Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio

Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2017

Relazione del Presidente Carmine Volpe

Roma, 15 Febbraio 2017

Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio

Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2017

Relazione del Presidente Carmine Volpe

Roma, 15 Febbraio 2017

Il trionfo di Astrea

Berger Giacomo (1754 - 1822)

Il dipinto raffigura Astrea, la dea della Giustizia, al centro con un manto blu mentre scaccia la Prepotenza, l'Ignoranza e l'Errore. Ai lati di Astrea la Verità e l'Innocenza.

La tela si trova nella Reggia di Caserta, Appartamento Ottocentesco, Sala di Astrea.

La giustizia nei confronti dell'individuo, fosse anche il più umile, è tutto. Il resto viene dopo.

MAHATMA GANDHI

SOMMARIO

Premessa 6

Saluti e ringraziamenti 7

1. *Sistema di tutela giudiziaria, giudice amministrativo e Tar del Lazio* 9

2. *Le recenti novità normative* 13

   2.1. In genere 13

   2.2. Di immediato interesse del giudice amministrativo 14

   2.3. La tendenza legislativa 18

3. *Dall'aspirazione della certezza del diritto alla certezza dell'incertezza del diritto* 20

   3.1. I problemi 20

   3.2. I rimedi 24

4. *Gli aspetti strutturali* 27

5. *I profili quantitativi e qualitativi del contenzioso* 30

6. *Considerazioni conseguenti, proposte di miglioramento e criticità* 37

7. *Le iniziative in campo internazionale* 42

Conclusioni 48

Appendice 50

Rassegna di giurisprudenza 51

Dati statistici 99

Premessa

Prima di iniziare la mia relazione, invito i presenti a unirsi a me nei sentimenti di solidarietà e vicinanza rivolti a tutti coloro che stanno vivendo il dramma del terremoto, delle calamità naturali e del terrorismo; a cui consegue la perdita dei propri cari, del lavoro e dell'abitazione, e il dolore. E vorrei porgere i più sentiti ringraziamenti a tutti i cittadini, appartenenti alle forze dell'ordine e non, i quali, con la generosità, l'amore e l'altruismo che caratterizzano il nostro popolo, si adoperano ogni giorno per aiutare i bisognosi.

Agli uni e agli altri dedico questa relazione, con la speranza che il contributo dato da noi operatori del diritto possa almeno alleviare quelle sofferenze che sono il frutto di non-giustizia.

Saluti e ringraziamenti

Ringrazio e saluto le Autorità istituzionali, civili e militari presenti; i giudici costituzionali; i magistrati degli altri Ordini giudiziari; le autorità politiche; gli esponenti del mondo accademico; i rappresentanti del Foro libero, dell'Avvocatura dello Stato e delle Avvocature degli enti pubblici; i colleghi del Consiglio di Stato, di questo e degli altri Tribunali amministrativi regionali; i componenti del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, i rappresentanti delle associazioni dei magistrati; gli operatori della giustizia amministrativa; i gentili ospiti e i presenti tutti.

Anche quest'anno si ripete il "rito" della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario.

In un articolo giornalistico del gennaio scorso[1] *si osservava come "…le cerimonie di apertura dell'anno giudiziario, indette ovunque, sono diventate un rito trito e ritrito, nel quale i capi degli uffici sono costretti a leggere illeggibili relazioni".*

L'intenzione, invece, è quella di dare un senso a questo "rito", che rappresenta pur sempre occasione di meditazione e riflessione sull'anno trascorso, nonché di propositi per il nuovo anno.

E' passato, inoltre, più di un anno dal mio insediamento di presidente di questo Tar; periodo più che sufficiente per rendersi conto dei meccanismi di una macchina complessa qual è il Tar del Lazio e del suo ruolo nel panorama del sistema nazionale di giustizia amministrativa; oltre che per valutare il primo impatto

---

[1] Italia Oggi del 19 gennaio 2017.

delle diverse riforme normative sul contenzioso devoluto al giudice amministrativo.

Confido quindi sulla leggibilità della relazione e, chiaramente, sulla pazienza degli astanti.

1. Sistema di tutela giudiziaria, giudice amministrativo e Tar del Lazio

Il giudice amministrativo è parte del sistema di tutela giudiziaria.

La tutela giudiziaria, a sua volta, trova riconoscimento, protezione e assicurazione a livello costituzionale, europeo e internazionale. Costituisce essa stessa un diritto fondamentale e inviolabile; anzi, diversamente dagli altri diritti fondamentali, non può essere limitata né sacrificata. Persegue, inoltre, la difesa e la realizzazione degli altri diritti fondamentali e deve trovare soddisfazione anche quando il diritto per il quale si agisce diviene recessivo rispetto agli altri diritti.

La tutela giudiziaria per svolgere a pieno la sua funzione deve essere effettiva, ossia il processo si deve definire in un tempo ragionevole. Ma "…*non sempre si riesce a rendere giustizia in tempi contenuti perché le risorse che possono (e devono) soddisfare il diritto di azione attribuito a tutti non sono inesauribili e, di fronte ad una richiesta fortemente incrementata, il processo perde efficienza (i lunghi tempi processuali) e incrina l'effettività della tutela*".

Queste parole, tratte da un recente scritto di dottrina[2], esprimono una delle problematiche centrali del sistema di tutela innanzi al giudice amministrativo.

Anche perché la giustizia è comunque una risorsa scarsa; nel senso di limitata e preziosa. Il suo utilizzo deve essere razionale ed efficiente. Essa, infatti, non è

---

[2] E. Follieri, *Per l'indipendenza del Consiglio di Stato*, in *www.giustamm.it*, n. 11- 2016.

effettiva se non è messa nelle condizioni di avvalersi di risorse, umane e materiali, idonee e adeguate a soddisfare la domanda di giustizia.

La problematica dei tempi del processo, che costituisce uno dei *leitmotiv* della giustizia, è particolarmente sentita, assieme a quella delle risorse, nella giustizia amministrativa, laddove il giudice sindaca l'esercizio del potere, la sua incisione sulle situazioni giuridiche soggettive e la sua conseguente conformazione. Soprattutto nelle peculiarità per cui il giudice amministrativo tutela non solo l'interesse dei privati ma anche quello pubblico e inoltre "fa amministrazione" (con riguardo all'effetto conformativo delle sue sentenze in sede di riedizione dell'esercizio del potere).

I principi di effettività della tutela giurisdizionale e del giusto processo, di cui agli artt. 1 e 2 c.p.a., postulano un'amministrazione della giustizia rapida ed efficiente, in coerenza con i principi dell'art. 111 Cost. e della giurisprudenza della Corte di Strasburgo. Questo è il dato di partenza, ma la situazione concreta non sempre lo rispecchia.

Ciò premesso, resta ampio il campo di controversie riservate al giudice amministrativo, che non è solo il giudice dell'economia; ma anche della concorrenza, degli appalti pubblici, dell'immigrazione, dei concorsi pubblici, della gestione e della tutela del territorio, della regolazione pubblica, della sanità, degli atti del Governo, ecc..

Ma soprattutto si connota e differenzia per essere il giudice della legittimità, delle garanzie verso l'esercizio del potere e del rispetto delle regole. E in un sistema (democratico) di pesi e contrappesi ha un ruolo determinante.

In una società in continua evoluzione, laddove il potere pubblico vede sempre nuovi modelli di esercizio, anche il ruolo del giudice amministrativo si evolve.

Ne è emblema la trasformazione della giurisdizione amministrativa: da esclusivamente soggettiva a ipotesi di giurisdizione anche oggettiva.

Il riferimento è al nuovo rito camerale in materia di appalti pubblici, previsto dall'art. 120, commi 2-bis e 6-bis, c.p.a., come inseriti dall'art. 204 del d.lgs. n. 50/2016 (nuovo codice dei contratti pubblici), in tema di esclusioni e ammissioni nella procedura di affidamento.

Si tratta di un giudizio che non porta al conseguimento del bene della vita, ma solo all'accertamento della legittimità della partecipazione procedimentale. Sempreché non si ritenga che la legge abbia identificato un nuovo bene della vita, costituito dall'interesse a che la partecipazione avvenga in maniera conforme alle regole, indipendentemente dal conseguimento dell'utilità finale data dal provvedimento di aggiudicazione.

E così si evolve, allargandosi, lo stesso concetto di bene della vita.

Con riguardo al Tar del Lazio, l'anno trascorso ne ha visto confermato il ruolo nel sistema di giustizia amministrativa nazionale.

Si tratta di un Tar *sui generis* rispetto agli altri Tar, poiché alle competenze circoscrizionali aggiunge quelle funzionali (art. 135 c.p.a.), di varia specie e tipologia. Ciò comporta che determinate controversie, anche di una certa rilevanza, possono essere portate solo innanzi al Tar del Lazio.

Il *gap* con gli altri Tar è in aumento.

L'incidenza dei ricorsi depositati presso il Tar del Lazio sul totale nazionale, che nel 2015 era del 25,8%, si è incrementata nel 2016 avvicinandosi al 30% (nella specie, 28,76%).

2. *Le recenti novità normative*

2.1. *In genere*

"*Viviamo in un periodo di grandi cambiamenti del mondo, dei suoi equilibri, delle relazioni internazionali, dei rapporti politici ed economici*".

Sono parole pronunciate di recente dal Presidente della Repubblica[3].

Anche l'anno trascorso ha visto diversi interventi normativi di rilevanza per il giudice amministrativo.

Il nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016) e il nuovo art. 120 c.p.a..

Si è così passati dal rito ordinario al rito speciale di terzo livello: dopo quello speciale (art. 119 c.p.a.) e specialissimo (art. 120 c.p.a.), ora quello super specialissimo e super accelerato (art. 120, commi 2-bis e 6-bis, c.p.a.). Rito, quest'ultimo, a sua volta indice dell'influenza dell'economia sul processo.

Sono poi intervenuti:

- il d.lgs. n. 127/2016: ennesimo "riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi";

- il d.lgs. n. 175/2016 sulle società pubbliche;

- l'art. 8 del d.lgs. n. 179/2016, recante modifiche e integrazioni al codice dell'amministrazione digitale

[3] Nel corso del suo intervento alla cerimonia per lo scambio degli auguri con i rappresentanti delle istituzioni, delle forze politiche e della società civile, svoltasi al Quirinale il 20 dicembre 2016.

(CAD), laddove, modificando l'art. 7 del CAD, si è previsto anche il possibile ricorso alla *class action*, ai sensi del d.lgs. n. 198/2009; ricorso devoluto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo;

- il d.P.R. n. 194/2016, recante norme per la semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi (con riferimento a rilevanti insediamenti produttivi, infrastrutture prioritarie per lo sviluppo del Paese, opere di rilevante impatto sul territorio, ecc.);

- il d.lgs. n. 222/2016, che ha individuato i procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e ha definito i regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti. Introducendo semplificazioni in materia edilizia, con un taglio agli adempimenti per diverse tipologie di lavoro, e facilitazioni in tema di valutazioni ambientali e per le attività produttive, nonché individuando specificamente tutti gli adempimenti connessi per le diverse attività imprenditoriali.

2.2. Di immediato interesse del giudice amministrativo

Le novità normative di immediato interesse del giudice amministrativo, oltre il rito super specialissimo, hanno riguardato tre ambiti: il processo amministrativo

telematico (PAT), la sinteticità a 360 gradi e l'ufficio per il processo amministrativo.

Con il d.l. n. 117/2016, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 161/2016, l'entrata in vigore del PAT e il connesso obbligo di deposito telematico sono stati differiti al 1° gennaio 2017.

Il d.l. n. 168/2016, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 197/2016, all'art. 7, ha introdotto alcune modifiche al PAT e ha previsto, per un periodo di tre anni a decorrere dal 1° gennaio 2017, che il collegio di primo grado possa investire, tramite il presidente del Consiglio di Stato, l'adunanza plenaria del medesimo Consiglio se rileva che il punto di diritto sottoposto al suo esame, e vertente sull'interpretazione e sull'applicazione delle norme in tema di PAT, ha già dato luogo a significativi contrasti giurisprudenziali rispetto a decisioni di altri Tar o del Consiglio di Stato, tali da incidere in modo rilevante sul diritto di difesa di una parte.

A seguito della piena operatività del PAT dal 1° gennaio 2017:

- tutte le parti hanno l'obbligo della sottoscrizione e del deposito degli atti di causa e dei documenti allegati con modalità telematiche. Anche il deposito degli atti richiesti alle amministrazioni pubbliche - ad es., adempimenti istruttori o l'espletamento di una verificazione - si effettua in formato digitale;

- i provvedimenti del giudice sono redatti e depositati sotto forma di documento informatico

sottoscritto con firma digitale (questo già dal 18 luglio 2016);

- le notificazioni vengono effettuate a mezzo PEC;

- le comunicazioni di segreteria sono effettuate esclusivamente con modalità telematiche, nei confronti dei difensori delle parti costituite e dell'Avvocatura dello Stato;

- è previsto per le parti l'accesso diretto e personale al fascicolo informatico dei procedimenti di causa pendenti.

In secondo luogo, il d.l. n. 168/2016, all'art. 7-bis, ha introdotto - con l'art. 13-ter delle norme di attuazione del c.p.a. - la sinteticità a 360 gradi, disancorandola dalle controversie sugli appalti pubblici in cui era confinata. Ora, in attuazione dei principi di sinteticità e chiarezza degli atti di parte di cui all'art. 3, comma 2, c.pa., il ricorso e gli atti difensivi devono essere redatti secondo i criteri e i limiti dimensionali che sono stati fissati dal presidente del Consiglio di Stato con decreto 22 dicembre 2016, n. 167.

Il legislatore si è mosso in coerenza con la prassi delle Corti internazionali e, in particolare, della Corte di Giustizia dell'Unione europea (U.E.).

Recentemente la Corte di Cassazione, sez. un. civili, con la sentenza 17 gennaio 2017, n. 964, ha valorizzato il disposto dell'art. 3, comma 2, c.p.a., affermando che esso esprime un principio generale del diritto processuale destinato a operare anche nel processo

civile; la cui mancanza espone il ricorrente al rischio di una declaratoria di inammissibilità dell'impugnazione, in quanto idonea a pregiudicare l'intelligibilità delle questioni, rendendo oscura l'esposizione dei fatti di causa e confuse le censure mosse alla sentenza gravata. Con ciò ponendosi in contrasto sia con il principio di ragionevole durata del processo di cui all'art. 111 Cost., sia con il principio di leale collaborazione tra le parti processuali e tra queste e il giudice, risolvendosi, in definitiva, in un impedimento al pieno e proficuo svolgimento del contraddittorio processuale.

Infine, l'art. 8 del d.l. n. 168/2016, inserendo l'art. 53-ter nella l. n. 186/1982, ha previsto l'ufficio per il processo anche presso i Tar, oltre che il Consiglio di Stato. Si tratta di strutture organizzative interne degli uffici di segreteria, a supporto dell'attività dei magistrati e con possibile utilizzazione dei tirocinanti.

La piena operatività dell'ufficio per il processo è stata demandata dalla legge all'emanazione di un regolamento da parte del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, che dovrà individuarne compiti e organizzazione.

Si auspica una rapida emanazione del regolamento, ritenendosi che l'ufficio per il processo possa rappresentare un notevole ausilio all'attività del giudice amministrativo.

PAT, sinteticità e ufficio per il processo amministrativo vanno di pari passo e costituiscono misure attuative dei principi di effettività della tutela

giurisdizionale e del giusto processo; al fine di rendere i processi più snelli e ridurne i tempi.

Atti di parte sintetici, in particolare, dovrebbero consentire al giudice, a parità di tempo, di smaltire un maggior numero di affari, assicurando la ragionevole durata del processo e la qualità del servizio giustizia. E comunque la lunghezza degli atti non si sposa con l'informatizzazione.

La sinteticità - come ha ricordato il presidente della Corte di Cassazione nella relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2016[4] - diviene "una proprietà immanente e costitutiva" della motivazione. Il che consegue alla riflessione per cui "*Le sentenze servono a risolvere, con la massima chiarezza possibile, questioni di diritto; non sono opera d'arte, né di scienza*"[5].

Quanto all'ufficio per il processo, la legge l'ha previsto espressamente "*al fine di garantire la ragionevole durata del processo e la piena attuazione del processo amministrativo telematico*" (art. 8, comma 1, del d.l. n. 168/2016).

2.3. La tendenza legislativa

La legislazione è nel senso di assegnare ai giudici amministrativi il compito di decidere più cause possibili e nel più breve tempo. Per questo vengono

[4] Svolta il 26 gennaio 2017.

[5] Pardolesi R. – Sassani B., *Motivazione, autorevolezza interpretativa e «trattato giudiziario»*, *in Foro it.*, 2016, V, 299.

abbreviati i termini processuali e sono istituite procedure speciali semplificate e accelerate in molte materie, quali le controversie sugli appalti pubblici.

Ne sono espressione l'art. 71-bis c.p.a., inserito dalla legge di stabilità 2016, di cui ho accennato nella relazione dello scorso anno, e il rito super specialissimo di cui all'art. 120, commi 2-bis e 6-bis, c.p.a..

E' opinione comune che la giustizia (non solo quella amministrativa) in Italia è troppo lenta e questo danneggia l'economia. Va tenuto presente, però, che la principale causa della lentezza della giustizia è l'eccessivo numero dei ricorsi e dei processi.

"*Giustizia ritardata è giustizia negata*" (Montesquieu). Ma non basta solo decidere presto, occorre farlo anche bene. Così che andrebbe trovato un giusto mezzo, considerato che costringere i giudici a emettere più sentenze e a farlo più in fretta potrebbe mettere a rischio la certezza nei rapporti giuridici e l'uniformità della giurisprudenza.

3. Dall'aspirazione della certezza del diritto alla certezza dell'incertezza del diritto

3.1. I problemi

Nella mia precedente relazione avevo manifestato un'aspirazione:

"*… è imprescindibile la ricerca di un assetto normativo stabile e chiaro, di procedimenti amministrativi più semplici, nonché di un'amministrazione efficiente. La qualità della legislazione e dell'amministrazione sono presupposti della qualità dei provvedimenti e dei comportamenti amministrativi.*"

Lo ha ricordato anche l'attuale presidente della Corte dei Conti, nel suo discorso di insediamento[6]: la certezza del diritto costituisce "*tradizionale bene giuridico…, quale presidio primario della convivenza civile*".

La normazione più recente continua ad andare in controtendenza.

Il nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016) avrebbe dovuto semplificare il quadro normativo vigente e conseguire significativa riduzione e certezza dei tempi relativi alle procedure di gara e alla realizzazione delle opere pubbliche [in attuazione di uno specifico criterio di delega: art. 1, comma 1, lett. e), della l. n. 11/2016].

Il codice contiene, oltre alla disposizione generale sulla sua entrata in vigore, ulteriori 26 regimi transitori

[6] In data 27 ottobre 2016.

(v. l'art. 216) e rimanda l'attuazione di gran parte del suo ordito normativo a circa 50 atti amministrativi successivi (caratterizzati da forma, contenuto e modalità di adozione del tutto diversi). Ciò comporta che la disciplina del vecchio codice e quella del regolamento (d.P.R. n. 207/2010) continua ad applicarsi anche ai nuovi affidamenti per i quali gli atti attuativi non sono ancora stati emanati.

Irrompono nel nostro ordinamento figure nuove, derivate da sistemi di *common law* : la *soft regulation*, le linee guida e gli altri strumenti di regolamentazione flessibile[7]. Si tratta di atti dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) con riguardo ai quali il Consiglio di Stato, nel suo parere sulla bozza di decreto legislativo, aveva ricercato una soluzione ordinamentale inquadrandoli nelle casistiche delle fonti del diritto. Ma poi nel codice sono stati inseriti dei nuovi tipi di linee guida: quelle adottate dall'ANAC previo parere delle competenti Commissioni parlamentari (artt. 83 e 84, con riguardo ai sistemi di qualificazione dei partecipanti a procedure di affidamento).

Continua la formazione del diritto a cascata, a tappe e a puzzle, con tutte le conseguenti difficoltà in tema di ricostruzione della normativa da applicare, che dovrebbe rappresentare il *prius* nell'amministrare e nel decidere.

---

[7] Art. 1, commi 1, lett. t), e 5, della l. n. 11/2016; art. 213, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016.

Ne è esempio la disciplina sull'in house, prevista prima nel nuovo codice dei contratti pubblici (art. 5), in pedissequa applicazione delle direttive del 2014, e poco dopo anche nell'art. 16 del d.lgs. n. 175/2016 sulle società a partecipazione pubblica. Il quale, tra l'altro, dal titolo "Società in house", non è di per sé esaustivo della relativa disciplina poiché alla società in house si applicano anche alcune disposizioni contenute nel precedente art. 4 (commi 4 e 2), che riguarda tutte le società pubbliche.

Inoltre, l'art. 16 del d.lgs. n. 175/2016, in tema di requisito della prevalenza dell'attività della società in house, stabilisce dei limiti al superamento dell'80% del fatturato effettuato nello svolgimento dei compiti a essa affidati dai soggetti pubblici controllanti che non trovano riscontro nell'art. 5 del nuovo codice dei contratti pubblici; norma, quest'ultima, di derivazione europea e come tale avente "forza superiore" a quella interna, con tutti i conseguenti problemi in tema di disapplicazione del diritto interno se non conforme al diritto europeo e di patologia dei provvedimenti amministrativi.

Indicativo di "disattenzione" normativa è l'art. 120, comma 5, c.p.a., che, malgrado modificato in parte dal d.lgs. n. 50/2016, richiama, per la decorrenza del termine di impugnazione (tematica di non poca rilevanza), due articoli del precedente codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163/2016) che sono stati abrogati dal nuovo codice. Così che il richiamo si

dovrebbe intendere riferito alle corrispondenti norme del nuovo codice (rispettivamente, artt. 76 e 72 anziché artt. 79 e 66), le quali, tra l'altro, non sono nemmeno di contenuto identico a quelle abrogate.

Senza parlare poi dell'imposta integrazione tra norme processuali e sostanziali contenute in testi diversi; l'art. 120, comma 2-bis, c.p.a., che richiama, per la decorrenza del termine di impugnazione, l'art. 29, comma 1, del nuovo codice dei contratti pubblici e che comporta anche la necessaria applicazione dell'art. 76, comma 3, del nuovo codice (non richiamato) il quale prevede l'avviso ai concorrenti via PEC delle esclusioni e delle ammissioni.

Nell'ennesima stagione di semplificazioni (normativa e amministrativa) lo slogan quasi si capovolge: da "semplificare è complicato" a "complicare è semplificato".

Si producono sempre nuove norme ma non se ne cura la coerenza e soprattutto l'attuazione, e quindi il funzionamento (v. le numerose modifiche in tema di conferenza di servizi: artt. 14 e seguenti della l. n. 241/1990). Con difficoltà conseguenti per coloro che le devono applicare (amministrazione e giudici).

Mentre la vera funzione della semplificazione dovrebbe essere la modernizzazione del sistema pubblico e la certezza delle regole.

3.2. I rimedi

La consapevolezza di convivere con la certezza dell'incertezza del diritto in un campo, quale il processo, che è attuazione della legge, comporta conseguenti adeguamenti; in ambito di funzione della giurisprudenza e di aggiornamento professionale.

Se la certezza del diritto è un'aspirazione, la certezza della giurisprudenza deve essere una realtà, in quanto garanzia di affidabilità per i cittadini e le amministrazioni che esercitano il potere sottoposto al sindacato del giudice, nonché di autorevolezza del sistema giustizia.

Il giudice amministrativo è sempre più chiamato a svolgere una vera e propria funzione integrativa della disciplina positiva e a risalire ai principi della stessa. Di qui la necessaria sua affidabilità, quasi a compensazione dell'inaffidabilità del diritto.

È chiaro che la nomofilachia spetta al Consiglio di Stato e, in particolare, all'adunanza plenaria. Mentre sui Tar ricade il primo impatto delle riforme e delle nuove norme. Ma il loro apporto alla nomofilachia è indubbio; ed è ora rafforzato dalla possibilità di provocare preliminarmente l'intervento dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato in tema di PAT[8].

Anche al Tar del Lazio, soprattutto per il rilievo numerico del contenzioso portato al suo esame, deve richiedersi l'uniformità nell'applicazione del diritto; bene che va di per sé salvaguardato alla stregua della certezza

[8] Art. 13-bis delle norme di attuazione del c.p.a., inserito dall'art. 7 del d.l. n. 168/2016.

del diritto. E nella ricerca di tale uniformità il Tar del Lazio si distingue anche per la frequente interlocuzione con la Corte di Giustizia dell'U.E. e la Corte Costituzionale.

Il Tar del Lazio, poi, da centro istituzionale di scontro (contenzioso) diventa anche momento di incontro.

Non solo organo deputato a dirimere i contrasti tra potere pubblico e cittadini e a sindacare l'esercizio del potere, ma anche ambito di attività convegnistica, formazione, approfondimento e scambio scientifico e culturale.

Nella certezza dell'incertezza del diritto, l'aspirazione assume connotati diversi: comprendere, innanzitutto, e approfondire, poi, le nuove riforme e le problematiche conseguenti, soprattutto da parte di chi, come il giudice di primo grado, è immediatamente chiamato ad applicare il diritto.

Di qui una serie di convegni, seminari, corsi di formazione organizzati al Tar del Lazio nel 2016; in tema di riforma Madia, riforma fiscale e statuto del contribuente, diritto pubblico delle procedure concorsuali, PAT, sanzioni penali e amministrative, processo amministrativo, nuovo codice dei contratti pubblici, beni pubblici, risarcimento del danno, nuovo diritto di famiglia, tutela della salute e spesa sanitaria, l. n. 241/1990.

Tra i quali, di rilievo, nove workshop sul nuovo codice dei contratti pubblici che, nel corso di tre mesi,

hanno affrontato diverse problematiche, a partire dai principi e, attraverso i procedimenti di scelta del contraente, sino all'esecuzione contrattuale, nonché al contenzioso e precontenzioso. Con la partecipazione dei vari addetti al settore: magistrati, avvocati, imprese, amministrazioni.

Infine, gli incontri con gli studenti delle scuole secondarie del Lazio, che hanno visto impegnati alcuni magistrati di questo Tar, oltre professori e avvocati[9]. Ciò al fine di favorire la conoscenza e la condivisione dei principi fondamentali della Costituzione, nonché dei valori e meccanismi di funzionamento della Repubblica; oltre che una maggiore consapevolezza dei diritti e doveri - da parte di coloro che saranno i cittadini del domani - e degli strumenti di tutela giurisdizionale, nell'ambito del principio di legalità.

[9] L'iniziativa è stata estesa a livello nazionale presso il Consiglio di Stato.

4. Gli aspetti strutturali

L'anno trascorso ha visto la nomina di otto presidenti di sezione interna (ad aprile) e l'arrivo (circa a metà anno) di otto magistrati applicati da altri Tar temporaneamente fino al 1° settembre 2017. Oltre che diversi passaggi di magistrati da questo Tar al Consiglio di Stato e presso altri Tar.

Cosicché il numero dei magistrati in servizio che, al 31 gennaio 2016, era di 51, si è ora portato a 55 su una pianta organica che prevede 73 magistrati (compresi tre presidenti), equivalente al 18,5% del numero complessivo della pianta organica dei magistrati dei Tar.

Ulteriori magistrati di altri Tar sono stati inviati in missione dal Consiglio di presidenza fino a luglio 2017 con riguardo a udienze determinate.

La dotazione della pianta organica del Tar del Lazio, sede di Roma, non è più attuale. Essa è diventata del tutto insufficiente, oltreché sproporzionata in difetto, nell'ambito della domanda nazionale di giustizia presentata ai giudici amministrativi di primo grado.

Ciò consegue sia alle numerose, variegate e complesse controversie devolute in anni recenti alla competenza funzionale inderogabile del Tar del Lazio, sede di Roma, elencate dall'art. 135 c.p.a. - a seguito di un disegno legislativo di accentramento ritenuto dalla Corte Costituzionale conforme a Costituzione - sia al numero complessivo dei ricorsi presentati; numero che ormai da tre anni supera il 25% di quello dei ricorsi

presentati in Italia innanzi ai giudici amministrativi di primo grado.

L'ultima revisione della pianta organica risale a quasi 15 anni fa[10], in un'epoca non solo anteriore al codice del processo amministrativo ma che, rispetto alla giustizia amministrativa del terzo millennio, appare quasi preistorica[11].

Tale situazione, che vede enormemente aggravato il lavoro del personale tutto (magistratuale e non) di questo Tribunale, oltre i limiti di normale tollerabilità e immaginazione, rende ormai necessaria e indilazionabile la conseguente modifica della pianta organica dei Tar.

Si può mettere in discussione la politica legislativa di accentramento di competenze sul Tar del Lazio, ma non si può non provvedere di conseguenza a livello organizzativo per porre il Tar del Lazio nelle condizioni minime di potere adempiere ai compiti che gli sono attribuiti dalla legge.

Ricordo, inoltre, che l'art. 6, comma terzo, della l. n. 186/1982 prevede che i Tar "*possono*" - e non "*devono*" - "*essere divisi in più sezioni, ciascuna composta da non meno di cinque magistrati*". Mentre al Tar del Lazio, costituito da dodici sezioni, molte sezioni hanno operato per oltre metà anno scorso con soli tre magistrati compreso il presidente e attualmente, con il supporto degli applicati da altri Tar, solo sei sezioni risultano composte da "*non*

[10] Delibera del Consiglio di presidenza del 18 luglio 2002.

[11] I ricorsi depositati presso il Tar del Lazio, sede di Roma, rappresentavano nel 2012 soltanto il 19% del totale nazionale.

meno di cinque magistrati", mentre le altre sei ne hanno solo quattro (sempre compreso il presidente).

Preoccupa anche la difficile situazione dell'organico del personale amministrativo di questo Tribunale, la cui consistenza complessiva si palesa, allo stato, non adeguata, anche in considerazione del crescente carico di lavoro che continua a interessare, in un *trend* inarrestabile, questo ufficio.

In particolare, l'organico del personale amministrativo è carente di 19 dipendenti rispetto alle 119 unità previste dalla dotazione dell'ufficio, già di per sé non adeguata agli accresciuti carichi di lavoro rilevati sia sul versante del supporto all'attività processuale sia per la parte che riguarda gli adempimenti di carattere amministrativo.

Infine, a novembre scorso sono stati attivati quasi 20 tirocini formativi in prima applicazione dell'art. 73 del d.l. n. 69/2013, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 98/2013. Si confida che questo evento possa supportare l'attività giurisdizionale oltre che contribuire alla formazione dei giovani laureati.

5. I profili quantitativi e qualitativi del contenzioso

Considerando i ricorsi pervenuti al Tar del Lazio, sede di Roma, dal 2003 al 2016, vi è una chiara linea di tendenza alla progressiva diminuzione sino al 2012, mentre, a partire dal 2013, si registra una significativa ripresa (pari a una media nei quattro anni 2013-2016 di 15.400 ricorsi, superiore di 3.179 rispetto alla media di 12.221 del periodo 2003-2012).

Nel quadriennio concluso il Tar del Lazio è stato attraversato da un significativo afflusso di contenzioso, che ha incrementato in modo rilevante il numero dei ricorsi introitati negli anni più recenti. Si è passati da 11.562 ricorsi del 2012 a una media di 15.400 nel quadriennio 2013-2016, con un aumento complessivo del 24,93% rispetto alla media del decennio 2003-2012.

Tuttavia, nel corso del 2016, si è registrata una lieve flessione dei depositi (15.605) pari al -2,07% rispetto al 2015 (15.935), determinata soprattutto dal minor numero di ricorsi per l'esecuzione di giudicato derivanti dalla mancata esecuzione di condanne emesse ai sensi della legge Pinto. Al riguardo, infatti, si è verificata una consistente riduzione degli introiti: nel 2016 sono stati depositati 1.556 ricorsi con un decremento del 57,96% rispetto all'anno 2015, in cui ne erano pervenuti 3.701. Anche in rapporto al numero dei ricorsi depositati nell'anno, va segnalato che tali ricorsi hanno rappresentato il 9,97% degli introiti complessivi del

2016, mentre tale percentuale nel 2015 si attestava addirittura al 23,2%.

oooo

Il numero complessivo dei ricorsi proposti dinanzi al giudice amministrativo è complessivamente in ulteriore calo: nel 2016 i nuovi ricorsi sono diminuiti, nell'insieme dei TAR, di poco più del 12% (a fronte di 61.723 ricorsi proposti nel 2015, nel 2016 ne sono pervenuti complessivamente 54.262).

Di tale diminuzione ha beneficiato anche il Tar del Lazio ma in misura di gran lunga inferiore alla media, attestandosi su una percentuale di decremento davvero minima (-2,07%). Questa sostanziale controtendenza rispetto al dato nazionale comporta che l'incidenza dei ricorsi depositati presso il Tar del Lazio sul totale nazionale è significativamente aumentata, passando dal 25,8% del 2015 al 28,76% del 2016, con un incremento dello 2,96% (se si considera anche la sezione staccata di Latina, si arriva addirittura al 30,45% del totale nazionale dei ricorsi, con un incremento rispetto alla media rilevata nel 2015 pari al 3,35%).

Tale dato risulta ancora più significativo se raffrontato con l'incidenza percentuale del 2002, in cui i ricorsi depositati presso il Tar di Roma rappresentavano "soltanto" il 19% del totale nazionale (sommando anche i ricorsi pervenuti presso la sezione staccata di Latina, la percentuale si attestava al 20,97%).

Il *trend* storico dei depositi effettuati nel periodo 2010 – 2016 presso i Tar fa registrare un progressivo

sostanziale incremento negli anni dell'incidenza percentuale degli introiti del Tar del Lazio; pari al 21,53% nel 2010, al 20,26% nel 2011, al 22,51% nel 2012, al 24,06% nel 2013, al 26,45% nel 2014, al 25,80% nel 2015 e al 28,76% nel 2016.

La situazione di assoluta specialità di questo Tribunale è efficacemente delineata anche dall'esame dei dati riguardanti la distribuzione del carico complessivo dei ricorsi pervenuti al Tar del Lazio tra le singole sezioni interne. Per le dodici sezioni del Tar del Lazio, alcune costituite da soli tre o quattro magistrati, la media di ricorsi pervenuti nell'anno è stata pari a circa 1.300 per sezione. Inoltre, alcune sezioni interne - quali la prima ter e la terza bis - hanno introitato nel corso dell'anno, da sole, più ricorsi di quelli pervenuti presso ciascuno dei Tar del centro-nord, con l'unica eccezione del Tar Lombardia, sede di Milano.

oooo

La materia che nell'anno ha fatto registrare i più alti introiti è stata quella attinente al contenzioso scolastico e universitario, con 2.168 ricorsi incamerati (pari al 13,89% dei ricorsi complessivi); i ricorsi per l'esecuzione di giudicato derivanti dalla mancata esecuzione di condanne emesse ai sensi della legge Pinto occupano il secondo posto con 1.556 ricorsi depositati nel 2016 (pari al 9,97% degli introiti complessivi); il terzo posto dalla materia dell'immigrazione e della cittadinanza con 1.113 ricorsi (pari al 7,13% degli introiti complessivi).

oooo

Per quanto riguarda i ricorsi per l'esecuzione di giudicato, nel 2016 ne sono stati depositati 2.278 (pari al 14,59% dei ricorsi depositati nel 2016), di cui, come sopra precisato, 1.556 (pari al 9,97% dei ricorsi complessivi) per l'esecuzione di giudicati in materia di equa riparazione per ritardo nei giudizi.

ooooo

Dei 15.605 ricorsi pervenuti nel 2016, più della metà (8.941) presentavano una richiesta cautelare (a fronte di 7.519 istanze cautelari pervenute nel 2015); le ordinanze cautelari emesse sono state 5.699. Gli esiti dei provvedimenti cautelari sono stati di rigetto per circa il 56% delle istanze trattate, a fronte di una percentuale di accoglimenti pari a circa il 32%.

Va segnalato, inoltre, che nel corso del 2016 sono stati emessi ben 2.589 decreti cautelari monocratici con un incremento quasi doppio rispetto al 2015 (1.383).

oooo

Venendo ai dati sui provvedimenti emessi, si deve dare conto di una riduzione nel corso del 2016 delle pronunce. Tale decremento nel numero complessivo dei provvedimenti definitivi è stato determinato principalmente dal minor numero dei decreti decisori adottati ai sensi dell'art. 1 dell'allegato 3 del c.p.a. (nel 2016 ne sono stati pubblicati 7.369 a fronte dei 12.350 del 2015 pari a una flessione del 40,34%), essendo ormai pressoché esauriti i ricorsi pendenti da oltre cinque anni alla data di entrata in vigore del codice, per i quali, unicamente, era possibile disporre la perenzione.

Anche il numero delle sentenze definitive emesse ha registrato una flessione pari al 12,88%: nel 2016 sono state pubblicate 10.243 sentenze definitive, con una riduzione rispetto all'anno 2015 di 1.513 provvedimenti definitivi (11.756).

Da ciò si ricava che la media di sentenze definitive emesse nell'anno 2016 per magistrato del Tar del Lazio è stata pari a circa 244 sentenze.

Nel 2016 sono state pubblicate 1.675 sentenze definitive in forma semplificata, pari al 16,35% delle sentenze complessivamente emesse nell'anno.

Inoltre, sono stati emessi nell'anno 696 provvedimenti (ordinanze e decreti) che hanno definito il giudizio, pari al 6,36% delle pronunce definitive.

La diminuzione del numero dei provvedimenti emessi è senz'altro da ricondurre alla circostanza che nel corso del 2016 il Tribunale ha operato in una situazione d'organico di straordinaria criticità, tanto che la composizione di alcune sezioni interne è stata, per un arco temporale non breve, di soli tre magistrati, compreso il presidente.

In ogni caso, pur a fronte di tale riduzione, il rapporto tra ricorsi definiti (18.498) e ricorsi pervenuti nell'anno (15.605) fa registrare un segno positivo, pari a 1,18: ciò significa che per ogni ricorso introitato ne è stato definito più di 1.

Più in generale, tale saldo attivo tra ricorsi pervenuti e definiti ha determinato un'ulteriore significativa

flessione, pari al 5,38%, dei ricorsi complessivamente pendenti al Tar del Lazio che, al 31 dicembre 2016, ammontavano a 59.777.

Tale dato, ove raffrontato con le pendenze rilevate al 31 dicembre 2010 (143.254), delinea l'ampiezza del decremento realizzatosi negli ultimi sei anni.

Il risultato conferma il *trend* dell'anno precedente; così che negli ultimi due anni, a fronte di 31.540 ricorsi complessivamente presentati, sono stati definiti 43.772 giudizi pur in presenza, nel periodo considerato, di una compagine di magistrati meno numerosa.

oooo

Relativamente agli esiti dei provvedimenti definitivi emessi dal Tribunale, l'esito di accoglimento ha riguardato 4.269 sentenze definitive (pari al 41,67% delle sentenze complessivamente emesse), mentre gli esiti di rigetto sono stati 2.212 (pari al 21,59%), cui devono aggiungersi 3.224 esiti di puro rito (irricevibilità, improcedibilità, inammissibilità, cessata materia del contendere), pari al 31,47%; gli altri esiti sono stati 538 (pari al 5,25%).

oooo

Infine, il dato sugli appelli avverso le sentenze del Tar del Lazio, il quale non può che essere riferito al 2015.

Le sentenze di primo grado del 2015 non appellate sono state 9.903, pari all'83% del totale (11.932). Le sentenze appellate risultano 2.029. Al momento

risultano definiti 961 appelli, di cui 408 accolti (pari a una proporzione del 42,45% degli appelli proposti), 523 respinti o inammissibili (pari alla percentuale del 54,42%) e 30 con altri esiti (pari al 3,13%). Al momento se ne ricava che le sentenze di primo grado emesse nel 2015 che sono divenute definitive rappresentano l'87,38% del totale.

Per il dettaglio dei dati si rinvia alle tabelle allegate e, quanto alle decisioni più significative, alla rassegna.

Ma un cenno va fatto, per la sua rilevanza in una controversia complessa, alla sentenza in forma semplificata della sez. seconda bis, n. 10445/2016, pubblicata soli tre giorni dopo l'udienza, con cui, sulla richiesta di annullamento del decreto del presidente della Repubblica di indizione del referendum costituzionale, è stato dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione. E tale prospettazione è stata avallata dalla Cassazione, sez. un., con l'ordinanza n. 24624/2016, oltre che dal Consiglio di Stato che ha respinto la domanda di sospensione della sentenza (ordinanza della sez. IV, n. 5334/2016).

6. Considerazioni conseguenti, proposte di miglioramento e criticità

Alcune considerazioni di sintesi.

I ricorsi in entrata sono in leggera diminuzione (-2,07%).

I ricorsi per l'esecuzione di giudicato derivanti dalla mancata esecuzione di condanne emesse ai sensi della legge Pinto si sono più che dimezzati; effetto delle varie limitazioni introdotte dall'art. 1, comma 777, della l. n. 208/2015 (legge di stabilità 2016).

Aumenta ancora la percentuale dei ricorsi in entrata al Tar del Lazio rispetto al totale nazionale (28,76%).

Con riguardo ai flussi, il primo posto è rappresentato dal contenzioso scolastico-universitario, indicativo delle controversie conseguenti alle procedure concorsuali e al numero chiuso all'Università. Il secondo posto è dato dai ricorsi per l'esecuzione di giudicato ai sensi della legge Pinto di cui si è detto, segno di inottemperanza dello Stato alle relative sentenze di condanna. Al terzo posto le controversie in materia di immigrazione e cittadinanza, che derivano dall'imponente flusso migratorio che ha investito il Paese in questi ultimi tempi.

La percentuale di circa il 15% costituita dai ricorsi per l'esecuzione di giudicato manifesta l'alto tasso di inosservanza delle pronunce del giudice da parte delle amministrazioni soccombenti.

Aumenta in maniera rilevante la richiesta di misure cautelari provvisorie.

Il numero di 244 sentenze definitive pro capite indica che i carichi di lavoro dei magistrati sono ben superiori ai limiti minimi stabiliti dalla delibera del Consiglio di presidenza del 18 gennaio 2013.

La percentuale delle sentenze in forma semplificata emesse ai sensi dell'art. 60 del c.p.a. è rilevante (16,35%) e connota l'efficacia di questo strumento, che andrebbe ulteriormente valorizzato.

Anche se in leggera diminuzione (-5,38%), il dato dei ricorsi pendenti al 31 dicembre 2016 risulta comunque imponente (59.777). E nell'attuale situazione di carenza di organico e a legislazione vigente, è difficile elaborare un serio programma di smaltimento dell'arretrato.

Altrettanto imponente è il dato delle sentenze di questo Tar divenute definitive a seguito di mancata impugnazione o di rigetto dell'appello (87,38%).

Con riguardo all'arretrato, si potrebbe pensare alla costituzione di un ufficio spoglio sulla falsariga di quello che è avvenuto in Corte di Cassazione. Non solo per la ricerca dei ricorsi per i quali si rileva una causa di inammissibilità, da fissare in camera di consiglio ai fini della loro decisione, ma anche per una prima selezione di ricorsi maturi per la decisione nel merito, oppure per i quali vi sono esigenze istruttorie. Senza demandare questa funzione all'istanza di sospensione cautelare che, in maniera abbastanza frequente, viene presentata

strumentalmente per conseguire la fissazione di un merito ravvicinato. In tal modo gravando inutilmente sui ruoli delle camere di consiglio.

È evidente però che l'operatività di un ufficio spoglio non è ipotizzabile in una situazione di carenza di organico di magistrati.

Comunque, a legislazione vigente, una funzione di preistruttoria dei ricorsi pendenti, a fini di incanalarli verso la loro decisione anche mediante udienze tematiche, potrebbe essere svolta dal neoistituito ufficio per il processo.

Troppa è la distanza temporale tra la conclusione di un nuovo concorso per referendario Tar e quella del precedente. Gli ultimi referendari sono stati immessi in servizio oltre tre anni fa e l'ultimo concorso bandito è ancora nella fase della correzione delle prove scritte. Il che non garantisce la continuità del ricambio generazionale; condizione necessaria per la funzionalità della giustizia amministrativa.

Infatti, l'eccessiva durata dei concorsi di accesso al Tar condiziona non solo la giustizia amministrativa di primo grado, e il Tar del Lazio in particolare, non consentendo i trasferimenti dei magistrati, ma anche quella di appello. Ne costituisce esempio la disposta postergazione della presa di servizio degli ultimi magistrati di provenienza Tar nominati consiglieri di Stato per anzianità, tra cui alcuni attualmente in servizio presso questo Tribunale.

L'attuale carenza di magistrati rende difficile esaudire, con la sollecita definizione del giudizio nel merito, le ordinanze cautelari emesse dal Consiglio di Stato ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a.. Si auspica che il Consiglio, nell'adozione di questo rimedio che costituisce pur sempre un mezzo di tutela, tenga conto di siffatta situazione che rappresenta una vera e propria emergenza.

Quanto al rito super specialissimo in materia di appalti, di cui all'art. 120, commi 2-bis e 6-bis, c.p.a., la sezione prima bis è stata investita, verso la fine dell'anno, dalla proposizione di 39 ricorsi con cui i vari soggetti partecipanti a una procedura di gara di appalto di servizi, indetta dal Ministero della difesa e suddivisa in dieci lotti, hanno impugnato, per ciascun lotto, l'ammissione degli altri partecipanti. Sono stati poi proposti altri 29 ricorsi, secondo l'ordinario rito appalti di cui all'art. 120 c.p.a. e con domanda cautelare (i ricorrenti sono gli stessi che hanno proposto i ricorsi avverso l'ammissione), contro l'aggiudicazione definitiva, intervenuta a distanza di circa due settimane dall'ammissione.

Dei 29 ricorsi, alcuni sono stati proposti originariamente contro le ammissioni secondo il nuovo rito e, successivamente, integrati con motivi aggiunti avverso l'aggiudicazione.

Indipendentemente dalle decisioni assunte dalla sezione in tema di applicazione dei riti, la necessità di impugnare, con ricorso autonomo e a pena di

decadenza, i provvedimenti di ammissione, e i tempi rapidi seguiti dall'amministrazione nel procedimento di gara, hanno duplicato il numero dei ricorsi e causato il loro accavallarsi secondo due riti diversi; con la conseguente evidente inflazione del contenzioso.

Con riguardo al PAT, dopo una prima fase di sperimentazione, esso è partito a pieno regime dal 1° gennaio scorso. E' chiaro che, come consegue a ogni novità, anche qui iniziano i primi problemi applicativi e le prime problematiche giuridiche (ad es. in tema di ammissibilità del ricorso e dei vari depositi); con impatto giornaliero sugli avvocati, le segreterie e i magistrati. Occorrerà comunque metabolizzarne l'utilizzo, in attesa della formazione di un diritto processuale telematico. Ma la funzione del PAT verso la semplificazione del sistema e l'effettività della tutela è oggettiva, rappresentando un passo importante nella modernizzazione del processo al quale non ci si può sottrarre.

Vanno segnalate, infine, le difficoltà nella comunicazione istituzionale, con la conseguente esigenza di organizzare un adeguato servizio stampa in grado di assicurare la corretta diffusione mediatica dei provvedimenti giurisdizionali di impatto sull'opinione pubblica.

7. Le iniziative in campo internazionale

Nel corso del 2016, come anche negli ultimi anni, il Tar del Lazio è stata la sede in cui si è ospitato il maggior numero di colleghi stranieri, venuti in Italia nell'ambito del programma di scambi finanziato dalla Commissione europea per la formazione giudiziaria europea e organizzato dall'EJTN (*European judicial training network*).

L'apporto del Tar del Lazio a queste iniziative di scambio internazionale è rilevante, coprendo da solo quasi il 70% delle iniziative di questo tipo svolte in Italia dalla magistratura amministrativa.

Nel mese di ottobre 2016, in particolare, hanno preso parte a uno *stage* di due settimane presso il Tar del Lazio due gruppi di magistrati amministrativi stranieri: uno in lingua spagnola e uno in lingua inglese. Il primo gruppo composto da cinque magistrati amministrativi provenienti dalla Spagna; il secondo gruppo da undici colleghi provenienti da Francia, Spagna, Germania, Lituania, Lettonia e Olanda. Lo scambio si è svolto in lingua inglese.

Le attività sono state organizzate in collaborazione con l'Ufficio studi della giustizia amministrativa. I colleghi stranieri hanno potuto assistere a varie udienze e approfondire la conoscenza del sistema di giustizia amministrativa italiano mediante il confronto e lo scambio di esperienze con i colleghi italiani del Tar e del Consiglio di Stato e con docenti universitari. Essi hanno anche visitato il

Consiglio di Stato, il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa e la Corte di Cassazione.

Entrambi gli *stage* si sono conclusi con due interessanti tavole rotonde: una con i colleghi spagnoli, dal titolo "*Visti da Fuori III: colloquio con i giudici spagnoli sulle novità della giustizia amministrativa in Spagna*", naturalmente in lingua spagnola, e l'altra, in lingua inglese, finalizzate a scambio e approfondimento delle esperienze dei vari Paesi di provenienza dei colleghi ospiti, in materia di sistemi di semplificazione procedimentale quali il silenzio assenso, la SCIA e i limiti posti all'esercizio dell'autotutela, nonché in relazione ai sistemi di giustizia amministrativa dei vari Paesi.

Entrambe le iniziative sono state particolarmente proficue. Anche perché su temi così specifici, come quelli relativi al funzionamento della giustizia amministrativa e del processo, l'analisi comparativa tra i sistemi giuridici dei vari Paesi non è agevole se effettuata solo sui testi, mentre il confronto diretto tra addetti ai lavori consente di comprendere meglio le diverse prospettive nazionali.

E' così emerso che il nostro sistema giudiziario è per alcuni aspetti molto più avanzato di altri, a esempio rispetto allo stesso sistema francese nel quale solo di recente è stata introdotta la possibilità, unicamente da parte del *Conseil d'Etat*, di sollevare questioni di legittimità costituzionale in via incidentale.

Inoltre, il nostro metodo di motivazione delle sentenze è visto come un modello al quale altri ordinamenti intendono ispirarsi.

In relazione ai sistemi di semplificazione procedimentale, è risultato interessante scoprire come gli strumenti del silenzio assenso e della comunicazione di inizio attività sono diffusi in quasi tutti i Paesi europei, anche se le modalità di controllo giurisprudenziale su di essi sono in parte diverse, così come la circostanza che in molti, ma non in tutti i Paesi rappresentati nella tavola rotonda, sono previsti limiti temporali all'esercizio dell'autotutela, come recentemente previsto dalla l. Madia.

Tutti i colleghi stranieri hanno particolarmente apprezzato la generosità, la disponibilità e la preparazione dei magistrati italiani, hanno mostrato interesse per il nostro ordinamento e hanno consentito a noi di meglio conoscere quello degli altri Paesi europei.

Tali iniziative si sono potute realizzare solo grazie al generoso apporto di alcuni magistrati del Tar del Lazio, che - come ogni anno ormai - si sono impegnati nella buona riuscita degli *stage*.

Diversi magistrati del Tar del Lazio, nel corso dell'ultimo anno, hanno preso parte a loro volta a iniziative della rete di formazione giudiziaria europea (EJTN). Alcuni colleghi si sono poi recati per visite di studio di una settimana presso la Corte di giustizia europea e la Corte europea dei diritti dell'uomo; altri hanno partecipato a seminari internazionali di

approfondimento su temi di diritto amministrativo e agli incontri di studio, finanziati dalla Commissione europea, dedicati all'approfondimento dei temi della concorrenza, distinguendosi per preparazione e dedizione.

Non può non menzionarsi la partecipazione, ormai assidua, da parte di molti magistrati di questo Tar agli incontri di studio, in materia di ambiente, diritto tributario, immigrazione e diritti fondamentali, organizzati dall'Associazione dei giudici amministrativi europei (AEAJ - *Association of European admnistrative judges*) in vari Paesi dell'Unione e il loro significativo apporto, anche come relatori, in questi contesti internazionali.

Va infine segnalato che quest'anno vi è stata la visita di un numeroso gruppo di magistrati amministrativi polacchi, che hanno anche preso parte a un'udienza.

Si tratta di attività tutte di enorme rilievo, la cui finalità non è limitata all'incremento di conoscenze di diritto comparato, ma è volta anche a consentire una comune percezione del lavoro del magistrato amministrativo in Europa e alla creazione di una "*cultura giuridica comune*"; obiettivo perseguito con forza negli ultimi anni dalla Commissione europea[12].

---

[12] Cfr. Consiglio di Europa - Programma di Stoccolma - 2010; Parlamento europeo - Risoluzione del 17 giugno 2010 sulla formazione giudiziaria e il programma di Stoccolma, 2010; Commissione europea, Comunicazione al Parlamento europeo – 2011; regolamento (UE) n. 1382/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013.

La partecipazione a tali iniziative, in Italia e all'estero, da parte dei giudici amministrativi è tanto più importante in un quadro giuridico che vede sempre più intensa e penetrante la presenza del diritto europeo.

Inoltre, il "*vedersi da fuori*", cioè con gli occhi dei nostri colleghi stranieri, consente di cogliere peculiarità o disfunzioni del nostro sistema e di immaginare soluzioni alternative, soprattutto con riferimento all'organizzazione del lavoro. Un profilo, ad es., interessante, è che la centralità dell'udienza orale di trattazione del ricorso, la quale costituisce il perno attorno al quale ruota tutta l'organizzazione del lavoro del giudice amministrativo italiano, non si rinviene in molti altri ordinamenti, dove invece si tende a preferire la trattazione scritta, senza udienza, salvo i casi in cui sia necessaria l'assunzione di testimoni.

Al di là delle inevitabili differenze, ciò che sempre più emerge all'esito di questi incontri è una certa comunanza di vedute e di sensibilità rispetto al rapporto tra cittadino e amministrazione, nonché alle modalità di recepimento e applicazione del diritto europeo.

Nello stesso tempo, il confronto con i sistemi di giustizia amministrativa degli altri Paesi rende consapevoli del grande valore delle nostre tradizioni giuridiche e delle conquiste della nostra giurisprudenza, in relazione a problematiche di rilievo, quali il risarcimento dell'interesse pretensivo o del

danno da ritardo ovvero in relazione all'intensità del sindacato sulla discrezionalità amministrativa.

Il che conferma il contributo del nostro sistema alla creazione di una vera cultura giuridica europea.

8. Conclusioni

Un servizio di giustizia deve essere all'altezza delle aspettative e dare fiducia agli utenti e alla comunità tutta.

Non è semplice, nell'incertezza del diritto, assicurare il diritto fondamentale alla certezza dei rapporti giuridici.

Si è consapevoli che decidere tardi rappresenta di per sé ingiustizia e che i tempi lunghi dei processi producono danni. Ma, in carenza di risorse umane e strumentali, non si riesce sempre a ovviare a tutto questo.

Nell'autorevolezza del ruolo acquisito nel sistema nazionale di tutela[13], noi giudici amministrativi del Tar del Lazio continueremo a impegnarci, nella ricerca della fiducia della comunità e della tempestività della tutela. Consapevoli che non rendiamo solo un servizio ma svolgiamo anche una funzione dello Stato: nobile ed essenziale.

Il tutto nella giustizia e ricordando le parole di Pierre-Joseph Proudhon: "*La giustizia è la stella centrale che governa la società, il polo intorno al quale ruota il mondo politico, il principio e la regola di tutte le transazioni. Nulla*

[13] Per cui non è condivisibile quanto recentemente affermato dalla Corte di Cassazione (sez. un., 23 dicembre 2016, n. 26907), secondo cui "*Ammettere la giurisdizione amministrativa comporterebbe, inoltre, una diminuzione di tutela in quanto, ai sensi dell'articolo 111, comma secondo, della Costituzione, contro le decisioni dei giudici amministrativi il ricorso per cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione*".

avviene fra gli uomini che non sia in nome del diritto, nulla senza invocare la giustizia".

In conclusione, un ringraziamento particolare va ai presidenti delle sezioni esterne De Michele e Savo e agli altri presidenti di questo Tar, il confronto con i quali mi supporta nell'affrontare e risolvere i numerosi problemi del Tribunale.

Ringrazio anche tutti gli altri magistrati che lavorano presso questo Tribunale e che danno lustro e valore alla giustizia amministrativa tutta, confermando la centralità e la rilevanza della posizione acquisita dal Tar del Lazio.

Ringrazio poi il segretario generale dott. Consoli e il personale amministrativo tutto, senza il cui apporto il nostro lavoro non si potrebbe svolgere.

Ringrazio infine tutto il foro, con il quale l'attività dei giudici è in relazione continua e si arricchisce di apporti bidirezionali.

Ringrazio i presenti per l'attenzione.

APPENDICE

RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA

a cura dei magistrati

Lucia Brancatelli, Paola Patatini e Francesca Petrucciani

SOMMARIO: 1. Autorità amministrative indipendenti: 1.1. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Agcm). 1.2. Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Agcom). 1.3. Autorità Nazionale Anticorruzione (Anac). 1.4. Banca d'Italia. 1.5. Consob. 2. Regioni ed enti locali. 3. Elezioni amministrative. 4. Appalti e contratti pubblici. 5. Infrastrutture e trasporti. 6. Sanità. 7. Pubblica istruzione. 8. Ambiente e beni culturali. 9. Urbanistica ed edilizia. 10. Magistrati. 11. Pubblico impiego non contrattualizzato. 12. Libere professioni. 13. Procedimento amministrativo. 14. Giurisdizione. 15. Processo amministrativo. 16. Giustizia sportiva. 17. Ordinanze di rimessione alla Corte Costituzionale. 18. Ordinanze di rimessione alla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

1. AUTORITA' AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI

1.1. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Agcm)

Illecito antitrust, concertazione dei prezzi e gravità dell'intesa

Secondo la sentenza della **Sez. I, 2 agosto 2016, n. 8930**, è legittima la qualificazione dell'intesa di ripartizione del mercato e di concertazione dei prezzi come "molto grave", considerata l'intrinseca e per così dire ontologica gravità delle intese orizzontali fra operatori economici volte alla spartizione del mercato, in relazione al conseguente forte pregiudizio per il rapporto di libera concorrenza indipendentemente dalla quantificazione dei relativi effetti rapportabili alle singole imprese facenti parte dell'intesa. Tali pratiche configurano le più gravi restrizioni della concorrenza già per il loro oggetto, senza bisogno che ne sia provato l'effetto, risultando quindi di rilevanza non decisiva la mera circostanza che la ricorrente, quale accertata partecipante all'intesa, abbia talvolta posto in essere comportamenti commerciali non conformi alle intese stipulate o abbia talvolta praticato prezzi diversi da quelli concordati, ovvero abbia poi deciso di non trarre tutte le utilità conseguibili in termini di prezzo dalla propria partecipazione.

Illecito antitrust, concertazione complessa e onere della prova

Con una serie di pronunce riguardanti la sanzione irrogata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato ad operatori del settore delle telecomunicazioni, il Tribunale ha affrontato alcune questioni inerenti la sussistenza di una intesa restrittiva della concorrenza unica e complessa posta in essere in violazione dell'art.

101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (**Sez. I, 6 settembre 2016, nn. 9553, 9954, 9955, 9956, 9959, 9960, 9961**).

Le pronunce in questione, in relazione alla prova dell'accordo collusivo tra le imprese, rammentano come spesso gli illeciti in materia di concorrenza operano nel lungo periodo e sono sostenuti da una combinazione di pratiche concertate, attraverso le quali vengono concordati gli obiettivi, mentre in successive occasioni sono disvelate tra le parti informazioni strategiche al fine di "lubrificare" l'operatività dell'accordo medesimo. Per agevolare il compito delle Autorità Antitrust nazionali nell'individuazione di tali illeciti, la Corte di Giustizia ha ritenuto che un *pattern* di collusione ripetuto da imprese diverse per un certo periodo di tempo possa essere considerato manifestazione di un illecito unico, caratterizzato in parte da accordi e in parte da pratiche concertate. Detta interpretazione, pur senza alterare la regola dell'onere della prova e determinare un effetto di compressione dei diritti di difesa delle imprese interessate, conduce ad un alleggerimento dell'onere probatorio per l'Autorità procedente, non essendo, questa, tenuta a definire e a categorizzare ogni elemento della coordinazione come un accordo o una pratica concordata.

Accesso a condizioni equivalenti a beni e servizi in disponibilità esclusiva in virtù della gestione di servizi di interesse economico generale

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha diffidato un operatore di gestione del servizio postale "universale" ad astenersi per il futuro dal porre in essere il comportamento rilevato, consistito nell'omissione dell'offerta, dietro esplicita richiesta, a impresa concorrente operante nel settore della "telefonia mobile", dell'accesso, a condizioni equivalenti, ai beni e servizi di cui lo stesso aveva la disponibilità esclusiva in dipendenza delle attività rientranti nel servizio postale universale e già concesso a impresa sua controllata e operante nel medesimo settore della "telefonia mobile". Chiamato a pronunciarsi sul provvedimento adottato dall'Autorità, il Tribunale (**Sez. I, 28 settembre 2016, n. 9965**) ha affrontato per la prima volta la questione interpretativa dell'art. 8, comma 2-quater, della legge n. 287/1990, come introdotto dall'art. 11, comma 3, della legge n. 57/2001.

La sentenza in questione ha precisato che il comma in esame non fa alcun riferimento a beni e servizi non sostituibili e non replicabili né a una diponibilità diversa e aggiuntiva rispetto a quella riconducibile all'impresa controllante, per cui l'interpretazione letterale, in assenza di ambiguità, deve prevalere, escludendo sotto tale profilo l'applicabilità della teoria che intende richiamare le c.d. "*essential facilities*", come prospettato dalle imprese ricorrenti. La sentenza ha altresì precisato che la norma non pone alcuna condizione ulteriore di applicazione che imponga all'Autorità competente di verificare l'estensione della quota di mercato occupata dalla società "partecipata" e dalle sue concorrenti, al fine di escluderne la sua applicabilità, laddove la concorrente che chiede parità di accesso sia in condizioni di maggiore penetrazione e vanti un fatturato più consistente sul medesimo mercato, e che essa si pone a tutela della struttura concorrenziale del mercato intesa

in senso lato, vale a dire a garanzia di parità di strumenti concessi alla libera iniziativa imprenditoriale, al fine di stimolare tutti i *competitors* a confrontarsi e concentrarsi sulla qualità del prodotto offerto, intesa come migliore proposta al consumatore, evitando posizioni di "nicchia" o benefici/rendite di posizione derivanti dall'usufruire di risorse riservate.

Illecito antitrust, concertazione dei prezzi e gravità dell'intesa

Anche la sentenza della **Sez. I, 14 ottobre 2016, n. 10303**, ha affrontato un nuovo profilo, legato all'applicazione delle c.d. "Linee Guida" deliberate dall'Autorità il 22.10.2014. Pur ritenendo infondato il ricorso proposto dall'impresa sanzionata in ordine all' *an* della sanzione irrogata per ritenuta intesa anticoncorrenziale manifestatasi in occasione di una gara bandita dalla Consip, la Sezione ha ritenuto di intervenire sul *quantum* della stessa, riducendone l'entità, ai sensi dell'art. 134, comma 1, lett. c), cod. proc. amm..

In particolare è stato precisato che: a) per applicare la percentuale di cui agli artt. 11 e 12 delle "Linee Guida", la violazione dell'art. 101 TFUE deve essere accompagnata da ulteriori elementi, discrezionalmente verificabili dall'AGCM - ma, proprio per questo, da esternare in congrua motivazione specifica - al fine di applicare la maggiorazione per "gravità" in concreto; b) tale "gravità", ai fini dell'applicazione del minimo del 15%, non può limitarsi alla sussistenza dell'intesa come tale ma deve essere connotata da particolare "segretezza"; c) l'Autorità deve sempre considerare l'effetto dissuasivo specifico (deterrenza nei confronti delle imprese che si sono rese responsabili) ma pur sempre nel rispetto del principio di proporzionalità, consentendo la continuazione dell'attività di impresa ed evitando, quindi, di porre in serio pericolo la saldezza economica delle responsabili.

Illecito antitrust e mantenimento in vita di una delibera associativa

La sentenza della **Sez. I, 11 novembre 2016, n. 11169** ha statuito che la conservazione in vita di un atto di un'associazione con contenuto anticoncorrenziale non integra, a differenza della sua adozione, un comportamento rilevante ai fini antitrust, atteso che il disvalore della condotta si concentra nella mera volizione, che rileva quale illecito istantaneo, senza che la permanenza degli effetti di divieto possa essere ricondotta ad un effetto permanente del medesimo illecito. Come affermato dalla giurisprudenza del giudice d'appello, indispensabile affinché l'illecito possa dirsi permanente è che la lesione persista grazie al comportamento dell'agente. La continuità che giustifica la qualificazione della condotta in termini di permanenza deve misurarsi in rapporto alla produzione dell'evento, non in relazione alla natura del comportamento in quanto tale: in tanto la condotta potrà dirsi continua in quanto sarà causa permanente dell'offesa. Fino a quando il comportamento dell'agente avrà efficienza produttiva del risultato vietato esso si dirà continuo.

La mancanza di una revoca espressa, di conseguenza, può avere autonomo rilievo solo nel caso in cui, sulla base della delibera originaria, vengano minacciati o attivati procedimenti disciplinari nei confronti degli iscritti, oppure quando dalla virtuale vigenza derivino degli effetti anticoncorrenziali concreti ed attuali, neppure menzionati nel provvedimento impugnato.

Illecito antitrust ed effetti anticoncorrenziali

Con le sentenze della **Sez. I, 23 dicembre 2016, nn. 12811, 12812, 12814, 12816**, è stata dichiarata l'illegittimità delle sanzioni irrogate dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato alla Lega Calcio di Serie A, al suo *advisor* e a due principali operatori del settore televisivo in ordine all'esito della c.d. "asta" sui diritti audiovisivi relativi al campionato di calcio di Serie A per le stagioni 2015-18, ai sensi del d.lgs. 9.1.2008, n. 9 (c.d. "Decreto Melandri").

In tale occasione, la Sezione ha rilevato, in primo luogo, che l'Autorità non aveva rispettato il termine per l'avvio del procedimento, risultando in suo possesso da tempo, rispetto alla data di effettivo avvio, gli elementi considerati idonei per procedere, che portavano a ritenere un esito della gara "concordato" tra le parti - e diverso dalla naturale conclusione risultante dalle offerte - al fine di ripartire il mercato tra i due operatori "storici". In secondo luogo, ha osservato nel merito la Sezione, che, a fondamento di una fattispecie di intesa anticoncorrenziale, deve palesarsi un interesse comune in termini di vantaggio illecito acquisibile all'esito dell'intesa stessa che, come tale, può giustificare il potere sanzionatorio dell'Agcm quale contrappeso al vantaggio in questione, così da rendere non conveniente il ricorso a tale forma di condizionamento del mercato. Inoltre, anche nell'ipotesi di intesa restrittiva "per oggetto", quale era quella individuata dall'Agcm, la giurisprudenza ha precisato che, al fine di valutare se un accordo tra imprese rivesta un grado di dannosità sufficiente per essere considerato come una 'restrizione della concorrenza per oggetto' ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, occorre riferirsi al tenore delle sue disposizioni, agli obiettivi che esso mira a raggiungere, nonché al contesto economico e giuridico nel quale si colloca. L'Autorità è quindi sempre chiamata a un'attività di valutazione del contesto economico e giuridico del mercato di riferimento e degli obiettivi fondanti la condotta sanzionata, nel senso che un'intesa "per oggetto" può qualificarsi tale solo se vi è mercato sufficientemente definito che risulti "bloccato" dall'intesa come congegnata e se gli obiettivi riconducibili al momento della sua posizione in essere siano *de plano* considerabili anticoncorrenziali. Nel caso di specie tale premessa era assente, in quanto nel provvedimento impugnato mancava l'illustrazione di elementi di ragionevole previsione sui quali fondare la convinzione che - in assenza dell'assetto poi concretamente formatosi a seguito dell'attribuzione distinta dei due "pacchetti" principali con sub-licenza per un terzo e con la riedizione della gara – ulteriori operatori avrebbero avuto concrete possibilità di entrare nel mercato in questione per competere con efficacia. Ne conseguiva che la soluzione orientata all'attribuzione dei due pacchetti principali a uno solo dei due operatori (peraltro

quello "*incumbent*", presente da più anni sul mercato, con formazione di consistenti utili), come propugnata, a posteriori, dall'Agcm, non sembrava certo idonea a consentire una svolta "pro-concorrenziale", pur in disparte ogni considerazione sulla posizione "dominante" o meno che tale operatore avrebbe (ri)acquistato. Era mancata, in sostanza, un'accurata analisi del mercato rilevante come concretamente strutturato - che è comunque necessaria anche nell'ipotesi di intesa anticoncorrenziale "per oggetto" – e una valutazione degli effetti "proconcorrenziali" che l'esito contestato aveva avuto.

1.2. Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Agcom)

Contributi per l'utilizzo delle frequenze televisive terrestri in tecnica digitale

La Delibera Agcom n. 568/13/CONS aveva determinato i contributi per l'utilizzo delle frequenze televisive terrestri in tecnica digitale per l'anno 2013, estendendo a tale periodo il regime di contribuzione previsto dall'art. 27, comma 9, legge n. 448/1999, che tuttavia è proprio dell'era della televisione analogica, e questo nonostante la conversione delle trasmissioni in tecnica digitale si fosse già completata il 30 giugno 2012.
Il Tribunale, con la sentenza della **Sez. I, 15 febbraio 2016, n. 1997,** ha annullato la delibera, in ragione dell'impossibilità di applicare la pregressa disciplina a fronte di un quadro fattuale completamente mutato. Secondo il Collegio, l'impossibilità è anche provata dal fatto che Agcom, per calcolare il contributo, è stata costretta a fare riferimento al fatturato di un soggetto diverso da quello onerato al contributo: in altri termini, ha dovuto far gravare il contributo non più sul concessionario, figura ormai scomparsa nel nuovo regime, ma sull'operatore di rete.

1.3. Autorità Nazionale Anticorruzione (Anac)

Durata del procedimento sanzionatorio

Secondo la decisione della **Sez. III, 15 settembre 2016, n. 9776**, il procedimento sanzionatorio affidato ad una pubblica amministrazione e regolato dalla l. 24 novembre 1981, n. 689 ha caratteristiche speciali che lo distinguono dal procedimento amministrativo come disciplinato dalla l. 7 agosto 1990, n. 241, e che sono tali da imporre la perentorietà del termine per provvedere, al fine di assicurare l'effettività del diritto di difesa, con generalizzazione al riguardo dei principi sanciti dalla giurisprudenza. Ne consegue che è viziato il provvedimento sanzionatorio adottato oltre il termine massimo fissato dalla stessa Autorità.

Poteri in materia di conferimenti di incarichi

Con la pronuncia della **Sez. I, 14 novembre 2016, n. 11270**, è stato affrontato il tema del contenuto e dei limiti dei poteri spettanti all'Anac nell'ambito dei procedimenti per il conferimento di incarichi, ai sensi del d.lgs. n. 39/2013.

La decisione ha preliminarmente fatto presente che il principio di legalità dell'azione amministrativa, di rilevanza costituzionale (artt. 1, 23, 97 e 113 Cost.), impone che sia la legge a individuare lo scopo pubblico da perseguire e i presupposti essenziali, di ordine procedimentale e sostanziale, per l'esercizio in concreto dell'attività amministrativa.

Per tale ragione ha ritenuto che il contenuto dei poteri spettanti all'Autorità nell'ambito dei procedimenti per il conferimento di incarichi andasse ricercato, quanto meno per i suoi profili essenziali, nel dato normativo primario, non essendo consentito il ricorso ad atti regolatori diversi, quali le linee guida o altri strumenti di cd. *soft law*, per prevedere l'esercizio di poteri nuovi e ulteriori, non immediatamente percepibili dall'analisi della fonte legislativa.

Ha, quindi, affermato che l'Autorità non può ordinare ai soggetti vigilati l'adozione di determinati atti in relazione al conferimento di incarichi né può predeterminarne il contenuto, spettando solo al responsabile per la prevenzione della corruzione dell'Ente il potere di dichiarare la nullità di un incarico ritenuto inconferibile ed assumere le conseguenti determinazioni.

1.4. Banca d'Italia

Crisi bancarie. Provvedimenti di "risoluzione" ai sensi del d.lgs. 16 novembre 2015, n. 180

Gli azionisti e obbligazionisti subordinati della Banca Marche e della Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti hanno presentato ricorsi contro i provvedimenti di "risoluzione" emanati dalla Banca d'Italia in base alle innovative disposizioni di cui al d.lgs. 16 novembre 2015, n. 180 (recante attuazione della direttiva 2014/59/UE del 15 maggio 2014), con la riduzione integrale delle azioni e del valore nominale delle obbligazioni subordinate (in applicazione del principio della condivisione degli oneri in caso di crisi bancarie, o salvataggio "interno", meglio noto come "*bail-in*").

Nel respingere i ricorsi proposti (cfr., per tutte, la sentenza della **Sez. II quater, 30 dicembre 2016, n. 12888**), si è affermata la piena legittimità dell'operato della Banca d'Italia sotto il profilo della ragionevolezza delle scelte adottate (a tutela dell'interesse pubblico alla stabilità dell'intero sistema bancario) in relazione all'acclarata situazione di dissesto delle banche in questione, che non avrebbe consentito l'adozione delle "ordinarie" procedure di liquidazione previste dal T.U.B. (e fermo restando che queste ultime, sulla base delle valutazioni patrimoniali

effettuate, non sarebbero state comunque in grado di garantire agli azionisti e creditori subordinati un trattamento migliore).

La Sezione, inoltre (richiamando la sentenza della Corte di Giustizia UE del 19 luglio 2016, relativa ad un analogo intervento della banca centrale slovena), ha escluso che la nuova disciplina di cui al d.lgs. n. 180/2015 possa essere considerata in contrasto con il principio di proporzionalità in ambito europeo e con le norme della Costituzione sul risparmio e sul diritto di proprietà, in quanto sia gli azionisti che i creditori subordinati assumono fisiologicamente il rischio dell'investimento e le azioni e le obbligazioni subordinate sono titoli di credito, la cui natura e funzione è anche quella di partecipare alle eventuali perdite della banca.

1.5. Consob

Accesso ai documenti amministrativi in caso di OPA

Secondo la sentenza della **Sez. II, 16 giugno 2016, n. 6954**, nell'ipotesi di offerta pubblica d'acquisto obbligatoria, gli azionisti di minoranza della società quotata oggetto dell'Opa hanno diritto ad accedere agli atti della Consob, qualora li ritengano indispensabili per potersi difendere in giudizio contro l'ipotesi di collusioni a proprio danno, tra azionisti di maggioranza e terzi acquirenti. La pronuncia ha accolto il ricorso di un fondo in possesso di circa il 2% delle azioni di una società messa in vendita dalla controllante per il 40%. Il diniego della Consob si fondava su due ragioni: la sostanziale irrilevanza dei documenti richiesti ai fini della verifica dell'interesse alla relativa acquisizione da parte dei richiedenti; la preminenza del diritto alla riservatezza delle società controinteressate. Il Collegio, quanto al primo argomento, ha fatto presente che la valutazione di rilevanza e di pertinenza delle informazioni, soprattutto nell'accesso cd. "defensionale", è affidata al richiedente l'accesso, il quale rimane arbitro di decidere la propria strategia difensiva, extra processuale e processuale. Quanto alla tutela della riservatezza degli operatori coinvolti, la posizione dell'istante deve essere considerata a tutti gli effetti una posizione giuridica che si fonda su un diritto soggettivo ed è meritevole di piena e preminente considerazione nel necessario bilanciamento degli interessi che viene in gioco in questa materia. Infatti, nella procedura in questione l'offerente è posto a conoscenza dell'istanza e può far valere le proprie ragioni in contraddittorio; pur non trattandosi di un contraddittorio di tipo processuale "pieno", nondimeno la posizione dell'istante non si colloca al livello di un mero stimolo, ma si pone su un piano concettuale e tecnico di piena parità con quella dell'offerente, con tutte le conseguenze che ne discendono, quantomeno in termini di interesse a una tutela piena.

2. REGIONI ED ENTI LOCALI

Condizioni per l'iscrizione nell'Elenco nazionale dei soggetti aggregatori

Il d.P.C.M. 11 novembre 2014, che ha definito le condizioni per l'iscrizione nell'Elenco Nazionale dei soggetti aggregatori, conferma che l'inclusione in detto elenco è riservata agli enti locali intermedi, ai quali siano state delegate le funzioni di acquisto dai Comuni inclusi nel territorio di riferimento (Città metropolitane e Province), oppure, in alternativa, ad associazioni, unioni, consorzi tra enti locali, che possono coordinarsi anche mediante accordi resi in forma di convenzione, ai sensi del T.U. degli enti locali, occorrendo, secondo le norme del citato d.P.C.M., che i soggetti aggregatori siano istituiti su iniziativa di enti locali, al fine di aggregare, attraverso la delega ad un unico soggetto, le funzioni di acquisto degli enti partecipanti all'iniziativa.

Con la sentenza della **Sez. III, 22 febbraio 2016, n. 2339**, il TAR ha respinto il ricorso proposto dalla società consortile ASMEL avverso la deliberazione dell'ANAC n. 32/2015 che ha negato che la società in questione potesse svolgere il ruolo di centrale di committenza ai sensi dell'art. 33, comma 3-bis, d.lgs. n. 163/2006. L'ANAC aveva chiarito, infatti, che la società non rispondeva ai modelli organizzativi indicati nell'art. 33 citato, come sistema di aggregazione appalti degli enti locali, e non rientrava tra i soggetti aggregatori, né poteva svolgere l'attività di intermediazione negli acquisiti pubblici senza limiti territoriali definiti.

La pronuncia ha ritenuto, condividendo tale analisi, che la società consortile ASMEL non è riconducibile ad alcuno dei modelli legali di soggetti aggregatori, sia perché non può essere qualificata come "organismo di diritto pubblico", sia per la presenza nella compagine consortile di un'associazione di diritto privato.

Esercizio in forma non imprenditoriale delle case-vacanza

La sentenza della **Sez. I ter**, **13 giugno 2016, n. 6755,** ha accolto il ricorso proposto dall'Autorità Antitrust annullando un regolamento della Regione Lazio sulle strutture ricettive extra-alberghiere che imponeva limiti all'esercizio in forma non imprenditoriale delle case-vacanza.

La pronuncia ha evidenziato che sono due i canoni-guida fondamentali cui ricorrere per giudicare della conformità di disposizioni, anche derivanti dall'esercizio di fonti di produzione normativa substatali, naturalmente destinate (per i loro contenuti) ad incidere su concorrenza e competitività: quello secondo il quale deve essere ritenuto permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge, nei soli casi di vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, contrasto con i principi fondamentali della Costituzione, danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e contrasto con l'utilità sociale, disposizioni indispensabili per la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali,

dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale, e a tutela della finanza pubblica; quello secondo il quale l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi, in quanto espressione della libertà di iniziativa economica, non possono essere sottoposti a limitazioni non giustificate o discriminatorie e tali limitazioni, per risultare legittime, devono comunque risultare giustificate da motivi imperativi d'interesse generale.

Somministrazione al pubblico di alimenti e bevande nel centro storico, in assenza della canna fumaria

Con la **sentenza del 17 ottobre 2016, n. 7973,** la **Sez. II ter** ha respinto il ricorso proposto da un esercente l'attività di somministrazione di cibi e bevande, evidenziando, nella ricostruzione del quadro normativo applicabile, che la vigente normativa in materia di criteri di realizzazione e di utilizzo delle canne fumarie attiene alla tutela della salute e pubblica igiene (cfr. sul principio Cons. Stato, Sez. VI, 5 gennaio 2015, n. 1) e quindi è ripartita tra la competenza non esclusiva dello Stato e quella concorrente delle Regioni; la L.R. Lazio n. 21 del 2006, concernente la "disciplina dello svolgimento delle attività di somministrazione di alimenti e bevande" demanda, per la sua attuazione, ad un regolamento regionale (art.7) "le previsioni di salvaguardia per gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, con riferimento alle norme in materia di destinazione d'uso e ai regolamenti urbanistici ed edilizi, nell'ambito di contesti urbani di particolare pregio artistico ed architettonico"; mentre rimette alla regolamentazione comunale "l'utilizzo, da parte dei locali in cui si svolge attività di somministrazione di alimenti e bevande, di più moderni ed ecologicamente idonei strumenti o apparati tecnologici per lo smaltimento dei fumi, di preferenza senza immissione in atmosfera, e per la diminuzione dell'inquinamento acustico, con particolare riferimento ai centri storici".

L'art. 12 del Reg. Reg. n. 1/2009 dispone che i Comuni, nell'ambito degli strumenti urbanistici e dei regolamenti edilizi, garantiscono l'equilibrio tra le esigenze di tutela dei contesti urbani di particolare pregio artistico-architettonico e quelle di tutela della libera iniziativa economica e dei diritti acquisiti dagli esercizi già operanti all'interno dei contesti stessi, prevedendo poi che gli esercizi che operano all'interno dei contesti urbani di particolare pregio artistico-architettonico possano utilizzare, in alternativa alle canne fumarie, altri strumenti o apparati tecnologici aspiranti, la cui idoneità è accertata secondo la normativa vigente in materia, nel rispetto dei principi di derivazione comunitaria di precauzione e prevenzione.

L'idoneità degli impianti alternativi, quindi, deve essere accertata in concreto e secondo la normativa vigente in materia, che include tanto la normativa comunitaria quanto quella regolamentare (posto che la prescrizione in esame si limita a richiamare la normativa vigente, senza altre specificazioni), e tale accertamento deve essere effettuato da parte di professionisti che possiedono le conoscenze tecnico scientifiche idonee per effettuare, con i necessari strumenti, le misurazioni dei fumi

e vapori evacuati dalla via di fumo alternativa utilizzata, prima dell'avvio dell'attività imprenditoriale.

3. ELEZIONI AMMINISTRATIVE

Partecipazione al voto di soggetti non legittimati

Con la sentenza della **Sez. II bis, 2 novembre 2016, n. 10811**, il Tribunale, pur condividendo, in linea di principio, l'orientamento giurisprudenziale prevalente, secondo cui le questioni circa la legittimità delle iscrizioni anagrafiche in materia elettorale spettano alla cognizione del giudice ordinario, trattandosi di questioni inerenti a diritti soggettivi e, più specificamente, al diritto di elettorato attivo, ha ritenuto, in base ad una lettura del riparto giurisdizionale costituzionalmente orientata, di essere il giudice competente ad accertare, sia pur solo incidentalmente, l'eventuale partecipazione al voto di persone non aventi titolo, nel limite in cui tale fatto possa aver determinato l'alterazione del risultato elettorale.

L'orientamento giurisprudenziale sopra richiamato, infatti, condurrebbe al risultato pratico di rendere insindacabile l'esito delle elezioni amministrative qualora le operazioni elettorali siano state viziate dalla partecipazione al voto di soggetti non legittimati e abusivamente iscritti nelle liste degli elettori: il giudice ordinario, pur accertando la partecipazione al voto di persone che non avrebbero dovuto parteciparvi, non avrebbe invero il potere di pronunciarsi sulle operazioni elettorali viziate da illegittimità derivata che resterebbero ingiustamente inoppugnabili.

La Sezione ha comunque ritenuto inammissibili le censure formulate nel caso in esame, in quanto generiche ed esplorative, tendenti a provocare il riesame, in sede giurisdizionale, della lista aggiunta degli elettori senza, tuttavia, che venisse precisato se i vizi di forma e di procedura denunciati avessero effettivamente condotto all'iscrizione nelle liste degli elettori di persone non aventi titolo, e senza, altresì, che venisse prodotto alcun principio di prova, anche mediante elementi indiziari, quale, ad esempio, l'identità degli elettori che avrebbero abusivamente esercitato il diritto di voto.

4. APPALTI E CONTRATTI PUBBLICI

Termine per impugnare gli atti delle procedure di affidamento di appalti pubblici

Con la sentenza della **Sez. I ter, 5 febbraio 2016, n. 1739**, è stato ribadito il principio giurisprudenziale secondo cui il termine decadenziale per impugnare gli atti delle procedure di affidamento di appalti pubblici, nel caso in cui sia contestato il provvedimento di esclusione dalla gara adottato dalla commissione aggiudicatrice nel corso di una seduta alla quale abbia partecipato un rappresentante della concorrente esclusa, decorre da tale momento, trattandosi di determinazione immediatamente lesiva malgrado il suo carattere endoprocedimentale.

La mancata tempestiva e corretta impugnazione del provvedimento di esclusione, comporta – oltre alla parziale irricevibilità del ricorso (sotto tale profilo) – anche la parziale inammissibilità del ricorso tendente a contestare gli altri atti di gara e l'aggiudicazione definitiva, posto che l'eventuale accoglimento di tale domanda di annullamento non comporterebbe il venire meno del provvedimento di esclusione dalla gara consolidatosi a causa dell'inutile decorso del termine decadenziale di impugnazione.

Commercio elettronico

Con la sentenza della **Sez. I ter, 19 febbraio 2016, n. 2199**, sono stati affrontati alcuni aspetti relativi al mercato elettronico.

Dopo aver premesso che il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MEPA) è un mercato digitale in cui l'amministrazione può acquistare beni e servizi, per valori inferiori alla soglia comunitaria, proposti dalle aziende fornitrici abilitate, ed averne illustrato i vantaggi rispetto alle gare tradizionali (quali la semplicità e la celerità delle procedure concorsuali, nonché la maggiore economicità in quanto consente di ampliare la platea dei fornitori e ridurre, al contempo, i tempi e i costi della procedura), la Sezione ha escluso la necessità dell'allegazione della scheda tecnica dettagliata del prodotto ai fini della completezza dell'offerta, atteso che, con l'invio della propria offerta, il fornitore accetta tutte le condizioni particolari di contratto previste dal soggetto appaltatore, essendo obbligato ad attestare la conformità del prodotto alle suddette condizioni mediante autocertificazioni. Pertanto, legittimamente l'Amministrazione non ha escluso la ditta per carenze documentali, rinvenendosi comunque la possibilità di verificare la conformità del prodotto alle specifiche tecniche.

Il sistema MePA consente inoltre l'aggiudicazione definitiva in modo diretto, omettendo il passaggio dell'aggiudicazione provvisoria (che non rappresenta pertanto una fase obbligata), permettendo comunque all'Amministrazione di effettuare le necessarie e dovute verifiche circa la congruità dell'offerta, il possesso

dei requisiti dell'aggiudicataria e quant'altro previsto dal Codice dei contratti. Nel caso in esame si è proceduto alla verifica della asserita anomalia dell'offerta, recependo le giustificazioni fornite dalla ditta e ritenendo il documento presentato completo e compatibile con il prezzo dell'offerta.

Oneri di sicurezza e Accordi quadro

Con le sentenze, **Sez. II ter, 28 giugno 2016, nn. 7467 e 7477**, è stato per la prima volta affrontato il tema degli oneri di sicurezza nella stipula di Accordi quadro.

Dopo aver chiarito il sistema degli oneri per la sicurezza (quelli da interferenza e quelli interni o aziendali), anche alla luce dell'Adunanza Plenaria n. 3 del 2015, e precisato la peculiare configurazione dell'Accordo quadro – strutturato come un contratto normativo volto a regolare successivi e non previamente individuati interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, per un importo massimo prefissato per ciascun lotto, rimettendo ad una fase successiva l'individuazione dei singoli interventi da porre in essere in concreto e la stipula dei relativi contratti attuativi – le sentenze hanno concluso nel senso che l'obbligo di specifica indicazione dei costi di sicurezza aziendale sia da circoscriversi alle ipotesi in cui sia possibile individuare uno specifico appalto da realizzare, dunque, solo una volta conosciuta l'esatta natura degli interventi da realizzare, e non si applichi, pertanto, anche ai casi di stipula di Accordi quadro, il cui contenuto è destinato ad essere di volta in volta integrato al momento dell'affidamento del singolo contratto attuativo.

Collegamento tra imprese e suddivisione in lotti

Con riferimento al collegamento tra imprese partecipanti ad una stessa gara, la sentenza **Sez. II, 13 dicembre 2016, n. 12405**, ha ritenuto non applicabile l'ipotesi prevista dall'art. 80, comma 5, lett. m), d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 – ai sensi del quale la stazione appaltante procede all'esclusione di un operatore economico che si trovi, rispetto ad un altro partecipante alla medesima gara, in una situazione di controllo o in una qualsiasi altra relazione implicante l'imputabilità delle offerte ad un unico centro decisionale – allorquando le offerte presentate dalle imprese si riferiscano a lotti diversi; ciò in quanto un bando di gara pubblica, suddiviso in lotti, costituisce un atto ad oggetto plurimo e determina l'indizione di tante gare, per ognuna delle quali vi è un'autonoma procedura che si conclude con un'aggiudicazione.

Sindacabilità della scelta del criterio di aggiudicazione e affidamento del servizio "ad alta intensità di manodopera"

Ad avviso della sentenza, **Sez. III ter, 13 dicembre 2016, n. 12439**, con l'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50), caratterizzato dalla presenza di disposizioni (quali gli artt. 204, sul rito "super accelerato", e 211, sui pareri di precontenzioso) volte ad una sollecita, se non "immediata", definizione

delle controversie, va preferita un'interpretazione che consenta all'operatore economico, interessato a partecipare alla gara, l'impugnazione immediata del bando in relazione alla scelta del criterio dell'aggiudicazione, senza dover necessariamente partecipare alla selezione (con eventuale celebrazione del giudizio sulle ammissioni) e senza doverne attendere l'esito, trattandosi di aspetto che influisce sulla formulazione dell'offerta.

Secondo la Sezione, costituisce indice dell'immediata sindacabilità di questo tipo di determinazione lo specifico obbligo motivazionale previsto dall'art. 95, co. 5, d.lgs. cit., a tenore del quale "Le stazioni appaltanti che dispongono l'aggiudicazione ai sensi del comma 4 ne danno adeguata motivazione e indicano nel bando di gara il criterio applicato per selezionare la migliore offerta", atteso che tale disposizione va intesa nel senso esposto dalle Linee guida Anac n. 2/2016, in materia di offerta economicamente più vantaggiosa (approvate con delibera 21 settembre 2016, n. 1005), secondo cui le stazioni appaltanti "devono dare adeguata motivazione della scelta effettuata ed esplicitare nel bando il criterio utilizzato per la selezione della migliore offerta". Dalla necessità di dar conto delle ragioni dell'utilizzo del criterio del minor prezzo sin dagli atti di avvio della procedura, deriva, secondo i giudici, la possibilità di contestare immediatamente la scelta.

Con la medesima decisione, il TAR ha ritenuto illegittimo il bando di gara per l'affidamento del "servizio di reception e portierato e sorveglianza non armata, diurno e notturno", nella parte in cui si è scelto di aggiudicare il servizio secondo il criterio del prezzo più basso, in quanto in contrasto con l'obbligo sancito dall'art. 95, d.lgs. n. 50/2016 di affidare i servizi "ad alta intensità di manodopera" ex art. 50 d.lgs. cit., come quello oggetto di gara, mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Ha chiarito infatti il Collegio, dopo aver delineato il contenuto dell'art. 95 in tutti i suoi commi, che l'unica lettura possibile costituzionalmente orientata della norma (tale da evitare possibili profili di eccesso di delega) è quella secondo cui, fermo il rapporto regola-eccezione intercorrente tra i commi 2 e 4, il comma 3 – che individua, appunto, alcune categorie di "contratti" aggiudicabili "esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo", tra cui quelli relativi ai servizi "ad alta intensità di manodopera" – abbia portata autonoma e natura inderogabile, con la conseguenza che, per i casi ivi indicati, non sarebbe mai possibile utilizzare il criterio del minor prezzo.

Anomalia dell'offerta e costo del personale

Relativamente al sindacato giurisdizionale in ordine al giudizio di anomalia dell'offerta - che può essere condotto solo ed esclusivamente sotto il profilo dell'attendibilità del giudizio dell'Amministrazione quanto a norme tecniche applicate e al relativo procedimento applicativo – la sentenza, **Sez. I ter, 30 dicembre 2016, n. 12873**, ha affermato il principio, consolidatosi col vecchio codice appalti, ma di perdurante valore anche sotto la vigenza del nuovo (d.lgs. 18

aprile 2016, n. 50), secondo cui i costi medi della manodopera, indicati nelle tabelle ministeriali, esprimono solo una funzione di parametro di riferimento, da cui è possibile discostarsi, in sede di giustificazione dell'anomalia, sulla scorta di una dimostrazione puntuale e rigorosa.

Secondo la Sezione, la disposizione di cui all'art. 97, comma 5, lett. d), d.lgs. n. 50/2016, appare, a tale riguardo, erroneamente formulata laddove afferma che l'offerta è anormalmente bassa e, quindi, deve essere esclusa, quando "il costo del personale è inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle di cui all'art. 23, comma 14" (*rectius*, comma 16): le tabelle di cui all'art. 23, comma 16, infatti, non sarebbero altro che le tabelle già previste, con disposizione perfettamente sovrapponibile, dall'art. 86, comma 3-bis, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, secondo cui "il costo del lavoro è determinato periodicamente, in apposite tabelle, dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sulla base dei valori economici previsti dalla contrattazione collettiva stipulata dai sindacati comparativamente più rappresentativi, delle norme in materia previdenziale ed assistenziale, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali. In mancanza di contratto collettivo applicabile, il costo del lavoro è determinato in relazione al contratto collettivo del settore merceologico più vicino a quello preso in considerazione." Ebbene, le tabelle ministeriali, predisposte sulla base dei valori economici dalla norma elencati, stabiliscono il costo medio orario del lavoro che è cosa ben diversa dal trattamento minimo salariale stabilito dalla legge o dalla contrattazione collettiva, al quale solo si riferisce la previsione d'inderogabilità di cui all'art. 97, comma 6, d.lgs. n. 50/2016 e all'art. 87, comma 3, d.lgs. n. 163/2006.

La Sezione ha in particolare ritenuto che, nel caso in esame, illegittimamente la commissione di gara abbia reputato congrua l'offerta economica del concorrente giustificata, per una parte rilevante, attraverso il ricorso al lavoro supplementare - trattandosi di un elemento aleatorio, ben diverso dal lavoro straordinario, attesa la possibilità per il lavoratore part-time di rifiutarne lo svolgimento - e, per l'altra parte, attraverso la mera dichiarazione dell'operatore economico della possibilità di beneficiare, sul costo dei prodotti, di significativi sconti da parte dei fornitori.

5. INFRASTRUTTURE E TRASPORTI

Vigilanza sulle società concessionarie della gestione della rete autostradale

Con la sentenza **n. 4786 del 27 aprile 2016**, la **Sez. III** ha esaminato il ricorso proposto dalla concessionaria della gestione della rete autostradale costituita dalle Autostrade A24 e A25 avverso il provvedimento con cui la Struttura di Vigilanza sulle Concessionarie Autostradali ha disposto che queste ultime debbano garantire, per l'intero arco delle 24 ore, la presenza fisica di personale di esazione in ogni stazione barriera/casello.

La ricorrente ha lamentato essenzialmente, con il gravame, che il Ministero delle Infrastrutture si sarebbe indebitamente ingerito nella gestione e nelle modalità di esecuzione della concessione che, invece, dovrebbero essere rimesse alla esclusiva sfera di competenza della concessionaria.

La Sezione ha osservato che l'art. 2 del D.M. 1.10.2012, n. 341, alla lett. b) attribuisce alla Struttura di Vigilanza sulle concessionarie autostradali la "vigilanza e controllo sui concessionari autostradali, inclusa la vigilanza sull'esecuzione dei lavori di costruzione delle opere date in concessione e il controllo della gestione delle autostrade il cui esercizio è dato in concessione". Lo stesso art. 2 alla successiva lett. g) prevede, in modo più dettagliato, che la Struttura esercita la "vigilanza sull'attuazione, da parte dei concessionari, delle leggi e dei regolamenti concernenti la tutela del patrimonio delle autostrade in concessione nonché la tutela del traffico e della segnaletica; vigilanza sull'adozione, da parte dei concessionari, dei provvedimenti ritenuti necessari ai fini della sicurezza del traffico sulle autostrade medesime".

Inoltre, la Convezione Unica, che disciplina il rapporto tra il Concedente e Strada dei Parchi S.p.A., quale società concessionaria della gestione della rete autostradale costituita dalle Autostrade A24 ed A25, attribuisce all'ANAS quale concedente "il potere di emanare direttive concernenti le modalità operative relative all'erogazione dei servizi da parte del Concessionario…definendo in particolare i livelli generali di qualità riferiti al complesso delle prestazioni e i livelli specifici di qualità riferiti alla singola prestazione da garantire all'utente, sentiti i concessionari e i rappresentanti degli utenti e dei consumatori".

Dal combinato disposto delle richiamate diposizioni si evince, quindi, secondo il Tribunale, la possibilità per la Struttura di vigilanza di adottare determinazioni, o meglio direttive, volte a salvaguardare i livelli generali di qualità delle prestazioni da garantire all'utente, come quella impugnata.

Ciò premesso, il Collegio ha ritenuto fondate le censure con le quali era stato dedotto che la Struttura di vigilanza aveva imposto alla ricorrente l'obbligo di garantire la presenza fisica di un operatore presso le stazioni di esazione, senza tener conto delle loro caratteristiche di elevata automazione.

A tal fine si è evidenziato che, con la nota impugnata, la Struttura aveva disciplinato in modo unilaterale le modalità di esercizio dell'attività di esazione, disponendo che "codeste Società dovranno garantire, in ogni caso e per l'intero arco delle 24 ore, la presenza fisica di personale di esazione in ogni stazione (barriera/casello)"; tale determinazione non indicava, però, le ragioni che hanno indotto la Struttura ad intervenire in modo così stringente sulla organizzazione del servizio, stabilendo la presenza fisica di personale di esazione anche nelle barriere ad elevata automazione gestite dalla ricorrente.

La sentenza ha quindi concluso che la nota in questione è stata adottata in assenza di una adeguata attività istruttoria che consentisse di individuare i motivi per cui il responsabile della struttura di vigilanza aveva ritenuto necessario imporre la presenza di un operatore presso ogni casello autostradale; motivazione ancor più necessaria in presenza dell'attività di sperimentazione, condotta dalla società

ricorrente, in ordine alla progressiva estensione dei controlli a distanza ad altre stazioni di competenza della deducente.

Tale attività istruttoria si rendeva viepiù necessaria, secondo il TAR, anche per l'assenza di specifiche disposizioni e riferimenti normativi e/o negoziali che potessero fornire precise e chiare indicazioni sulla estensione del sistema di pagamento automatizzato e sulla possibilità di eliminare la presenza degli operatori ai caselli.

Autorizzazione all'esercizio di elettrodotto

La sentenza della **Sez. III, n. 11037 del 7 novembre 2016,** si è pronunciata sull'impugnazione, proposta dal Comune di Lanciano, dei provvedimenti pubblicati nella GURI n. 10 del 24 gennaio 2013 con cui Abruzzo Energia s.p.a. (ora A2A Gencogas s.p.a.) è stata autorizzata, ai sensi dell'art. 1-sexies del d.l. n. 239 del 2003, convertito nella legge n. 290 del 2003, alla costruzione e all'esercizio dell'elettrodotto in doppia terna "Villanova-Gissi" e, in particolare, del decreto di autorizzazione rilasciato dal Ministero dello Sviluppo Economico del 15 gennaio 2013 e di quello di valutazione dell'impatto ambientale – VIA - adottato dal Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare in data 13 settembre 2011.

Il Tribunale ha respinto il gravame evidenziando, al riguardo, che la società Terna, quale concessionaria del servizio pubblico di trasmissione e dispacciamento dell'energia elettrica, è obbligata a connettere alla rete di trasmissione nazionale (R.T.N.) tutti i soggetti che ne facciano richiesta, ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 79 del 1999; che la società AbruzzoEnergia, autorizzata nel 2004 alla costruzione della centrale termoelettrica nel Comune di Gissi, dopo aver constatato che l'originaria "Soluzione di Connessione" fornita da Terna comportava limitazioni al dispacciamento totale della produzione di energia elettrica, aveva chiesto a Terna la modifica della connessione alla R.T.N. della propria centrale termoelettrica; che la Terna, essendo obbligata a garantire la connessione alla rete nazionale, aveva quindi definito la c.d. "Soluzione Tecnica Minima Generale" (S.T.M.G.), indicando la modifica della connessione preesistente alla RTN della centrale Abruzzoenergia di Gissi, prevedendo la realizzazione di un nuovo elettrodotto di collegamento tra la citata stazione R.T.N. e la stazione elettrica R.T.N. di Villanova.

Abruzzoenergia aveva accettato la "Soluzione tecnica minima generale", curando poi direttamente la procedura autorizzativa, in linea con la deliberazione dell'AEEG n. 99/2008 (art. 20.7), che consente al soggetto produttore di energia di chiedere l'autorizzazione per le opere di connessione.

Il TAR ha richiamato l'art. 1-sexies del decreto legge 239 del 2003, convertito nella legge 290 del 2003, secondo cui "il procedimento di autorizzazione unica si applica anche alle opere connesse e alle infrastrutture per il collegamento alle reti nazionali di trasporto dell'energia delle centrali termoelettriche di potenza superiore a 300 MW termici, già autorizzate in conformità alla normativa vigente" e, alla luce di tale normativa, ha ritenuto che il procedimento di autorizzazione unica si applica anche

all'elettrodotto contestato, quale opera di connessione alla Rete di Trasmissione Nazionale della centrale termoelettrica di Gissi, necessaria per migliorare la rete ed il sistema elettrico.

Sulla base di tali considerazioni la sentenza ha ritenuto che il nuovo elettrodotto risponde ad esigenze valutate di pubblica utilità e che la normativa di settore non esclude che tali finalità di carattere pubblico possano essere perseguite con l'iniziativa di un privato e che lo stesso possa gestire in via diretta la relativa procedura autorizzativa.

Il Collegio ha ritenuto infondata, altresì, la censura con cui il Comune ricorrente ha lamentato la mancata intesa con i Comuni interessati.

Al riguardo è stato chiarito, da un lato, che, come riconosciuto nella precedente sentenza del TAR Lazio, sez. II, n. 4467/2014, è stata svolta una intensa attività di concertazione con i vari comuni del territorio interessati dal passaggio dell'elettrodotto, che ha portato anche a variazioni del percorso e, inoltre, che la normativa di settore (cfr., in particolare, l'art. 1, comma 26, della legge n. 239 del 2004) non prevede affatto il raggiungimento di un'intesa con i comuni interessati, bensì con la Regione, in quanto i primi sono solo chiamati a formulare un parere motivato, ma non vincolante, in relazione alla verifica di compatibilità urbanistica dell'opera; da ciò deriva che il parere negativo formulato da uno dei comuni nell'ambito della conferenza di servizi convocata nel procedimento di che trattasi non è in grado di bloccare, di per sé solo, l'iter procedurale di autorizzazione.

Ambito e conseguenze del provvedimento di commissariamento emesso ai sensi dell'art. 32, comma 7, d.l. n. 90/2014

In tema di fenomeni di corruzione negli appalti, con riferimento al Consorzio concessionario dei lavori per la realizzazione del M.O.S.E., la sentenza della **Sez. I ter, 29 dicembre 2016, n. 12868** ha affermato che la misura prevista dall'art. 32, comma 7, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90 - ai sensi del quale nel periodo di applicazione della misura di straordinaria e temporanea gestione di cui al comma 2, i pagamenti all'impresa sono corrisposti al netto del compenso riconosciuto agli amministratori di cui al comma 2 e l'utile d'impresa derivante dalla conclusione dei contratti d'appalto di cui al comma 1, determinato anche in via presuntiva dagli amministratori, è accantonato in apposito fondo e non può essere distribuito né essere soggetto a pignoramento, sino all'esito dei giudizi in sede penale ovvero, nei casi di cui al comma 10, dei giudizi di impugnazione o cautelari riguardanti l'informazione antimafia interdittiva - non può estendersi anche alle imprese consorziate, trattandosi di soggetti terzi, estranei rispetto ai fatti rilevanti ai fini dell'adozione della misura principale della straordinaria a temporanea gestione, che nella specie ha colpito unicamente il Consorzio ed una sola consorziata.

6. SANITA'

Ripiano spesa farmaceutica e quota a carico dei farmacisti

La sentenza della **Sez. III quater, 12 gennaio 2016, n. 288**, ha affrontato la questione dello sfondamento del tetto di spesa sanitaria e del ripiano dovuto dai farmacisti.

In particolare, la Sezione ha, innanzitutto, mutuato quanto già affermato nella precedente sentenza del 25 marzo 2015, n. 4538, per cui "per quanto concerne la distribuzione diretta e per conto c'è un dato aggregato a livello nazionale, formato sulla base dei dati prodotti dalle singole regioni e un dato aggregato a livello di singola Regione elaborato sulla base dei dati delle singole strutture pubbliche.

[…] la mera indicazione da parte dell'AIFA del solo dato complessivo nazionale non consente in alcun modo alle aziende farmaceutiche destinatarie del ripiano dello sfondamento del tetto della spesa farmaceutica a livello ospedaliero di verificare l'esattezza complessiva del suddetto dato aggregato; nemmeno può ritenersi sufficiente a tal fine la conoscenza dei dati aggregati delle singole regioni in quanto è il risultato dei dati delle singole strutture sanitarie pubbliche ivi ubicate.

In sostanza le esigenze di tutela delle aziende farmaceutiche destinatarie dei provvedimenti di ripiano possono ritenersi adeguatamente salvaguardate solamente consentendo a queste ultime di prendere visione dei dati della singola struttura sanitaria al fine di compararlo con l'unico dato in possesso della singola azienda, che è quello relativo alla fornitura dello specifico medicinale a ciascuna struttura.

Il non consentire un simile confronto comporterebbe che verrebbero vanificate tali esigenze di tutela finendo con l'assegnare in definitiva una sorta di fede privilegiata, al di fuori di una specifica disposizione normativa, sia al dato complessivo nazionale elaborato dall'AIFA sia a quello prodotto dalle singole Regioni, in palese contrasto con il principio di trasparenza dell'azione amministrativa e con il principio che spetta all'amministrazione provare la fondatezza e la veridicità dei fatti sulla cui base ha adottato un determinato provvedimento".

Quindi ha conseguentemente ritenuto illegittima, in via derivata, la quota di spettanza a carico delle farmacie, anche esse tenute a contribuire al ripiano ai sensi dell'art. 5, comma 3, del d.l. 1 ottobre 2007, n. 159 (conv. in l. 29 novembre 2007, n. 222), in quanto calcolata su dati non precisi, quando non aleatori.

Giudizio di equivalenza e necessità di motivazione

Con la sentenza, **Sez. III quater, 4 marzo 2016, n. 2834**, il Tribunale, chiamato a pronunciarsi sulla legittimità della delibera dell'Agenzia italiana del Farmaco (AIFA) relativa alla sostanziale sovrapponibilità di due principi attivi autorizzati per il trattamento della degenerazione maculare legata all'età (nella specie, "ranibizumab"

e "aflibercept", rispettivamente contenuti nei medicinali Lucentis di Novartis, e Eylea di Bayer), ha chiarito l'ambito di competenza dell'AIFA rispetto a quello dell'Agenzia europea per i medicinali (EMA), evidenziando l'eterogeneità delle valutazioni, operate da quest'ultima, in merito all'immissione in commercio del farmaco, rispetto alla valutazione di equivalenza terapeutica dei farmaci, spettante invece all'Agenzia italiana, in quanto giudizi con oggetti pacificamente diversi e posti in essere in momenti tra loro diversi, senza alcuna violazione del Regolamento (CE) n. 726/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2014 (recante procedure comunitarie per l'autorizzazione e la sorveglianza dei medicinali per uso umano e veterinario e l'istituzione dell'Agenzia europea per i medicinali).

La pronuncia ha inoltre ritenuto che il provvedimento con cui l'ente regionale dispone l'inserimento in un unico lotto di due principi attivi, per i quali sia intervenuto il preventivo parere favorevole dell'Aifa, nell'ambito di una gara di appalto per la fornitura di farmaci, non necessita di ulteriori motivazioni in quanto l'art. 15, comma 11-ter, d.l. 12 ottobre 2012, n. 179 (conv. in l. 17 dicembre 2012, n. 221), prescrive che, "Nell'adottare eventuali decisioni basate sull'equivalenza terapeutica fra medicinali contenenti differenti princìpi attivi, le regioni si attengono alle motivate e documentate valutazioni espresse dall'Agenzia italiana del farmaco"; tale norma, attraverso la devoluzione dei compiti in parola ad un Ente tecnico nazionale, assicura l'uniformità dei livelli di assistenza sul tutto il territorio nazionale e, allo stesso modo, assicura i principi di efficienza finanziaria e di non discriminazione all'interno del sistema di acquisizione dei farmaci (cfr. Corte Cost. 29 maggio 2014, n. 151).

Gestione di farmacia comunale

In materia di farmacie, la sentenza **Sez. II bis, 15 giugno 2016, n. 6900**, ha ritenuto che la previsione del bando di gara per l'individuazione del socio privato finalizzata alla costituzione di società mista per la gestione di farmacie comunali, riguardante "l'incompatibilità", tra la gestione della farmacia e la posizione di titolare, gestore provvisorio, direttore o collaboratore di altra farmacia, con qualsiasi rapporto di lavoro pubblico o privato, oltre ad essere mera applicazione del disposto di cui all'art. 8 della legge 8 gennaio 1991, n. 362, vada ricondotta all'ambito dei requisiti di esecuzione del servizio, e non all'ambito di quelli di partecipazione alla gara, non escludendo quindi la partecipazione dei farmacisti alla gara.

La stessa pronuncia ha inoltre affermato l'inammissibilità delle censure riguardanti la determinazione del "prezzo base d'asta", in quanto si tratta di scelte amministrative connotate da discrezionalità tecnica, soggette – in quanto tali – al sindacato del giudice amministrativo entro i ben precisi limiti dell'irragionevolezza e del travisamento dei fatti.

7. PUBBLICA ISTRUZIONE

Corsi di laurea a numero chiuso e richiesta di trasferimento per anni di corso successivi al primo

La sentenza della **Sez. III bis**, **23 febbraio 2016, n. 2468,** ha affermato che la limitazione del previo superamento dei test preselettivi per l'iscrizione ai corsi di laurea a numero chiuso è legittimata solo con riferimento all'accesso al primo anno del corso di studi e non invece per quanto riguarda le richieste di trasferimento ad anni successivi al primo, e ciò anche qualora la richiesta di trasferimento avvenga da parte di studenti provenienti da Università straniere e a prescindere dall'eventuale finalità elusiva del c.d. "numero chiuso" in ambito nazionale.

In tali casi, infatti, il principio regolante l'iscrizione è unicamente quello del riconoscimento dei crediti formativi ed è sottoposto all'indefettibile limite di posti disponibili per il trasferimento, da stabilirsi in via preventiva per ogni anno accademico e per ciascun anno di corso dalle singole Università sulla base del dato concernente la concreta potenzialità formativa di ciascuna, alla stregua del numero dei posti rimasti per ciascun anno scoperti rispetto al numero massimo di strumenti immatricolabili per ciascuno di quegli anni ad esse assegnato.

Di conseguenza deve ritenersi illegittimo il provvedimento di rigetto dell'istanza di trasferimento in ingresso da una facoltà straniera ad una Università italiana che non sia motivato facendo riferimento all'inesistenza di posti disponibili o all'insufficienza dei crediti collegati agli esami svolti.

Corsi di laurea a numero chiuso e studenti disabili

La sentenza della **Sez. III bis, 7 luglio 2016, n. 7826** ha affrontato la questione della legittimità costituzionale della l. n. 264/99, in tema di accesso a numero chiuso ad alcuni corsi di laurea, segnatamente ai Conservatori di Musica, nella parte in cui non prevederebbe una quota di posti riservata agli studenti disabili.

Il TAR, premesso che, ai sensi della legge 21 dicembre 1999, n. 508, i conservatori di musica hanno natura di istituti di alta formazione, di specializzazione e di ricerca nel settore artistico e musicale e sono perciò equipollenti agli istituti universitari, ha affermato, in linea con l'orientamento giurisprudenziale in materia, la conformità del sistema legislativo vigente di cui alla l. n. 264/1999 rispetto al diritto allo studio di cui agli artt. 2, 3, 33 e 34 Cost., il quale non appartiene indiscriminatamente a tutti i cittadini, ma solo ai più capaci e meritevoli, e deve essere, secondo le direttive comunitarie che costituiscono fonti normative vincolanti all'interno del nostro Stato, contemperato con l'esigenza di evitare il sovraffollamento onde realizzare un preciso obbligo di risultato che gli Stati membri sono chiamati ad adempiere, predisponendo misure adeguate a garanzia delle previste qualità teoriche e pratiche dell'apprendimento.

Sulla base di tali considerazioni, la sentenza ha concluso che non trova conforto nel nostro sistema universitario la pretesa azionata in giudizio relativa alla previsione e alla predisposizione di una riserva di posti in favore dei soggetti disabili, in quanto il sistema attuale è strutturato al fine di assicurare e garantire ai soggetti disabili di potere prendere parte alle diverse prove di accesso al sistema universitario in condizioni di parità rispetto agli altri soggetti interessati, attraverso la predisposizione di misure e/o strumenti cd. compensativi, ossia che consentano di superare le difficoltà insite nella diversa tipologia di handicap di cui è affetto il singolo interessato, mentre la previsione di una quota di posti riservata, alla luce della previsione del cd. numero chiuso e della sua riconosciuta legittimità costituzionale, finirebbe sostanzialmente per avvantaggiare nella competizione questi ultimi i quali, indipendentemente dal punteggio conseguito in relazione a quello conseguito da parte degli altri concorrenti, potrebbero fare affidamento comunque su di un certo numero di posti ad essi riservato.

Né in senso contrario è dirimente il richiamo alla normativa avente ad oggetto i disabili e le riserve loro previste nell'ambito dei concorsi finalizzati all'assunzione nei pubblici impieghi, attesa la evidente differenza delle fattispecie di cui trattasi e considerato che, nel caso in esame, si verte in tema di accesso alla formazione universitaria e del diritto allo studio ad essa connesso.

8. AMBIENTE E BENI CULTURALI

Autorizzazione dell'attività di prospezione dei fondali marini mediante la tecnica dell'"air gun"

Con le sentenze della **Sez. II bis, 26 luglio 2016, n. 8564; 4 agosto 2016, n. 9073; 9 agosto 2016, n. 9265**, il TAR si è occupato dei ricorsi presentati da Regioni, Province e Comuni interessati da progetti di prospezione del fondo marino finalizzati all'analisi della composizione del fondale per l'eventuale ricerca di idrocarburi.

La Sezione, premesso che l'attività esercitata dall'Amministrazione nella valutazione di tali progetti è esplicazione di discrezionalità tecnica, soggetta a sindacato debole da parte del giudicante, ha respinto i ricorsi avverso i decreti VIA su tali progetti, rilevando che nel corso dell'istruttoria procedimentale era stato coniugato il principio di precauzione in materia ambientale invocato dai ricorrenti con l'individuazione di idonee misure di controllo e monitoraggio secondo principi di idoneità e proporzionalità.

Natura consultiva del parere regionale nel procedimento di V.I.A. ai fini del rilascio del permesso di prospezione e ricerca di idrocarburi

La sentenza della **Sez. II bis, 1 agosto 2016, n. 8853** ha affermato che, nella fase di valutazione della compatibilità ambientale nel procedimento afferente il rilascio del permesso di prospezione e di ricerca di idrocarburi, il parere regionale è reso ai soli fini istruttori e non è affatto ostativo al rilascio del provvedimento di compatibilità ambientale da parte delle competenti amministrazioni statali.

Stante quanto riportato nelle previsioni di legge che disciplinano la materia (artt. 10, 23 e ss., d.lgs. n. 152 del 2006), in tale fase procedimentale l'apporto della Regione è da ritenere pertanto, secondo la pronuncia, circoscritto alla sola fase istruttoria in sede di Conferenza di Servizi. In ragione di tale constatazione, deve escludersi la sussistenza di un potere di codecisione della Regione sulla V.I.A. di competenza statale, non potendo applicarsi in tale procedura principi che risultano ad essa estranei, quale quello della c.d. "intesa forte" della Regione, posto a presidio della disciplina del procedimento autorizzatorio unico ex d.l. n. 7 del 2002 e ora anche delle prescrizioni di regolamentazione del c.d. "titolo concessorio unico", contemplato nell'art. 38, comma 5, del d.l. n. 133 del 2014.

Occupazione di suolo pubblico nelle aree sottoposte a vincolo culturale

L'art. 52, comma 1 ter, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, detta una disciplina specifica delle prescrizioni di tutela incidenti sulle attività commerciali, nelle aree sottoposte a vincolo culturale per la tutela del decoro dei complessi monumentali, e prevede, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 140/2015, che sia necessaria la previa intesa con la Regione.

Trattandosi di una disciplina speciale, essa trova applicazione, in tutti i casi in cui – come in quello di specie – le misure di protezione del bene culturale comportino una limitazione o addirittura una totale preclusione di ogni uso individuale a fini commerciali delle aree pubbliche di pregio.

Con le pronunce della **Sez. II ter, 13 giugno 2016, nn. 6742, 6749, 6751, 6752 e 6754**, è stato quindi ritenuto illegittimo il decreto del Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo impositivo del vincolo culturale ai sensi dell'art. 10, comma 4, lett. g), del d.lgs. n. 42/2004, nella parte in cui il Ministero ha anche prescritto il divieto di "tutte le forme di uso del suolo pubblico a fini commerciali con il posizionamento di strutture stabili e/o precarie di varia natura e tipologia", in quanto adottato in assenza della previa intesa con la Regione Lazio.

Il TAR ha annullato il decreto ministeriale di vincolo culturale [ai sensi dell'art. 10, comma 4, lett. g), del d.lgs. n. 42/2004] imposto dalla Soprintendenza nella parte in cui prevedeva, tra le prescrizioni, un divieto assoluto di occupazioni di suolo pubblico su un'area, adottato senza le procedure previste ai sensi dell'art. 52 del d.lgs. 42/2004 e soprattutto senza coinvolgere la Regione nel procedimento. Di conseguenza sono state annullate le revoche delle occupazioni di suolo pubbliche

già rilasciate, disposte dal Comune di Roma in pedissequa esecuzione del citato decreto ministeriale.

Nelle pronunce citate, il TAR ha richiamato la sentenza n. 140/2015 della Corte costituzionale che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 52, commi 1-bis e 1-ter, del d.lgs. 42/2004 (aggiunti dagli artt. 2-bis e 4-bis del d.l. 8 agosto 2013, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 ottobre 2013, n. 112, e, successivamente, rinumerati e modificati dall'art. 4, comma 1, d.l. 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla l. 29 luglio 2014, n. 106) nella parte in cui non prevedono il ricorso all'intesa a garanzia della leale collaborazione fra Stato e Regioni, attesa la competenza regionale in materia di commercio.

9. URBANISTICA ED EDILIZIA

Natura del programma integrato di cui all'art. 53 delle N.T.A. del P.R.G. del Comune di Roma

La sentenza della **Sez. II quater, 4 gennaio 2016, n. 25** ha delineato, richiamando la giurisprudenza del Tribunale, con riferimento all'art. 52, comma 3, delle NTA del P.r.g. del Comune di Roma, la particolare natura del programma integrato, che non è solo uno strumento attuativo, ma uno strumento di programmazione urbanistica ben più evoluto, "un progetto operativo complesso che punta ad integrare risorse pubbliche e private per migliorare la qualità urbana e la dotazione di servizi ed infrastrutture in quartieri che ne sono carenti" (TAR Lazio, Sez. II bis, n. 7420 del 2014).

Ai sensi del comma 3 dell'art. 52 citato, sono ammessi con intervento diretto anche gli interventi di nuova edificazione, ma, nelle aree destinate dal precedente P.r.g. a zona agricola, verde pubblico o servizi pubblici, è prescritto il ricorso al programma integrato di cui all'art. 53.

Tale disciplina, secondo la pronuncia, è all'evidenza ispirata alla finalità di dare rilievo ad alcune precedenti destinazioni di P.r.g., al fine di non consentire in tali particolari casi l'intervento diretto. L'art. 52 esplicita tale previsione consentendo in via diretta anche gli interventi di nuova edificazione ma, in relazione alla rilevanza della precedente destinazione urbanistica, richiede il ricorso al programma integrato di cui all'art. 53. La medesima disciplina deve ritenersi applicabile anche per le aree precedentemente destinate a viabilità, prese in esame proprio dall'art. 53, posto che, in caso contrario, risulterebbe *inutiliter data* la disciplina degli indici di fabbricabilità del piano integrato dettata espressamente dall'art. 53 anche per le aree già destinate a viabilità.

Inoltre, proprio con riferimento alla disciplina dell'art. 52, questo Tribunale ha già affermato che in particolare il programma integrato non solo è insensibile alle caratteristiche delle aree, ma presuppone che l'intervento edilizio proposto avvenga

all'interno di un tessuto già urbanizzato e compromesso; e ciò proprio allo scopo di valorizzarlo e di consentirne, mediante l'apporto di risorse anche private, una più ampia fruibilità. Non sono quindi evocabili, a fronte della previsione di cui trattasi (art. 52, comma 3, del P.r.g.), i tradizionali principi relativi alla sufficienza, per il rilascio di una concessione edilizia, della surrogazione dell'urbanizzazione già esistente all'intervento di un previo piano particolareggiato.

Accessibilità degli edifici condominiali

Con la sentenza della **Sez. II quater, 18 gennaio 2016, n. 442,** sono stati definiti i criteri applicativi del principio dell'accessibilità negli edifici condominiali.

Il ricorso proposto aveva ad oggetto l'accertamento dell'obbligo di provvedere sulle istanze volte ad ottenere la verifica dell'ammissibilità della SCIA per l'installazione dell'impianto elevatore in un condominio; la sentenza ha ritenuto sussistente, sulla base delle disposizioni di cui agli artt. 2 e 19, comma 6-ter, della legge n. 241/1990, l'obbligo di provvedere in materia, ma ha accertato, altresì, la fondatezza della pretesa anche sotto l'aspetto sostanziale, ai sensi dell'art. 31, comma 3, del c.p.a., non sussistendo, nel caso di specie, alcun margine di apprezzamento discrezionale nella valutazione dell'istanza.

Il TAR ha rilevato, infatti, che la SCIA in questione era stata presentata da un soggetto dichiaratosi "proprietario" dell'immobile medesimo, mentre la proprietà effettiva comprendeva solo una parte dell'edificio; di contro, ai fini della legittimazione alla richiesta dei lavori in questione (installazione in vano scale di un ascensore con taglio parziale delle rampe per abbattimento barriere architettoniche), sarebbe stata necessaria la preventiva acquisizione della volontà dell'intero Condominio, sulla base delle maggioranze di cui all'art. 78 del d.P.R. n. 380/2001.

Il Comune di Roma, quindi, non solo aveva l'obbligo di pronunciarsi sull'istanza, ma avrebbe altresì dovuto intervenire sulla SCIA ai sensi dell'art. 19, comma quarto, della legge n. 241/1990.

Incidentalmente il TAR ha anche precisato che la normativa riguardante l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati, di cui alla legge n. 13 del 1989 (poi trasfusa negli artt. 77/81 del d.P.R. n. 380/2001) ed al relativo D.M. attuativo (n. 236/1989), è applicabile, per espressa previsione dell'art. 77, comma primo, d.P.R. n. 380/2001, ai "progetti relativi alla costruzione di nuovi edifici privati, ovvero alla ristrutturazione di interi edifici", e non nel caso della mera installazione di un ascensore interno in un edificio privato preesistente (che configura al massimo una ipotesi di manutenzione straordinaria), con riferimento alla quale deve ritenersi applicabile solo in termini di principio generale la finalità di garantire l'accessibilità, contemperando le posizioni di tutte le parti direttamente coinvolte al fine di non comportare una riduzione od una compressione dell'accessibilità agli altri appartamenti ed agli spazi comuni.

Convenzioni di lottizzazione ed obblighi di consegna delle opere di urbanizzazione ex art. 2932 cod. civ.

La sentenza della **Sez. II ter**, **16 maggio 2016, n. 5787** ha esaminato le obbligazioni nascenti dalle convenzioni di lottizzazione evidenziando che l'obbligo di *facere*, previsto a carico della parte lottizzante, e consistente nella realizzazione delle opere e nella conseguente cessione delle aree, ai sensi dell'art. 8, comma 5 n. 2 e comma 7, l. 6 agosto 1967 n. 765, ha natura di prestazione patrimoniale imposta, come tale inderogabile e da eseguirsi necessariamente.

Tale obbligazione ha natura "ambulatoria" o *propter rem* dal lato passivo, gravante, quindi, sugli aventi causa degli originari lottizzanti, per cui, di norma e salva diversa pattuizione negoziale, l'avente causa del lottizzante assume tutti gli oneri a carico di quest'ultimo in sede di convenzione di lottizzazione, compresi quelli di urbanizzazione ancora dovuti. La natura reale dell'obbligazione riguarda i soggetti che stipulano la convenzione, quelli che richiedono la concessione, quelli che realizzano l'edificazione e poi i loro aventi causa, e a presidio di tale obbligo è esperibile l'azione ex art. 2932 del cod. civ., che rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo. In tale contesto è stata ammessa anche la possibilità di acquisire opere di urbanizzazione formalmente difformi dalla convenzione ma "sostanzialmente efficienti" (come, ad esempio, una strada ben realizzata ma su tracciato in parte diverso da quello previsto) mediante atti di acquisizione formale che passino per una variante allo stesso Piano di lottizzazione, nel quale si potrà prevedere anche la realizzazione di eventuali opere mancanti.

La sentenza ha ribadito, altresì, che l'urbanizzazione delle zone edificabili è un preciso obbligo dell'Autorità pubblica, che solo convenzionalmente è assunto dal lottizzante, a ciò abilitato dalla legge che lo consente, alle precise condizioni cui è subordinata l'approvazione del piano di lottizzazione; che le opere di urbanizzazione siano durevolmente e funzionalmente a carico della collettività, per il tramite dell'Ente pubblico che le acquisisce in proprietà, è dunque una condizione di legge che concretizza per scelta del legislatore un preciso interesse pubblico, non disponibile da parte dell'ente, ai sensi degli artt. 822 ed 823 cod. civ..

La stipulazione con il Comune di una convenzione di lottizzazione implica che i proprietari dei terreni interessati alla urbanizzazione pongano in essere un negozio (interno) di costituzione di un consorzio urbanistico volontario - con assunzione delle obbligazioni a fini organizzativi e con costituzione degli effetti reali necessari per conferire al territorio l'assetto giuridico conforme al progetto approvato dalla amministrazione - da ritenersi assoggettato alla disciplina della comunione dettata dal codice civile, ivi compreso l'art. 1101, comma 2; con la conseguenza che, in difetto di espressa deroga convenzionale, giusta la regola da tale norma imposta, le spese per la lottizzazione (quali quelle afferenti, fra l'altro, al progetto, alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria) ed i pesi alla medesima inerenti (quali la cessione al Comune delle opere di urbanizzazione e la destinazione di talune aree, con vincolo permanente, a vantaggio dell'intera lottizzazione o di singoli lotti) si ripartiscono e si distribuiscono in proporzione alle quote dei partecipanti.

La sentenza, in accoglimento del ricorso proposto dal Comune di Tarquinia, ha accertato che le opere di urbanizzazione relative al servizio idrico realizzate in esecuzione degli atti di sottomissione sono state trasferite nella proprietà del Comune di Tarquinia, con effetto dalla data della domanda introduttiva dell'odierno giudizio, con obbligo per il Conservatore dei Registri Immobiliari di curare le relative trascrizioni.

Interventi di "sostituzione edilizia" di cui all'art. 4 l.r. n. 21/2009 ("Piano casa")

La sentenza della **Sez. II quater, 2 novembre 2016, n. 10809** ha chiarito la natura e l'ambito applicativo degli interventi di "sostituzione edilizia" di cui all'art. 4 l.r. n. 21/2009, che sono stati ritenuti riferibili, a differenza del mero ampliamento, ad ipotesi caratterizzate da un'ampia libertà di innovazione anche tipologica e quindi dalla possibilità di aumentare il numero delle unità immobiliari preesistenti.

In particolare la sentenza ha evidenziato che l'art. 4 della l.r. citata consente, in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici e dei regolamenti edilizi comunali vigenti o adottati, con esclusione degli edifici ricadenti nelle zone C di cui al D.M. 2 aprile 1968, n. 1444 del Ministro per i lavori pubblici realizzati da meno di venti anni, interventi di sostituzione edilizia con demolizione anche parziale e ricostruzione, con ampliamento entro limiti massimi indicati.

Il legislatore regionale nella l.r. n. 21/2009 ha indicato la "sostituzione edilizia" come uno degli interventi (premiali e straordinari) diretti a realizzare (accanto ed in aggiunta agli interventi "di ampliamento, di ristrutturazione, di nuova costruzione") il riavvio dell'attività edilizia e il miglioramento della qualità architettonica ed energetica degli edifici presi di mira dalla normativa sul cd. Piano Casa.

Tale tipologia, secondo il Collegio, non presenta un'autonomia sul piano definitorio generale (né lo potrebbe, dato che alla stregua della giurisprudenza costituzionale il legislatore regionale non può introdurre nuove definizioni delle categorie generali di interventi edilizi, trattandosi di potere – nell'attuale assetto del riparto di competenza legislativa concorrente in materia di governo del territorio - spettante allo Stato: cfr., *ex plurimis*, Corte Cost. n. 309/2011), ma va intesa come una sorta di strumento operativo che vale quasi come indice riassuntivo delle relative previsioni normative speciali, volte allo scopo di rilanciare l'attività edilizia secondo modalità differenziate in ragione del livello dell'incidenza degli interventi sul territorio.

A questi fini la sostituzione edilizia configura un intervento che, pur avendo un legame originario con una preesistenza, consente qualcosa di più rispetto alla ristrutturazione edilizia nelle sue varie forme e, pur comportando di fatto un incremento di volumetria, è diverso dal classico ampliamento.

La sentenza giunge, quindi, alla conclusione che la sostituzione edilizia (per avere senso quale figura autonoma) non può che riferirsi a ipotesi caratterizzate da un'ampia libertà di innovazione anche tipologica e quindi - *a fortiori* - dalla possibilità

di aumentare il numero delle unità immobiliari (che del resto attualmente può essere aumentato addirittura con una semplice manutenzione straordinaria, a seguito della nuova disciplina introdotta dal d.l. n. 133/2014).

10. MAGISTRATI

Conferimento di incarichi ai magistrati: limiti del sindacato consentito e motivazione del provvedimento

Nell'affrontare le controversie aventi ad oggetto gli atti di conferimento di funzioni direttive e semidirettive ai magistrati, il Tribunale si è pronunciato sull'ambito del sindacato consentito al giudice amministrativo su tali provvedimenti e sulla ampiezza della motivazione richiesta a supporto della scelta del candidato ritenuto idoneo. Sotto il primo profilo, è stato ribadito, con la decisione della **Sez. I, 8 novembre 2016, n. 11055**, che è sempre ammissibile lo scrutinio delle deliberazioni per il conferimento di incarichi direttivi e semidirettivi, purché entro i confini funzionali propri del sindacato giurisdizionale consentito, ossia in relazione al riscontro dell'esattezza dei presupposti di fatto, del nesso logico di consequenzialità tra presupposti e conclusioni, e in definitiva dell'esistenza, congruenza e ragionevolezza della motivazione, e senza trasmodare in un diretto apprezzamento che si estrinsechi in una valutazione specifica di merito e nella misura in cui assicura la verifica del corretto e completo apprezzamento dei presupposti giuridico-fattuali costituenti il quadro conoscitivo considerato ai fini della valutazione, la coerenza tra gli elementi valutati e le conclusioni cui è pervenuta la deliberazione, la logicità della valutazione, l'effettività della comparazione tra i candidati, la sufficienza della motivazione.

Quanto alla motivazione, la pronuncia della **Sez. I quater, 8 luglio 2016, n. 7861** ha affermato che gli atti di conferimento di funzioni ai magistrati all'esito di una valutazione comparativa non necessitano di una motivazione particolarmente estesa, essendo sufficiente che risulti, anche in maniera sintetica, purché chiara, esplicita e coerente, che l'Organo deliberante abbia proceduto all'apprezzamento complessivo dei candidati in base al quale esprimere il giudizio di preferenza, nonché l'adeguata esternazione delle ragioni della scelta, che, a loro volta, devono trovare fondamento in concreti presupposti ed elementi di valutazione. Di talché, l'eventuale minor scandaglio del percorso professionale del candidato che non risulti destinatario della proposta o la minor enfasi nell'illustrazione dei suoi meriti non rivelano autonoma attitudine a far ritenere inficiato l'operato apprezzamento di tenore complessivo dell'Organo di autogoverno, né, conseguentemente, sono idonei a condurre ad un giudizio di illegittimità degli esiti della relativa procedura. In altre parole, ciò che si chiede ai fini dell'apprezzamento della congruità della motivazione delle delibere di conferimento di uffici giudiziari della magistratura

ordinaria è che emergano, ancorché in modo sintetico, ma chiaro, esplicito e coerente, le ragioni in base alle quali l'organo deliberante, procedendo all'apprezzamento complessivo dei candidati, si sia convinto circa la preferenza da attribuire ad un candidato rispetto ad altri.

Abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio

La sentenza della **Sez. I quater, 2 dicembre 2016, n. 12055** ha affrontato il tema dell'abrogazione, ad opera dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, del d.l. n. 90/2014, convertito dalla l. n. 114/2014, dell'istituto del trattenimento in servizio, in forza del quale i magistrati potevano chiedere di essere autorizzati a prestare la loro attività sino al compimento del settantacinquesimo anno di età. Il Collegio ha, in primo luogo, respinto le deduzioni relative a possibili profili di incostituzionalità di tali norme, alla luce di quanto deciso, con riferimento ad analoghe censure, dalla Corte Costituzionale, che, con la sentenza n. 133 del 10 giugno 2016, si è pronunciata nel senso della legittimità costituzionale dei richiamati articoli del d.l. n. 90/2014. La Sezione ha, quindi, affermato che l'abrogazione del trattenimento in servizio appare come l'ultimo tassello di un disegno legislativo volto a ridimensionarne l'ambito di operatività e che le finalità di ricambio generazionale, insite nella normativa in esame, oltre a non essere in contrasto con le norme costituzionali, non si pongono in antitesi neppure con la disciplina comunitaria, in quanto rientrano nell'ambito delle "legittime finalità di politica del lavoro", che non danno seguito a discriminazioni sulla base dell'età, secondo la direttiva 27 novembre 2000, n. 2000/78/CE.

La Sezione si è pronunciata, con la medesima decisione, anche in relazione all'art. 5, comma 1, del d.l. n. 168/2016, che ha previsto il differimento al 31 dicembre 2017 del collocamento a riposo per i soli magistrati che ricoprono funzioni apicali, direttive superiori o direttive presso la Suprema Corte di cassazione e la Procura Generale, che non abbiano compiuto il settantaduesimo anno di età alla data del 31 dicembre 2016 e che debbano essere collocati a riposo nel periodo compreso fra la medesima data del 31 dicembre 2016 e il 30 dicembre 2017. Tale norma è stata censurata dai ricorrenti sulla base della presunta irragionevole disparità di trattamento rispetto agli altri magistrati ordinari, per i quali resta fermo il termine ultimo di permanenza in servizio stabilito dall'art. 1, comma 3, del d.l. n. 90 del 2014.

La decisione di questo Tribunale ha escluso la sussistenza di una simile disparità di trattamento, in quanto la Consulta, con la richiamata pronunzia n. 133 del 2016, ha chiaramente affermato che il vizio di irragionevole disparità di trattamento presuppone l'omogeneità delle situazioni diversamente regolate dal legislatore, mentre nel caso di specie tale omogeneità non risulta sussistente, per evidente diversità delle funzioni affidate alle rispettive categorie magistratuali ivi considerate. Tale eterogeneità può riflettersi, quindi, nella eterogeneità della disciplina prevista, che vieppiù non viene introdotta a regime, ma assume valenza meramente transitoria, e solo al fine di consentire la definizione dell'elevato contenzioso

pendente presso la Suprema Corte di cassazione e che risulta, dunque, attinente non allo *status* dei magistrati bensì alla funzionalità dello specifico ufficio giudiziario considerato.

11. PUBBLICO IMPIEGO NON CONTRATTUALIZZATO

Attività certificativa dei medici militari in materia di porto d'armi

In materia di rilascio di certificazioni di idoneità alla licenza del porto d'armi, è stata riconosciuta la legittimità del Decreto del Ministero della Sanità del 28 aprile 1998 (pubblicato sulla G.U. n. 143 del 22 giugno 1998), recante la disciplina per l'accertamento dei requisiti psicofisici minimi per il rilascio e rinnovo del titolo di polizia, nella parte in cui, all'art. 3, comma 1, ha stabilito che "L'accertamento dei requisiti psicofisici è effettuato dagli uffici medico-legali o dai distretti sanitari delle unità sanitarie locali o dalle strutture sanitarie militari e della Polizia di Stato", eliminando la possibilità che lo stesso possa essere svolto anche da medici militari in servizio permanente e in attività di servizio, come originariamente previsto dal previgente D.M. del 14 settembre 1994. Le sentenze, **Sez. I bis, 12 maggio 2016, nn. 5652, 5653 e 5654**, hanno infatti affermato che, al di fuori delle ipotesi espressamente previste, non è consentito al medico militare di rilasciare certificati (sicché non è possibile configurare un potere certificatorio in regime libero professionale dei medici che operino al di fuori delle strutture sanitarie militari).

In tali pronunce viene affrontata approfonditamente anche la questione dei limiti soggettivi del provvedimento cautelare adottato nei confronti di un atto generale, e, dopo aver ampiamente illustrato i diversi orientamenti sul punto, si aderisce a quello restrittivo che esclude il riconoscimento di un'efficacia generalizzata all'ordinanza sospensiva di un atto generale. In particolare, è stato ritenuto che tale ultimo orientamento tenga adeguatamente conto del *proprium* del processo cautelare e della natura e della funzione dell'ordinanza sospensiva - in particolare della sua "inerenza alla situazione specifica del ricorrente e segnatamente al *periculum* da questi denunciato" per cui tale pronuncia costituisce misura cautelare concessa *ad personam* (a parità di circostanze oggettive di fatto, il danno può prospettarsi in grado di gravità diverso a seconda delle specifiche condizioni soggettive) - e della conseguente esigenza di "modulare" l'intensità della tutela cautelare (e di conseguenza del contenuto e degli effetti dell'ordinanza sospensiva) e di proporzionare la determinazione dell'ambito soggettivo e oggettivo di efficacia della relativa pronuncia "a seconda delle specifiche circostanze del caso sottoposto all'attenzione del giudice", in modo da pervenire ad un equo contemperamento dei diversi interessi in gioco che rischiano di essere pregiudicati nelle more della definizione del giudizio.

Sindacato sui giudizi attitudinali per l'accesso alle scuole militari

Con la sentenza, **Sez. I bis, 18 luglio 2016 n. 8231**, sono stati enucleati diversi principi, già fatti propri dalla Sezione, in merito alle valutazioni dell'attitudine di un candidato ad essere inserito in un'organizzazione (scolastica o lavorativa), e al sindacato giurisdizionale sulle stesse.

Dopo aver chiarito, infatti, che tali valutazioni sono espresse dalla competente Commissione, non già sulla base di impressioni episodiche raccolte durante un breve colloquio con l'interessato, bensì sulla base di un rigoroso protocollo elaborato da un apposito Centro dell'Amministrazione militare, e di metodi di selezione del personale, ampiamente convalidati da un'esperienza applicativa pluriennale, sia in ambito militare che nelle organizzazioni lavorative private, la sentenza ha puntualmente ricostruito il procedimento valutativo, basato su diverse prove, volte a valutare, sia il generale assetto della personalità del candidato, sia il possesso delle caratteristiche attitudinali diversificate, nell'ambito della medesima Forza Armata, per istituzioni formative di destinazione e le diverse categorie professionali di accesso (accuratamente descritte dalla Direttiva tecnica di riferimento, che ne precisa anche le fonti, il grado di aggiornamento e l'attendibilità).

Ove sia necessario, in particolare, valutare l'attitudine degli studenti per l'ammissione alle scuole militari - che è un'organizzazione formativa del tutto particolare, caratterizzata, oltre che dal metodologico e dalle particolarità dell'insegnamento curriculare, anche da una forte connotazione di tipo professionale, tendente a sviluppare la vocazione militare, in vista di un'eventuale prosecuzione del percorso formativo in una determinata Forza Armata, e, pertanto, presuppone una predisposizione caratteriale del giovane ed una vocazione militare che la formazione deve rafforzare e raffinare - lo strumentario viene opportunamente adattato, apportando variazioni che tengano conto della particolare classe di età e della diversa forma di inserimento (a fini formativi e non lavorativi) del candidato.

Con riferimento all'attendibilità e alla validità dei giudizi attitudinali del candidato ad essere inserito in un'organizzazione formativa militare, è stato comunque ribadito che si tratta di valutazioni tecniche di natura prognostica che possono essere sindacate dal giudice di legittimità solo sotto il profilo della verifica della correttezza del procedimento seguito o dei criteri di valutazione adottati, ma non sono contestabili quanto alle conclusioni ed alla sostanza del giudizio espresso, salvo i casi, del tutto eccezionali, di palese erroneità.

Né tali giudizi possono essere invalidati dalla diversa opinione individuale del medico specialista consultato privatamente dal ricorrente, in un contesto diverso da quello concorsuale, che non ha utilizzato gli stessi strumenti, e, senza specificare la metodica di osservazione, si limita genericamente ed assiomaticamente a formulare un parere sull'idoneità attitudinale del ricorrente diverso rispetto a quello oggetto di impugnativa.

Destituzione dal servizio a seguito di condanna penale ritenuta illegittima dalla C.E.D.U.

Con la sentenza **28 dicembre 2016, n. 12851,** la **Sez. I ter** ha esaminato il ricorso proposto per l'annullamento del decreto che, in applicazione dell'art. 8, lett. b), d.P.R. n. 737/1981 ed in relazione a sentenza definitiva di condanna per concorso esterno in associazione mafiosa, ha destituito di diritto il ricorrente dalla Amministrazione della Pubblica Sicurezza.

Avverso la sentenza penale di condanna il ricorrente aveva adito la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, la quale, con pronuncia del 14 aprile 2015, ha riconosciuto che la sentenza di condanna del ricorrente era stata emessa in violazione dell'art. 7 della CEDU, non avendo i giudici nazionali, nell'analizzare in dettaglio l'esistenza stessa del reato di concorso esterno in associazione di tipo mafioso, valutato se un tale reato potesse essere conosciuto dal ricorrente all'epoca dei fatti a lui ascritti, in violazione del principio di irretroattività e prevedibilità della legge penale.

Su tale base il ricorrente aveva richiesto l'annullamento in autotutela del provvedimento di destituzione, senza ricevere però risposta dall'Amministrazione.

Il TAR ha evidenziato, al riguardo, che la norma fondamentale in tema di esecuzione delle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo è costituita dall'art. 46, paragrafo 1, della CEDU, che impegna gli Stati contraenti «a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parte». Tale disposizione normativa, tuttavia, deve leggersi unitamente al disposto di cui all'art. 41 CEDU, a norma del quale, «se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta parte contraente non permette che in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa», al fine di porre il ricorrente, per quanto possibile, in una situazione equivalente a quella in cui si troverebbe se non vi fosse stata una inosservanza delle esigenze della Convenzione.

Nel caso di specie la Corte Europea ha riconosciuto la violazione dell'art. 7 CEDU (*Nulla poena sine lege*) in quanto, essendo la configurazione della fattispecie incriminatrice del concorso esterno in associazione mafiosa il risultato di un'evoluzione giurisprudenziale consolidatasi solo nel 1994, all'epoca in cui sono stati commessi i fatti ascritti al ricorrente (1979-1988), il reato in questione non era sufficientemente chiaro e prevedibile per quest'ultimo.

Il Tribunale ha rilevato, tuttavia, che, nonostante sussista l'obbligo, per lo Stato italiano, di conformarsi a tale sentenza, non sussiste, al contrario, alcun effetto diretto delle pronunce della Corte EDU sul giudicato interno e nemmeno la possibilità, per il giudice, di disapplicare le disposizioni normative al fine di offrire ristoro alla posizione del soggetto leso (cfr. anche Corte Costituzionale 5 giugno 2015, n. 96).

Non può, infatti, ritenersi che, a seguito della pronuncia della Corte EDU summenzionata, la sentenza di condanna penale sarebbe da considerarsi *tamquam non esset*, ovvero inesistente, in quanto le sentenze della Corte di Strasburgo sono prive di un'efficacia diretta ed automatica di tal fatta: se non per la parte in cui dispongono il pagamento di un equo indennizzo verso i danneggiati dalla violazione riconosciuta, esse lasciano completa libertà agli Stati nell'individuazione delle misure, generali o individuali, da adottare nell'ordinamento interno per conformarsi al *dictum* della Corte.

Dunque, il giudicato penale formatosi a seguito della sentenza di condanna della Corte di Cassazione, rimane tuttora pienamente efficace, potendo venir meno solo attraverso l'attivazione degli specifici strumenti processuali eccezionali attivabili nell'ordinamento interno; strumenti che il ricorrente ha anche *aliunde* attivato, presentando istanza di revisione del processo ex art. 630 c.p.p. alla Corte d'Appello di Caltanissetta, la quale però, con sentenza n. 924/2015, l'ha rigettata.

Di conseguenza, il provvedimento di destituzione si configura come un atto vincolato, privo di ogni margine di apprezzamento discrezionale, e il presupposto della sanzione dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici, disposta con sentenza passata in giudicato - in presenza del quale l'art. 8 succitato impone la destituzione di diritto del dipendente - è a tutt'oggi pienamente efficace, in quanto il giudicato penale formatosi a seguito della sentenza di condanna della Cassazione del 2008 è rimasto giuridicamente immutato.

12. LIBERE PROFESSIONI

Esame per l'esercizio della professione forense e utilizzo del voto numerico da parte della Commissione valutatrice

Il Tribunale ha avuto modo di pronunciarsi nuovamente sul tema dell'utilizzo del voto numerico nelle prove di esame per l'abilitazione all'esercizio della professione forense.

La sentenza della **Sez. II ter, 18 febbraio 2016, n. 2162** richiama preliminarmente un recente orientamento di segno opposto di questo Tribunale, secondo il quale le novità di cui alla l. 31.12.2012, n. 247, art. 46, comma 5, in punto di motivazione mediante annotazione dirette sull'elaborato da esaminare, pur non essendo ancora entrate in vigore hanno efficacia ermeneutica atte ad orientare l'interpretazione del quadro legislativo precedente.

La pronuncia, tuttavia, decide di aderire alla giurisprudenza tradizionale e maggioritaria sul tema, confermata recentemente in sede cautelare dal giudice di appello (cfr. l'ord. n. 3815 del 28 agosto 2015), per la quale anche in relazione all'esame di avvocato il punteggio è sufficiente ad esprimere in forma sintetica il giudizio tecnico-discrezionale demandato alla Commissione, senza bisogno di

ulteriori spiegazioni e chiarimenti. E ciò in quanto il voto numerico rappresenta la compiuta esternazione dell'unica attività, non altrimenti segmentabile in fasi in qualche modo formalizzabili, di verifica della idoneità del candidato a séguito della lettura dei suoi "lavori", demandata alla sottocommissione, e tale giudizio è sorretto dai criteri fissati dalla Commissione di cui all'art. 22 del R.D.L. 27 novembre 1933, n. 1578, senza che possa rinvenirsi uno spazio o un momento di collegamento ulteriore tra i criteri ed i voti.

Esame per l'esercizio della professione forense: Tribunale competente a decidere le controversie

La decisione della **Sez. II ter, 4 aprile 2016, n. 4074** ha confermato l'orientamento giurisprudenziale secondo il quale competente a decidere i ricorsi proposti avverso il giudizio di esclusione dalle prove orali dell'esame per l'abilitazione all'esercizio della professione di avvocato è il Tribunale Amministrativo Regionale nella cui circoscrizione ha sede la Corte d'Appello presso cui opera la Commissione esaminatrice. Ha altresì statuito che non può ritenersi incidere su tale orientamento la previsione di modalità interne alla procedura che, a evidenti fini di maggiore garanzia, comportino la correzione degli elaborati da parte di altra Commissione d'esame istituita presso altra Corte di appello.

Il D.M. 144 del 2015 e le specializzazioni dell'avvocato

Con un insieme di decisioni (**Sez. I, 14 aprile 2016, nn. 4424, 4426, 4427 e 4428**) è stata dichiarata l'illegittimità del Regolamento recante disposizioni per il conseguimento e il mantenimento del titolo di avvocato specialista, a norma dell'art. 9 L. 31 dicembre 2012 n. 247 - adottato con D.M. 12 agosto 2015 n. 144 - nella parte in cui prevede l'individuazione dei settori di specializzazione.

Le pronunce hanno in primo luogo preso atto della circostanza che, dalla lettura dell'elenco stilato e dalla relazione illustrativa del Ministero, non era dato cogliere il principio logico che aveva presieduto alla scelta delle diciotto materie ivi previste e non risultava rispettato né un criterio codicistico, né un criterio di riferimento alle competenze dei vari organi giurisdizionali esistenti nell'ordinamento, né infine un criterio di coincidenza con i possibili insegnamenti universitari (più numerosi di quelli individuati dal decreto).

Hanno, poi, fatto presente come l'incompletezza dell'elenco fosse stata già rilevata dal Consiglio di Stato che si è pronunciato in sede consultiva sullo schema di regolamento, con rilievo al quale il Ministero si era adeguato in maniera parziale, attingendo solo per frammenti a ciascuno di tali criteri, senza che tuttavia emergesse un unitario filo logico di selezione.

13. PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

Comunicazione ex art. 10 bis L. n. 241/1990 e casi di esclusione

L'obbligo di comunicazione preventiva all'interessato dei motivi che ostano all'accoglimento della sua istanza, di cui all'art. 10 bis, l. 7 agosto 1990, n. 241, come disposto dalla norma stessa, non opera nell'ambito delle procedure selettive; la sentenza della **Sez. I, 15 gennaio 2016, n. 398** ha affermato che nel novero di tali procedure può senz'altro essere sussunta (sia pure con riguardo alle specificità che ne connotano l'attuazione) quella preordinata al conferimento delle funzioni di coordinatore dell'ufficio del giudice di pace.

Intesa tra Amministrazioni e vizi formali

La decisione della **Sez. II ter, 22 marzo 2016, n. 3536** ha definito l'intesa un modulo di consenso tra più Amministrazioni, caratterizzato dall'*idem placitum,* come tale raggiungibile senza particolari oneri formali, anche *ex post* e a sanatoria, dovendosi avere riguardo al piano sostanziale degli interessi pubblici la cui cura è affidata alle Amministrazioni che sono chiamate al coordinamento delle loro iniziative e responsabilità. Sotto questo profilo, l'invocazione, da parte di un soggetto leso dall'accordo, di una violazione formale dei tempi e delle modalità della sua conclusione, si risolve in una censura meramente cartolare, priva di effettività di tutela per gli interessi di cui si chiede protezione giuridica: potrebbe venire in rilievo una violazione del modulo del consenso laddove, in concreto, si facesse valere la contraddittorietà interna dell'intesa, la sua inefficacia ai fini di cura degli interessi pubblici o altre ragioni di doglianza riferibili alla violazione della posizione giuridica dell'Amministrazione partecipante all'accordo.

Accesso ai documenti militari

In materia di accesso ai documenti militari, la sentenza della **Sez. I bis, 14 giugno 2016, n. 6797** ha chiarito che l'art. 1048 del D.P.R. 15 marzo 2010, n. 90 (T.U. delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare) deve essere letto, non già secondo una mera articolazione lessico-grammaticale, ma secondo la sua funzione teleologicamente orientata. La sottrazione documentale all'accesso, costituendo un'eccezione alle generali previsioni di cui all'art. 22, l. 7 agosto 1990, n. 241, non può che risultare di stretta interpretazione e limitata alle puntuali ipotesi indicate dal legislatore nella stessa legge di riferimento (art. 24), ovvero nelle altre disposizioni, anche secondarie, quale quella in esame.

Pertanto, poiché la norma specifica ed indica le ragioni del diniego all'ostensione dei documenti militari solo quando gli stessi siano funzionali alla salvaguardia della sicurezza, alla difesa nazionale ed alle relazioni internazionali, i documenti sottratti

all'accesso devono collegarsi, inscindibilmente, alle essenziali funzioni appena ricordate. Diversamente verrebbe escluso dall'accesso, proprio per l'ampia previsione normativa, ogni atto attinente alla attività militare.

14. GIURISDIZIONE

Sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia

Alcune pronunce (**Sez. III, 21 gennaio 2016, n. 667; 7 aprile 2016, n. 4235**) si sono soffermate sugli effetti in tema di giurisdizione conseguenti alla decisione della Corte Costituzionale 15 aprile 2014 n. 94, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale, per eccesso di delega, degli artt. 133, lett. l), e 134, lett. c), c.p.a., nella parte in cui attribuivano alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e alla competenza funzionale del TAR Lazio, sede di Roma, le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia.

A seguito della pronuncia di incostituzionalità hanno reviviscenza le norme dell'art. 145, TUB abrogate dalle norme del c.p.a. e in particolare del comma 2: ne consegue che il giudizio di opposizione ai provvedimenti applicativi di sanzioni amministrative emessi dalla Banca d'Italia deve considerarsi devoluto alla giurisdizione del giudice ordinario e alla competenza funzionale della Corte di Appello di Roma.

Formazione professionale e "Carta del docente"

In materia di formazione professionale del docente, la **Sez. III bis**, con la pronuncia del **7 luglio 2016, n. 7799**, ha ricordato che essa costituisce oggetto di una disciplina che inerisce direttamente e immediatamente allo svolgimento del rapporto di lavoro privatizzato e quindi la cognizione in materia rientra nell'ambito della giurisdizione del giudice ordinario.

Tuttavia, quando sono impugnati gli atti amministrativi con cui l'Amministrazione organizza, in via generale, l'erogazione della formazione professionale ai docenti nella predetta peculiare forma rappresentata dalla c.d. Carta del docente attraverso la definizione delle concrete modalità di erogazione e la disciplina del rapporto che ne consegue, la giurisdizione in materia rientra nella cognizione del giudice amministrativo.

Danni da mobbing e pubblico impiego non contrattualizzato

La sentenza della **Sez. II ter, 22 settembre 2016 n. 9889** ha riconosciuto la giurisdizione in sede esclusiva al giudice amministrativo nel caso di domanda di

risarcimento dei danni per lesione dell'integrità psico - fisica del lavoratore (danni da mobbing), ove si tratti di pubblico impiego non privatizzato. In questi casi, infatti, la giurisdizione si estende anche alla cognizione delle azioni inerenti il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale derivante dal c.d. mobbing a condizione che l'azione proposta possa in concreto qualificarsi in termini di responsabilità contrattuale per violazione dell'obbligo di garanzia imposto dall'art. 2087 c.c..

CSM. Elezione del componente di designazione parlamentare

La **Sezione I quater**, con la sentenza **13 ottobre 2016, n. 10239**, ha avuto modo di pronunciarsi sul tema della mancata convalida da parte del CSM dell'elezione di un componente del Consiglio Superiore della Magistratura di designazione parlamentare, declinando la giurisdizione in favore del giudice ordinario per due ordini di ragioni, riguardanti il *petitum* sostanziale e la posizione giuridica incisa. Sotto il primo profilo, ha affermato che il giudice amministrativo è privo di giurisdizione laddove, attraverso la richiesta di annullamento della delibera del C.S.M. con cui non è stata convalidata la sua nomina, la parte ricorrente chieda che le venga riconosciuto il diritto a rivestire la carica per il quale il Parlamento l'aveva eletta.

Quanto al secondo aspetto, ha fatto presente che, in tema di contenzioso elettorale amministrativo, la giurisdizione è distribuita fra giudice amministrativo e giudice ordinario, spettando al primo le controversie in tema di operazioni elettorali, mentre al giudice ordinario è attribuita la giurisdizione sulle controversie relative all'ineleggibilità, incompatibilità e decadenza dalla carica, in quanto aventi ad oggetto diritti soggettivi, e ciò anche nel caso in cui ad essere impugnati siano dei provvedimenti amministrativi, qualora la decisione concerna il diritto soggettivo all'elettorato attivo o passivo.

Referendum costituzionale. Impugnabilità del D.P.R. di indizione e relativi profili di giurisdizione del giudice amministrativo

Il Tribunale è stato chiamato ad affrontare la questione della impugnabilità del decreto presidenziale del 27 settembre 2016 con il quale è stato indetto il "*referendum popolare confermativo avente ad oggetto il seguente quesito: Approvate il testo della legge costituzionale concernente "disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*" approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016.

Con la sentenza della **Sez. II bis, 20 ottobre 2016, n. 10445,** l'impugnazione proposta è stata dichiarata inammissibile per difetto assoluto di giurisdizione, tenendo presente che tale atto (che conclude l'iter di indizione referendaria)

presenta plurimi contenuti, aventi natura e corrispondenti regimi di sindacabilità differenti, di cui l'uno riferito alla individuazione della data di svolgimento del referendum - che avviene sulla base di una deliberazione adottata dal Consiglio dei ministri e che è soggetto al sindacato di legittimità del giudice amministrativo - e l'altro riferito alla formulazione del quesito in recepimento delle ordinanze (non impugnabili) dell'ufficio centrale per il referendum, ivi espressamente richiamate, rispetto al quale non vi sono spazi di sindacato giurisdizionale nei limiti in cui il relativo contenuto costituisca esercizio di poteri non riconducibili a quelli amministrativi e "politici" non liberi nei fini, ma siano piuttosto riconducibili all'esplicazione di poteri neutrali di garanzia e controllo, di rilievo costituzionale.

La pronuncia ha, inoltre, affermato che nella materia referendaria è insindacabile in senso assoluto il mancato esercizio, da parte del Presidente della Repubblica, del potere di intervento o del potere di rinvio degli atti con cui richiama e, quindi, sostanzialmente recepisce il contenuto delle ordinanze dell'ufficio centrale per il referendum ai fini del loro riesame, rientrando tali prerogative, laddove esercitabili, tra quelle di esclusiva spettanza del Capo dello Stato, in alcun modo sindacabili o sollecitabili in sede giurisdizionale in quanto espressione del ruolo costituzionale di tipo obiettivo e di garanzia svolto dal Presidente stesso quale garante dell'ordinamento costituzionale.

Mobilità del personale docente

Con la sentenza **n. 12391 del 13 dicembre 2016**, la **Sez. III bis** ha affrontato la questione della sussistenza delle giurisdizione del giudice amministrativo sul ricorso avente ad oggetto l'impugnazione dell'Ordinanza Ministeriale n. 241 dell'8 aprile 2016, nella parte in cui recepisce il CCNI per la mobilità 2016/2017, da parte degli insegnanti assunti in qualità di docenti dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca nell'ambito del piano straordinario di assunzione "a tempo indeterminato di personale docente per le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado" previsto per l'anno scolastico 2015/2016 dal comma 95 della 1. 13 luglio 2015, n. 107, che al momento dell'entrata in vigore della 1. n. 107/2015 erano iscritti nelle graduatorie ad esaurimento del personale docente (c.d. GAE) di cui all'art. 1, co. 605, lett. c), 1. 27 dicembre 2006, n. 296. I ricorrenti erano stati assunti nella c.d. fase "C" della procedura di assunzione descritta all'art. 1, co. 98, lett c), della stessa legge e si trovavano quasi al termine del relativo anno di prova.

Con il ricorso è stata dedotta l'illegittimità derivata dell'O.M. n. 241/2016, nella parte in cui recepisce il CCNI per la mobilità 2016/2017, in quanto determinerebbe disparità di trattamento con i docenti assunti nell'a.s. 2014/2015 che hanno potuto beneficiare della c.d. "mobilità su scuola"; inoltre vi sarebbe un profilo di illegittimità in via riflessa, derivante dall'illegittimità costituzionale dell'art. 1, co. 108, 1. n. 107/2015, nella parte in cui prevede che la mobilità nazionale obbligatoria prevista dal piano straordinario si applichi solo ai docenti assunti nell'A.S. 2015-2016 provenienti da GAE, mentre esclude i docenti assunti dalle graduatorie del

concorso del 2012, sebbene non vi sia alcuna differenza sostanziale tra le due categorie di docenti.

Il TAR ha affermato che tale controversia attiene alla fase esecutiva del rapporto di lavoro alle dipendenze della amministrazione scolastica, e segnatamente alle modalità attuative del c.d. "Piano straordinario di mobilità" di cui all'art. 108 della legge n. 107/2016, che è stato riservato in una prima fase ai docenti assunti in ruolo entro l'anno scolastico 2014/2015 e quindi, nella fase successiva, ai docenti che, come i ricorrenti, sono stati assunti a tempo indeterminato a seguito del piano straordinario di assunzioni ai sensi del comma 98, lettere b) e c), e assegnati su sede provvisoria per l'anno scolastico 2015/2016.

La disciplina della mobilità, infatti, è riservata dal legislatore alla contrattazione collettiva e, in tale materia, l'unico aspetto che esula dalla contrattazione collettiva è quello relativo ai termini e alle modalità di presentazione della domanda che, in considerazione della rilevanza su ambito nazionale dei procedimenti di mobilità del comparto Scuola, è affidato dal legislatore ad apposita ordinanza del Ministro della pubblica istruzione.

Il ruolo dell'impugnata O.M. n. 241/2016, secondo quanto espressamente previsto dal legislatore, è dunque esclusivamente quello di dettare disposizioni di dettaglio per quanto attiene le modalità, il termine di presentazione e i documenti da allegare alle relative domande, rispetto alle linee di indirizzo e ai criteri della mobilità del personale, compiutamente disciplinati dai richiamati contratti collettivi.

Ne consegue che la fattispecie rientra nel disposto dell'art. 63 del d.lgs. n.165/2001, ai sensi del quale "Sono devolute al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 8 (….), ancorché vengano in questione atti amministrativi presupposti. Quando questi ultimi siano rilevanti ai fini della decisione, il giudice li disapplica, se illegittimi".

La Sezione ha evidenziato, inoltre, che la giurisprudenza amministrativa si è già espressa nel senso che, essendo la materia della mobilità riservata dal legislatore alla contrattazione collettiva, in tale ambito non residuano spazi per atti autoritativi di macro-organizzazione soggetti alla giurisdizione amministrativa (in tal senso T.A.R. Campania, Napoli, sez. VIII, 4 luglio 2013, n. 3461 e T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 2 aprile 2013, n. 3293).

Nel caso di specie, non si ravvisano profili di macro-organizzazione nell'O.M. n. 241/2016, il cui unico ruolo è quello di dettare disposizioni di dettaglio in tema di termini e modalità di presentazione delle domande. Si tratta, quindi, di un atto di c.d. "micro-organizzazione" adottato dall'amministrazione nell'esercizio dei poteri datoriali di cui all'art. 5 d.lgs. n. 165/2001, sulla base di una espressa disposizione di legge, con la conseguenza che qualsiasi profilo attinente all'illegittimità o all'inefficacia del contratto collettivo di riferimento, coerentemente con quanto stabilito anche dall'art. 63, comma 3, e dall'art. 64 del d.lgs. n. 165/2001, non può che essere valutato dal Giudice Ordinario.

15. PROCESSO AMMINISTRATIVO

Nozione di controinteressato

La pronuncia della **Sez. II ter, 7 giugno 2016, n. 6514** si è soffermata sulla nozione e qualità processuale di "controinteressato" nel giudizio amministrativo, dandone una definizione di ordine sostanziale, con riguardo all'assetto di interessi che il ricorrente si propone di ottenere mediante la correzione in sede giurisdizionale dell'esercizio del potere amministrativo. Si tratta di un assetto di interessi che si fonda su determinate qualità che beni o valori di interesse generale possiedono per la parte che aspira a trarne vantaggio, e la cui realizzazione dipende dall'esercizio dell'attività amministrativa: in questo senso, di norma il controinteressato è quel soggetto che riceve utilità dall'avvenuta esecuzione dell'azione amministrativa nei termini che il ricorrente contesta.

Vero è che, secondo la giurisprudenza, di regola il controinteressato deve risultare dall'atto impugnato: ma questo è un requisito di ordine formale che concorre a delimitare l'area dell'esigibile, ovvero il presupposto in base al quale può ragionevolmente esigersi uno sforzo di diligenza, ovvero le condizioni che rendono, secondo buona fede, riconoscibile al ricorrente l'esistenza di una parte che ha interesse ad opporsi e che quindi va evocata in giudizio, giustificandosi in difetto la sanzione dell'inammissibilità del gravame per assenza del contraddittorio.

Motivi aggiunti. Tardività

La decisione della **Sez. III bis, 4 agosto 2016, n. 9058** ha fatto applicazione del principio secondo il quale, nel processo amministrativo, la prospettazione di una censura «al buio» deve essere ritenuta ammissibile quando la parte ricorrente non abbia avuto la possibilità di accedere alla documentazione in possesso dell'Amministrazione e si sia riservata, quindi, di meglio articolare le proprie difese al momento in cui, spontaneamente o *iussu iudicis*, tali documenti siano stati depositati in giudizio, purché, a seguito dell'intervenuto deposito, l'interessato abbia provveduto a dare concretezza, con lo strumento dei motivi aggiunti, alle questioni prospettate in via ipotetica con l'atto introduttivo del giudizio, con l'effetto di rendere ammissibili le pertinenti censure. Ne ha fatto conseguire, come necessario corollario logico - giuridico, l'irricevibilità dei motivi aggiunti rispetto ai quali la tardiva conoscenza di nuovi elementi fosse da ritenere colposa, ossia imputabile a negligenza del ricorrente, che non aveva tempestivamente posto in essere tutte le iniziative idonee ad acquisire cognizione dei documenti amministrativi. Diversamente, la proposizione dei motivi aggiunti si tradurrebbe, infatti, in un mezzo per eludere la regola del termine breve di decadenza di legge per impugnare.

Dimidiazione dei termini

La sentenza della **Sez. I quater, 17 novembre 2016, n. 11505** si è occupata del tema dei limiti e dell'estensione dell'istituto della dimidiazione dei termini processuali in materia di procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture, affermando che, in caso di controversia in materia di procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture di cui all'art. 119 c.p.a., anche l'atto di riassunzione, a seguito di intervenuta dichiarazione di fallimento della parte ricorrente, è soggetto alla dimidiazione dei termini, dovendosi considerare, come *dies a quo*, il giorno della conoscenza da parte del Curatore della pendenza del giudizio

16. GIUSTIZIA SPORTIVA

Risarcimento dei danni per revoca dello scudetto

Con la sentenza **6 settembre 2016, n. 9563,** la **Sez. I ter** ha esaminato la domanda risarcitoria proposta nei confronti della Federazione Italiana Giuoco Calcio da una società sportiva che ha lamentato il danno derivante dal provvedimento con cui è stato assegnato ad altra squadra lo scudetto revocatole.

Il TAR ha negato il risarcimento rilevando, in primo luogo, l'inammissibilità della domanda, essendo già intervenuto in sede arbitrale un accertamento inoppugnabile in ordine alla legittimità del provvedimento di assegnazione ad altra squadra dello scudetto revocato, anche a seguito della rinuncia da parte della medesima ricorrente ad analogo gravame già proposto innanzi al TAR; ha poi evidenziato, con riferimento alla domanda di revoca in autotutela del provvedimento di assegnazione ad altra squadra, la natura disciplinare-sanzionatoria della istanza risarcitoria in forma specifica, con conseguente sottrazione della stessa alla giurisdizione del giudice nazionale in ossequio al principio di autonomia dell'Ordinamento sportivo.

Risarcimento dei danni da sanzione disciplinare illegittima

La sentenza della **Sez. I ter, 10 novembre 2016, n. 11146** ha accolto la domanda di risarcimento dei danni causati dall'irrogazione nei confronti di un atleta di una sanzione disciplinare illegittima, rilevando che la relativa domanda rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo, non operando in tal caso la riserva a favore della giustizia sportiva, innanzi alla quale la pretesa risarcitoria non può essere fatta valere.

In tal caso, secondo la pronuncia, la responsabilità della Federazione e degli organi di giustizia sportiva che hanno confermato la sanzione rientra nel paradigma della responsabilità da provvedimento amministrativo illegittimo, e richiede l'accertamento dei presupposti di cui all'art. 2043 c.c..

Infine, ai fini dell'individuazione del soggetto responsabile, il TAR ha ritenuto che le decisioni del Collegio di Garanzia dello Sport, sebbene tale ente sia dotato di autonomia e indipendenza, sono ascrivibili al CONI, che ne nomina i componenti, ne disciplina il funzionamento e assicura le dotazioni di uffici e personale.

17. ORDINANZE DI RIMESSIONE ALLA CORTE COSTITUZIONALE

Questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 110, ultima parte della L. n. 107 del 2015

Con l'ordinanza **12 aprile 2016, n. 4343,** la **Sez. III bis** ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di costituzionalità della norma citata, che esclude dai concorsi pubblici per titoli ed esami il personale docente ed educativo già assunto su posti e cattedre con contratto individuale di lavoro a tempo indeterminato nelle scuole statali.

In particolare il Collegio ha ritenuto la norma in contrasto, da un lato, con l'articolo 3 della Costituzione, da solo ed in combinato disposto con il successivo articolo 97, nella parte in cui esprime i principi del buon andamento dell'amministrazione pubblica, in quanto l'esclusione del personale docente di ruolo a tempo indeterminato delle scuole statali dalla partecipazione alla procedura concorsuale si fonda, evidentemente, sulla durata del contratto di lavoro di cui è titolare il docente e sulla natura del datore di lavoro, elementi che, tuttavia, non sono parametri ragionevoli ai fini dell'individuazione della platea dei docenti che possono partecipare al concorso pubblico per il reclutamento del personale docente della scuola, con la conseguente ingiustificata disparità di trattamento.

In tal senso depone il fatto che, mentre non potrebbero partecipare alla procedura concorsuale di cui trattasi, nemmeno per una diversa classe concorsuale o per un diverso ordine di scuola, i docenti di ruolo della scuola statale con contratto a tempo indeterminato, ancorché in possesso del relativo titolo di abilitazione, possono, invece, pacificamente parteciparvi i docenti in servizio con contratto a tempo determinato presso le medesime scuole statali, i docenti con contratto a tempo indeterminato alle dipendenze delle scuole private paritarie nonché tutto il personale non docente dipendente dal M.I.U.R. in possesso della relativa abilitazione e, ancora, il personale dipendente a tempo indeterminato presso altre amministrazioni pubbliche anche statali o anche presso enti privati, purché in possesso del relativo titolo abilitativo, con la conseguenza che non è dato comprendere perché soltanto ai docenti di ruolo della scuola statale con contratto a tempo indeterminato sia preclusa la suddetta partecipazione.

Né può ritenersi, secondo il TAR, che la dedotta disparità sia giustificata dalla specifica finalità perseguita dalla relativa normativa, di assorbimento del cd. precariato storico della scuola, trattandosi di un concorso pubblico (per titoli ed

esami) che ha come "causa tipica" la selezione dei candidati più meritevoli, e tenuto conto che l'interesse pubblico coincide con la selezione dei migliori candidati per le posizioni professionali da ricoprire, con la conseguenza che la limitazione della platea dei candidati nei termini indicati è indubbiamente poco consona al perseguimento della predetta finalità concorsuale.

Infine, eventuali diversi scopi (di assorbimento del precariato) che si intendessero perseguire con il concorso pubblico di cui trattasi avrebbero, comunque, dovuto essere espressamente previsti e puntualmente individuati da parte del legislatore, e sono stati oggetto di diversa normativa, con il cd. piano straordinario di assunzione, di cui ai commi 95 e seguenti del predetto articolo 1 della medesima legge n. 107 del 2015, che ha condotto all'assunzione in ruolo di un numero assolutamente rilevante di cd. precari della scuola.

Misura degli stipendi del personale di magistratura e meccanismo dell'adeguamento triennale

Con l'ordinanza della **Sez. I, 28 luglio 2016, n. 8762** è stata rimessa alla Corte Costituzionale la questione di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 12 L. 2 aprile 1979, n. 97, come modificati dall'art. 2 L. 19 febbraio 1981 n. 27, e dell'art. 24 L. 23 dicembre 1998 n. 448, che disciplinano il meccanismo di adeguamento triennale degli stipendi e delle indennità del personale di magistratura.

La pronuncia, dopo aver descritto la modalità di funzionamento di tale meccanismo, ha ritenuto le norme che lo regolano incomplete e contraddittorie, potendo condurre in concreto a risultati antinomici rispetto alla loro *ratio*, laddove le stesse non prevedono, al fine di regolarla in modo espresso e coerente con la disciplina complessiva, l'ipotesi in cui nel triennio la variazione nelle retribuzioni di riferimento sia di importo trascurabile oppure negativa.

La mancata previsione di una norma che per il personale di Magistratura e soggetti equiparati escluda la possibilità di conguagli di segno negativo e al contempo stabilisca, in linea con la ratio della normativa all'esame, modalità alternative di determinazione dell'adeguamento stipendiale triennale - quale "guarentigia" idonea a salvaguardare l'indipendenza dei magistrati - pur in assenza del presupposto "degli incrementi realizzati nel triennio precedente dalle altre categorie dei pubblici dipendenti", ha portato a ritenere rilevante e non manifestamente infondata la legittimità costituzionale delle ridette disposizioni legislative, in relazione agli artt. 3, 36, 38, 101, 104 e 108 della Costituzione.

La possibile violazione degli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione è ravvisata nella circostanza che il meccanismo di adeguamento triennale degli emolumenti può comportare, a carico del personale di Magistratura, il calcolo di conguagli di segno negativo, il recupero di acconti anticipati nel decorso triennio, la rideterminazione di livelli stipendiali non comprensivi degli acconti già erogati e risultati non dovuti, nonché il mancato riconoscimento di acconti a valere sul triennio successivo. La remunerazione della funzione di magistrato e soggetti equiparati risulta in tal modo ridotta - e suscettibile di ulteriori riduzioni in relazione alla possibile futura dinamica

negativa dei salari - con una corrispondente decurtazione dei contributi previdenziali e, di conseguenza, del trattamento di fine servizio e pensionistico, con la conseguente violazione del diritto al lavoro e ad una retribuzione "proporzionata alla quantità e qualità" del lavoro prestato.
Quanto alla possibile violazione degli artt. 101, 104 e 108 Cost., in ragione del *vulnus* allo status di indipendenza ed autonomia dei magistrati, il Collegio ha soggiunto che il mancato incremento retributivo in favore dei magistrati, quale realizzatosi nel caso in esame in conseguenza del mancato incremento delle retribuzioni nel pubblico impiego contrattualizzato, quest'ultimo determinato dal blocco della contrattazione economica, si pone in contraddizione con la funzione di garanzia dell'indipendenza delle magistrature dagli altri poteri; funzione che il legislatore ha assegnato proprio al sistema di adeguamento retributivo automatico.

Accesso all'albo dei Cassazionisti da parte degli avvocati stabiliti

L'ordinanza della **Sez. III, 29 dicembre 2016, n. 12856** ha ritenuto non manifestamente infondata, in relazione all'art. 3, comma 2, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, L. 31 dicembre 2012, n. 247 - ai sensi del quale l'iscrizione nell'albo dei Cassazionisti può essere richiesta anche da chi, avendo maturato una anzianità di iscrizione all'albo di otto anni, successivamente abbia lodevolmente e proficuamente frequentato la Scuola superiore dell'avvocatura, istituita e disciplinata con regolamento dal CNF - alla luce della disparità di trattamento che la norma *de qua* recherebbe per gli avvocati formatisi in Italia, rispetto agli avvocati stabiliti di cui tratta l'art. 9 d.lgs. 2 febbraio 2001 n. 96, per i quali l'iscrizione in parola è (ancora) subordinata alla dimostrazione "di avere esercitato la professione di avvocato per almeno dodici anni in uno o più degli Stati membri, tenuto conto anche dell'attività professionale eventualmente svolta in Italia".

18. ORDINANZE DI RIMESSIONE ALLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

Xylella fastidiosa

Con le ordinanze del **22 gennaio 2016, nn. 779 e 780**, la **Sezione I**, decidendo sui ricorsi di alcuni proprietari di uliveti nel Salento, proposti contro le misure di estirpazione degli alberi adottate nell'ambito della gestione dell'emergenza xylella, ha rimesso alla Corte di Giustizia dell'Unione europea una serie di questioni pregiudiziali relative all'interpretazione della direttiva 2000/29/CEE del Consiglio, dell'8 maggio 2000 - concernente le misure di protezione contro l'introduzione nella Comunità di organismi nocivi ai vegetali, o ai prodotti vegetali, e contro la loro

diffusione nella Comunità - e alla validità della decisione di esecuzione della stessa, 2015/789/UE del 18 maggio 2015, con la quale la Commissione ha imposto all'Italia "misure per impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione della Xylella fastidiosa".
Alla Corte è stato in particolare richiesto di valutare se i principi di precauzione, adeguatezza e proporzionalità ostino all'applicazione della suddetta decisione di esecuzione, nella parte in cui impone l'abbattimento immediato, entro un raggio di 100 mt. attorno alle piante esaminate e risultate infette, delle piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute, senza, tra l'altro, adeguato supporto scientifico che attesti con certezza il rapporto causale tra la presenza dell'organismo e il disseccamento delle piante ritenute infette, e senza prevedere altresì alcuna forma di indennizzo a favore dei proprietari incolpevoli della diffusione dell'organismo in questione.

La CGUE, pronunciando sulle cause riunite C/78 e C/79 del 2016 del 9 giugno 2016, ha ritenuto che "*L'esame delle questioni sollevate non ha rivelato alcun elemento idoneo ad inficiare la validità dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione di esecuzione (UE) 2015/789 della Commissione, del 18 maggio 2015, relativa alle misure per impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione della Xylella fastidiosa (Wells et al.), in rapporto alla direttiva 2000/29/CE del Consiglio, dell'8 maggio 2000, concernente le misure di protezione contro l'introduzione nella Comunità di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali e contro la loro diffusione nella Comunità, come modificata dalla direttiva 2002/89/CE del Consiglio, del 28 novembre 2002, letta alla luce dei principi di precauzione e di proporzionalità, nonché in rapporto all'obbligo di motivazione previsto dall'articolo 296 TFUE e dall'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*".

Servizio postale universale

Con l'ordinanza della **Sez. I, 29 aprile 2016, n. 4882**, è stata rimessa alla Corte di Giustizia la questione se il legislatore nazionale italiano, nel disciplinare materie armonizzate a livello comunitario come il servizio postale universale, può ridurre le garanzie dei cittadini-utenti fissate dall'Unione europea, allegando finalità finanziarie e gestionali, oppure incontra un limite nella disciplina e nelle finalità rinvenibili dalle disposizioni e dai considerando delle Direttive comunitarie di riferimento (in questo caso, la direttiva n. 97/67/CE), conseguendone la disapplicazione delle disposizioni di legge contrastanti e l'annullamento degli atti amministrativi adottati su tali basi.
Il TAR ha ritenuto tale questione rilevante ai fini della decisione sul ricorso proposto dal Comune di Balzola e da molti altri piccoli comuni e dall'ANCI – Piemonte contro la delibera dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni 25 giugno 2015, n. 395/15/CONS, che ha autorizzato la Società Poste Italiane S.p.a., che gestisce il servizio postale universale sulla base di un contratto di programma con lo Stato italiano, ad attivare il recapito della corrispondenza solo a giorni alterni, pur non sussistendo le circostanze o condizioni geografiche eccezionali richieste

dal diritto comunitario per consentire deroghe all'obbligo di garantire il servizio "come minimo cinque giorni lavorativi a settimana".

In particolare, il TAR ha sottoposto alla Corte il quesito se, alla stregua di una corretta interpretazione della Direttiva 1997/67/CE, siano con essa compatibili l'art. 3, comma 7, d.lgs. n. 261 del 1999 e l'art. l, comma 276, l. n. 194 del 2014, sotto il seguente profilo:

a) la Direttiva n. 97/67/CE prevede che la raccolta degli invii postali e loro distribuzione al domicilio del destinatario debbano essere garantite "come minimo cinque giorni lavorativi a settimana";

b) la stessa Direttiva comunitaria ammette possibili deroghe, da parte delle Autorità nazionali di regolazione, solo in presenza di "circostanze o condizioni geografiche eccezionali";

c) la legislazione nazionale italiana (artt. 3, comma 7, d.lgs. n. 261 del 1999 e 1, comma 276, l. n. 194 del 2014) impone, viceversa, all'Autorità nazionale di regolazione di accordare la predetta deroga, entro termini temporali certi, ogni volta in cui il gestore del servizio lo chieda individuando la "presenza di particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica in ambiti territoriali con una densità inferiore a 200 abitanti/kmq.", anche qualora le predette situazioni siano di natura non eccezionale e riguardino un'ampia parte della popolazione nazionale.

Si pone quindi il problema di stabilire se, alla stregua di una corretta interpretazione delle predette norme comunitarie, siano con esse compatibili le predette disposizioni della legge nazionale italiana, in quanto impongono all'AGCOM, ovvero all'Autorità nazionale italiana di regolazione, di deliberare in senso favorevole alla deroga ogni volta in cui sussistano i "fattori, strutturali o geografici" allegati dal gestore del servizio, purché riferiti a condizioni di scarsa densità abitativa, condizioni quindi non eccezionali ma ordinarie.

Pertanto le disposizioni di legge nazionale in esame palesano una problematica compatibilità con la Direttiva n. 97/67/CE e, inoltre, sembrano limitare la discrezionalità invece riconosciuta dal diritto europeo alle Autorità nazionali di regolazione ai fini della valutazione della eccezionalità delle predette condizioni e della loro idoneità a consentire di derogare agli obblighi posti agli Stati membri a garanzia dei diritti degli utenti del servizio postale universale.

Il Collegio ha dubitato della conformità alla normativa comunitaria degli atti impugnati, a loro volta attuativi di quanto previsto nel d.lgs. n. 261/1999, anch'esso – quindi – da parametrare alla normativa vigente dell'Unione, e in primo luogo alla direttiva 97/67/CE; di tal che, in via pregiudiziale, si pone la questione della compatibilità di tale decreto con il vigente e sovraordinato diritto dell'Unione europea al fine di verificare la sussistenza della prospettata illegittimità in via derivata degli atti nazionali gravati con il ricorso in epigrafe.

Anche la **Sez. I**, con le ordinanze **18 febbraio 2016, nn. 2179 e 2180**, ha rimesso alla Corte di Giustizia una questione riguardante il servizio postale universale disciplinato dalla direttiva 97/67/CE. Il Collegio remittente ha notato che in tale

direttiva non sembrano potersi rinvenire norme che consentano di ricomprendere le attività di autotrasportatore, di spedizioniere e di corriere espresso nel settore del "servizio postale" e di imporre a chi le esercita l'obbligo dell'autorizzazione, con la conseguente previsione di obblighi minuziosi e complessivamente gravosi, compreso quello di contribuire al fondo di compensazione degli oneri del servizio universale. Ha, quindi, sottoposto alla Corte la questione della compatibilità con la disciplina comunitaria di cui alla Direttiva 97/67/CE delle norme nazionali volte a ricomprendere nell'ambito del servizio postale anche i servizi di corriere espresso e che impongono ai fornitori di tali servizi di dotarsi di autorizzazione generale in misura ulteriore rispetto a quella necessaria a garantire le esigenze essenziali in materia di fornitura di servizi postali, nonché di contribuire al fondo di compensazione del servizio universale, senza prevedere delle modalità applicative differenziate in relazione alla situazione soggettiva dei contribuenti e dei mercati.

Appalti pubblici e soccorso istruttorio. Onerosità e compatibilità comunitaria

Le ordinanze della **Sez. III, 3 ottobre 2016, n. 10012** e **13 ottobre 2016, n. 10222** hanno rimesso alla Corte di giustizia dell'Unione Europea le seguenti questioni pregiudiziali di interpretazione dell'art. 38, comma 2-bis, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 in rapporto alla disciplina prevista dagli artt. 45 e 51 della Direttiva 2004/18/CE ed ai principi di massima concorrenza, proporzionalità, parità di trattamento e non discriminazione in materia di procedure per l'affidamento di lavori, servizi e forniture:

- se, pur essendo facoltà degli Stati membri imporre il carattere oneroso del soccorso istruttorio con efficacia sanante, sia, o meno, contrastante con il diritto comunitario l'art. 38, comma 2-bis, d.lgs. n. 163 del 2006, nel testo vigente alla data del bando di cui trattasi, laddove è previsto il pagamento di una "sanzione pecuniaria", nella misura che deve essere fissata dalla stazione appaltante ("non inferiore all'uno per mille e non superiore all'uno per cento del valore della gara e comunque non superiore a 50.000 euro, il cui versamento è garantito dalla cauzione provvisoria"), sotto il profilo dell'importo eccessivamente elevato e del carattere predeterminato della sanzione stessa, non graduabile in rapporto alla situazione concreta da disciplinare, ovvero alla gravità dell'irregolarità sanabile;

- se, al contrario, il medesimo art. 38, comma 2-bis, d.lgs. n. 163 del 2006 (sempre nel testo vigente alla data sopra indicata) sia contrastante con il diritto comunitario, in quanto la stessa onerosità del soccorso istruttorio può ritenersi in contrasto con i principi di massima apertura del mercato alla concorrenza, cui corrisponde il predetto istituto, con conseguente riconducibilità dell'attività, al riguardo imposta alla Commissione aggiudicatrice, ai doveri imposti alla medesima dalla legge nell'interesse pubblico al perseguimento della finalità sopra indicata.

OPA obbligatoria. Autorizzazione all'aumento del prezzo di offerta

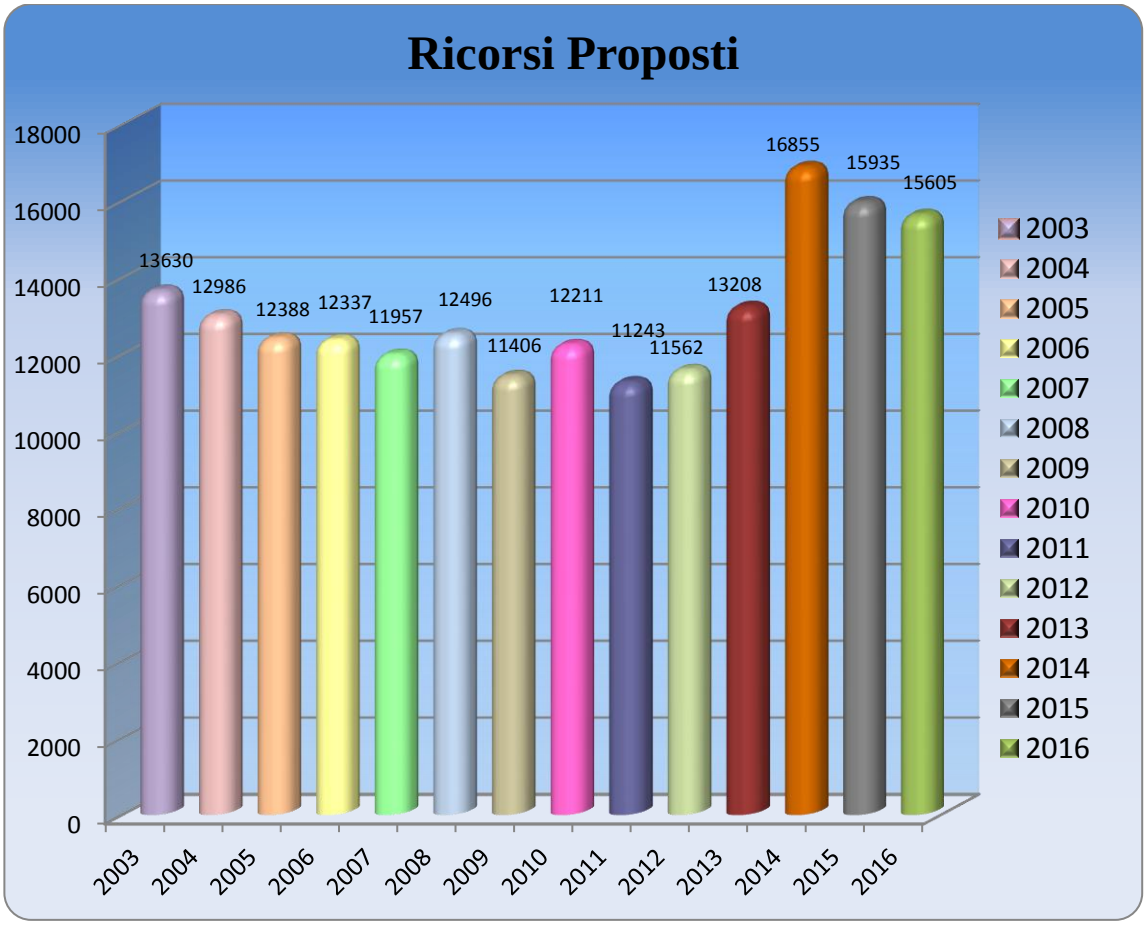
Con l'ordinanza della **Sez. II quater, 16 novembre 2016, n. 11441** (in materia di OPA obbligatoria), è stata deferita alla Corte di giustizia la questione pregiudiziale relativa al dubbio se osti alla corretta applicazione dell'art. 5, paragrafo 4, commi 1 e 2, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 21 aprile 2004 n. 25, concernente le offerte pubbliche di acquisto, in relazione ai principi generali stabiliti dall'art. 3 paragrafo 1, della stessa direttiva, nonché alla corretta applicazione dei principi generali di tutela del legittimo affidamento, proporzionalità, ragionevolezza, trasparenza e non discriminazione, una normativa nazionale, quale quella dell'art. 106, comma 3, lett. d), n. 2,) T.U. 24 febbraio 1998 n. 58 e successive modificazioni, e dell'art. 47 octies della deliberazione Consob 14 maggio 1999 n. 11971 e successive modificazioni, nella parte in cui le citate disposizioni, nell'autorizzare la stessa Consob ad aumentare il prezzo dell'offerta pubblica di acquisto di cui al predetto art. 106 a fronte dell'accertamento della collusione tra l'offerente o le persone che agiscono di concerto con il medesimo e uno o più venditori, si limitano a far riferimento al criterio del "prezzo accertato" senza specificare i parametri e i criteri di tale accertamento (nello stesso senso, Cons. Stato, Sez. VI, 6 aprile 2016, n. 1380).

DATI STATISTICI

Tribunale Amministrativo del Lazio – Roma

Prospetto riepilogativo
RICORSI PROPOSTI AL T.A.R. LAZIO
DAL 2003 AL 2016

ANNO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2012	2012	2013	2014	2015	2016
Ricorsi Proposti	13630	12986	12388	12337	11957	12496	11406	12211	11243	11562	13208	16855	15935	15605[1]



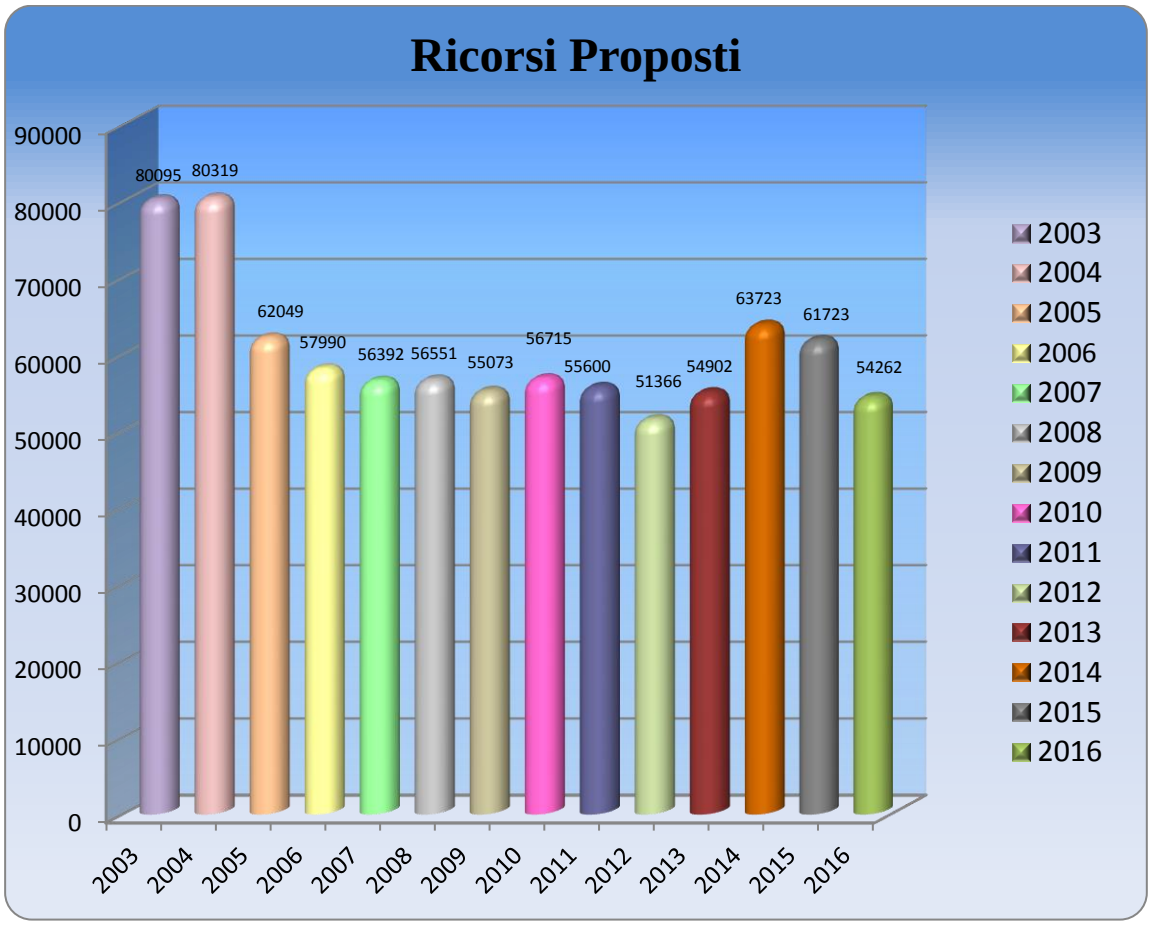
(1) Il dato è stato elaborato escludendo i ricorsi il cui deposito è stato duplicato nell'ambito della sperimentazione PAT (dal 10 ottobre 2016 al 30 novembre 2016) o per errore nell'inserimento informatico.

Fonte NSIGA

Tribunale Amministrativo del Lazio – Roma

Prospetto riepilogativo
RICORSI PROPOSTI DAL 2003 AL 2016
INNANZI A TUTTI I TT.AA.RR.

Anno	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ricorsi Proposti	80095	80319	62049	57990	56392	56551	55073	56715	55600	51366	54902	63723	61723	54262[1]



(1) Il dato è stato elaborato escludendo i ricorsi il cui deposito è stato duplicato nell'ambito della sperimentazione PAT (dal 10 ottobre 2016 al 30 novembre 2016) o per errore nell'inserimento informatico.

Fonte sito G.A.

Tribunale Amministrativo del Lazio – Roma

RICORSI PROPOSTI NELL' ANNO 2016 INNANZI A CIASCUN T.A.R. E VARIAZIONI PERCENTUALI RISPETTO AL 2015

Sede	Ricorsi pervenuti 2015	Ricorsi pervenuti 2016[1]	Δ(2016/2015) (%)	Singolo TAR/Totale (%)
TAR ABRUZZO L'AQUILA	674	624	-7,42	1,15
TAR ABRUZZO PESCARA - Sezione staccata	385	418	+8,57	0,77
TAR BASILICATA POTENZA	1082	623	-42,42	1,15
TAR CALABRIA CATANZARO	2224	1644	-26,08	3,03
TAR CALABRIA REGGIO CALABRIA - Sezione staccata	1049	935	-10,87	1,72
TAR CAMPANIA NAPOLI	6638	6047	-8,90	11,14
TAR CAMPANIA SALERNO - Sezione staccata	2908	2200	-24,35	4,05
TAR EMILIA ROMAGNA BOLOGNA	1122	1047	-6,68	1,93
TAR EMILIA ROMAGNA PARMA - Sezione staccata	396	324	-18,18	0,60
TAR FRIULI VENEZIA GIULIA TRIESTE	503	497	-1,19	0,92
TAR LAZIO LATINA - Sezione staccata	780	918	+17,69	1,69
TAR LAZIO ROMA	15935	15605	-2,07	28,76
TAR LIGURIA GENOVA	1148	1034	-9,93	1,91
TAR LOMBARDIA BRESCIA - Sezione staccata	2537	1476	-41,82	2,72
TAR LOMBARDIA MILANO	3023	3080	+1,89	5,68
TAR MARCHE ANCONA	814	764	-6,14	1,41
TAR MOLISE CAMPOBASSO	472	426	-9,75	0,79
TAR PIEMONTE TORINO	1454	1317	-9,42	2,43
TAR PUGLIA BARI	1701	1570	-7,70	2,89
TAR PUGLIA LECCE - Sezione staccata	3214	1899	-40,91	3,50
TAR SARDEGNA CAGLIARI	1020	1058	+3,73	1,95
TAR SICILIA CATANIA - Sezione staccata	2911	2622	-9,93	4,83
TAR SICILIA PALERMO	3966	3547	-10,56	6,54
TAR TOSCANA FIRENZE	2087	1765	-15,43	3,25
TAR TRENTINO ALTO ADIGE BOLZANO - Sez. Aut.	305	333	+9,18	0,61
TAR TRENTINO ALTO ADIGE TRENTO	471	337	-28,45	0,62
TAR UMBRIA PERUGIA	1004	485	-51,69	0,89
TAR VALLE D'AOSTA AOSTA	65	67	+3,08	0,12
TAR VENETO VENEZIA	1835	1600	-12,81	2,95
Totale	**61723**	**54262**		100,0

(1) Il dato è stato elaborato escludendo i ricorsi il cui deposito è stato duplicato nell'ambito della sperimentazione PAT (dal 10 ottobre 2016 al 30 novembre 2016) o per errore nell'inserimento informatico.

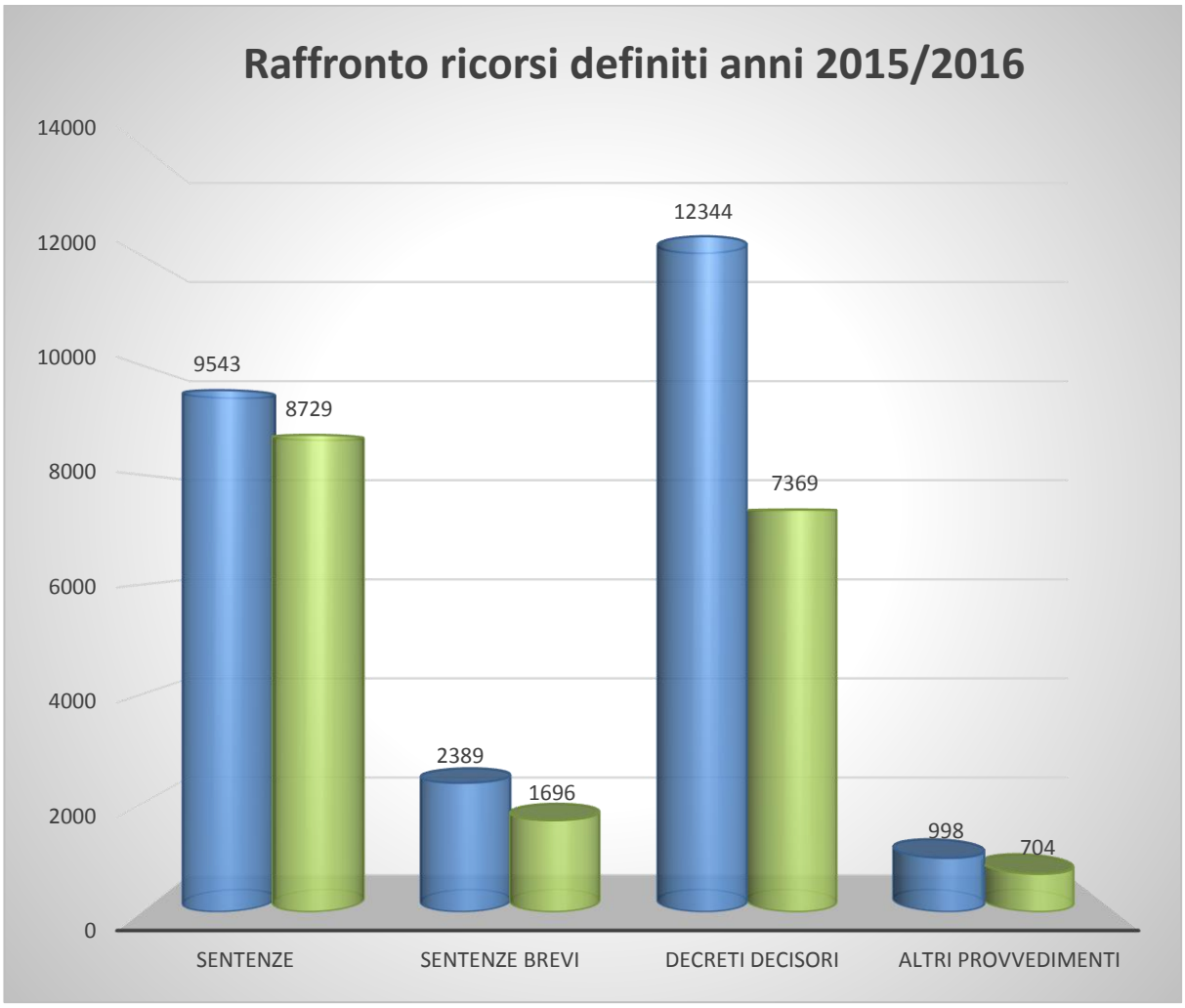
Fonte sito G.A.

Tribunale Amministrativo del Lazio – Roma

RICORSI DEFINITI NELL' ANNO 2016

E RAFFRONTO CON QUELLI DELL'ANNO 2015

	Anno 2015	Anno 2016
Sentenze	9543	8729
Sentenze brevi	2389	1696
Totale sentenze	**11932**	**10425**
Decreti decisori	12344	7369
Altri provvedimenti	998	704
TOTALE	**25274**	**18498**



Fonte NSIGA

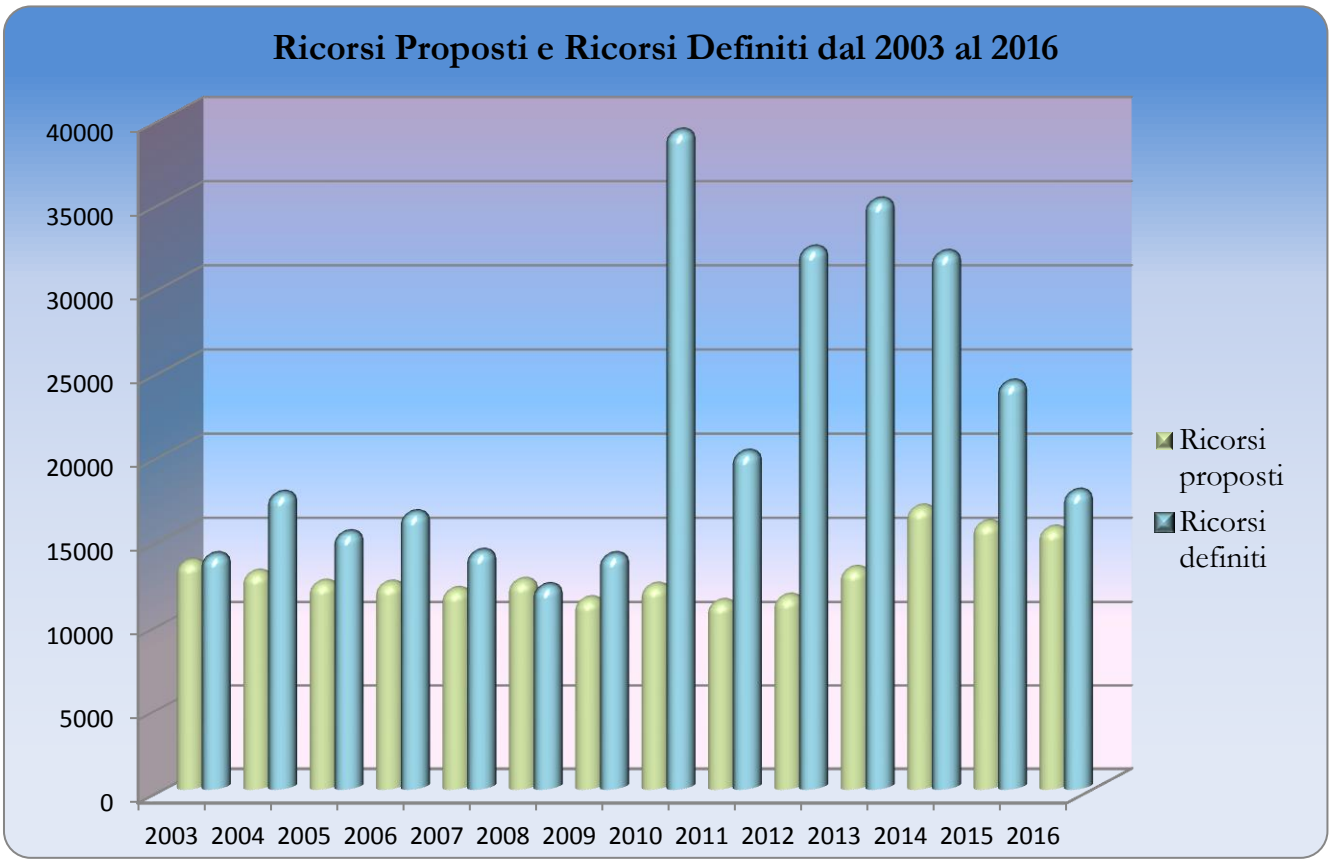
Tribunale Amministrativo del Lazio – Roma

RICORSI PENDENTI DAL 2004 AL 2016

ANNO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ricorsi Pendenti	168060	165639	162290	160315	168652	172782	143254	129693	107671	84709	70629	63178	59777
Variazione percentuale dei ricorsi pendenti	-2,36%	-1,44%	-2,03%	-1,22%	5,20%	2,45%	-17,09%	-9,47%	-16,99%	-21,33%	-16,62%	-10,55%	-5,38%

RAFFRONTO TRA RICORSI PROPOSTI E RICORSI DEFINITI DAL 2003 AL 2016

Anno	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ricorsi proposti	13630	12986	12388	12337	11957	12496	11406	12211	11243	11562	13208	16855	15935	15605[1]
Ricorsi definiti [2]	14026	17668	15327	16518	14223	12187	14029	39187	20108	32243	35094	31977	24276	17794



(1) Il dato è stato elaborato escludendo i ricorsi il cui deposito è stato duplicato nell'ambito della sperimentazione PAT (dal 10 ottobre 2016 al 30 novembre 2016) o per errore nell'inserimento informatico.

(2) Il dato è riferito a ricorsi definiti con sentenza, sentenza breve e decreti decisori

Fonte NSIGA