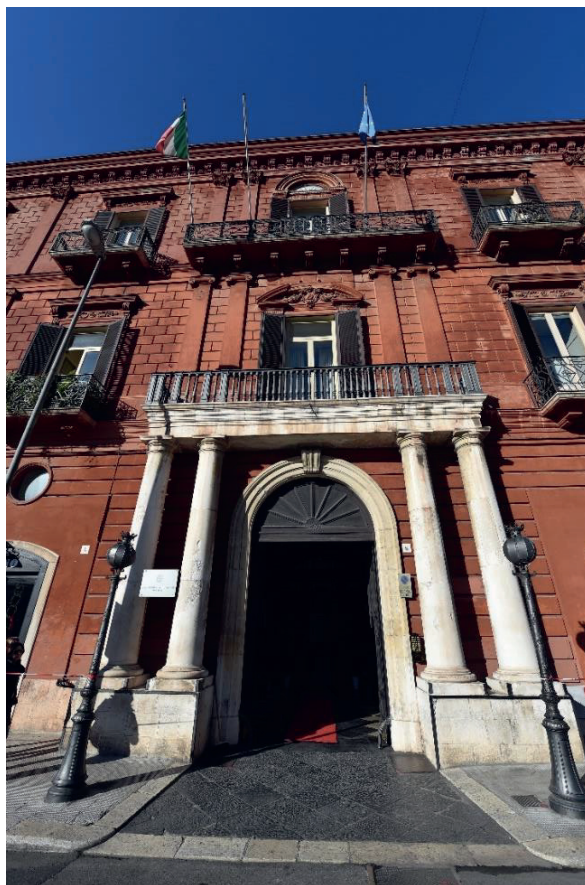




*Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia*

*Presidente Angelo Scafuri*



**Bari, 7 febbraio 2025**

*Palazzo Diana Filo della Torre – Bari*



L'acquerello di San Nicola (artista Gina Ardito) sia beneaugurante per tutti, quale viatico ed augurio di un avvenire sempre migliore.

Il Santo Patrono ha un'espressione vivace e piena: nel tratto umano e vivido si coglie l'emblema della Puglia.

Benvenuti alla celebrazione dell'anno giudiziario.

Un grato ed affettuoso saluto a tutti Voi presenti.

Cittadini, Autorità civili e militari, amici Colleghi magistrati – in particolare Giusy Adamo, Presidente del Tar Valle d'Aosta, ed Ettore Manca, Presidente di sezione del Tar Lecce, oggi qui anche in rappresentanza rispettivamente dell'Associazione Nazionale Magistrati Amministrativi (di cui Giusy è Presidente) e del Consiglio di Presidenza - esponenti del mondo accademico, avvocati del pubblico e libero foro - accomunando quello pugliese a quello napoletano e romano - personale amministrativo.

Un caloroso saluto a tutti coloro che sono collegati da remoto.

I primi numeri che fornirò sono quelli...degli anniversari.

I Tar hanno compiuto 50 anni mentre io 40 di carriera, 70 di età e 10 di Presidenza di questo Tar!

E' il caso di dirlo: come passa il tempo!

L'entusiasmo nell'esercizio della professione scelta ed amata non è mutato ma purtroppo l'anagrafe impietosa mi indica una nuova avventura: la pensione!

Pertanto oggi presiedo per l'ultima volta questa solenne cerimonia e....Vi saluto, lasciando le consegne al mio successore, già designato nella persona dell'ottimo collega ed amico

**LEONARDO SPAGNOLETTI!!!**

Questa è una cerimonia solenne - con la rendicontazione dei risultati dell'attività istituzionale svolta e la proclamazione ufficiale dell'apertura dell'anno giudiziario - ma ciò non toglie che, stavolta più che mai, sia soprattutto una “festa”, la festa del Tar Puglia, nel significato proprio di condivisione e partecipazione, di gioiosa occasione di confronto e di utile interlocuzione con il mondo esterno.

Questa è la relazione sulla giustizia amministrativa nella circoscrizione nell'anno 2024.

Costituisce ad un tempo adempimento di un sentito dovere – quello appunto di dare conto dei risultati della gestione del servizio giustizia amministrativa in terra di Puglia – e occasione di conseguire un preciso obiettivo divulgativo, cioè di consentire alla cittadinanza la conoscenza del mondo della giustizia amministrativa pugliese.

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

Evidenzio le caratteristiche che mi sembrano la rendono unica:

- è stata scritta da Tutti, personale, avvocati, giudici, perché Tutti hanno lavorato durante l'anno nell'assolvimento ciascuno del proprio compito istituzionale; invero la Giustizia intesa come sistema è un complesso di elementi interdipendenti, ognuno dei quali deve sinergicamente operare per garantirne l'unità ed il corretto ed efficiente funzionamento della “macchina”, in un triangolo equilatero che da sempre abbiamo scelto come simbolo del nostro mondo;



- è corredata da illustrazioni, curate per la gran parte dal Presidente di sezione Orazio Ciliberti, a conferma della sua natura poliedrica, oggi tra il pubblico perché da pochi giorni è stato trasferito al Tar Lazio.

- lo stile è quello, ormai consueto, da taluno definito di “briosa leggerezza”, senza nessun valore riduttivo, sia perché le affermazioni fatte scherzosamente sono talvolta le più vere sia perché leggerezza non è superficialità ma planare sulle cose dall’alto...

Si divide in quattro parti.

La prima si incentra sull’analisi statistica – quantitativa ma soprattutto qualitativa – che, seguendo un vecchio slogan, si è tenuta rigorosamente separata dalle opinioni, nel senso che si rifugge da qualsiasi autovalutazione.

La novità di quest’anno è che ne abbiamo lasciato l’appuntamento ai nostri amici informatici – il valoroso Paolo Colamorea ed il giovane Samuele Di Grassi – e la sintesi all’.....intelligenza artificiale!

La seconda parte è dedicata alle risorse umane, che caratterizzano il sistema della giustizia amministrativa, perché crediamo opportuno non solo, come si suol dire, “metterci la faccia” ma anche e soprattutto fornire l’evidenziazione di coloro che hanno dedicato tempo e passione allo svolgimento del servizio.

La terza è costituita dal mio saluto.

Mi sono consentito alcune riflessioni su temi istituzionali ed alcuni aneddoti personali.

E’ dedicata a tutti gli amici che hanno con me condiviso questi dieci anni.

Mi è sembrato opportuno intitolarla “Diario di un giudice, Presidente di TAR”.

L'ultima parte è dedicata alla dottrina – rappresentata egregiamente dall'amico Vincenzo Blanda, che proprio quest'anno è stato nominato Presidente della terza sezione – ed alla giurisprudenza, rassegna in sintesi a cura della camera Amministrativa, che ha provveduto anche alla raccolta estesa delle massime nel volumetto a parte.

**RELAZIONE SULLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA NELLA  
CIRCOSCRIZIONE NELL'ANNO 2024**



**(bozzetto originale del Pres. Ciliberti)**



(bozzetto originale del Pres. Ciliberti)

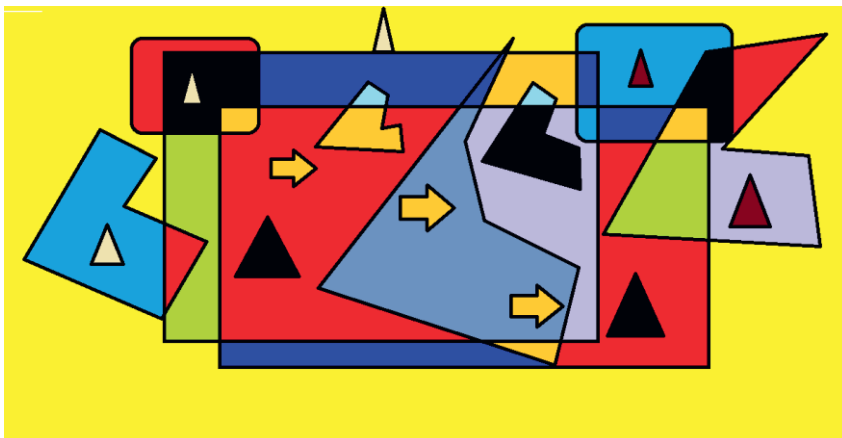
## **ANALISI STATISTICA**

L'analisi dell'andamento dell'attività giudiziaria in terra di Puglia non può che partire dai dati indicati di seguito (tra parentesi quelli relativi all'anno precedente).

Peraltro risparmio alla Vostra attenzione elenchi di dati statistici, riportando i principali e rimandando per ogni utile approfondimento alle specifiche tabelle allegate.

Nell'anno 2024 sono stati presentati 1587 ricorsi (1463).

Sommando ad essi le domande aggiuntive – tecnicamente denominate motivi aggiunti 295 (371) e ricorsi incidentali 42 (47) – la DOMANDA DI GIUSTIZIA risulta in un totale di 1.924 ricorsi (1.881).



(bozzetto originale del Pres. Ciliberti)

### 1924 DOMANDE

I RICORSI DECISI sono stati 1417 (1420).

Le decisioni sui ricorsi nuovi, cioè quelli depositati nello stesso anno sono 394 (297), pari a circa il 25%.



### 1417 SENTENZE

I RICORSI PENDENTI è la denominazione che il sistema informatico riserva a tutte le giacenze, quantificate in 2.952 (2701).



Il dato appare rilevante, ancor più se confrontato con il numero dei ricorsi pendenti nel 2015 inizio del decennio (4836).

In realtà i ricorsi pendenti andrebbero tenuti distinti dall'arretrato.

I primi sono quelli comunque in lavorazione – nei vari stati in cui si trovano – e sono pari a 1014 mentre quelli che costituiscono l'effettivo arretrato – in stato di “pronti per l'udienza” secondo sempre la nomenclatura/classificazione del sistema informatico – sono 1938.



(bozzetto originale del Pres Ciliberti)

**1938 PRONTI PER L'UDIENZA**

**1014 PENDENTI**

Tali dati assumono rilevanza per lo studio degli obiettivi raggiunti e di quelli ancora da raggiungere ma non appaiono idonei alla valutazione realistica dell'efficienza e quindi del rapporto costi/benefici dell'esercizio della funzione giurisdizionale.

In altri termini l'eziologia del contenzioso può essere molto varia.

Fiducia nella giustizia, costo della medesima, qualità degli atti amministrativi, professionalità degli avvocati, tasso di litigiosità, sono i principali ma non gli unici fattori condizionanti – anche in azione combinata - l'entità del contenzioso.

Tra essi quello da tenere in maggior conto è forse il costo del processo, sicuramente aggravato, per le controversie più rilevanti economicamente, dall'entità del contributo unificato.

In realtà l'attività giurisdizionale amministrativa – per la sua intrinseca natura e per le sue forme di espressione – mal si presta a valutazioni di carattere esclusivamente quantitativo, espressione della tendenza alla standardizzazione, poco adattabile al lavoro del giudice.

Del resto, se la giurisdizione amministrativa si attiva non d'ufficio ma solo su espressa domanda, è evidente che la chiamata del giudice amministrativo a dirimere la controversia non può essere apprezzata in maniera quantitativa ma piuttosto nelle modalità concrete del suo atteggiarsi.

L'inadeguatezza dell'elemento quantitativo a rendere appieno l'idea del lavoro svolto ci ha indotto da anni a valorizzare indicatori sintomatici dell'elemento qualitativo, cioè alla modalità dell'attività che il giudice fornisce al cittadino che lo invoca, analisi qualitativa peraltro alquanto complessa, in quanto trattasi di attività intellettuale che sfugge ad ogni adeguata rappresentazione.

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



(bozzetto originale di Katia Scafuri)

Il TASSO DI RICAMBIO - che indica la capacità di definizione delle cause rispetto al numero dei ricorsi pervenuti, per cui ogni valore superiore a cento sta a significare che il tribunale riesce a risolvere più controversie di quante ne sono state introitate – è stato pari a 103, per cui risulta assorbito il carico della richiesta corrente dell'anno.

La PRODUTTIVITA' – da commisurare ai 2134 (2230) provvedimenti pubblicati nel corso dell'anno - va diversificata secondo la nota tipologia:

- sentenze di merito, ordinarie 938 (1125) e brevi 175 (129);
- provvedimenti cautelari, collegiali 344 (385), monocratici 105 (163), oltre i 572 (428) di vario contenuto e natura (ordinanze collegiali, decreti decisori, decreti presidenziali, decreti ingiuntivi, decreti collegiali, decreti presidenziali e dispositivi di sentenza).

Per converso, la produzione media del singolo giudice amministrativo barese, che non può non tener conto del massimo dei carichi esigibili

fissato dal Consiglio di Presidenza e della situazione di sottorganico, è stata pari a circa 178 provvedimenti!



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

Le sentenze di accoglimento sono state 378 (333) mentre quelle di rigetto 307 (356), infine 428 (565) sono state le decisioni in rito, sia che abbiano dichiarato il difetto di giurisdizione ovvero preso atto della cessazione della materia del contendere o del sopravvenuto difetto di interesse o comunque dell'improcedibilità o infine della rinuncia al ricorso.

In sede di appello, il Consiglio di Stato ha confermato circa il 62% delle nostre decisioni laddove le sentenze riformate sono riconducibili alla diversa valutazione in diritto della questione controversa.



La DURATA DEL PROCESSO - vale a dire il tempo mediamente trascorso tra il deposito del ricorso e la decisione con sentenza - va calcolata tenendo conto dell'oggetto del giudizio, in quanto i tempi di definizione delle cause dipendono dalla materia, avendo il legislatore riservato un binario accelerato per talune di esse (cd. riti speciali).

Nel rito ordinario il tempo medio di pubblicazione della sentenza è di circa 1 anno/1 anno e mezzo dal deposito del ricorso mentre per le suddette corsie preferenziali introdotte dalla legge per singole materie è sufficiente invece qualche mese per giungere alla sentenza definitiva.

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

Il nostro processo breve, obiettivo primario di giustizia, si evidenzia altresì nel processo cautelare, i cui tempi di definizione sono ancora più rapidi, anche se lo strumento cautelare ormai ha un campo d'azione ben più ampio della mera sospensione degli effetti di un provvedimento, riferendosi il

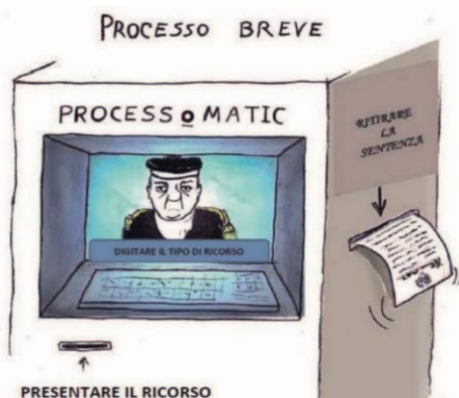


legislatore alle misure “che appaiono, secondo le circostanze, più idonee ad assicurare interinalmente gli effetti della decisione sul ricorso”.

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

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

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



L’opportuno contemperamento tra le due esigenze (merito e cautelare) si realizza con la sentenza breve, istituto che anche se non proprio solo della giustizia amministrazione trova la sua sublimazione nel nostro processo,

concretizzando la definizione della controversia nel merito a seguito della proposizione dell'istanza cautelare nei suddetti tempi rapidissimi.

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

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



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

Ogni processo ha l'ambizione della chiarezza; quello amministrativo, più di altri, ha anche l'obiettivo della sintesi, frequentemente affermata dalla sua legge processuale, e ne ha anche la necessità.

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

L'atto del legale è in funzione della lettura da parte del cliente, della controparte e del giudice.

L'atto del giudice è in funzione della lettura delle parti.

Gli atti processuali, sia dell'avvocato che del giudice, notoriamente hanno ad oggetto sia il fatto che il diritto; appaiono dunque necessarie, sia con riguardo alla parte in fatto che con riguardo alla parte in diritto, la chiarezza espositiva, la completezza e la sintesi.

La chiarezza espositiva presuppone un uso corretto della lingua ma soprattutto presuppone l'uso di una terminologia accessibile al soggetto coinvolto nella vicenda che non è operatore del diritto.

Il cittadino deve sapere se e perché ha torto o ragione, l'amministrazione deve capire cosa deve fare per comportarsi correttamente.

La sintesi presuppone che nell'atto ci siano tutti gli elementi necessari ai fini del decidere; paradossalmente la sintesi fa risparmiare tempo a chi legge ma richiede il giusto tempo a chi scrive.

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

## LA GIURISPRUDENZA DEL TAR PUGLIA

La qualità e la professionalità dell'attività giurisdizionale svolta sono come ogni anno denotati anche dalla tipologia del contenzioso. Le nostre decisioni hanno riguardato ampi settori della vita pubblica, come potrà agevolmente evincersi dalle tabelle e dai grafici allegati, che appunto danno conto della vastità degli specifici settori di intervento di questo giudice amministrativo, davvero i più disparati e di estrema attualità.

Le tematiche di maggior rilievo hanno riguardato come al solito l'urbanistica e l'edilizia, gli appalti pubblici ed in specie le interdittive antimafia, la sanità, l'ambiente, le pubbliche sovvenzioni, i concorsi pubblici.

I dati statistici ad esse riferiti vengono riportati nella parte quarta, in una alla rassegna dei vari orientamenti nelle singole materie, alla quale rinvio per l'illustrazione puntuale delle decisioni più significative.

È sembrato opportuno affidare tale massimazione all'apposito team della Camera Amministrativa – cui va uno speciale ringraziamento per l'ottimo lavoro svolto - sia perché davvero non avremmo saputo selezionare le più significative - essendo per noi ogni causa importante in egual misura, senza alcuna influenza riveniente dal valore economico o dalla rilevanza mediatica - sia perché le nostre decisioni sono assunte esclusivamente alla stregua delle norme dell'ordinamento.

Per finire un cenno al contenzioso relativo alle problematiche patologiche, in quanto sintomatiche di cattivo modo di amministrare, riguardanti partitamente i riti speciali dell'ottemperanza, del silenzio e dell'accesso.



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

Si tratta di diritti – in specie quello di accesso, sia nella sua declinazione documentale ex lege n. 241/1990 sia come accesso civico ex d.lgs. n. 33/2013 – da valorizzare come strumenti essenziali per garantire la trasparenza della P.A., quale “casa di vetro”, non solo nell'ambito degli specifici rapporti con il privato coinvolto in un determinato procedimento amministrativo o necessitante di un determinato documento per la tutela di proprie situazioni giuridiche ma anche per consentire quell'effettivo



controllo democratico da parte della collettività sull'attività dell'amministrazione nel suo complesso.

I ricorsi depositati in materia di ottemperanza risultano ancora troppi – anzi in considerevole aumento- 212 (123) – così come quelli relativi al silenzio 175 (114) e quelli connessi alle istanze di accesso 77 (68).

## ABSTRACT

DOMANDA COMPLESSIVA DI GIUSTIZIA: 1.924 (1.881)

- Ricorsi presentati: 1.587 (1.463)
- Motivi aggiunti: 295 (371)
- Ricorsi incidentali: 42 (47)

RICORSI DECISI: 1.417 (1.420)

- Ricorsi nuovi decisi nello stesso anno: 394 (297)

PENDENZE E ARRETRATO: 2.952 (2.701)

- Ricorsi in lavorazione: 1.014
- Arretrato effettivo: 1.938 (pronti per l'udienza).

## INDICATORI DI EFFICIENZA

Tasso di Ricambio 103%

Produttività: Provvedimenti pubblicati 2.134 (2.230)

- Sentenze di merito: 938 (1.125)
  - Sentenze brevi: 175 (129)
  - Provvedimenti cautelari: 449 (548)
  - Altri provvedimenti: 572 (428).
- Produzione media per giudice: 178 provvedimenti

## Durata del processo

- Rito ordinario: Sentenza pubblicata in 1-1,5 anni dal deposito del ricorso.
- Riti speciali: Sentenze pubblicate in pochi mesi.
- Cause urgenti (appalti pubblici): Decisioni in media entro 3 mesi (media nazionale di 5 mesi)
- Processo cautelare:
  - Decisioni monocratiche entro circa 2 settimane;
  - decisioni ordinarie alla prima camera di consiglio
- Sentenza breve: entro 15 giorni dall'udienza camerale

## PRINCIPALI FATTORI DEL CONTENZIOSO

- Fiducia nella giustizia
- Costo dei procedimenti (contributo unificato)
- Qualità degli atti amministrativi
- Professionalità degli avvocati
- Tasso di litigiosità

## STATISTICA SENTENZE

- Sentenze di accoglimento: 378 (333)
- Sentenze di rigetto: 307 (356)
- Sentenza in rito: 428 (565).

## CONCLUSIONI

L'analisi quantitativa dei dati statistici deve essere affiancata da una valutazione qualitativa, che tenga conto delle specifiche modalità con cui la giustizia amministrativa risponde alle esigenze dei cittadini.

L'adozione di principi redazionali quali sintesi, chiarezza e completezza è essenziale per migliorare l'efficienza e l'accessibilità della giustizia amministrativa, senza sacrificare la qualità delle decisioni.

L'attività giudiziaria amministrativa in Puglia nel 2024 si è dimostrata efficace sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo, con risultati che superano la media nazionale in diversi ambiti.

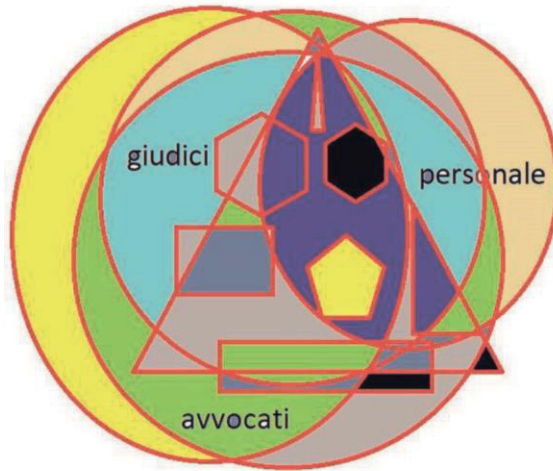
L'obiettivo resta quello di garantire una giustizia celere, efficace e comprensibile, capace di rispondere alle aspettative della collettività e dei singoli cittadini.

La giustizia amministrativa pugliese si conferma un modello di riferimento per il rispetto della ragionevole durata del processo, garantendo al contempo decisioni giuste e motivate.

## PARTE SECONDA: LE PERSONE







(bozzetto originale del Pres. Ciliberti)

## CITTADINO/PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Fondamentali per l'esercizio della funzione/servizio le risorse umane su cui si basa il sistema della giustizia amministrativa perché l'impegno e lo sforzo corali sono stati davvero ammirevoli, in un "gioco di squadra" che costituisce un imprescindibile valore aggiunto.

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

La prima figura istituzionale da evidenziare è quella dell'Avvocato amministrativista.



È il protagonista indispensabile del processo amministrativo perché costituisce il canale di comunicazione tra questo giudice e le parti necessarie – cittadino/ricorrente da un lato, Pubblica Amministrazione resistente dall'altro – con il compito, delicatissimo, di rendere in linguaggio giuridico le rispettive pretese e difese. L'avvocato deve valutare gli affari e i contrasti di ogni giorno per portarli in giudizio trasformati in questioni giuridiche. Invero il pieno e completo contraddittorio processuale, vale a dire la possibilità offerta a ciascuna parte di far sentire e comprendere le proprie

ragioni, è essenziale al fine della cognizione della controversia e quindi della maturazione della decisione serena ed equilibrata della causa da parte del giudice.

La figura professionale dell'avvocato amministrativista è peculiare e non poche sono le difficoltà e responsabilità che deve affrontare.

In particolare “deve maneggiare le fonti non così rigorosamente esposte e classificabili come sono le fonti normative generali ma deve utilizzare fonti sfuggenti, fonti contraddittorie, fonti di difficile interpretazione, fonti elastiche, come gli indirizzi, l'orientamento della giurisprudenza, la fioritura dei regolamenti” (Nigro).

Debbo dare atto al foro pugliese di aver svolto in maniera eccellente tale ruolo essenziale, consentendo di rendere al meglio il servizio affidato.

Esprimo quindi la mia più viva e sentita gratitudine a tutte le sue componenti - al Consiglio dell'Ordine, alla Camera Amministrativa, all'Avvocatura dello Stato, alle Avvocature degli Enti pubblici – in particolare quelle regionale, provinciali e comunali – ai liberi professionisti – i quali tutti, nel solco del consueto rapporto di rispetto e fiducia, non hanno fatto mai mancare il fondamentale e prezioso apporto di importanti principi e concetti giuridici, nell'ambito di uno spirito sempre collaborativo, sereno e costruttivo, in definitiva per aver svolto l'attività professionale sempre con senso istituzionale e nel rispetto dei reciproci ruoli, orgogliosi custodi di un tradizionale codice etico, sempre rispettato nelle aule di udienza come negli atti di giudizio.

L'avvocato, per conto del cliente, dà quindi “l'incipit” al processo ma esso non potrebbe svilupparsi dinanzi al giudice senza l'altrettanto fattivo e prezioso operato del PERSONALE AMMINISTRATIVO, impegnato a

supportare quotidianamente appunto il funzionamento della macchina, con dedizione e solerzia.



Quest'anno la particolare menzione e la connessa virtuale medaglia al valore non può che andare a tutta la squadra valida e funzionale, dal valoroso Segretario Generale a tutti gli altri, che hanno dato veramente il massimo, ciascuno negli specifici ruoli. Ad essi un ringraziamento davvero sentito: senza il loro impegno, competenza e dedizione non sarebbe stato possibile raggiungere il livello di efficienza del servizio reso a cittadini e imprese.

Tutto il personale mi ha dimostrato di saper affrontare e risolvere le tante quotidiane problematiche, lavorando in sinergia, con generoso spirito collaborativo e sempre con garbo, con cortesia e con il sorriso.

A mò di esempio, mi piace peraltro citare – non per danni....- due funzionari – meritevoli tra i meritevoli – principali storici collaboratori nella stesura di questa relazione.

Il primo è Michele Damato da Barletta.

Insieme al suo sodale Alfredo Rizzi, sin dalla prima conoscenza ho avuto modo di apprezzare la sua estrema disponibilità e la sua voglia di fare bene e subito – con ammirevole flemma britannica, compostezza e signorilità – estrisencandosi in tutti i settori. Novello Fieramosca, mi ha coadiuvato in

tutte le sfide, professionali e sportive (il che, come noto, è una qualità ulteriore)!

Il secondo è Paolo Colamorea da Bitonto.

Tutt'altro personaggio! Dotato di uno spiccato senso dell'humour, dissacrante, sarcastico, anarchico quanto basta, è sempre stato disponibile e laborioso senza mai farlo pesare. Però la sua coscienza non deve essere immacolata: oltre ad essere croce e delizia di Anna Mongelli, ogni volta che mi rivolgo a lui per motivi di lavoro esordisce con “Presidente, cosa ho combinato?”.

Un grazie sentitissimo al Segretario Generale dott.ssa Anna Mongelli che, al vertice della struttura, la guida e coordina con efficienza, professionalità, sensibilità ed anche entusiasmo, garantendo – insieme ai risultati di eccellenza – un clima di serenità negli uffici e di rafforzamento dello spirito di squadra.

Questi i suoi sinceri riconoscimenti:

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

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

*Un ringraziamento a tutto il Personale in servizio che ha saputo gestire cambiamenti ed innovazioni senza compromettere il buon andamento dell'ufficio, anche in un momento di continuo avvicendamento per pensionamenti e nuovi arrivi. Grazie a AMOROSO Salvatore, ANGELILLO Carmela, ANNECCHINO Agnello, ANTONICA Barbara, CAPOLUPO*

*Valentina Maria, CAPUTO Giuseppe, COLAMOREA Paolo, DAMATO Michele, de SIMONE Isabella Serena, DI GIOIA Nicola, DI GRASSI Samuele, DI TARDO Alessio, LAROCCA Romana, MACI Uliano, MANGIONE Adriana, PANZARINI Salvatore, PARATO Matteo, PATRUNO Rita, PROSCIA Michele, RICCO Virginia.*

*Un particolare grazie a chi elogiativamente collabora direttamente con questa dirigenza assicurando con costanza pronto e qualificato supporto nella gestione di situazioni sempre più nuove e varie per tipologia e complessità.*

*Un saluto a chi non è più in servizio per pensionamento o perché in altra Amministrazione: il rag. Giuseppe DOMANICO in pensione, la dott.ssa Elvira Serena CACCIAPUOTI trasferitasi al TAR Campania – Napoli nonché la dottoressa Francesca MAZZEO ed il dottor Michelino ORLANDO trasferitisi al TAR Sicilia – Palermo. Per tutti loro valga un particolare apprezzamento per il servizio reso.*

*Uno speciale ringraziamento al rag. Giuseppe DOMANICO e al sig. Matteo PARATO ormai prossimo al pensionamento: per il primo ci manca e per il secondo ci mancherà la particolare esperienza maturata in anni di encomiabile servizio e il qualificato supporto costantemente reso nell'interesse della Giustizia Amministrativa.*

*Infine un “ben arrivati” ai dottori Carlotta FEDERIGHI e Giulio PETRONE (area assistenti) nonché alla dottoressa Maria Rosaria CALAMITA (area funzionari), che da subito si sono integrati interagendo con tutto il personale e con questo Segretario Generale.*

*(Anna Mongelli)*

Il solerte e proficuo lavoro di avvocati e personale amministrativo rimanda al terminale, noi GIUDICI, cui spetta il compito di risolvere la controversia. Purtroppo, l'organico dei magistrati in servizio – notevolmente inferiore a quello di diritto – si è ridotto ulteriormente causa avvicendamenti che hanno rivoluzionato la compagine magistratuale.

Così sono stati trasferiti ben tre valorosissimi colleghi, gli amici Pres. Adamo – nominato Presidente del tar Valle d'Aosta – il Pres. Ciliberti – cui sono state conferite le funzioni di Presidente di sezione interna del Tar Lazio – e Gia Serlenga – che va al Consiglio di Stato: formulo loro i migliori auguri di sereno e buon lavoro per la nuova avventura! Ad majora!

L'affettuosissimo saluto si unisce al caloroso e gioioso abbraccio ad un amico fraterno quale il Cons. Vincenzo Blanda, il quale ci ha fatto doppiamente felici: il conferimento di funzioni di Presidente della Sezione Terza è del tutto meritato e nel contempo non ci toglie altre valorose forze! Pari forte, simbolico ed ideale abbraccio va a tutti gli altri amici colleghi, i cui sforzi nell'assolvimento del delicatissimo compito, l'assoluto spirito di servizio e la totale dedizione meritano un grandissimo applauso e rendono il Tar Puglia tra i primi posti nel panorama nazionale.

Sono sinceramente riconoscente e grato del loro costante impegno professionale, fatto di sapienza giuridica, di equilibrio e di riservatezza!

Mi riferisco a Desireè Zonno, Maria Luisa Rotondano, Donatella Testini, e quindi Carlo Dibello, Alfredo Allegretta, Lorenzo Ieva.

A parziale reintegro, sono arrivati due giovanissimi, che hanno già dimostrato tutto il loro entusiasmo unito a grandi capacità ed attitudini: Lorenzo Mennoia e Danilo Cortellessa.

Due grandi e validissimi acquisti...anche per la squadra di calcio!





Un particolare affettuoso ringraziamento ai colleghi della sezione staccata di Lecce, dal Presidente Antonio Pasca ai Presidenti di sezione Enrico D'Arpe ed Ettore Manca, dagli amici Patrizia Moro, Roberto Palmieri e Nino Dello Preite a tutti gli altri referendari.

I nostri rapporti sono stati sempre improntati alla massima collaborazione nonché condivisione di intenti e strategie.

Va detto senza alcuna remora: il Tar Lecce è secondo ...solo al Tar Bari!

## **ATTIVITA' COLLATERALI**

Il giudice amministrativo pugliese è anche uno studioso, un giurista, un appassionato cultore del diritto!

Così anche quest'anno sono proseguite le attività inerenti la formazione culturale, nella più fattiva e proficua collaborazione con i colleghi delle altre magistrature, con tutto il foro – sia libero sia erariale – con il mondo



accademico in un confronto continuo e nella prospettiva del reciproco arricchimento di esperienza e professionalità.

Sono altresì continuati i tirocini formativi, in affiancamento ai magistrati in servizio, importanti occasioni di apprendimento “sul campo” per gli operatori del futuro.

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

**DIARIO DI UN GIUDICE, PRESIDENTE DI TAR**

**(15.12.2015-07.02.2025)**



**(bozzetto originale del Pres. Ciliberti)**

## GIUDICE SPECIALE

Sono un giudice.....speciale!

Invero, non solo mi è attribuito il delicatissimo compito di decidere ma la controversia di competenza si svolge (di solito) tra un cittadino e la Pubblica Amministrazione, organo deputato alla cura del pubblico interesse.

Insomma il giudice amministrativo (GA) è il giudice dell'amministrazione nell'ambito attribuitogli dalla legge.

La Costituzione infatti (art. 125) delinea un giudice amministrativo come giudice della funzione autoritativa della pubblica amministrazione, dinanzi al quale possono essere impugnati tutti i provvedimenti del potere pubblico, per cui è chiamato a sindacare diverse attività dell'amministrazione, suscettibili di produrre ampie ricadute in settori di particolare rilevanza e criticità.

Si tratta di questioni in cui non poche volte l'aspetto giuridico si fonde con quello umano!

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

La sua tutela è effettiva ed estesa ad ogni situazioni giuridica - secondo legge o perfino contro la legge ordinaria, quando questa non sia conforme alla Costituzione o al diritto europeo – per cui può definirsi giudice speciale perchè giudice ordinario del legittimo esercizio del potere pubblico.

In questo quadro d'insieme, il ruolo affidatomi dal sistema è quello – insieme agli altri due componenti del Collegio che presiedo – di giudice dell'esercizio del potere amministrativo e quindi di tutore delle garanzie dei cittadini, sulla base della Costituzione, delle leggi e del diritto europeo.

Bertold Brecht – nel riprendere il libro scritto da Enrico Broglio nel 1880 - narra la storia del mugnaio Arnold.

Questi, in lotta tenace contro l'imperatore Federico II di Prussia, il quale non aveva esitato a corrompere tutti i giudici pur di raggiungere il fine deviato di abbattere il mulino che in realtà danneggiava il panorama del suo nuovo castello di Sans Souci, ebbe ad esclamare la famosa invocazione: "ci sarà pure un giudice a Berlino!".

Anche io sono animato dal sacro fuoco: la lotta per ottenere giustizia troverà sempre me o altro giudice amministrativo – sicuramente...a Bari - per difendere lo stato di diritto!

Invero siamo stati sempre pronti, sulla base delle norme – interpretate in maniera equilibrata ed imparziale – e senza aree di esenzione - salvo quelle attinenti al merito della scelta discrezionale dell'Amministrazione – a controllare il corretto uso dell'esercizio del potere!

Il primo presupposto dell'essere giudice è l'indipendenza e terzietà, a cui vanno aggiunte l'intensità di studio, la preparazione, la professionalità, il riserbo e la serenità d'animo.

Il tutto porta a quella che ritengo debba essere la caratteristica essenziale - che purtroppo non si impara sui libri - quella dell'equilibrio.

Si tratta di valori cui non ho mai abdicato e che – non mi pare inopportuno ribadirlo senza ombra di smentita – hanno permeato l'attività quotidiana mia e dei colleghi di questo Tribunale, profondamente radicati nelle nostre sentenze.

In definitiva sono convinto che l'attività giurisdizionale amministrativa sia espressione di una funzione pubblica per chi la svolge ed al contempo di un servizio pubblico essenziale per chi se ne avvale.

PRELUDIO (2.10.2015)

Ho iniziato l'attività professionale a Catanzaro, Presidente Brandi, nel 1985. Il giorno fissato per il giuramento, 27 dicembre,...è nata Angela, la mia prima figlia!

Dopo aver svolto la carriera a Napoli e Roma, nel 2015 il Consiglio di Presidenza mi ha designato quale Presidente del Tar Puglia.

Il collega Francesco Cocomile mi ha subito telefonato per invitarmi al Convegno dove avrebbe tenuto una relazione sulla vicenda contenziosa concernente gli abusi edilizi in zona Punta Perotti.

Aderisco con piacere: il collega è giovane e molto simpatico (diventerà uno dei miei migliori amici), sarebbe il mio primo contatto con il mondo forense pugliese.

Al convegno però non trovo altri colleghi, come speravo e come Francesco mi aveva anticipato; ad un certo punto sopraggiunge Leonardo Spagnoletti, conosciuto a Roma ed amico da tempo (diventerà il mio successore a Bari), che mi saluta con un caloroso abbraccio.

Francesco è molto bravo e la sua relazione ricca di spunti interessanti.

Tra l'altro ha raccontato al numeroso uditorio di aver dovuto affrontare la vicenda ex professo dopo che per anni aveva ben osservato quei luoghi, essendo solito andarvi a correre di primo mattino.

Il professore universitario organizzatore del convegno mi riconosce in sala e mi chiede se voglio svolgere un breve intervento: inizialmente rifiuto ma poi ci ripenso non volendo sembrare scortese.

Presentato come prossimo Presidente del Tar mi permetto di chiosare: "tempo al tempo! Il decreto di nomina non mi risulta ancora firmato, preferisco essere definito tale solo dopo aver visto mettere nero su bianco!"

Finisco l'intervento complimentandomi con Francesco ed osservando di avere oggi imparato una cosa nuova: non occorre solo studiare gli incartamenti di un processo, prima ancora è più importante....saper correre!

ARRIVO A BARI (15.12.2015)

Sono a Palazzo Diana – sede del Tar – di prima mattina, dopo essere passato dalla pasticceria a Baiano per prendere le sfogliatelle – appena sfornate – da offrire per il mio esordio: mi è sembrato essere...un buon biglietto di presentazione!

Il primo a ricevermi all'ingresso è Peppino Caputo, nome e cognome napoletani ma barese verace, storico dipendente con mansioni varie, da impiegato a commesso di udienza.

Mi accompagna a prendere possesso dello studio, dove mi attendono tutti i Colleghi, a cominciare dal predecessore che vado a sostituire, il grandissimo (salvo che fisicamente) Corrado Allegretta – vera istituzione del Tar Puglia, prima Segretario Generale poi Presidente – Antonio Pasca – destinato a presiedere la sezione staccata di Lecce – Sergio Conti, Desireè Zonno – un nome, un programma – Gia Serlenga – esuberante e vulcanica - Francesco Cocomile e Alfredo Allegretta, che diverranno usuali compagni di uscite serali.

C'è anche la Dirigenza Amministrativa al completo, dal Segretario Generale Anna Mongelli – che unisce sapienza a bellezza e sarà la mia preziosissima collaboratrice – Francesco Montenegro – Direttore della I sezione, esperto conoscitore della materia e dell'ambiente, dalla grande umanità e bonomia che cela dietro l'apparente austerità – Rosanna Boccola – altra funzionaria molto esperta, bella e simpatica - Alessio Di Tardo, Elvira Cacciapuoti e Virginia Ricco, giovani e valenti funzionari.

Giro-visita dei locali e del restante personale: così conosco Matteo Parato – infaticabile e diligentissimo funzionario, con cui da subito si instaurerà un’ottima intesa – Alfredo Rizzi – altro storico dipendente ed altro splendido feeling – Giuseppe Domanico – l’economista con cui disputerò di calcio, essendo di fede interista – Michele Damato – eccezionale collaboratore, che mi supporterà (e supporterà) con flemma britannica in tutte le attività, da quelle istituzionali a quella sportiva – Oronzo Mastrangelo – storico segretario d’udienza – Paolo Colamorea – l’informatico che andrò a “sfruculiare” continuamente – e ancora Romana Larocca – che sarà l’impareggiabile titolare dell’ufficio cerimoniale – Carmela Angelillo, Rita Patrino, Michele Proscia – che mi coadiuverà in tutte le incombenze segretariali - Giovanni Sivo, Giuseppe Colaianni, Pasquale Grasso, Giuseppe Morelli, Michele Remini, Giovanni Granata, ex conduttore dell’auto di servizio abolita l’anno prima del mio arrivo, grande appassionato di fotografia.

Stiamo adesso tutti riuniti nel mio studio, a gustare le sfogliatelle ancora calde e con un brindisi di buon augurio!

Mi si dice che un avvocato chiede di potermi porgere il benvenuto.

Lo ricevo subito: dopo i complimenti – che mi sembrano sinceri e non di rito, anche se con parole di circostanza: “la sua fama (!?!!) l’ha preceduta” – mi dice:

“Presidente, è con grande piacere che Le porto i saluti del Prof. Abbamonte (noto avvocato amministrativista napoletano), che ha iniziato la carriera universitaria qui a Bari”

E io subito di rimando: “Avvocato, La ringrazio molto ed anche al Professore, anche se mi sembra un pò strano, avendolo incontrato proprio ieri a Napoli!”

ECCELLENZA!...

Sin dai primi giorni il personale amministrativo mi dimostra ampia disponibilità alla collaborazione, ciascuno secondo proprie capacità ed attitudine.

Non potrò mai dimenticare le prime interlocuzioni con un funzionario ed il suo barese uso disinvolto dei pronomi.

“Eccellenza, Lei può disporre come meglio crede.....Voi ordinate e noi eseguiamo.....Dimmi, cosa desideri che venga fatto?”

## GIUDICE E BUROCRAZIA

Ho sempre rifuggito la mentalità burocratica – sin da quando ho iniziato a lavorare, in Banca d’Italia – e quindi mi ribolle il sangue quando sento tacciare il giudice amministrativo di essere un superburocrate.

Mi rendo conto che l’attività giurisdizionale possa essere oggetto di critiche e di strumentalizzazioni sia perché la decisione di una vertenza finisce sempre con lo scontentare il perdente sia perché la risoluzione dei conflitti realizza, nell’applicazione delle norme di legge, la sintesi tra interessi pubblici e privati nel complesso connubio tra libertà e autorità.

Il giudice amministrativo non può che essere l’interprete imparziale delle leggi, valutando la legittimità dell’azione della P.A. senza indulgere al formalismo ma eliminandone gli aspetti patologici senza demolirne le funzioni ma anzi fornendo direttive per migliorarne l’esercizio.

È quindi evidente che egli è tutt’altro che un burocrate perché il suo agire non è affatto improntato alla pedanteria ovvero al formalismo.



## DIRITTO E MASS MEDIA

Il diritto ha un essenziale funzione di orientamento dei comportamenti con fissazione di regole e sanzioni per la loro inosservanza, per cui esso non avrà ragione di esistere quando il mondo sarà composto solo da buoni – che del diritto non hanno bisogno – o solo da cattivi, che del diritto non hanno paura.

Ma oggi purtroppo dominano i mass-media, per i quali la legge sovente viene degradata a regola formalistica e fastidiosa, superabile in nome della pubblica opinione imperante.

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

Si tratta tuttavia di giudizi sommari e demagogici, frutto il più delle volte di una conoscenza faziosa e precaria delle questioni oggetto del contendere.

Si attaccano le toghe ma chi legge davvero le sentenze?

Così l'onda della suddetta fuorviante comunicazione fa sì che le decisioni del giudice amministrativo talvolta assurgano, suo malgrado, agli onori della cronaca, enfatizzate come forma di ostruzionismo al nuovo ovvero come opposizione che blocca l'attività pubblica.

Si tratti dell'ennesimo intervento su una gara per l'affidamento di un appalto pubblico, della sospensione dell'ordine di abbattimento di un'orsa o dell'accoglimento del ricorso proposto contro la bocciatura di uno studente, qualsiasi decisione del GA è capace di suscitare l'attenzione dell'opinione pubblica – specie se idonea a suscitare perplessità dal punto di vista della politica o di un sentimento popolare reale o presunto – ed invariabilmente riapre il dibattito sulla pretesa invasività della giustizia amministrativa rispetto alle prerogative del potere esecutivo e/o dell'amministrazione.

Il maggior campo di incidenza è soprattutto il mondo dell'economia.

Il Giudice deve tener conto dell'economia?

L'incidenza delle sentenze del GA sulle performances dell'economia può anche essere notevole ma l'affermazione del rapporto diretto fra la lamentata decrescita economica e le decisioni del giudice amministrativo non trova alcun fondamento e tantomeno concreto supporto probatorio.

La verità è che la sfiducia nella giurisdizione amministrativa è spesso alimentata da ignoranza o scarsa comprensione di quello che ne è il fisiologico e ineludibile compito istituzionale.

Pur tenendo presente soprattutto a livello socio-politico una certa fisiologica insofferenza verso il controllo giurisdizionale da parte del potere pubblico – per il quale talvolta può apparire come ostacolo verso la realizzazione degli obiettivi – tali prospettazioni non scalfiscono la serenità e l'equilibrio della funzione, che è quella di giudicare – non di trovare più o meno facili consensi – cioè di valutare con imparzialità ed equidistanza in nome del principio di legalità.

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

Si tratta di una complessità di fenomeni – sociali, economici e giuridici – al cui crocevia si trova ad intervenire il sindacato giurisdizionale amministrativo.

Va infine considerato che la cornice del quotidiano operare del giudice amministrativo è costituita da un lato da una legislazione spesso ipertrofica

e confusa dall'altro da un'amministrazione con un approccio prevalentemente legalistico e formale, che tende a rinunciare all'esercizio di una corretta discrezionalità (cd. amministrazione difensiva).

In ogni caso nulla deve condizionare il giudice, che deve decidere tenendo conto in base alla legge solo della garanzia dei diritti del cittadino non certo della promozione dello sviluppo!

## LA TUTELA GIURISDIZIONALE

Dalle decisioni del Giudice Amministrativo dipende la tutela delle posizioni soggettive incise dai pubblici poteri e quindi la sorte delle persone.

L'obiettivo da perseguire è quello di offrire garanzia piena ed efficiente al cittadino che invochi la riparazione di un torto, seppure nell'ottica della prevalenza dell'interesse pubblico.

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

## IL SINDACATO GIURISDIZIONALE

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

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

Il vaglio del giudice - che non sceglie in luogo dell'amministrazione ma valuta la legittimità di scelte discrezionali rimesse all'amministrazione - può comportare, oltre al tradizionale annullamento dei provvedimenti, la possibilità di ottenere il risarcimento dei danni.

“La funzione correttiva del giudice amministrativo opera nella duplice direzione di eliminare l'atto illegittimo e di reintegrare nel suo il destinatario, riconducendo alla legge l'azione della P.A. ed i relativi effetti, nell'esercizio di un sindacato che consente l'acquisizione al processo del fatto nella sua interezza ed arricchendo, quindi, la sentenza di tutte le esperienze che possano indirizzare e migliorare per l'avvenire l'esercizio della funzione pubblica” (G. Abbamonte).

I principi da seguire sono quelli dell'effettività della tutela giurisdizionale, della certezza del diritto e della ragionevole durata del processo.

L'effettività della tutela risulterebbe attenuata in assenza della certezza del diritto, entrambi i principi verrebbero vanificati se la decisione del giudice arrivasse oltre un ragionevole tempo di attesa.

## L'AMMINISTRAZIONE DIFENSIVA

Il concetto allude alla pratica amministrativa di inerzie e differimenti per non prendere decisioni (cd. paura della firma), causa di inefficienza dell'azione amministrativa in quanto provoca inevitabilmente allungamento dei tempi e lievitazione dei costi.

In verità l'esperienza mi ha insegnato che le conclamate inefficienze della PA dipendono da una serie di concause – che si potrebbe cumulativamente

qualificare come “cattiva amministrazione” – tra i quali in primis il caos normativo laddove la “paralisi del fare” – che esiste e certamente va contrastata – è tuttavia ascrivibile in larga misura alla farraginosità delle regole, all’esonazione o ipertrofia normativa, alla tortuosità dei percorsi decisionali, alla impreparazione della dirigenza.

## L’AMMINISTRAZIONE ALGORITMICA

Con tale termine si fa riferimento all’applicazione delle moderne tecnologie di automazione al procedimento decisionale della P.A..

Ciò comporta una serie di problematiche di ordine teorico e pratico.

In linea generale l’orientamento giurisprudenziale in materia è nel senso che il processo algoritmico può fondare una qualunque decisione della P.A. ma non può sostituirla.

In particolare la decisione c.d. “robotizzata” deve sottostare a due parametri di legittimità:

- l’algoritmo, oltre che corretto, dev’essere corredato da spiegazioni che lo traducano nella regola giuridica ad essa sotteso nonché comprensibile;
- il contributo umano, che deve comunque esistere nel processo decisionale ed essere capace di controllare, validare ovvero smentire la decisione automatica.

Non è invece ancora definito il problema se l’algoritmo vada limitato all’attività amministrativa discrezionale ovvero esteso anche a quella vincolata.

Ancora, la decisione “robotica” deve avere copertura legislativa e comunque la sequenza algoritmica come regola amministrativa declinata in forma matematica deve soggiacere ai principi generali dell’attività

amministrativa (quali pubblicità, trasparenza, ragionevolezza, proporzionalità).

Del pari la verifica giurisdizionale sugli algoritmi utilizzati dalla pubblica amministrazione deve essere effettiva e di portata analoga a quella che il giudice esercita sull'esercizio del potere con modalità tradizionali, per il tramite dell'impugnazione del provvedimento in cui sono trasfusi.

## LA CERTEZZA DEL DIRITTO

Si tratta di espressione abusata con cui si allude all'opportunità di uniformità di interpretazione delle norme, che a sua volta comporterebbe la prevedibilità delle decisioni.

Nel nostro sistema giuridico il precedente giurisprudenziale può essere inteso come importante parametro di orientamento ma - a differenza di quello anglosassone, common law - non può assurgere a criterio vincolante per il difficile mestiere di giudicare.

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

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

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

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

Per converso il giudice non può essere paralizzato dall'attesa di un'impossibile verità certa ed assoluta ma deve accontentarsi della verità più convincente.

Il suo lavoro è lo scioglimento del dubbio attraverso lo strumento del processo.

Il processo è il tentativo di sciogliere il dubbio, che è alla base del giudizio, su quale sia la versione più attendibile tra quelle fornite dalle parti in causa. Giudicare significa infatti cercare di trasformare questo dubbio iniziale in verità processuale attraverso le prove, il contraddittorio e la logica.

Mi piace ricordare, per incidens, che il dubbio è segno di intelligenza.

Su questo ho assoluta certezza!

## IL GIUSTO PROCESSO

Il processo giurisdizionale amministrativo, interamente telematico, ha una struttura ad impulso di parte, che inizia con la proposizione del ricorso e termina con la sentenza che appunto lo definisce.

Il ricorso rappresenta la chiamata del cittadino, il quale, assumendo di essere stato pregiudicato da un provvedimento emanato dalla Pubblica Amministrazione, invoca per il suo annullamento, mediante l'avvocato che lo rappresenta, l'intervento di questo giudice. Il ricorso depositato viene per così dire lavorato dal personale amministrativo per poter essere pronto, dapprima alla trattazione in udienza – in camera di consiglio (processo cautelare) o in udienza pubblica (processo di merito) - e poi alla definizione come sopra mediante sentenza del giudice.

Quest'ultimo, organo collegiale formato da tre componenti, provvede ad adottare e quindi redigere la decisione.

Non è sempre facile trovare il punto di equilibrio tra il rispetto del principio costituzionale – consacrato dal codice del processo amministrativo – della “ragionevole durata del processo” ed il rispetto dei tempi necessari allo studio delle questioni – talvolta estremamente articolate – che con il ricorso vengono sottoposte al giudice.

Questo profilo diventa particolarmente rilevante quando l'accelerazione imposta dal legislatore con riguardo alle materie più complesse – o che involgono interessi ritenuti prevalenti – si traduca nella riduzione dei tempi processuali.

Il punto di equilibrio tra le esigenze di celerità e quelle di approfondimento della causa costituisce (forse) l'unico parametro per definire un processo “giusto” laddove nel linguaggio comune l'espressione è abusata e poco tecnica.

Il principio della ragionevole durata del processo è come detto enunciato in alcuni importanti precetti sovraordinati (art. 111, comma 2, della Costituzione, art. 6, par. 1, Cedu art. 47, comma 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE) a sancire la garanzia per i cittadini di avere un processo che non si protragga oltre un “ragionevole termine”, perché è evidente che una decisione che giunge in ritardo non svolge appieno la sua funzione. Peraltro la durata ragionevole del processo, si ripete, non può non essere raccordata - pena una inaccettabile riduzione della qualità delle pronunce - con gli altri principi processuali che, tramite il contraddittorio tra le parti, assicurano il diritto di difesa, per cui, in tale ottica, svolge un ruolo integrativo, come condizione di efficienza della funzione.



## LA LOGICA IN SENTENZA

La sentenza deve rispettare le norme ma, poiché queste vanno interpretate, soprattutto la logica.

Tre sono i metodi logici molto usati, la cui differenza è ottimamente illustrata dal noto esempio dei fagioli di Peirce.

La deduzione: tutti i fagioli di questo sacchetto sono bianchi; questi fagioli vengono da questo sacchetto; questi fagioli sono bianchi.

In un argomento deduttivo le premesse forniscono un fondamento inoppugnabile alla verità della conclusione: se le premesse sono vere, allora la conclusione è necessariamente vera. È il metodo matematico, incontestabile, ma urta contro la natura infinitamente composita della realtà.

L'induzione: tutti questi fagioli vengono da questo sacchetto; questi fagioli sono bianchi; tutti i fagioli di questo sacchetto sono bianchi.

In un argomento induttivo le premesse sono usate per giustificare la probabilità ma non la certezza della conclusione. Se le premesse sono vere allora la conclusione è possibile ma non sicura al cento per cento. È il metodo sperimentale, usato in fisica ed abbinabile a un numero enorme di prove.

L'abduzione: tutti i fagioli di questo sacchetto sono bianchi; questi fagioli sono bianchi; questi fagioli vengono da questo sacchetto.

Consiste nel raccogliere i dati e progettare una teoria in grado di spiegarli. È il metodo del "paradigma indiziario", quello più suscettibile di fallacia.

Peraltro, come ammoniva Santi Romano ("Frammenti del dizionario giuridico"), "il giurista non deve compiacersi e innamorarsi troppo delle sue speculazioni né proseguirle sempre ed inesorabilmente dove la logica permette il gioco delle deduzioni ed induzioni, giacché tali speculazioni hanno un limite che non bisogna oltrepassare e che è segnato dagli scopi

pratici e concreti cui esse debbono mirare: proseguirle al di là può essere non solo inutile ma pericoloso”.

#### LA PRIMA RELAZIONE PER L'ANNO GIUDIZIARIO (19.2.2016)

Mi fa il Direttore della Sezione Cav. Francesco Montenegro: “Presidente, bisogna redigere la relazione per la celebrazione dell'anno giudiziario”.

“Francesco, ma si tratta di un anno svoltosi sotto altra Presidenza!”

Invero, la cosa mi turba un po': la relazione non è il mio genere preferito.

In Banca d'Italia, dove ho iniziato a lavorare, occorreva approntare relazioni al governatore per ogni attività espletata e ho sempre cercato di evitarle....

“Meglio, così non si assume alcuna responsabilità” mi replica prontamente il solerte Direttore.

È evidente che non posso sottrarmi.

E relazione fu.

Una volta pronta, avrei voluto che fosse pubblicata qualche giorno prima della data fissata per la cerimonia ma sempre l'esperto Direttore mi sconsiglia vivamente:

“Altrimenti nessuno verrà a sentirLa....e quelli che dovessero venire non l'ascolterebbero....”.

Ci riprovo con un'altra proposta, predisporre la cerimonia al teatro Petruzzelli.

Anche questa inesorabilmente bocciata:

“Presidente, per quanto possano intervenire numerose personalità nella grande e prestigiosa sala del Petruzzelli sembreranno sempre quattro gatti.....e Lei farebbe una pessima figura!.....”.

## LA STORIA DELLE MIE RELAZIONI PER L'ANNO GIUDIZIARIO

La cerimonia presso i Tar è stata istituita dal 2002.

La mia prima al Tar Puglia, relativa all'anno 2015, è stata letta il 19 febbraio 2016: dà conto del significato anche di “festa del Tar Bari” e si conclude con l'esortazione “fateci fare giustizia, discretamente e serenamente, fateci parlare con le sentenze”.

Quella del 2016 (3 marzo 2017) commemora la figura del prof. Giuseppe Abbamonte – vera e propria istituzione del mondo della giustizia amministrativa – e lancia – oltre la proposta del “liberum forum”, giornate di studio a tema non programmato – l'illustrazione mediante slides.

Il 2017 (2 marzo 2018) segna l'entrata a regime del PAT, processo amministrativo telematico. Si confermano le slides e si sottolinea come il sistema della giustizia amministrativa – fatto di sinergia tra le componenti avvocati, personale amministrativo e giudici – possa essere compendiato nella figura del triangolo equilatero. Inizia anche la storia del Tar Puglia attraverso i suoi illustri Presidenti.

Il 2018 (15 marzo 2019) evidenzia la prevalenza dell'elemento qualitativo su quello meramente statistico e reca le prime illustrazioni, a cominciare dalla foto della squadra del Tar Puglia, ovviamente con la divisa bianconera della Juventus, a testimonianza della fede sportiva della maggioranza dei giocatori, a cominciare da me!

Il 2019 (21 febbraio 2020) correda i dati con varie illustrazioni – ricavate dal web – nonché foto, molto belle quelle del personale e dei magistrati.

2020 (19 marzo 2021): non si tiene in presenza – a causa della situazione pandemica – ma il covid non ci ferma: sopperiamo con il collegamento da remoto a dimostrazione della nostra resilienza!

Nel 2021 (28 marzo 2022) la presenza è limitata per garantire il necessario distanziamento e la relazione si arricchisce dei contributi scritti del Segretario Generale Anna Mongelli e dell'amico collega Angelo Fanizza.

2022 (3 marzo 2023): nel commosso ricordo dei Presidenti Franco Frattini e Giampiero Lo Presti – prematuramente scomparsi - si torna alla normalità, con contributo scritto anche degli avvocati – ad illustrare il loro fondamentale ruolo – oltre che dell'amico collega Vincenzo Blanda. L'assoluta novità è però la proiezione di un breve cortometraggio finale sulla storia del Tar a cura della camera amministrativa con l'ausilio del nostro Giovanni Granata.

Il 2023 (marzo 2024) onora la coincidenza con la festa della donna ed il 50° anniversario del funzionamento dei Tar, con gli scritti dottrinari degli amici colleghi Gia Serlenga e Vincenzo Blanda ed un bellissimo cortometraggio finale, sempre curato dalla camera amministrativa e dal nostro grandissimo Giovanni Granata, pur neo pensionato.

## LA GIUSTIZIA PREDITTIVA

Il termine va riferito all'applicazione al giudizio di un sistema di intelligenza artificiale laddove in relazione a fenomeni che hanno a che fare con la potenza di calcolo dei computers si parla più propriamente di intelligenza accelerata.

L'espressione intesa in senso letterale potrebbe essere intesa come capacità di un sistema di IA di elaborare una decisione ma strictu sensu indica invece la possibilità di risalire rapidamente, attraverso queste tecnologie, alla disciplina pertinente per trattare un caso e contestualizzarlo secondo specifiche caratteristiche anticipando la probabilità delle decisioni che potrebbero essere prese.

In questa accezione la giustizia predittiva ambisce a rendere l'applicazione del diritto più prevedibile, offrendo alle parti analisi sul "rischio giudiziario" allo scopo di valutarlo senza offrire la soluzione ma diversi possibili scenari e la loro probabilità di verificarsi.

Il primo tassello per la costruzione di una giustizia predittiva risale all'epoca in cui l'informatica è stata posta al servizio del diritto, amplificando le possibilità di ricerca delle norme e dei precedenti giurisprudenziali, così che dalla ricerca basata sui repertori cartacei, si è passati alla ricerca sulle banche dati.

Invero l'uso delle banche dati ha radicalmente cambiato il modo di essere del giurista: la facilità e rapidità di accesso ad una documentazione sterminata ha fatto sì che lo studio delle questioni, prima imperniato sulla corretta ricostruzione del fatto e della ratio legis, si sia progressivamente spostato sul reperimento del precedente (più) conforme, quando non si sia addirittura trasformato nello sforzo di piegare la fattispecie concreta al contenuto del precedente reperito.

Può convenirsi, in linea di massima, che una tecnologia la quale miri a prevedere - in termini se non di esattezza, almeno di elevata probabilità - l'esito di una controversia, reale o potenziale, va nella direzione di assicurare certezza alle relazioni umane, che poi è il fine per cui nasce il diritto.

La possibilità, maggiore o minore, di prevedere l'esito di una lite, reale o potenziale, dipende dalla quantità e qualità di informazioni immesse: più il fatto e la normativa sono certi, più i precedenti disponibili sono univoci e più la previsione riesce.

L'intelligenza artificiale utilizza infatti un metodo induttivo-probabilistico o empiristico-statistico, in grado di fornire il risultato più probabile, fondato sulla valutazione statistica e retrospettiva delle soluzioni in precedenza fornite a specifiche questioni.

Quel che non è garantito è che tale risultato costituisca anche una decisione "giuridicamente corretta", che è il prodotto di un ragionamento deduttivo-causale, ossia del libero apprezzamento del giudice nell'individuare ed applicare il diritto, anche in modo evolutivo, ad una determinata fattispecie concreta, tenendo conto di tutte le circostanze, preesistenti o sopravvenute.

L'allarmante sbocco di questo processo apparentemente inarrestabile sta nella possibilità che l'esito finale di una controversia non sia stabilito più dall'uomo, seppure col supporto dalla tecnologia, ma direttamente dalla macchina.

Riassumendo, quindi, un buon programma di giustizia predittiva lavorerebbe come un ottimo "Ufficio per il processo", utilissimo soprattutto per lo studio dei fatti e la ricerca delle norme e della giurisprudenza.

Occorre individuare quali siano i vantaggi e gli svantaggi derivanti dall'uso di programmi di giustizia predittiva.

Quanto a primi: a) si accrescerebbe la calcolabilità o, in altri termini, la certezza del diritto; b) le decisioni poggerrebbero su un più oggettivo, neutrale, completo ed accurato esame degli atti (meglio di come potrebbe fare un qualunque giudice umano) e delle informazioni in essi contenute e le pronunce sarebbero meno esposte ai rischi di soggettivismo giudiziario, di pregiudizio valoriale, di precomprensione o di emotività del giudice umano; c) le pronunce nel loro complesso acquisterebbero in qualità e in coerenza, intesa come uniformità di giudizio e di minori rischi di parzialità; d) sarebbero individuati e superati i c.d. “contrastati inconsapevoli” della giurisprudenza; e) si avrebbe un significativo guadagno in termini di quantità, efficienza e rapidità della risposta giudiziaria; f) si avrebbe un minore ricorso al contenzioso, posto che la consapevolezza anticipata del probabile esito del giudizio indurrebbe, verosimilmente, a sconsigliare le azioni ex ante sorrette da minime speranze di accoglimento; g) ragionevolmente, scomparirebbero le liti temerarie ed altri fenomeni patologici, come l’abuso del processo; h) si ridurrebbero in misura rilevante i costi per lo Stato e per i singoli, facilitando l’accesso di questi ultimi al servizio “giustizia”.

Altrettanto importanti sono però gli svantaggi: il c.d. “effetto gregge”, ossia lo sviluppo di un conformismo giudiziario tale da costituire un limite all’evoluzione del diritto, posto che i programmi si fondano su analisi necessariamente retrospettive; b) il rischio che, insieme all’elaborazione dei precedenti, vi sia anche la possibilità di profilare i giudici; c) il rischio che l’algoritmo incorpori bias cognitivi con effetti discriminatori; d) l’inadeguata motivazione delle soluzioni di volta in volta proposte, dovuta all’opacità di funzionamento dell’algoritmo (opacità che aumenta all’aumentare dell’accuratezza delle previsioni), ossia il c.d. “problema

della black box” ed all’esistenza di diritti di privativa sul codice sorgente; e) il rischio di una deresponsabilizzazione del giudice; g) il rischio che l’algoritmo, a causa di un difetto di programmazione (che, in ipotesi di estrema patologia, potrebbe essere anche intenzionale) o di una relativa scarsità o di una non buona qualità del dataset utilizzato, individui false correlazioni in numero maggiore rispetto alla fisiologia o dia luogo ai bias cognitivi ai quali sopra ho accennato; h) il pericolo di perdere l’ineliminabile dimensione emotiva, sociale e valoriale del giudizio.

Nell’ipotesi peggiore, potrebbe persino inverarsi nei fatti un nuovo concetto di norma, intesa non più come regola “giuridica”, ma come regola “statistica”, estranea ad ogni circuito democratico e, per di più, intimamente inconoscibile nella sua genesi.

Nel bilanciamento tra benefici e danni, appare dunque auspicabile che i programmi di giustizia artificiale, inclusi quelli “predittivi”, rimangano un ausilio per il lavoro del giurista e del giudice: nella “fase della conoscenza”, ossia nella raccolta ed elaborazione di informazioni e dati e, tutt’al più, nella risoluzione di questioni giuridiche semplici, seriali o standardizzate (i c.d. small claims), facendo sempre capo al giurista ed al giudice la decisione finale “sul da farsi”.

Questa per altro (e sorprendentemente?) è l’opinione della stessa intelligenza artificiale, che allo specifico quesito: «Un giudice umano può essere sostituito da una intelligenza artificiale?» così ha risposto:

“La decisione di un giudice coinvolge spesso una comprensione del contesto sociale, etico e umano, che può essere difficile per un’intelligenza artificiale replicare. Inoltre, le decisioni di un giudice umano possono essere influenzate da considerazioni soggettive e da un giudizio basato sull’esperienza e sull’intuizione.



Le intelligenze artificiali possono essere utilizzate come aiuto nella valutazione di dati legali e nella formulazione di raccomandazioni, ma la decisione finale dovrebbe rimanere nelle mani di un giudice umano. Un'intelligenza artificiale può fornire un supporto utile, ma la responsabilità etica e legale finale dovrebbe essere assunta da un essere umano».

Insomma, sarà anche artificiale, ma si tratta indiscutibilmente di una risposta intelligente!

Sinceramente al riguardo non posso che essere molto perplesso, atteso che ritengo fermamente che l'interessato ha il diritto di non essere sottoposto a una decisione, incidente in modo significativo sulla sua persona, basata unicamente sul trattamento automatizzato, dove in definitiva sarebbe un computer a decidere la controversia sulla base delle precedenti risoluzioni. Il che, oltre ai notevoli inconvenienti di cui sopra, renderebbe in definitiva inutili la giustizia ed il processo così come anche la scienza del diritto, così come odiernamente concepita ed attuata.

ELOGIO DELL'AVVOCATO AMMINISTRATIVISTA PUGLIESE (in risposta al libro "Elogio del giudice scritto da un avvocato" di Piero Calamandrei).

L'encomio ed il riconoscimento, ancor prima che alla professionalità, vanno volti alla generosa, intelligente e fattiva collaborazione, in un clima di diffusa condivisione degli obiettivi da conseguire e di compostezza e signorilità, anche se talvolta non disgiunta da una buona dose di passionalità, tale da consentire a noi giudici di formare in piena serenità il nostro libero convincimento.

Sono davvero profondamente grato agli Avvocati – privati e pubblici - i quali tutti, nel solco del consueto rapporto di rispetto e fiducia, non hanno

fatto mai mancare il fondamentale e prezioso apporto - per lo spirito sempre collaborativo, sereno e costruttivo, in definitiva per aver svolto l'attività professionale sempre con senso istituzionale e osservanza dei reciproci ruoli.

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

Ma la collaborazione ai compiti di giustizia non è l'unico pregio dell'Avvocatura pugliese, per cui è il caso di elencare le virtù, private e pubbliche - le prime giovano al professionista come uomo singolo, le seconde riguardano la proiezione verso la società - di una professione che richiede studio, impegno e sacrificio nonché umiltà e rigore deontologico.

In primo luogo, anche a mò di auspicio beneaugurante, va evidenziata la buona salute.

Intendo sia la salute fisica - l'avvocato pugliese non ha mai avuto bisogno per mantenersi in forma di fare ginnastica: vi ha provveduto la professione, facendolo non soltanto riflettere, ragionare, parlare ma soprattutto correre - sia quella psichica, per cui la sua mente è stimolata ad una continua attività. Mettere insieme le varie leggi - ed è già un problema talvolta il semplice capirle - combinare le leggi con i principi, integrare con la giurisprudenza, far quadrare il tutto con tesi che siano conformi con l'interesse del cliente. E i problemi non sono sempre gli stessi: ogni questione è un caso a sé, per cui non vi è solo la complessità dei giochi, vi è la loro varietà.

Tra le virtù pubbliche va annoverato il senso di misura.

L'avvocato pugliese sa che non è mai l'unico depositario della verità. Alla sua tesi si contrappone sempre e necessariamente quella di un altro avvocato: egli possiede, per essere esatti, solo la metà della verità.

Altra qualità è quella di accettare il risultato e di rispettarlo, anche se non favorevole.

Si vincono talvolta le cause che si dovrebbero perdere, si perdono quelle che si immagina di vincere.

Poi v'è la capacità di persuasione.

Il compito dell'avvocato pugliese non consiste nell'espone grandi teorie bensì solo nel persuadere il collegio giudicante da me presieduto.

Ancora, la modernità.

In questo universo in continua trasformazione quale è il mondo del diritto l'avvocato pugliese sa cogliere quanto di nuovo viene manifestandosi rivestendolo di formule giuridiche. L'avvocato pugliese è per necessità professionale un uomo moderno.

Ultima qualità è quella di non andare mai in pensione.

Di solito in altre professioni si conferisce una medaglia a chi abbia lavorato per trenta o quaranta anni, poi, con molti applausi e ringraziamenti, con cortesia ma con fermezza, si accompagna l'onorato alla porta, come è nel mio caso (anche senza medaglia...).

Nel mondo forense pugliese invece si riceve la medaglia....e si continua!

## **FRAMMENTI DI STORIA DEL TAR PUGLIA**

Il Tar Puglia è stato istituito nel 1974 e dal 1977 è ubicato in questa bellissima sede odierna, palazzo Diana, inaugurata il 6.12.1977 da Aldo Moro e dal Presidente Giuseppe Santaniello.

Ricordo i nomi dei Presidenti succedutisi dalla sua istituzione che hanno reso lustro al Tribunale: Fanelli, Longo, Santaniello, Laschena, Benvenuto, Fortunato, Cuonzo, Rizzi, Ferrari, Allegretta.....Scafuri!

Pietra miliare ed elemento di continuità Corrado Allegretta - prima Segretario Generale e poi Presidente – cui vanno aggiunti Guido Meale, Vincenzo Adamo e Antonio Cavallari e l'affettuosissimo amico Presidente Pietro Morea.

Apprendo dall'avv. Vincenzo Caputi Jambrenghi – il quale ha esercitato la professione fin dall'istituzione nel 1972 - che i ricorsi con i relativi fascicoli erano depositati provvisoriamente -in ossequio ad una precisa norma - presso la Cancelleria del Tribunale civile di Bari, che provvide poi al trasferimento nella sede.

I Magistrati furono individuati, in conformità alla normativa allora vigente, tra i funzionari dell'Amministrazione dello Stato aventi adeguata anzianità e collocazione in ruolo e magistrati ordinari, con selezione di secondo grado per titoli ad opera di apposita Commissione, presieduta da Vincenzo Uccellatore - Presidente del Consiglio di Stato dell'epoca - e composta da altri Consiglieri di Stato con, per la componente universitaria, i proff.ri Pasquale Del Prete - già Rettore dell'Università degli studi di Bari (1960-1970), in servizio attivo nella Facoltà di Giurisprudenza, unico ordinario di Diritto amministrativo dell'Università di Bari nonché avvocato amministrativista - e Enzo Capaccioli, ordinario di Diritto amministrativo nell'Università di Firenze.

Il personale tecnico-amministrativo proveniva da altre Amministrazioni attraverso l'istituto giuridico del comando.

La prima sede, provvisoria, fu allocata in alcuni locali (circa 500 mq), di un solo piano di un fabbricato destinato a civile abitazione, in Bari a corso Mazzini, nei pressi di un Istituto magistrale e nelle vicinanze del Tribunale ordinario.

Il TAR avviò la sua attività nel novembre 1974, ma i primi ricorsi furono introdotti a far tempo dal 1972.

Il ricorso n. 1 del 1972 è rubricato nel I faldone rilegato delle sentenze (1974) ma non reperibile presso l'Archivio di Stato.

A partire dalla sentenza n. 10 del 1974 Filippo Longo assume *pleno jure* la Presidenza del Collegio giudicante mentre le sentenze da 1 a 9 del 1974 sono sottoscritte dai componenti dei collegi giudicanti presieduti in via transitoria dal magistrato ordinario prof. Guido Meale, transitato come vincitore di giudizio idoneativo.

La prima sentenza (n. 1/1974 firmata da Meale, Dragone e Adamo e controfirmata come Segretario Generale da Corrado Allegretta), risulta aver sancito....la rinuncia al ricorso(!), a conferma del rigore del novello giudice... .

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia dà atto della rinuncia al ricorso come sopra proposta da Scialpi Antonio contro il Sindaco di Manduria e pone a carico del ricorrente le spese degli atti di procedura compiuti.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Bari, li 27.2.1974

IL PRESIDENTE (Prof. Guido Meale)

COMPONENTE (Avv. Antonio Dragone)

COMPONENTE (Dr. Vincenzo Adamo)

IL SEGRETARIO GENERALE

(Dr. Corrado Allegretta)



DEPOSITATO IN SEGRETERIA  
IL 13 MAR. 1974

IL SEGRETARIO GENERALE  
(Dr. C. Allegretta)



PUBBLICATA nei modi di legge all'udienza del 12 giugno 1974.

IL SEGRETARIO DI UDIENZA

## IL MIO TAR

La validità e funzionalità della squadra è stata entusiasmante!

Ho sempre avuto la massima collaborazione da TUTTI gli operatori, che hanno svolto in maniera eccellente il loro ruolo essenziale.

Un caso recente valga a mò di esempio, con particolare attenzione alla cronologia.

Ore 18,00 la PA notifica al titolare di un esercizio pubblico – dove deve tenersi alle ore 20,00 un prestigioso spettacolo musicale – il provvedimento di chiusura per motivi di sicurezza ed agibilità.

Ore 18,15 L'interessato si rivolge all'avvocato amministrativista, che provvede alla redazione del ricorso ed al suo deposito presso questo Tar, con richiesta di adozione di decreto cautelare monocratico.

Ore 18,45 l'impiegato addetto, benchè fuori orario di lavoro, si reca in sede per trasmettere dall'ufficio l'istanza a me Presidente.

Ore 18,50 rilascio la decisione

Ore 19,00 il mio decreto presidenziale viene pubblicato.

Dimenticavo: tutto questo di venerdì sera!

Per il Personale Amministrativo non posso che cominciare dalla sapiente regia di Anna (Mongelli) - il cui assoluto spirito di servizio e professionalità, congiunti ad entusiasmo e dedizione, ha costituito una propulsione irrinunciabile.

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

E come non esaltare tutti i funzionari, dediti alla...causa, ciascuno dando il meglio di sé e offrendomi la massima disponibilità in ogni occasione!

È quindi accalorato e sentito il ringraziamento per il servizio reso nell'interesse della Giustizia Amministrativa.

Carissimi Agnello (ANNECCHINO), Salvatore (AMOROSO), Carmela (ANGELILLO), Barbara (ANTONICA) Elvira (CACCIAPUOTI), Maria Rosaria (CALAMITA), Valentina (CAPOLUPO), Giuseppe (CAPUTO), Paolo (COLAMOREA), Michele (DAMATO), Serena (de SIMONE), Nicola (DI GIOIA), Samuele (DI GRASSI), Alessio (DI TARDO), , Carlotta (FEDERIGHI), Romana (LAROCCA), Uliano (MACI) Adriana (MANGIONE), , Salvatore (PANZARINI), Matteo (PARATO), Rita (PATRUNO), Giulio (PETRONE), Michele (PROSCIA), Virginia (RICCO)!!!

E come potrei mai dimenticare coloro attualmente in pensione o in altre sedi ma con i quali nel corso degli anni abbiamo condiviso mille situazioni e momenti di vita: Rosanna (BOCCOLA), Francesco (MONTENEGRO), Giuseppe neopensionato (MORELLI), Giuseppe nerazzurro (DOMANICO), Michele (REMINI), Alfredo (RIZZI), Pasquale (GRASSO), Oronzo (MASTRANGELO), Giovanni GRANATA, Fabio (MASTRAPASQUA), Giovanni (SIVO), Maria (NASTASI), Francesca (MAZZEO), Michelino (ORLANDO)!!!

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

Dai Presidenti Giusy Adamo e Orazio Ciliberti, a Tutti gli altri, Desireè Zonno, Gia Serlenga, Maria Luisa Rotondano, Donatella Testini, e quindi



Vincenzo Blanda, Carlo Dibello, Alfredo Allegretta, Lorenzo Ieva, Silvio Giancaspro, senza dimenticare quelli poi trasferiti, a cominciare dai Presidenti Sergio Conti e Francesco Gaudieri, Rita Tricarico, per proseguire con Grazia D’Alterio, Cesira Casalanguida, Maria Colagrande, Flavia Risso, Paola Patatini, Viviani Lenzi, Valeria Flammini, Rosaria Palma, Angelo Fanizza, Francesco Cocomile.

A conferma della solidità della compagine, fin da subito, grazie soprattutto alle doti organizzative e sportive di Michele Damato, abbiamo creato tutti insieme la squadra di calcio - ovviamente con divisa bianconera della Juventus... - esempio unico nel panorama nazionale di un Tar glorioso anche negli stadi quali quello di via del Mare (Lecce), lo Zaccheria (Foggia), di Bisceglie, di Bari San Pio, di Monterotondo (Roma), di Nola!

Lo sport costituisce espressione della cultura della legalità perché insegna il rispetto dell’avversario e delle regole ma soprattutto perché insegna a vivere ed il Tar è un’istituzione calata nella vita reale e sociale quotidiana: “chi non sa altro che il diritto non sa neppure il diritto” (Carnelutti)

L’attività sportiva - elemento quindi indispensabile e propedeutico al miglior svolgimento dell’attività istituzionale oltretutto catalizzatore e fattore di coesione – ha visto l’ormai gloriosa nostra compagine partecipare con ottimi risultati a vari tornei e conseguire anche importantissime vittorie, quali quelle della Coppa della Magistratura Amministrativa (anno 2019) e del Festival dello Sport di Sturno (anno 2022)!



## L'ALTRA META' DEL CIELO

William Shakespeare ricorda che “La donna è uscita dalla costola dell'uomo, non dai piedi perché dovesse essere pestata né dalla testa per essere superiore ma dal fianco per essere uguale...un po' più in basso del braccio per essere protetta e dal lato del cuore per essere Amata”.

L'immagine femminile è da sempre il simbolo di valori universali: dalla sapienza alla vittoria, dalla libertà alla giustizia, dalla patria alla pace, i valori più alti hanno tutti il volto di donna, aspetto ancora più marcato dal linguaggio giuridico che li declina al femminile, basti rammentare significativamente i termini “giustizia”, “legge”, “norma” , così come è declinata al femminile la “sentenza” ed è al femminile la stessa norma fondamentale del nostro ordinamento, e cioè la “Costituzione”.

In particolare la Giustizia è raffigurata da sempre con le sembianze di una donna, con diverse varianti, a volte bendata - come simbolo di incorruttibilità - a volte munita di spada - quale simbolo della forza e del potere necessario per imporre e far rispettare le decisioni – ovvero reggente una bilancia, a rappresentare il concetto di imparzialità.

In definitiva (forse) posso convenire con le mie figlie (Angela, Gabriella ed Alessandra): il problema è maschile, la soluzione è femminile!

## LA GIUSTIZIA

La domanda fondamentale rimane quella di cosa intendere per “giustizia”: essa può trovare risposta soddisfacente solo nella riflessione individuale.

Se ognuno si rifà alla propria esperienza ed alle proprie concezioni, sul piano teorico sarà in grado di fornirne una definizione più o meno idealistica e ci saranno tante giustizie soggettive.

Tuttavia, passando al piano concreto, non potrà che convenirsi che, in disparte la malafede, in definitiva ciascuno riterrà di avere avuto giustizia solo quando è stata condivisa la sua pretesa.

Ma la “Giustizia” – con la G maiuscola – non può consistere, parafrasando gli “stratagemmi” di Schopenhauer, nell’ottenere ragione!!!

La giustizia vera ed oggettiva è solo quella divina, per chi crede, per tutti gli altri mi sembra che l’unica definizione accettabile rimanga quella per cui la giustizia.... è la minore ingiustizia possibile!

## I TAR HANNO COMPIUTO 50 ANNI

Il 2024 è stato altresì l'anno del 50° anniversario dal funzionamento dei Tar.

L'istituzione dei Tribunali amministrativi regionali, distribuiti su tutto il territorio, ha rappresentato una valida risposta alle richieste di giustizia della collettività.

Invero, il decentramento territoriale e quindi l'avvicinamento e l'incentivazione alla tutela hanno fatto sì che passo dopo passo cadessero tutta una serie di idola fori, espressione del potere della pubblica amministrazione.

Si è così ad esempio affermato il principio della responsabilità civile della pubblica amministrazione e la conseguente risarcibilità anche dell'interesse legittimo, sono state introdotte un florilegio di azioni che vanno ben oltre l'azione di mero annullamento, sono stati ammessi la consulenza tecnica d'ufficio - e con essa il sindacato sulla discrezionalità tecnica – nonché il ricorso incidentale escludente con tutte le sue varie declinazioni, la tutela cautelare è stata resa “atipica” ed ampliata con la forma monocratica, anche ante causam.

Per converso, il raggio di azione della Giustizia amministrativa si è progressivamente notevolmente ampliato, tanto da concernere qualsiasi sfera della vita sociale, con questioni che a volte sollevano problemi di estrema complessità, anche in relazione alla rilevanza degli interessi coinvolti.

Così il giudice amministrativo è il giudice dell'economia ma è anche il giudice dei beni culturali, dell'urbanistica ed edilizia, dell'ambiente, dei beni pubblici, del pubblico impiego non contrattualizzato; è il giudice delle

misure organizzative attinenti ai servizi pubblici e sociali, alla sicurezza, all'ordine pubblico.

La conseguenza è che il giudice amministrativo è chiamato oggi ad andare ben oltre il tradizionale sillogismo, per declinare volta per volta – con riferimento ai singoli frastagliatissimi casi che tutti i giorni gli vengono posti - principi valore, intrisi di plurime dimensioni, come la proporzionalità, la ragionevolezza, la tutela dell'affidamento, la precauzione, l'adeguatezza, la sostenibilità, l'efficienza, l'economicità, la tempestività, la correttezza, l'abuso del diritto, il risultato.

La declinazione di tali principi valore si rende necessaria da un lato a fini interpretativi del disperso e magmatico materiale normativo dall'altro come strumento tramite il quale valutare la correttezza dell'esercizio del potere discrezionale, rispetto al quale talvolta i principi spingono in direzioni diverse, sì da imporre al giudice delicate e problematiche operazioni di bilanciamento.

Sarà compito del giudice amministrativo contenere un tale bilanciamento entro i binari tracciati dalle norme, con un'operazione interpretativa cui possa risultare immanente una valutazione equitativa, anche se una tale declinazione rischia di porre in crisi il mito illuministico della certezza del diritto e finisce per investire il giudice di un ruolo che diventa anche attivo e propulsore.

Ma il cambiamento più radicale è quello connesso alla inarrestabile e rapidissima evoluzione della tecnologia.

Il processo è già mutato velocemente a seguito dell'introduzione del processo amministrativo telematico (PAT), con la scomparsa del documento cartaceo, l'accesso in tempo reale a tutti gli atti del fascicolo di causa, la possibilità di gestire a distanza il processo in tutte le diverse fasi,

compreso, quando ragioni straordinarie lo rendano necessario, lo stesso svolgimento dell'udienza.

Oggi questo valore formante è destinato ad amplificarsi in modo esponenziale con l'evoluzione dell'intelligenza artificiale, il cui impatto sulla pubblica amministrazione, sul procedimento amministrativo e di conseguenza sul processo amministrativo pone una serie di problemi di notevole rilievo.

Al riguardo, il problema fondamentale rimane quello della conoscibilità della logica dell'algoritmo assunto a fondamento della decisione, se è vero che il cuore dell'intelligenza artificiale – risultante dall'attività di autoapprendimento e di affinamento di criteri e di parametri di conoscenza e di scelta (la cd. black box) - è indecifrabile per natura.

Dunque, una opacità strutturale dell'intelligenza artificiale che sembra porsi in pieno contrasto con il fondamentale principio della trasparenza del processo decisionale.

In questo senso si va giustamente affermando il principio della non esclusività, secondo cui l'intervento umano è ineliminabile, per consentire il controllo finale sull'atto, sotto il profilo non solo normativo, ma anche della logicità, ragionevolezza, proporzionalità: un decisore umano con funzione di controllo e di integrazione, sia con riguardo alla correttezza e all'attendibilità dei dati conferiti alla macchina, sia con riguardo a legittimità e logicità del risultato prodotto (principio del cd. Human in the loop).

## VADO IN PENSIONE (7.2.2025)

Oggi è un giorno speciale per me.

Giorno della celebrazione dell'anno giudiziario, è il mio compleanno, compio 70 anni.

È anche la data del mio pensionamento.

Singolare coincidenza, forse unica nella storia dei Tar: inauguro l'anno giudiziario, festeggio il mio compleanno..... da domani sarò ufficialmente in pensione!

Sono stato collocato a riposo in base alla legge che lo prevede appunto dalla mezzanotte del giorno del compimento del compleanno: che brutta espressione, quasi ad evidenziare che non ti devi più dare da fare.

Ma che scherziamo? Nessuno mi metterà a riposo, neppure il mio amico Gigi (MARUOTTI, Presidente del Consiglio di Stato)!

Peraltro non posso che prenderne atto: è scattata la mia data di scadenza!

Ho provato a sostenere che si trattava solo di una data da considerare “preferibilmente” ma non c'è stato nulla da fare....

Dopo tanti anni di lavoro insieme, è arrivato il momento di salutare e di iniziare una nuova fase della vita.

Non posso nascondere la mia emozione e gratitudine.

È un momento che arriva dopo una lunga carriera, e il saluto non è solo un addio a una funzione ma un ringraziamento sentito per aver condiviso tanti anni di lavoro, impegno e crescita.

Oggi, mentre mi appresto a concludere il mio percorso professionale come Presidente del TAR Puglia, non posso fare a meno di riflettere su tutto ciò che abbiamo vissuto insieme.

Sono stati anni intensi, durante i quali ho avuto l'onore e il privilegio di lavorare al fianco di persone straordinarie, impegnate ogni giorno a garantire giustizia e legalità.

Ho iniziato l'attività professionale al Tar Calabria-Catanzaro e ricordo ancora la mia prima sentenza, ove ho dichiarato...il difetto di giurisdizione! Nel 1987 sono stato trasferito al Tar Campania Napoli – la mia città – lavorando con Presidenti di assoluto prestigio, quali Francesco Brignola, Giancarlo Coraggio, Antonio Guida, Cesare Mastrocola.

Ad ottobre mi sono state conferite le funzioni di Presidente di sezione (II quater) presso il Tar Lazio, Presidenti Giorgio Giovannini e Luigi Tosti.

Nel 2013 sono ritornato a Napoli (IV sezione) sempre come Presidente di sezione.

Dall'ottobre 2015 sono a Bari come Presidente Tar Puglia.

Essere Presidente del Tribunale Amministrativo Regionale di Bari è stato un onore e una responsabilità che ho affrontato con passione.

Ho avuto il privilegio di contribuire alla tutela dei diritti dei cittadini e delle istituzioni.

Ogni giorno trascorso al TAR è stato un'occasione per confrontarsi con complessità giuridiche, per garantire l'equilibrio tra i poteri e per mantenere viva la fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

Ma ciò che mi ha sempre più arricchito è stato soprattutto il senso di comunità che si è creato tra di noi. Un tribunale non è solo un luogo dove si prendono decisioni, ma una comunità di persone che, pur con ruoli diversi, sono unite dall'impegno a garantire una giustizia equa ed efficiente.

Riflettendo su questi anni, non posso fare a meno di ricordare i traguardi raggiunti insieme, le difficoltà superate, ma anche l'importanza del lavoro quotidiano, che, seppur spesso silenzioso e poco visibile, è fondamentale



per il buon funzionamento della nostra democrazia e per la tutela dei diritti di tutti.

Mi emoziona pensare a quanto è stato bello condividere con voi questi anni, ricchi di sfide, risate, momenti difficili e momenti di soddisfazione. Ogni giorno, siamo stati una squadra, e insieme abbiamo costruito qualcosa di davvero speciale. Sono grato a ciascuno di voi per aver reso il mio percorso professionale così ricco e significativo.

Il lavoro che ho fatto qui non è stato solo una questione di impegni e risultati. Ho avuto il privilegio di conoscere persone straordinarie, con cui ho potuto crescere, imparare e fare esperienza. Ogni giorno con voi è stato un'opportunità di crescita e di miglioramento, e vi ringrazio per il supporto e la collaborazione che mi avete dato.

Nel corso della mia carriera, posso dire di avere affrontato sfide e superato ostacoli, ma anche celebrato successi e soddisfazioni.

L'esperienza accumulata e le competenze acquisite mi hanno permesso di affrontare con serenità ogni nuova fase del mio percorso lavorativo, con l'obiettivo di migliorare sempre.

Il pensiero di lasciare un ambiente che è stato la mia seconda casa per tanti anni mi suscita una certa malinconia.

Mi mancheranno le routine quotidiane, le interazioni con i colleghi e la soddisfazione di portare a termine un progetto importante.

Tuttavia, al tempo stesso, guardo al futuro con ottimismo e curiosità.

Sento un profondo senso di soddisfazione per il lavoro svolto e di gratitudine verso le persone che ho incontrato lungo il mio cammino.

È vero, lasciare il lavoro dopo tanti anni non è facile. Ci sarà sicuramente un po' di nostalgia per le routine quotidiane, per le riunioni, per le conversazioni e, naturalmente, per l'energia che ogni giorno portate con voi.

Anche se domani non sarò più fisicamente con voi, sento che un pezzo di me rimarrà qui, nei ricordi e nei legami che abbiamo costruito.

Vi auguro tutto il meglio per il futuro, e spero che continueremo a sentirci e a incrociare i nostri percorsi, anche al di fuori di queste mura.

Non è un addio, ma solo un arrivederci!

Vi auguro ogni successo, felicità e realizzazione, sia nella vita professionale che personale.

Voglio esprimere un sincero e sentito ringraziamento a tutti voi, colleghi magistrati e dipendenti, per il supporto e la dedizione con cui avete contribuito al lavoro del TAR, per la vostra professionalità, ma anche per la vostra amicizia e il vostro spirito di collaborazione.

Senza di voi, ogni successo sarebbe stato impensabile.

Da domani, non sarò più alla guida di questa importante istituzione, ma sono certo che il TAR di Bari continuerà a svolgere il suo ruolo con la stessa competenza e passione che ha contraddistinto questi anni. Il mio augurio è che continuiate a lavorare con lo stesso impegno, con lo stesso spirito di servizio e con lo stesso desiderio di garantire una giustizia che sia sempre più vicina alle persone e alle esigenze della società.

Sebbene la mia carriera si concluda qui, il mio legame con la giustizia amministrativa e con tutti voi rimarrà forte.

Il mio cammino ora proseguirà su altre strade, ma sono certo che il nostro percorso non si concluderà mai davvero.

Nel corso della mia carriera, ho potuto apprezzare il valore della collaborazione, dell'impegno e della dedizione. Ogni giorno, insieme a voi, abbiamo affrontato sfide complesse, ma anche ottenuto importanti successi.

Il nostro lavoro non è mai stato facile, ma abbiamo sempre cercato di fare del nostro meglio, con serietà, competenza e passione.

La giustizia amministrativa è un pilastro fondamentale del nostro sistema, e sono orgoglioso di averne fatto parte per tanti anni. Ogni sentenza, ogni decisione presa, ha contribuito a garantire un equilibrio tra le istituzioni e i cittadini, tra i diritti e i doveri di tutti.

Voglio esprimere il mio più sincero ringraziamento a ciascuno di voi, per la vostra professionalità, il vostro impegno e il vostro supporto. La forza di un'istituzione è fatta soprattutto dalle persone che la compongono, e io ho avuto la fortuna di lavorare con colleghi così competenti e appassionati.

Oggi, mentre mi appresto a iniziare una nuova fase della mia vita, porto con me il ricordo di questi anni, di queste esperienze condivise, e delle tante sfide che abbiamo superato insieme.

Spero che il nostro lavoro continui a ispirare chi verrà dopo di noi, e che il TAR Puglia continui a essere un punto di riferimento per la giustizia amministrativa in Italia.

Vi auguro il meglio, sia sul piano professionale che personale. Spero che, nonostante il mio pensionamento, continueremo a mantenere un legame di stima e amicizia.

Spero che ognuno di voi possa continuare a realizzare il proprio percorso professionale con soddisfazione, e che il TAR di Bari possa continuare a essere un faro di giustizia per tutti.

Vi ringrazio ancora una volta, con tutto il cuore, per avermi accompagnato in questo lungo viaggio.

Grazie ancora, e... a presto!

DOTTRINA E GIURISPRUDENZA



(bozzetto originale del Pres. Ciliberti)

TRASPARENZA SÌ, MA SENZA ESAGERARE!

(Pres. Vincenzo Blanda)

Alla Corte di giustizia UE una valutazione sul possibile uso emulativo del diritto di accesso all'offerta tecnica del concorrente.

Il Consiglio di Stato con la recente ordinanza della V Sezione 15 ottobre 2024, n. 8278, ha sottoposto alla Corte di giustizia UE la questione del corretto bilanciamento tra il diritto di accesso agli atti di una procedura di gara e la contrapposta esigenza di tutelare i segreti tecnici e commerciali presenti nelle offerte tecniche, al fine di evitare che l'accesso sia esposto a un possibile uso emulativo.

In particolare è stato chiesto alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 TFUE: “se l'art. 39, direttiva 2014/25/UE - da cui si desume, così come dall'art. 28 direttiva 2014/23/UE e dall'art. 21 direttiva 2014/24/UE, che il conflitto tra il diritto alla tutela giurisdizionale e il diritto alla tutela dei segreti commerciali è risolto mediante un bilanciamento che non attribuisce necessaria prevalenza al primo - osti alla disciplina nazionale contenuta nell'art. 53, comma 6, d.lgs. n. 50/2016, che dispone di esibire la documentazione contenente segreti tecnici o commerciali nel caso di accesso preordinato alla tutela giurisdizionale, senza prevedere modalità di bilanciamento che tengano conto delle esigenze di tutela dei segreti tecnici o commerciali”.

La vicenda posta all'attenzione della Corte di giustizia è stata sollevata a seguito dell'appello proposto avverso una ordinanza collegiale di primo grado, che aveva consentito l'accesso agli atti nei confronti di un'offerta tecnica presentata nell'ambito di una gara d'appalto, offerta che era stata oscurata perché esponeva segreti commerciali.

Nell'ordinanza di rimessione il Consiglio di Stato ha osservato che, se sulla base di un giudizio prognostico dovrebbe affermarsi l'esistenza ex ante un nesso di necessaria strumentalità fra accesso e difesa in giudizio del richiedente, ex post l'esibizione dei documenti secretati potrebbe rivelarsi inutile ai fini dell'esercizio del diritto di difesa e anzi al contempo dannosa per la tutela dei segreti commerciali della controparte.

Nell'occasione è stato osservato che la disciplina del processo amministrativo italiano non consente di ovviare a tale pericolo, in quanto il giudice amministrativo deve rispettare il principio del contraddittorio, che gli impone di decidere sulla base di atti resi noti alle parti e delle censure prospettate dalle parti.

In modo del tutto ragionevole, quindi, si dubita della conformità della disciplina nazionale sull' "accesso difensivo" al diritto unionale, in quanto non prevede "modalità di bilanciamento che tengano conto delle esigenze di tutela dei segreti tecnici e commerciali".

La definizione di segreto tecnico e commerciale nel nostro ordinamento è prevista dall'art. 98 del d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30, il quale, in attuazione dell'art. 2 n. 1 direttiva n. 2016/943/UE, afferma che il segreto comprende "il know-how, le informazioni commerciali e le informazioni tecnologiche quando esiste un legittimo interesse a mantenere la riservatezza nonché una legittima aspettativa circa la tutela di tale riservatezza", aventi "un valore commerciale, sia esso effettivo o potenziale" (considerando 14 della direttiva citata).

Ciò posto, nell'ordinanza di rimessione è stato osservato che l'accesso potrebbe essere esposto a un uso emulativo, al fine di carpire gli altrui segreti commerciali, senza che sussista un effettivo interesse a contestare gli atti di gara, seppure oggetto di impugnazione.

Venendo alle ricadute più dirette di tale sistema vigente: allo stato la disciplina del processo amministrativo italiano non consente di ovviare al suddetto pericolo di un uso distorto e abusivo dell'istituto dell'accesso agli atti, in quanto il giudice amministrativo deve rispettare il principio del contraddittorio, che gli impone di decidere sulla base di atti resi noti alle parti e delle censure prospettate dalle parti, senza poter valutare i possibili effetti (lesivi) di un uso strumentale del diritto di accesso.

In tale contesto emerge, quindi, il disallineamento tra diritto nazionale e diritto unionale con particolare riferimento al possibile contrasto della disciplina vigente con l'art. 39 direttiva 2014/25/UE, che invece vieta espressamente la divulgazione di segreti commerciali.

La questione, dunque, è se tale previsione consenta al legislatore nazionale di prevedere che l'accesso difensivo prevalga sempre sui segreti commerciali, oppure se consenta di derogare al divieto di divulgazione dei segreti commerciali soltanto mediante modalità bilanciamento che tengano conto anche di questi ultimi.

È utile osservare in tale quadro che il giudice, pur potendo prendere conoscenza dell'offerta tecnica dei concorrenti alle procedure di gara, non può ritenere, una volta visionata l'offerta, che essa non rilevi ai fini della difesa della parte, perché questo implicherebbe un'inammissibile sostituzione del giudice alla parte, la quale, secondo la legge processuale italiana, ha l'onere di specificità dei motivi di censura (art. 40 comma 1 lett. d) c.p.a.).

Nella situazione in esame, il diritto nazionale italiano impone invece l'ostensione dell'offerta tecnica nella sua integralità, come si desume dall'art. 53 d.lgs. n. 50/2016 e anche nel nuovo codice (d.lgs. n. 36/2023) è

evidente un marcato favor per l'accesso difensivo a scapito della tutela del segreto commerciale.

Quindi, in caso di "accesso difensivo" prevale quest'ultimo, a discapito della tutela dei segreti tecnici o commerciali ex art. 53, comma 6, d.lgs. n. 50 del 2016 (Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, 2 aprile 2020, n. 10) e anche il vigente art. 35, comma 5, del d.lgs. n. 36 del 2023 stabilisce la prevalenza dell'accesso difensivo "se indispensabile ai fini della difesa in giudizio".

La regola contenuta nelle norme appena citate, peraltro, è conforme alla Costituzione italiana, che prevede una gerarchia tra i diritti tutelati, a favore della prevalenza dei diritti inviolabili dell'uomo (Corte cost., 7 giugno 2019, n. 141) fra i quali quelli di cui all'art. 2 Cost., nel cui novero rientra il diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.). Pertanto, la libertà di iniziativa economica ha una tutela condizionata alla non compromissione di altri valori (art. 41 Cost.), come i diritti inviolabili dell'uomo, tra i quali rientra quello alla difesa.

Da ciò discende che le leggi ordinarie che si occupano del possibile conflitto tra diritto alla tutela giurisdizionale e tutela della impresa danno prevalenza al primo, rispetto alla tutela dei segreti commerciali, senza prevedere altre forme di bilanciamento.

Nella decisione di rimessione è stato anche rilevato come la Corte di giustizia dell'UE, al contrario, sembra dare generale prevalenza alla regola del divieto di divulgazione dei segreti commerciali, sebbene intesa come regola non assoluta, prevedendone modalità di contemperamento, a date a incisivi obblighi motivazionali e all'esibizione delle informazioni oggetto di segreti commerciali al giudice, oltre che alle modalità processuali individuate dallo Stato membro.



Dal possibile contrasto con la direttiva 2016/943/UE sorge, quindi il legittimo dubbio in ordine alla compatibilità della disciplina italiana vigente in materia di codice dei contratti con il diritto europeo.

La questione del corretto bilanciamento tra il diritto di accesso agli atti di una procedura di gara e la contrapposta esigenza di tutelare i segreti tecnici e commerciali presenti nelle offerte tecniche apre nuove prospettive, alla luce di una disciplina nazionale (composta da norme di diritto primario e di rango costituzionale) ormai ingessata e incapace di far fronte alle nuove esigenze di tutela dei segreti commerciali, tecnici e industriali, sempre più esposti al pericolo di un uso fraudolento e distorto della disciplina dell'accesso.

Tutto ciò non senza considerare più in generale la rilevanza che il tema della salvaguardia dei dati sensibili e delle informazioni personali oltre che commerciali è venuto ad assumere negli ultimi anni, con lo sviluppo delle tecnologie informatiche e la sempre più rapida trasmissione dei dati, che rende necessaria l'adozione di nuove tecniche e regole di salvaguardia adeguate al progresso scientifico.

Vincenzo Blanda

# ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE



## TIPOLOGIA CONTENZIOSO

Di seguito i dati specifici relativi a ciascun settore, con la rassegna della relativa giurisprudenza, a cura della Camera amministrativa distrettuale degli avvocati di Bari.

## EDILIZIA ED URBANISTICA



2023	2024
depositati 181 (12,3 %)	depositati 216 (13,6 %)
decisi 190	decisi 165

L'urbanistica e l'edilizia sono ambiti in cui si confrontano le diverse istanze che provengono da una società complessa, qual è quella attuale. Nella materia del governo del territorio trovano ingresso interessi spesso confliggenti (dalla tutela dell'ambiente, all'utilizzo economico dei suoli, alla tutela dei diritti dominicali), che sovente devono trovare contemperamento nell'attività della p.A..

Le pronunce di interesse sono molteplici e riguardano anche i presupposti e i limiti del potere sanzionatorio in materia di abusivismo edilizio.

In materia di pianificazione, ribadito il principio dell'ampia discrezionalità dell'amministrazione nelle scelte pianificatorie, con i connessi limiti al sindacato giurisdizionale, si è reputata legittima la reiterazione di un vincolo preordinato all'esproprio, funzionale alla realizzazione di lavori di recupero di zona per usi pubblici e verde pubblico, finanziati con fondi PNRR, quando tale vincolo si pone in coerenza sia con la destinazione originaria a verde pubblico sia con la pianificazione speciale di integrazione, recupero e c.d. nuova

funzionalizzazione della zona che abbia inteso operare un complessivo intervento di c.d. greening delle aree.

Di assoluto rilievo la pronuncia che interviene sulla vexata quaestio dei limiti di applicazione dell'art. 8 del DPR n. 160/2010. La procedura semplificata prevista da tale norma per l'adozione di una variante allo strumento urbanistico generale ai fini della realizzazione di un opificio industriale ha carattere eccezionale e derogatorio e non può essere surrettiziamente trasformato in una modalità "ordinaria" di variazione dello strumento urbanistico generale. Il ricorso alla stessa deve rappresentare l'extrema ratio, poiché il Comune deve preventivamente valutare soluzioni alternative percorribili che comportino un minor impatto urbanistico. Sulla questione dell'approvazione del progetto della c.d. Cittadella della Giustizia, la pronuncia intervenuta ha rilevato che, ove il Piano regolatore contenga un'erronea indicazione del dimensionamento del verde urbano, formulata in virtù di previsioni sull'andamento demografico rivelatesi non coerenti, è legittima l'approvazione di un'opera pubblica con variante allo stesso PRG che, nel rivalutare anche l'aspetto demografico, garantisca una dotazione di verde urbano largamente superiore ai minimi previsti dall'art.4, punto 5, del D.M. n. 1444/1968.

La controversia ha consentito di approfondire anche la tematica della legittimazione a ricorrere dei comitati composti da cittadini avverso la realizzazione di opere pubbliche ritenute lesive di interessi ambientali. Si è, così, precisato che è configurabile la legittimazione e l'interesse al ricorso ove si accerti la stabilità organizzativa dell'ente, la sua finalità nel perseguire la tutela di tali interessi, la vicinitas rispetto all'interesse sostanziale che si assuma leso (nel caso di specie, secondo la prospettazione dei ricorrenti, l'incremento esponenziale del carico antropico in presenza di carenze infrastrutturali).

Sul piano urbanistico, l'approvazione del progetto dell'opera pubblica ben può costituire il presupposto per l'approvazione di una variante al PRG. La vigente

normativa, infatti, prevede che la variante sia adottata sulla scorta dell'approvazione del progetto dell'opera pubblica, ciò che consente all'Amministrazione procedente di verificare preventivamente la fattibilità tecnica ed economica della variante medesima. Anche la (dibattuta) questione della legittimazione alla richiesta del titolo edilizio è stata oggetto di scrutinio in sede giurisdizionale. Per la realizzazione di interventi edilizi su immobili in comproprietà, solo chi ha piena e esclusiva titolarità del diritto di proprietà sull'immobile può presentare la relativa istanza. In caso di comunione pro indiviso, pertanto, la legittimazione a richiedere il titolo abilitativo spetta a tutti i comproprietari o a coloro che abbiano acquisito il consenso di tutti gli altri. Si è rilevato, altresì, che la pronuncia giudiziale in materia di divisione della comproprietà e l'assegnazione del bene in esclusiva a uno dei comproprietari ha natura costitutiva e diventa eseguibile solo con il passaggio in giudicato.

Il TAR ha dato continuità all'orientamento giurisprudenziale secondo il quale, in ipotesi di piani di zona già attuati – attraverso la realizzazione di strade, piazze ed altre opere di urbanizzazione – la successiva edificazione residenziale dev'essere consentita, secondo un criterio di armonico inserimento del nuovo nell'edificato esistente e nei limiti di quanto prescritto dal piano attuativo, seppur scaduto. Di particolare interesse la precisazione sulle possibilità di edificazione nelle zone di rispetto cimiteriale. L'eventuale previsione contenuta nello strumento urbanistico comunale, che impone l'inedificabilità assoluta in tali aree, non può essere riferita alle costruzioni preesistenti all'entrata in vigore della norma di attuazione. Ciò anche alla luce della disposizione di cui all'art. 28 della L. n. 166/2002, che consente interventi di recupero edilizio.

Il corretto atteggiarsi dei rapporti tra cittadino e p.A. ha trovato ingresso nella specifica pronuncia che ha sancito la legittimità della pretesa dell'interessato a conseguire un titolo edilizio espresso anche nell'ipotesi in cui poteva avvalersi del silenzio-assenso. L'Amministrazione è, comunque, tenuta al rilascio del

documento formale nel quale il titolo deve essere contenuto, con esperibilità, per il caso di omissione a provvedere, del c.d. rito speciale sul silenzio.

Nello medesimo solco si inserisce la decisione che, in continuità con quieti principi giurisprudenziali, precisa l'impossibilità di inibire i lavori di cui ad una SCIA, decorso il termine di trenta giorni dalla relativa presentazione. L'Amministrazione potrà, al più, valutare l'esercizio dei poteri di autotutela, in presenza dei relativi presupposti (interesse pubblico, da valutarsi in correlazione con quello del privato inciso, e termine ragionevole).

Altra tematica di estremo interesse, anche in relazione ai divergenti orientamenti giurisprudenziali formatisi sul punto, è quella della completezza documentale dell'istanza per il rilascio del titolo edilizio. Sul punto il TAR ha puntualizzato che, per quanto la formazione del silenzio-assenso sia subordinata alla completezza degli elementi essenziali della domanda, l'amministrazione non può aggravare inutilmente il procedimento mediante richieste di integrazioni non pertinenti o tardive, che abbiano il solo effetto di aggravare il procedimento. Le differenze tra tipologie di manufatti vengono prese in specifica considerazione in altra pronuncia, ove si chiarisce che costituiscono "manufatti leggeri", annoverabili nell'area dell'edilizia libera, tende o gazebo che non abbiano autonomia funzionale e non realizzino uno spazio chiuso stabile.

Anche la questione delle strutture destinate alla balneazione ha trovato spazio nella giurisprudenza del 2024: il mantenimento delle strutture amovibili destinate alla balneazione, oltre il termine di durata della stagione balneare, deve ritenersi consentito allorquando non siano dedotte specifiche ragioni di tutela del bene paesaggistico da proteggere, in applicazione dell'art. 8, comma 5, della L.R. Puglia n. 17/2015, che consente il mantenimento di dette strutture per l'intero anno solare, allorché risultino di facile amovibilità.

In tema di impugnazione di titoli edilizi da parte di terzi, in specifica pronuncia, il TAR ha ribadito che la vicinitas può in astratto costituire una formula indicativa secondo cui, nell'id quod plerumque accidit, vi sarebbe un pregiudizio presunto secondo il comune apprezzamento. Tale presunzione non è assoluta, e quindi, laddove vi sia una specifica contestazione delle controparti, l'allegazione non è più sufficiente e il ricorrente dovrà fornire la precisa prova del pregiudizio subito (come ad es. il deprezzamento oggettivamente apprezzabile del valore dell'immobile, la concreta ed effettiva compromissione del diritto alla salute o all'ambiente, la perdita materiale di una visuale o di un panorama ma solamente qualora la stessa assuma un valore economico, o ancora quando si realizzi un tangibile pregiudizio alla stessa proprietà).

Sul versante degli abusi edilizi, si è escluso che le garanzie previste per la confisca penale – che presuppone l'accertamento della responsabilità dell'autore dell'abuso – possano essere estese all'acquisizione gratuita dell'immobile al patrimonio comunale ex art. 31, IV comma, TU Edilizia. I principi che regolano le conseguenze amministrative dell'abuso edilizio differiscono da quelli che conformano la responsabilità penale. Il sistema delineato dal T.U. Edilizia è imperniato, invece, sull'affermazione del carattere reale dell'abuso da cui consegue che: a) la sanzione demolitoria si impone al proprietario del bene anche a prescindere dall'attuale possesso e dalla coincidenza con il realizzatore dell'abuso edilizio; b) l'acquisizione gratuita al patrimonio comunale del bene abusivo e della relativa area di sedime si verifica automaticamente per l'inutile decorso del termine intimato per la demolizione; c) l'accertamento dell'abuso edilizio è insensibile alla verifica del dolo o della colpa del soggetto.

Altra decisione ha chiarito presupposti e finalità della sanzione pecuniaria ex art. 31, comma 4-bis, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. Questa deve essere qualificata come misura coercitiva indiretta, volta ad indurre i soggetti, che

potrebbero anche non avere responsabilità nella realizzazione dell'abuso, a rimuovere lo stesso, laddove ne abbiano la possibilità materiale e giuridica. Correlativamente la stessa non può essere legittimamente irrogata a danno del soggetto che abbia inequivocabilmente dimostrato la sua completa estraneità alla realizzazione dell'opera abusiva ovvero si sia adoperato, con gli strumenti offertigli dall'ordinamento, per indurre il responsabile degli abusi a provvedere alla relativa demolizione. Avendo natura ripristinatoria e non punitiva, non può, inoltre, essere assoggettata a riduzione. Il TAR ha escluso che possa pervenirsi a una sostanziale sanatoria di una lottizzazione abusiva, tramite il condono delle singole unità immobiliari realizzate senza titolo. I manufatti realizzati, infatti, non possono essere valutati in modo atomistico, ma in relazione alla complessiva compromissione dell'assetto urbanistico, che è conseguenza dell'abusività della lottizzazione. Nella medesima sentenza si consolida l'orientamento che nega la possibilità di condono edilizio nelle aree sottoposte al vincolo paesaggistico di cui all'art. 51, lettera f), della L.R. Puglia n. 56/1980 (300 metri dal demanio marittimo).

Di estremo interesse la questione della prova dello stato legittimo di un immobile, che sovente, specie per i manufatti risalenti nel tempo, non è di agevole assolvimento. Il TAR ha precisato che per gli immobili edificati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo edilizio lo «stato legittimo» è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto, ovvero da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza.



## AMBIENTE



2023	2024
depositati 94 (6,4 %)	depositati 99 (6,2 %)
decisi 60	decisi 71

La tematica dell'ambiente ha ricevuto un impulso correlato alla politica della c.d. transizione ecologica, intrisa, in particolare, delle questioni afferenti la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.

Il TAR si è occupato di tale materia con pronunce di particolare significatività, anche in relazione allo specifico ordinamento della regione Puglia.

Dal punto di vista sistematico è stato dato atto (Sez. II, n. 80/2024) del riparto delle competenze legislative definito nel titolo V della Costituzione, nonché della sentenza 25 ottobre 2006 n. 364, secondo cui la normativa delle procedure autorizzative di impianti di produzione di energia eolica è riconducibile alla materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., rientrante nell'ambito della legislazione concorrente Stato – Regioni e le cui rispettive competenze sono definite dalla legge 23 agosto 2024, n. 239. Sulla scorta di tale premessa metodologica è stato ritenuto legittimo che, nell'esercizio delle propria potestà, la regione Puglia subordini l'efficacia del titolo autorizzativo - sebbene già emanato ai sensi dell'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 - all'osservanza di specifiche misure di compensazione ambientale e territoriale a favore dei

Comuni nel cui territorio insiste l'impianto stesso, prevedendo altresì la decadenza dell'autorizzazione unica in caso di mancato rispetto della citate prescrizioni: ciò in quanto secondo la legge della Regione Puglia 7 novembre 2022 n. 28, le misure compensative, oltre che ad essere previste in sede di conferenza di servizi nell'ambito dell'ordinario procedimento di autorizzazione unica come disciplinato dal d. lgs. 387/2003, sono dovute anche per gli impianti già esistenti, ai sensi dell'art. 1 comma 2 della legge regionale richiamata, mentre con i commi 2 e 3 si demanda alla Giunta regionale di curare la fase di interlocuzione e confronto con i soggetti tenuti alle misure di compensazione, sentiti gli enti pubblici territoriali e gli enti locali territorialmente interessati, e di definire le linee guida per la determinazione e il monitoraggio delle misure stesse.

Inoltre è stato evidenziato che il meccanismo che ispira il procedimento per tale tipologia di installazioni ed attività è quello del contemperamento tra l'interesse generale alla produzione di energia da fonte rinnovabile, anche con una rilevante ricaduta economica, e gli altri interessi che entrano a far parte del relativo procedimento: tuttavia, in subiecta materia, la discrezionalità amministrativa deve essere esercitata nel rispetto del principio di precauzione, che trova applicazione in tutti i casi in cui ci siano possibili effetti nocivi sull'ambiente e permette alle autorità di adottare misure protettive senza dover attendere l'assoluta certezza scientifica necessaria per una completa valutazione del rischio (Sez. II 97/2024).

Il procedimento amministrativo è stato, poi, tratteggiato (sez. II, n. 259/2024), evidenziando che il legislatore ha previsto (con il Decreto legge 31 maggio 2021 n. 77 convertito in legge 77/2021, come convertito in Legge 29 luglio 2021 n. 108) che non debbano essere più comunicati al proponente i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza ai sensi dell'art. 10-bis della Legge 7 agosto 1990 n. 241; parimenti la mancata attivazione del soccorso istruttorio

(che ha comportato l'analisi del progetto sulla base dei soli documenti già agli atti della Commissione) è motivo di illegittimità del provvedimento sfavorevole di valutazione di compatibilità ambientale nella sola ipotesi che la produzione integrativa documentale offerta dal proponente, laddove acquisita, fosse stata idonea a determinare un apporto al progetto - anche in senso modificativo e migliorativo – teso a colmare le lacune e le criticità poste alla base del provvedimento sfavorevole.

Importante è stato l'approdo in ordine alla configurabilità dell'interesse a ricorrere che è stato riconosciuto al titolare di un'attività recettiva di impresa per contestare gli atti relativi alla realizzazione di un impianto eolico in un fondo alla stessa vicino (sez. II n. 380/2024) a condizione che, come emerso anche in sede di impugnazione dei titoli edilizi, non venga allegata la mera circostanza della vicinitas, ma essa ne sia il presupposto corredato però dalla prospettazione di una lesione concreta ed attuale della sfera giuridica dell'interessato e dell'effettiva utilità che potrebbe derivare a quest'ultimo dall'eventuale annullamento dell'atto impugnato.

Peraltro, in via di principio è stato statuito (Sez. II, n. 622/2024) che l'onere di impugnazione a carico dell'interessato sorge con riferimento al provvedimento che definisca il procedimento di autorizzazione, a maggior ragione quando si tratti di procedimento autorizzativo unico (nel caso di specie per la realizzazione di un parco eolico), mentre tale onere non è configurabile con riferimento ad atti endoprocedimentali, quali i pareri espressi nella conferenza di servizi dalle Amministrazioni coinvolte; in ordine, poi, al relativo giudizio deve reputarsi insussistente l'obbligo di notifica del ricorso a tutte le Amministrazioni partecipanti alla Conferenza di servizi e l'unica eccezione a tale principio deve rintracciarsi nell'ipotesi delle Amministrazioni pubbliche che abbiano espresso pareri o determinazioni di tale natura che i ricorrenti

avrebbero potuto impugnare autonomamente se gli stessi fossero stati adottati al di fuori del peculiare modulo procedimentale di che trattasi.

La tematica del paesaggio ha impegnato il TAR in pronunce di particolare significatività e rilievo, facendo emergere (Sez. II, n. 899/2024) il principio che quando le Amministrazioni si esprimono in conferenza dei servizi, sia pure tardivamente, i loro interventi non possono considerarsi *tamquam non esset* e ciò per almeno due ordini di ragioni: da un punto di vista sistematico, non è possibile considerare come mai espresso il parere di una Amministrazione pubblica che, benché tardivo, è portatrice *ex se* di un interesse pubblico tutelato dall'ordinamento; da un punto di vista di ermeneutica giuridica, detti pareri, se tardivi, non potranno sicuramente esplicare la loro funzione efficacia tipica ai fini del procedimento cui ineriscono, ma, essendo comunque entrati nel quadro procedimentale in corso di svolgimento, potranno e dovranno essere presi in considerazione come fatti storici e le considerazioni giuridiche in essi eventualmente contenute potranno fornire spunto per una autonoma valutazione discrezionale anche in termini di pura "mimesi" da parte dell'Autorità procedente. Sulla scorta di tali arresti, è stato ritenuto che non può ritenersi assentita per *silentium* una determinata attività per la mera tardività della produzione dei prodromici e prescritti atti in materia paesaggistica, in quanto si renderebbe priva di effetti la disposizione di cui al comma 4 dell'art. 20 legge 7 agosto 1990 n. 241, che esclude l'istituto *de quo* per gli atti ed i procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la tutela dal rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità.

Il TAR ha chiarito (Sez. III n. 1297/2024) che l'art. 146, comma 5 d.lgs. 42/2004 mentre definisce vincolante il parere del soprintendente formulato in merito all'istanza di autorizzazione paesaggistica relativa a interventi da eseguire su beni tutelati a livello paesaggistico, conferisce invece natura

obbligatoria ma non vincolante al parere del soprintendente medesimo reso in presenza dell'avvenuta approvazione delle prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici tutelati nonché della positiva verifica, da parte del Ministero, su richiesta della regione interessata, dell'adeguamento degli strumenti urbanistici al piano paesaggistico territoriale regionale (nel caso di specie, PPTR): tale condizione può ritenersi, peraltro, soddisfatta per effetto della partecipazione dell'Amministrazione statale al procedimento ed alla conferenza di servizi di "co-pianificazione" previsti dall'art. 97 delle NTA del PPTR per l'espressione del parere di compatibilità paesaggistica sulla proposta comunale di adeguamento del PUG. Sulla scorta di tali considerazioni, è stato, di conseguenza, rimarcato che il Comune, quale ente delegato dalla Regione Puglia al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, debba esprimere una propria autonoma e motivata valutazione in relazione ai profili paesaggistici che rilevano nell'istanza sottoposta al suo esame.

## CONTRATTI PUBBLICI



2023	2024
depositati 127 (8,6 %)	depositati 110 (6,9 %)
decisi 184	decisi 128

La materia degli appalti pubblici ha confermato la sua importanza nell'ambito del contenzioso, anche per i suoi risvolti sul tessuto economico - sociale.

Il TAR si è occupato, con grande impegno e rilievo, dell'assetto ordinamentale relativamente agli obblighi dichiarativi sussistenti nelle gare pubbliche: il panorama è divenuto campo di scontro tra gli operatori economici e risulta particolarmente complesso con riferimento alla tipologia e complessità delle irregolarità che possono connotare le dichiarazioni.

In particolare, il TAR ha escluso la configurabilità dell'obbligo per il concorrente a fronte della mera comunicazione della conclusione delle indagini preliminari nel giudizio penale per un reato potenzialmente inficiante la moralità professionale del suo amministratore, evidenziando altresì l'efficacia delle misure di self cleaning assunte in corso di gara qualora sopraggiunga la richiesta di rinvio a giudizio dell'amministratore (Sez. II, n. 21/2024).

In questa prospettiva, va rilevato, inoltre, che è stata rimarcata (Sez. II, n. 118/2024) la circostanza che l'omessa dichiarazione è configurabile quando l'operatore economico omette di riferire pregresse condotte professionali qualificabili come grave illecito professionale: tale condotta si caratterizza - di per sé ed in assoluta indipendenza rispetto ai fatti presupposti - come specifica fattispecie di grave illecito professionale, sicché oggetto della criticità è la scelta omissiva del concorrente, a prescindere dalla rilevanza e consistenza dei fatti non comunicati, ancorché in presenza di una dichiarazione omessa, reticente o non veritiera non sussiste alcun automatismo espulsivo dalla gara, in quanto è compito della Stazione appaltante quello di stabilire se l'informazione è effettivamente falsa o fuorviante; se inoltre la stessa era in grado di sviare le proprie valutazioni; se, infine, il comportamento tenuto dall'operatore economico incida in senso negativo sulla sua integrità o affidabilità. È stato anche evidenziato che l'omissione dichiarativa (come le altre condotte di cui all'art. 80 Decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50) assume

rilevanza, ai fini dell'ammissione o meno alla gara, anche se posta in essere ovvero emersa in corso di procedura: siffatta previsione è posta a salvaguardia della permanente serietà dell'operatore economico che, in applicazione del cd. principio di continuità nel possesso dei requisiti di partecipazione, deve necessariamente sussistere dal momento della presentazione della domanda e fino alla stipula del contratto e addirittura oltre fino all'adempimento completo dell'obbligazione contrattuale.

Altro tema di regolazione dei conflitti è stato quello dell'anomalia dell'offerta, sub – procedimento a valle del confronto concorrenziale: il relativo procedimento non ha per oggetto la ricerca di specifiche e singole inesattezze dell'offerta economica, ma ha quale obiettivo quello di accertare se in concreto l'offerta, nel suo complesso, sia attendibile ed affidabile in relazione alla corretta esecuzione delle prestazioni d'appalto, sicché la valutazione di congruità deve essere globale e sintetica, senza concentrarsi esclusivamente ed in modo parcellizzato sulle singole voci di prezzo e, di conseguenza, il giudizio sull'offerta sospettata di anomalia è, quindi, incentrato sull'accertamento della serietà complessiva dell'offerta, desumibile dalle giustificazioni fornite dalla concorrente, con la conseguenza che l'esclusione dalla gara può essere disposta solo nell'ipotesi in cui si sia delineata la prova dell'inattendibilità dell'offerta (Sez. I, n. 910/2024).

Altro campo di confronto tra le imprese, soprattutto in vigenza della disciplina del previgente codice dei contratti pubblici, e che ha indotto l'intervento del giudice amministrativo è stato l'istituto dell'avvalimento e, di riflesso, il contenuto ed i limiti del relativo contratto: di particolare rilievo è stata la questione che, quando esso mira ad integrare l'allegazione del c.d. fatturato specifico (e cioè del fatturato maturato nello svolgimento di servizi analoghi rispetto a quelli oggetto di gara) ai fini della dimostrazione della capacità tecnica e professionale, il relativo requisito può ritenersi soddisfatto solo per

effetto di un contratto di avvalimento c.d. operativo, che, per la validità del suo fine giuridico, deve essere corredato dalla indicazione puntuale e specifica delle risorse messe a disposizione da parte dell'impresa ausiliaria atteso che -è stato evidenziato (Sez. III, n. 613/2024)- il requisito in esame, ancorché previsto in termini di "fatturato" per servizi pregressi, persegue lo scopo di attestare l'esperienza specifica del concorrente, e quindi la sua idoneità a svolgere l'appalto sotto il profilo tecnico, e non quello di fornire alla stazione appaltante garanzie circa la solidità finanziaria dell'impresa concorrente: a pena di nullità deve emergere la disponibilità effettiva del personale dell'ausiliaria, onde evitare avvalimenti meramente astratti o cartolari, vale a dire potenzialmente ingannevoli rispetto all'ordinamento giuridico ed alla concorrenza, principio cardine della specifica materia.

In materia di estrinsecazione dei principi di settore è stato rimarcato che la ratio del principio di rotazione va ricercata nella necessità di evitare le asimmetrie informative a vantaggio dell'affidatario uscente che, in questa qualità, ha un'esatta cognizione delle necessità e delle esigenze della stazione appaltante, tale da poter agevolmente prevalere sugli altri operatori economici. Si vuole, così, evitare il consolidamento di posizioni di rendita anticoncorrenziale, soprattutto nei mercati in cui il numero di agenti economici attivi non è elevato a fronte dell'elevato tasso di discrezionalità riconosciuto in capo alle stazioni appaltanti negli affidamenti diretti sottosoglia (Sez. I, n. 254/2024), rimarcando che siffatto principio deve trovare applicazione anche nei casi di procedura di affidamento preceduta da una manifestazione di interesse, da configurare non alla stregua di una procedura ordinaria, ovvero di una gara aperta, ma comunque di procedura negoziata.

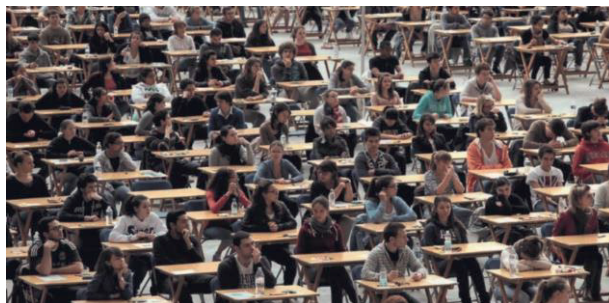
Sul piano generale molto interessante è stata la chiarificazione che nelle gare pubbliche la disciplina della riparametrazione dei punteggi risponde alla sola finalità di garantire - in sede di concreta assegnazione dei punteggi - l'equilibrio



previsto dalla *lexspecialis* tra punteggio tecnico (parametro qualitativo) e punteggio economico (aspetto quantitativo), e non a quella di far emergere situazioni di ipotetica anomalia dell'offerta; pertanto, sotto il profilo procedimentale, l'antiorità della valutazione dell'anomalia dell'offerta alla riparametrazione consente di ancorare le verifiche del superamento della soglia di sbarramento e di quella di incongruità al punteggio attribuito dalla commissione all'offerta tecnica e non al punteggio riparametrato, che è conseguenza di un meccanismo preordinato al solo fine di rendere comparabili i punteggi per la parte tecnica e per quella economica. Ne discende la correttezza della scelta di effettuare la verifica dell'anomalia sulla base del punteggio assegnato alle offerte in gara prima della c.d. riparametrazione, il cui esperimento, costituendo una fase solo eventuale della procedura selettiva, è demandata alla scelta della stazione appaltante (Sez. I, n. 1176/2024).

Molto interessante, anche perché afferente una questione non frequente, è stata la delimitazione del c.d. divieto di *pantouflage*, di cui all'art. 53, comma 16 ter del Decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165: esso è espressione di un principio di prevenzione di corruzione e conflitti d'interesse con la conseguenza che esplica i propri effetti nei confronti di coloro che risultano essere stati titolari di un rapporto di impiego pubblico, mentre non trova applicazione per i componenti di organi rappresentativi (Sez. III, n. 339/2024).

## ISTRUZIONE E CONCORSI



2023	2024
depositati 132 (9 %) decisi 67	depositati 64 (4 %) decisi 81

È posto all'attenzione sociale e dell'opinione pubblica, ormai da qualche anno, il rapporto di leale collaborazione tra le due agenzie educative primarie: l'istituzione di formazione e istruzione scolastica e la famiglia.

Tale interesse, a conferma del fatto che l'attività giurisdizionale si pone nel solco dell'evoluzione sociale, si trasfonde nella quantità di pronunce emanate in materia di istruzione pubblica.

Trattasi di provvedimenti finalizzati, nella maggior parte dei casi, a dirimere situazioni in cui emerge, ad oggi, un tasso crescente di conflittualità tra la scuola e i destinatari dell'offerta formativa derivante anche dalla complessità della normativa di settore, come va stratificandosi da ultimo, con il rischio di sovrapposizione di fonti normative che solo la paziente attività interpretativa del Giudice sensibile a questi temi può contribuire ad evitare.

Cosicché, entrando nello specifico di alcune sentenze, si è affermato che un lieve discostamento dal limite massimo delle assenze scolastiche di cui all'art. 14, co.7, del d.P.R. 22 giugno 2009 n. 122, alcune delle quali rimaste

parzialmente ingiustificate dai genitori, non può comportare la bocciatura dell'alunna, a maggior ragione ove sia mancato un attento giudizio complessivo sull'andamento dell'anno scolastico (sez. II, 5 settembre 2024 n. 960).

La normativa di legge (d.p.R. n. 122/2009) richiede, ai fini della validità dell'anno scolastico, la frequenza da parte dell'allievo di almeno tre quarti dell'orario annuale personalizzato; tuttavia, l'art. 14, comma 7, del citato decreto prevede deroghe al suddetto limite, in caso di assenze documentate e continuative, in situazioni motivate e straordinarie, tanto più se le assenze siano dipese dallo stato di salute dello student comprovato da certificati medici (sez. II, 7 novembre 2024 n. 1156).

Ciò in coerenza con l'assunto secondo cui il rapporto scuola famiglia deve essere contrassegnato da una efficace comunicazione nell'interesse dell'alunno, in cui, peraltro, l'obbligo per l'istituzione scolastica di tenere informati i genitori del rendimento scolastico del proprio figlio, quale previsto dall'art. 1 del d.p.R. richiamato, si ritiene assolto con l'inserimento dei voti nel c.d. registro elettronico, al quale i genitori hanno accesso tramite username e password (sez. II, 5 settembre 2024 n. 962).

In materia di valutazione, l'arrotondamento per difetto delle votazioni numeriche può essere congruamente motivato dai giudizi espressi in forma di valutazione estesa.

I voti sufficienti o buoni nelle altre materie non bastano a giustificare la promozione, stanti le insufficienze in quattro discipline da ritenersi fondamentali per l'orientamento del polo liceale frequentato dall'alunno, e nonostante l'attivazione, da aprte dell'istituto scolastico, di un percorso di recupero del minore reso vano dalle numerose assenze dell'alunno (sez. II, 5 settembre 2024 n. 962).

In materia di disabilità e disturbi specifici dell'appredimento è emerso che la presenza di alcune criticità nell'andamento didattico di uno studente non è

elemento di per sé sufficiente a far desumerne all'istituto scolastico l'esistenza di un disturbo specifico dell'apprendimento; con l'effetto che i docenti possono essere chiamati a rispondere a titolo di omissione solo al cospetto di comportamenti patologicamente riconoscibili secondo un criterio di ordinaria diligenza (sez. III; 8 febbraio 2024 n. 142).

Con riferimento all'applicazione del piano didattico personalizzato, a fronte dell'attuazione, da parte del corpo docente, delle misure previste a favore del minore affetto da deficit dell'attenzione e dell'iperattività dal piano didattico personalizzato (PDP) adottato dall'Istituto, risulta legittimo il giudizio di non ammissione dell'alunno all'anno scolastico successivo.

Nella specie, la motivazione addotta dal Consiglio di classe a sostegno della non ammissione del minore è risultata congrua e adeguata, in quanto dava conto delle ragioni per le quali, avuto riguardo alla posizione dell'alunno, non potesse operare la regola generale di prosecuzione del percorso di studi, a causa delle carenze rilevate al termine dell'anno scolastico e dell'insufficiente maturazione personale, nonostante le specifiche strategie per il miglioramento dei livelli di apprendimento attivate dall'Istituto.

Anche laddove fosse riscontrata la carenza di attuazione delle misure compensative e dispensative in favore dell'alunno con deficit di attenzione, si potrebbe imputare alla scuola un comportamento non conforme alle istruzioni ministeriali, ma non si potrebbe superare il dato oggettivo che l'alunno non ha dimostrato di aver raggiunto gli obiettivi formativi della classe frequentata.

Ciò in quanto ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. 13 aprile 2017 n. 62, la finalità dell'attività di valutazione degli studenti da parte delle istituzioni scolastiche è focalizzata sul processo formativo e sui risultati di apprendimento degli alunni. (sez. U, 5 settembre 2024 n. 957).

Gli ausili, per essere qualificati come specifici strumenti compensativi nel proprio PDP, devono essere comunicati dalla famiglia alla scuola, come

previsto dalle linee-guida approvate dal D.M. n° 5669/2011, attuativo della Legge n° 170/2010, art. 3.1, recante “Documentazione dei percorsi didattici”, a mente del quale “nella predisposizione del PDP è fondamentale il raccordo con la famiglia, che può comunicare alla scuola eventuali osservazioni su esperienze sviluppate dallo studente anche autonomamente o attraverso percorsi extrascolastici” (sez. II, 7 novembre 2024 n. 1156).

## PROCEDIMENTO



**(bozzetto originale del Pres. Ciliberti)**

In materia di procedimento amministrativo, le pronunce esaminate colgono profili di interesse con riguardo all’istituto dell’autotutela amministrativa esplicitata nelle forme della revoca e dell’annullamento di ufficio, con un interessante riflessione sui limiti legislativi alla possibilità che il predetto mezzo caducatorio del provvedimento, disciplinato dall’art. 21 nonies della legge 7 agosto 1990 possa essere esteso al ritiro dal mondo giuridico del provvedimento viziato da nullità.

Il potere di annullamento dell'amministrazione soffre, come è noto, i limiti e le condizioni di cui all'art. 21 nonies richiamato: a) che il provvedimento sia illegittimo; b) che sussista un pubblico interesse che giustifichi l'eliminazione dell'atto; c) che l'annullamento intervenga in un arco temporale ragionevole determinato dallo stesso articolo 21 nonies, qualora si tratti di provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione dei vantaggi economici (sez. III, 27 marzo 2024 n. 391).

A differenza di quanto accada per le ipotesi di annullamento, per il quale è necessario che l'atto annullato sia stato adottato ab origine in violazione di legge o viziato da eccesso di potere o da incompetenza, la revoca, in sé e per sé considerata, ha ad oggetto un atto originariamente legittimo, ed essendo per lo più basata sulla sopravvenienza di nuove valutazioni coinvolgenti l'interesse pubblico "curato" con il provvedimento revocato, è suscettiva di essere adottata in ogni tempo, a differenza del provvedimento di annullamento, la cui adozione è assoggetta al limite del "termine ragionevole" (sez. II, 5 novembre 2024 n. 1207).

Nell'ambito dei due istituti menzionati, non è possibile accedere dunque alla revoca al fine di superare la limitazione del termine ragionevole prescritto per l'annullamento d'ufficio, anche la caducazione con effetti ex nunc implica l'obbligo, ai sensi dell'art. 21 quinquies, dell'amministrazione, di corrispondere al destinatario dell'autotutela l'indennizzo, laddove l'atto amministrativo abbia efficacia durevole e sia destinato ad incidere su rapporti durevoli.

L'annullamento d'ufficio oltre il termine ragionevole previsto, in deroga al precetto di cui all'art. 21 nonies è consentito, ai sensi del comma 2 bis, soltanto allorchè vi sia stata una falsa rappresentazione dei fatti o siano state rese dichiarazioni mendaci da parte del beneficiario del provvedimento, che abbiano

reso di per sé arduo ab origine l'accertamento del vizio che attinge il provvedimento caducato in autotutela.

Senonché, la dequotazione del termine ragionevole non può indurre, l'amministrazione, in sede di istruttoria, alla ricerca, nell'apporto procedimentale del destinatario del provvedimento, di fatti e dichiarazioni idonee a determinare in modo artificioso i presupposti per l'ottenimento del provvedimento originario di cui egli abbia beneficiato (sez. III; 27 marzo 2024 n. 391); di talché, laddove emerga l'artificiosità di tale istruttoria da parte dell'amministrazione, l'indebito superamento del termine ragionevole determina l'illegittimità dell'annullamento (sez. II, 4 luglio 2024 n. 817).

Ai fini del superamento legittimo, da parte dell'amministrazione, del termine ragionevole non è dato invocarsi neppure l'istituto del ritiro di un atto viziato da nullità mediante l'applicazione dell'art. 21 nonies l. 241/1990.

La norma richiamata, invero, attribuisce espressamente all'Amministrazione il potere di agire di ufficio per l'annullamento, non già per la nullità dei suoi provvedimenti, con l'effetto che sebbene tale intervento possa essere motivato dalla necessità per l'Amministrazione di ritirare dal mondo giuridico un atto in qualsiasi momento, per non dare corso ai suoi effetti, deve concludersi che sia preferibile non superare il principio di stretta interpretazione della norma di cui all'art. 21 nonies, in quanto destinata ad incidere sfavorevolmente sulle posizioni soggettive del destinatario.

Di contro la previsione di nullità – categoria dell'invalidità dell'atto amministrativo introdotta dopo la novella del l. 11 febbraio 2005 n. 15 - rilevata d'ufficio, piuttosto che porsi come strumento di garanzia del privato, rischia di risultare piegata agli interessi dell'amministrazione, la quale finisce per beneficiare di atti da essa stessa compiuti in violazione di legge.

In ordine alla garanzie partecipative al procedimento il Tar si è espresso con riferimento al regime applicativo dell'art. 10 bis l. 241/1990 nella sua nuova

formulazione introdotta dall'art. 12 del c.d. "decreto semplificazioni" (decreto legge 16 luglio 2020 n. 76 convertito in legge 11 settembre 2020 n. 120) con cui il legislatore ha inteso potenziare l'istituto del preavviso di diniego, nella sua portata condizionante la successiva attività decisionale.

In ossequio al principio del raggiungimento dello scopo, la mera assenza della comunicazione formale del preavviso di rigetto non è idonea a inficiare la legittimità dell'operato dell'Amministrazione, ogni qual volta all'istante sia stato concesso di prendere atto delle ragioni ostative all'accoglimento della sua domanda, consentendogli un contraddittorio, o qualora l'attività amministrativa di segno negativo sia conseguenza di un giudicato di annullamento di un precedente provvedimento.

Dalle considerazioni che precedono emerge una fisionomia dell'istituto rafforzata in termini di vincolo conformativo e preclusivo non soltanto rispetto al provvedimento finale, ma anche in caso di riedizione del potere conseguente all'annullamento giurisdizionale.

Il rilievo della specificità dell'istituto comporta il corollario dell'impossibilità di una sua equiparazione ad altri istituti, come la comunicazione di avvio del procedimento; ne consegue la non riconducibilità della violazione dell'art. 10-bis al novero dei vizi non invalidanti il provvedimento amministrativo discrezionale di cui all'art. 21-octies della legge n. 241/1990 (nella specie sia la motivazione (infondata) della tardività della domanda di professore universitario emerito, sia la motivazione (opinabile) della sua irritualità erano state formulate a sorpresa, senza alcun preavviso e senza che se ne fosse mai prima discusso, sicché è mancato del tutto il contraddittorio su tali punti) (sez. II. 6 giugno 2024 n. 711).

Soltanto la natura vincolata del provvedimento consentirebbe la de-quotazione dei vizi derivanti dalla violazione delle garanzie partecipative, con la previsione di un'interlocuzione soltanto eventuale degli interessati e rimessa alla



discrezionalità dell'autorità procedente, come accade nel procedimento di interdittiva antimafia disposto dal Prefetto (sez. II, 2 gennaio 2024 n. 1).

Assume rilievo, in ordine all'attività di prevenzione attuata dal Prefetto con l'istituto richiamato, l'attenzione del Tar a voler rimarcare le condizioni e i limiti dell'esercizio di tale potere, giungendo all'annullamento dei predetti provvedimenti nelle ipotesi in cui siano stati assunti in violazione dei principi applicabili alla materia e comunque in carenza di congrua motivazione.

L'introduzione delle nuove misure di prevenzione collaborativa implica che l'attuale sistema sia informato al principio di gradualità, cosicché l'occasionalità dell'asserita agevolazione può costituire ragione di illegittimità dell'informativa a carattere interdittivo.

Il pericolo di infiltrazione mafiosa va valutato secondo un ragionamento induttivo di tipo probabilistico, che giunga sinanche per ipotesi ad attingere al "meno probabile che non" e che conseguentemente si tenga ben distinto dal canone dell'"oltre ogni ragionevole dubbio".

Il mero rapporto di parentela con soggetti risultati appartenenti alla criminalità organizzata di per sé non basta a dar conto del tentativo di infiltrazione.

Deve evitarsi l'adozione di provvedimenti aprioristicamente diretti all'applicazione dell'interdittiva prefettizia in assenza di un quadro indiziario che denoti la realistica probabilità materiale del rischio infiltrativo e che risulti imperniato sulla mera possibilità o semplice eventualità che esso si verifichi (sez. II, 7 luglio 2024 n. 874; 6 agosto 2024 n. 941).

## ACCESSO



2023	2024
depositati 67 (3,5 %)	depositati 77 (4,8 %)
decisi 65	decisi 88

L'istituto dell'accesso, sia nella fattispecie dell'accesso documentale sia nella forma dell'accesso civico e accesso civico generalizzato suscita sempre vivo interesse nel cittadino il quale invoca la tutela del Giudice amministrativo confidando sul valore conformativo delle pronunce di quest'ultimo, al fine di indirizzare l'azione amministrativa sempre più al rispetto del principio di trasparenza dell'attività della p.A. e della regola generale di correttezza nell'esercizio del potere di cui all'art. 97 della Costituzione espressa anche attraverso la piena conoscibilità all'esterno dell'esercizio della funzione.

Il frequente ricorso, pertanto, all'impugnativa dei dinieghi d'accesso, se per un verso denuncia ancora un po' di ritrosia dell'Amministrazione a rendersi trasparente, dall'altro offre al Giudice l'opportunità delineare sempre più la connotazione della concretezza, della attualità, nonché della immediata riferibilità dell'interesse all'ostensione con una posizione giuridica rilevante: a) differenziata, in quanto diversa da quella del comune cittadino a conoscere genericamente l'attività svolta dai pubblici poteri; b) giuridicamente tutelata, in quanto preordinata all'esercizio del diritto di difesa della ricorrente,

costituzionalmente tutelato; c) collegata alle informazioni richieste ( sez. I, 26 aprile 2024 n. 529).

Il corollario di tale assunto è innanzitutto che la legittimazione all'accesso sia riconosciuta a chi è in grado di dimostrare che gli atti richiesti abbiano prodotto o possano produrre effetti diretti o indiretti nei propri confronti, tanto da aver bisogno di conoscerne il contenuto - c.d. "need to know", cfr. Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sentenza n. 10/2020 - anche a prescindere dalla intervenuta lesione di una posizione giuridica o dalla compiuta percezione della stessa: ciò anche sul presupposto che di sovente è soltanto a seguito dell'esercizio del diritto di accesso che l'interessato acquisisce gli elementi utili a valutare le azioni esperibili (sez. I, 8 luglio 2024, n. 823).

L'istituto, pertanto, si configura come accesso partecipativo e come accesso c.d. difensivo: il primo rispecchia la logica partecipativa, imperniata sul principio generale della massima trasparenza possibile, limitato alle parti – effettive o potenziali del procedimento ( sez. III; 25 ottobre 2024, n. 1120; sez. III, 12 novembre 2024, n. 1196); il c.d. accesso difensivo risulta ancorato alla logica dell'accessibilità dei documenti amministrativi per esigenze di tutela anche da parte di terzi.

L'accesso difensivo trascende la dimensione partecipativa procedimentale e la stessa logica della trasparenza della funzione amministrativa, essendo per contro funzionale alla necessità dell'istante di «curare» (anche in sede pre o stragiudiziale) o di «difendere» (in sede giudiziale) un bene-interesse giuridicamente rilevante oggetto della situazione giuridica soggettiva finale asseritamente lesa (sez. III, 27 settembre 2024 n. 1017).

L'interesse che muove l'istante è quello di acquisire, tramite il documento oggetto dell'istanza, già in sede stragiudiziale e nella fase preprocessuale, la conoscenza dei fatti rilevanti ai fini della composizione di una res controversa,

e, nel caso di mancata composizione del conflitto, ai fini della produzione in giudizio ad opera della parte (sez. I, 2 maggio 2024, n. 546).

La logica dell'accesso difensivo si traduce in un onere aggravato sul piano probatorio, nel senso che incombe alla parte interessata l'onere di dimostrare che il documento, al quale intende accedere, è necessario (o, addirittura, strettamente indispensabile se concerne dati sensibili o giudiziari) per la cura o la difesa dei propri interessi: nel senso che il documento richiesto è stimato necessario ad acquisire elementi di prova in ordine ai fatti - principali e secondari - integranti la fattispecie costitutiva della situazione giuridica "finale" controversa e delle pretese astrattamente azionabili in giudizio.

In altri termini, l'ostensione del documento richiesto deve passare attraverso un rigoroso vaglio sul nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende curare o tutelare ( sez. III, 27 settembre 2024, n. 1017).

A fronte di tale onere probatorio che incombe sull'istante, l'accesso non può essere negato quando il richiedente dimostri che l'ostensione degli atti richiesti sia necessaria per tutelare un proprio diritto, salvo le limitazioni previste dalla legge (art. 24 legge 7 agosto 1990 n. 241) (sez. I, 10 giugno 2024 n. 735) .

Nel riferirsi alle fattispecie concrete deliberate con le pronunce esaminate, tale interesse difensivo è pertanto rintracciabile nell'istanza di un aspirante concessionario di derivazione di acque pubbliche volta ad ottenere I documenti idonei a comprovare nel giudizio avviato davanti al TSAP la violazione, da parte dell'Amministrazione resistente, dell'ordine di priorità cronologico delle istanze concessorie ( sez. I, 26 aprile 2024, n. 529 ); in capo ad un operatore economico motivato all'istanza dalla "vicinitas" , nonché da un contenzioso più ampio, rispetto al quale la documentazione richiesta era considerate funzionale e utile a sostenere le proprie ragioni: nella specie il titolare di una stazione di rifornimento carburante per imbarcazioni, ubicata proprio sulla sponda

immediatamente confinante con l'attività di rimessaggio per imbarcazioni gestita dal controinteressato, aveva effettuato domanda di accesso alla documentazione amministrativa inerente atti autorizzativi che fossero stati eventualmente concessi ( sez. I, 15 febbraio 2024, n. 189).

Nella medesima prospettiva va salvaguardato altresì l'interesse all'accesso anche quando afferisce a rapporti di natura negoziale, come accade anche nella fase esecutiva di un contratto di appalto, in cui permane sempre l'interesse pubblicistico alla realizzazione della realizzazione dell'opera o del servizio secondo i canoni della trasparenza e concorrenza che costituiscono principi generali il cui rispetto nella fase di evidenza pubblica induce, di riflesso, anche sulla fase esecutiva che deve rispettare e rispecchiare l'esito della gara ( sez. I, 10 giugno 2024 n. 735).

L'interesse all'accesso anche nella forma dell'accesso difensivo, rappresenta tuttavia, una situazione giuridica autonoma, in quanto consiste nel diritto all'ostensione dei documenti richiesti, restando impregiudicate le questioni di merito sottostanti.

L'amministrazione - e poi il giudice - , pertanto, non sono tenuti a verificare l'effettiva utilità dei documenti in vista della difesa delle ragioni dell'istante né, tanto meno, la strategia difensiva dallo stesso articolata, ma solo a effettuare una valutazione in astratto della necessità difensiva evidenziata ( sez. I, 2 maggio 2024 n. 546; sez. II, 17 giugno 2024, n. 767; 9 agosto 2024, n. 944).

A titolo esemplificativo dell'irrinunciabile principio di autonomia dell'interesse all'accesso è ribadito il corollario secondo cui il ricorso giurisdizionale per l'accesso agli atti dell'offerta prodotta dall'aggiudicataria di una gara di appalto, proposto dal concorrente escluso, non è viziato da carenza di interesse nell'ipotesi in cui non sia stata, dal medesimo soggetto escluso, impugnata l'aggiudicazione (sez. II, 24 settembre 2024, n. 1005).

Dalla necessaria strumentalità dell'accesso difensivo con le informazioni desumibili dagli atti oggetto della domanda d'accesso deriva l'insussistenza del diritto quando l'interesse difensivo è già soddisfatto dalla conoscenza dei dati significativi forniti dall'Amministrazione necessari alla difesa processuale, salvo a tradurre tale interesse in un indebito strumento di controllo generale e indiscriminato sull'operato dell'amministrazione ( nella specie, in materia di trasferimenti nel corpo della guardia di finanza, trattasi della richiesta di conoscenza dei dati riguardanti i trasferimenti di altri militari, da e per le sedi indicate, in differenti periodi di tempo, avvenuti in base a presupposti e motivazioni che non risultavano comparabili con l'interesse dell'istante, laddove, peraltro, l'interesse conoscitivo e difensivo risultava già soddisfatto dalla conoscenza del c.d. "saldo" di scopertura delle sedi ambite e di quella di appartenenza.

Ad ogni buon conto, è legittimamente escluso il diritto d'accesso nelle ipotesi di cui all'art. 24 della legge 7 agosto 1990, come accade, ai sensi dell'art. 4, lettera f) e h) del D.M. n. 603/1996, per degli atti relativi all'impiego e alla mobilità del personale del Corpo della guardia di finanza, i documenti riguardanti l'organizzazione, le strutture, la dislocazione sul territorio dei presidi, gli impianti, i mezzi e le dotazioni del Corpo, al fine di tutelare l'interesse pubblico alla riservatezza (sez. I, 29 gennaio 2024 n. 113).

Il parametro attraverso il quale contemperare in concreto la contrapposizione tra il diritto di accesso e la tutela della riservatezza è costituito dalla "stretta indispensabilità" di cui all'art. 24, comma 7 della legge 7 agosto 1990 n. 241, giacché esso è quello che, proprio a livello legislativo, viene considerato idoneo a giustificare la prevalenza dell'interesse di una parte - mossa dall'esigenza di "curare o difendere propri interessi giuridici" - rispetto all'interesse di un'altra parte, altrettanto mossa dall'esigenza di "curare o difendere propri interessi giuridici" legati ai dati sensibili che la riguardano e che possono essere

contenuti nella documentazione chiesta in sede di accesso (sez. I, 2 maggio 2024, n. 546). L'ostensione del documento richiesto passa attraverso un rigoroso, motivato, vaglio sul nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende curare o tutelare (sez. III, 27 settembre 2024, n. 1017).

Le ipotesi di limitazione del diritto di accesso di cui all'art. 24 della legge 7 agosto 2013 n. 241 non possono, tuttavia, essere interpretate in modo strumentale dall'amministrazione, sicchè deve concludersi che la segretezza degli atti di un'indagine penale può essere legittimamente opposta dall'amministrazione intimata dell'accesso soltanto finché dura, secondo le regole dei procedimenti penali: la segretezza degli atti di indagine, ai sensi dell'articolo 329 c.p.p., dura fino a quando l'imputato non possa o debba avere conoscenza di taluni atti, e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini stesse e la richiesta al Gip di un decreto penale di condanna, con la quale il pubblico ministero formula l'imputazione ai sensi dell'art. 405 del c.p.p. ( sez. III, 14 giugno 2024, n. 764). La complessità del contemperamento tra l'interesse all'accesso e la tutela della riservatezza del controinteressato si dipana nella casistica afferente alla materia dei contratti pubblici, e, nello specifico, nel pregnante contemperamento dell'interesse all'accesso con quello della tutela del know how aziendale di un'impresa.

In via generale è riconosciuto l'interesse qualificato del concorrente ad accedere agli atti di gara, risolvendosi a favore del diritto di difesa -e quindi dell'accesso- il conflitto latente e strumentale che si instaura rispetto ai profili di riservatezza che possono riguardare segreti tecnici o commerciali: ciò sul presupposto che la stessa scelta di partecipare ad una procedura pubblica di selezione implica il rischio di una possibile diffusione di un'informazione precisamente individuata, che sia suscettibile di sfruttamento economico in quanto in grado di garantire un vantaggio concorrenziale all'operatore nel mercato di

riferimento e presenti effettivi e comprovabili caratteri di segretezza oggettiva (non conoscenza o facile accessibilità da parte di altri operatori del settore) e soggettiva (protezione mediante misure organizzative o tecnologiche, o accordi contrattuali), essendo evidente che all'insorgere di un possibile contenzioso la parte o il Giudice potrebbero utilizzare il materiale astrattamente coperto da segreto, in tal modo pubblicizzandolo (sez. II, 17 giugno 2024, n. 767; sez. II, 24 settembre 2024 n. 1005).

Sul punto il giudice amministrativo ha avuto cura di delimitare accuratamente i parametri di valutazione del predetto temperamento, in quanto l'amministrazione non può limitarsi a recepire acriticamente l'opposizione all'ostensione manifestata dall'aggiudicataria, ma deve vagliare in modo specifico e motivato la congruenza delle ragioni addotte a sostegno della riservatezza, soprattutto in relazione alla natura dell'appalto e del supposto bagaglio tecnico professionale dell'azienda controinteressata, tanto più quando l'appalto non si caratterizza per una natura prettamente tecnologica o altamente specialistica. (sez. I, 28 maggio 2024 n. 679).

Pur nella discrezionalità concessa all'Amministrazione, nel valutare la effettiva sussistenza di un segreto tecnico-commerciale, questa non potrebbe, comunque, discostarsi dalla definizione normativa contenuta nel Codice della proprietà industriale, di cui all'art 98 decreto legislativo 10 febbraio 2005 n. 30, che richiede, ai fini della tutela, che le informazioni aziendali e commerciali ed esperienze sulle applicazioni tecnico industriali debbano avere i requisiti di segretezza e rilevanza economica ed essere soggette, da parte del legittimo detentore, a misure di protezione ragionevolmente adeguate (sez. I, 9 agosto 2024 n. 944).

Assume rilievo, a conferma del consolidamento dell'indirizzo testé enunciato, che il regime interpretativo consolidatosi in applicazione dell'art. 53 del decreto legislativo 18 aprile 2018 non risulta in alcun modo scalfito dall'introduzione



del decreto legislativo 31 marzo 2023 n. 26 i cui artt. 35 e 36 si pongono in linea di continuità con il precedente art. 53 d.lgs. 50/2016 ed anzi spostano verso la maggiore ostensibilità il punto di equilibrio tra le contrapposte esigenze di segretezza commerciale e trasparenza (si veda –a titolo di esempio- l’art. 35 co 4 lett. a), laddove si prevede la “possibilità” di esclusione dell’accesso e non più tout court la sua esclusione) (sez. I, 28.11.2024 n. 1169).

In ordine alle motivazioni del diniego, l’amministrazione deve esternare la propria valutazione circa la effettiva sussistenza, nella documentazione oggetto di istanza di accesso, di segreti tecnico-commerciali tali da poter astrattamente paralizzare il diritto di accesso: assenza di una compiuta dimostrazione dei presupposti per l’oscuramento, anche parziale, l’esibizione dell’offerta tecnica deve avvenire in modo integrale (sez. I, 28 maggio 2024 n. 679).

Ciò in applicazione del principio del minore aggravio possibile nell’esercizio del diritto che informa l’istituto dell’accesso e si esprime anche con il divieto vincolare l’accesso a rigide regole formali che ne ostacolano la soddisfazione (sez. I, 2 maggio 2024 n. 546), nonché quello di motivare il diniego con la indeterminatezza e genericità dell’istanza allorché tale genericità è stata indotta proprio dal modello predisposto dal Comune a tal fine (sez. III, 19 novembre 2024 n. 1196).

Per quanto attiene all’esperimento dei mezzi di tutela del diritto di accesso si rileva che anche sotto tale profilo il Tar si è pronunciato nella direzione della massima tutela del relativo diritto, rigettando ogni tentativo delle amministrazioni resistenti di arrestare con la proposizione di eccezioni di mero rito la deliberazione del giudice in ordine al riconoscimento del diritto alla trasparenza dell’attività amministrativa.

La proposizione dell’impugnativa avverso il diniego non può essere pertanto liquidata con un’eccezione di inammissibilità per mancata impugnazione del precedente rifiuto di ostensione dell’amministrazione laddove la seconda

domanda sia stata determinata dal sopraggiungere di circostanze di fatto nuove nell'ambito del procedimento cui l'interesse all'accesso afferisce (sez. I, 26 aprile 2024 n. 529).

Il favor verso la più ampia tutela del diritto, trova altresì massima espressione nelle pronunce afferenti al diritto di accesso civico, che se per un verso non può essere qualificato come tale dal giudice in presenza di una domanda presentata esclusivamente nella forma dell'accesso documentale, ( sez. I, 29 gennaio 2024 n. 113), per l'altro può essere riconosciuto anche in assenza di specifici oneri motivazionali dell'istanza che, peraltro, può essere presentata senza alcuna limitazione sotto il profilo della legittimazione passiva (sez. I, 8 luglio 2024 n. 825).

L'accesso civico, infatti, come è noto, risponde all'esigenza di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, la legittimazione ad esercitarlo è riconosciuta a chiunque, a prescindere da un particolare requisito di qualificazione (cfr. stesso art. 5, d.lgs. 33/2013, comma 3: "l'esercizio del diritto di cui ai commi 1 e 2 non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente") (sez. II, 16 ottobre 2024 n. 1086).

Un importante ampliamento di tutela si rileva in materia di impugnazione del diniego dell'accesso civico generalizzato: secondo l'orientamento giurisprudenziale prevalente, in materia di accesso civico semplice (disciplinato dagli artt. 5 comma 1 del decreto legislativo 14 marzo 2013 n.33) contrariamente a quanto previsto nella disciplina sull'accesso ai documenti, a fronte del silenzio dell'Amministrazione, non si realizza una fattispecie di silenzio significativo di segno negativo (silenzio rigetto); l'art. 5 del citato decreto legislativo impone, infatti, l'obbligo all'Amministrazione di pronunciarsi con provvedimento espresso e motivato, per cui l'eventuale

silenzio rappresenta una mera inerzia, un'ipotesi di silenzio inadempimento che obbliga, quindi, il cittadino a rivolgersi al giudice amministrativo attivando il rito sul silenzio ex art. 117 c.p.a. e, successivamente, in caso di diniego espresso ai dati o documenti richiesti, il rito sull'accesso ex art. 116 c.p.a..

In materia di accesso civico generalizzato, tuttavia, in ragione del favor che connota tale istituto interpretato come strumento a servizio della trasparenza dell'attività dell'amministrazione, deve ritenersi ammissibile l'azione proposta con il rito dell'accesso in luogo di quella avverso il silenzio ex art. 117 c.p.a. astrattamente configurabile, valorizzando –nell'ottica di un'interpretazione incentrata sulla ratio della disposizione- il successivo comma 7 dell'art. 5 richiamato, nella parte in cui prevede che si possa esperire la domanda ex art. 116 c.p.a. avverso la decisione dell'amministrazione competente, lasciando spazio all'interpretazione che tale decisione possa consistere, come accade per l'accesso documentale in un diniego espresso o tacito (sez. II, 16 ottobre 2024 n. 1086).

## SANITA'



2023	2024
depositati 96 (6,5 %) decisi 60	depositati 91 (5,7 %) decisi 98

## COMMERCIO



2023	2024
depositati 16 (1 %) decisi 11	depositati 22 (1,3 %) decisi 14

L'epilogo è affidato, come ormai da due anni, al racconto fotografico della nostra storia, curato dalla Camera amministrativa con la preziosa collaborazione dell'amico, grande ex, Giovanni Granata!

Buona visione!

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



NEL NOME DEL POPOLO ITALIANO E PUGLIESE DICHIARO  
UFFICIALMENTE APERTO L'ANNO GIUDIZIARIO 2025

## **SI RINGRAZIA:**

I Presidenti Orazio Ciliberti e Vincenzo Blanda e gli amici Michele Damato, Paolo Colamorea, Samuele Di Grassi, Agnello Anecchino e Giovanni Granata, senza il contributo dei quali questa relazione e le precedenti del decennio... non sarebbero state come sono!!!

Tutti gli altri colleghi amici magistrati e il personale tutto per la collaborazione;

Il FORO ... per la dedizione alle cause!

Avvocatura dello Stato: Giovanni Cassano, Lucrezia Principio, Francescomassimo Manzari, Walter Campanile, Guido Operamolla, Isabella Piracci, Lydia Fiandaca, Fabiola Roccotelli, Enrico Giannattasio, Piersabino Salvemini, Roberto Iacoviello.

### Camera Amministrativa:

Mariano Alterio, Annamaria Angiuli, Antonio Arzano, Francesca Benedetto, Monica Boezio, Vito Bruno, Elena Cafaro, Florenzio Calcagnile, Nicola Calvani, Mara Caponio, Ada Carabba, Mario Carlino, Carmela Casamassima, Rosella Chieffi, Pasquale Chionchio, Adriano Garofalo, Enzo Augusto, Carlo Colapinto, Filippo Colapinto, Domenico Curigliano, Flavia De Bartolomeo, Paolo De Leonardis, Alberto Luca Clarizio, Giacinto Lombardi, Alberto Bagnoli, Chiara Lonero Baldassarra, Pierluigi Balducci, Felice Eugenio Lorusso, Salvatore Basso, Marta Lorusso, Gabriele Bavaro, Daniela Lovicario, Regina Paola Bellomo, Giuseppe Macchione, Anna Bucci, Giuseppe Mariani, Carmela Capobianco, Fulvio Mastroviti, Michele Capurso, Nino Matassa, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Agostino Meale, Francesco Caputi Jambrenghi, Giuseppe Mescia, Giacomo Mescia, Antonia Molfetta, Luca Clarizio, Francesco Muscatello, Natale Clemente, Francesco Nanula, Paolo Clemente,

Giovanni Vittorio Nardelli, Domenico Colella, Gennaro Notanicola, Giuseppe Cozzi, Roberto D'Addabbo, Gianfranco Ordine, Luigi D'ambrosio, Angelo Giuseppe Orofino, Giovanni D'Innella, Luigi Paccione, Giuseppe Dalfino, Bice Pasqualone, Raffaele Daloiso, Ermelinda Pastore, Domenico Damato, Alberto Pepe, Giuseppe De Candia, Michele Perrone, Nicolo' De Marco, Sabino Persichella, Raffaele De Robertis, Isabella Pieracci, Francesco De Robertis, Pier Luigi Portaluri, Anna Del Giudice, Giuseppe Delle Foglie, Pasquale Procacci, Maria Ida Dentamaro, Saverio Profeta, Antonio Deramo, Mariangela Rosato, Maurizio Di Cagno, Donatella Roselli, Tommaso Di Gioia, Sabina Ornella Di Lecce, Nicola Di Modugno, Simona Sardone, Vito Aurelio Di Natale, Maurizio Savasta, Michele Di Donna, Paolo Scagliola, Michele Dionigi, Andrea Scarpellini Camilli, Silvio Dodaro, Francesco Maria Settanni, Adriano Esposito, Giacomo Sgobba, Giovanni Stefanelli, Enrico Follieri, Saverio Sticchi Damiani, Francesco Follieri, Ernesto Sticchi Damiani, Ilda Follieri, Carlo Tangari, Isabella Fornelli, Alma Tarantino, Franco Gagliardi La Gala, Ciro Testini, Giuseppe Gallo, Emilio Toma, Raffaella Travi, Antonio Guantario, Rosa Dipierro, Vittorio Triggiani, Roberto Iacovello, Giacomo Valla, Massimo Ingravalle, Libera Valla, Ignazio Lagrotta, Roberto Valla, Marco Lancieri, Massimo Vernola, Marcello Vernola, Rossana Lanza, Fabrizio Lofoco, Brunella Volini, Aldo Liodice, Luigi Volpe, Filippo Panizzolo, Francesco Zizzari, Loredana Papa, Giuseppe Zuccaro, Vito Aurelio Pappalepore, Katrin Daniela D'Onghia, Antonio Faconda, Augusto Farnelli, Bruna Flace, Francesco Maria Fucci, Rosaria Gadaleta, Michele Giangregorio, Filippo Giorgio, Antonella Iacobellis, Raffaele Irmici, Lucia Lorusso, Michele Maiellaro, Antonella Martellotta, Simonetta Mastropieri, Maria Serena Metta, Stefania Miccoli, Francesco Monterisi, Annalisa Morgese, Stefania Morgigno, Maria Grazia Nacci, Anna Maria Nico, Saverio Nitti, Marco Palieri, Vito Petrarota, Maria Petrocelli, Domenico Petronella, Natalia Pinto, Michelangelo



Pinto, Claudia Pironti, Lucrezia Priasciantelli, Raffaele Giudo Rodio, Fernando Rodio, Angelo Romano, Carmine Rucireta, Giuseppe Ruscigno, Gianpaolo Sechi, Attilio Spagnolo, Vito Spano, Giovanni Spinelli, Giuseppe Tempesta, Emanuele Tomasicchio, Giuseppe Violante, Maria Luisa Vitulli, Michele Volpicella.

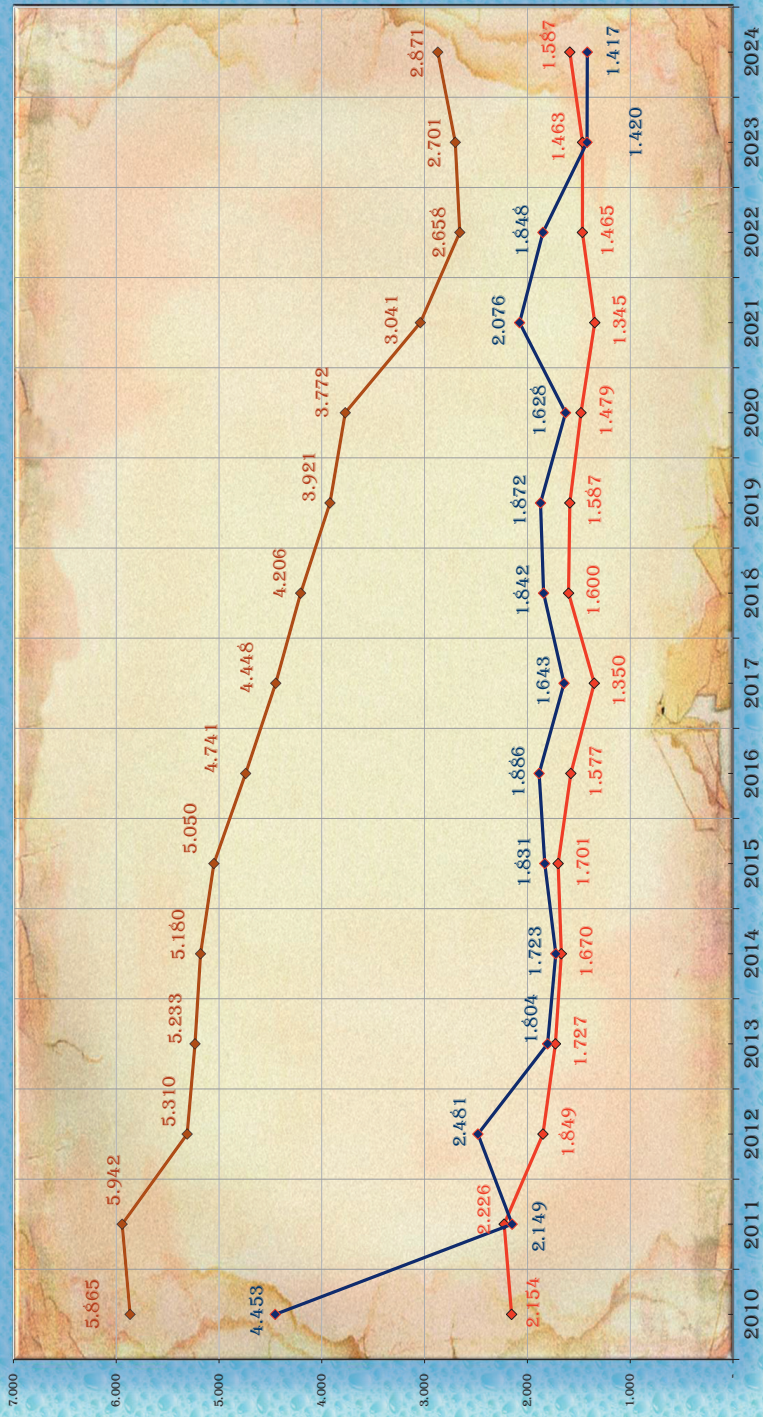
Massimatori:

Salvatore Basso, Giorgia Barbieri, Elena Cafaro, Mara Caponio, Francesco Caputi Iambrenghi, Alessandra Casamassima, Paolo Clemente, Domenico Damato, Luigi D'ambrosio, Flavia De Bartolomeo, Anna Del Giudice, Antonio Leonardo Deramo, Francesco De' Robertis, Michele Di Donna, Michele Dionigi, Antonio Faconda, Bruna Flace , Francesco Fucci, Rosaria Gadaleta, Filippo Giorgio, Ignazio Lagrotta, Marco Lancieri, Marta Lorusso, Antonella Martellotta, Annalisa Morgese, Francesco Muscatello, Francesco Nanula, Giovanni Vittorio Nardelli, Vincenzo Ninivaggi, Loredana Papa, Bice Annalisa Pasqualone, Ermelinda Pastore, Francesco Paolo Ragni, Carmine Rucireta, Giuseppe Ruscigno, Giacomo Sgobba, Giovanni Spinelli, Carlo Tangari, Ciro Testini, Isabella Tritta, Roberta Valla.

**TAV.1 - STATISTICA GENERALE STORICA**

ANNO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>RICORSI DEPOSITATI</b>	2.154	2.226	1.849	1.727	1.670	1.701	1.577	1.350	1.600	1.587	1.479	1.345	1.465	1.463	1.587
RISPETTO ALL'ANNO PRECEDENTE DEI RICORSI DEPOSITATI	-1,3%	3,3%	-16,9%	-6,6%	-3,3%	1,9%	-7,3%	-14,4%	18,5%	-0,8%	-6,8%	-9,1%	8,9%	-0,1%	8,5%
<b>RICORSI DECISI</b>	4.453	2.149	2.481	1.804	1.723	1.831	1.886	1.643	1.842	1.872	1.628	2.076	1.848	1.420	1.417
RISPETTO ALL'ANNO PRECEDENTE DEI RICORSI DECISI	32,2%	-51,7%	15,4%	-27,3%	-4,5%	6,3%	3,0%	-12,9%	12,1%	1,6%	-13,0%	27,5%	-11,0%	-23,2%	-0,2%
DIFFERENZA TRA RICORSI DEPOSITATI E RICORSI DECISI	-2.299	77	-632	-77	53	-130	-309	-293	-242	-285	-149	-731	-383	43	170
TRA RICORSI DEPOSITATI E RICORSI DECISI	-51,6%	3,6%	-25,5%	-4,3%	-3,1%	-7,1%	-16,4%	-17,8%	-13,1%	-15,2%	-9,2%	-35,2%	-20,7%	3,0%	12,0%
<b>RICORSI PENDENTI</b>	5.865	5.942	5.310	5.233	5.180	5.050	4.741	4.448	4.206	3.921	3.772	3.041	2.658	2.701	2.871
<b>SALDO RIFETTO ASSORTATO</b>	28,2%	-1,3%	10,6%	1,5%	1,0%	2,5%	6,1%	6,2%	5,4%	6,8%	3,8%	19,4%	12,6%	-1,6%	-6,3%

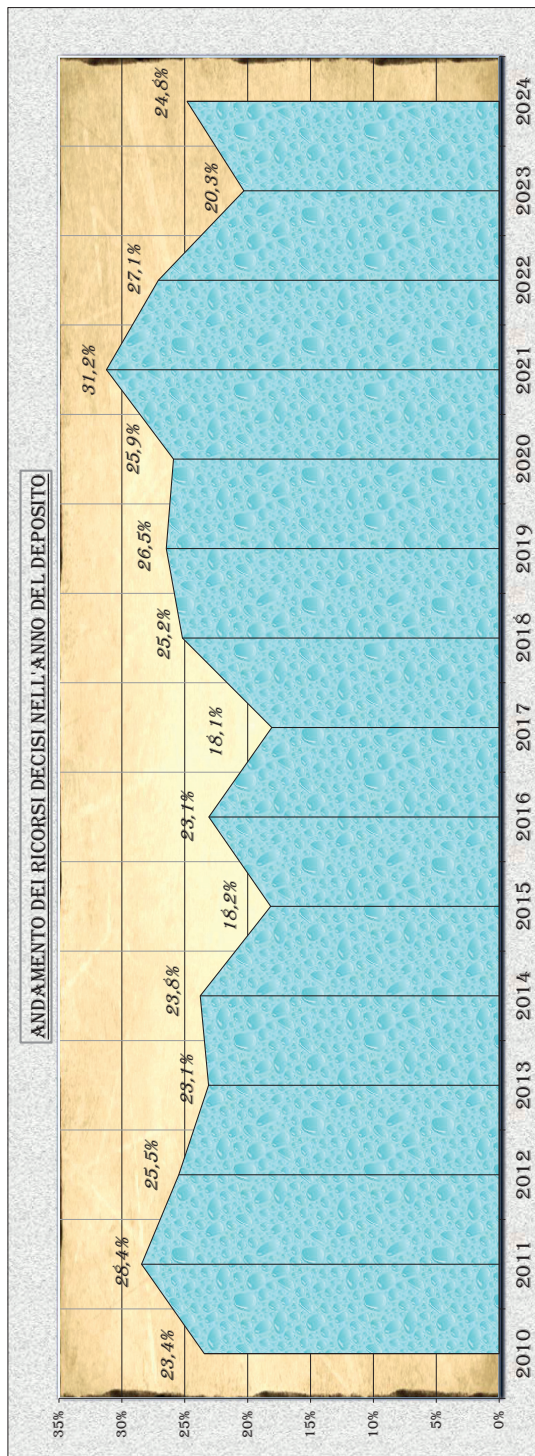
GRAF. 1 - ANDAMENTO STORICO DEI RICORSI PENDENTI, DECISI E DEPOSITATI



◆ RICORSI DEPOSITATI ◆ RICORSI DECISI ◆ RICORSI PENDENTI

**TAV. 2 - RICORSI DECISI NELL'ANNO DEL DEPOSITO**

<b>ANNO</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>
RICORSI DEPOSITATI	2.154	2.226	1.849	1.727	1.670	1.701	1.577	1.350	1.600	1.587	1.479	1.345	1.465	1.463	1.587
RICORSI DECISI NELL'ANNO DEL DEPOSITO	505	633	471	399	397	309	364	244	403	420	383	420	397	297	394
% RICORSI DECISI NELL'ANNO DEL DEPOSITO	23,4%	28,4%	25,5%	23,1%	23,8%	18,2%	23,1%	18,1%	25,2%	26,5%	25,9%	31,2%	27,1%	20,3%	24,8%





TAV. 3 - RICORSI DEPOSITATI DISTINTI PER CLASSIFICAZIONE

CLASSIFICAZIONE	ANNO 2023	ANNO 2024	DIFFERENZA	CLASSIFICAZIONE	ANNO 2023	ANNO 2024	DIFFERENZA
ACCESSO AI DOCUMENTI	63	77	14	GIOCHI, LOTTERIE E SCOMMESSE	3	2	-1
AEROPORTI	1	0	-1	GUARDIA DI FINANZA	23	11	-12
AGRICOLTURA	51	23	-28	INDUSTRIA	3	6	3
AJUTI DI STATO	1	0	-1	INFORMATIVA ANTIMAFIA	17	19	2
AMBIENTE	93	99	6	INQUINAMENTO	1	2	1
ANIMALI	0	1	1	INSEGNANTI	7	43	36
ANTICHITÀ E BELLE ARTI	5	2	-3	ISTITUTI DI VIGILANZA	2	1	-1
APPALTI MISTI	5	7	2	ISTRUZIONE PUBBLICA	18	17	-1
APPALTI NEL SETTORE DELLA DIFESA	0	0	0	LEGGE PINTO	3	4	1
APPALTI PUBBLICI DI FORNITURE	4	10	6	LEVA MILITARE E SERVIZIO CIVILE	0	0	0
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI	34	25	-9	MAGISTRATI AMMINISTRATIVI	0	0	0
APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI	52	40	-12	MAGISTRATI DELLA CORTE DEI CONTI	0	0	0
APPALTI RELATIVI A BENI CULTURALI	2	0	-2	MAGISTRATI MILITARI	0	0	0
APPALTI SANITÀ	24	22	-2	MAGISTRATI ORDINARI	0	0	0
APPALTI SCUOLA	6	3	-3	MAGISTRATI TRIBUTARI	0	1	1
ARCHIVI DI STATO	0	0	0	MARINA MERCANTILE	0	0	0
ARMI	19	14	-5	MEDICINALI	0	0	0
ASSOCIAZIONI E FONDAZIONI	0	1	1	MILITARI	38	45	7
AUTORITÀ INDIPENDENTI (ATTIVITÀ ORGANIZZAZIONE)	0	0	0	MONOPOLI E DAZI	1	3	2
AUTORITÀ PORTUALI	0	0	0	NOTAI	0	0	0
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI AMMINISTRATIVE	41	56	15	ORDINAMENTO GIUDIZIARIO	0	0	0
AVVOCATI LIBERO FORO	3	6	3	ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	1	3	2
AVVOCATURA DELLO STATO	0	0	0	PARTECIPAZIONI STATALI ED IMPRESE PUBBLICHE	0	0	0
AZIENDA SANITARIA LOCALE	0	1	1	PARTITI POLITICI	0	0	0
BANCHE	0	3	3	PATENTE DI GUIDA	2	7	5
BENI CULTURALI	0	2	2	PENSIONI	1	2	1
BENI PAESAGGISTICI	12	11	-1	PESCA	1	1	0
BORSA	0	0	0	PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)	5	3	-2
CACCIA	0	0	0	POLIZIA DI STATO	16	9	-7
CALAMITÀ NATURALI	0	0	0	POLIZIA PENITENZIARIA	11	12	1
CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E ARTIGIANATO	1	1	0	PORTI	0	1	1
CARABINIERI	32	35	3	POSTE ITALIANE	0	0	0
CIMITERI	2	2	0	PREVIDENZA E ASSISTENZA	14	5	-9
CINEMATOGRAFIA E TEATRO	0	1	1	PRIVACY	0	0	0
CIRCOLAZIONE STRADALE	1	2	1	PROFESSIONI E MESTIERI	10	14	4
CITTADINANZA	1	3	2	PROTEZIONE CIVILE	0	0	0
CITTÀ METROPOLITANE	4	0	-4	PROVINCE	8	6	-2
CLASS ACTION	0	0	0	PUBBLICO IMPIEGO	33	63	30
COLLABORATORI DI GIUSTIZIA	0	0	0	QUOTE LATTE	4	2	-2
COMMERCIO E ARTIGIANATO	16	22	6	REGIONI	5	21	16
COMUNE E PROVINCIA	0	0	0	REGOLAMENTO DI COMPETENZA	0	0	0
COMUNI	33	27	-6	RELIGIONE	0	0	0
CONCORSI	132	64	-68	REVISIONE PREZZI	35	13	-22
CONSOLI	0	0	0	REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	0	0	0
CONSORZI E COOPERATIVE	3	2	-1	RIFIUTI	7	66	59
CREDITO E RISPARMIO	1	0	-1	SANITÀ PUBBLICA	96	91	-5
DEMANIO E PATRIMONIO	23	73	50	SCIOPERO	0	0	0
DEMANIO STATALE, REGIONALE	0	0	0	SEGNALAZIONE CERTIFICATE DI INIZIO ATTIVITÀ (TRANNE IN EDILIZIA)	1	0	-1
DENUNCIA DI INIZIO ATTIVITÀ (ESCLUSA DIA IN EDILIZIA)	0	0	0	SEGRETO DI STATO	0	0	0
DIPLOMATICI	0	0	0	SERVIZI PUBBLICI	5	21	16
EDILIZIA	144	151	7	SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	0	0	0
EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE (O RESIDENZIALE PUBBLICA)	19	42	23	SICUREZZA PUBBLICA	34	18	-16
ELEZIONI	5	5	0	SILENZIO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	102	113	11
ENERGIA ELETTRICA	0	0	0	SPETTACOLO	5	0	-5
ENTI PUBBLICI	2	1	-1	SPORT	0	0	0
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	0	0	0	STRANIERI	43	39	-4
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ	25	38	13	TELEVISIONE E RADIO	0	0	0
FALLIMENTO E ALTRE PROCEDURE CONCORDI	0	0	0	TESTIMONI DI GIUSTIZIA	0	0	0
FARMACIA	3	0	-3	TURISMO	2	1	-1
FERMO AMMINISTRATIVO	0	0	0	UFFICIALE GIUDIZIARIO	0	0	0
FERROVIE, TRANVIE, FILOVIE	1	0	-1	UNIVERSITÀ	22	22	0
FORESTE	1	0	-1	URBANISTICA	19	23	4
FORZE ARMATE	0	0	0	USI CIVICI	0	0	0
FUNZIONARIO ONORARIO	0	0	0	VITTIME DEL DOVERE	0	5	5
<b>TOTALE</b>	<b>1.463</b>	<b>1.567</b>	<b>124</b>				

## TAV. 4 -DOMANDE PRESENTATE

RICORSI									
	SEZIONE PRIMA		SEZIONE SECONDA		SEZIONE TERZA		TOTALE		
ANNO	2023	2024	2023	2024	2023	2024	2023	2024	% ANNO PRECED.
ASSEGNATI ALLA SEZIONE	548	558	458	571	457	458	1.463	1.587	8,5%
% ASSEGNATI ALLA SEZIONE SUL TOTALE	37,5%	35,2%	31,3%	36,0%	31,2%	28,9%			
DI CUI CON SOSPENSIVA	260	220	187	235	260	237	707	692	-2,1%
% CON SOSPENSIVA SUL TOTALE DEI RICORSI CON SOSPENSIVA	36,8%	31,8%	26,4%	34,0%	36,8%	34,2%			

MOTIVI AGGIUNTI									
	SEZIONE PRIMA		SEZIONE SECONDA		SEZIONE TERZA		TOTALE		
ANNO	2023	2024	2023	2024	2023	2024	2023	2024	% ANNO PRECED.
ASSEGNATI ALLA SEZIONE	144	75	123	105	104	115	371	295	-20,5%
% ASSEGNATI ALLA SEZIONE SUL TOTALE	38,8%	25,4%	33,2%	35,6%	28,0%	39,0%			
DI CUI CON SOSPENSIVA	53	33	47	44	37	43	137	120	-12,4%
% CON SOSPENSIVA SUL TOTALE DEI MOTIVI AGGIUNTI CON SOSPENSIVA	38,7%	27,5%	34,3%	36,7%	27,0%	35,8%			

RICORSI INCIDENTALI									
	SEZIONE PRIMA		SEZIONE SECONDA		SEZIONE TERZA		TOTALE		
ANNO	2023	2024	2023	2024	2023	2024	2023	2024	% ANNO PRECED.
ASSEGNATI ALLA SEZIONE	19	20	11	17	17	5	47	42	-10,6%
% ASSEGNATI ALLA SEZIONE SUL TOTALE	40,4%	47,6%	23,4%	40,5%	36,2%	11,9%			

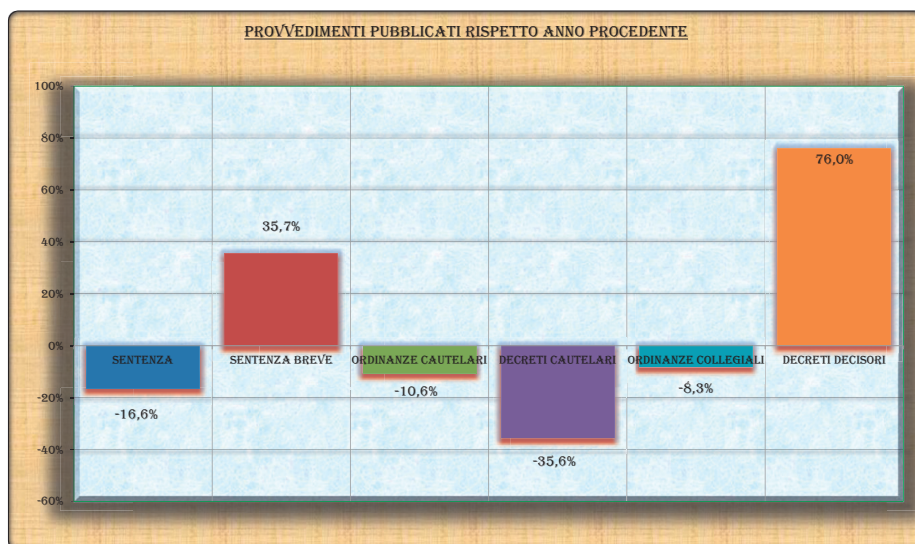
TOTALE DOMANDE PRESENTATE									
(RICORSI + MOTIVI AGGIUNTI + RICORSI INCIDENTALI)									
	SEZIONE PRIMA		SEZIONE SECONDA		SEZIONE TERZA		TOTALE		
ANNO	2023	2024	2023	2024	2023	2024	2023	2024	% ANNO PRECED.
ASSEGNATI ALLA SEZIONE	711	653	592	693	578	578	1.881	1.924	2,3%
% ASSEGNATI ALLA SEZIONE SUL TOTALE	37,8%	33,9%	31,5%	36,0%	30,7%	30,0%			
DI CUI CON SOSPENSIVA	313	253	234	279	297	280	844	812	-3,8%
% CON SOSPENSIVA SUL TOTALE CON SOSPENSIVA	37,1%	31,2%	27,7%	34,4%	35,2%	34,5%			

TAV. 5 - RICORSI DEPOSITATI DISTINTI PER TIPOLOGIA

TIPOLOGIA RICORSO	SEZIONE PRIMA			SEZIONE SECONDA			SEZIONE TERZA			TOTALE		
	2023	2024	%	2023	2024	%	2023	2024	%	2022	2024	% ANNO PRECEDENTE
ACCESSO AI DOCUMENTI	67	17	-75%		52	100%		9	100%	67	78	16%
SILEZIONE P.A.	22	22	0%	50	87	0%	42	62	48%	114	171	50%
ELETTORALE			0%			0%	4	5	25%	4	5	25%
IN OTTEMPERANZA	40	123	208%	63	65	3%	20	20	0%	123	208	69%
ORDINARIO	345	340	-1%	281	290	3%	324	300	-7%	951	930	-2%
PER INGIUNZIONE	3	5	67%	2	-	-100%	1	3	200%	6	8	33%
RISARCIMENTO DANNO	3	6	100%	7	4	-43%	7	1	-86%	17	11	-35%
RITO ABBREVIATO	1	3	0%	3	3	0%	11	18	64%	15	24	60%
RITO APPALTO	43	28	-35%	38	44	16%	36	23	-36%	117	95	-19%
TRASPOSIZIONE DA RICORSO STRORDINARIO	9	7	-22%	15	20	33%	10	15	50%	34	42	24%
OPPOSIZIONE DI TERZO (EX ARTT. 108 E 109 C.P.A.)											-	
REVOCAZIONE (EX ARTT.106 E 107 C.P.A.)												
RIASSUNZIONE PER INCOPIENZA (EX ARTT.15 CO.4 E 16 CO.3. C.P.A.)	15	6			5			1		15	12	-20%
DOMANDA DI ACCERTAMENTO NULLITA' (EX ART.31 CO.4 C.P.A.)		1			1			1		-	3	
TOTALE	548	558	2%	459	571	24%	455	458	1%	1.463	1.587	8,5%

**TAV. 6 - PROVVEDIMENTI PUBBLICATI**

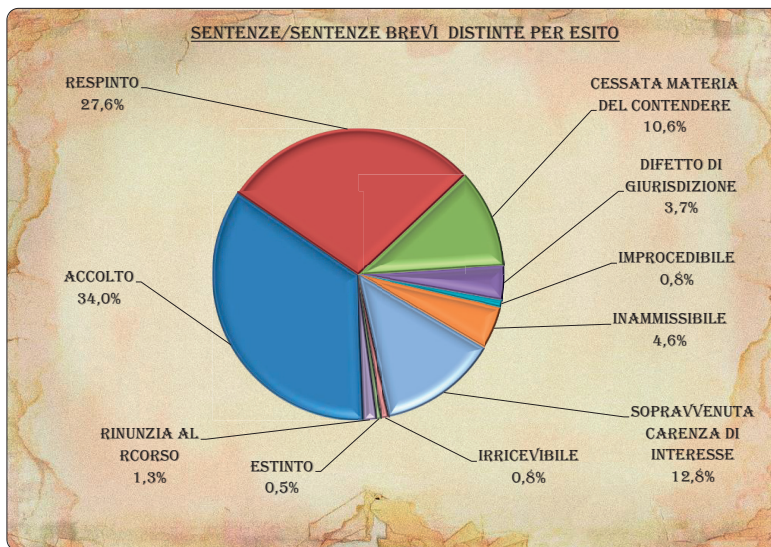
TIPOLOGIA PROVVEDIMENTI	SEZIONE PRIMA			SEZIONE SECONDA			SEZIONE TERZA			TOTALE		
	2023	2024	% 2022/ 2023	2023	2024	% 2022/ 2023	2023	2024	% 2022/ 2023	2023	2024	% 2022/ 2023
SENTENZA	353	264	-25,6%	336	378	12,5%	406	276	-32,0%	<b>1.125</b>	<b>936</b>	-16,6%
SENTENZA BREVE	38	42	10,5%	40	45	12,5%	51	88	72,5%	<b>129</b>	<b>175</b>	35,7%
<b>TOTALE SENTENZE</b>	<b>421</b>	<b>326</b>	<b>-22,6%</b>	<b>376</b>	<b>423</b>	<b>12,5%</b>	<b>457</b>	<b>364</b>	<b>-20,4%</b>	<b>1.254</b>	<b>1.113</b>	<b>-11,2%</b>
<b>% SENTENZE DI SEZIONE SUL TOTALE</b>	<b>33,6%</b>	<b>29,3%</b>		<b>30,0%</b>	<b>38,0%</b>		<b>36,4%</b>	<b>32,7%</b>				
ORDINANZE CAUTELARI	117	106	-9,4%	100	106	6,0%	168	132	-21,4%	385	<b>344</b>	-10,6%
DECRETI CAUTELARI	54	32	-40,7%	31	35	12,9%	78	38	-51,3%	163	<b>105</b>	-35,6%
<b>TOTALE PROV.V. CAUTELARI</b>	<b>171</b>	<b>138</b>	<b>-19,3%</b>	<b>131</b>	<b>141</b>	<b>7,6%</b>	<b>246</b>	<b>170</b>	<b>-30,9%</b>	<b>548</b>	<b>449</b>	<b>-18,1%</b>
<b>% PROV.V. CAUTELARI DI SEZIONE SUL TOTALE</b>	<b>31,2%</b>	<b>30,7%</b>		<b>23,9%</b>	<b>31,4%</b>		<b>44,9%</b>	<b>37,9%</b>				
ORDINANZE COLLEGIALI	55	69	25,5%	58	47	-19,0%	80	61	-23,8%	193	<b>177</b>	-8,3%
<b>% ORD. COLLEGIALI DI SEZIONE SUL TOTALE</b>	<b>28,5%</b>	<b>39,0%</b>		<b>30,1%</b>	<b>26,6%</b>		<b>41,5%</b>	<b>34,5%</b>	<b>-16,9%</b>			
DECRETI DECISORI	22	55	150,0%	24	47	95,8%	75	111	48,0%	121	<b>218</b>	76,0%
ORDINANZE PRESIDENZIALI	1	16		9	9		4	7		14	<b>32</b>	
DECRETI INGIUNTIVI	6	10		0	0		0	4		6	<b>14</b>	
DECRETI COLLEGIALI	7	7		8	13		32	20		47	<b>40</b>	
DECRETI PRESIDENZIALI	5	2		24	23		14	19		43	<b>44</b>	
DISPOSITIVI DI SENTENZA							1	1		1	<b>1</b>	
DISPOSITIVI DI ORDINANZA										0	<b>0</b>	
GRATUITO PATROCINIO		5			4		3	42		3	<b>51</b>	
<b>TOTALE PROVVEDIMENTI</b>	<b>688</b>	<b>628</b>	<b>-8,7%</b>	<b>630</b>	<b>707</b>	<b>12,2%</b>	<b>912</b>	<b>799</b>	<b>-12,4%</b>	<b>2.230</b>	<b>2.134</b>	<b>-4,3%</b>
<b>% TOTALE PROVVEDIMENTI DI SEZIONE SUL TOTALE</b>	<b>30,9%</b>	<b>29,4%</b>		<b>28,3%</b>	<b>33,1%</b>		<b>40,9%</b>	<b>37,4%</b>				





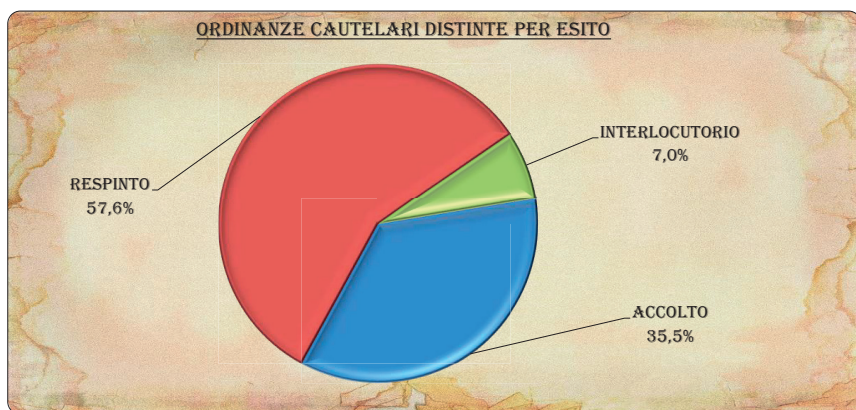
**TAV. 7 - SENTENZE E SENTENZE BREVI DISTINTI PER SEZIONE ED ESITO**

SENTENZE/SENTENZE BREVI					
ESITO	PRIMA SEZIONE	SECONDA SEZIONE	TERZA SEZIONE	TOTALE ESITI	% SUL TOTALE
ACCOLTO	74	169	135	<b>378</b>	34,0%
RESPINTO	72	102	133	<b>307</b>	27,6%
CESSATA MATERIA DEL CONTENDERE	43	49	26	<b>118</b>	10,6%
DIFETTO DI GIURISDIZIONE	19	15	7	<b>41</b>	3,7%
IMPROCEDIBILE	2	1	6	<b>9</b>	0,8%
INAMMISSIBILE	17	19	15	<b>51</b>	4,6%
SOPRAVVENUTA CARENZA DI INTERESSE	62	45	36	<b>143</b>	12,8%
IRRICEVIBILE	3	5	1	<b>9</b>	0,8%
ESTINTO	2	2	2	<b>6</b>	0,5%
RINUNZIA AL RCORSO	7	5	3	<b>15</b>	1,3%
ALTRO	25	11	-	<b>36</b>	3,2%
<b>TOTALE</b>	<b>326</b>	<b>423</b>	<b>364</b>	<b>1.113</b>	



**TAV. 6 - ORDINANZE E DECRETI CAUTELARI DISTINTI PER ESITO**

ORDINANZA CAUTELARE					
ESITO	PRIMA SEZIONE	SECONDA SEZIONE	TERZA SEZIONE	TOTALE ESITI	% SUL TOTALE
ACCOLTO	18	48	56	<b>122</b>	35,5%
RESPINTO	74	54	70	<b>198</b>	57,6%
INTERLOCUTORIO	14	4	6	<b>24</b>	7,0%
<b>TOTALE</b>	<b>106</b>	<b>106</b>	<b>132</b>	<b>344</b>	100,0%
DECRETO CAUTELARE					
ESITO	PRIMA SEZIONE	SECONDA SEZIONE	TERZA SEZIONE	TOTALE ESITI	% SUL TOTALE
ACCOLTO	-	15	22	<b>37</b>	35,2%
RESPINTO	2	18	11	<b>31</b>	29,5%
INAMMISSIBILE			2	<b>2</b>	1,9%
FISSA CAMERA DI CONSIGLIO	30	2	2	<b>34</b>	32,4%
INTERLOCUTORIO			1	<b>1</b>	1,0%
<b>TOTALE</b>	<b>32</b>	<b>35</b>	<b>36</b>	<b>105</b>	
ESITI SENZA EMISSIONE DI PROVVEDIMENTO					
RINUNZIA ALLA CAUTELARE	4	39	63	<b>106</b>	37,7%
CANCELLATO DAL RUOLO DELLE CAUTELARI	120	2	1	<b>123</b>	43,8%
ABBINATO AL MERITO	4	47	1	<b>52</b>	18,5%
<b>TOTALE</b>	<b>128</b>	<b>88</b>	<b>65</b>	<b>281</b>	



### TAV. 9 - APPELLI DEPOSITATI NEL 2024

	PROVV. DI PRIMA SEZIONE	PROVV. DI SECONDA SEZIONE	PROVV. DI TERZA SEZIONE	TOTALE PROVVEDIMENTI APPELLATI 2024	TOTALE PROVVEDIMENTI APPELLATI 2023	% RISPETTO ANNO PRECEDENTE
SENTENZA	42	76	113	<b>231</b>	<b>264</b>	-14,3%
SENTENZA BREVE	4	24	25	<b>53</b>	<b>28</b>	47,2%
TOTALE PROVVEDIMENTI APPELLATI PER SEZIONE	<b>46</b>	<b>100</b>	<b>138</b>	<b>284</b>	<b>292</b>	-2,8%
<b>% DI SEZIONE SUL TOTALE</b>	16,2%	35,2%	48,6%			
ORDINANZA CAUTELARE	24	25	26	<b>75</b>	<b>90</b>	-20,0%
<b>% DI SEZIONE SUL TOTALE</b>	32,0%	33,3%	34,7%			

**TAV. 10 - ESITI APPELLI**

ESITI SENTENZE/SENTENZE BREVI APPELLATE					
ESITO	SENTENZE DI PRIMA SEZIONE	SENTENZE DI SECONDA SEZIONE	SENTENZE DI TERZA SEZIONE	<b>TOTALE ESITI</b>	<b>% SUL TOTALE</b>
ACCOGLIE	24	22	30	<b>76</b>	22,7%
RESPINGE	53	76	91	<b>220</b>	65,7%
C.M.C. / S.D.L./ESTINTO	8	6	8	<b>22</b>	6,6%
IMPROCEDIBILE		4	5	<b>9</b>	2,7%
INAMMISSIBILE	1	1	4	<b>6</b>	1,8%
IRRICEVIBILE	1			<b>1</b>	0,3%
RINUNZIA		1		<b>1</b>	0,3%
<b>TOTALE</b>	<b>87</b>	<b>110</b>	<b>136</b>	<b>335</b>	

ESITI ORDINANZE CAUTELARI SU APPELLI CON SOSPENSIVA					
ESITO	SENTENZE DI PRIMA SEZIONE	SENTENZE DI SECONDA SEZIONE	SENTENZE DI TERZA SEZIONE	<b>TOTALE ESITI</b>	<b>% SUL TOTALE</b>
ACCOLTO	5	19	18	<b>42</b>	42,4%
RESPINTO	6	14	10	<b>30</b>	30,3%
IMPROCEDIBILE		1		<b>1</b>	1,0%
INAMMISSIBILE		1	1	<b>2</b>	2,0%
INTERLOCUTORIO		3		<b>3</b>	3,0%
ISTRUTTORIA			12	<b>12</b>	12,1%
ALTRE			9	<b>9</b>	9,1%
<b>TOTALE</b>	<b>11</b>	<b>36</b>	<b>50</b>	<b>99</b>	

ESITI ORDINANZE CAUTELARI APPELLATE					
ESITO	SENTENZE DI PRIMA SEZIONE	SENTENZE DI SECONDA SEZIONE	SENTENZE DI TERZA SEZIONE	<b>TOTALE ESITI</b>	<b>% SUL TOTALE</b>
ACCOLTO	5	8	11	<b>24</b>	32,9%
RESPINTO	17	15	9	<b>41</b>	56,2%
IMAMMISSIBILE			1	<b>1</b>	1,4%
RINUNZIA			5	<b>5</b>	6,8%
ALTRE		1		<b>1</b>	1,4%
ISTRUTTORIA			1	<b>1</b>	1,4%
<b>TOTALE</b>	<b>22</b>	<b>23</b>	<b>27</b>	<b>73</b>	