Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche

Inaugurazione Anno Giudiziario 2016

Relazione del Presidente
Maddalena Filippi

Ancona, 10 marzo 2016
Loggia dei Mercanti

Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche

Inaugurazione dell'Anno giudiziario 2016

Ancona, 10 marzo 2016
Loggia dei Mercanti

INDICE

RELAZIONE

1. – *Indirizzi di saluto*

2. – *La giurisprudenza del T.A.R. Marche*

3. – *Il dato più interessante*

4. – *Arretrato*

5. – *Sinteticità degli atti e processo telematico*

6. – *Prospettive e riforme*

7 – *Conclusioni*

ALCUNE SEGNALAZIONI GIURISPRUDENZIALI

DATI STATISTICI

RELAZIONE

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2016

1. – INDIRIZZI DI SALUTO

Abbiamo il privilegio e l'onore di avere qui presente il Presidente del Consiglio di Stato, Alessandro Pajno, ufficialmente insediatosi appena qualche settimana fa.

Saluto - insieme a Lui - tutte le Autorità statali e locali, civili, militari e religiose, il rappresentante del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa, gli esponenti del mondo accademico, i colleghi di questa e delle altre magistrature, l'Avvocatura dello Stato e degli Enti pubblici, il libero Foro, gli Ordini degli avvocati e l'Associazione degli avvocati amministrativisti, nella persona dei loro rappresentanti.

Un sincero ringraziamento desidero rivolgere alla Camera di Commercio di Ancona, qui rappresentata dal suo Presidente, per l'ospitalità che anche quest'anno ha dato a questa cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario amministrativo, nella antica Loggia dei Mercanti che nel XV secolo Dionisio Benincasa - dovizioso mercante e armatore anconitano, proprietario del palazzo adiacente (ove oggi ha sede il Tribunale amministrativo) - volle arricchire della bella facciata.

Così possiamo inaugurare il nostro anno giudiziario in questa splendida sala - che testimonia i tanti secoli di operosità di Ancona, Città bella ed importante, proiettata verso l'apertura, la vastità e la ricchezza del mare - sotto lo sguardo vigile e rassicurante delle Virtù: non solo della Fortezza, della Prudenza, della Vittoria, della Perseveranza, della Pace, della Sapienza, della Vigilanza e della Religione, ma soprattutto della Giustizia. Vi è l'impronta del grande giurista anconitano Benvenuto Stracca, che con il suo *De mercatura sive de mercatore* fu, nel 1553, il primo a distinguere - e qui - il diritto mercantile e il diritto marittimo dal diritto civile: e a segnare così come la specificità delle materie

giuridiche proceda di pari con lo sviluppo economico ed entrambi con la specialità delle giurisdizioni.

Lasciatemi ancora esprimere la mia personale soddisfazione per trovarmi a presiedere questo Tribunale amministrativo, in questa Regione e in questa Città. Mi consente di entrare nel vivo di una realtà che fino ad oggi conoscevo e apprezzavo per la sua bellezza e per la varietà dei suoi paesaggi (dai Sibillini alle rive dell'Adriatico) che fanno delle Marche un concentrato d'Italia.

2. – LA GIURISPRUDENZA DEL T.A.R. MARCHE

Il mio recente arrivo mi pone nella condizione di riferire della situazione che ho trovato e di quanto è avvenuto in questo Tribunale amministrativo nel corso del 2015.

Nella relazione, oltre ai dati statistici, troverete la segnalazione delle decisioni più significative emesse da questo Tribunale nell'anno passato.

Come può notarsi dai grafici allegati, il primo dato che emerge è la conferma della tendenza alla contrazione del contenzioso. La riduzione del numero dei ricorsi presentati – pressoché costante a partire dal 2011 - può trovare una spiegazione se si ha riferimento al periodo di lunga crisi economica che attraversa il nostro Paese e all'incidenza dei costi del processo amministrativo (primo tra tutti, quello del ben noto contributo unificato).

Un altro dato emerge con immediatezza dai grafici allegati: il contenzioso più consistente risulta essere quello concernente gli stranieri (19%), quasi un quinto del tutto: è costituito per la gran parte da ricorsi che impugnano dinieghi di permesso di soggiorno o che chiedono la declaratoria di illegittimità del silenzio dell'amministrazione sulle relative domande.

La crescita del contenzioso in questa materia non sorprende: si tratta di un dato in linea con i tempi di cambiamento che stiamo vivendo, caratterizzati – come ha sottolineato il Presidente Alessandro Pajno nella sua relazione di insediamento – da grandi processi migratori su cui si innescano temi di assai complessa entità, dalla solidarietà umana alle esigenze di sicurezza. Ma che non sta ai giudici risolvere in via suppletiva.

Dopo la materia degli stranieri, quella urbanistico-edilizia – e soprattutto edilizia – costituisce ancora una parte importante del contenzioso portato davanti a questo giudice (15%): il dato indica che gli istituti di semplificazione introdotti in materia edilizia (in particolare, il silenzio-assenso e la dichiarazione di inizio attività) non si sono tradotti in strumenti di effettiva deflazione del contenzioso.

Seguono poi i ricorsi in materia di pubblico impiego rimasti nella competenza del giudice amministrativo (9%) ed i ricorsi nelle materie concernenti il servizio sanitario e l'ambiente (8%).

Altro settore di interesse, di consistenza analoga a quello delle autorizzazioni e concessioni (concernenti soprattutto il demanio marittimo), è il contenzioso in materia di contratti pubblici, che registra una percentuale, rispetto al contenzioso complessivo, pari a solo il 6%: un dato che, comparato con quello degli altri Tribunali amministrativi, induce a ritenere che nelle Marche non valga la regola secondo cui nessuna gara d'appalto riesce a sottrarsi alle impugnazioni delle imprese escluse o comunque non aggiudicatarie.

In relazione a questi dati, appare decisamente alta la percentuale dei ricorsi per l'accesso ai documenti e per l'ottemperanza al giudicato (pari complessivamente al 15% del totale): si tratta evidentemente di un contenzioso non riferito ad uno specifico settore di interessi, ma indicativo del sempre maggior utilizzo di questi due mezzi processuali, in via preventiva o successiva rispetto alla pronuncia del giudice. Un contenzioso senz'altro illuminante tanto dell'importanza dell'accesso ai fini della scelta in ordine all'*an* e al *quomodo* dell'azione, quanto

dell'efficacia del ricorso al giudice dell'ottemperanza per assicurare effettività alle decisioni.

Il dato che mi preme sottolineare riguarda invece il contenzioso relativo a "tutte le altre materie", le materie cioè nelle quali le percentuali dei ricorsi presentati a questo Tribunale amministrativo non risultano significative: si tratta a ben vedere del contenzioso riferito ad una molteplicità di interessi di cittadini e imprese, sui quali tradizionalmente si orientava la domanda di giustizia rivolta al giudice amministrativo (beni culturali, regioni ed enti locali, università, espropriazioni, commercio e artigianato, farmacie, industrie, sicurezza pubblica…).

Il dato è davvero significativo perché – tenuto conto che la percentuale più alta del contenzioso riguarda una materia quasi nuova come quella degli stranieri – induce a ritenere che la gran parte dei provvedimenti adottati nella regione delle Marche, nei tanti settori in cui si svolge l'azione amministrativa, non risulta oggetto di contestazione giudiziaria.

Se è vero che la giustizia amministrativa è lo specchio della realtà dei rapporti tra cittadini, imprese e servizi amministrativi, la riduzione della domanda di giustizia in tante materie tradizionalmente oggetto di contenzioso potrebbe essere messa in relazione (e sarebbe davvero un auspicio) con un miglioramento del rapporto tra cittadino e amministrazione, con una accresciuta qualità degli atti amministrativi, di regola adottati a conclusione di procedimenti aperti alla partecipazione e al contraddittorio preventivo con gli interessati.

3. – IL DATO PIÙ INTERESSANTE

Il profilo che tengo maggiormente ad evidenziare riguarda i dati statistici concernenti gli appelli proposti contro le sentenze e le ordinanze cautelari pronunciate da questo Tribunale amministrativo: entrambe le percentuali confermano la tendenza già registrata, evidenziando una ulteriore contrazione rispetto agli anni precedenti.

In particolare, la percentuale di appelli nei confronti delle sentenze è oggi pari al 14% e quella relativa agli appelli delle ordinanze cautelari è oggi pari al 7%: indicatori inequivoci di decisioni che hanno la virtù di ben cogliere il punto di giustizia e di persuadere.

Dunque, le sentenze di questo Tribunale contengono la definizione del giudizio per una percentuale di poco inferiore al 90 % dei casi.

L'eloquenza di questo dato è ulteriormente rafforzata dal numero comunque contenuto delle sentenze e delle ordinanze cautelari riformate dal Consiglio di Stato nell'anno passato.

Credo che questo traguardo sia un punto di legittimo orgoglio - non per me ma - per i colleghi che vi hanno dedicato le loro energie e le loro capacità.

Questi dati inducono a ritenere che nelle Marche l'obiettivo per cui esiste la giustizia, specie quella amministrativa – vale a dire la garanzia di certezza dei rapporti giuridici e di prevedibilità degli esiti – si dimostra raggiungibile.

Non v'è dubbio infatti che la giustizia amministrativa dovrebbe essere (ed essere percepita), non come aggravio procedimentale, ma come servizio. Dovrebbe sì offrire una risposta concreta alla domanda di tutela, ma anche assicurare interpretazioni chiare e fornire certezze. Così contribuendo a dare sicurezze ai cittadini e al tempo stesso un indirizzo utile all'amministrazione e al suo buon andamento, senza interferire nella sua discrezionalità.

Ed invero, quanto più è elevato il grado di complessità delle regole, tanto più è preziosa una giurisprudenza chiara e stabile, capace di dare certezze a chi domanda giustizia, a chi deve amministrare o offrire servizi, ma anche alle imprese, assicurando loro una ragionevole prevedibilità delle decisioni giudiziarie e delle scelte dell'amministrazione.

In altre parole, una giurisprudenza capace di costruire un sistema affidabile.

4. – ARRETRATO

Resta l'angosciante problema dell'arretrato, tanto più rilevante quanto più si rafforza la *summa divisio* 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.

Il tempo è senza dubbio un bene della vita.

Nel giudizio amministrativo la rapida conclusione del processo assume una valenza, se possibile, ancora maggiore che in altri giudizi. Qui infatti i ritardi nella decisione spesso si riflettono, oltre che sull'interessato, anche sull'attività amministrativa. In pendenza del ricorso, l'amministrazione – anche quando non siano state adottate misure cautelari – spesso preferisce non procedere in attesa della sentenza di merito; e così si paralizza o comunque si rallenta il raggiungimento degli obiettivi programmati.

Paradossalmente questo inconveniente è più grave se l'istanza di misure cautelari sia stata respinta e l'amministrazione (per così dire) si sia autosospesa: infatti quando il giudice concede la sospensiva, è tenuto a fissare l'udienza per la decisione finale entro un breve termine; quando invece non c'è stata sospensiva, l'udienza arriva in tempi molto più lunghi.

Come risulta dai grafici allegati alla relazione, in questo Tribunale anche per il 2015 è confermata la tendenza che vede il numero annuale dei ricorsi introitati decisamente inferiore al numero delle sentenze pubblicate: lo scorso anno sono stati depositati poco più di 800 ricorsi e sono stati definiti oltre 1300 giudizi.

Questi dati sono senza dubbio confortanti, soprattutto se si considera che questo Tribunale si è trovato ad operare con l'organico non al completo, sia per quanto riguarda i magistrati assegnati, sia per il personale amministrativo, ancora sottodimensionato rispetto all'organico previsto.

Non possiamo però accontentarci di questi risultati.

Il numero dei ricorsi pendenti è infatti ancora troppo alto (4.294): sicché una percentuale di riduzione annuale dell'arretrato pari a circa il 10% – pur se significativa – richiede comunque troppo tempo per arrivare al definitivo azzeramento dell'arretrato, per raggiungere la fatidica linea del pareggio.

Cercherò di affrontare questo problema – che sembra essere l'unica seria criticità che investe il Tribunale - con il massimo impegno.

A questi fini è di grande aiuto la disponibilità a definire il giudizio di primo grado con sentenze in forma semplificata emesse in camera di consiglio, disponibilità finora ampiamente dimostrata dai colleghi che hanno così spontaneamente superato i carichi di lavoro fissati dal Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa.

Di grande aiuto è anche la collaborazione del personale di segreteria che potrà procedere ad una sistematica ricerca dei ricorsi connessi ai fini della contestuale trattazione.

Particolarmente prezioso potrebbe essere il contributo degli avvocati nell'evidenziare le cosiddette pendenze fittizie: in effetti, il giudizio amministrativo – proprio perché si inserisce nel vivo dell'attività delle amministrazioni – riguarda situazioni e interessi suscettibili, ben più di quanto avviene nel processo civile, (dove "un credito resta un credito anche dopo il decorso del tempo", come osservava il compianto Presidente Giovanni Vacirca) di essere travolti o comunque superati per effetto di una attività amministrativa sopravvenuta: è quanto si verifica nel caso non insolito in cui il ricorrente, ammesso con riserva ad un concorso, non sia risultato vincitore in esito alla procedura concorsuale;

oppure ancora nei casi frequenti in cui intervengano varianti urbanistiche, sanatorie, discipline comunque di favore che rendono inutile la decisione del ricorso.

Queste pendenze fittizie – se non segnalate in tempo utile – comportano un aggravio per le segreterie e per il collegio, ma soprattutto occupano spazi nei ruoli di udienza che potrebbero essere destinati alla definizione di altri ricorsi per i quali l'interesse ad una decisione nel merito non sia venuto meno.

5. – SINTETICITÀ DEGLI ATTI E PROCESSO TELEMATICO

La centralità del valore del tempo e il principio della ragionevole durata del processo - ora sancito dalla Costituzione e dal codice del processo amministrativo – inducono a considerare con particolare attenzione il principio della sinteticità degli atti e il definitivo avvio del processo telematico.

Quanto alla sinteticità, si tratta di un traguardo che richiede il contributo di tutti – del giudice e delle parti – nell'impegno di redigere gli atti in maniera chiara e sintetica (come del resto già prevedeva il vecchio regolamento di procedura del 1907 con il richiamo ad una "succinta esposizione dei motivi di fatto e di diritto" e come è stato sottolineato nel corso dell'interessantissimo convegno sulla motivazione delle sentenze, organizzato lo scorso anno a Palazzo Spada, su iniziativa congiunta del Consiglio di Stato e del *Conseil d'Etat* francese).

E' quindi con vero piacere che colgo la consapevolezza, da parte dei colleghi e della classe forense, dell'importanza capitale delle nuove regole di cui al noto decreto del Presidente del Consiglio di Stato sulla sinteticità degli atti processuali, risorsa indispensabile per il miglior funzionamento dell'intero apparato.

Con altrettanto piacere ho potuto constatare la grande attenzione per l'informatizzazione del processo amministrativo dimostrata dal Foro delle Marche che si è adeguato all'onere di depositare in forma digitale, oltre ai ricorsi, anche le memorie e in

genere tutti gli atti processuali, così preparando questo Tribunale all'avvio del processo amministrativo telematico (PAT): una grande sfida che potrà garantire non solo una significativa riduzione dei tempi e dei costi del giudizio, ma anche una assoluta *par condicio* nell'accesso alle informazioni e una completa trasparenza delle procedure interne al giudizio.

6. – PROSPETTIVE E RIFORME

Il presidente Alessandro Pajno, nella sua relazione svolta qualche settimana fa a Palazzo Spada, davanti al Presidente della Repubblica e ai rappresentati del Parlamento, del Governo e delle Istituzioni, ha indicato le vie per un rilancio della giustizia amministrativa, a cominciare dalla nostra indipendenza e dalla nostra specialità, vie che noi ci proponiamo di percorrere.

Attendiamo con particolare attenzione l'imminente riforma del codice dei contratti pubblici in attuazione delle recenti direttive europee.

Non voglio aggiungermi al coro di coloro che auspicano l'abbandono di esasperati formalismi sui titoli a partecipare alle gare, spesso fonte di contenzioso defatigante e certo remoto dalle esigenze di realizzazione che muovono le gare stesse.

Sarebbe davvero auspicabile a questi propositi quanto molti annunciano, vale a dire che tutte le questioni sul titolo di partecipazione venissero affrontate subito e a pena di decadenza, senza appesantire invano il compito dei giudici e rallentando l'esecuzione delle opere e la prestazione dei servizi.

Durante questo anno assisteremo ancora ad importanti riforme dell'amministrazione in attuazione della legge Madia e che, secondo il disegno che viene rappresentato, porteranno per molti aspetti ad un diverso modo di praticare molti rapporti amministrativi.

Per le nuove generazioni mi preme qui ricordare la convenzione quadro sottoscritta il 20 luglio 2015 - tra Regione Marche, Corte d'Appello di Ancona, questo Tribunale amministrativo e le Università agli studi marchigiane – per il finanziamento, in via sperimentale, di tirocini formativi sia presso gli uffici giudiziari del Distretto, sia presso questo Tribunale, riservati ai laureati in giurisprudenza residenti in regione.

Il progetto – come si legge nella convenzione – è finalizzato a sostenere l' "ufficio per il processo", inteso come struttura organizzativa riservata agli uffici giudicanti, destinata ad assicurare la ragionevole durata del processo ed un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Per i tirocinanti è prevista dunque una attività di studio, di ricerca e di redazione di bozze di provvedimenti in affiancamento ai magistrati togati.

La serietà e la lungimiranza dell'iniziativa – che trova riscontro nell'entità del finanziamento ottenuto da risorse europee e previsto nella misura di € 1.200.000,00 – è stata illustrata nel corso del convegno svoltosi il 18 dicembre scorso presso il palazzo Ducale di Urbino, dedicato appunto all' "Ufficio per il processo".

Questa davvero lodevole iniziativa potrebbe rivelarsi preziosa non solo per i giovani laureati, ma anche per una maggiore efficienza del processo e dei suoi tempi.

Desidero quindi esprimere un vivo ringraziamento a tutti coloro che l'hanno voluta ed in particolare al Presidente della Regione e al Presidente della Corte d'Appello.

Con riguardo alle attività internazionali di questo Tribunale, ricordo che il collega Giovanni Ruiu partecipa regolarmente al *working group* in materia di immigrazione e di asilo, organizzato dall'Associazione Europea Giudici amministrativi (AEAJ).

Ricordo inoltre che, nel corso del 2015, il collega ha preso parte al primo scambio EJTN (l'organismo comunitario per la formazione dei giudici *European Judicial Training Network*), in

materia di diritto dell'ambiente. L'incontro si é svolto in Svezia, presso la Corte d'Appello per l'ambiente e il territorio: una giurisdizione specializzata - competente a giudicare di controversie sia civili sia amministrative, composta da giudici di formazione tecnica del tutto equiparati ai giudici di formazione giuridica. Essa svolge addirittura compiti amministrativi, rilasciando le autorizzazioni nei casi più importanti (senza peraltro suscitare particolari preoccupazioni in ordine alla figura di un giudice che amministra).

7. – CONCLUSIONI

Prima di concludere vorrei ringraziare tutti coloro che hanno contribuito, nel corso dell'anno 2015, ai risultati e all'efficienza che ho potuto constatare.

Ringrazio il Presidente Bianchi che ha guidato questo Tribunale con indubbia professionalità e con tanta passione.

Un ringraziamento particolare a chi ora condivide con me il lavoro: ai colleghi Gianluca Morri, Tommaso Capitanio, Giovanni Ruiu, Francesca Aprile e Simona De Mattia che da diversi anni operano in questo Tribunale affrontando lo studio delle controversie con grande rigore e competenza, sempre con prezioso e raro spirito di squadra.

Un grazie di cuore a tutto il personale di segreteria che - andando ben oltre i normali doveri del dipendente pubblico - ha dato un contributo decisivo al risultato complessivo, sempre con il massimo impegno e sempre con il sorriso. Un grazie sentitissimo alla dottoressa Gentilezza che con competenza, passione e dedizione ha guidato la macchina con risultati di efficienza tanto elevata quanto insolita. Insieme ai Colleghi, esprimo la nostra gratitudine per quanto il personale tutto ha fatto e fa per il Tribunale e per noi.

Desidero ringraziare anche gli avvocati del libero Foro, dell'Avvocatura dello Stato, dell'Avvocatura regionale, delle

Avvocature dei principali Comuni, della Provincia di Ancona e delle altre pubbliche amministrazioni, al cui fondamentale contributo si devono i risultati raggiunti.

Un ringraziamento infine per gli interventi che seguiranno dai quali mi auguro possano venire suggerimenti, proposte, e magari anche critiche: sono convinta che con il contributo leale e sincero di tutti i suoi operatori (magistrati, avvocati, amministratori) la giustizia amministrativa possa aspirare a risultati migliori.

Di mio posso solo promettere il mio impegno e il mio entusiasmo, consapevole che, tra le tante risorse cui tutti noi teniamo, quella del tempo sta in primordine.

Me lo insegnate voi attraverso il vostro – anzi, consentimi, il nostro - Poeta quando dice:

"*E tu certo comprendi*
il perché delle cose, e vedi il frutto
del mattin, della sera, del tacito, infinito andar del tempo"

ALCUNE SEGNALAZIONI GIURISPRUDENZIALI

GIURISPRUDENZA NELL'ANNO 2015
ALCUNE SEGNALAZIONI

CONTRATTI PUBBLICI

La sentenza 5 febbraio 2015, n. 80 ha ritenuto legittima l'aggiudicazione di una gara di appalto di servizi (nella specie si trattava del servizio di trasporto giornaliero di campioni biologici presso un determinato Presidio Ospedaliero Unificato e presso Distretti vari della Zona Territoriale interessata), disposta in favore della Croce Rossa Italiana, non rilevando il fatto che si trattasse di un Ente pubblico non economico, senza scopi di lucro. In particolare, la pronuncia afferma che, se, per un verso, è vero che la Croce Rossa Italiana, quale Ente pubblico non economico (non soggetto, tuttavia, alla disciplina sul volontariato), non ha finalità di lucro e non agisce in regime di concorrenza, per l'altro, tuttavia, lo scopo istituzionale non impedisce a tale Ente di partecipare alle gare qualora la sua offerta sia priva di margini di guadagno, in forza del principio generalissimo e pacifico della piena capacità di diritto privato dei soggetti pubblici.

La sentenza 19 novembre 2015, n. 821, in tema di applicabilità dell'art. 38, comma 2 bis, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, alle ipotesi di mancanza, incompletezza e ogni altra regolarità essenziale delle dichiarazioni sostitutive, ha precisato che detta disposizione - che introduce la regola della c.d. procedimentalizzazione del soccorso istruttorio - è espressione della chiara volontà del legislatore di evitare esclusioni dalla procedura per mere carenze documentali e, al contempo, di imporre un'istruttoria veloce, ma preordinata ad acquisire la completezza delle dichiarazioni, operando la sanzione espulsiva solo in conseguenza dell'inosservanza, da parte dell'impresa concorrente, dell'obbligo di integrazione documentale entro il termine perentorio accordato dalla stazione appaltante. Sulla base di tali principi e in considerazione del fatto che la previsione di cui all'art. 38, comma 2-bis, del decreto legislativo n 163 del 2006 offre ulteriori *chances* di partecipazione a soggetti che, altrimenti, dovrebbero essere esclusi, il TAR ha ritenuto infondate le sollevate doglianze relative all'asserito contrasto della norma col diritto comunitario e ha respinto la relativa richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia.

Nella sentenza del n. 500 del 19 giugno 2015, il Tribunale si è occupato dell'impugnazione in via principale del contratto per un appalto di servizi. L'azione è stata proposta a seguito della sentenza del Consiglio di Stato Sez. III n. 6074 del 10 dicembre 2014 dove, riformando sul punto la decisione di rigetto del TAR, il giudice di appello ha dichiarato l'illegittimità della relativa aggiudicazione, senza annullarla, non essendo stata presentata dalla ricorrente la domanda di inefficacia del contratto (già stipulato tra l'amministrazione e l'aggiudicataria), con relativo subentro, o di risarcimento in forma specifica. Questo Tribunale ha quindi respinto la richiesta di annullamento (o dichiarazione di nullità) del contratto stipulato, ritenendo che l'assenza della relativa domanda nel ricorso impugnatorio, dichiarata dal Consiglio di Stato, impedisse la produzione di effetti sul contratto (compresa la concessione del risarcimento in forma specifica) della mera dichiarazione di illegittimità dell'aggiudicazione, ai sensi degli articoli 121 e 122 del decreto legislativo n. 163 del 2006.

Nella sentenza n. 864 del 10 dicembre 2015, il Tribunale si è occupato della legittimità dell'indizione di una procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, con unico fornitore ex art.57, comma 2 lett. b), del decreto legislativo n. 163 del 2006, da parte dell'Azienda Sanitaria Unica della Marche (sulla base di atti programmatori regionali), relativamente alla fornitura del vaccino antipneumococcico. La sentenza ha respinto il ricorso di un'azienda concorrente, produttrice di un vaccino dotato di una minore copertura sierotipica, utilizzato in altre regioni e dichiarato idoneo alla somministrazione dal Ministero della Salute. In particolare si è ritenuto che, in assenza di disposizioni a livello statale che dichiarino l'equivalenza dell'immunizzazione garantita dai due vaccini, sussista il potere della Regione e dell'Azienda Sanitaria di ritenere presenti, con giudizio di discrezionalità tecnica, le condizioni previste dall'art.57 c. 2 lett. b citato, a favore del vaccino dotato di maggiore copertura sierotipica. Tale scelta sfugge al sindacato dal giudice amministrativo, in assenza di una consolidata letteratura scientifica che affermi l'equivalenza dell'immunizzazione fornita dai due vaccini.

Nella sentenza n. 924 del 10 dicembre 2015 il Tribunale si è occupato della questione relativa alla mancata indicazione degli oneri di sicurezza c.d. aziendali nell'ambito di una controversia inerente un appalto di servizi. Ribadendo che per gli appalti di servizi e forniture l'onere in

parola è previsto espressamente dall'art. 87, comma 4, del decreto legislativo n. 163 del 2006, la sentenza ha fornito una lettura comunitariamente orientata della disposizione, richiamando la sentenza della CGE 27/11/2001, n. 285 e ritenendo in tal modo irrilevante nella specie il recente rinvio pregiudiziale operato dal TAR Piemonte.

EDILIZIA e URBANISTICA

Nella sentenza n. 82 del 5 febbraio 2015 il Tribunale ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15 della legge regionale delle Marche n. 15 del 1994 (recante l'*iter* di approvazione dei piano dei parchi di rilievo regionale), per asserito contrasto con gli artt. 2, 3, 43, 97 e 117 della Costituzione (nonché con i principi desumibili dalla legge quadro statale n. 394 del 1991).

Nelle sentenze "gemelle" nn. 593, 594 e 595 del 24 luglio 2015 – peraltro impugnate e sospese dal Consiglio di Stato – il Tribunale ha esaminato una serie di rilevanti questioni in materia di approvazione di varianti al PRG, ed in particolare quella relativa ai limiti che il Consiglio Comunale incontra in sede di approvazione definitiva, laddove intenda assumere una decisione diversa rispetto a quanto stabilito in sede di adozione provvisoria e definitiva. Nella vicenda venivano altresì in evidenza la questione della possibilità di stipulare accordi procedimentali nella c.d. urbanistica a monte e la rilevanza dell'affidamento maturato dal soggetto privato che ha chiesto la variante.

La sentenza 9 ottobre 2015, n. 703 ha precisato che, per effetto dell'annullamento giurisdizionale del permesso di costruire, viene confermata l'abusività delle opere edilizie realizzate in base ad esso, per cui il Comune, stante l'efficacia conformativa, oltre che costitutiva e ripristinatoria, della sentenza del giudice amministrativo, è obbligato a dare esecuzione al giudicato, adottando i provvedimenti consequenziali; questi non devono necessariamente avere ad oggetto la demolizione delle opere realizzate, atteso che l'art. 38, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 prevede una gamma articolata di possibili soluzioni, della valutazione delle quali l'atto conclusivo del nuovo procedimento dovrà ovviamente dare conto. In particolare, ove non sia possibile, in base a motivata valutazione, la rimozione dei vizi delle procedure amministrative o la restituzione in

pristino e sussistendone i presupposti, l'amministrazione può applicare una sanzione pecuniaria pari al valore venale delle opere o loro parti abusivamente eseguite, la cui integrale corresponsione produce i medesimi effetti del permesso di costruire in sanatoria di cui al precedente art. 36.

Con la sentenza n. 767 dell'8 ottobre 2015, oltre ad affermare alcuni principi in materia di legittimazione a richiedere la trasposizione del ricorso straordinario in sede giurisdizionale, il Tribunale ha ritenuto illegittimo un diniego di approvazione di una variante urbanistica giustificato con valutazioni inerenti l'opportunità di evitare ulteriori insediamenti commerciali (anche a tutela del commercio del centro storico).

FARMACIE

Con le sentenze n. 428 del 7 maggio 2015 e n. 873 del 19 novembre 2015 (resa in sede di ottemperanza) il Tribunale ha affermato una serie di principi in tema di modifica della pianta organica delle farmacie da parte dei Comuni, alla luce del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 («Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività») e della sentenza della Corte di Giustizia 1/6/2010, in cause riunite C-570/07 e C-571/07, nonché della pertinente normativa regionale.

La sentenza 9 ottobre 2015, n. 733 ha ribadito il principio secondo cui il provvedimento con il quale l'Amministrazione comunale dispone la chiusura di un esercizio farmaceutico nel caso in cui il titolare dell'esercizio stesso sia stato sospeso dal competente ordine professionale costituisce atto legittimo e vincolato, considerato che il presupposto per la gestione di una farmacia è l'iscrizione all'albo dei farmacisti e la sospensione dall'esercizio della professione produce (seppur in via temporanea) gli stessi effetti della radiazione.

ORDINE E SICUREZZA PUBBLICA

Nella sentenza n. 814 del 6 novembre, 2015 il Tribunale si è occupato di un'ordinanza sindacale in materia di orari per apparecchi e congegni automatici da gioco (cosiddette sale slot). La decisione, pur

ribadendo l'orientamento giurisprudenziale per cui, ai sensi dell'articolo 50, comma 7, del decreto legislativo 267 del 2000, il Sindaco può disciplinare gli orari delle sale giochi e degli esercizi nei quali siano installate apparecchiature per il gioco (per esigenze di tutela della salute, della quiete pubblica o della circolazione stradale), ha osservato come l'intervento debba essere il risultato di un'accurata istruttoria e di un'eventuale differenziazione tra i vari periodi di attività, allo scopo di effettuare un giusto bilanciamento tra le esigenze di tutela della sicurezza e della salute pubblica e l'interesse alla libera iniziativa economica. Ha quindi dichiarato l'illegittimità dell'ordinanza sindacale impugnata, per difetto di istruttoria e di motivazione, in particolare riguardo al collegamento tra le modalità di determinazione dell'orario e le esigenze di sanità e sicurezza pubblica dichiarate (la prevenzione delle ludopatie, specie negli anziani e nei giovani in età scolare).

PESCA

Con la sentenza n. 19 del 9 gennaio 2015, confermata di recente dal Consiglio di Stato (Sezione III, 13 gennaio 2016, n. 72), è stata accolta la domanda proposta da alcune imprese di pesca civitanovesi contro il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali per conseguire il risarcimento dei danni cagionati dai provvedimenti che, dal 2002 in poi, avevano modificato le aree di pesca delle vongole nell'ambito del Compartimento di Ancona (provvedimenti che il Tribunale aveva annullato con la sentenza n. 855 del 2009). Nella sentenza n. 19 del 2015 sono stati anche dettati i criteri a cui il Ministero avrebbe dovuto attenersi per formulare la proposta risarcitoria.

PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

La sentenza n. 574 del 20 luglio 2015 ribadisce il principio secondo cui, stante il disposto di cui all'art. 21 *octies*, comma 2, della legge 7 agosto 1990 n. 241, per non gravare l'Amministrazione di una *probatio diabolica* (quale sarebbe quella consistente nel dimostrare che ogni eventuale contributo partecipativo del privato non avrebbe mutato l'esito del

procedimento), la norma va interpretata nel senso che il privato non può limitarsi a lamentare la mancata comunicazione di avvio del procedimento, ma deve anche quantomeno indicare o allegare quali sono gli elementi conoscitivi che avrebbe introdotto nel procedimento ove avesse ricevuto la comunicazione, con la conseguenza che solo dopo che il ricorrente ha adempiuto questo onere di allegazione (che la norma implicitamente pone a suo carico) l'Amministrazione deve ritenersi gravata dal ben più consistente onere di dimostrare che, anche ove quegli elementi fossero stati valutati, il contenuto dispositivo del provvedimento non sarebbe mutato.

PROCESSO - OTTEMPERANZA

Con la sentenza n. 712 del 9 ottobre 2015 il Tribunale ha affermato alcuni principi in materia di esperibilità del giudizio di ottemperanza per conseguire l'esecuzione di ordinanze di assegnazione di crediti adottate dal Giudice dell'Esecuzione, dichiarando ammissibile il relativo ricorso, ma respingendolo nel merito alla luce del principio generale sancito dall'articolo 51 della legge fallimentare.

PUBBLICO IMPIEGO

Con la sentenza n. 388 del 14 maggio 2015 il Tribunale ha ribadito la priorità dell'indizione del concorso pubblico per la copertura di posti da dirigente negli enti locali, affermando nel contempo l'illegittimità di "scivolamenti" automatici di dipendenti in possesso di qualifiche inferiori in incarichi dirigenziali.

RIFIUTI – INQUINAMENTO

Con la sentenza n. 467 del 5 giugno 2015 è stato respinto il ricorso proposto da una curatela fallimentare avverso l'ordinanza contingibile ed urgente con cui un sindaco aveva ingiunto di bonificare un sito industriale dismesso in cui erano presenti manufatti in amianto. Il Tribunale ha in particolare evidenziato la specialità della normativa di cui alla legge n. 257

del 1992 e relativo regolamento applicativo rispetto alla normativa generale introdotta dal decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 ("Norme in materia ambientale"), soprattutto con riguardo al principio “chi inquina paga”.

SANITA’ PUBBLICA

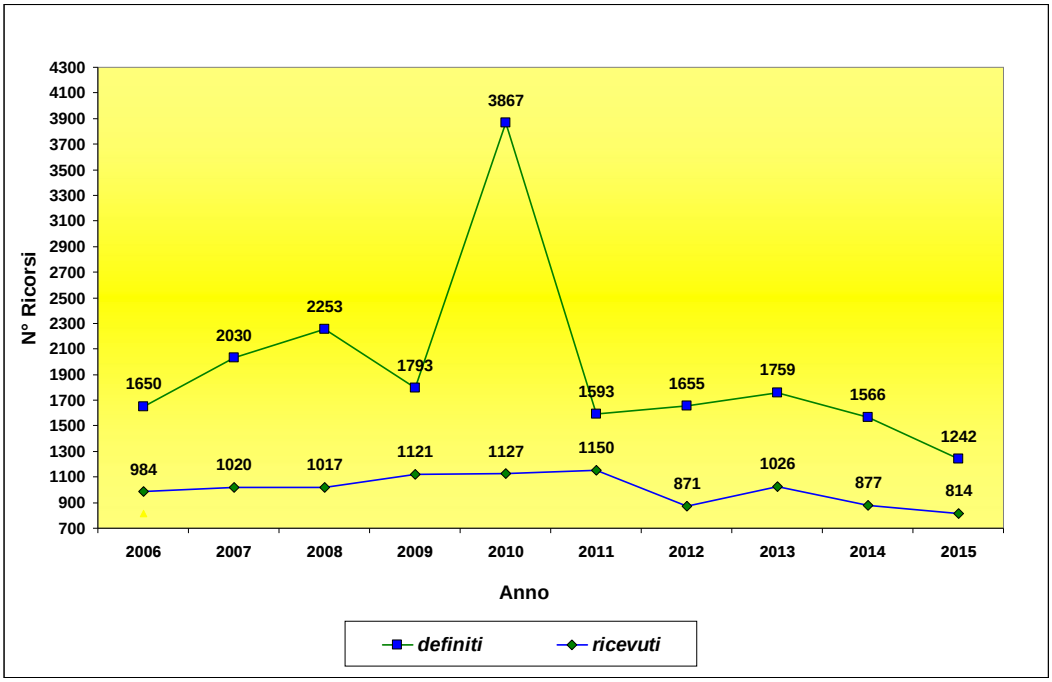
La sentenza 20 agosto 2015, n. 622 ha stabilito che il provvedimento con il quale la Regione Marche ha dato disposizioni ai medici specialisti ambulatoriali interni o convenzionati esterni, nonché ai medici ospedalieri, di prescrivere solo farmaci presenti nel Prontuario Terapeutico Ospedaliero Aziendale, salvo che per necessità terapeutiche sia ritenuto indispensabile il ricorso a medicinali non presenti nel Prontuario, non lede la libertà prescrittiva del medico, al quale è pur sempre rimessa, in scienza e coscienza, la valutazione circa la possibilità o meno di derogare alle previsioni regionali in base ad una valutazione di appropriatezza terapeutica.

SILENZIO DELLA P.A.

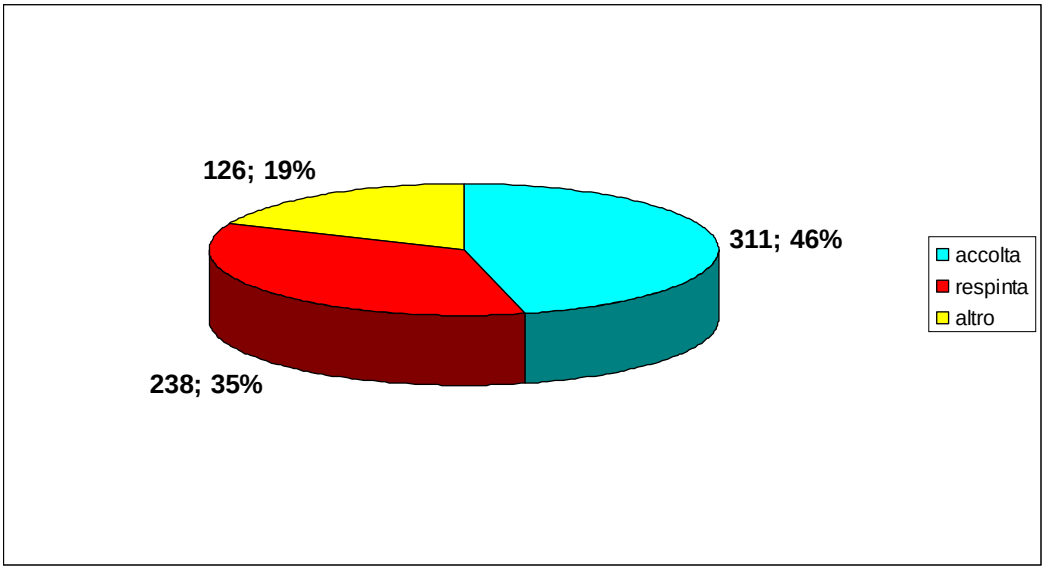
Nella sentenza n. 354 dell’8 maggio 2015 il Tribunale ha riaffermato una serie di principi in tema di insussistenza dell’obbligo di provvedere dell’amministrazione a fronte di istanze sostanzialmente tese ad ottenere l’annullamento in autotutela di atti ormai inoppugnabili.

DATI STATISTICI

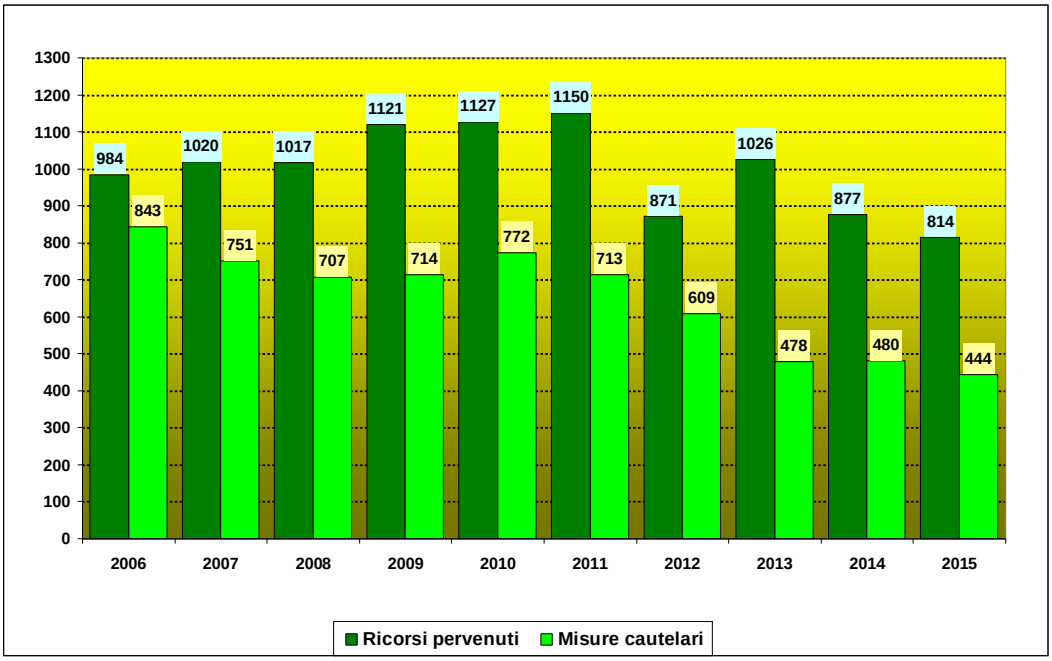
Rapporto tra ricorsi pervenuti e ricorsi definiti
Attività 2006/2015



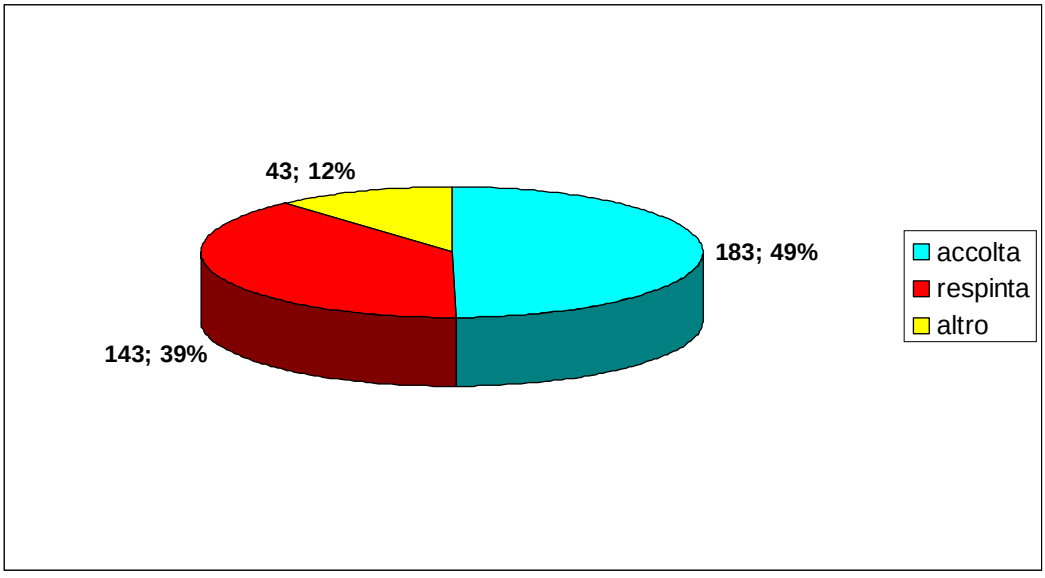
Esiti dei ricorsi definiti nell'anno 2015



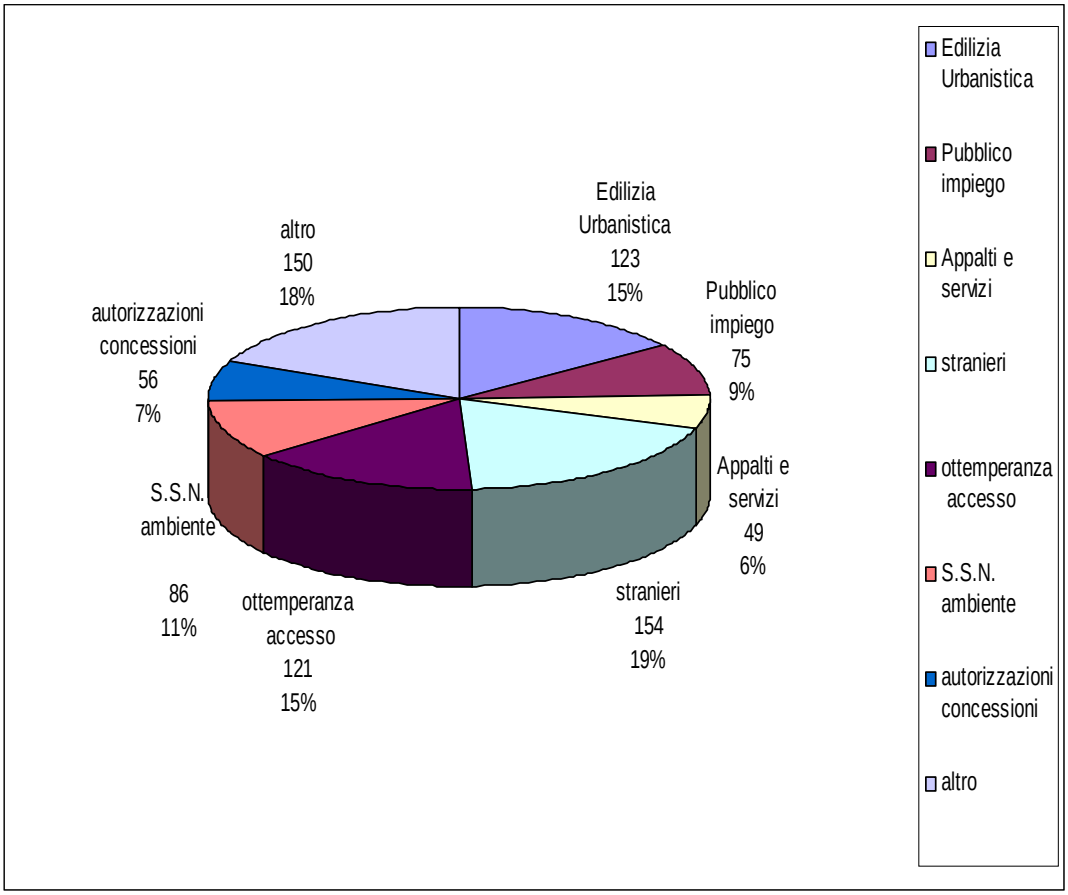
Rapporto tra ricorsi pervenuti e misure cautelari
Attività 2006/2015



Esiti delle domande di misure cautelari nell'anno 2015

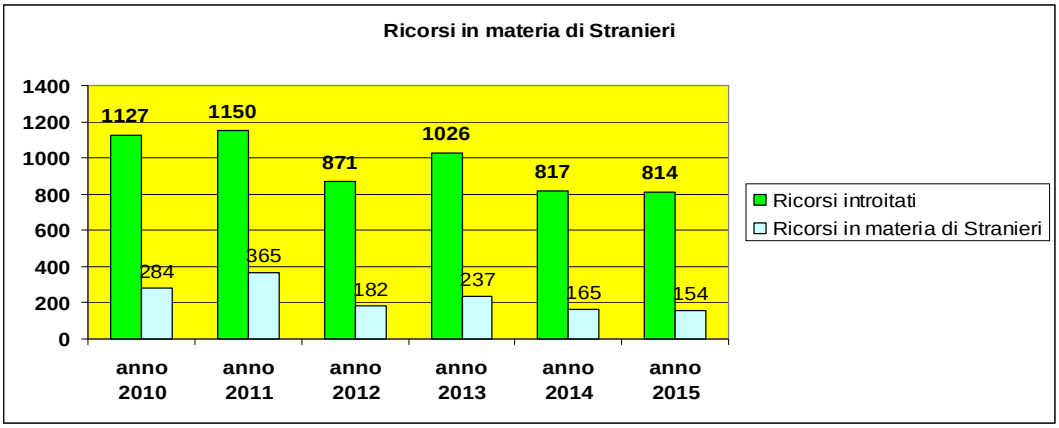


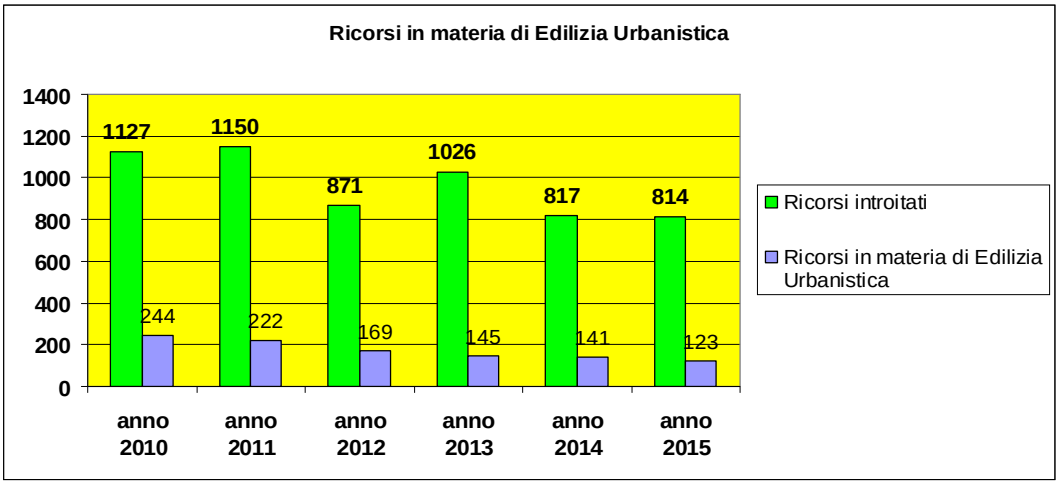
Materie oggetto del contenzioso nell'anno 2015

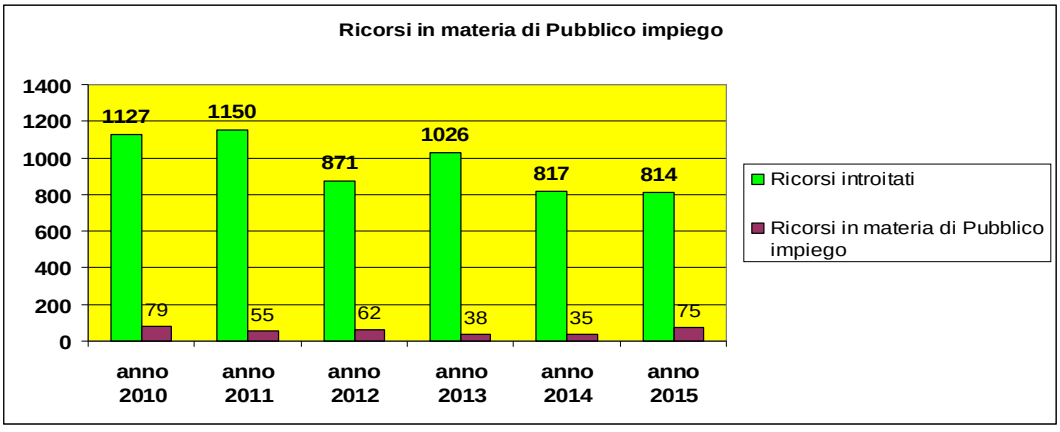


La voce "altro" comprende ricorsi in materia di: Agricoltura e foreste, Antichità e belle arti, Caccia e pesca, Commercio e artigianato, Comune e provincia, Elezioni e organi politici, Enti pubblici in generale, Espropriazione, Farmacia, Industria, Istruzione, Professione e mestieri, Regione, Regolamento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

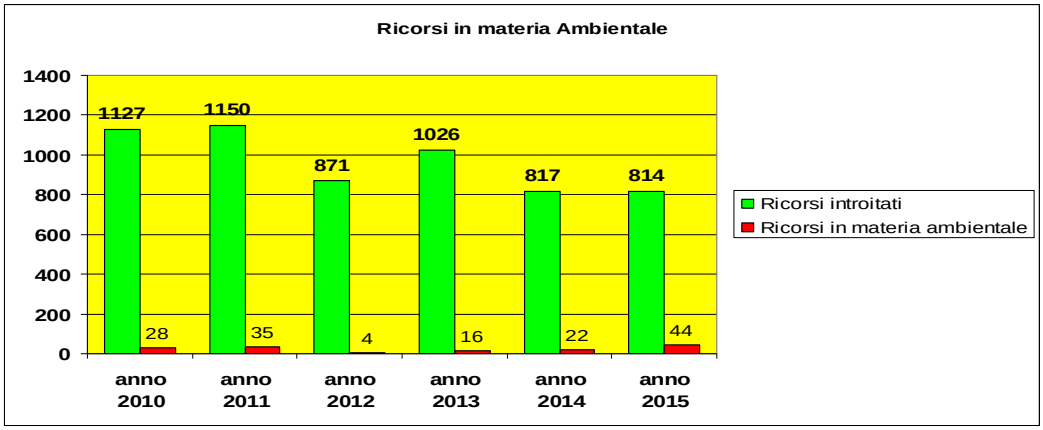
Contenzioso 2010-2015

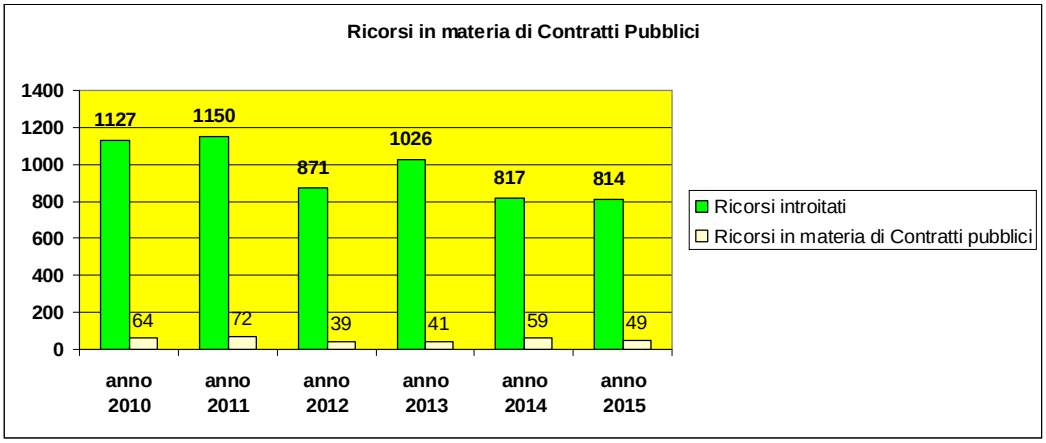


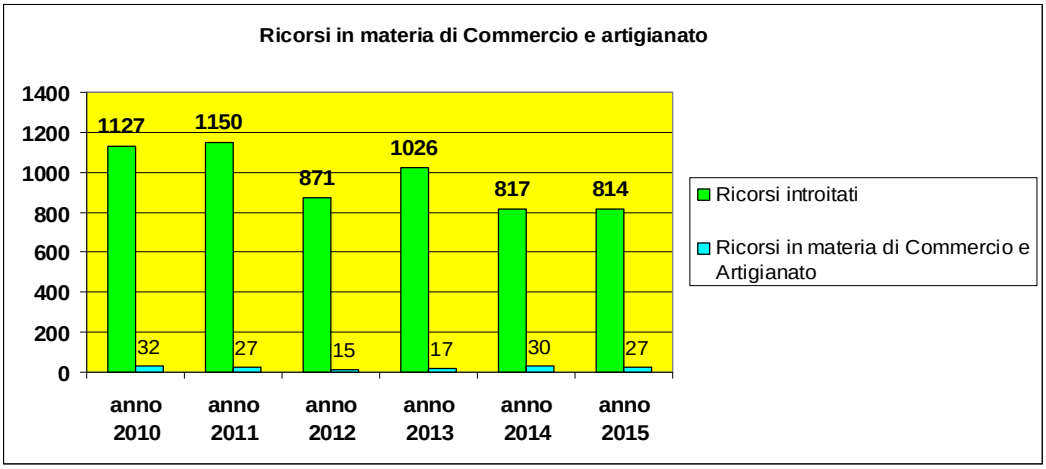




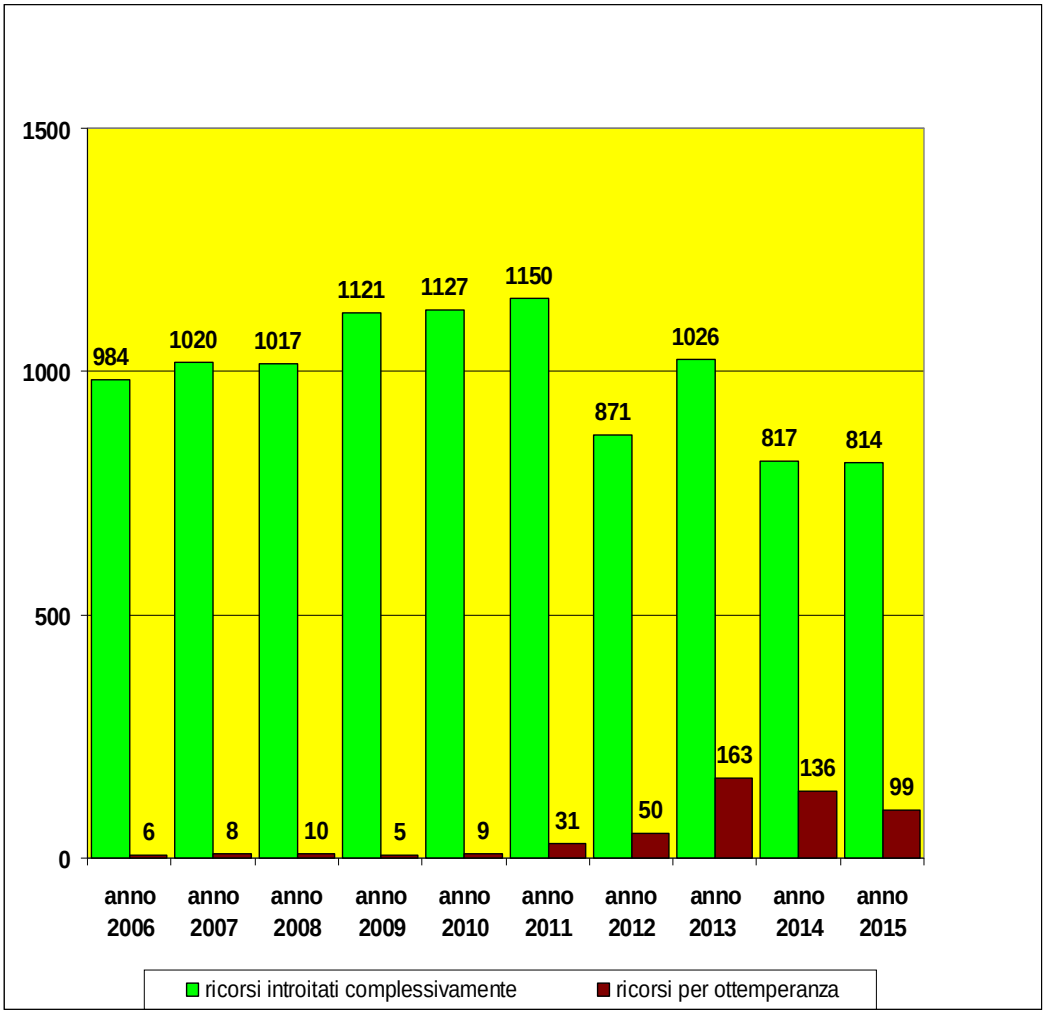
Contenzioso 2010-2015



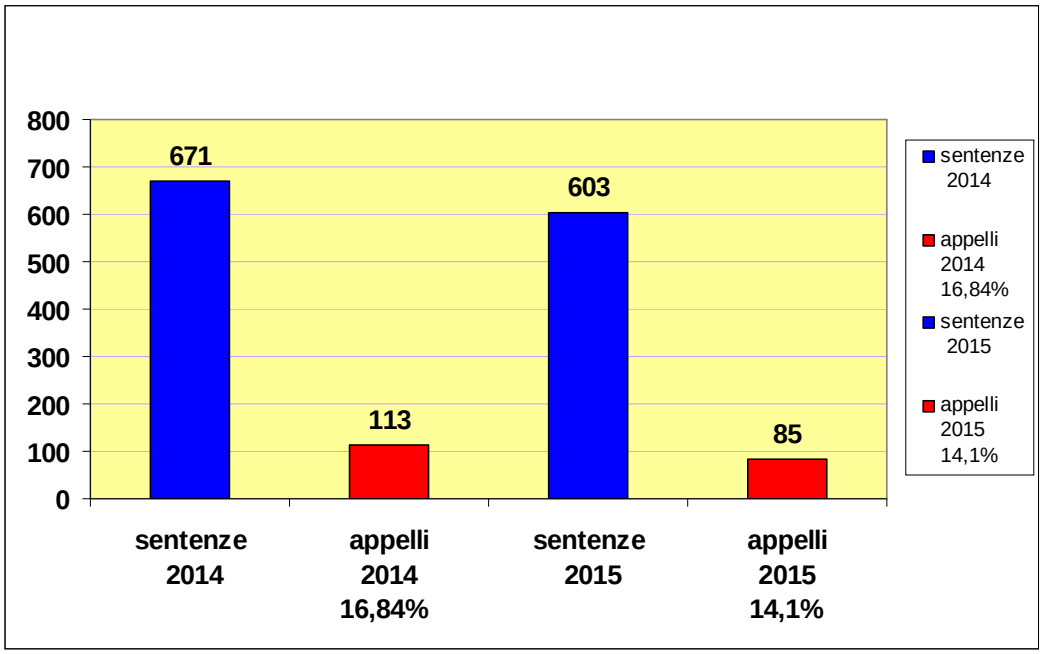




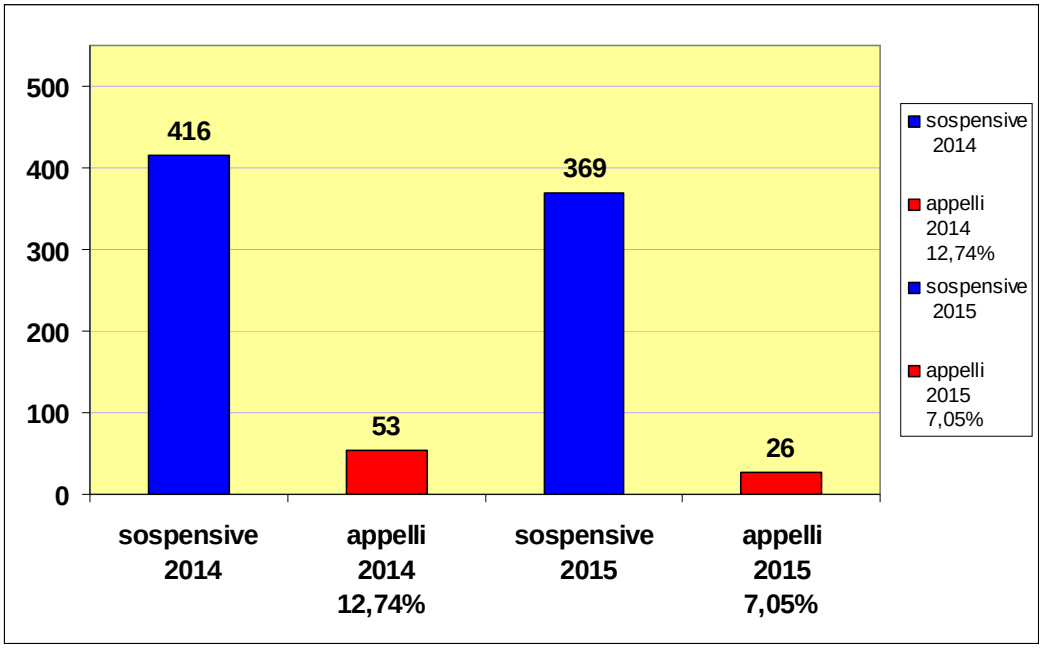
Ricorsi per l'ottemperanza al giudicato
negli anni 2006/2015



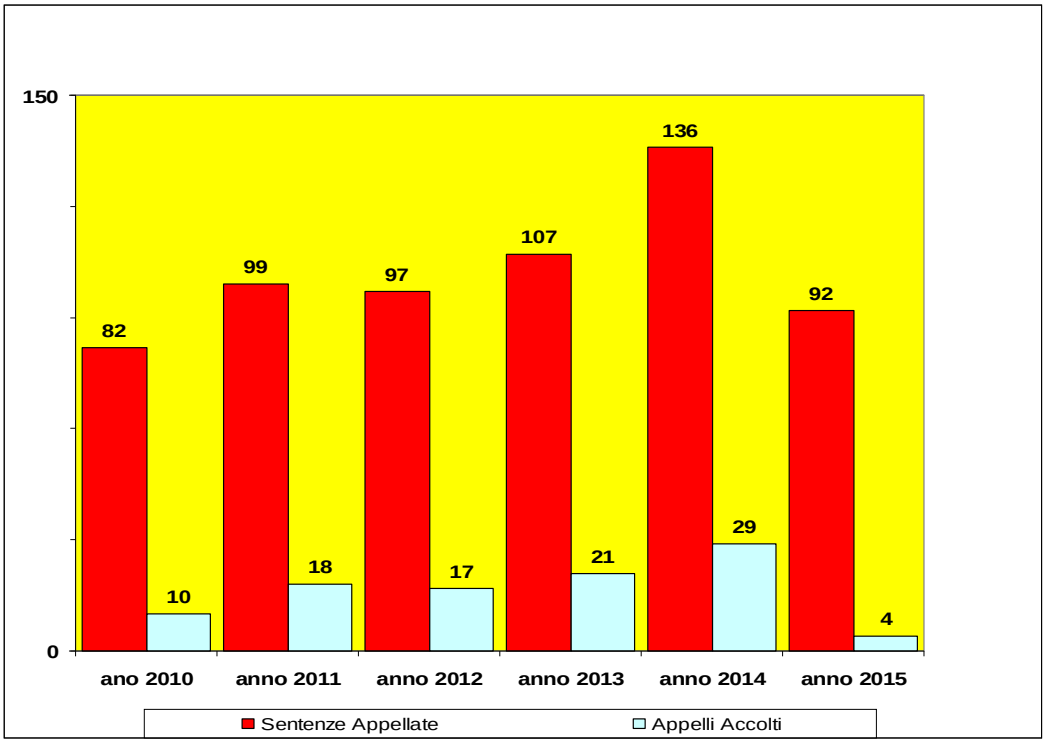
Sentenze appellate negli anni 2014/2015

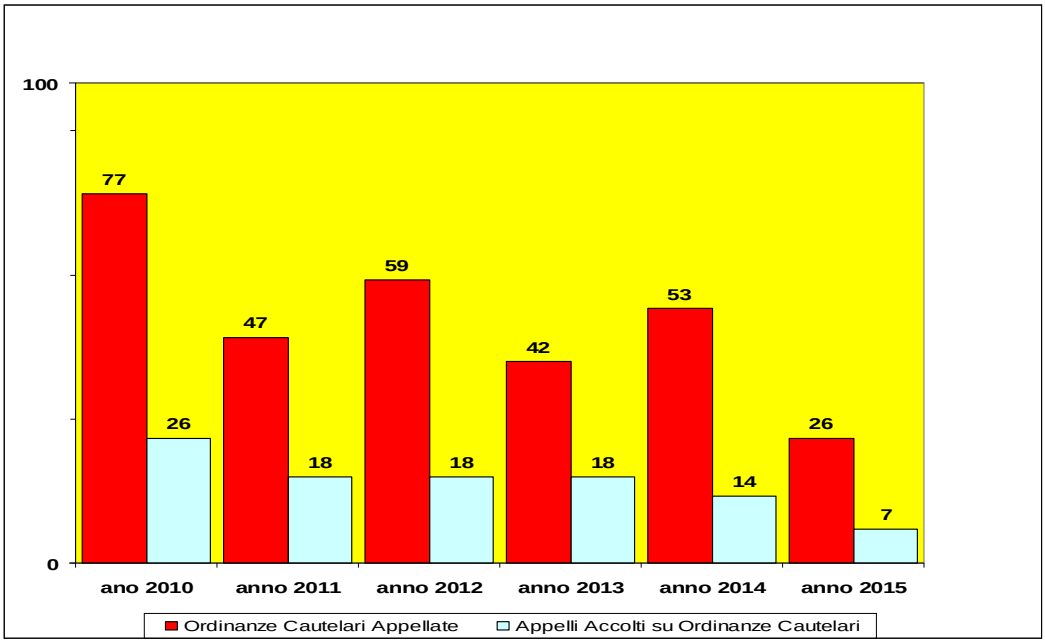


Ordinanze cautelari appellate negli anni 2014/2015



Sentenze riformate dal Consiglio di Stato negli anni 2010/2015*



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

Ordinanze Cautelari riformate dal Consiglio di Stato