come un'area non pianificata (zona bianca *ab origine*).

7.- Edilizia e urbanistica – Piani Urbanistici – Vincoli – Destinazione urbanistica – Tipizzazione urbanistica - Ritipizzazione area – Vincoli urbanistici - Decadenza – Zona bianca – Regime transitorio

7.- La decadenza del vincolo espropriativo, imposto sull'area del privato, comporta il venir meno della disciplina urbanistica concernente le aree interessate e l'applicazione temporanea della disciplina delle c.d. "zone bianche" (T.A.R. Puglia, sez. III, 7 dicembre 2011 n. 1861).

8.- Edilizia e urbanistica – Piani Urbanistici – Vincoli – Destinazione urbanistica – Tipizzazione urbanistica - Ritipizzazione area – Vincoli urbanistici - Decadenza – Zona bianca - Nuova disciplina urbanistica – E' dovere della P.A.

8.- In caso di decadenza del vincolo espropriativo su area privata, la P.A. ha l'obbligo di provvedere a dettare una nuova disciplina urbanistica, mediante variante, generale o specifica (cfr. T.A.R. Puglia, sez. III, 10 dicembre 2014 n. 1514; T.A.R. Puglia, sez. III, 7 marzo 2013 n. 346).

9.- Edilizia e urbanistica – Piani Urbanistici – Vincoli – Destinazione urbanistica – Tipizzazione urbanistica - Ritipizzazione area – Vincoli urbanistici - Decadenza – Zona bianca - Disciplina urbanistica interinale – Incertezza giuridica – Illegittima

9.- In riferimento al regime proprietario edilizio, ai titolari di beni immobili - che hanno il diritto di godere e di disporre della proprietà (art. 832 codice civile), seppure nei limiti (negativi) e con l'osservanza degli obblighi (positivi) stabiliti dall'ordinamento giuridico- non può imporsi *sine die* una situazione d'incertezza.

10.- Edilizia e urbanistica – Piani Urbanistici – Vincoli – Destinazione urbanistica – Tipizzazione urbanistica - Ritipizzazione area – Vincoli

urbanistici - Decadenza – Zona bianca – Istanza di ritipizzazione – Obbligo di conclusione del procedimento

10.- A fronte di una precisa istanza del privato, ai sensi dell'art. 2, della legge 7 agosto 1990 n. 241, è dovere della P.A. concludere il procedimento amministrativo in forma espressa; anche ove esso inerisca atti amministrativi generali di pianificazione e di programmazione (cfr. T.A.R. Puglia, sez. I, sentenza 6 maggio 2008 n. 1079).

11.- Edilizia e urbanistica – Piani Urbanistici – Vincoli – Destinazione urbanistica – Tipizzazione urbanistica - Ritipizzazione area – Vincoli urbanistici decadenza – Zona bianca – Nuova disciplina urbanistica – E' dovere della P.A.

11.- In considerazione del carattere interinale dei limiti di edificabilità riconducibili alle “*zone bianche*” c.d. successive, l'Amministrazione comunale ha l'obbligo di provvedere con sollecitudine a colmare la lacuna esistente nell'ambito della pianificazione urbanistica.

12.- Edilizia e urbanistica – Piani Urbanistici – Vincoli – Destinazione urbanistica – Tipizzazione urbanistica - Ritipizzazione area – Vincoli urbanistici decadenza – Zona bianca – Istanza di ritipizzazione – Obbligo di conclusione del procedimento - Atto soprassessorio – Illegittimità

13.- E' illegittimo l'atto soprassessorio, recante comunicazione di non poter concludere il procedimento di c.d. richiesta di ritipizzazione di area, adottato in fattispecie nella quale è doveroso procedere alla ritipizzazione di area ricadente in zona bianca.

*

5) Sentenza TAR Puglia- Bari, Sez.II, Pres. Serlenga, Est. Ieva, n.314/ 2019

1. Risarcimento per fatto illecito - Danno evento - Art. 2043 c. c. - Azione di condanna - Art. 30 c. p. a. - Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - Università - Annullamento di ufficio - Art. 21-*octies*, l. 7 agosto 1990, n. 241.

2. Risarcimento per fatto illecito - Danno conseguenza - Art. 2043 c. c. - Danno non patrimoniale - Art. 2059 c. c. - Azione di condanna - Art. 30 c. p. a. - Diritto allo studio ed alla formazione - Artt. 33 e 34 Cost.

3. Risarcimento per fatto illecito - Nesso di causalità - Art. 2043 c. c. - Danno non patrimoniale - Danno morale - Art. 2059 c. c. - Azione di condanna - Art. 30 c. p. a. - Artt. 33 e 34 Cost.

(1) Per aversi risarcimento del danno per lesione dell'interesse legittimo, alla stregua dell'art. 2043 c.c., va rilevata la presenza: a) del fatto doloso o colposo; b) del danno ingiusto; c) del nesso di causalità tra fatto ed evento. Il fatto colposo deve essere colto anche nel comportamento contrastante nei fatti ed "ondivago" adottato dall'amministrazione universitaria (e quindi negligente), che prima esclude, poi riammette con riserva in considerazione di un indirizzo interpretativo invero prevalente, per poi, dopo pochissimi giorni, ex abrupto ritirare, in presunto esercizio di autotutela, l'ammissione alla scuola di specializzazione in medicina del candidato che abbia conseguito l'abilitazione alla professione non già al momento della scadenza del termine di presentazione della domanda di partecipazione, ma soltanto prima dell'inizio delle attività didattiche.

Il fatto generatore del danno deve essere ascritto alla colpa dell'apparato, quale specifica negligenza nel dare rilievo ad un'applicazione scorretta del diritto oggettivo.

(2) Nell'ambito del danno non patrimoniale, di cui all'art. 2059 c. c., rientra anche l'ipotesi della perdita del diritto costituzionalmente garantito allo studio ed alla formazione per i soggetti meritevoli, nelle istituzioni dello Stato, previa verifica dei requisiti (artt. 33-34 Cost.).

(3) Sussiste il nesso di causalità, da ritenersi quale causalità adeguata, tra fatto ed evento quante volte l'erronea valutazione ermeneutica, che ha sostanziato i provvedimenti contrastanti adottati dall'Amministrazione, ha in effetti originato il danno morale (non patrimoniale) da risarcirsi,

precludendo al candidato che abbia comunque conseguito l'abilitazione professionale al momento dell'avvio del corso di specializzazione la continuazione dell'attività formativa, già iniziata con profitto.

*

6) Sentenza TAR Puglia- Bari, Sez.II, Pres. Adamo, Est. Ieva, n. 342/2019

1. Autorizzazione integrata ambientale - A. I. A. - Valutazione di impatto ambientale - V. I. A. - Impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti - Conferenza di servizi - Conferenza semplificata - Artt. 14 e 14-bis, l. 7 agosto 1990, n. 241 - Motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza - Dissenso qualificato.

2. Autorizzazione integrata ambientale - A. I. A. - Impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti - Autorizzazione costitutiva - Pubblico interesse.

3. Piano regolatore generale - P. R. G. - L. 17 agosto 1942, n. 244 - Zone territoriali omogenee - Zona di tipo E - Zona agricola - Legge 6 agosto 1967, n. 765 - Legge Ponte - Decreto-legge 2 aprile 1968, n. 1444.

4. Procedimento amministrativo - Conclusione del procedimento - Art. 2, l. 7 agosto 1990, n. 241 - Motivazione del provvedimento - Art. 3, l. 7 agosto 1990, n. 241.

(1) Il parere reso dal Comitato tecnico V. I. A., recante prescrizioni volte alla riprogettazione pressoché integrale di un impianto di discarica, equivale sostanzialmente ad un atto di diniego alla sua realizzazione, posto che il soggetto promotore deve presentare un progetto definitivo e non già preliminare, o di massima (art. 208, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006). Per altro verso, le amministrazioni interessate più che adottare atti di mero diniego, devono esprimere c. d. dissensi qualificati, ossia determinazioni, congruamente motivate, formulate in termini di assenso oppure di dissenso,

con l'indicazione delle modifiche necessarie (c. d. prescrizioni), ai fini del rilascio di un altro e successivo eventuale atto di assenso (art. 14-bis l. n. 241/1990).

(2) L'attività di discarica non costituisce un'attività libera, bensì un'attività, riservata a soggetti muniti di predeterminati requisiti, che assume un eminente pubblico interesse e viene "concessa" al gestore ambientale per un tempo prestabilito (art. 208, comma 12, d.lgs. n. 152 del 2006), con un'autorizzazione costitutiva, che può essere rilasciata soltanto dopo che la pubblica amministrazione abbia valutato discrezionalmente i vari interessi pubblici rilevanti, che vengono in evidenza nel corso dell'iter procedimentale.

Più specificamente l'A. I. A. si connota come una tipica autorizzazione costitutiva, in quanto provvedimento, che si inserisce in un quadro di pianificazione e di programmazione dell'attività di gestione dei rifiuti, che genera un rapporto giuridico di stretto controllo tra amministrazione e beneficiario.

(3) L'area adibita a zona agricola (zona di tipo E) svolge anche una funzione di salvaguardia dell'equilibrio ambientale sia da ulteriori edificazioni, sia dall'utilizzazione del territorio per finalità non confacenti ai valori naturalistici intrinseci posseduti.

(4) Il provvedimento che conclude il procedimento amministrativo può essere supportato anche da una sola ragione (tra le diverse riportate) idonea a sorreggerne la motivazione.

*

7) Sentenza TAR Puglia- Bari, Sez.II, Pres. Adamo, Est. Ieva, n.645/2019

1. Risarcimento per fatto illecito - Fatto antigiuridico doloso o colposo - Danno ingiusto - Nesso di causalità tra fatto ed evento - Art. 2043 c. c. - Diritto alla salute - Danno biologico - Art. 32 Cost. - Art. 2059 c. c.

2. Risarcimento per fatto illecito - Fatto antigiuridico doloso o colposo - Art. 2043 c. c. - Concorso pubblico - Pubblico impiego - Art. 97 Cost.

3. Risarcimento per fatto illecito - Danno ingiusto - Danno conseguenza - Art. 2043 c. c. - Azione di condanna - Art. 30 c. p. a. - Diritto alla salute - Danno biologico - Art. 32 Cost. - Danno esistenziale - Art. 2 Cost. - Art. 2059 c. c. - Accesso al pubblico impiego per merito - Art. 51, comma 1 Cost. - Art. 97, comma 4 Cost. - Art. 21, Dichiarazione dei Diritti dell'uomo - Art. 25, Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici - O. N. U.

4. Risarcimento per fatto illecito - Danno ingiusto - Danno conseguenza - Diritto alla salute - Danno biologico psichico - Danno biologico fisico - Art. 32 Cost. - Art. 2043 c. c. - Art. 2059 c. c. - Azione di condanna - Art. 30 c. p. a.

5. Risarcimento per fatto illecito - Danno ingiusto - Danno conseguenza - Danno esistenziale - Art. 2 Cost. - Art. 2043 c. c. - Art. 2059 c. c. - Azione di condanna - Art. 30 c. p. a.

6. Risarcimento per fatto illecito - Nesso di causalità - Diritto alla salute - Danno ingiusto - Danno biologico - Art. 32 Cost. - Art. 2043 c. c. - Concorso pubblico - Pubblico impiego - Art. 97 Cost.

(1) Per aversi risarcimento del danno alla salute, alla stregua degli artt. 2043 - 2059 c. c. deve essere rilevata la presenza: a) del fatto antigiuridico colposo o doloso; b) del danno ingiusto; c) del nesso di causalità tra fatto ed evento.

(2) Il fatto antigiuridico, in parte gravemente colposo e in parte doloso, può essere integrato sia dal giudizio di inidoneità espresso in seno ad una procedura concorsuale in se stessa (fatto gravemente colposo), acclarato più volte in sede giurisdizionale come illegittimo, sia dal comportamento volontario adottato dall'Amministrazione universitaria (e quindi doloso), che non ha affatto eseguito le reiterate pronunce giurisdizionali.

(3) *Il danno ingiusto è da rapportarsi anche alla grave lesione del diritto alla salute, sia nella componente biologica (art. 32 Cost.), che in quella esistenziale (art. 2 Cost.), provocato a causa della lesione del diritto costituzionalmente riconosciuto all'accesso ai pubblici impieghi per merito (art. 51, comma 1°, e art. 97, comma 4°, Cost.), che trova storicamente origine nei fondamenti dei principi democratico-liberali e che peraltro costituisce un fondamentale diritto civile sancito anche dal diritto internazionale (art. 21, comma 2, della "Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo" dell'Assemblea O. N. U. del 10 dicembre 1948; art. 25 del "Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici", ratificato con la legge 25 ottobre 1977, n. 881).*

(4) *Il danno biologico psichico si differenzia dal danno fisico, perchè non ha una manifestazione esteriore tangibile e può essere definito come una condizione patologica di sovvertimento della struttura psichica nei rapporti tra rappresentazione ed esperienza, ricordi e vita vissuta, emozioni e concetti che le esprimono.*

(5) *Il danno esistenziale invero nasce dalla lesione dei diritti costituzionalmente garantiti e si presenta come un'alterazione, in senso peggiorativo, non biologica del modo di essere di una persona nei suoi aspetti sia individuali che sociali. Esso copre tutte le attività realizzatrici della persona umana.*

(6) *Sussiste il nesso di causalità, da ritenersi come causalità adeguata, tra fatto ed evento quante volte l'erronea valutazione tecnico-discrezionale effettuata dall'Amministrazione nella complessa procedura valutativa espletata per la copertura di un posto nel pubblico impiego abbia comportato la mancata chiamata del candidato a ricoprire il munus publicum (nella specie, un posto di professore ordinario), acclarata come illegittima in sede giurisdizionale, ed abbia in effetti originato un danno alla salute per il concorrente, in ragione della preclusione in via definitiva dell'accesso all'ufficio.*

*

8) Sentenza TAR Puglia - Bari, Sez.II, Pres. Adamo, Est. Ieva, n.725/2019

Edilizia - Permesso di costruire – Silenzio-assenso – formazione titolo edilizio tacito - presupposti.

Edilizia - Permesso di costruire – Silenzio-assenso – formazione titolo edilizio tacito – Limiti.

Edilizia - Permesso di costruire – Silenzio-assenso – formazione titolo edilizio tacito – Funzione “rimediale” dell’interesse del richiedente.

Edilizia - Permesso di costruire – Silenzio-assenso – formazione titolo edilizio tacito – Autotutela p.A. – Presupposti.

Edilizia - Permesso di costruire – Silenzio-assenso – formazione titolo edilizio tacito – Decadenza – Non sussiste qualora sia stata richiesta l’emanazione di un provvedimento espresso.

La formazione del silenzio-assenso (art. 5 legge 12 luglio 2011 n. 106) sulla domanda di permesso di costruire (art. 20, comma 8, del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380) postula che l’istanza sia assistita da tutti i presupposti amministrativi e tecnici, sia soggettivi che oggettivi, di accoglibilità, giacché in assenza della documentazione prescritta dalle norme o di uno dei detti presupposti per la realizzazione dell’intervento edilizio, alcun titolo tacito può validamente formarsi (Cons. St., sez. IV, 12 luglio 2018 n. 4273; Cons. St., sez. IV, 5 settembre 2016 n. 3805).

La giurisprudenza (T.A.R. Puglia, Bari, sez. III, 14 gennaio 2016 n. 37) ha già avuto modo di precisare che detta forma di silenzio-assenso, che origina un titolo edilizio tacito, equivalente al provvedimento, pur tuttavia non incide in senso abrogativo sull’esistenza del regime autorizzatorio edilizio, che rimane inalterato, bensì introduce solo un’alternativa modalità, presuntivamente semplificata, di tipo “rimediale” per il conseguimento dell’autorizzazione anelata, laddove l’amministrazione rimanga inerte.

La natura rimediabile (e derogatoria) del silenzio-assenso, infatti, va qualificata in senso per così dire “protettivo” dell’interesse del richiedente all’irrinunciabilità dell’atto esplicito e formale, preordinato ad evitare l’avvio di un’attività a gravoso impatto territoriale ed economico, peraltro non facilmente reversibile.

Il silenzio-assenso non è affatto incondizionato e per di più fa comunque salvi i poteri di autotutela dell’amministrazione (art. 20, comma 3, legge 7 agosto 1990 n. 241). Tali poteri di autotutela, nella forma dell’auto-annullamento, sono esercitabili, quando il permesso di costruire sia tacito, nell’ipotesi in cui è necessario tutelare l’interesse pubblico alla legittima utilizzazione del territorio, sotto il profilo urbanistico-edilizio, in presenza di situazioni non significativamente consolidate dei privati per il tempo trascorso (Cons. St., sez. IV, 5 settembre 2016 n. 3805; Cons. St., sez. IV, 28 giugno 2016 n. 2908; Cons. St., sez. IV, 12 luglio 2013 n. 3749).

L’amministrazione comunale non può pronunciare una “decadenza” in ordine al titolo edilizio tacito (presuntivamente) formatosi, qualora sia stato richiesto, più volte nel tempo l’emanazione di un provvedimento espresso. L’Amministrazione è, dunque, obbligata *ex lege*, laddove invero specificamente richiesto e sollecitato dal privato, a pronunciarsi sul rilascio del permesso edilizio in modo espresso, stante il principio generale imposto dall’art. 2, comma 1, della legge 7 agosto 1990 n. 241. Non è configurabile difatti la decadenza su un atto tacito “condizionato” alla presenza di tutti i requisiti previsti dall’art. 20, comma 8, del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 (completezza documentale ed esclusione da vincoli), che sono suscettibili di vario apprezzamento oggettivo e soggettivo (auto-qualificazione) e, quindi, sono indeterminati *ex se* nel loro contenuto precettivo.

*

9) Sentenza TAR Puglia - Bari, Sez.II, Pres. Adamo, Est. Ieva, n.726/2019

Tutela del paesaggio, dell’ambiente, della salute, dell’identità e dell’economia delle aree interessate dalla c.d. “*Xylella fastidiosa*” –

Valutazioni del giudice amministrativo sulle misure di contenimento adottate dalla p.A. – Limiti.

Tutela del paesaggio, dell'ambiente, della salute, dell'identità e dell'economia delle aree interessate dalla c.d. “*Xylella fastidiosa*” - Misure di contenimento – Principio di adeguatezza e proporzionalità dei provvedimenti di contrasto.

Tutela del paesaggio, dell'ambiente, della salute, dell'identità e dell'economia delle aree interessate dalla c.d. “*Xylella fastidiosa*” - Misure di contenimento - Motivazione per *relationem* – Legittimità.

Tutela del paesaggio, dell'ambiente, della salute, dell'identità e dell'economia delle aree interessate dalla c.d. “*Xylella fastidiosa*” – Interesse delle aziende vivaistiche recessivo rispetto all'interesse generale al contenimento della c.d. “*Xylella fastidiosa*” – Limiti.

Il giudice amministrativo non può sostituirsi all'apprezzamento tecnico-discrezionale e di merito-opportunità effettuato, con piena cognizione dei dati scientifici, dalla competente Autorità amministrativa, qualora questa valutazione sulle *misure di contenimento* contro la diffusione della *Xylella fastidiosa* non sia invero trasmodata nell'eccesso di potere.

L'Amministrazione regionale, nell'adozione dei provvedimenti di contrasto al fenomeno della *Xylella fastidiosa*, deve, attesa la particolare natura dei luoghi, rispettare il principio di adeguatezza e proporzionalità delle misure di contenimento prescelte.

Le c.d. *misure di contenimento* sono apparse agli organi tecnico-specialistici nella materia agronomica, tra cui la Sezione dell'Osservatorio fitosanitario del Dipartimento agricoltura della Regione – deputati ad assumere le decisioni contro la diffusione della *Xylella fastidiosa* opportune e indispensabili – le uniche invero adottabili, considerata la necessità di contemperare il contrasto della diffusione del batterio con la natura dei luoghi, di notevole interesse pubblico, dei quali va quantomeno tentata la salvaguardia. Di tale valutazione l'atto impugnato, unitamente agli atti propedeutici, ha dato invero conto, anche per *relationem*.

Le aziende vivaistiche ricorrenti sono portatrici di un interesse particolare, che, pur non trascurabile, deve necessariamente inserirsi nella complessa valutazione dell'interesse generale, curato dall'Amministrazione regionale, che ha inteso scegliere – nel rispetto delle indicazioni euro-unitarie e nell'ampia discrezionalità che connotano le scelte di adozione delle misure di contrasto di fenomeni consimili – la soluzione adeguata che è apparsa più rispettosa dell'interesse pubblico alla salvaguardia del contesto ambientale, per quanto possibile.

VII) L'impegno del Magistrato Rosaria Palma.

Massime redatte dall'Avvocato **Roberta Valla.**

* * *

Sentenza TAR Puglia-Bari, Sez. III, Pres. Dibello, Est. Palma, n.554/2019.

In materia di appalti aventi ad oggetto la fornitura di prodotti farmaceutici individuati sulla base del principio attivo, è corretta la scelta della stazione appaltante di non affidarsi, nella selezione dell'offerta, ad incerti e non oggettivi criteri probabilistici, che necessiterebbero, dato il loro carattere empirico e sperimentale, una valutazione in concreto, effettuata, cioè, anche sul singolo paziente, e dal singolo medico prescrittore nell'ambito della sua personale responsabilità.

Atteso che le valutazioni discrezionali relative alla efficacia/ sicurezza del farmaco sono di competenza dell'AIFA, l'Amministrazione può effettuare la scelta dell'aggiudicataria utilizzando un dato tecnico esterno, preesistente ed oggettivo, presente nella scheda tecnica del farmaco.

*

Sentenza TAR Puglia- Bari, Sez. III, Pres. Dibello, Est.Palma, n. 1311/2019

Allorquando l'usucapione si innesti a valle di un procedimento espropriativo sfociato in un esito patologico, l'operatività dell'istituto dell'usucapione può essere ammessa solo entro ristretti limiti, onde evitare la reintroduzione in forma surrettizia di una espropriazione indiretta, violativa della CEDU ed, in particolare, dell'art. 1 del relativo Protocollo addizionale.

Risulta dunque necessario operare un'interpretazione della normativa interna conforme alla Cedu che, oltre a richiedere l'accertamento della sussistenza

dei presupposti di legge per l'operatività dell'usucapione ventennale (carattere non violento della condotta ed esatta individuazione del momento esatto della *interversio possessionis*), consenta di escludere dal computo del ventennio utile ai fini della usucapibilità del bene, il periodo di occupazione illegittima maturato nel periodo antecedente l'entrata in vigore del T.U. Espropriazione, che ha introdotto l'istituto dell'acquisizione sanante. Poiché solo l'art. 43 del medesimo T.U. 8 giugno 2001 n. 327 aveva sancito il superamento dell'istituto dell'occupazione acquisitiva, solo da questo momento può ritenersi individuato, ex art. 2935 c.c., il giorno in cui il diritto di proprietà poteva essere fatto effettivamente valere.

VIII) L'impegno del Magistrato Giacinta Serlenga.

Massime redatte dall'Avvocato **Angelo Michele Benedetto**.

* * *

Sentenza TAR Puglia-Bari, Sez. III, Pres. Ciliberti, Est. Serlenga n. 1400/2019

L'ente comunale è privo di interesse ad impugnare i provvedimenti di riorganizzazione della rete scolastica ove non è al contempo dimostrato il concreto ed attuale interesse a preservare una certa offerta formativa in relazione a quel dato territorio. Il piano di dimensionamento della rete scolastica è atto generale connotato dall'esercizio di ampi poteri discrezionali della pubblica Amministrazione ed è, pertanto, sindacabile solo ove emergano profili di abnormità sintomatici del cattivo esercizio del potere.

*

Sentenza TAR Puglia-Bari, Sez. III, Pres. Ciliberti, Est. Serlenga n. 1639/2019

È legittimo il diniego al rilascio del permesso di costruire fondato sul presupposto che a fronte di una prescrizione di “facile amovibilità” della struttura oggetto di autorizzazione, imposta in virtù di un vincolo paesaggistico, l'istante abbia previsto l'utilizzo di materiali cementati e lavori di scavo, sia per le fondazioni che per i servizi a rete. Il concetto di “facile amovibilità” non può ritenersi perfettamente sovrapponibile a quella di precarietà dovendosi intendere quale struttura priva di fondamenta o, comunque, di stabile collegamento al suolo.

IX) L'impegno del Magistrato Donatella Testini.

Massime redatte dall'Avvocato **Maria Gabriella Gizzi.**

* * *

Sentenza TAR Puglia-Bari, Sez. II, Pres. Adamo, Est. Testini, n.1674/2019

1. Contratti pubblici - Procedura di affidamento - Lettera di invito - Partecipazione alle procedura di gara e sottoscrizione di accordo-quadro - Omessa impugnazione lettera di invito – Impugnazione – Ammissibilità.

In materia di appalti pubblici, l'omessa immediata impugnazione della lettera di invito alla procedura di gara da parte del concorrente, nonché la partecipazione alla stessa procedura e l'eventuale sottoscrizione di un accordo-quadro, non pregiudica, sul piano processuale, la successiva impugnabilità delle clausole del bando regolanti la procedura che siano ritenute illegittime. L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n.4 del 26 aprile 2018, ha precisato, in merito, che qualora una stazione appaltante opponga al concorrente un'acquiescenza implicita alle clausole del procedimento, si configurerebbe una violazione dei principi fissati dagli artt.24, comma 1, e 113 comma 1, Cost., ossia una esclusione della possibilità di tutela giurisdizionale.

2. Contratti pubblici – Procedura finalizzata all'acquisto di farmaci biologici a brevetto, ex art.15, co.11 quater, del d.l. n.95/ 2012, conv. dalla l. n.135/2012 – Aggiudicazione mediante accordo-quadro - Libertà del medico di scelta tra i primi tre farmaci vincitori.

L'art.15, comma 11-*quater*, del decreto legge n.95/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n.135, disciplinante le procedure di acquisto di farmaci biologici a brevetto scaduto e per i quali siano presenti sul mercato più di tre farmaci biosimilari, alla lett. b) sancisce la regola in forza della quale i pazienti devono essere trattati con uno dei primi tre farmaci nella graduatoria dell'accordo-quadro, classificati secondo il criterio del minor prezzo o dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Tuttavia, in forza della previsione di cui al secondo inciso della lett.b) del comma in

commento, il medico è comunque libero di scegliere indifferentemente tra uno dei tre farmaci vincitori dell'accordo-quadro, senza che la Regione possa prediligere la scelta in favore del primo graduato a discapito degli altri due farmaci, con una preferenza predeterminata *ex ante* dalla stessa Regione. Detta libertà vale, a maggior ragione, con riferimento al caso dei nuovi pazienti (*drug naive*).

3. Risarcimento del danno – Danno da ritardo- Domanda risarcitoria - Prova del danno.

L'art.2 bis, comma 1, L. n.241/90, introdotto dalla l. n.69/2009, conferma e rafforza la tutela risarcitoria del privato nei confronti della P.A., stabilendo che le Pubbliche Amministrazioni ed i soggetti equiparati sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza della inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento. Per ogni ipotesi di responsabilità della Pubblica Amministrazione per i danni causati per l'illegittimo esercizio o mancato esercizio dell'attività amministrativa, spetta al ricorrente fornire in modo rigoroso la prova dell'esistenza del danno, non potendosi invocare il c.d. principio acquisitivo.

*

Sentenza TAR Puglia-Bari, Sez. II, Pres. Adamo, Est. Testini, n.16708/2019

1. Pubblica sicurezza - Procedimento *ex art.8 d.l. n.11/09*, convertito dalla l. n.38/2009- Decreto di ammonimento – Presupposti

Il decreto di ammonimento, conclusivo del procedimento amministrativo di cui all'art.8 del decreto legge n.11/2009, convertito dalla legge n.38/2009, è una misura di prevenzione con finalità dissuasive, finalizzata a scoraggiare ogni forma di persecuzione. Esso assolve ad una funzione tipicamente cautelare e preventiva. In ragione di tale sua natura, il decreto di ammonimento non presuppone che sia raggiunta la prova del reato di cui all'art.612 *bis*, c.p., essendo sufficiente la sussistenza di elementi dai quali sia possibile desumere, con sufficiente grado di attendibilità, un comportamento persecutorio o gravemente minaccioso obiettivamente in grado di ingenerare nella vittima un perdurante e grave stato di ansia e di paura.

2. Pubblica sicurezza - Procedimento ex art.8 d.l. n.11/09, convertito dalla l. n.38/2009- Decreto di ammonimento – Competenza

Il decreto legge n.11/2009, convertito dalla legge n.38/2009, attribuisce al Questore il potere di ammonimento in relazione alla fattispecie di reato di cui all'art.612-bis c.p., rubricato "Atti persecutori". È rimesso al Questore il discrezionale apprezzamento in ordine alla fondatezza dell'istanza, al fine di conseguire una ragionevole certezza sulla plausibilità e sulla verosimiglianza delle vicende ivi esposte, verificando la sussistenza dei presupposti costitutivi dell'esercizio del potere di ammonimento, tanto in relazione alla esecuzione di condotte reiterate, di minaccia o di molestia, quanto in relazione alla derivazione da esse di un perdurante e grave stato di ansia o di paura, ovvero di un fondato timore per l'incolumità propria o di un prossimo congiunto o di una persona al medesimo legata da relazione affettiva, ovvero all'alterazione effettiva delle abitudini di vita della vittima.

*

Sentenza TAR Puglia-Bari, Sez. II, Pres. Adamo, Est. Testini, n.1266/2019

1. Commercio, Turismo, Industria - Demanio - Concessione demaniale marittima - Proroga concessione - Art.1, comma 18, d.l. 30 dicembre 2009, n.194 - Ambito di applicazione – Attività di Manutenzione e riparazione delle imbarcazioni da diporto- Esclusione

L'art.1, comma 18 del decreto legge 30 dicembre 2009, n.194, convertito con legge 26 febbraio 2010, n.25 s.m.i., in tema di proroga delle concessioni, è limitato alle sole concessioni di beni demaniali marittimi con finalità turistico-ricreative e sportive. Conseguentemente, non rientrano nell'ambito di applicazione dell'art.1, comma 18 del decreto legge 30 dicembre 2009, n.194, le concessioni di un'area demaniale marittima per la manutenzione e la riparazione delle imbarcazioni da diporto, non ravvisandosi in tali attività finalità turistico-ricreative e sportive.

2. Commercio, Turismo, Industria - Demanio - Concessione demaniale marittima - Determinazione dei canoni concessori - Natura giuridica

della situazione giuridica soggettiva del privato - Interessi legittimi - Giurisdizione del Giudice Amministrativo.

Sussiste la giurisdizione del Giudice amministrativo in ordine a quelle controversie aventi ad oggetto atti della Pubblica Amministrazione relativi ai canoni concessori, rispetto a cui la situazione giuridica soggettiva del privato ha natura giuridica di interesse legittimo e non di diritto soggettivo.

3. Commercio, Turismo, Industria - Demanio - Concessione demaniale marittima - Determinazione dei canoni concessori - Autonomia dell'Autorità portuale - Limitazioni

L'art.13 della legge n.172/2003, riferendosi alle sole “concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative”, ha disposto che tale qualificazione vada riferita unicamente alle concessioni indicate nelle lettere da a) ad f) dell'art.1, comma 1, della legge n.400 del 1993, escludendo l'estensione del suo significato ad altre tipologie di concessioni di beni demaniali. Conseguentemente, l'art.13, 1° comma, lett.a), della legge n.84/1994, limitativa della autonomia normativa delle Autorità portuali in tema di determinazione dei canoni di concessione demaniale marittima “per scopi turistico-ricreativi”, si applica unicamente a tali concessioni. Le Autorità portuali, quindi, fatta eccezione per le sole concessioni “per scopi turistico-ricreativi”, possono, in linea generale, adottare autonomi criteri per la quantificazione dei canoni di concessione, anche in misura maggiore di quella prevista dalla legge.

*

Sentenza TAR Puglia-Bari, Sez. II, Pres. Adamo, Est. Testini, n.1338/2019

1. Giurisdizione – Controversie in materia di pubblici servizi - Criterio di riparto – Criterio del *petitum* sostanziale.

Nelle controversie “in materia di pubblici servizi” in cui l'Amministrazione sia intervenuta mediante l'esercizio di poteri autoritativi, sussiste, ai sensi della lettera c) dell'art.133 del codice del processo amministrativo, la giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo. Tuttavia, nella medesima materia, in virtù dello stesso inciso della lett.c) dell'articolo in commento,

ove si controverta di “indennità, canoni ed altri corrispettivi”, ossia vengano in considerazione controversie meramente patrimoniali non riconducibili a situazioni di esercizio di un potere pubblico, ricorre la giurisdizione del Giudice ordinario (nella fattispecie, il Giudice ha escluso la giurisdizione del Giudice amministrativo in ordine alla domanda di parte ricorrente di conseguire una diversa determinazione del *quantum* della remunerazione per l'espletamento di prestazioni sanitarie essendo, il *petitum*, fondato su una posizione giuridica di diritto soggettivo).

2. Sanità e farmacie – Accredimento istituzionale – Remunerazione delle prestazioni di ricovero – Criterio

In tema di remunerazione delle prestazioni di ricovero erogate in regime di accreditamento istituzionale trova applicazione il criterio di remunerazioni delle prestazioni nel limite giornaliero dei posti letto accreditati per singola disciplina in base alle giornate di degenza e all'occupazione dei posti letto, con la conseguenza che non è consentito il superamento delle degenze previste per le singole specialità. È escluso, pertanto, che dall'adozione del modello dipartimentale di cui all'art.17 *bis* decreto legislativo n.502 del 1992 possa derivare la remunerazione dei ricoveri effettuati in soprannumero per la singola disciplina per la quale l'accreditamento è stato concesso avvalendosi di posti letto accreditati per altra disciplina.

X) L'impegno del Magistrato Désirée Zonno.

Massime redatte dall'Avvocato **Domenico Emanuele Petronella**

* * *

Sentenza TAR Puglia-Bari, Sez. I, Pres. Scafuri, Est. Zonno, n. 1609/2019

Silenzio - Contributi di urbanizzazione secondaria - Art. 3, co 1, L.R. Puglia n. 4/94 – Rapporti con il D.P.R. n. 380/2001 – Incidenza Legge di Bilancio per il 2017 – Art. 1, comma 460, L. n. 232/2016 – Vincolo di destinazione.

L'art. 1, comma 460, L. n. 232/2016, (Legge di bilancio per il 2017, così come modificato dall'art. 1 bis, comma 1 del D.L. n. 148/2017), dispone che *“a decorrere dal 1° gennaio 2018, i proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni previste dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, sono destinati esclusivamente e senza vincoli temporali alla realizzazione e alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici e nelle periferie degradate, a interventi di riuso e di rigenerazione, a interventi di demolizione di costruzioni abusive, all'acquisizione e alla realizzazione di aree verdi destinate a uso pubblico, a interventi di tutela e riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche ai fini della prevenzione e della mitigazione del rischio idrogeologico e sismico e della tutela e riqualificazione del patrimonio rurale pubblico, nonché a interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura nell'ambito urbano e a spese di progettazione per opere pubbliche.”*

Pertanto, in presenza di tale espressione di potestà legislativa esclusiva, non possono trovare spazio disposizioni di rango regionale che contemplino una destinazione - anche solo parziale - degli oneri di urbanizzazione che esuli dal perimetro delle finalità indicate nel citato art. 1, comma 460, L. n. 232/2016.

*

Sentenza TAR Puglia-Bari, Sez. I, Pres. Scafuri, Est. Zonno, n. 856/2019

Procedura aperta di gara telematica – Aggiudicazione mediante criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa – Interpretazione legge di gara – In particolare, il concetto di “optional”.

Al concetto di “optional”, riferito dalla Legge di Gara all'insieme degli elementi valutabili per ciascun automezzo ai fini dell'attribuzione del punteggio previsto per l'offerta tecnica non può essere attribuito significato restrittivo e ciò sia su di un piano letterale, che logico-sistematico.

Quanto al piano letterale, con detto termine, comunemente, si designa una “qualsiasi caratteristica, dispositivo o accessorio non di serie (ossia già predisposti dall'impresa all'esito del processo produttivo), suscettibile di integrare un determinato bene, implementandone le caratteristiche estetiche ovvero funzionali e, conseguentemente, di conferire ad esso un plusvalore, tale da giustificare un sovrapprezzo rispetto a quello del corrispondente modello di base (ovvero standard, che dir si voglia)”.

Se ne ricava che "optional" è “non soltanto una parte puramente aggiuntiva, ossia ulteriore, fisicamente e materialmente separabile rispetto alla struttura principale, bensì anche qualsiasi elemento o accorgimento tecnico intrinseco e sostanziale, idoneo a produrre ab origine un incremento dell'efficienza ovvero dell'utilità del bene”.

Sul piano logico-sistematico è la Legge di Gara a confermare che gli "optional" non necessariamente devono ricadere su funzionalità diverse da quelle intrinseche: invero, anche le caratteristiche intrinseche di un bene, ove opportunamente integrate e potenziate da dotazioni e accessori (siano essi materialmente scomponibili o meno dalla struttura portante), ad accrescerne la relativa utilità e a renderlo, in definitiva, di maggior pregio e, quindi, meglio valutabile in sede di gara.

*

Sentenza TAR Puglia-Bari, Sez. I, Pres. Scafuri, Est. Zonno, n.1258/2019

Proprietà – Programma P.R.U.S.S.T. – Realizzazione di un complesso edilizio da adibire ad uffici, spazi commerciali e residenze - Ampliamento pista atterraggio aeroporto – Cono d'ombra – Rischio aeroportuale – Incompatibilità.

La realizzazione del P.r.u.s.s.t. e l'ampliamento della pista di volo sono opzione realizzative assolutamente incompatibili tra loro.

Le amministrazioni coinvolte hanno data chiara preferenza per il secondo intervento rispetto al primo.

Infatti, l'intervento di ampliamento dello scalo foggiano è in fase di avanzata attuazione, avendo l'Amministrazione comunale adottato gli atti di pianificazione territoriale (in variante al PRG) funzionali alla realizzazione ed essendo stata disposta da Aeroporti di Puglia s.p.a. l'aggiudicazione dei relativi lavori in data 7.3.2019.

Dall'altro canto, l'Amministrazione comunale ha ritenuto di non procedere oltre nel proprio programma di intervento di riqualificazione urbana del relativo territorio, di cui al P.r.u.s.s.t. in esame, come dimostra tra l'altro l'assenza dello stesso nelle deliberazioni programmatiche del PUG.

*

Sentenza TAR Puglia-Bari, Sez. I, Pres. Scafuri, Est. Zonno, n. 1259/2019

Ampliamento pista atterraggio aeroporto – Cono d'ombra – Rischio aeroportuale – Incompatibilità – Vas non necessaria – Valutazioni inquinamento acustico e zonizzazione acustica non necessarie, allo stato.

L'iter procedimentale di approvazione del potenziamento infrastrutturale dello scalo aeroportuale "Gino Lisa" di Foggia, in variante al PRG e al PCT (Piano Comunale Tratturi), non è viziato dall'assenza della preventiva valutazione ambientale strategica (VAS), ritenuta necessaria in considerazione della natura pianificatoria, di variante al PRG, dell'atto di approvazione del progetto di ampliamento, con conseguente violazione della normativa in materia di VAS.

Infatti, l'art. 6, comma 12, D. Lgs n. 152/2006 che dispone *“Per le modifiche dei piani e dei programmi elaborati per la pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli conseguenti a provvedimenti di autorizzazione di opere singole che hanno per legge l'effetto di variante ai suddetti piani e programmi, ferma restando l'applicazione della disciplina in materia di VIA, la valutazione ambientale strategica non è necessaria per la localizzazione delle singole opere.”*.

Poiché l'intervento in esame si sostanzia in una singola opera, la VAS non era dovuta.

L'iter procedurale diretto all'approvazione del progetto definitivo afferente lo scalo foggiano, non è, poi, mancante delle necessarie valutazioni riguardanti l'inquinamento acustico aeroportuale, ovvero della zonizzazione acustica, poiché sia nel decreto di VIA (decreto del Ministero dell'ambiente n. 124 del 18.6.2015), sia dal Comune di Foggia in fase istruttoria, demandando ad un momento successivo, ma comunque, precedente la realizzazione dei lavori, la relativa valutazione.

*

Sentenza TAR Puglia-Bari, Sez. I, Pres. Scafuri, Est. Zonno, n. 822/2019

Autorizzazione paesaggistica – Annullamento atto Commissario ad acta – illegittimità determina VIA – Omessa valutazione parere negativo espresso da Sovrintendenza – Revoca incarico.

È illegittima la determina favorevole di VIA, adottata nonostante il parere negativo espresso dalla Soprintendenza: tale parere rivestiva particolare rilievo, dato i sottesi interessi in gioco, ed era stato correttamente reso, tra l'altro, in considerazione delle ribadite criticità del progetto con riguardo al mancato rispetto della distanza che l'impianto avrebbe dovuto mantenere da diversi beni pubblici e privati.

In ogni caso, la normativa di settore applicabile *ratione temporis* imponeva la valutazione: sul punto, le ragioni addotte dal Commissario ad acta confliggono con l'orientamento consolidato in tema di c.d. sopravvenienze normative e pianificatorie, come chiarito già da Ad. Plen. n. 1/1986.

Unica opzione derogatoria a tale 'regime' è rappresentata dalla notificazione della sentenza (essendo, viceversa, irrilevanti sia la comunicazione sia la pubblicazione della medesima) e che detta notifica debba essere posta in essere nei confronti dell'Autorità deputata all'adozione delle determinazioni che incidono sulla posizione del privato.

* * *



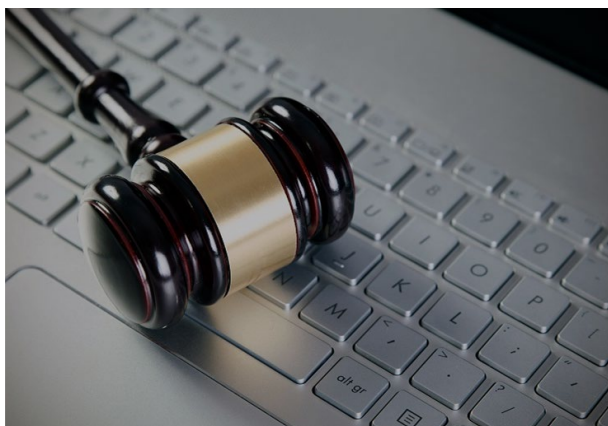
Processo amministrativo telematico

Relazione di sintesi



Avvocato Marta Lorusso

Aggiornamento al mese di febbraio 2020



Introduzione

Dal 1° gennaio 2017 avvocati, magistrati e personale amministrativo dei TT.AA.RR. e del Consiglio di Stato sono chiamati a confrontarsi con un nuovo sistema di deposito e visualizzazione degli atti processuali, meglio conosciuto con l'acronimo di PAT (Processo Amministrativo Telematico), che a decorrere dal 1° gennaio 2018 è entrato a pieno regime, applicandosi a tutti i giudizi.

Oltre alle norme che disciplinano il processo propriamente detto – quali quelle sui riti e le azioni esperibili, sui poteri del giudice e delle parti – l'operatore del diritto è tenuto a conoscere anche le regole specifiche sulla nuova “forma digitale” degli atti.

La presente relazione illustra lo stato dell'arte alla data di febbraio 2020, alla luce della normativa in vigore, delle interpretazioni giurisprudenziali e della prassi invalsa.



Regole generali del PAT

Il PAT si basa sul pilastro di ogni altro processo telematico, vale a dire sulla “**dematerializzazione**” del **fascicolo processuale**, che diviene per l'appunto un fascicolo “informatico”. Ciò implica che: a) gli atti delle parti, del giudice e dei suoi ausiliari consistono in documenti informatici sottoscritti con firma digitale; b) gli atti e i documenti di causa vengono depositati con

modalità telematiche, secondo le regole tecniche appositamente stabilite; c) le notificazioni e le comunicazioni nell'ambito del processo avvengono con modalità telematiche.

I meccanismi citati sono stati introdotti nell'ambito del processo amministrativo mediante modifiche al **Codice del Processo Amministrativo e alle relative norme di attuazione**, accompagnate dall'emanazione del **D.P.C.M 16 febbraio 2016 n. 40 e del relativo Allegato A**, contenente le regole tecniche che disciplinano le modalità di predisposizione e deposito degli atti processuali.

Il sistema è delineato in modo tale che il deposito sia effettuato dal difensore allegando gli atti e i documenti di causa - nei formati tassativamente indicati dalle norme tecniche e dalle specifiche tecniche allegate - ad appositi Moduli PDF messi a disposizione sul sito istituzionale della Giustizia Amministrativa (www.giustizia-amministrativa.it) nella sezione dedicata al PAT.

I moduli vengono poi trasmessi dal difensore all'ufficio giudiziario adito mediante posta elettronica certificata. Gli atti processuali e i moduli prima dell'invio devono essere sottoscritti dal difensore con firma digitale in formato PAdES-BES. L'invio telematico a mezzo pec si perfeziona a seguito della ricezione del messaggio di avvenuta registrazione del deposito (inoltrato in via automatica dal SIGA), con effetto dal momento della ricezione della ricevuta di accettazione della pec.

Eccezionalmente, il modulo può essere inviato mediante caricamento diretto dal Portale dell'Avvocato (c.d. funzione di Upload accessibile in caso di errore nell'invio della pec ovvero in caso di moduli di dimensioni superiori a 30 MG). In tale ipotesi il deposito si perfeziona al momento della registrazione dell'invio da parte del SIGA, che deve rilasciare apposita ricevuta in formato PDF stampabile.

Quanto all'orario, gli atti possono essere depositati fino alle 24:00 dell'ultimo giorno consentito. Tuttavia, agli effetti dei termini a difesa e della fissazione delle udienze camerali e pubbliche, il deposito avvenuto oltre le ore

12:00 dell'ultimo giorno consentito si considera perfezionato il giorno successivo.

Gli atti e documenti depositati con le modalità appena descritte vengono inseriti in via automatica dal SIGA nel fascicolo informatico della causa, dove possono essere visualizzati nell'arco di qualche ora dalle parti costituite e dal Giudice. Il difensore ha inoltre il potere di estrarre gli atti e i provvedimenti contenuti nel fascicolo informatico, attestandone la conformità per gli usi consentiti dalla legge (es. notificazione) con esonero dal pagamento dei diritti di copia. E' escluso, invece, il potere di autentica della formula esecutiva dei provvedimenti giurisdizionali, che resta di competenza delle segreterie.

In sintesi, nell'ambito del PAT **il deposito di tutti gli atti deve essere effettuato solo con modalità telematiche**. Tale regola non ammette eccezioni se non in ipotesi particolari, disciplinate dal legislatore, in cui il Giudice può autorizzare il deposito cartaceo ovvero su altro supporto ritenuto idoneo, in considerazione di ragioni di riservatezza legate alla posizione della parte ovvero in presenza di motivi tecnici che ostano al deposito di determinati documenti con le modalità sopra descritte (es. a fronte di documenti di grandi dimensioni che non si prestano ad essere frazionati in più invii).

Resta comunque in vigore l'obbligo di depositare almeno una copia cartacea degli scritti difensivi – c.d. copia di cortesia - con attestazione di conformità al deposito telematico.

Infine, per quel che attiene alle notificazioni, è facoltativo l'utilizzo della posta elettronica certificata secondo quanto previsto dall'art. 3bis della l. 53 del 1994. Il difensore, quindi, può ancora ricorrere alle tradizionali modalità di notifica "cartacea", dovendo però depositare in via telematica la relativa documentazione, previa scansione in formato PDF e asseverazione di conformità all'originale cartaceo ai sensi dell'art. 22, co. 2 del Codice dell'Amministrazione Digitale.

Questo, in sintesi, il quadro generale del PAT così come delineato dal legislatore.

Di seguito si propone una rassegna dei temi maggiormente discussi, dando conto dell'apporto della giurisprudenza e della prassi applicativa.

E' opportuno fare riferimento alle decisioni più significative in materia – molte delle quali sono raccolte nell'apposita sezione dedicata al PAT del sito della Giustizia Amministrativa. Si tratta di pronunciamenti non privi di conseguenze sul regime di validità degli atti processuali e sugli adempimenti a carico delle parti.

In proposito, va ricordato che il d.l. 168/2016 ha previsto la possibilità che i TT.AA.RR. in primo grado, per i primi tre anni di applicazione del PAT (dunque, fino al 31 dicembre 2019), proponano al Presidente del Consiglio di Stato la rimessione all'Adunanza Plenaria di questioni giuridiche controverse sul PAT, tali da incidere sul diritto di difesa della parte. L'Adunanza Plenaria non è mai stata interpellata.

Copia di cortesia

Occorre premettere che il deposito della copia di cortesia - prassi nata e diffusa nell'ambito del processo civile telematico ma condannata da note circolari del Ministero della Giustizia - è un obbligo posto in capo alla parte (quindi al difensore).

Inizialmente limitato al primo anno di applicazione del PAT e poi prorogato sino al 1° gennaio 2019, l'obbligo della copia di cortesia è ormai "permanente" per effetto di un emendamento approvato in sede di conversione del D.L. Sicurezza (n. 113/2018).

Per espresso dettato normativo, è fatto obbligo di depositare "*almeno una copia cartacea del ricorso e degli scritti difensivi*". Per effetto di avvisi diramati presso alcuni uffici giudiziari, tale obbligo è stato "informalmente" esteso anche ai documenti di causa; in altri casi i difensori sono stati invitati a depositare non meno di due copie di cortesia.

Una nota ed articolata ordinanza del Consiglio di Stato (Sez. VI, 3.03.2017 n. 880), seguita poi da qualche decisione in senso conforme dei

TT.AA.RR., ha qualificato la “prima” copia cartacea come vera e propria “copia d’obbligo”, introducendo di fatto una sanzione per il mancato deposito non prevista dal legislatore.

Secondo il Consiglio di Stato, il deposito della prima copia di cortesia del ricorso è condizione per la fissazione delle udienze di trattazione dell’istanza cautelare e delle udienze di merito. Dal relativo deposito iniziano quindi a decorrere i termini dilatori per la fissazione dell’udienza camerale; analogamente, nel giudizio di merito tale adempimento è preconditione per l’esercizio del potere presidenziale di fissazione dell’udienza. Pertanto, ove sia stato riscontrato in udienza l’omesso deposito della copia d’obbligo del ricorso, la trattazione della causa in sede collegiale può essere rinviata.

In base alla stessa pronuncia, per le parti diverse dal ricorrente, invece, il termine per il deposito della copia d’obbligo coincide con quello previsto dall’art. 55, co. 5 cod. proc. amm. ovvero con il primo termine di cui all’art. 71, co. 1 cod. proc. amm. (con le eventuali dimidiazioni del rito applicabile), senza tuttavia effetti ostativi alla trattazione della causa in sede collegiale.

Resta una mera facoltà del difensore il deposito di ulteriori copie cartacee (in aggiunta alla prima), le uniche a poter essere considerate “copie di cortesia”.

Regime di validità degli atti processuali

Nel primo periodo di applicazione del PAT, il dibattito giurisprudenziale si è incentrato prevalentemente sulle questioni concernenti la validità degli atti processuali.

Le prime pronunce sul tema hanno affermato che in regime PAT: a) gli atti delle parti devono essere necessariamente documenti informatici sottoscritti con firma digitale, in base a quanto previsto dall’art. 136, co. 2bis cod. proc. amm. e dall’art. 9 D.P.C.M. 40/2016; b) la mancanza della firma digitale sull’atto impedisce di verificarne la paternità e ne determina la nullità

(TAR, Catanzaro, Sez. I, ord. 26.01.2017 n. 33; id, Sez. I, ord. 9.02.2017 n. 50).

Per contro, in altre decisioni, ai fini della validità del deposito e degli atti di parte, è stato precisato che: a) è sufficiente l'apposizione della firma digitale sul solo modulo di deposito, in considerazione della previsione di cui all'art. 6 All. A al D.P.C.M. 40/2016; b) gli atti, ove non sottoscritti prima dell'inserimento nel modulo di deposito, si considerano firmati al momento della sottoscrizione del modulo, secondo quanto riscontrabile dal software Adobe (TAR Lazio, Roma, Sez. IIIbis, ord. 8.03.2017 n. 3231; TAR Calabria, Reggio Calabria, 15.03.2017 n. 207). Tali precedenti sono rimasti, tuttavia, isolati.

A livello operativo, viene ormai osservata la regola della preventiva sottoscrizione con firma digitale di tutti gli atti processuali (prima dell'allegazione al modulo di deposito).

Invero, le norme sulla “forma digitale” degli atti hanno portato gli operatori ad interrogarsi sulla corretta modalità di predisposizione del ricorso introduttivo nell'ipotesi di notifica con le modalità tradizionali “cartacee”. Ipotesi, peraltro, non infrequente (si pensi alla notifica al controinteressato persona fisica ovvero alla notifica alla P.A. non in possesso di pec comunicata al Registro P.P.A.A.).

È stato, quindi, individuato un procedimento compatibile con il nuovo assetto normativo, che, dal punto di vista applicativo, si articola nei seguenti passaggi: predisposizione del ricorso in formato testo e successiva conversione in file PDF; sottoscrizione del file PDF con firma digitale del difensore; stampa del PDF firmato e apposizione di una attestazione di conformità mediante la quale il difensore dichiara la conformità dell'atto analogico/cartaceo all'originale informatico; sottoscrizione con firma autografa dell'attestazione di conformità da parte del difensore e avvio alla notifica.

A tale proposito, in sede di prima applicazione, si è discusso molto sulle conseguenze della mancata apposizione della firma digitale ad un ricorso notificato con le modalità tradizionali.

Sul tema, la giurisprudenza è apparsa inizialmente rigida. Ad esempio, ha destato perplessità e preoccupazione una sentenza del TAR Campania, Napoli (Sez. II, 22.02.2017 n. 1053) che, sulla base di un'articolata motivazione, si è espresso a favore della nullità di un ricorso "cartaceo" notificato con le modalità tradizionali che non recava l'attestazione di conformità all'originale informatico.

Tale pronuncia partiva dall'assunto (comune a molte delle decisioni fino ad allora pubblicate) secondo cui, in regime PAT, gli atti delle parti dovessero essere tutti sottoscritti con firma digitale e, quindi, l'unico originale del ricorso ammesso dalla legge fosse quello "informatico", vale a dire il c.d. documento nativo informatico sottoscritto con firma digitale dal difensore. In tale prospettiva, il ricorso cartaceo non sarebbe altro che una copia analogica dell'originale informatico e, come tale, dovrebbe recare l'asseverazione al suo originale previamente sottoscritto con firma digitale. L'assenza dell'atto originale informatico sottoscritto prima della notifica determinerebbe, a parere del Giudice, la nullità del ricorso per mancanza di sottoscrizione.

La sentenza in esame è stata, invero, smentita da successive pronunce, tra cui un'ordinanza del TAR Lazio, Roma (Sez. IIIbis, 8.03.2017 n. 3231) che, al contrario, riferendosi al ricorso sottoscritto con firma autografa del difensore e notificato in forma cartacea lo ha qualificato come documento originale analogico, mentre il documento informatico ottenuto da scansione del ricorso analogico è stato definito espressamente "copia informatica", da asseverare ai sensi dell'art. 22, co. 2 CAD. Con ciò ammettendo implicitamente la perdurante validità dell'originale cartaceo.

A conclusione diversa è giunto, invece, il TAR Calabria, Catanzaro che, pur in assenza di disconoscimento da controparte, ha ritenuto d'ufficio di non poter considerare conforme all'originale la copia informatica della procura rilasciata in originale cartaceo priva dell'asseverazione ex art. 22, co. CAD

(TAR Calabria, Catanzaro, Sez. I, ord. 26.01.2017 n. 33). Analogamente, il TAR Sicilia, Catania (Sez. III, 13.03.2017 n. 499) ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso per l'omissione della dichiarazione di conformità ex art. 22, co. 2 CAD sulla copia informatica dell'atto cartaceo e della procura, negando peraltro al ricorrente il beneficio dell'errore scusabile, sul presupposto della diffusione delle istruzioni per il deposito telematico sul sito istituzionale della Giustizia Amministrativa.

In realtà, la giurisprudenza, dopo le prime interpretazioni – non condivise dai commentatori – che sanzionavano con la nullità l'assenza di firma digitale nel ricorso ha successivamente assunto una posizione improntata a minore formalismo.

L'orientamento ad oggi maggioritario ritiene che la mancata apposizione della firma digitale sul ricorso costituisca una irregolarità sanabile per ordine del Giudice ai sensi dell'art. 44, co. 2 c.p.a.; il Giudice dovrebbe quindi fissare un termine perentorio entro il quale la parte onerata deve provvedere alla regolarizzazione dell'atto nelle forme di legge, con la comminatoria della declaratoria di irricevibilità del ricorso in caso mancata osservanza del termine (capofila di tale indirizzo è Cons. Stato, Sez. IV, 04.04.2017 n. 1517; in questi termini *ex multis* Cons. Stato, Sez. V, 24.11.2017 n. 5490; id. Sez. III, 11.09.2017 n. 4286; TAR Sardegna, Cagliari, Sez. I, 12.09.2017 n. 580). In tal caso, tuttavia, occorre tenere presente che, ai sensi dell'art. 44, co. 3 c.p.a., la costituzione degli intimati sana la eventuale irregolarità del ricorso.

Analogamente, altre pronunce hanno ritenuto meramente irregolare e non nullo il ricorso depositato mediante copia per immagine di un documento originariamente cartaceo, anziché in formato digitale nativo. L'atto in tal caso non incorre in espressa comminatoria legale di nullità (art. 156 comma 1, c.p.c.) e raggiunge comunque il suo scopo tipico (art. 156 comma 3, c.p.c.), essendone certa la paternità e piana l'intelligibilità quale strumento finalizzato alla chiamata in giustizia e all'articolazione delle altrui relative difese; dal che consegue la sola oggettiva esigenza della regolarizzazione, benché sia

avvenuta la costituzione in giudizio delle parti cui il ricorso era indirizzato (TAR Lazio, Roma, Sez. I, 30.05.2019 n. 6900).

Altra tesi, rimasta in posizione minoritaria (ma non per questo meno condivisibile), ritiene ammissibile il c.d. doppio originale del ricorso: uno cartaceo, munito di sottoscrizione autografa, ed uno informatico, sottoscritto con firma digitale. Questa lettura muove dal presupposto che nessuna norma del c.p.a. vieta di redigere il ricorso in doppio originale, uno digitale e uno cartaceo, avviando quest'ultimo alla notifica, con le tradizionali modalità materiali; nessuna conseguenza, quindi, per il ricorso notificato a mezzo posta senza la preventiva sottoscrizione con firma digitale (TAR Lazio, Roma, Sez. II, 1.03.2017, n. 2993; id. Sez. III, 9.05.2017 n. 5545; TAR Calabria, Catanzaro, sez. I, ord. 20.4.2017, n. 679).

Va dato atto, inoltre, che il Consiglio di Stato ha ritenuto che ricorra una ipotesi di mera irregolarità sanabile (e non nullità) ove il ricorso notificato a mezzo pec sia privo della firma digitale del difensore, a patto che la firma digitale sia comunque apposta al ricorso in fase di deposito. In tale ipotesi, la circostanza che l'atto notificato, quantunque privo di firma, sia contenuto nell'indirizzo pec del difensore consente di ricondurre con certezza l'atto al suo autore e dunque, a parere del Giudice, sana la irregolarità (Cons. Stato, Sez. V, 17.01.2018 n. 261).

Notifiche a mezzo pec

Uno dei vantaggi del processo telematico risiede certamente nella possibilità per il difensore di effettuare le notificazioni degli atti processuali a mezzo pec, secondo le previsioni dell'art. 3bis della legge n. 53/1994.

Quest'ultima norma, tuttavia, stabilisce che la notifica a mezzo pec si esegue esclusivamente presso un indirizzo risultante da pubblici elenchi tassativamente individuati dal legislatore, tra cui figurano attualmente il ReGIndE (Registro Generale degli Indirizzi Elettronici), il Registro PP.AA.

(Registro delle Pubbliche Amministrazioni) e INI-PEC (Indice Nazionale degli Indirizzi PEC).

Tra i pubblici elenchi da cui estrarre gli indirizzi pec ai fini di una valida notifica da tempo non è più incluso l'IPA o Indice delle Pubbliche Amministrazioni (si veda in proposito l'art. 16ter della legge n. 221/2012 di conversione, con modificazioni, del d.l. n. 179/2012).

Ragione per cui, per poter validamente notificare atti giudiziari alle Amministrazioni non costituite in giudizio, occorre verificare preventivamente che queste abbiano comunicato l'indirizzo pec al Registro PP.AA. (tenuto dal Ministero della Giustizia e accessibile dal sito pst.giustizia.it), che è tuttora incluso nei pubblici elenchi di cui alle norme citate. Se nel Registro PP.AA. non è presente un indirizzo pec, ai fini della regolare instaurazione del contraddittorio dovrà quindi procedersi alla notifica presso la sede dell'Amministrazione, secondo le modalità tradizionali.

V'è da dire che – purtroppo - solo poche Amministrazioni hanno ottemperato all'obbligo di comunicare il proprio indirizzo pec al Registro PP.AA. Da qui nascono rilevanti problemi applicativi, data l'impossibilità, nella maggioranza dei casi, di eseguire notifiche a mezzo pec alla parte pubblica. Invero, pur in assenza di indirizzi nel Registro PP.AA., non pochi ricorrenti hanno ritenuto di poter validamente notificare ad un indirizzo estratto dal registro IPA. La giurisprudenza è stata quindi chiamata ad esprimersi sulla validità di una simile attività processuale.

La giurisprudenza di primo grado ha in un primo tempo giudicato nulla la notifica del ricorso giurisdizionale effettuata ad una Pubblica Amministrazione presso un indirizzo di posta elettronica non inserito nell'apposito Registro PP.AA. ma ha ritenuto la nullità sanabile mediante la costituzione dell'Amministrazione intimata (TAR Lazio, Roma, Sez. III-quater, 6.12.2017 n. 12045; TAR Sicilia, Catania, Sez. II, 4.12.2017 n. 2806; TAR Sicilia, Catania, Sez. III, 13.10.2017 n. 2401; TAR Basilicata, Sez. I, 21.9.2017 n. 607; TAR Sicilia, Palermo, Sez. III, 13.7.2017 n. 1842).

Pronunce successive hanno affermato, invece, che, ove l'Amministrazione non abbia inserito un indirizzo PEC nel Registro PP.AA., se la notifica per via telematica del ricorso è stata effettuata all'indirizzo PEC tratto dall'elenco IPA, può essere riconosciuto l'errore scusabile ex art. 37 c.p.a. e, quindi, può essere ordinato all'interessato il rinnovo della notificazione (Cons. Giust. Amm, 12.4.2018, n. 216; Cons. Stato, Sez. VI, 13.12.2017 n. 5891; TAR Campania, Napoli, Sez. VIII, ord. 15.3.2018 n. 1653; TAR Sicilia, Palermo, 22.1.2018 n. 179; id., 1.12.2017 n. 2779; TAR Molise, Sez. I, 13.11.2017 n. 420).

Tale indirizzo al momento risulta prevalente, accolto anche dalla giurisprudenza più recente (Cons. Stato, Sez. III, 22.10.2019 n. 7170). Si segnalano peraltro anche pronunce che hanno negato l'applicabilità dell'errore scusabile (TAR Basilicata, Sez. I, 23.03.2019 n. 304, dichiarando la nullità della notifica e l'inammissibilità del ricorso).

Non mancano tuttavia precedenti (isolati) nei quali il Consiglio di Stato, facendo leva su argomentazioni sistematiche e sull'art. 6ter del Codice dell'Amministrazione Digitale, ha affermato che può considerarsi pienamente valida ed efficace anche la notifica del ricorso di primo grado effettuata al domicilio telematico della P.A. risultante dall'IPA, trattandosi comunque di un "pubblico elenco", nel quale sono indicati i domicili digitali da utilizzare per le comunicazioni e per lo scambio di informazioni e per l'invio di documenti a tutti gli effetti di legge tra le pubbliche amministrazioni, i gestori di pubblici servizi e i privati. Ad avviso del Collegio, l'indirizzo presente nell'IPA potrebbe utilizzarsi soprattutto se, come nel caso oggetto di sentenza, l'amministrazione pubblica destinataria della notificazione telematica è rimasta inadempiente all'obbligo di comunicare altro e diverso indirizzo pec da inserire nel Registro PP.AA. (Cons. Stato, Sez. III, 27.02.2019 n.1379; Cons. Stato, Sez. V, 12.12.2018 n. 7026).

Nel corso del 2019 un vivace dibattito è sorto anche con riferimento alla utilizzabilità del registro INI-PEC quale "pubblico elenco" da cui estrarre indirizzi utili ai fini delle notifiche a mezzo pec. La discussione è scaturita da

una sentenza della Corte della Cassazione, secondo cui solo la notifica effettuata (ai sensi della L. 53/94) dal difensore all'indirizzo PEC risultante dal Registro Generale degli Indirizzi Elettronici (ReGIndE) sarebbe valida ed efficace mentre, ove la stessa venga effettuata all'indirizzo PEC del destinatario risultante dall'INI-PEC (Indice Nazionale degli Indirizzi di Posta Elettronica Certificata) dovrebbe qualificarsi nulla (Cass. civ. 8.02.2019 n. 3709, seguita da Cass. civ. 27.09.2019 n. 24160).

La pronuncia in questione ha destato stupore e scalpore fra i più, dal momento che il pubblico elenco INI-PEC è indiscutibilmente indicato, dalla vigente normativa, quale pubblico elenco valido per estrapolare gli indirizzi PEC dei destinatari in caso di notifica effettuata ai sensi della L. 53/1994. Ai commentatori l'ordinanza è apparsa immediatamente errata in punto di diritto, evidentemente viziata dalla confusione tra INI-PEC e IPA, e quindi bisognevole di un intervento correttivo, anche in ragione della portata pregiudizievole e pericolosa del principio ivi affermato. Tant'è che il Consiglio Nazionale Forense e alcuni Consigli dell'Ordine si sono adoperati a più riprese, segnalando formalmente al Primo Presidente della Corte di Cassazione la questione e chiedendo di intervenire.

La *querelle* è giunta ad una definitiva soluzione con l'ordinanza della Corte di Cassazione n. 29749/2019 (di correzione di errore materiale della ordinanza n. 24160/2019), con cui gli Ermellini hanno precisato che le due notifiche del ricorso, indirizzate nel caso specifico ad un magistrato che era parte del procedimento (sia come domiciliato presso un indirizzo INI-PEC riferito al Tribunale di Firenze, sia come domiciliato presso un indirizzo estratto dal REGINDE), riguardavano indirizzi soggettivamente non riferibili quali pretesi luoghi di elezione di domicilio del magistrato. Dunque, al di là delle espressioni utilizzate, la Corte avrebbe voluto alludere ad una mera inidoneità soggettiva dell'indirizzo estratto dall'INI-PEC (posto che nel registro INI-PEC non vi erano indirizzi riferibili al magistrato e neppure nel REGINDE) riferita esclusivamente al caso sottoposto al suo esame.

In conclusione, a seguito del chiarimento fornito dalla Cassazione, resta salva la validità delle notifiche effettuate ad indirizzi pec estratti dall'INI-PEC.

Orari di deposito

Il dibattito giurisprudenziale si è incentrato anche sull'interpretazione delle norme che disciplinano gli orari di deposito degli atti processuali. La questione riveste particolare importanza, date le sue numerose implicazioni (non ultime quelle di carattere pratico).

Sul tema è sorto un contrasto interpretativo a causa dalla formulazione (non chiara) dell'art. 4, comma 4 delle norme di attuazione al c.p.a. (così come modificato dall'art. 7 del d.l. 31 agosto 2016, n. 168), nella parte in cui dispone che è assicurata la possibilità di depositare con modalità telematica gli atti in scadenza fino alle ore 24:00 dell'ultimo giorno consentito e, dall'altro, che agli effetti dei termini a difesa e della fissazione delle udienze camerale e pubbliche il deposito degli atti e dei documenti in scadenza effettuato oltre le ore 12:00 dell'ultimo giorno consentito si considera effettuato il giorno successivo.

Secondo alcune decisioni, la norma va interpretata nel senso che il primo termine (delle ore 24:00) si riferisce a tutti quegli atti di parte che non sono depositati in vista di una camera di consiglio o di un'udienza di cui sia (in quel momento) già fissata o già nota la data, mentre il secondo (delle ore 12:00) agli atti depositati in funzione di un'udienza, camerale o pubblica, già stabilita, per i quali la garanzia dei termini a difesa avrebbe suggerito al legislatore di anticipare il deposito.

Il termine ultimo di deposito delle ore 12,00 permane quindi anche all'indomani dell'entrata in vigore del PAT, come "termine di garanzia del contraddittorio tra le parti e della corretta organizzazione del lavoro del Collegio giudicante". Nella pratica:

a) se alle ore 13 dell'ultimo giorno utile è depositata una memoria, ai sensi del comma 1 dell'art. 73 c.p.a., la stessa non può essere tenuta in considerazione perché non sono rispettati i termini a difesa, salva la possibilità per la parte autrice del deposito tardivo di chiedere un rinvio della trattazione della questione e sempre che il Collegio ritenga sussistenti i presupposti (analogo discorso vale per il deposito di documenti);

b) se è depositato oltre le ore 12 un ricorso con richiesta di misura cautelare collegiale, ai fini del computo del termine per la fissazione della relativa camera di consiglio occorre considerare che il deposito è avvenuto il giorno successivo;

c) se è depositato un ricorso o un appello alle ore 15,00 dell'ultimo giorno utile per il deposito, questo si considera comunque avvenuto tempestivamente.

Tale orientamento è espresso da Cons. Stato, Sez. III, 24.05.2018 n. 3136; Cons. Giust. Amm., 6.06.2018 n. 344; TAR Calabria, Catanzaro, Sez. II, 29.06.2018 n. 1291; TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 5.08.2019 n. 1820; TAR Sicilia, Palermo, Sez. III, 8.05.2019 n. 1272; Cons. Stato, Sez. VI, 7.05.2019 n. 2921.

Altre decisioni affermano al contrario che, poiché ai sensi dell'art. 4, comma 4, citato la possibilità di depositare con modalità telematica atti in scadenza è assicurata fino alle ore 24:00 dell'ultimo giorno consentito, il deposito telematico si considera quindi perfezionato e tempestivo con riguardo al giorno senza rilevanza preclusiva con riguardo all'ora. Tale soluzione non contrasterebbe con quanto indicato dall'ultimo periodo della stessa disposizione (secondo cui il deposito degli atti e dei documenti in scadenza effettuato oltre le ore 12 dell'ultimo giorno si considera eseguito il giorno successivo). Questo "effetto", posto a garanzia del diritto di difesa delle controparti, implica unicamente che per contestare gli atti depositati oltre le ore 12 i termini per controdedurre decorrono dal giorno successivo.

Tale indirizzo è stato espresso da Cons. Stato, Sez. III, 6.08.2018, n. 4833; id., Sez. IV, 1.06.2018, n. 3309; TAR Toscana, Firenze, Sez. III, 4.01.2019 n. 7; Cons. Stato, Sez. IV, 15.07.2019 n. 4955.

Standard di firma digitale

Il legislatore del PAT, come accennato, ha individuato nel formato PAdES-BES (che conserva l'estensione del file .pdf e lo rende immediatamente "leggibile") l'unico standard di firma digitale ammissibile per la sottoscrizione degli atti processuali, sebbene nell'ordinamento siano contemplati anche altri formati: nel processo civile telematico, ad esempio, è consentito l'uso della firma digitale in formato CADES (che modifica l'estensione del file in .p7m).

Il formato PAdES-BES va ovviamente osservato anche nel procedimento di notifica a mezzo pec degli atti processuali.

Nella prima fase di applicazione del PAT, è avvenuto che alcuni difensori abbiano notificato ricorsi sottoscritti con firma CADES. Il che ha imposto una presa di posizione della giurisprudenza.

Una prima isolata pronuncia del Tar Basilicata (sez. I, 14.02.2017 n. 160) si è espressa in termini di inesistenza dell'atto e della notifica per assenza di una valida sottoscrizione. Il precedente è stato però superato da successive pronunce.

Merita di essere segnalato sull'argomento il principio sancito dal TAR Campania, Napoli (Sez. VI, 4.04.2017 n. 1799), in base al quale lo standard PAdES sarebbe prescritto dalle specifiche tecniche di cui all'allegato A al DPCM 40/2016 unicamente per il deposito degli atti; le stesse norme, secondo il TAR, non imporrebbero espressamente l'utilizzo di tale formato anche per la notifica alle altre parti. In fase di notifica, pertanto, gli atti potrebbero essere sottoscritti anche in altri formati, purché ammessi dall'ordinamento (ad esempio, secondo lo standard CADES).

Tale sentenza richiama, tra l'altro, il Regolamento eIDAS (Regolamento UE n. 910/2014) e la decisione esecutiva della Commissione europea 2015/1506 dell'8 settembre 2015, che impongono agli Stati membri di riconoscere le firme digitali apposte secondo determinati standard, tra i quali figurano sia il CADES che il PAdES. In ragione di tali fonti, non si può dunque sanzionare con l'inesistenza dell'atto l'utilizzo della firma apposta secondo lo standard CADES. Trattandosi di un formato ammesso dall'ordinamento come pienamente affidabile in termini di riconducibilità dell'atto al firmatario, l'utilizzo del formato CADES anziché del PAdES per la firma digitale del ricorso notificato alle altre parti potrebbe, al più, determinare un'irregolarità della notifica stessa, che è sanata dalla costituzione delle parti ai sensi dell'art. 44, comma 3, c.p.a. (TAR Campania, Napoli, sez. VI, 4.04.2017 n. 1799).

Si consideri che il principio dell'equivalenza delle firme è stato affermato, seppur nell'ambito del processo civile, anche dalla Corte di Cassazione, Sezioni Unite, che ha ribadito la necessità di riconoscere valide ed efficaci sia la firma digitale di tipo CADES che quella di tipo PAdES, tenuto conto che sono entrambe ammesse ed equivalenti, sia in base al diritto dell'Unione Europea, sia in base alle norme di diritto interno (Cass. SS.UU., 27.04.2018 n. 10266; dello stesso avviso TAR Lombardia, Milano, Sez. I, 18.04.2019 n. 880).

In tempi più recenti, è stata posta al Consiglio di Stato la diversa – ma affine – questione della ammissibilità/validità di un ricorso sottoscritto con standard di firma PAdES-Basic anziché PAdES-BES.

I Giudici di Palazzo Spada hanno ritenuto che l'utilizzo del diverso standard di firma costituisca in tal caso una difformità che non può tradursi in nullità, tenuto conto del principio del raggiungimento dello scopo di cui all'art. 156, co. 3 c.p.c. Con l'occasione, hanno ribadito che il rilievo di vizi fondati sulla pretesa violazione di norme di rito non ha l'obiettivo di tutelare l'interesse all'astratta regolarità del processo bensì quello di garantire

l'eliminazione dei pregiudizi subiti dal diritto di difesa della parte in conseguenza della violazione rilevata (Cons. Stato, Sez. III, 2018 n. 744).

Domicilio digitale

Tra i profili problematici del PAT vi è anche l'individuazione dell'esatto ambito operativo del c.d. domicilio digitale. La questione è divenuta attuale a seguito delle modifiche apportate all'art. 25 c.p.a. dal d.l. n. 168/2016.

Secondo il comma 1ter aggiunto all'art. 25 citato dal d.l. 168/2016, a decorrere dal 1° gennaio 2018, nei giudizi soggetti al PAT, non trova più applicazione il comma 1 dell'articolo 25 c.p.a., vale a dire la norma che individua il c.d. domicilio *ex lege* presso la Segreteria dell'Ufficio giudiziario nel caso di omessa elezione di domicilio nel comune sede dell'ufficio giudiziario adito.

Da qui è nato un vivace dibattito tra gli operatori, incentrato sulla seguente alternativa: se, per tali ricorsi, in forza del comma 1ter dell'art. 25 citato trovi ora applicazione esclusivamente il domicilio digitale o se, invece, accanto al domicilio digitale abbia ancora rilievo nel processo amministrativo telematico l'elezione del domicilio fisico (e con quali limiti).

La querelle è stata, infine, risolta dall'Ufficio Studi della Giustizia Amministrativa che, interpellato dal Segretario Generale, anche su sollecitazione dell'U.N.A.A., con parere del marzo 2018 ha formulato i seguenti chiarimenti:

- a) la *ratio* del nuovo art. 25 c.p.a. è quella designare il domicilio digitale (indirizzo pec del difensore indicato nei pubblici registri) come il domicilio eletto *ex lege* in ambito processuale;
- b) le norme del c.p.a. che fanno riferimento o danno per presupposta l'elezione di un domicilio esclusivamente fisico (es. art. 93 c.p.a.) vanno lette secondo un'interpretazione adeguatrice, che tenga conto del mutato contesto legislativo;

- c) resta comunque giuridicamente rilevante l'eventuale elezione del domicilio fisico nel comune sede dell'ufficio giudiziario presso cui pende la lite, che si aggiunge al domicilio digitale.

L'Ufficio Studi, con il medesimo parere, ha ipotizzato il seguente assetto regolativo:

- in pendenza di giudizio, le notificazioni alle parti costituite devono essere eseguite al domicilio digitale indicato dalla parte o, in mancanza, rinvenibile nei pubblici registri (trattandosi del domicilio elettivo *ex lege*);
- l'impugnazione va notificata al domicilio digitale della parte vittoriosa. In mancanza di una espressa indicazione del domicilio digitale, è onere della parte appellante provvedere alla sua estrazione dai pubblici elenchi;
- in caso di inefficienza della pec imputabile al destinatario, la notifica andrà effettuata presso il domicilio fisico indicato in aggiunta a quello digitale; se, tuttavia, il destinatario non ha eletto domicilio fisico nel comune sede dell'ufficio giudiziario, si dovrà procedere alla notifica presso la segreteria.

Le linee interpretative fornite dall'Ufficio Studi hanno trovato applicazione in una pronuncia del TAR Toscana, che ha sancito la nullità del ricorso per motivi aggiunti notificato ai controinteressati e all'Amministrazione (che non avevano eletto domicilio fisico) presso la segreteria dell'ufficio giudiziario anziché agli indirizzi pec dei difensori costituiti in giudizio. Anche la disciplina del PAT, al pari di quella del PCT, privilegia dunque per le notificazioni e comunicazioni da eseguirsi in corso di giudizio l'utilizzo del domicilio digitale del difensore risultante dai pubblici registri, che costituisce in definitiva il domicilio elettivo *ex lege*. Conserva invece un ruolo solo residuale il domicilio fisico (sia esso quello elettivo, sia esso, in mancanza, quello coincidente con la segreteria dell'ufficio giudiziario, ai sensi dell'art. 82 r.d. n. 37/1034), la cui operatività è circoscritta al caso di

inutilizzabilità dell'indirizzo PEC del destinatario e per ragioni imputabili a quest'ultimo (TAR Toscana, Sez. III, 25.06.2018 n. 925).

* * *

Sentiti ringraziamenti ai Signori Avvocati

Francesco Caputi Iambrenghi

Alessandra Casamassima

Maria Gabriella Gizzi

Marta Lorusso

Roberta Valla

Roberta Valentini

Angelo Michele Benedetto

Paolo Clemente

Girolamo Matera

Marco Bruno Fornaciari

Giuseppe Ruscigno

Domenico Emanuele Petronella

* * *