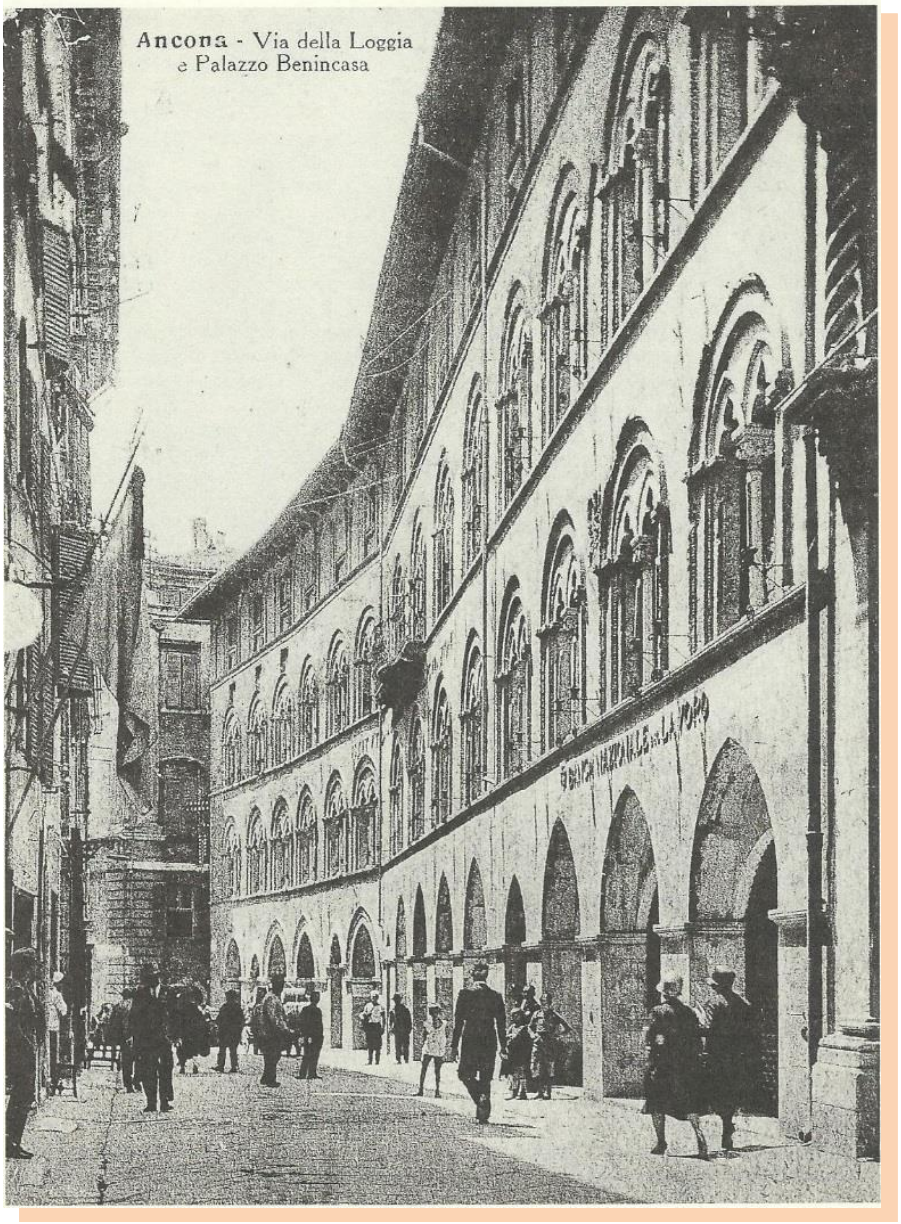
Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche



Inaugurazione Anno Giudiziario 2019

Relazione del Presidente
Maddalena Filippi

Ancona, 28 marzo 2019
Università Politecnica delle Marche

Tribunale amministrativo regionale per le Marche

Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2019
Relazione del Presidente Maddalena Filippi

Ancona 28 marzo 2019
Univerisità Politecnica delle Marche

INDICE

RELAZIONE:

1. – *Indirizzi di saluto*

2. – *"Dare conto"*

3. - *Uno sguardo alla giurisprudenza del 2018*

4. - *Alcune annotazioni di ordine processuale*

5. – *Uno sguardo ai numeri del 2018*

6. – *Una considerazione*

7. – *Riconoscimenti*

8. – *Il saluto conclusivo*

In allegato:

- IL BILANCIO SOCIALE
- ALCUNE SEGNALAZIONI GIURISPRUDENZIALI
- DATI STATISTICI

RELAZIONE

La cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2019 si svolge in Ancona
nella sede dell'Università Politecnica delle Marche
in occasione del cinquantesimo anniversario dalla sua fondazione

Tribunale amministrativo regionale per le Marche

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2019

1. Indirizzi di saluto

Autorità, Signore e Signori,

il mio più vivo ringraziamento al Magnifico Rettore, Professor Sauro Longhi, che ci ospita nella sua prestigiosa Università – la Politecnica delle Marche – in Ancona. E ci ospita a pochi giorni dall'inaugurazione dell'anno accademico, quest'anno davvero solenne perché celebrativa del cinquantesimo anniversario dalla fondazione dell'Università. Saluto - insieme a lui – il corpo docente e gli studenti tutti.

Abbiamo il privilegio di avere qui il Segretario Generale della giustizia amministrativa, Presidente Gabriele Carlotti, che ci onora con la sua presenza.

Saluto tutti gli intervenuti, le Autorità civili e militari, le personalità religiose, la rappresentante del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa, gli esponenti del mondo accademico marchigiano, i Colleghi di questa e delle altre magistrature, gli Avvocati dello Stato, degli Enti pubblici e del libero Foro, gli Ordini forensi e l'Associazione Avvocati amministrativisti delle Marche, nelle persone dei rispettivi rappresentanti.

Anche quest'anno, ormai al termine di un altro difficile inverno, un saluto di cuore ai Sindaci dei Comuni colpiti dal terremoto del 2016 perché portino - alle popolazioni che rappresentano – il simbolico abbraccio di tutti noi.

Da ultimo, un saluto agli studenti di economia presenti a questa cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario del Tribunale amministrativo regionale per le Marche. Come ricorda il Magnifico Rettore, la conoscenza – che si trasmette e si valorizza soprattutto nell'Università – è lo strumento che ci aiuta a comprendere la complessità a fronte dei tanti problemi che siamo chiamati a risolvere. Non v'è dubbio che parte integrante di questa complessità sia anche il mondo del diritto e della giustizia che risponde all'indefettibile esigenza di certezza e di sicurezza. Esigenza a fondamento della regolazione dei rapporti sociali.

2. "Dare conto"

Agli studenti di economia, in particolare, può interessare una piccola novità: il *bilancio sociale* del nostro Tribunale amministrativo che, per la prima volta, viene allegato alla relazione di inaugurazione. Abbiamo assistito alla presentazione del grande lavoro che il Procuratore Generale presso la Corte d'Appello ha illustrato qualche mese fa e ne abbiamo potuto apprezzare la rilevante valenza. Sicché – pur con numeri e dimensioni molto minori – cerchiamo di coglierne metodo e finalità.

Del resto, se è vero che la Giustizia deve essere vista alla stregua di un servizio nel senso più elevato dell'espressione - servizio al quale si chiede, in primo luogo, funzionalità ed efficienza – la cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario ben può rappresentare il momento in cui il Tribunale si rivolge ai destinatari del servizio: i cittadini e tra loro le imprese che domandano tutela in giustizia, ma anche le Amministrazioni che, pur se non sono parti del giudizio, sono comunque interessate a conoscere i criteri di valutazione della legittimità dei provvedimenti.

A tali destinatari il Tribunale offre la conoscenza del servizio svolto, del relativo andamento, delle criticità, dei problemi e delle possibili soluzioni. È dunque anche il momento in cui si rappresenta quanto il servizio fornito è costato al cittadino.

3. Uno sguardo alla giurisprudenza del 2018

Rispetto al 2017 non ci sono stati significativi cambiamenti nel 2018: il quadro complessivo risulta sostanzialmente confermato sia con riguardo al numero complessivo dei ricorsi introitati nell'anno (pari a 615) - di poco inferiore a quelli introitati nell'anno precedente (671) - sia con riguardo alle materie oggetto di controversia, secondo la ripartizione classica.

Il confronto dei numeri evidenzia tuttavia un aumento percentuale – seppure contenuto – dei ricorsi concernenti la materia degli appalti pubblici, dell'edilizia e urbanistica, delle autorizzazioni e concessioni, e sembra così confermare – nello specchio del contenzioso - il segnale di una *mini* ripresa delle attività economiche ad iniziativa privata o pubblica. Risultano invece diminuiti, sempre entro margini contenuti, i ricorsi in tema di immigrazione e di impiego pubblico.

Ma una sostanziale conferma del quadro complessivo rispetto a quanto rilevato un anno fa, vale anche con riguardo agli esiti. La percentuale dei ricorsi accolti – pari al 23% nel 2017 – nel 2018 è risultata di poco superiore a questo dato (27% del totale complessivo). La restante parte dei ricorsi si è conclusa con sentenza di rigetto (38% rispetto al 36% registrato nel 2017) o con ordinanza che dispone istruttoria o verificazione (35% rispetto al precedente dato del 41%).

Quanto alle domande e ai provvedimenti cautelari, le istanze risultano presentate, come nel 2017, in circa i due terzi dei ricorsi totali e la percentuale delle ordinanze di accoglimento è risultata pressoché coincidente con quella dell'anno precedente (39% contro il 38% del 2017).

Venendo ai contenuti, vorrei soffermarmi sul contenzioso più significativo affrontato dal TAR per le Marche nel corso del 2018, esaminandolo non secondo la tradizionale ripartizione per materia, in relazione al provvedimento oggetto di contestazione, ma nella prospettiva degli interessi pubblici coinvolti nelle controversie.

3.a

Un primo gruppo di decisioni riguarda le numerose questioni che hanno in qualche modo interferito con interessi *superprimari*, come gli interessi alla tutela dell'ambiente, della salute e del paesaggio. E proprio per questo le relative controversie hanno visto spesso la contrapposizione di amministrazioni.

Il riferimento è, per esempio, al ricorso proposto da un Comune – contro altre amministrazioni - per l'annullamento della variante generale al Piano del Parco Regionale del Conero. Oppure ai ricorsi con cui si è impugnato il Piano Particolareggiato di Spiaggia e le conseguenti decisioni in ordine alle concessioni demaniali. O ancora ai ricorsi contro i provvedimenti che consentivano l'installazione di pale eoliche o al contrario contro provvedimenti che negavano l'installazione di tali impianti aerogeneratori. Ovvero ancora ai ricorsi contro provvedimenti che autorizzavano – o al contrario negavano - il posizionamento delle antenne di stazioni radio base per telefonia mobile.

Ma, nell'ambito dei ricorsi che hanno interferito con la tutela dell'ambiente, i più significativi – per numero e per entità degli investimenti economici sottesi - sono certamente quelli concernenti il trattamento dei rifiuti.

A questo proposito ricordo in particolare le decisioni con cui sono state affrontate alcune rilevanti questioni riguardanti la localizzazione degli impianti per lo smaltimento dei rifiuti, alla luce dei criteri dettati dal Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti approvato nel 2015 (sentenze n. 91 del 5 febbraio 2018 e n. 543 del 10 agosto 2018).

Sempre con riguardo alla materia di rifiuti il Tribunale si è pronunciato sulla legittimità degli atti di affidamento *in house* del servizio di gestione dei rifiuti per i comuni ricadenti nell'ambito ottimale 2 di Ancona ad una costituenda società consortile partecipata da due società, a loro volta interamente partecipate da enti pubblici. Il Tribunale (con le sentenze n. 48 e 49 del 16 maggio 2018) ha evidenziato

la pari dignità dell'istituto dell'*in house providing* rispetto agli altri sistemi gestionali, in quanto espressione di un modello di contrattazione della pubblica amministrazione comunque procedimentalizzato, e disciplinato da norme speciali. Alla luce della disciplina dettata dal Testo Unico delle società a partecipazione pubblica ha accolto il ricorso ritenendo fondata, in primo luogo, la censura con cui l'operatore privato lamentava l'insussistenza – in una delle due società della costituenda società consortile - del requisito della *attività prevalente*, in ragione della «variegata attività» svolta da quest'ultima non solo direttamente ma anche per il tramite di società controllate e partecipate, consistente sia nello svolgimento di servizi pubblici anche per enti pubblici non soci, sia di servizi in regime di libero mercato («attività *extra moenia*»). In secondo luogo il Tribunale ha ritenuto l'insussistenza - con riguardo alla seconda società - dell'ulteriore requisito del *controllo analogo* perché sottoposta al controllo di una società mista pubblico-privata (sentenze nn. 48 e 49 del 16 gennaio 2018). La sentenza è stata riformata dal Consiglio di Stato solo con riguardo alla censura riferita alla seconda società, confermando per il resto la sentenza di primo grado.

3.b

Un altro ambito in cui il contenzioso affrontato nel corso del 2018 ha incrociato interessi pubblici e privati di grande rilevanza è quello delle *interdittive antimafia*: settore che pone a confronto, da una parte, il diritto alla libertà di impresa, dall'altra, l'esigenza primaria per lo Stato della lotta alla criminalità organizzata di stampo mafioso. Valori, l'uno e l'altro, costituzionalmente garantiti.

Nessun dubbio – secondo la giurisprudenza - che la *ratio* dell'istituto vada individuata nella *finalità anticipatoria* dell'informazione antimafia, volta non a sanzionare ma a prevenire l'inquinamento mafioso dell'economia. Con la conseguenza – pacifica – che alla logica penalistica della certezza probatoria raggiunta al di là del ragionevole dubbio, si sostituisce il criterio del "*più probabile che non*". Criterio – come dice la giurisprudenza – alla stregua del quale la motivazione del provvedimento interdittivo deve comunque offrire un quadro indiziario *chiaro, attuale e convincente* circa la contiguità mafiosa. Un quadro indiziario rivelatore del condizionamento che la criminalità organizzata potrebbe esercitare sull'impresa, a prescindere dal coinvolgimento di chi ne è alla guida, il quale potrebbe sentirsi addirittura "persona offesa" dal tentativo di infiltrazione mafiosa e vivere la misura interdittiva come un "*ergastolo imprenditoriale*".

D'altra parte – la giurisprudenza l'ha sottolineato con chiarezza – l'assunto che fonda una misura di prevenzione così invasiva rispetto

all'iniziativa economica privata è la considerazione che il metodo mafioso, per sua stessa natura, costituisce un «danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» (art. 41, comma secondo, Cost.), sul piano dei rapporti tra privati, prima ancora che in quello con le pubbliche amministrazioni. Un metodo che comunque si pone in contrasto con l'utilità sociale, limite costituzionale, quest'ultimo, allo stesso esercizio della proprietà privata.

In questo contesto nemmeno possono esservi dubbi sulla delicatezza dell'esame che il giudice amministrativo è chiamato a svolgere sul quadro indiziario evidenziato nella motivazione della misura interdittiva, attraverso una valutazione degli elementi indicati, considerati sia singolarmente, sia nella loro intima connessione.

Va aggiunto d'altra parte che – come sottolinea il Consiglio di Stato (III, 9 febbraio 2017, n. 565) - il bilanciamento tra i valori costituzionali rilevanti in materia trova nella previsione dell'aggiornamento, ai sensi dell'art. 91, comma 5, del d.lgs. n. 159 del 2011, un punto di equilibrio fondamentale e uno snodo della disciplina, sia in senso favorevole che sfavorevole all'impresa, poiché impone all'autorità prefettizia di considerare i fatti nuovi, se sopravvenuti, o anche precedenti – se non noti – e consente all'impresa di rappresentarli all'autorità stessa, laddove da questa non conosciuti.

3.c

Ma il contenzioso che – più di tutti – manifesta l'intreccio tra interessi superprimari è senza dubbio quello dell'immigrazione.

Si tratta, del resto, del tema scelto per la prolusione della cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico dedicata al "*Valore economico dell'immigrazione*", tema che il Magnifico Rettore ha illuminato con il suo sogno di "veder realizzata una *cittadinanza globale,* dove studentesse e studenti di culture diverse si incontrano per crescere insieme nella conoscenza e nello studio".

Il contenzioso dell'immigrazione tocca interessi più che primari perché vede contrapposti, da una parte, il c.d. diritto alla sicurezza – dunque il basilare interesse pubblico a un regolare ingresso in Italia dello straniero e al suo migliore inserimento sociale, l'interesse a

prevenire situazioni di pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale – dall'altra, una *persona,* la cui ontologica dignità prescinde dalla cittadinanza e dai titoli di soggiorno.

La gran parte dei ricorsi proposti dagli stranieri – che anche nel 2018 ha avuto ad oggetto, per lo più, dinieghi di permesso di soggiorno, dinieghi di conversione o di rinnovo del titolo, revoche delle misure di accoglienza – richiede al giudice amministrativo di un'opera assai delicata di indagine e di verifica, che spesso comporta attenti accertamenti in punto di fatto per addivenire a decisioni che concretino la giusta misura e l'equilibrio tra le esigenze appena ricordate.

4. Alcune annotazioni di ordine processuale

4.a

Quanto al profilo processuale, una prima annotazione riguarda i decreti cautelari monocratici: nel 2018 - a differenza di quanto verificatosi nel 2017 - nessun decreto cautelare è stato appellato. Evidentemente la pronuncia di inammissibilità con cui è stato deciso l'unico appello proposto ha scoraggiato altre impugnazioni (Cons. St., decr. 19 luglio 2017, n. 3015).

4.b

E' poi da segnalare, sotto il profilo processuale, che nel corso del 2018 sono stati decisi alcuni ricorsi proposti secondo il rito speciale previsto dall'articolo 120, comma 2 bis, c.p.a.. Si tratta anzi di un *sub-rito* speciale – rito "specialissimo", o "super-accelerato" (Cons. Stato, parere 10 aprile 2016, n. 855), perché inserito dal nuovo Codice degli appalti pubblici all'interno di un rito già speciale – finalizzato a determinare in via definitiva l'ambito dei partecipanti ad una gara e quindi ad evitare che vizi attinenti alla fase della verifica dei requisiti di partecipazione alla gara possano essere fatti valere in sede di impugnazione dell'aggiudicazione o attraverso ricorsi incidentali.

La Corte di Giustizia UE - da poco pronunciatasi sulla questione pregiudiziale sollevata dal Tar Piemonte (con ordinanza 14 febbraio 2019 C 54/18) – ha ritenuto che il regime delle preclusioni in ordine all'impugnazione di atti di ammissione od esclusione non si ponga in contrasto con la direttiva 89/665, letta alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Siamo ora in attesa che la Corte costituzionale affronti la questione sollevata dal TAR Puglia (Bari, III, 20 luglio 2018, n. 1097), sempre con riguardo ai principi costituzionali in materia di diritto di difesa. Nel frattempo, i dubbi e le critiche autorevoli in ordine alla legittimità del rito super-accelerato - tenuto conto che il rito speciale degli appalti garantisce tempi davvero veloci di conclusione del giudizio - hanno indotto la giurisprudenza a seguire un'interpretazione decisamente restrittiva delle nuove regole processuali (per esempio ritenendo che non trovino applicazione per provvedimenti di esclusione non motivati dall'assenza dei requisiti soggettivi e certamente non con riguardo all'impugnazione del bando, cfr. Ad. Plenaria n. 4 del 2018).

Nel corso del 2018, questo Tribunale ha deciso il caso di un ricorso avverso un bando di gara, sul quale si sono innestate due successive impugnazioni: l'una proposta - con rito super-accelerato - avverso la esclusione della ricorrente, l'altra proposta avverso l'aggiudicazione, impugnata con motivi aggiunti al ricorso introduttivo. Sul punto il Consiglio di Stato si era pronunciato per la necessaria autonomia dei due procedimenti, speciale e super speciale (ordinanza n. 1059 del 14 marzo 2017). Il nostro Tribunale (sentenza n. 381 del 16 maggio 2018) ha ritenuto di seguire il diverso orientamento che – in tali ipotesi – prevede la riunione dei ricorsi e la prevalenza del rito che si presti a fornire maggiori garanzie per la tutela del diritto di difesa di tutte le parti coinvolte nell'unica vicenda processuale, e dunque del rito disciplinato dal comma 6 dell'art. 120 cod. proc. amm.. Va d'altra parte rilevato come – in caso di avvenuta impugnazione dell'aggiudicazione della gara - vengano meno le ragioni della super-accelerazione.

4.c

Ancora una considerazione di ordine processuale, per il contenzioso che tocca interessi sensibili o superprimari.

Con riguardo a talune controversie – dove, dalla lettura degli atti e delle memorie, la superprimarietà degli interessi pubblici coinvolti è

emersa con nettezza come dato condiviso dalle parti - la trattazione del ricorso ha avuto come baricentro la camera di consiglio.

Questo si è verificato in particolare nelle controversie in materia ambientale nelle quali la contrapposizione riguardava tempi e modi dell'intervento del privato, ferma restando la "non negoziabilità" dei valori sottesi.

E' il caso della controversia concernente il progetto di bonifica del sito "ex SGL Carbon" in vista della successiva riqualificazione dell'area: un contenzioso in relazione al quale i soggetti intervenuti – privati e pubblici (Comune, Provincia, Regione, Arpa Marche, Ministero per i beni culturali, Presidenza del Consiglio dei Ministri) - non hanno mai posto in dubbio l'importanza di procedere in via prioritaria alla bonifica dell'area.

E' il caso dell'impianto Orim di Macerata – azienda considerata di eccellenza nel trattamento di particolari tipi di rifiuti, il cui stabilimento è stato in parte investito da un incendio nel luglio scorso: anche in questa vicenda si evinceva che interesse comune e condiviso da tutte le parti in causa era la messa in sicurezza dell'impianto e il ripristino delle parti dello stabilimento compromesse, ai fini del più celere riavvio dell'attività di trattamento dei rifiuti.

La flessibilità del rito camerale ha consentito fissazioni in tempi ravvicinati, termini più brevi per il deposito di documenti e memorie, ripetuti rinvii senza le rigidità proprie dell'udienza pubblica.

Senza sconfinare nell'attività di sollecitazione dell'amministrazione attiva, questo modo processuale ha favorito l'autonomo svilupparsi di percorsi sostanzialmente compositivi, raggiungendo situazioni che hanno spesso comportato il venir meno dell'interesse alla decisione del ricorso, con soddisfazione di tutti i contendenti.

Il che non è estraneo al giudizio amministrativo perché, se l'annullamento giudiziale è l'espressione precipua della giurisdizione amministrativa di legittimità, non di meno la tutela dell'interesse legittimo, proteso com'è alla soddisfazione di un bene della vita, si può realizzare con quel mezzo soltanto nella persistenza della situazione di conflittualità.

Quando invece, con questa modalità processuale, la conflittualità viene condotta ad esaurimento, l'intervento giurisdizionale raggiunge

comunque l'obiettivo della reintegrazione dell'ordine giuridico senza dover passare per il chirurgico annullamento dell'atto impugnato.

Va del resto ricordato che due recenti modifiche alle leggi del processo civile e di quello amministrativo muovono proprio dalla valorizzazione del rito camerale. Il riferimento è alla nuova disciplina del giudizio presso la Corte di Cassazione (con riguardo all'inammissibilità o manifesta fondatezza o infondatezza del ricorso, cfr. articolo 380-*bis* c.p.c., introdotto dal decreto legge 31 agosto 2016, n. 168) e, per quanto riguarda il processo amministrativo, il riferimento è agli effetti della domanda di prelievo (articolo 71-*bis*, Cod. proc. amm., introdotto dall'art. 1, comma 781, lett. *b),* della legge 28 dicembre 2015, n. 208).

Sul punto vorrei ancora aggiungere che nelle ipotesi che ho ricordato il ruolo svolto dal Collegio in camera di consiglio (talvolta dal solo Presidente in sede cautelare monocratica) è stato comunque *esterno* al merito della causa. Un ruolo che prescindeva dall'esame – quand'anche sommario - della fondatezza della pretesa fatta valere con il ricorso.

Proprio per questo la modalità camerale seguita in quelle controversie non è riconducibile alle misure *propulsive*, che il giudice amministrativo di primo grado talora adotta in sede cautelare disponendo che l'amministrazione riattivi il procedimento al fine di pronunciarsi nuovamente sulla domanda respinta con il provvedimento oggetto di impugnazione, ritenuto viziato (ad un sommario esame) sotto il profilo procedimentale o del contenuto dell'atto. Misure propulsive sulle quali la dottrina ha più volte espresso perplessità in relazione alle incertezze – in caso di andamento *altilenante* del giudizio - innescate da un 'bene della vita' provvisoriamente conseguito in esecuzione di un'ordinanza cautelare, poi smentita nel corso del processo: con evidente compromissione della *sicurezza giuridica*, che è obiettivo del sistema processuale. Incertezze che sarebbero invece superate se il giudizio cautelare fosse deciso, anziché con ordinanza, con sentenza in forma semplificata di accoglimento, che metta un punto fermo in ordine al vizio riscontrato in primo grado.

5. Uno sguardo ai numeri del 2018

Il confronto dei numeri consente di ritenere confermati – nel 2018 – i risultati migliorativi evidenziati in occasione dell'apertura dello scorso anno giudiziario. E questo vale sia con riferimento al rapporto tra sentenze pubblicate e ricorsi introitati, sia con riguardo al numero complessivo delle sentenze in forma semplificata. Anche nel 2018 il totale delle sentenze *brevi* - con cui, grazie al generoso impegno dei Colleghi, è stato definito il giudizio di primo grado in esito alla trattazione della domanda cautelare, quindi a pochi mesi dalla presentazione del ricorso – è risultato pari a quasi il 40% del totale delle domande cautelari presentate (38,10%).

Trovano sostanziale conferma – come evidenziato nei prospetti allegati alla relazione - anche i dati migliorativi registrati nell'anno 2017 con riguardo al numero complessivo delle sentenze e delle ordinanze di questo Tribunale impugnate al Consiglio di Stato.

Quello che più rileva è che trova conferma - rispetto ai risultati del 2017 - anche il dato riguardante il numero delle decisioni riformate in appello (corrispondente al 2,5% del totale delle sentenze e al 3,9 % del totale delle ordinanze cautelari). In particolare, con riguardo alla materia degli appalti, due sole sentenze risultano riformate e tre riformate in parte.

Si tratta di un dato confortante perché – come già sottolineato in relazione all'analogo bilancio relativo al 2017 – costituisce il (piccolo) contributo del Tribunale amministrativo per le Marche in punto di prevedibilità della decisione: la coerenza con gli orientamenti della giurisprudenza contribuisce a creare quella preventiva *sicurezza giuridica* che rappresenta uno dei più efficaci strumenti per prevenire l'insorgenza delle liti.

Quanto invece all'arretrato accumulatosi negli anni – che costituisce il vero problema di questo Tribunale – va registrato che nel 2018 il contenzioso pendente è stato abbattuto di oltre il 12%.

Questo risultato si deve senz'altro alla dedizione dei Colleghi e all'impegno dell'Ufficio del Processo, ma anche alla collaborazione del Foro e dell'avvocatura pubblica il cui contributo, nell'individuazione dell'*arretrato fittizio,* si è rivelato prezioso.

Risultano però ancora pendenti circa 3.000 ricorsi.

Come già osservato nelle passate inaugurazioni, il motivo di forte preoccupazione riguarda non tanto il numero complessivo dei ricorsi non definiti, quanto la loro *anzianità*. E si tratta di un dato, inutile sottolinearlo, che incide pesantemente sul diritto – costituzionalmente garantito - alla ragionevole durata del processo.

Nel 2018 il Tribunale ha completato la verifica – effettuata con lo strumento del ruolo aggiunto – del permanere dell'interesse alla decisione con riguardo a tutto il contenzioso ultradecennale. Sono stati definiti con sentenze di improcedibilità i ricorsi per i quali la parte ricorrente ha dichiarato la sopravvenuta carenza di interesse alla decisione nel merito e sono stati fissati (e pressoché decisi) tutti i ricorsi per i quali, al contrario, la parte ricorrente ha dichiarato l'urgenza della decisione. Abbiamo d'altra parte constatato che per tutti gli altri ricorsi *anziani* – non dichiarati improcedibili, ma nemmeno dichiarati *urgenti* – non sussiste un effettivo interesse delle parti ad arrivare ad una decisione.

Un altro strumento che potrebbe rivelarsi utile ad abbattere il contenzioso pendente e non *fittizio* è quello dell'istanza di prelievo presentata ai sensi del nuovo articolo 71 *bis* c.p.a. che consente – nei tempi brevi propri del rito camerale - la fissazione del ricorso in camera di consiglio e, sussistendone i presupposti, l'immediata decisione con sentenza in forma semplificata.

Si tratta di uno strumento che, in prospettiva, potrebbe risultare prezioso per attenuare gli effetti della *summa divisio,* che negli ultimi anni è andata accentuandosi, tra ricorsi in materie economicamente sensibili – per i quali la legge assicura una corsia preferenziale, con tempi di definizione del giudizio di primo grado che non dovrebbero superare i sei mesi – e tutti gli altri ricorsi, fatalmente destinati ad un aggravamento dei tempi di conclusione del processo.

6. Una considerazione

Un'autorevolissima dottrina afferma che il giudice – anche quello amministrativo – è un "formante" dell'ordinamento, non si limita ad applicare le regole, ma contribuisce alla loro evoluzione nel *diritto vivente*. E osserva come questo ruolo si enfatizzi in un sistema – come quello che caratterizza la nostra epoca - in cui la legislazione ha perso in gran parte le sue caratteristiche di generalità e di astrattezza.

È fatale che – a fronte di un paesaggio giuridico reso sempre più complesso, a fronte di un diritto codificato che ha perduto in semplicità, chiarezza e coerenza sistematica – la giurisprudenza più attenta alla fattualità del diritto tenda a riempire i vuoti lasciati dal legislatore, assumendo un ruolo attivo e propulsivo.

Un tale ruolo richiede però grande equilibrio, sensibilità e soprattutto prudenza, per evitare che – attraverso mutamenti di indirizzi consolidati – venga sacrificato il valore della coerenza, della stabilità, dell'affidabilità del sistema: in una parola, della prevedibilità della risposta di giustizia, la c.d. *calcolabilità* del diritto. Valori tanto più importanti con riguardo alla giustizia amministrativa, dove la giurisprudenza è riferimento non solo per gli avvocati, ma anche per le amministrazioni per i casi simili o analoghi.

Va del resto ricordato che lo *Stato di diritto*, per non divenire – com'è stato acutamente detto da uno studioso tedesco contemporaneo - *Stato di giustizia*, vuole anzitutto il *giudice* soggetto alla legge. E' imposto dalla Costituzione e non dobbiamo cedere alle lusinghe della '*interpretazione infinita*' anche quando crediamo di averne gli spazi. La giustizia esiste nell'interesse dei cittadini e non per creare fonti alternative di diritto.

Ma certo non è questo il caso del nostro Tribunale.

7. Riconoscimenti

I risultati conseguiti dal Tribunale nel corso del 2018 si devono – prima di tutto – alla professionalità e all'impegno dei Colleghi che svolgono la funzione, loro affidata, con rigore, indipendenza e autentico spirito di servizio.

Tra i vari apporti, desidero citare l'arricchimento che deriva al Tribunale dall'attività internazionale che il Collega Giovanni Ruiu svolge ormai da anni.

Nel corso del 2018 il consigliere Ruiu ha preso parte all'incontro di Treviri (Germania), nell'ambito del quale i magistrati dei diversi Paesi si sono confrontati sul diritto comunitario dell'ambiente. In quella sede si è fatto accenno, tra l'altro, anche alla sentenza della Corte di Giustizia 26 luglio 2017, nelle cause C-196/16 e C-197/16, sulla cosiddetta VIA postuma, con cui è stata decisa una questione pregiudiziale sollevata da questo Tribunale. Sempre nel corso del 2018 il Consigliere Ruiu ha partecipato ad uno *stage* di una settimana a Parigi, sempre in materia di diritto dell'ambiente, organizzato presso il *Conseil d'État*.

Ma i risultati raggiunti nel 2018, come negli anni precedenti, si devono anche all'attività dell'Avvocatura marchigiana, ben consapevole che il funzionamento del sistema giustizia e il rafforzamento della fiducia del cittadino in tale sistema dipendono anche dall'attività dei difensori delle parti. Non v'è dubbio che la giurisprudenza del nostro Tribunale è frutto anche dell'impegno dialettico, dello studio e dell'attenzione degli avvocati pubblici e privati di questo Foro. Avvocati che – mi piace ricordare – non sono ospiti all'interno dei nostri uffici giudiziari, ma vi accedono per esercitare la propria funzione.

Un apporto decisivo ai risultati conseguiti si deve poi al personale amministrativo che - come sa bene chi frequenta il nostro Tribunale - stupisce per la dedizione al lavoro, l'efficienza, l'intelligenza, la riservatezza e il sorriso con cui, negli uffici e nell'aula di udienza, garantisce il funzionamento del servizio.

Personale che purtroppo – per un sovrapporsi di circostanze diverse – da qualche mese si è ridotto di oltre il 50%.

In questa difficile situazione, ancora più prezioso e determinante si è rivelato il ruolo del Segretario Generale del Tribunale. La dottoressa Emanuela Gentilezza – che dirige l'Ufficio del processo e al cui impegno si deve l'elaborazione del Bilancio sociale – ha riorganizzato l'intera struttura amministrativa con la consueta professionalità, passione e dedizione, attivandosi per la copertura dei posti vacanti. Che vacanti purtroppo risultano tuttora.

Sicché verrei meno ai miei doveri – e soprattutto al rispetto che si deve al nostro personale - se non sottoponessi all'attenzione del Segretariato Generale della Giustizia Amministrativa le difficoltà organizzative in cui versa il nostro Ufficio: urge – urge davvero – che i posti vacanti siano coperti. Altrimenti la funzionalità complessiva dell'ufficio andrà ad essere fatalmente compromessa e i primi a risentirne saranno gli avvocati e i cittadini che resteranno in attesa della nostra risposta.

D'altra parte, a conferma di quanto il personale del nostro Tribunale sia straordinario, basta dire che questa cerimonia di inaugurazione è stata organizzata grazie all'impegno – volontario! – di alcuni ex dipendenti che per anni hanno lavorato nella Segreteria. Un esempio davvero virtuoso dell'eccezionale spirito di squadra, dell'attaccamento al lavoro, e soprattutto della generosità di queste persone. Per le quali è appropriato parlare di *eccellenze*.

Confido quindi che si trovino le soluzioni che consentano al Tar per le Marche di continuare a lavorare, facendo ogni anno - come è accaduto finora - di più e meglio dell'anno precedente.

8. Il saluto conclusivo

Un'ultima parola, mia personale.

L'anno prossimo non sarò qui a riferire dell'andamento per il 2019, essendo destinata ad altro Tribunale amministrativo.

Mi dispiace molto, perché qui, in un ottimo e ospitale ambiente, con il privilegio di un Foro di primissima qualità, ho trascorso un periodo straordinariamente bello della mia vita professionale.

Lasciate dunque che ve ne ringrazi, perché questo è il mio profondo sentire stamattina: grazie ai Colleghi, grazie al personale amministrativo, grazie al Segretario Generale, grazie agli Avvocati, grazie a tutte le Autorità che svolgono il loro compito in questa magnifica terra.

E grazie soprattutto ai cittadini marchigiani per avere domandato giustizia al Tribunale amministrativo per le Marche.

Dichiaro aperto l'anno giudiziario 2019 del Tribunale amministrativo regionale per le Marche.

BILANCIO SOCIALE

Tribunale amministrativo regionale per le Marche

BILANCIO SOCIALE

a cura del Segretario Generale
Dottoressa Emanuela Gentilezza

Nel quadro degli indirizzi di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche, particolare rilevanza assume, ormai da anni, l'adozione di iniziative e strumenti di trasparenza, relazioni, comunicazioni ed informazioni volti a costruire un rapporto aperto e proficuo con cittadini ed utenti.

In considerazione delle specificità ordinamentale che connota il Tribunale amministrativo regionale, la *mission* dell'amministrazione deve essere considerata con riferimento all'attività propria della struttura amministrativa.

Tra le iniziative è ricompreso l'utilizzo di tecniche di rendicontazione sociale che risponde alle esigenze conoscitive dei diversi interlocutori, definiti "stakeholder" che rappresentano i "soggetti portatori di interesse della comunità", individuati attraverso l'analisi del contesto e della collettività di riferimento ove l'Amministrazione si trova ad operare.

Il bilancio sociale del T.A.R. è stato predisposto con l'ausilio dell'Ufficio di Segreteria, quale prima esperienza, con un duplice intento:

- informare sulla realtà operativa del Tribunale Amministrativo Regionale, ponendo in evidenza la relativa organizzazione, l'attività istituzionale svolta e le risorse a disposizione;

- rendicontare l'attività dal punto di vista organizzativo ed economico contabile in termini di servizi erogati e di risultati raggiunti dall'Ufficio, con i dati statistici a disposizione.

Le *perfomance* rappresentate si riferiscono al triennio 2016-2018.

LE FUNZIONI ISTITUZIONALI

Il Tribunale amministrativo Regionale, è presente presso ogni Capoluogo di Regione ed ha competenza territoriale inderogabile sulle controversie che riguardano provvedimenti, atti, comportamenti ed accordi di pubbliche amministrazioni che hanno sede nella circoscrizione territoriale di pertinenza.

Il T.A.R. quale organo di primo grado della Giustizia Amministrativa, si fonda sul servizio reso alla collettività attraverso le funzioni affidategli, che si estrinsecano attraverso sentenze, ordinanze e decreti decisori.

Al giudice amministrativo, cittadini e amministrazioni chiedono il buon funzionamento del servizio pubblico della giustizia.

Annualmente viene redatto il Programma per la gestione dei procedimenti amministrativi, in cui sono inseriti:

- gli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti concretamente raggiungibili nell'anno di riferimento;

- gli obiettivi di rendimento dell'ufficio, tenuto conto dei carichi esigibili di lavoro dei magistrati individuati dai competenti organi di autogoverno, l'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti pendenti, individuati secondo criteri oggettivi ed omogenei che tengano conto della durata della causa, della natura e del valore della stessa.

LA STRUTTURA AMMINISTRATIVA

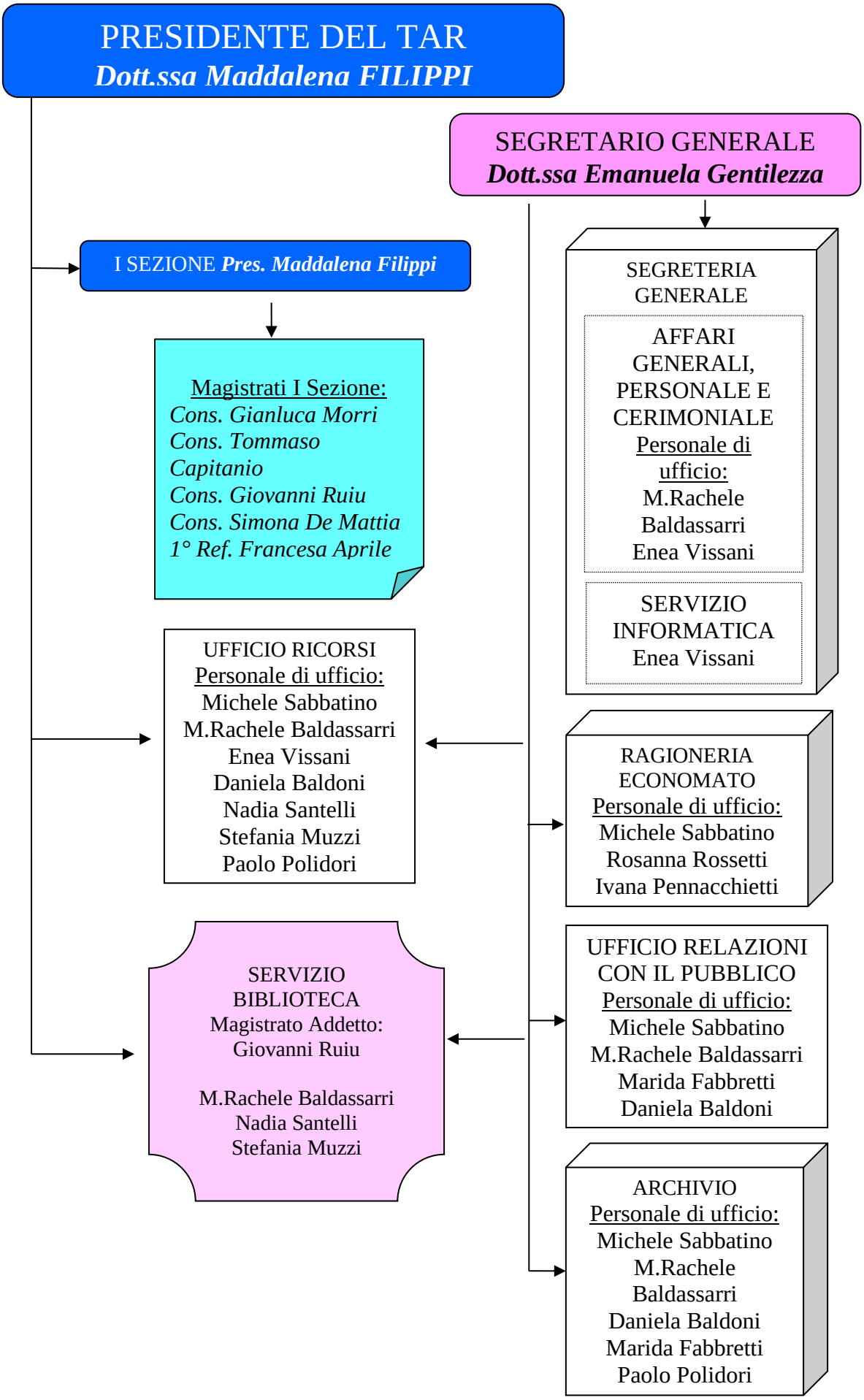
L'attività giurisdizionale del T.A.R. Marche, Sezione Unica, è garantita dal Presidente e da quattro Magistrati, con una carenza di organico pari a 2 unità.

Il Presidente del Tribunale, esercita personalmente o mediante delega ad un sostituto, i compiti demandati, la direzione in materia giurisdizionale e amministrativa, la rappresentanza esterna dell'Ufficio. Fissa il calendario delle udienze annuali e trimestralmente la composizione dei collegi giudicanti.

Al Presidente titolare del Tribunale amministrativo regionale, fermo restando le attribuzioni inerenti all'esercizio delle funzioni istituzionali, sono assegnati i seguenti compiti: a) definisce, nell'ambito delle direttive emanate dal Consiglio di presidenza, gli obiettivi da realizzare indicandone la priorità ed emanando le conseguenti direttive per l'azione amministrativa nell'àmbito delle rispettive strutture; b) adotta l'atto che definisce le linee organizzative generali della struttura, in conformità agli indirizzi del Consiglio di presidenza e su proposta del dirigente preposto alla gestione amministrativa; c) richiede, su proposta del dirigente preposto alla gestione amministrativa, il contingente di personale amministrativo necessario alle esigenze funzionali della rispettive strutture su proposta del dirigente preposto alla gestione amministrativa; d) prospetta, su proposta del dirigente preposto alla gestione amministrativa, lo schema annuale relativo ai fabbisogni finanziari concernenti il personale, i beni e i servizi; e) esercita, d'intesa con il dirigente preposto alla gestione amministrativa, la sorveglianza sull'andamento dei servizi ed effettuano la verifica della rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive impartite.

Il personale amministrativo, che nell'ultimo anno, ha subito una riduzione notevole per trasferimenti, collocamento a riposo ed altri motivi del personale citato, svolge l'attività di supporto al personale di Magistratura, attraverso le funzioni necessarie alla preparazione e allo svolgimento delle Camere di Consiglio e delle Udienze Pubbliche, nonché gli atti ad esse successivi e tutte le attività precedenti e concomintanti.

Dal funzionigramma elaborato, riferito al triennio 2016-2018, si evince l'organizzazione dell'Ufficio del T.A.R.


PRESIDENTE DEL TAR
Dott.ssa Maddalena FILIPPI
SEGRETARIO GENERALE
Dott.ssa Emanuela Gentilezza
I SEZIONE Pres. Maddalena Filippi
Magistrati I Sezione:
Cons. Gianluca Morri
Cons. Tommaso Capitanio
Cons. Giovanni Ruiu
Cons. Simona De Mattia
1° Ref. Francesa Aprile
SEGRETERIA GENERALE
AFFARI GENERALI, PERSONALE E CERIMONIALE
Personale di ufficio:
M.Rachele Baldassarri
Enea Vissani
SERVIZIO INFORMATICA
Enea Vissani
UFFICIO RICORSI
Personale di ufficio:
Michele Sabbatino
M.Rachele Baldassarri
Enea Vissani
Daniela Baldoni
Nadia Santelli
Stefania Muzzi
Paolo Polidori
RAGIONERIA ECONOMATO
Personale di ufficio:
Michele Sabbatino
Rosanna Rossetti
Ivana Pennacchietti
SERVIZIO BIBLIOTECA
Magistrato Addetto:
Giovanni Ruiu
M.Rachele Baldassarri
Nadia Santelli
Stefania Muzzi
UFFICIO RELAZIONI CON IL PUBBLICO
Personale di ufficio:
Michele Sabbatino
M.Rachele Baldassarri
Marida Fabbretti
Daniela Baldoni
ARCHIVIO
Personale di ufficio:
Michele Sabbatino
M.Rachele Baldassarri
Daniela Baldoni
Marida Fabbretti
Paolo Polidori

ATTIVITA' GIURISDIZIONALE

La Giustizia amministrativa, al pari degli altri Uffici Giudiziari, è chiamata a rispondere ai cambiamenti in atto nel quadro sociale, politico e istituzionale, che richiedono un costante impegno dell'Amministrazione nel garantire un servizio più moderno ed efficiente.

Le materie oggetto dell'attività giurisdizionale sono relative a Ricorsi in materia di: accesso, silenzio, diritto di cittadinanza, residenza, di soggiorno e ingresso nel territorio dello Stato, esecuzione della sentenza o di ottemperanza del giudicato, ricorsi previsti dall'art. 25 della legge N^241/1990 avverso il diniego alle informazioni di cui al d.lgs.N^195/2009, pubblico impiego, previdenza ed assistenza, rito abbreviato comune previsto dal Libro IV, Titolo V del D. Lgs 2 luglio 2010, n. 104, appalti di comuni, province e regioni, ASL, Consorzi, Camere di Commercio e Università e autorità, decreto ingiuntivo ex-art. 118 c.p.a., trasposizione del ricorso straordinario al Capo dello Stato, urbanistica, ambiente e paesaggio, raccolta e smaltimenti rifiuti, ivi comprese le questioni in materia di recupero e bonifica discariche, agricoltura e foresta, caccia e pesca, spettacoli, sport, turismo, industria, commercio ed artigianato, espropriazioni di pubblica utilità elettorale, funzionamento degli organi comunali, provinciali e regionali, interdittive antimafia, demanio e patrimonio e relative concessioni, beni culturali e belle arti, sanità e servizio nazionale, farmacie, scuola e pubblica istruzione e università degli studi, pubblica sicurezza ed ordine pubblico.

In questo contesto, l'avvio del processo amministrativo telematico, dal 1° gennaio 2017, ha permesso di accorciare le distanze tra il giudice amministrativo e l'utenza esterna, e contemporaneamente, di ridurre i tempi del processo amministrativo e l'arretrato, per quanto possibile.

Dal 1° gennaio 2018 il processo amministrativo è telematico, anche per i ricorsi proposti prima del 1° gennaio 2017 e i depositi di atti e documenti devono essere depositati, in forma digitale, secondo le regole del PAT.

Presso questo Tribunale, in attuazione del processo amministrativo telematico, è stato costituito l'Ufficio del Processo e l'Ufficio Relazioni con il pubblico, attraverso atti di micro-organizzazione del Segretario Generale, sin dal 2016, stante l'importanza dell'introduzione del nuovo sistema informatico, a cui è stato assegnato il personale di segreteria pari a 5 unità lavorative. La direzione, è stata assunta dal Segretario Generale.

In attuazione del Regolamento di organizzazione degli Uffici Amministrativi della Giustizia Amministrativa, all'Ufficio del Processo sono assegnati i seguenti compiti:
a) analisi delle pendenze e dei flussi delle sopravvenienze;
b) organizzazione delle udienze tematiche e per cause seriali;
c) compilazione della scheda del fascicolo di causa, indicante la materia e l'esistenza di precedenti specifici; la compilazione della scheda può essere limitata a determinate tipologie di affari, individuate per materia o per anno di iscrizione dell'affare, secondo i criteri fissati dal presidente o suo delegato, come individuato al comma 3, sentiti i magistrati affidatari;

d) assistenza ai giudici nelle attività preparatorie relative ai provvedimenti giurisdizionali, quali ricerche di giurisprudenza, di legislazione, di dottrina e di documentazione;
e) individuazione di questioni su cui si siano delineati o possano delinearsi contrasti di giurisprudenza;
f) per l'espletamento dei propri compiti, come elencati nel presente comma, utilizzo ed eventuale rielaborazione dei dati forniti dall'ufficio statistica del Servizio dell'informatica, anche su richiesta del presidente o suo delegato, come individuato al comma 3;
g) raccolta di materiale e documentazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario;
h) preparazione di report sui procedimenti in corso e di sintesi delle decisioni emesse finalizzata alla loro divulgazione, anche in raccordo con l'ufficio studi;
i) ogni altro compito, rientrante in quelli per legge assegnabili ai tirocinanti, utile al perseguimento del primario obiettivo di smaltimento dell'arretrato.

L'Ufficio relazioni con il pubblico (URP) è il punto di accoglienza dell'utente, dedicata alle attività di comunicazione e di garanzia di accesso ai servizi, ascolto delle esigenze, promozione dell'innovazione e della semplificazione, verifica del grado di soddisfazione del cittadino.

Nel triennio di riferimento sono state assegnate, N^3 unità per il tirocinio formativo a norma dell'articolo 73 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, avendo il T.A.R. Marche, aderito alla Convenzione Quadro tra la Regione Marche, altri Uffici Giudiziari presenti nel territorio regionale ed Università Marchigiane, finanziato con Fondi FSE 2014/2020.

L'attività giurisdizionale, con l'ausilio dell'Ufficio di Segreteria, è stata incentrata principalmente sulle pendenze esistenti. Alla data del 31 dicembre 2015 erano **pari 4.294**.

Le pendenze, sono diminuite come si evince dal prospetto:

PENDENZE

31/12/2016	31/12/2017	31/12/2018
3941	3527	3094

Le materie oggetto del contenzioso, nel triennio si evince dalle tabelle appresso indicate:

Materie oggetto del contenzioso anno 2016

Edilizia Urbanistica	Pubblico impiego	Appalti e servizi	Stranieri	Ottemperanza Accesso	S.S.N. Ambiente	Autorizzazioni e Concessioni	Altro	Totale
140	110	57	102	66	53	72	163	763

* La voce "altro" comprende ricorsi in materia di: Agricoltura e foreste, Antichità e belle arti, Caccia e pesca, Commercio e artigianato, Comune e provincia, Elezioni e organi politici, Enti pubblici in generale, Espropriazione, Farmacia, Industria, Istruzione, Professione e mestieri, Regione, Regolamento di competenza, Servizi pubblici, Sicurezza pubblica, Università degli studi.

Materie oggetto del contenzioso anno 2017

Edilizia Urbanistica	Pubblico impiego	Appalti e Servizi	Stranieri	Ottemperanza Accesso	S.S.N. Ambiente	Autorizzazioni e Concessioni	Altro	Totale
84	77	56	106	56	17	84	191	671

* La voce "altro" comprende ricorsi in materia di: Agricoltura e foreste, Antichità e belle arti, Caccia e pesca, Commercio e artigianato, Comune e provincia, Elezioni e organi politici, Enti pubblici in generale, Espropriazione, Farmacia, Industria, Istruzione, Professione e mestieri, Regione, Regolamento di competenza, Servizi pubblici, Sicurezza pubblica, Università degli studi.

Materie oggetto del contenzioso anno 2018

Edilizia Urbanistica	Pubblico impiego	Appalti e Servizi	Stranieri	Ottemperanza Accesso	S.S.N. Ambiente	Autorizzazioni e Concessioni	Altro	Totale
102	41	65	85	65	20	89	148	615

* La voce "altro" comprende ricorsi in materia di: Agricoltura e foreste, Antichità e belle arti, Caccia e pesca, Commercio e artigianato, Comune e provincia, Elezioni e organi politici, Enti pubblici in generale, Espropriazione, Farmacia, Industria, Istruzione, Professione e mestieri, Regione, Regolamento di competenza, Servizi pubblici, Sicurezza pubblica, Università degli studi.

DOTAZIONI INFORMATICHE ASSEGNATE:

Alla Sede T.A.R. risultano assegnate le dotazioni informatiche (personal computer, stampanti, scanner) sia per il personale di Magistratura che per il personale amministrativo.

RENDICONTO ECONOMICO: Le spese di struttura e di funzionamento

I Costi della struttura utilizzata:

Costi della Struttura Amministrativa	**Anno 2016**	**Anno 2017**	**Anno 2018**
Locazione ed altri oneri	338.220,95	284.721,59	285.948,19
Arredi	880,84	1.058,96	999,18
Utenze:	21.595,62	21.525,27	21.971,10
TARI	11.033,00	11.093,00	9.748,00
Pulizia Locali e disinfestazione	16.948,89	15.677,00	14.054,40
Manutenzione ordinaria dell'immobile	7.130,90	16.000,00	0,00
Manutenzione ordinaria impianti	28.534,41	20.288,63	12.115,84
Facchinaggio	998,22	3.993,78	1.184,18

I Costi di funzionamento

Costi funzionamento	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018
Spese postali	0,00	0,00	0,00
Materiale informatico	724,13	691,98	697,28
Noleggio fotocopiatrice	2.342,46	2.041,03	2.284,02
Carta	1.220,24	592,00	599,00
Onorari gratuito patrocinio	38.890,65	35.219,66	17.214,35
Spese d'ufficio	12.343,70	11.293,25	14.381,36

VOCI DI ENTRATA

CONTRIBUTO UNIFICATO:

Il contributo unificato è l'imposta da versare all'atto del deposito del ricorso principale, del ricorso incidentale, dei motivi aggiunti che contengono domande nuove o della domanda riconvenzionale (artt. 14, 13 co. 6-*bis*, del *Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia*, approvato con D.Lgs. 30 maggio 2002, n. 115). Soggetto tenuto al pagamento è la parte che per prima deposita il ricorso introduttivo. L'onere definitivo relativo al pagamento del contributo unificato è dovuto dalla parte soccombente, anche nel caso di compensazione giudiziale delle spese e anche se essa non si è costituita in giudizio. La soccombenza si determina con il passaggio in giudicato della sentenza. L'importo del contributo varia in relazione alla materia e tipologia del ricorso proposto.

Descrizione	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018
Previsione	749.447,00	636.694,00	573.515,00
Riscossione	689.353,50	598.394,50	510.052,00
Prenotate a debito	20.400,00	17.775,00	24.400,00
Recupero credito CU	60.270,50	41.850,00	15.325,00

PERFOMANCE SOCIALE

A) Le assenze del personale amministrativo

Il Tribunale Amministrativo di Ancona, monitora costantemente le assenze del personale, analizzando le cause e la presenze nel tempo, al fine di tenere sotto controllo eventuali fenomeni di assenteismo. Nella Tabella sono riportati i giorni di assenza per il triennio 2016-2018.

Personale	Ferie	Assenze per malattia N^gg	Legge 104/1992 N^gg	Altre assenze N^gg	Totale
Anno 2016	369	61	79	45	554
Anno 2017	364	180	80	96	720
Anno 2018	314	374	89	292	1069

B) Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro

Nel triennio di riferimento, è stato formato ed aggiornato il documento per la valutazione dei rischi nell'ambiente di lavoro, ai sensi del D.Lgs. N^81 del 2018, nonché il protocollo di sorveglianza sanitaria. Le visite mediche sono state garantite sia per il personale di Magistratura che per il personale amministrativo presso i locali messi a disposizione dal T.A.R..

Il piano di emergenza è stato aggiornato e sono state effettuate periodicamente le prove di evacuazione.

Il responsabile del servizio di prevenzione e protezione ed il medico competente, sono stati individuati, ricorrendo ad esperti esterni in adesione alla Convenzione Consip, per l'acquisizione dei servizi in economia.

Le riunioni periodiche ai sensi dell'art. 35 del D.Lgs. N^81 del 2008, sono state svolte con la partecipazione del datore di lavoro - individuato nel Segretario Generale - del responsabile prevenzione e protezione, del medico competente e del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza.

C) Il sito istituzionale

Il sito internet della Giustizia Amministrativa - **www.giustizia-amministrativa.it** - rappresenta uno strumento utile di avvicinamento della collettività alle istituzioni, ove nella sezione TAR MARCHE si trovano le informazioni in merito all'attività istituzionale dell'ufficio ed alla sua struttura organizzativa con l'indicazione del personale impegnato nei vari settori. Attraverso "google map", è facile raggiungere la sede dell'Ufficio o contattarlo ai recapiti di posta elettronica.

D) La Carta dei Servizi

Nella Carta dei servizi, in fase di aggiornamento, sono indicate, le finalità, i criteri e strutture attraverso cui i servizi vengono attuati. Essa costituisce uno degli strumenti attraverso il quale si attua il principio della trasparenza.

I PRINCIPALI SERVIZI OFFERTI DAL TAR:

1. VISIONE ATTI DEL FASCICOLO PROCESSUALE

Le parti o i loro difensori muniti di procura possono esaminare gli atti e i documenti inseriti nel fascicolo d'ufficio e in quelli delle altre parti e farsene rilasciare copia; la visione del fascicolo processuale a soggetti che non sono parti del giudizio (controinteressato pretermesso, opposizione di terzo) è consentita solo nel caso in cui

sia stata conferita procura ad un difensore (in tal caso, quest'ultimo dovrà giustificare la richiesta ostensiva).

Nei giudizi instaurati a partire dall'1 gennaio 2017, i difensori possono accedere al fascicolo telematico e così visionare gli atti e i documenti inseriti.

Personale di rifermento: Sig. Daniela Baldoni e Sig. M. Rachele Baldassarri, Sig. Marida Fabbretti.

2. PUBBLICAZIONE PROVVEDIMENTI GIURISDIZIONALI E DECRETI DECISORI

L'attività di pubblicazione dei provvedimenti giurisdizionali (sentenze, ordinanze) e decreti decisori, sono pubblicati, di norma, nel medesimo giorno, in cui sono acquisiti in segreteria.

Personale di riferimento: dott. Michele Sabbatino, Sig. Nadia Santelli, Sig. Vissani Enea.

3. RILASCIO COPIE ATTI

Il rilascio di copia degli atti processuali avviene secondo le istruzioni diramate dal Segretario Generale della G.A. con nota 15 del 10 dicembre 2013. Le copie possono essere richieste in carta semplice oppure autentiche: soggetti legittimati sono le parti sostanziali costituite in giudizio, i difensori delle parti costituite, i soggetti autorizzati dalla legge (es. consulenti tecnici nominati nell'ambito del procedimento), i difensori con procura "alle liti" conferita dai soggetti cui è stato notificato il ricorso non ancora costituiti e qualsiasi soggetto delegato dagli aventi titolo.

Personale di rifermento: Sig. Daniela Baldoni e Sig. M. Rachele Baldassarri, Sig. Marida Fabbretti.

4. RILASCIO DI COPIE CON FORMULA ESECUTIVA

La spedizione del titolo in forma esecutiva può essere chiesta solo dalla parte a cui favore è stato pronunciato il provvedimento o dai suoi successori.

Personale di rifermento: Sig. Daniela Baldoni e Sig. M. Rachele Baldassarri, Sig. Marida Fabbretti.

5. RICHIESTE DI COPIA PER AZIONARE IL RIMEDIO DI CUI ALLA LEGGE N. 89 DEL 2001 (C.D. LEGGE PINTO)

Le richieste di copia degli atti del fascicolo riguardante il processo amministrativo da utilizzare nei giudizi per l'equa riparazione conseguente alla violazione del termine di ragionevole durata del processo, ex lege n. 89 del 2001, sono assoggettate al regime ordinario della onerosità, in quanto la norma di esenzione - prevista dall'art. 10 del

D.Lgs. n. 115 del 2002, per tale forma di controversie - riguarda esclusivamente il contributo unificato.

Personale di rifermento: Sig. Daniela Baldoni e Sig. M. Rachele Baldassarri, Sig. Marida Fabbretti.

6. CERTIFICAZIONI

L'art. 18 del D.Lgs. n. 115 del 2002 prevede l'esenzione dall'imposta di bollo per gli atti compiuti dagli uffici giudiziari, compreso il rilascio dei certificati, purché gli stessi siano antecedenti, necessari o funzionali al processo. Per facilitare l'attività di verifica da parte degli uffici in ordine alla sussistenza delle condizioni di esenzione, è necessario che il richiedente, nella sua istanza, indichi specificamente, sotto la sua responsabilità (vedi sez. modulistica), la ragione della esenzione, fornendo altresì, in caso di giudizio già instaurato, gli estremi del processo in funzione del quale la richiesta è formulata.

Personale di rifermento: Sig. Daniela Baldoni e Sig. M. Rachele Baldassarri, Sig. Marida Fabbretti.

7. MINI URP

I c.d. "mini Urp" sono stati pensati per offrire un aiuto ai cittadini che possono fare ricorso in proprio e non hanno le adeguate competenze informatiche. Poiché con il processo amministrativo telematico per il deposito degli atti e documenti sarà necessario dotarsi di PEC e firma digitale, e nella considerazione che non tutti i cittadini saranno in grado di utilizzare questi nuovi strumenti, l'Ufficio Relazioni con il Pubblico è incaricato di affiancare i cittadini medesimi, per evitare che le nuove tecnologie finiscano per ostacolare la possibilità di esperire ricorso in proprio, nei casi (acceso ai documenti e ricorso elettorale) in cui il Codice del processo amministrativo lo prevede. Possono avvalersi del c.d. "mini Urp" anche gli ausiliari del giudice che non hanno la firma digitale o la PEC per poter trasmettere scritti e documenti richiesti dal giudice.

Personale di Riferimento: Dott.ssa Emanuela Gentilezza, Dott. Michele Sabbatino, Sig. M. Rachele Baldassarri, Sig. Daniela Baldoni.

8. SERVIZIO HELP DESK

La Giustizia amministrativa ha messo a disposizione di avvocati, domiciliatari e i cittadini che ricorrono in proprio e pubbliche amministrazioni un servizio di help desk attivo dal lunedì al venerdì dalle ore 9 alle ore 19, per la soluzione di quesiti prettamente tecnici – telefonando allo 06/68273131 o inviando una email alla casella di posta istituzionale.

Attività del T.A.R.: personale di riferimento: Sig. Enea Vissani.

9. UFFICIO RAGIONERIA

Predisposizione dei provvedimenti amministrativi di assunzione di impegni di spesa e liquidazione, secondo le regole del Regolamento di Contabilità della Giustizia amministrativa.

Emissione mandati di pagamento informatici: Modalità di erogazione dei servizi: Ricezione e accettazione della fattura elettronica. Accertamento delle prestazioni eseguite. Tipologia dell'Utenza Consulenti, fornitori, avvocati, fornitori.

Personale di riferimento: Dott.ssa Emanuela Gentilezza, Sig. Rosanna Rossetti, Sig. Ivana Pennacchietti.

10. PATROCINIO GRATUITO A SPESE DELLO STATO

Presso il T.A.R. Marche è istituita una Commissione composta da due magistrati e un avvocato nominati, insieme con due supplenti, dal Presidente del T.A.R.
La predetta Commissione si avvale di apposito ufficio di segreteria, di cui è responsabile del procedimento, nonché Segretario Verbalizzante:
Personale di riferimento: Sig. Stefania Muzzi, Sig. Fabbretti Marida, Sig. Baldoni Daniela.
L'Ufficio bilancio interviene nella seguente procedura, dopo l'emissione del Decreto di pagamento che definisce l'ammontare dell'onorario e delle spese per l'attività difensiva svolta.

Personale di riferimento: Dott.ssa Emanuela Gentilezza, Sig. Rosanna Rossetti, Sig. Ivana Pennacchietti.

11. TUTELA E PARTECIPAZIONE DEGLI UTENTI

Gli utenti, che riscontrino un mal funzionamento dei servizi o che intendano effettuare proposte di miglioramento dell'organizzazione e dell'erogazione dei predetti servizi, possono utilizzare il questionario di gradimento.

Personale di riferimento: Dott.ssa Emanuela Gentilezza, Dott. Michele Sabbatino, Sig. M. Rachele Baldassarri, Sig. Daniela Baldoni.

GIURISPRUDENZA NELL'ANNO 2018

ALCUNE SEGNALAZIONI

APPALTI E CONTRATTI PUBBLICI

Con le sentenze **nn. 6 e 7 del 2 gennaio 2018** il Tribunale ha escluso qualsivoglia automatismo nell'individuazione dell'incompatibilità tra il ruolo di RUP e quello di componente della commissione di gara (cfr. TAR Marche, 6 febbraio 2017, n. 108; TAR Lazio, Roma, sez. III-quater, 11 gennaio 2017, n. 452).

Con la sentenza **n. 6 del 2 gennaio 2018** il Tribunale ha chiarito che il confronto a coppie rappresenta un procedimento valutativo che non richiede una specifica motivazione riguardo ai punteggi attribuiti da ciascun commissario nei singoli confronti, risultando a tal fine sufficiente il solo punteggio numerico preferenziale espresso tra il valore minimo e quello massimo (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 17 luglio 2017, n. 3501; id. Sez. VI, 19 giugno 2017, n. 2969).

Con la sentenza **n. 7 del 2 gennaio 2018** il Tribunale ha ribadito che il procedimento di verifica dell'anomalia non ha carattere sanzionatorio e non ha per oggetto la ricerca di specifiche e singole inesattezze dell'offerta economica, mirando, piuttosto, ad accertare se l'offerta, nel suo complesso e in concreto, sia attendibile ed affidabile rispetto al fine da raggiungere (cfr. TAR Marche, 30 maggio 2018, n. 399).

Con le sentenze **nn. 48 e 49 del 16 gennaio 2018** il Tribunale ha esaminato numerose questioni relative all'affidamento *in house* di servizi pubblici locali, anche alla luce delle disposizioni recate dal D.Lgs. n. 175 del 2016 (Testo Unico delle società a partecipazione pubblica).

Con la sentenza **n. 69 del 25 gennaio 2018**, il Tribunale si è soffermato sui principi in materia di impugnazione immediata delle disposizioni di un bando di gara. In particolare, si è condivisa la giurisprudenza per cui, in presenza di clausole di immediata impugnazione, non è necessaria la successiva partecipazione alla gara, anche se non si tratta di clausole escludenti. Ciò è possibile quando tali disposizioni rappresentino un'ingiustificata barriera all'ingresso della gara, in negazione dei principi giuridici concorrenziali che sono alla base stessa del procedimento di evidenza pubblica (Consiglio di Stato, V, 26 giugno 2017, n. 3110.). Il Tribunale ha però ritenuto che tali principi non siano applicabili nel caso di prospettazione di pregiudizi meramente ipotetici come quelli relativi alla ripartizione tra offerta tecnica ed economica e alla presenza di criteri eccessivamente discrezionali nella valutazione dell'offerta. Tali censure tendono, infatti, a dimostrare un una sorta di "eccesso di potere" dell'intera procedura, il cui scrutinio richiederebbe un'incursione nel merito amministrativo.

Con **sentenza n. 163 del 5 marzo 2018** il Tribunale ha esaminato la materia della *exceptio inadimpleti contractu*, rilevando che su tale questione il giudice è chiamato a svolgere una valutazione comparativa degli opposti inadempimenti, avendo riguardo anche allo loro proporzionalità rispetto alla funzione economico-sociale del contratto e alla loro rispettiva incidenza sull'equilibrio sinallagmatico, sulle posizioni delle parti e sugli interessi delle stesse, con l'effetto che qualora rilevi che l'inadempimento della parte nei cui confronti è opposta l'eccezione non

è grave ovvero ha scarsa importanza, in relazione all'interesse dell'altra parte a norma dell'art. 1455 cod. civ., deve ritenersi che il rifiuto di quest'ultima di adempiere la propria obbligazione non sia in buona fede e, quindi, non sia giustificato ai sensi dell'art. 1460, comma 2, cod. civ." (cfr. *ex multis*, Cass. Civile, Sez. II, 6 settembre 2017, n. 20846; Sez. III, 8 novembre 2016, n. 22626; Sez. II, 9 maggio 2016, n. 9317; id. 4 maggio 2016, n. 8912; id. 16 giugno 2014, n. 13685; id. 27 marzo 2013, n. 7759; Sez. III, 8 gennaio 2010, n. 74).

Con la sentenza **n. 188 del 16 marzo 2018** il Tribunale ha stabilito che il nuovo Codice dei contratti, stante la sua diretta derivazione dalle norme comunitarie, deve essere interpretato in coerenza con i superiori principi di riferimento e, in particolare per quanto qui interessa, con l'art. 69 della Direttiva n. 2014/24 secondo cui "L'amministrazione aggiudicatrice valuta le informazioni fornite consultando l'offerente", quindi garantendo il pieno contraddittorio anche, all'occorrenza (se necessario), mediante più passaggi procedimentali, nella forma ritenuta più opportuna, volti a chiarire i profili ancora dubbi o in contestazione dopo la presentazione delle iniziali giustificazioni scritte; tutto questo anche per le procedure sotto soglia qualora non sussista una disciplina specifica (come, ad es., quella di cui al comma 8 dello stesso art. 97) o emerga l'inequivocabile contrasto con i principi di cui all'art. 30, comma 1, richiamati dall'art. 36, comma 1, del Codice (cfr. TAR Marche, 23 gennaio 2017, n. 66; TAR Campania, Napoli, sez. VI, 5 marzo 2018, n. 1406; TAR Basilicata, 21 dicembre 2017, n. 793; TAR Lombardia, Milano, sez. IV, 6 ottobre 2017, n. 1906).

Con sentenza **n. 312 del 26 aprile 2018** il Tribunale ha ritenuto che nei rapporti tra amministrazione e ATI aggiudicataria di un contratto pubblico, l'obbligazione solidale passiva dell'ATI non comporta, sul piano processuale, l'inscindibilità delle cause e non dà luogo a litisconsorzio necessario in quanto, avendo il creditore (amministrazione) titolo per rivalersi per l'intero nei confronti del debitore (ATI), è sempre possibile la scissione del rapporto contrattuale il quale può svolgersi anche nei confronti di uno solo dei coobbligati (cfr. da ultimo, Cass. Civile, Sez. II, 24 ottobre 2017 n. 25200; Sez. I, 18 settembre 2017 n. 21567; id. 17 novembre 2016 n. 23422; Sez. II, 12 febbraio 2016, n. 2854; TAR Lombardia, Brescia, Sez. II, 14 luglio 2015 n. 950). La mandante potrebbe tuttavia essere chiamata in giudizio, dalla mandataria, quale terzo obbligato in solido o chiamata per ordine del giudice qualora si ritenga opportuna la sua presenza per le stesse ragioni o in ragione del fatto che l'eventuale sentenza di condanna, di uno solo dei coobbligati, non produrrebbe effetti contro gli altri debitori che non hanno partecipato al giudizio (cfr. Cass. Civile, n. 23422/2016; TAR Brescia n. 950/2015, cit.).

Con la sentenza **n. 314 del 26 aprile 2018** (appellata e ancora *sub iudice*) il Tribunale ha affermato il principio secondo cui, in una gara che prevede quale criterio di aggiudicazione quello del prezzo più basso, è preclusa all'Amministrazione ogni valutazione fondata anche sulle specifiche caratteristiche dei prodotti in raffronto tra loro, dal momento che è con la scelta del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa che la stazione appaltante si riserva la possibilità di distinguere tra prodotti tutti muniti dei requisiti minimi richiesti dalla *lex specialis* e di apprezzarne le diverse caratteristiche secondo una

scala di valori che esalti la migliore qualità degli uni rispetto agli altri. Ciò in quanto è il sistema di selezione delle offerte basato sulla valutazione di quella economicamente più vantaggiosa che consente di comparare in modo dettagliato le peculiarità dei prodotti e di redigere una graduatoria finale che esprima la valutazione delle varie soluzioni proposte; al contrario, se si opta per il criterio del prezzo più basso, si devono necessariamente accettare i dispositivi muniti delle caratteristiche tecniche minime, perché l'Amministrazione ha stabilito preventivamente che esse garantiscono l'idoneità degli stessi all'uso per il quale li si vuole impiegare, dovendo poi la scelta dipendere esclusivamente dal prezzo (in termini analoghi, seppur rispetto ad una fattispecie in parte diversa, TAR Emilia Romagna, Bologna, sez. I, 23 marzo 2016, n. 341). Pertanto, qualora l'unico criterio di scelta sia il prezzo, la stazione appaltante non può escludere il prodotto qualitativamente meno prestante sotto il profilo tecnico, se esso rispetta le caratteristiche minime richieste dalla legge di gara, né può effettuare alcuna comparazione di maggiore o minore efficienza tra i diversi dispositivi.

Con la sentenza **n. 397 del 30 maggio 2018** il Tribunale ha chiarito che eventuali irregolarità o incompletezze della certificazione rilasciata, dalla stazione appaltante, per attestare l'avvenuto sopralluogo e da inserire nel plico contenente l'offerta (per essere poi esibita al seggio di gara), non possono andare a discapito dell'offerente incolpevole (cfr. TAR Marche, 31 ottobre 2017, n. 829).

Con sentenza **n. 412 del 4 giugno 2018** il Tribunale ha stabilito che deve ritenersi inammissibile, per difetto di legittimazione, l'impugnativa dell'impresa che sia stata esclusa dalla gara con provvedimento ormai inoppugnabile, non essendo essa più titolare di una situazione giuridica soggettiva meritevole di tutela anche nella sua prospettiva più attenuata dell'interesse strumentale alla ripetizione della procedura di affidamento (cfr. Cons. Stato, sez. V, 23 marzo 2018, n. 1848; TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 20 aprile 2018, n. 430; TAR Lazio, Roma, sez. I-bis, 15 maggio 2017, n. 5775; TAR Piemonte, sez. II, 25 marzo 2017, n. 407).

Con sentenza **n. 523 del 24 luglio 2018** il Tribunale si è soffermato sui requisiti per la sussistenza dell'interesse a ricorrere nell'ambito del procedimento di *project financing* su iniziativa del privato come delineato dall'articolo 183 del d.lgs n. 50 del 2016. Sul punto si è osservato che la nuova disciplina dell'articolo 183 (comma 15) sembra aver aumentato il livello di dettaglio all'interno della fase preliminare di approvazione del progetto proposto dal promotore, del quale non si valuta più solo il pubblico interesse ma la fattibilità. E' stata quindi ritenuta la sussistenza di un interesse tutelabile nelle associazioni ricorrenti, le quali agivano nella duplice veste di soggetti potenzialmente danneggiati e di potenziali partecipanti (in ATI con altri) alla successiva gara (progetto riguardante la ristrutturazione e la gestione di una piscina pubblica). In particolare si è ritenuta l'impugnabilità della proposta di progetto, ai sensi del comma 15 citato, la quale, pur non costituendo un vincolo definitivo per l'Amministrazione, rappresenta comunque una fase avanzata dalle scelte economiche e progettuali della PA, dato che contiene già, le modifiche proposte dall'ente e viene inserita nel programma triennale delle opere pubbliche.

Con la sentenza **n. 533 del 30 luglio 2018**, il Tribunale si è occupato dell'operatività delle cause di esclusione previste dall'art. 80, comma 5, lettera c) e lettera f *bis*), del d.lgs. n. 50 del 2016. La prima delle suddette disposizioni prevede che la stazione appaltante esclude il concorrente qualora "*... dimostri con mezzi adeguati che l'operatore economico si è reso colpevole di gravi illeciti professionali...tra questi vi rientrano le significative carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto...che ne hanno causato la risoluzione anticipata, non contestata in giudizio...*", mentre la seconda prevede l'esclusione dell'operatore economico "*...che presenti nella procedura di gara in corso e negli affidamenti di subappalti documentazione o dichiarazioni non veritiere*". In particolare, con riferimento all'ipotesi di cui all'art. 80, comma 5, lettera c), il TAR, dato il contrasto giurisprudenziale relativo all'interpretazione della norma, ha sostenuto, in detta pronuncia, la tesi secondo cui la gravità dell'illecito professionale va ponderata dalla stazione appaltante, sicché l'operatore economico è tenuto a dichiarare situazioni ed eventi potenzialmente rilevanti ai fini del possesso dei requisiti di ordine generale di partecipazione alle procedure concorsuali, non essendo configurabile in capo all'impresa alcun filtro valutativo o facoltà di scegliere i fatti che debbano costituire oggetto di dichiarazione e sussistendo l'obbligo della onnicomprensività della stessa, in modo da permettere alla stazione appaltante di espletare, con piena cognizione di causa, tutte le valutazioni di sua competenza (TAR Lazio, Roma, sez. III, 22 dicembre 2017, n. 12640). In altri termini, partendo dal presupposto che l'elencazione dei gravi illeciti professionali contenuta nell'art. 80, comma 5, lett. c) sia meramente esemplificativa, l'Amministrazione deve essere messa in condizioni di esercitare la sua discrezionalità e quindi deve essere edotta di ogni possibile situazione che possa costituire inadempienza grave e rilevante ai fini dell'affidamento dell'appalto, con l'obbligo del concorrente, a pena di esclusione, di dichiarare anche i casi di risoluzione anticipata del contratto ancora *sub iudice*.

Con la sentenza **n. 619 del 26 settembre 2018** questo Tribunale ha stabilito che la cauzione provvisoria assolve anche funzione di liquidazione preventiva e forfettaria del danno subito dalla stazione appaltante in caso di mancata stipula del contratto, ferma restando la possibilità di provare un danno maggiore (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 23 febbraio 2015, n. 844; id. Sez. IV, 22 dicembre 2014, n. 6302; id. 22 settembre 2014, n. 4733). Al riguardo non può assumere rilevanza impeditiva il fatto che il pagamento della cauzione fosse stato garantito da una fideiussione prestata secondo lo schema del contratto autonomo di garanzia, poiché il debitore principale resta comunque la controparte del rapporto alla quale il comune può rivolgersi, sia in via diretta, che in via sussidiaria nel caso di inadempimento del garante.

Con la sentenza **n. 721 del 9 novembre 2018**, il Tribunale ha riaffermato il principio secondo cui nelle gare pubbliche l'apertura delle buste contenenti le offerte economiche non è astrattamente incompatibile con la rivalutazione delle offerte tecniche, quando questa debba avvenire esclusivamente in base a parametri oggettivi e insensibili a valutazioni discrezionali che potrebbero essere influenzate dalla conoscenza del prezzo richiesto (cfr. TAR Marche, Ancona, 6 novembre 2013, n. 795). Il TAR ha precisato che il principio anzidetto è applicabile anche all'ipotesi

in cui le offerte tecniche siano state valutate dalla Commissione per la prima volta all'esito dell'avvenuta conoscenza delle offerte economiche. Ciò in quanto, in generale, qualora la previa conoscenza del prezzo richiesto non sia in grado di influenzare le operazioni valutative della commissione con riguardo alla componente tecnica dell'offerta, in ragione dei criteri oggettivi che quest'ultima è chiamata ad applicare, non si realizza, in concreto, quell'alterazione della *par condicio competitorum* che l'esigenza di segretezza delle offerte mira a tutelare.

Con la sentenza **n. 730 del 15 novembre 2018** questo Tribunale ha chiarito che l'istituto ex art. 1186 del c.c. è compatibile con le disposizioni di cui all'art. 30, comma 3-bis, del D.L. n. 69/2013, (cfr. TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 2 maggio 2018, n. 1189; id. 12 gennaio 2016, n. 45). Di conseguenza la proroga disposta *ex lege* non esime la parte privata dall'attivarsi per adempiere con puntualità alle proprie obbligazioni, né priva la parte pubblica della possibilità di avvalersi dei rimedi offerti dall'ordinamento qualora, pur in pendenza del termine per l'adempimento, appare dubbio che la parte obbligata possa adempiere ritualmente.

Con detta sentenza **n. 730/2018** il Tribunale ha altresì rilevato che lo stato di insolvenza, ex art. 1186 c.c. ai fini della decadenza del debitore dal beneficio del termine, è costituito da una situazione di dissesto economico, sia pure temporaneo, in cui il debitore venga a trovarsi, la quale renda verosimile l'impossibilità da parte di quest'ultimo di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni. Tale stato di insolvenza, infatti, non deve necessariamente rivestire i caratteri di gravità e irreversibilità, potendo conseguire anche ad una situazione di difficoltà economica e patrimoniale reversibile, purché idonea ad alterare, in senso peggiorativo, le garanzie patrimoniali offerte dal debitore, e va valutato con riferimento al momento della decisione (cfr. Cass. Civile, Sez. VI, 12 ottobre 2017, n. 23930; id. Sez. Lav. 12 febbraio 2016, n. 2833; id. Sez. II 18 novembre 2011, n. 24330; Tribunale Milano, Sez. IV, 23 luglio 2018, n. 8255; Tribunale Cassino, 21 luglio 2017, n. 986).

ATTI AMMINISTRATIVI

Con la **sentenza n. 697 del 29 ottobre 2018** il Tribunale si è occupato dell'interpretazione degli atti amministrativi, ivi compreso il bando di gara pubblico, affermando che essa soggiace alle stesse regole dettate dall' art. 1362 e ss. c.c. per l'interpretazione dei contratti, tra le quali assume carattere preminente quella collegata all'interpretazione letterale, in quanto compatibile con il provvedimento amministrativo; gli effetti degli atti amministrativi devono, infatti, essere individuati solo in base a ciò che il destinatario può ragionevolmente intendere, anche in virtù del principio costituzionale di buon andamento, che impone all'Amministrazione di operare in modo chiaro e lineare, tale da fornire ai cittadini regole di condotte certe e sicure, soprattutto quando da esse possano derivare conseguenze negative. Pertanto, la dovuta prevalenza da attribuire alle espressioni letterali, se chiare, contenute nel bando esclude ogni altro procedimento ermeneutico per rintracciare pretesi significati ulteriori e preclude

un'estensione analogica intesa a evidenziare significati inespressi e impliciti, che rischierebbe di vulnerare l'affidamento dei partecipanti, la *par condicio* dei concorrenti e l'esigenza della più ampia partecipazione (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 7 agosto 2018, n. 4849; nello stesso senso, Consiglio di Stato, sez. III, 20 agosto 2018, n. 4981; Consiglio di Stato, sez. III, 18 giugno 2018, n. 3715; Consiglio di Stato, sez. III, 28 dicembre 2017, n. 6129). Sebbene il principio sia stato largamente applicato in tema di gare pubbliche, esso ha portata generale e quindi è riferibile anche ai procedimenti selettivi per l'assegnazione di finanziamenti pubblici, qual è quello in questione, e ai relativi provvedimenti.

CONTRIBUTI E SOVVENZIONI

Nelle sentenze **nn. 272, 273, 274, 275 e 276 del 18 aprile 2018** è stata esaminata una serie di questioni relative alla possibilità, per la pubblica amministrazione, di concedere contributi pubblici finalizzati al potenziamento del sistema dei Confidi.

DIRITTO DI ACCESSO

Nelle sentenze **n. 51 del 16 gennaio 2018, n. 575 del 21 agosto 2018 e n. 677 del 18 ottobre 2018** il Tribunale ha esaminato diverse questioni, in parte nuove, relative al diritto di accesso alle seguenti categorie di atti:

- atti di procedimenti disciplinari avviati a seguito di esposti privati;
- elenchi dei protesti elevati dai notai;
- atti di procedure ad evidenza pubblica a cui il richiedente l'accesso non ha preso parte.

EDILIZIA E URBANISTICA

Con sentenza **n. 9 del 4 gennaio 2018** questo Tribunale ha stabilito che l'art. 9 lett. d) della Legge n. 10/1977 (oggi art. 17, comma 3, lett. b, del DPR n. 381/2002) non specifica come debba essere computato l'ampliamento (se in termini di nuovo volume o di nuova superficie calpestabile oppure anche in altro modo, come il cambio di destinazione tra categorie funzionalmente diverse), fermo restando che deve riguardare l'edificio unifamiliare, ovvero un concetto di struttura di derivazione sociale: l'edificio unifamiliare, nell'accezione socio economica assunta dalla norma, coincide con la piccola proprietà immobiliare, tale da meritare, per gli interventi di ristrutturazione, un trattamento differenziato rispetto alle altre tipologie edilizie (cfr. TAR Lombardia, Milano, Sez. IV, 2 luglio 2014, n. 1707; id. Sez. II, 10 ottobre 1996, n. 1480; TAR Lombardia, Brescia, 13 maggio 2011, n. 713; TAR Veneto, Sez. II, 13 marzo 2008, n. 604).

Con sentenza **n. 152 del 26 febbraio 2018** questo Tribunale, conformandosi all'indirizzo giurisprudenziale prevalente sia amministrativo (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, Sez. VI, 28 gennaio 2016, n. 283), sia penale (cfr. Cass., Sez. III, 14 gennaio 2009, n. 9186), ha qualificato come irrilevante la pendenza di un sequestro ai fini della legittimità dell'ordine di demolizione. Ciò, sulla base della non qualificabilità della misura cautelare reale quale impedimento assoluto all'attuazione dell'ingiunzione, in ragione della possibilità, per il destinatario dell'ordine, di ottenere il dissequestro del bene.

Con **sentenza n. 328 del 2 maggio 2018** il Tribunale ha escluso la sussistenza dell'obbligo del comune, attraverso le previsioni urbanistiche, di garantire ai proprietari il massimo sfruttamento economico possibile delle proprietà fondiarie (cfr. TAR Marche, 13 novembre 2017, n. 854; 22 settembre 2017 n. 722; 17 maggio 2017, n. 368; 17 aprile 2015, n. 294; 20 dicembre 2010, n. 3468). Le scelte urbanistiche richiedono una puntuale motivazione solo quando riguardano un'area determinata e modificano precedenti destinazioni urbanistiche più favorevoli al proprietario. Non risulta invece necessaria una specifica motivazione (essendo sufficiente rimandare alla relazione generale e ai criteri informatori del piano) quando la destinazione di un'area muta (in tutto o in parte) per effetto dell'adozione di un nuovo strumento urbanistico generale, che provveda ad una nuova e complessiva definizione del territorio comunale (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 10 febbraio 2014, n. 601; id. 8 giugno 2011, n. 3497).

Con sentenza **n. 346 del 3 maggio 2018** il Tribunale ha stabilito che solo l'illecito edilizio che permane nel tempo sopporta anche le conseguenze sanzionatorie derivanti dalla creazione del vincolo paesaggistico in epoca successiva al completamento della costruzione abusiva (cfr. TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 5 agosto 2015, n. 1891; TAR Veneto, Sez. II, 9 luglio 2009, n. 2134 e giurisprudenza ivi richiamata).

Con diverse pronunce tra cui, oltre alle citate **sentenze n. 152/2018 e n. 346/2018,** si segnalano le sentenze **nn. 420 e 421 del 6 giugno 2018**, il Tribunale ha rilevato che, per affermare la violazione del legittimo affidamento in relazione alla lungo tempo trascorso dalla realizzazione dell'abuso, non è sufficiente il solo dato temporale (aspetto oggettivo), ma occorre comunque dimostrare che l'inerzia dell'amministrazione risulti anche ingiustificata ovvero che l'autorità fosse a conoscenza dell'abuso (o potesse facilmente esserlo) omettendo così, senza plausibile ragione, di attivare i conseguenti poteri repressivi (aspetto soggettivo).

Con la sentenza **n. 419 del 6 giugno 2018** il Tribunale ha rilevato che la destinazione agricola del suolo non deve rispondere necessariamente all'esigenza di promuovere specifiche attività di coltivazione, e quindi essere funzionale ad un uso strettamente agricolo del terreno, potendo essere volta a sottrarre parti del territorio comunale a nuove edificazioni, ovvero a garantire ai cittadini l'equilibrio delle condizioni di vivibilità, assicurando loro quella quota di valori naturalistici e ambientali necessaria a compensare gli effetti dell'espansione urbana (cfr. TAR Marche, 13 novembre 2017, n. 854).

Con la sentenza **n. 507 del 16 luglio 2018** il Tribunale ha ribadito il principio secondo cui dopo "*il rigetto della domanda di sanatoria non è necessario che il Comune riavvii integralmente il procedimento sanzionatorio, visto che l'interessato, proprio per avere presentato la domanda di sanatoria, è a perfetta conoscenza dell'esistenza di opere abusive e del fatto che, essendo stata rigettata la sanatoria, l'amministrazione è vincolata nella scelta della sanzione. Va pertanto ritenuta legittima la prassi in base alla quale, contestualmente al rigetto della sanatoria, il Comune dispone la riespansione dell'efficacia dell'ordinanza di demolizione già emessa, con l'unica avvertenza che all'interessato deve essere concesso nuovamente per intero il termine di legge per l'adempimento spontaneo (e questo anche alla luce della sanzione pecuniaria introdotta dall'art. 31, comma 4-bis, del T.U.). Fanno eccezione i casi di accoglimento parziale della sanatoria, perché in tali circostanze è preciso onere del Comune indicare con esattezza i manufatti da demolire in quanto non sanati e, di conseguenza, anche l'area di sedime da acquisire gratuitamente al patrimonio comunale*" (sentenza n. 206 del 2 aprile 2016). A tale conclusione il Tribunale è giunto rimeditando il proprio precedente orientamento - ossia quello secondo cui l'avvenuta presentazione della domanda di sanatoria implica la definitiva perdita di efficacia dell'ordinanza di demolizione, con la conseguenza che il ricorso avverso quest'ultima andrebbe dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse - e sposando, invece, la tesi avversa, per la quale "*l'avvenuta presentazione della domanda di accertamento di conformità produce unicamente il "congelamento" dell'efficacia dell'ordinanza di demolizione (essendo contrario prima di tutto alla logica il fatto che il Comune esegua la demolizione di opere che sono suscettibili di regolarizzazione), la quale riprende efficacia a seguito del rigetto della domanda di sanatoria. Naturalmente, in questo caso all'interessato va concesso nuovamente per intero il termine di 90 giorni per l'esecuzione spontanea dell'ordinanza, viste le notevoli conseguenze discendenti dall'inottemperanza*" (TAR Marche, 1° agosto 2016, n. 460).

Con la sentenza **n. 734 del 19 novembre 2018** il Tribunale ha affermato i seguenti principi:
- l'efficacia dell'ordinanza di sospensione dei lavori è temporalmente limitata, spirando con l'adozione del provvedimento definitivo di demolizione e comunque con il decorso del quarantacinquesimo giorno dalla sua adozione, qualora non venga seguita da alcun provvedimento definitivo. In ambedue i casi l'ordinanza di sospensione dei lavori consuma la sua efficacia, con la conseguenza che l'eventuale sua impugnazione diviene improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse per la postuma perdita di effetti dell'ordinanza stessa (T.A.R. Lazio - Roma, sez. II, 9 gennaio 2018, n. 156; T.A.R. Ancona 23 agosto 2016, n. 494; T.A.R. Lazio - Roma, 15 dicembre 2014, n. 12671) ovvero è inammissibile per carenza di interesse originaria, qualora essa (impugnazione) intervenga quando il provvedimento abbia già esaurito i suoi effetti;
- la SCIA non ha natura provvedimentale e, dunque, non può essere oggetto di autotutela intesa quale esercizio di un potere autoritativo di secondo grado; tuttavia, la nuova disciplina contenuta nell'art. 19 del d.lgs. n. 241 del 1990 prevede, al comma 4, che "*decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al comma 3, primo periodo, ovvero di cui al comma 6-bis, l'amministrazione competente adotta comunque i provvedimenti previsti dal medesimo comma 3 in presenza delle*

condizioni previste dall'articolo 21-nonies". Ciò vuol dire che l'Amministrazione, nel termine di trenta giorni dalla presentazione della SCIA edilizia, può adottare provvedimenti repressivi e inibitori; oltre il predetto termine, una volta che la SCIA si sia consolidata, la stessa conserva ugualmente detta potestà, ma quest'ultima è subordinata alla sussistenza delle condizioni previste dall'art. 21 *nonies* della legge n. 241 del 1990 per l'esercizio del potere di annullamento di ufficio (valutazione dell'interesse pubblico e ragionevolezza del termine entro il quale il potere può essere esercitato). Trattasi, come ha precisato la giurisprudenza, di un potere di autotutela *sui generis*, non essendovi, di fatto, alcun provvedimento, ancorché tacito, da rimuovere, stante la natura dell'atto di segnalazione certificata di inizio attività, consistente nella dichiarazione di volontà privata di intraprendere una determinata attività consentita direttamente dalla legge;
- ai sensi degli artt. 22 e 37, comma 1, del DPR n. 380 del 2001, l'applicabilità della sanzione pecuniaria è limitata ai soli interventi astrattamente realizzabili previa denuncia/segnalazione d'inizio attività che siano, altresì, conformi agli strumenti urbanistici vigenti; laddove tale conformità non sussista, come, ad esempio, nel caso in cui l'opera sia stata posta in essere in violazione del regolamento edilizio oppure se l'intervento sia stato realizzato su un'area che non è nella disponibilità del soggetto che effettua l'intervento, è legittima l'ordinanza di demolizione (Consiglio di Stato, sez. VI, 7 giugno 2018, n. 3454 e 15 gennaio 2018, n. 193);
- l'art. 37 del D.P.R. n. 380 del 2001 prevede la sanzione pecuniaria in caso di interventi edilizi compiuti in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività, ma ciò sul presupposto, desumibile dal complesso delle disposizioni sanzionatorie, che l'intervento sia realizzato su un'area che è nella disponibilità del soggetto che effettua l'intervento medesimo. Quando invece si realizza un'opera che incide su terreno altrui, la misura sanzionatoria non può che essere la demolizione di quanto eseguito, a prescindere dal titolo edilizio richiesto per la realizzazione dell'intervento; detta misura sanzionatoria, peraltro, è conforme al complesso delle disposizioni che disciplinano la materia (Consiglio di Stato, sez. VI, n. 3454 del 2018, citata);
- l'art. 34 del D.P.R. n. 380 del 2001 disciplina gli interventi e le opere realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla SCIA (comma 2 *bis* della disposizione), prevedendo, al secondo comma, che "*quando la demolizione non può avvenire senza pregiudizio della parte eseguita in conformità, il dirigente o il responsabile dell'ufficio applica una sanzione pari al doppio del costo di produzione*". Come precisato dalla giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sez. VI, 23 novembre 2017, n. 5472 e 12 aprile 2013, n. 2001), la sussistenza dei presupposti stabiliti dalla disposizione appena citata per l'applicazione della sanzione pecuniaria in luogo di quella demolitoria deve essere valutata dall'Amministrazione competente nella fase esecutiva del procedimento, successiva ed autonoma rispetto all'ordine di demolizione, e sempre su impulso di parte; ciò in quanto il dato testuale della legge è univoco e insuperabile, ed è coerente col principio per il quale, accertato l'abuso, l'ordine di demolizione va senz'altro emesso. Inoltre, è comunque da escludere l'applicazione di una mera sanzione pecuniaria quando la demolizione è ingiunta ai sensi dell'art. 31 del D.P.R. n. 380 del 2001 (T.A.R. Campania, Napoli, sezione III, 6 marzo 2017, n. 1304).

Con la sentenza **n. 747 del 23 novembre 2018** il Tribunale ha chiarito che il termine di 60 giorni per l'impugnazione, da parte dei vicini, di un titolo edilizio rilasciato a terzi, decorre da quando i ricorrenti hanno acquisito contezza delle caratteristiche essenziali dell'opera, ovvero quando la nuova costruzione rivela in modo certo ed univoco le proprie essenziali caratteristiche attraverso il suo completamento strutturale. La piena conoscenza si verifica, pertanto, in assenza di altri inequivoci elementi, non col mero inizio dei lavori, ma quando i lavori stessi siano giunti ad un punto tale che non si possa più avere alcun dubbio, in relazione alla concreta entità del manufatto, in ordine alla consistenza, all'entità e alla reale portata dell'intervento edilizio assentito, alla eventuale non conformità della stessa rispetto alla disciplina urbanistica, alla incidenza effettiva sulla posizione giuridica del terzo (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen. 29 luglio 2011, n. 15; id. Sez. VI, 16 maggio 2013, n. 2654; TAR Lazio, Roma, Sez. II-quater, 23 maggio 2016, n. 6010; TAR Basilicata, 9 giugno 2016, n. 607; TAR Sicilia, Palermo, Sez. II, 16 luglio 2015, n. 1753).

ENTI LOCALI

Con la sentenza **n. 186 del 16 marzo 2018** il Tribunale ha affermato che, stante la previsione contenuta nel comma 1, lettera c), dell'art. 239 del d.lgs. n. 267 del 2000 (TUEL), secondo cui il revisore dei conti svolge funzioni di "*vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione relativamente all'acquisizione delle entrate, all'effettuazione delle spese, all'attività contrattuale, all'amministrazione dei beni, alla completezza della documentazione, agli adempimenti fiscali ed alla tenuta della contabilità…anche con tecniche motivate di campionamento*", è la stessa legge ad escludere che il revisore possa occuparsi direttamente degli adempimenti fiscali che fanno capo all'ente locale, dal momento che egli è chiamato a svolgere compiti di vigilanza e controllo sulla correttezza di tali adempimenti, necessariamente demandati ad altri uffici (ad esempio, l'Ufficio Ragioneria), pena l'inammissibile commistione tra attività di controllo e attività controllata; non a caso la norma prevede la possibilità che l'organo di revisione svolga attività di indirizzo in collaborazione con l'organo consiliare dell'ente, ma non anche con gli organi esecutivi e gestionali di esso, ai quali ultimi è invece destinata l'attività di vigilanza e controllo.

ESPROPRIAZIONE

Con sentenza **n. 702 del 31 ottobre 2018** il Tribunale ha rilevato che la contestazione delle modalità di quantificazione e dell'entità della stima dell'indennità dovuta a seguito dell'acquisizione ex art. 42-bis del DPR n. 327/2001, non appartiene alla giurisdizione del Giudice Amministrativo, rientrando, invece, nella giurisdizione del Giudice Ordinario in forza degli artt. 53, comma 2, del DPR n. 327/2001 e 133 lett. g), c.p.a. (cfr., tra le ultime, TAR Lazio, Roma, Sez. II-bis, 11 luglio 2018, n. 7749 e giurisprudenza ivi richiamata).

GESTIONE DEI RIFIUTI

Con le sentenze **n. 91 del 5 febbraio 2018 e n. 543 del 10 agosto 2018** il Tribunale ha esaminato alcune rilevanti questioni in materia di localizzazione degli impianti per lo smaltimento dei rifiuti, alla luce dei criteri di cui al vigente Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti approvato nel 2015.

GIURISDIZIONE

Con la sentenza **n. 43 del 15 gennaio 2018** il Tribunale ha stabilito che le controversie attinenti al contributo per l'autonoma sistemazione appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario sul presupposto che l'art. 3 dell'Ordinanza della Protezione Civile n. 388/2016 e s.m.i. riconosce ai soggetti che hanno dovuto abbandonare la propria abitazione principale, a causa del sisma 2016, un vero e proprio diritto soggettivo alla percezione del contributo in questione (così, anche TAR Marche, n. 33 del 12 gennaio 2018. Cfr., *ex multis*, TAR L'Aquila, nn. 36/2016, 196 e 197/2017 e precedenti sentenze dello stesso TAR abruzzese ivi richiamate; TAR Lazio, Roma, II-bis, n. 11416/2017, che richiama Cons. Stato, parere n. 1474/2017, e TAR Umbria, n. 240/2017).

Con le sentenze **n. 271 del 17 aprile 2018 e n. 536 del 30 luglio 2018** il Tribunale ha ritenuto che la vicenda inerente alla revoca (o il mancato rilascio) del permesso di soggiorno per motivi familiari rientra nella giurisdizione del giudice ordinario, come tutte le controversie relative a tale tipologia di permesso di soggiorno riconducibili all'ampia formula di cui all'art. 30, comma 6, del D.Lgs. n. 286/1998 (cfr. Cass. Civile, SS.UU., 20 luglio 2011, n. 15868; TAR Lombardia, Milano, Sez. I, 7 luglio 2016, n. 846; TAR Lombardia, Brescia, I, 21 giugno 2016, n. 855; TAR Lazio, Roma, 5 febbraio 2016, n. 1737).

Con le sentenze **n. 363 del 10 maggio 2018** e **n. 590 del 13 settembre 2018** il Tribunale ha affermato che l'art. 13 del D.lgs. n. 286/1998 assegna al giudice di pace la competenza in merito alle espulsioni in via amministrativa, salvi i casi in cui la stessa venga disposta per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato. La giurisdizione del giudice ordinario sussiste anche nei casi di reiezione della domanda di revoca del decreto di espulsione che investe, ancorché ai fini dell'adozione del *contrarius actus*, i medesimi presupposti sull'opportunità o meno della permanenza dello straniero in Italia (cfr. TAR Emilia Romagna, Bologna, Sez. I, 17 agosto 2016, n. 788; TAR Campania, Napoli, Sez. VI, 17 luglio 2014, n. 4002; TAR Toscana, Sez. II, 11 giugno 2012, n. 1115).

Con la sentenza **n. 522 del 24 luglio 2018** il Tribunale ha stabilito che appartiene alla giurisdizione del Tribunale Superiore delle Acque pubbliche la controversia riferita al diniego di rilascio di concessione in sanatoria, opposto dall'autorità comunale in ragione dell'edificazione dell'immobile da condonare in violazione della fascia di rispetto di dieci metri dal piede dell'argine, ai sensi

dell'art. 96, lett. f), del RD. n. 523/1904 (cfr. Cass. SS.UU., 12 maggio 2009, n. 10845; TAR Toscana, Sez. III, 11 dicembre 2017, nn. 1525-1528; id. 12 aprile 2017, n. 561; TAR Lombardia, Milano, Sez. IV, 16 luglio 2013, n. 1871; TAR Lazio, Latina, 23 dicembre 2013, n. 1066; TAR Marche, 25 luglio 2013, nn. 571-576; nonché giurisprudenza ivi richiamata).

Con la sentenza **n. 554 del 16 agosto 2018** il Tribunale ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in relazione al diniego di pagamento di un'annualità, successiva alla prima, di un contributo comunitario di sostegno all'agricoltura biologica. In applicazione dei noti principi stabiliti dall'Adunanza Plenaria n. 6 del 2014, il Collegio non ha condiviso la tesi di parte ricorrente per cui, nel caso in esame, sarebbe stata in questione la mancata ammissione al contributo, disposta annualmente, a seguito di apposita domanda, previa verifica del rispetto delle condizioni previste. Infatti il Tribunale ha ritenuto che l'ammissione al contributo si identifichi con il riconoscimento della domanda presentata per la prima annualità, per cui il mancato pagamento delle domande presentate per le successive annualità attiene a un inadempimento nel corso di un rapporto caratterizzato da un impegno pluriennale, conseguente alla violazione di una regola imposta per mantenere e continuare a beneficiare dell'aiuto economico.

Con la sentenza **n. 647 del 9 ottobre 2018** il Tribunale ha ravvisato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo sulle controversie afferenti alla fase esecutiva di un rapporto contrattuale già instaurato, in cui l'amministrazione, in qualità di contraente paritario, non esercita poteri autoritativi, anche se dotata di poteri speciali. Appartiene, pertanto, alla giurisdizione del giudice ordinario la controversia relativa alla risoluzione del contratto per inadempimento dell'aggiudicatario, afferendo esclusivamente alla fase esecutiva del rapporto (cfr. TAR Campania, Napoli, Sez. I, 11 luglio 2018, n. 4631 e giurisprudenza ivi richiamata).

Con la sentenza **n. 655 dell'11 ottobre 2018** il Tribunale ha affermato la propria giurisdizione sulla controversia avente ad oggetto l'impugnazione del provvedimento di revoca della patente di guida, disposta in ragione del verificarsi delle condizioni di cui all'art. 120, comma 1, del d.lgs. n. 285 del 1992 - ovvero la perdita dei requisiti morali richiesti per il conseguimento ovvero per il mantenimento del titolo - data l'intervenuta condanna per il reato di cui all'art. 73 del DPR n. 309 del 1990. Ciò tenuto conto degli effetti che la declaratoria di incostituzionalità di cui alla sentenza della Corte Costituzionale n. 22 del 2018 sortisce sul riparto di giurisdizione in merito alle controversie aventi ad oggetto il provvedimento prefettizio di revoca della patente di guida in caso di condanna per reati di cui agli artt. 73 e 74 del D.P.R. n. 309 del 1990; tale pronuncia della Consulta ha infatti determinato una riconfigurazione del potere di revoca di cui all'art. 120, comma 2, del nuovo codice della strada, introducendo inediti margini di discrezionalità nell'esercizio dello stesso da parte dell'Amministrazione ed escludendo ogni automatismo tra il verificarsi delle condizioni previste dall'art. 120, comma 1, del codice della strada e la revoca della patente di guida.

Con la sentenza **n. 730 del 15 novembre 2018** il Tribunale ha ritenuto che la controversia avente ad oggetto l'escussione, da parte del Comune, di una polizza fideiussoria concessa a garanzia di somme dovute per oneri di urbanizzazione e a titolo di penali, pattuite in una convenzione di lottizzazione, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario e non in quella esclusiva del giudice amministrativo in materia di urbanistica ed edilizia, attesa l'autonomia tra i rapporti in questione, nonché la circostanza che, nella specie, la P.A. agisce nell'ambito di un rapporto privatistico, senza esercitare, neppure mediatamente, pubblici poteri (cfr. Cass. Civ., Sez. Un., 19 luglio 2016, n. 15666; TAR Abruzzo, L'Aquila, 5 febbraio 2018, n. 39; TAR Molise, 17 maggio 2017, n. 184).

PRESTAZIONI SOCIALI

Con le **sentenze n. 416 del 5 giugno 2018** e **n. 427 del 12 giugno 2018** il Tribunale ha affermato la giurisdizione del giudice amministrativo in materia di compartecipazione alla spesa sanitaria quando sia in questione l'*an* il *quantum* di compartecipazione dell'assistito e dei suoi congiunti al costo dei servizi socio–assistenziali. Con le medesime pronunce, si è altresì soffermato sui principi in materia di ISEE. In particolare, ne ha affermato l'onnicomprensività in materia di prestazioni sociali, per cui, a legislazione vigente, il reddito dell'assistito ai fini dell'accesso ed ai fini della determinazione della compartecipazione non può essere definito dal Comune con elementi diversi dall'ISEE. In concreto, è stata ritenuta illegittima l'inclusione tra i parametri rilevanti per le prestazioni agevolate di natura sociosanitaria, rivolte a persone con disabilità e limitazioni dell'autonomia, di redditi non compresi nell'applicazione del DPCM 5 dicembre 2013, n. 159, quali quelli percepiti da fratelli e sorelle, nonché la stessa pensione di invalidità dell'assistito (Consiglio di Stato, V, 29 febbraio 2016, n. 838, n. 841 e n. 842).

PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

Con la sentenza **n. 311 del 26 aprile 2018** il Tribunale ha ritenuto che la pendenza di indagini penali non è sufficiente di per sé a legittimare l'adozione di un provvedimento in autotutela, mentre, per altro verso, non è necessaria una condanna penale laddove l'amministrazione accerti *aliunde* la falsità dei presupposti che abbiano condotto al rilascio di un provvedimento favorevole (cfr. TAR Marche, 29 dicembre 2017, n. 945; 29 settembre 2016, n. 536; 19 febbraio 2016, n. 99; 5 novembre 2015, n. 774; 3 luglio 2014, n. 675. Negli stessi termini, cfr. TAR Umbria, 2 gennaio 2017, n. 2; TAR Emilia-Romagna, Parma, 29 ottobre 2015, n. 278). Ciò in applicazione del generale principio di presunzione di non colpevolezza ex art. 27, comma 2, della Costituzione, nonché dell'insussistenza di un rapporto di pregiudizialità del processo penale rispetto all'esito del procedimento amministrativo. Tali circostanze onerano pertanto dell'Amministrazione a procedere ad una autonoma valutazione dei fatti, per adottare provvedimenti in

autotutela, ove abbia accertato la falsità della documentazione a prescindere dall'esito del procedimento penale (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 20 febbraio 2018, n. 1091; id. Sez. II, 16 luglio 2015, n. 2098; 5 marzo 2014, n. 715; 11 febbraio 2013, n. 545).

PROCESSO AMMINISTRATIVO

Con la citata sentenza **n. 311 del 26 aprile 2018** il Tribunale ha ritenuto che, in forza dell'64, comma 4, c.p.a., il giudice "può desumere argomenti di prova dal comportamento tenuto dalle parti nel corso del processo". La disposizione è stata più volte applicata, dalla giustizia amministrativa, in caso di ingiustificata omessa collaborazione, di una delle parti, nello svolgimento di attività istruttorie (cfr. tra le ultime, Cons. Stato, Sez. III, 16 ottobre 2017, n. 4780; TAR Puglia, Bari, Sez. II, 23 febbraio 2018, da 46 a 67; TAR Campania, Napoli, Sez. VI, 10 gennaio 2018, n. 178; TAR Lazio, Roma, Sez. I, 17 novembre 2017, nn. 11395, 11391, 11366; TAR Abruzzo, L'Aquila, 6 luglio 2017, n. 163; TAR Calabria, Reggio Calabria, 25 maggio 2017, n. 462; TAR Lombardia, Milano, Sez. IV, 18 novembre 2016, n. 2159; TAR Sicilia, Catania, Sez. IV, 12 maggio 2016, n. 1273).

Con la sentenza **n. 384 del 18 maggio 2018** il Tribunale si è pronunciato in merito alla legittimazione ad agire di comitati spontanei e delle associazioni di cittadini, richiamando i requisiti individuati dalla giurisprudenza perché gli stessi possano ritenersi legittimati ad impugnare provvedimenti ritenuti lesivi di interessi comuni (vale a dire, 1- esistenza di una previsione statutaria che qualifichi questo obiettivo di protezione come compito istituzionale dell'organismo; 2- consistenza organizzativa, adeguata rappresentatività e collegamento stabile con il territorio ove essi svolgono l'attività di tutela degli interessi stessi; 3- attività che si è protratta nel tempo, con esclusione, quindi, dei soggetti che si costituiscono in funzione della impugnazione di singoli atti e provvedimenti); nella fattispecie in esame, il TAR, avendo escluso la sussistenza del terzo dei suddetti requisiti e, conseguentemente, proprio in ragione della recentissima costituzione del comitato, anche l'esistenza di un consistenza organizzativa e di una adeguata rappresentatività, nonché avendo ritenuto l'occasionalità dell'iniziativa collettiva, ha dichiarato l'inammissibilità del gravame per difetto di legittimazione ad agire in capo al comitato ricorrente.

Con la sentenza **n. 400 del 31 maggio 2018** il Tribunale ha stabilito che le censure riguardanti aspetti essenzialmente procedurali (violazione delle garanzie partecipative, violazione dei termini della sequenza procedimentale, violazione delle norme di procedura del consiglio comunale) possono essere assorbite quando il ricorso è comunque fondato per ragioni di merito, ovvero per ragioni che evidenziano una più radicale illegittimità del provvedimenti impugnati (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 27 aprile 2015, n. 5, paragrafo 9.3.4.2).

Con la sentenza **n. 449 del 25 giugno 2018** il Tribunale ha ritenuto che il subentro di un ente pubblico ad un altro ente pubblico non costituisce, in linea di principio, causa d'interruzione del processo, dando luogo, piuttosto, ad un

fenomeno di successione nel rapporto processuale, atteso che, in situazioni corrispondenti a riassetti di apparati organizzativi necessari della pubblica amministrazione, viene in rilievo non una successione a titolo universale nel senso proprio del termine, ma una successione nel *munus*, contraddistinta da una stretta linea di continuità tra l'ente che perde le proprie funzioni e l'ente che vi subentra, quindi senza maturazione dei presupposti per l'evento interruttivo alla stregua delle disposizioni codicistiche (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 26 agosto 2016, n. 3704; Sez. V, 12 maggio 2015, n. 2354; Sez. VI, 11 settembre 2014, n. 4614).

Con la sentenza **n. 469 del 26 giugno 2018** il Tribunale ha affermato che la valutazione equitativa del danno, in base al combinato disposto degli artt. 1226 e 2056 cod. civ., è consentita, anche nel processo amministrativo, in caso di impossibilità o di grave difficoltà ad assolvere all'onere probatorio del suo preciso ammontare per l'impossibilità della parte di fornire congrui ed idonei elementi al riguardo, nonché nell'ipotesi in cui, pur in presenza di un'attività processuale della parte volta a fornire questi elementi, il giudice, per la notevole difficoltà di una precisa quantificazione, non li possa ritenere di sicura efficacia (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 8 agosto 2014, n. 4248; TAR Emilia-Romagna, Parma, 15 gennaio 2015, n. 13; TAR Puglia, Bari, Sez. I, 11 gennaio 2012, n. 85).

Con la citata sentenza **n. 469/2018,** così come con la sentenza **n. 619 del 26 settembre 2018,** il Tribunale ha ritenuto che al mancato assolvimento dell'onere probatorio non può porre rimedio il giudice amministrativo avvalendosi della CTU. Quest'ultima, infatti, non è un mezzo di prova, essendo volta a fornire al giudice un ausilio tecnico per la valutazione di circostanze e fatti già acquisiti e dimostrati dalla parte (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 4 settembre 2007, n. 4621; TAR Marche, 24 luglio 2015, n. 577).

Con la sentenze **n. 544 del 13 agosto 2018** e **n. 579 del 3 settembre 2018** il Tribunale ha ritenuto che può qualificarsi controinteressato in senso tecnico solamente colui che sia portatore di un interesse qualificato alla conservazione dell'assetto fissato dal provvedimento impugnato e quindi di natura contraria a quello del ricorrente e che, inoltre, sia stato nominativamente indicato nel provvedimento stesso o sia, in base a questo, facilmente individuabile (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 8 maggio 1996, n. 2; id. Sez. V, 17 giugno 2015, n. 3059; id. 5 settembre 2014, n. 4525; TAR Marche, 29 novembre 2016, n. 682).

Con la predetta sentenza **n. 579/2018** il Tribunale ha altresì rilevato che la nullità della procura alle liti può essere sanata ai sensi dell'art. 182, comma 2, c.p.c., applicabile nel processo amministrativo per effetto dell'art. 39, comma 1, c.p.a. (cfr. TAR Marche, 21 dicembre 2012, n. 843; Cons. Stato, Sez. III, 2 maggio 2018, n. 2606; id. Sez. VI, ord. 25 maggio 2018, n. 2329 e 2330; id. ord. 20 aprile 2018, n. 1791 e 1788; Sez. V, 13 aprile 2018, n. 2216; TAR Campania, Napoli, Sez. VIII, 30 aprile 2018, n. 2860).

Con la sentenza **n. 548 del 14 agosto 2018** il Tribunale ha precisato che il vizio di disparità di trattamento sussiste solo in presenza di situazioni identiche

regolate (immotivatamente) in modo diverso (cfr. da ultimo, TAR Marche 5 aprile 2018 n. 227; 22 settembre 2017, n. 722).

Con la sentenza **n. 623 del 26 settembre 2018** il Tribunale si è ancora una volta soffermato sulle condizioni di ammissibilità di un ricorso proposto in forma collettiva, precisando che l'art. 32 cod. proc. amm. ammette tale possibilità, ma la relativa azione non esime gli istanti dal rappresentare, nei motivi di gravame, in modo puntuale e preciso, la individuale situazione soggettiva che si assume compromessa ovvero le singole ragioni del richiesto accertamento (T.A.R. Lazio Roma, sez. I, 21 agosto 2017, n. 9333). Il ricorso collettivo è quindi inammissibile quando manca di qualsiasi indicazione circa le condizioni legittimanti e l'interesse di ciascuno dei ricorrenti, il che non consente al giudice amministrativo di analizzare il merito della pretesa ovvero di esperire l'eventuale attività istruttoria necessaria (T.A.R. Lombardia Milano, sez. III, 20 giugno 2018, n. 1540; Consiglio di Stato, Sez. III, n. 3426 dell'8 luglio 2015, n. 111 del 15 gennaio 2014 e n. 2649 del 15 maggio 2013).

Con la sentenza **n. 625 del 26 settembre 2018** il Tribunale ha affrontato il problema dell'applicazione delle sentenze del Consiglio di Stato sui giudizi in corso. Nel caso in esame, il giudice di appello aveva riformato parzialmente, con riguardo ai parametri di calcolo dell'indennizzo, una sentenza che disponeva l'adozione di una decisione ai sensi dell'art. 42-*bis* del DPR n. 327/2001. La sentenza di appello è poi intervenuta successivamente all'impugnazione in primo grado, del provvedimento di acquisizione adottato *medio tempore*. Il Tribunale ha fatto applicazione dei principi di cui all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 3 dicembre 1982, n. 18, ritenuti applicabili anche alle sentenze di riforma parziale, per cui gli atti di ottemperanza emanati in pendenza della definizione di alcuni profili della controversia sono necessariamente subordinati alla compatibilità col contenuto della decisione d'appello, nel caso di riformi dei capi impugnati della sentenza del Tar. Pertanto, gli atti in esecuzione della decisione di primo grado incorrono in invalidità sopravvenuta a causa della loro eventuale non conformità alla decisione di secondo grado. Di conseguenza il Tribunale ha accolto il ricorso per i profili individuati dalla citata sentenza di appello.

Con la sentenza **n. 643 del 5 ottobre 2018** il Tribunale ha dichiarato inammissibile il ricorso notificato presso la sede periferica dell'ANAS di Ancona anziché presso la sede legale dell'ANAS in Roma e presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato (non avente patrocinio *ex lege* come per le Amministrazioni dello Stato). Invero, il Collegio ha ritenuto irrilevante la notifica eseguita presso la sede periferica posto che tale ufficio risulta privo sia di autonomia di indirizzo o gestionale sia di rappresentanza legale esterna. Nel caso di specie, ha ravvisato l'applicabilità della disciplina di cui all'art. 145 c.p.c. a seguito della trasformazione di ANAS prima in ente pubblico economico e successivamente in società per azioni (cfr., da ultimo, TAR Veneto, Sez. II, 18 novembre 2016, n. 1281; idem ord. 18 novembre 2016, n. 36; TAR Abruzzo, L'Aquila, 16 aprile 2015, n. 290).

Con la sentenza **n. 709 del 5 novembre 2018** il Tribunale ha chiarito che, ai fini processuali, l'effetto della rinuncia al mandato opera solo da quando il nuovo

difensore si costituisce in giudizio (cfr. TAR Marche, 28 aprile 2017, n. 336; TAR Lazio, Roma, Sez. II-ter, 19 aprile 2017, n. 4717).

Con la sentenza **n. 741 del 22 novembre 2018** il Tribunale ha ritenuto che la procura non può avere una data antecedente a quella dell'atto da impugnare attraverso un autonomo ricorso (cfr. TAR Sardegna, Sez. II, 8 febbraio 2017, n. 97; TAR Marche, 19 febbraio 2016, n. 99).

Con la sentenza **n. 773 del 12 dicembre 2018** il Tribunale ha escluso che l'omessa o erronea indicazione del termine e dell'autorità cui ricorrere possa integrare causa autonoma di illegittimità, rappresentando soltanto una mera irregolarità da cui potrebbe derivare, al più, la concessione del beneficio della remissione in termini per errore scusabile (in caso di ricorso tardivo) o di compensazione delle spese di giudizio (in caso di ricorso tempestivo ma inammissibile per difetto di giurisdizione) (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 8 giugno 2018, n. 3493 e giurisprudenza ivi richiamata).

PUBBLICO IMPIEGO E CONCORSI

Con la sentenza **n. 415 del 5 giugno 2018** il Tribunale ha stabilito che la mancata impugnazione della graduatoria finale rende improcedibile il ricorso avverso il bando (cfr. TAR Lazio, Roma, Sez. I-bis, 10 maggio 2018, n. 5194; TAR Sicilia, Palermo, Sez. III, 13 febbraio 2018, n. 393; TAR Veneto, Sez. I, 30 novembre 2017, n. 1096; TAR Abruzzo, L'Aquila, 29 novembre 2017 n. 548; TAR Toscana, Sez. I, 27 luglio 2017, n. 986; TAR Liguria, Sez. I, 5 maggio 2017, n. 383; TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 16 maggio 2017, n. 1100).

Con le sentenze **nn. 545 e 546 del 13 agosto 2018** il Tribunale ha ritenuto che, in assenza di una griglia di valutazione, l'attribuzione del voto numerico può considerarsi legittimo purché accompagnato da una motivazione analitica (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 5 giugno 2017, n. 2691).

RICOSTRUZIONE POST SISMA 2016

Con la sentenza **n. 505 del 14 luglio 2018** il Tribunale ha sostenuto, in via preliminare, che, per quanto stabilito dal DL n. 189 del 2016, il Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione nei territori interessati dall'evento sismico del 24 agosto 2016, istituito ai sensi dell'art. 11 della legge n. 400 del 1988, è un'Amministrazione separata e distinta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, pur essendo fisicamente incardinata presso la sede di quest'ultima; il Commissario, infatti, non appartiene all'organico della Presidenza del Consiglio, ma è dotato di autonomi poteri normativi e dispositivi, nonché di una propria autonomia amministrativa, contabile e finanziaria (a titolo esemplificativo, si citano l'art. 1, commi 3, 5 e 7, l'art. 2, commi 1 e 2, l'art. 4, comma 3 e l'art. 50, comma 1, del DL n. 189 del 2016). Ciò implica che il ricorso, qualora contenga l'impugnazione delle ordinanze del Commissario del Governo - nei cui confronti vengono sollevate

specifiche censure - va notificato a quest'ultimo, errata rivelandosi la *vocatio in ius* della sola Presidenza del Consiglio.

Nel merito, la medesima pronuncia ha affermato, con specifico riferimento all'ipotesi del subappalto, che, ai sensi dell'ordinanza commissariale n. 18 del 2017, il requisito dell'iscrizione all'Anagrafe antimafia in capo al subappaltatore è alternativo e non prioritario rispetto a quello dell'iscrizione in una *White List* unitamente all'avvenuta presentazione della domanda di iscrizione all'Anagrafe. Tale ultima domanda, infatti, non è da sola sufficiente ai fini della partecipazione alla gara, atteso che in mancanza dell'iscrizione in una *White List*, ancorché per ragioni oggettive indipendenti dall'operatore, la mera domanda di iscrizione all'Anagrafe antimafia non garantisce il soddisfacimento dell'obiettivo di effettuare una verifica sull'assenza di infiltrazioni o ingerenze mafiose.

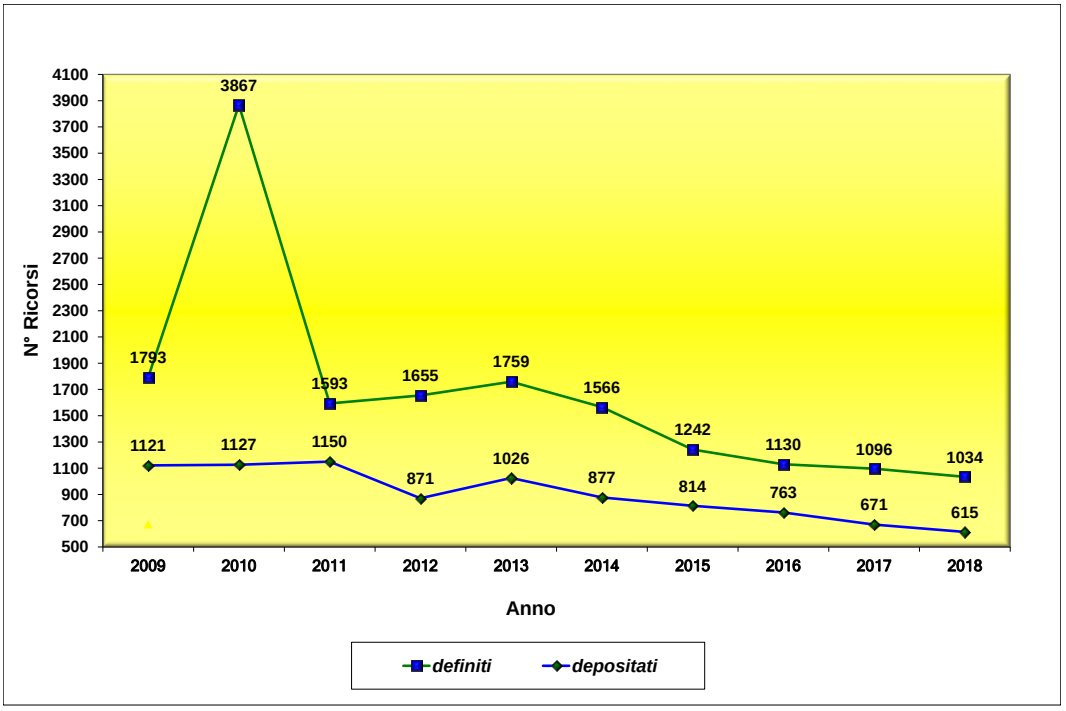
Con la sentenza **n. 750 del 30 novembre 2018** il Tribunale si è occupato dell'ambito di applicabilità dell'art. 10 del DL n. 189 del 2016, norma di riferimento per la disciplina delle condizioni di ammissibilità a contributo dei ruderi e degli edifici collabenti ubicati, per la Regione Marche, nei Comuni di cui agli allegati 1 e 2 del medesimo decreto-legge, e, in particolare, del comma 3 *bis* della norma, in base al quale "*le disposizioni di cui ai commi precedenti non si applicano agli immobili formalmente dichiarati di interesse culturale ai sensi della parte seconda del codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*". Il TAR ha ritenuto che la disposizione contenuta in detto ultimo comma costituisca una previsione di chiusura, di immediata e diretta applicazione, atteso che con essa il legislatore ha inteso escludere, per la suddetta tipologia di immobili (dichiarati di interesse culturale), a prescindere dal loro stato di conservazione precedente al sisma, le limitazioni di cui ai commi da 1 a 3 dell'art. 10 citato, ai fini dell'ammissione degli stessi al contributo. Conseguentemente, l'art. 10, comma 3 *bis*, del DL n. 189 del 2016 non necessita, per essere applicata, di un provvedimento attuativo del Commissario; ciò è stato chiarito dalla stessa norma, la quale esclude, appunto, l'applicabilità, agli immobili formalmente dichiarati di interesse culturale - ricompresi, per la Regione Marche, negli elenchi di cui agli allegati 1 e 2 del DL n. 189 del 2016 - delle previsioni di cui ai precedenti commi, tra cui vi è anche quella, contenuta nell'ultimo capoverso del comma 3, che subordina il riconoscimento del beneficio alla previa adozione dei provvedimenti attuativi di cui all'articolo 2, comma 2, del medesimo decreto-legge.

SICUREZZA PUBBLICA

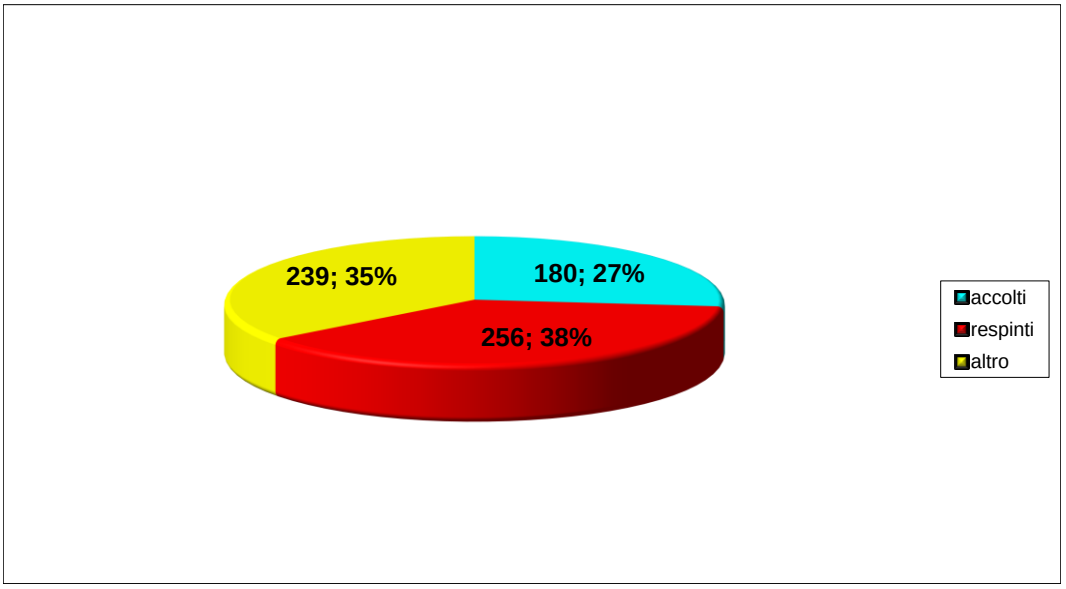
Con la sentenza **n. 766 del 10 dicembre 2018** il Tribunale si è soffermato sul requisito dell'attualità del pericolo di infiltrazione mafiosa ai sensi dell'84, comma 4, e dell'art. 91, comma 6, del d.lgs. n. 159 del 2011. In particolare, ha ritenuto possa integrare tale requisito la presenza, alla data del provvedimento di interdittiva, di dipendenti la cui assunzione è stata presumibilmente imposta da soggetti legati alla criminalità organizzata.

DATI STATISTICI

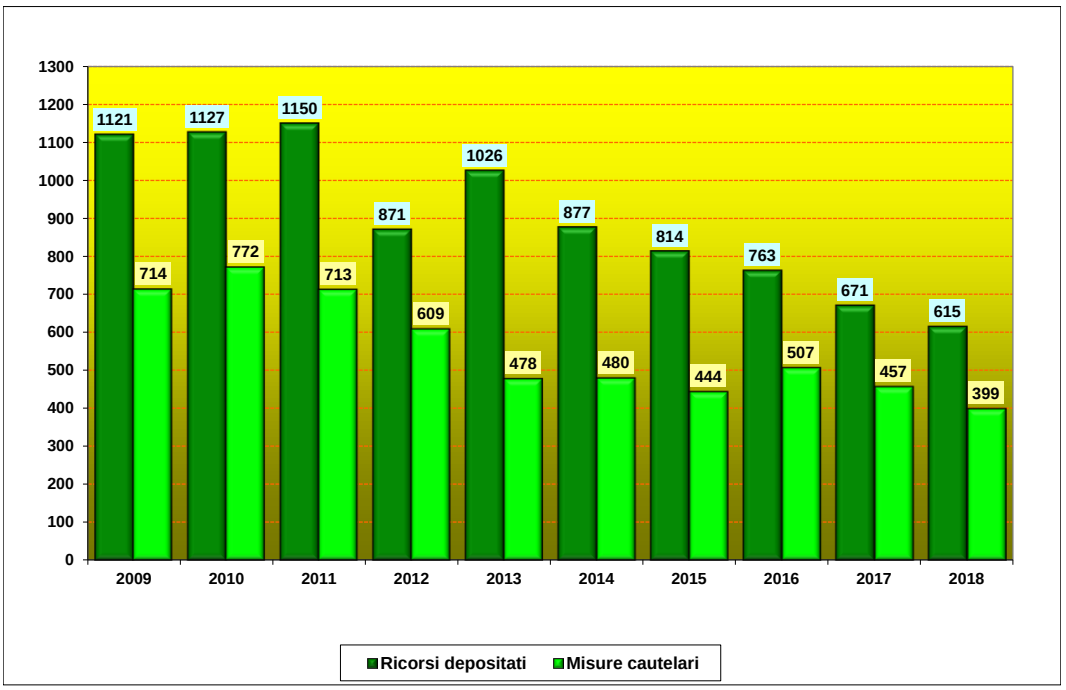
Rapporto tra ricorsi depositati e ricorsi definiti
Attività 2009/2018



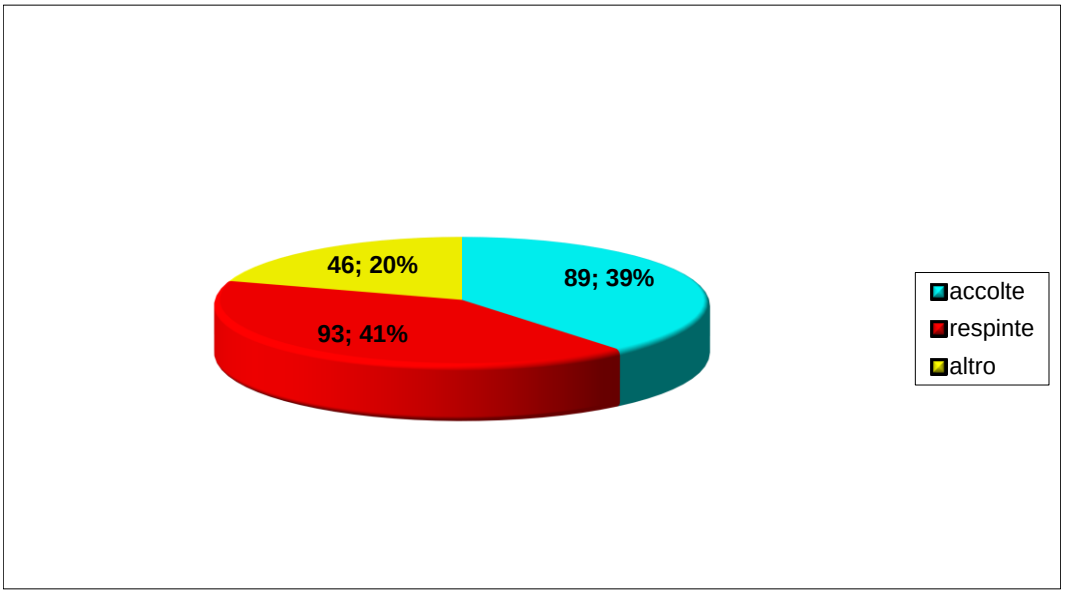
Esiti dei ricorsi definiti nell'anno 2018



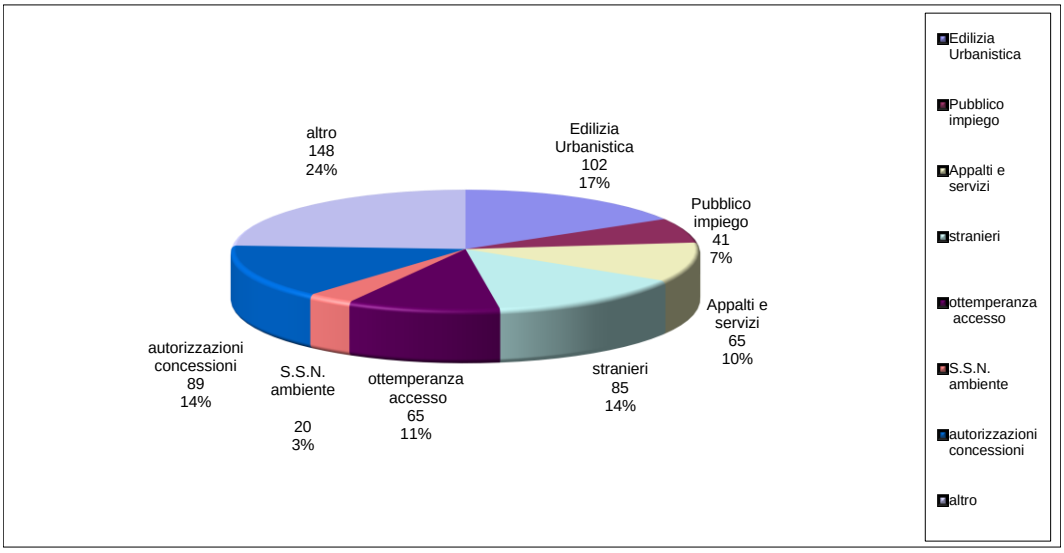
Rapporto tra ricorsi depositati e misure cautelari
Attività 2009/2018



Esiti delle domande di misure cautelari nell'anno 2018

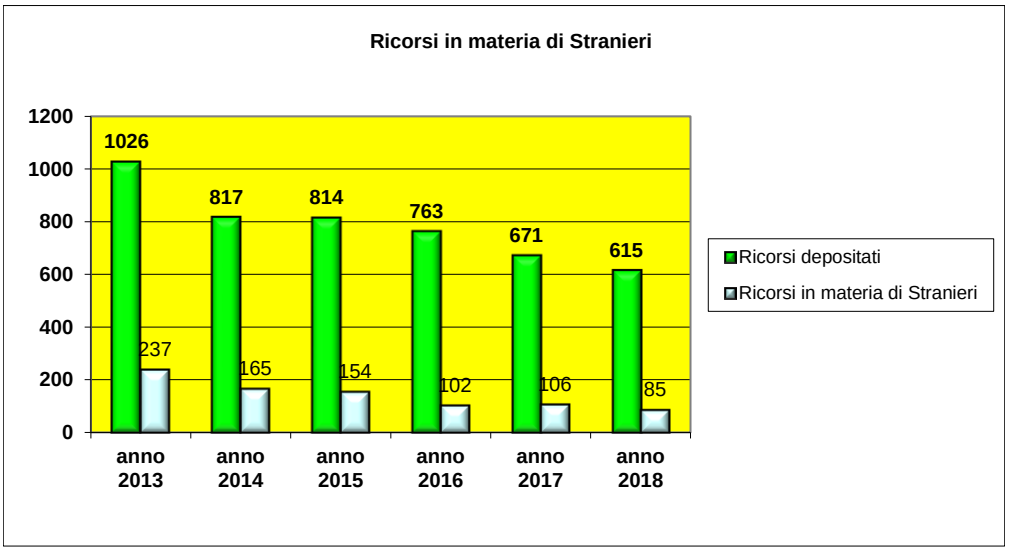


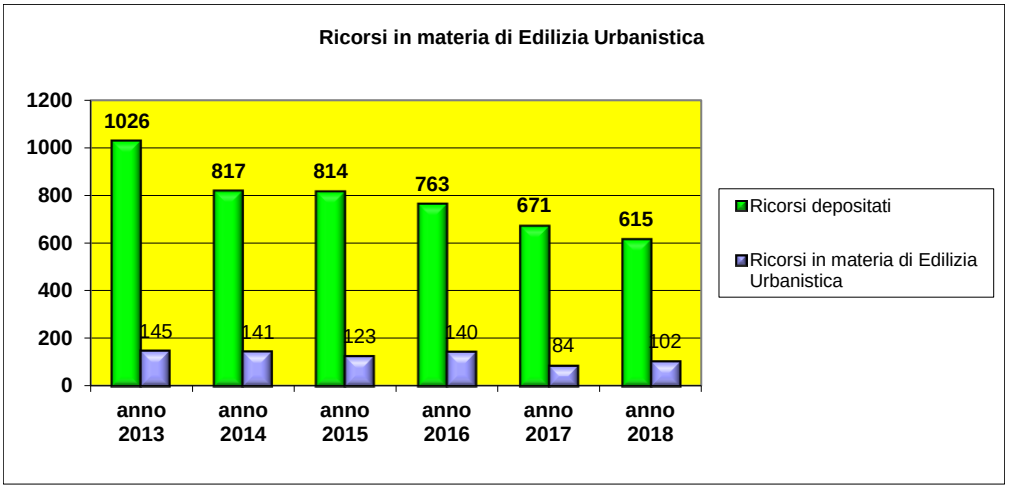
Materie oggetto del contenzioso nell'anno 2018

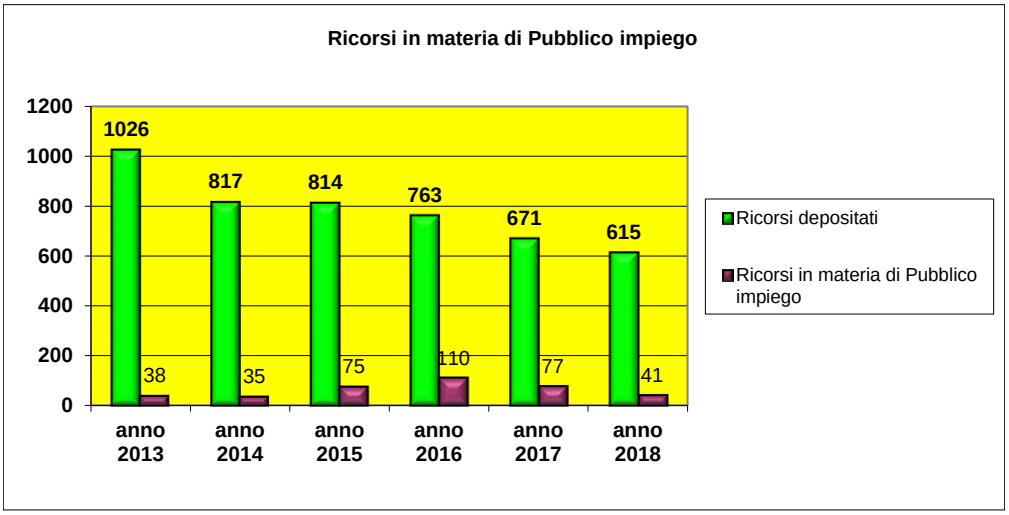


* La voce "altro" comprende ricorsi in materia di: Agricoltura e foreste, Antichità e belle arti, Caccia e pesca, Commercio e artigianato, Comune e provincia, Elezioni e organi politici, Enti pubblici in generale, Espropriazione, Farmacia, Industria, Istruzione, Professione e mestieri, Regione, Regolamento di competenza, Servizi pubblici, Sicurezza pubblica, Università degli studi.

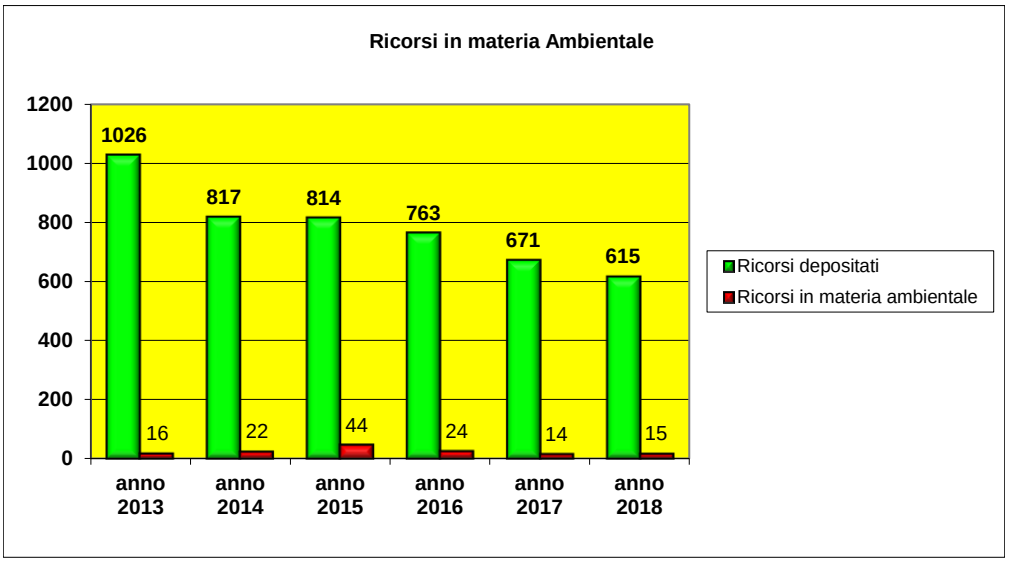
Contenzioso 2013-2018

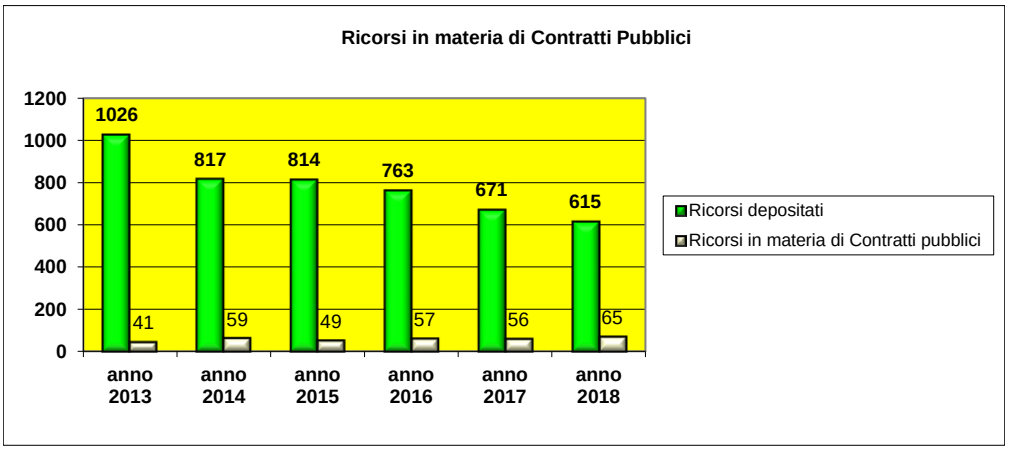


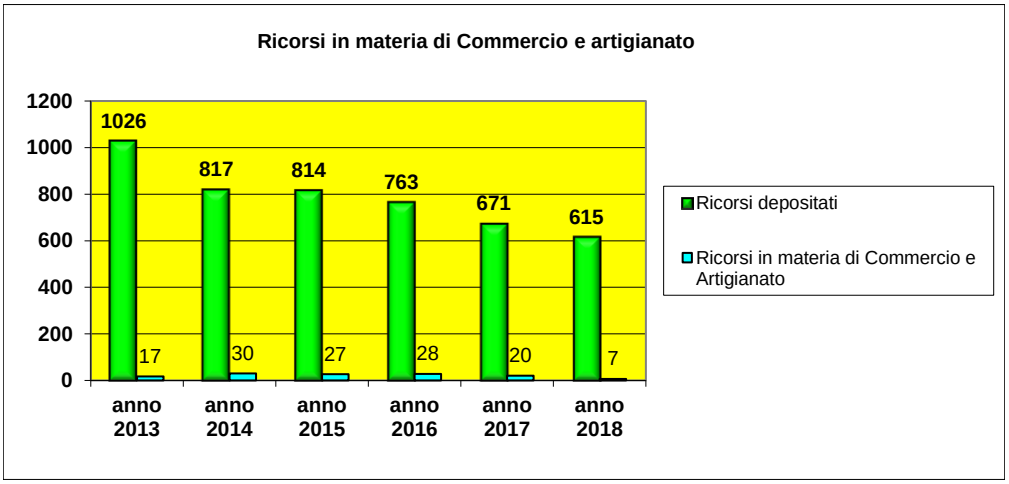




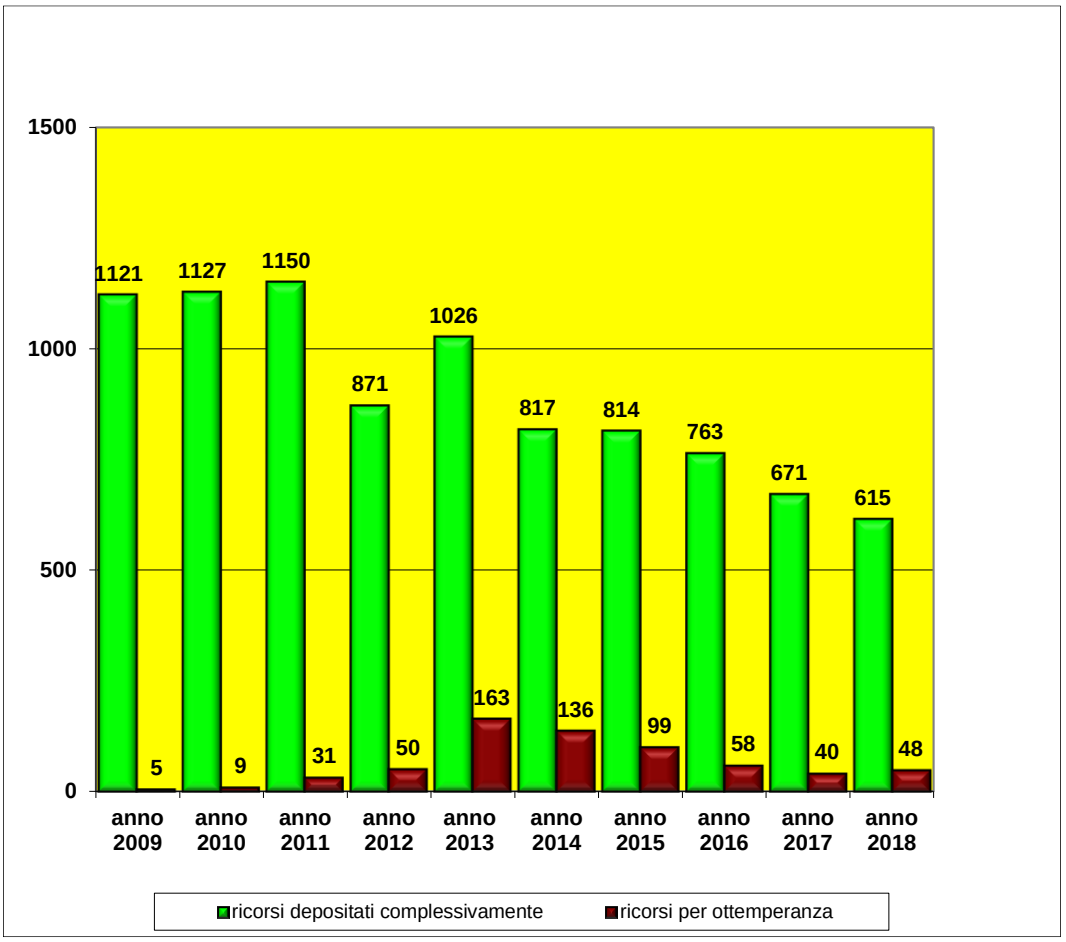
Contenzioso 2013-2018



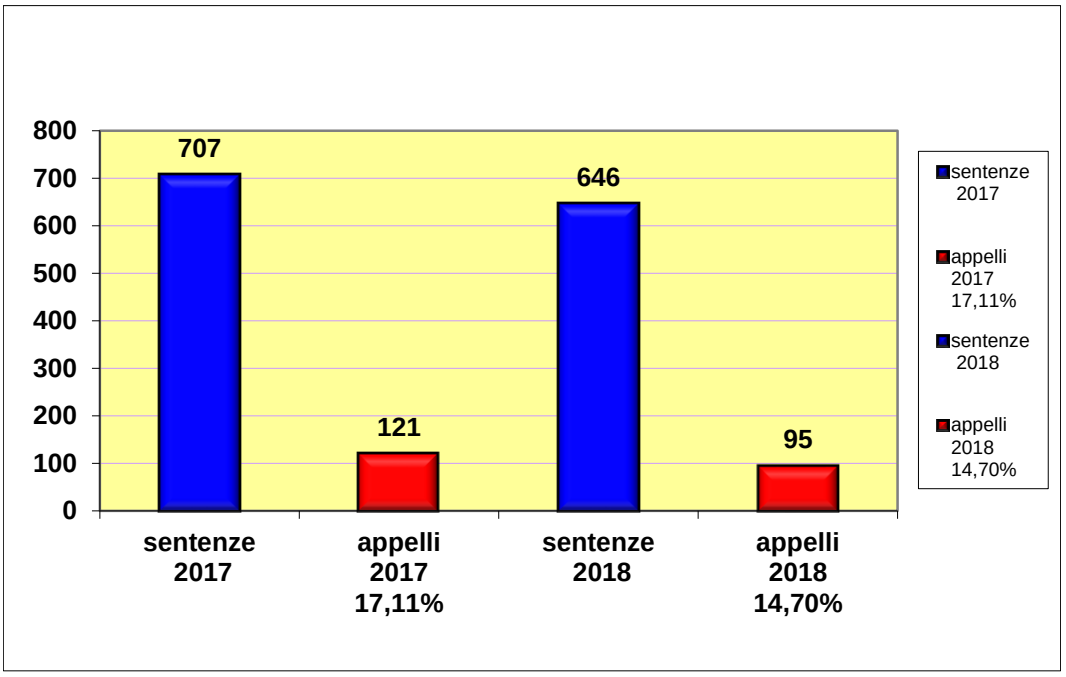




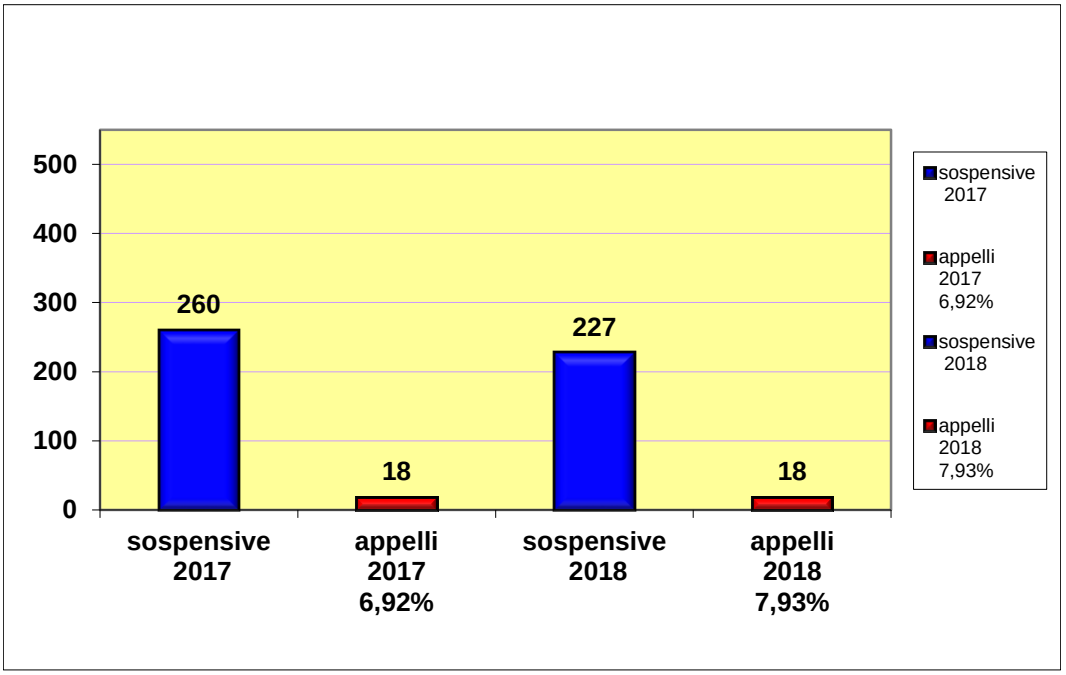
Ricorsi per l'ottemperanza al giudicato
negli anni 2009/2018



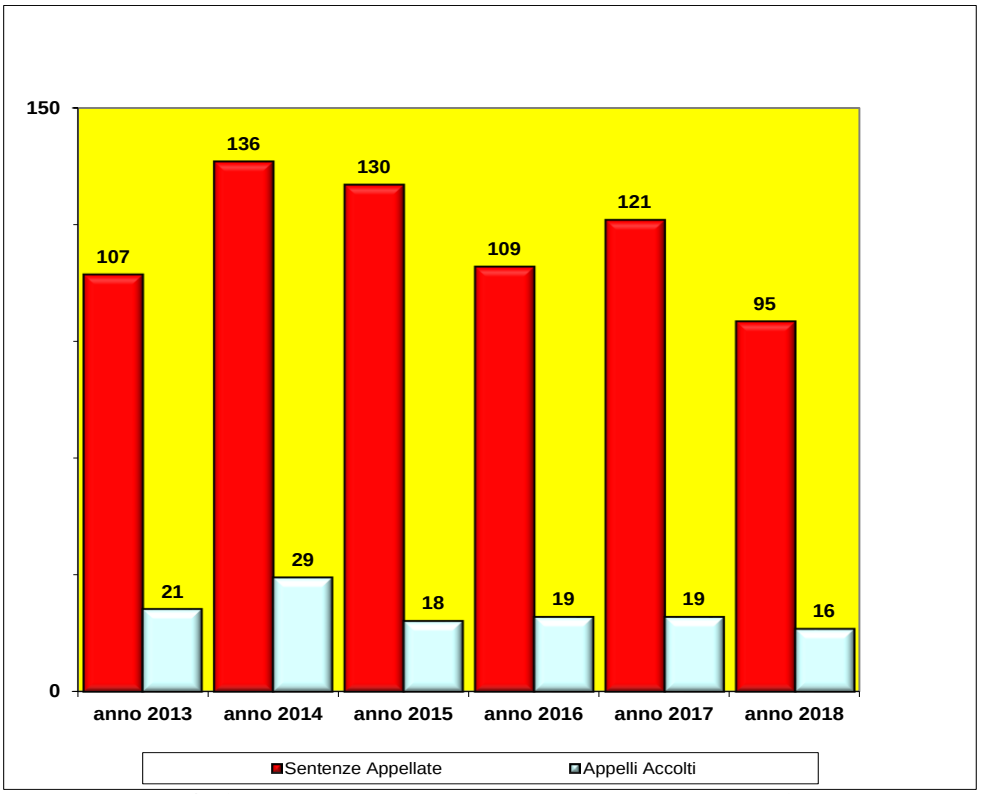
Sentenze appellate negli anni 2017/2018



Ordinanze cautelari appellate negli anni 2017/2018

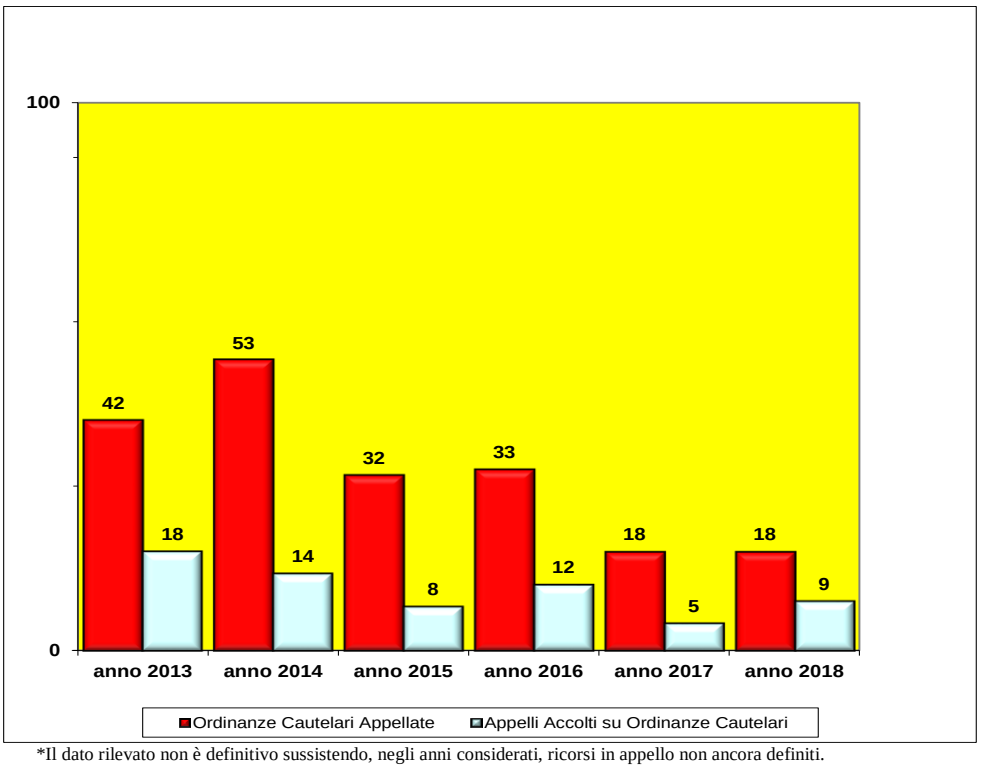


Sentenze riformate dal Consiglio di Stato negli anni 2013/2018*



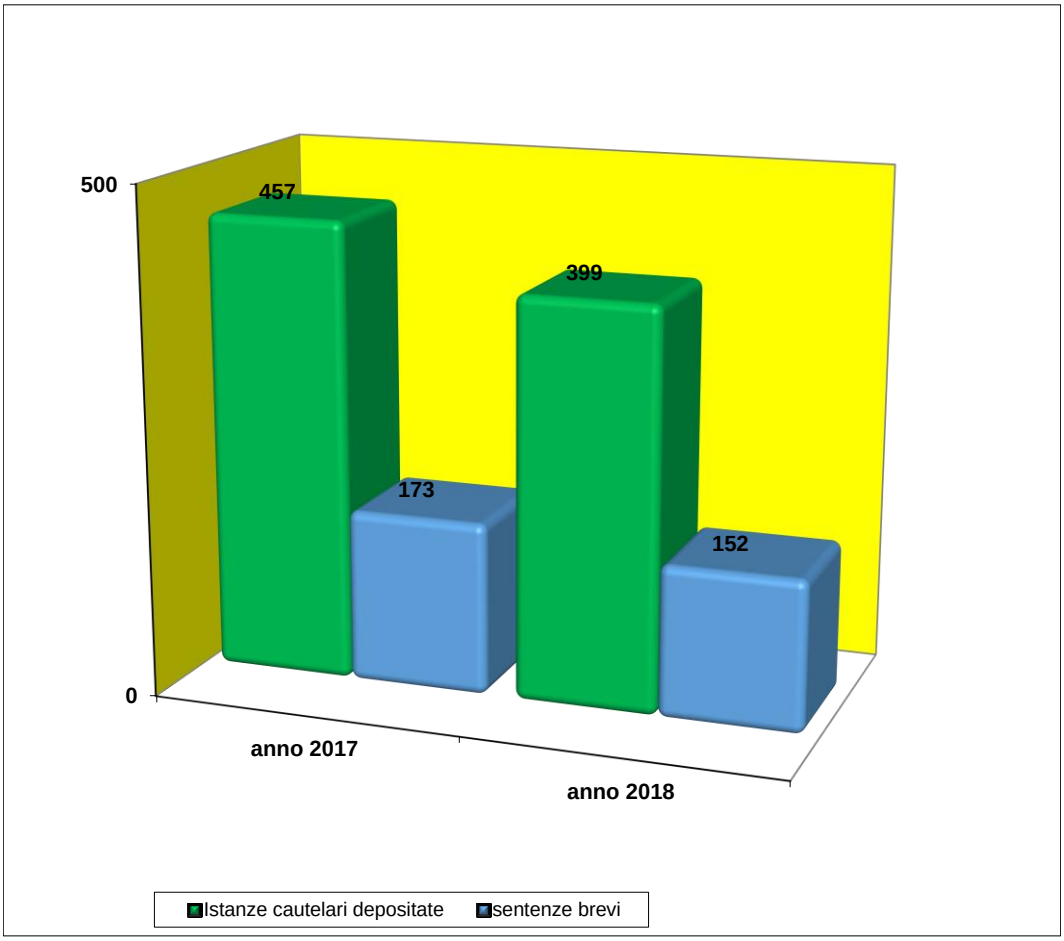
*Il dato rilevato non è definitivo sussistendo, negli anni considerati, ricorsi in appello non ancora definiti.

Ordinanze Cautelari riformate dal Consiglio di Stato negli anni 2013/2018*



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

Sentenze brevi emesse in rapporto con istanze cautelari presentate



UNIVERSITÀ
POLITECNICA
DELLE MARCHE