Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche

Inaugurazione Anno Giudiziario 2017

Relazione del Presidente

Maddalena Filippi

Macerata, 15 marzo 2017

Università degli Studi di Macerata

Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche

Inaugurazione dell'anno giudiziario 2017

Relazione del Presidente Maddalena Filippi

Macerata, 15 marzo 2017

Università degli Studi

Quest'anno la cerimonia di inaugurazione si svolge presso l'Università degli Studi di Macerata in segno di solidarietà verso le popolazioni colpite dal terremoto.

INDICE

RELAZIONE:

1. – *Indirizzi di saluto*

2. – *Il contributo del giudice amministrativo*

3. – *Verso un cambiamento del linguaggio giuridico?*

4. - *Uno sguardo sul contenzioso 2016*

6. – *La difficoltà di abbattere l'arretrato*

5. - *L'avvio del processo amministrativo telematico*

7. – *Incontri internazionali*

8. – *Formazione*

9. – *Conclusioni*

ALCUNE SEGNALAZIONI GIURISPRUDENZIALI

DATI STATISTICI

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2017

1 – Indirizzi di saluto

E' con animo commosso che do avvio alla cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario del Tribunale amministrativo regionale per le Marche in una sede diversa da quella istituzionale.

Ringrazio il Rettore dell'Università di Macerata che ha accolto la proposta di svolgere la cerimonia qui, nel cuore delle terre così drammaticamente colpite negli ultimi mesi.

Saluto - insieme a Lui – tutti i Sindaci dei Comuni segnati dal terremoto: a loro e alle comunità che qui rappresentano va il mio abbraccio.

Saluto ancora 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'Associazione Nazionale dei Magistrati Amministrativi, l'Avvocatura dello Stato e degli enti pubblici, il libero Foro, gli Ordini degli avvocati e la Società degli avvocati amministrativisti, nella persona dei loro rappresentanti.

Un saluto particolare a coloro che hanno esercitato le funzioni presidenziali e che con tanta passione e impegno hanno guidato il Tribunale amministrativo per le Marche: Luigi Passanisi, Bruno Amoroso, Gianluca Morri e Franco Bianchi.

Un saluto e un ringraziamento sentitissimi al Presidente del Consiglio di Stato Alessandro Pajno che con la sua presenza qui a Macerata testimonia la vicinanza di tutta la Giustizia amministrativa a queste comunità tanto provate.

In effetti, proprio il Presidente Pajno – nella sua relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario 2017 presso il Consiglio di Stato – ha messo l'accento su alcuni stati d'animo che sembrano connotare il processo di cambiamento in atto. Il primo è l'incertezza. Incertezza riferita senza dubbio alle

norme che regolano e disciplinano i rapporti tra privati cittadini, a quelle che consentono di programmare, progettare, investire, ma anche al nostro futuro, alla nostra sicurezza personale ed economica. Incertezza che si traduce – simmetricamente - in un diffuso e crescente indebolimento della *fiducia* nella capacità dell'ordinamento di dare risposte effettive per il futuro.

Appunto con la consapevolezza di quanto forte sia l'esigenza di *ri-costruire* questa fiducia, porgo il saluto agli studenti che frequentano giurisprudenza in questa antica e prestigiosa Università: la loro partecipazione alla cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario è per me motivo di conforto.

E la solidarietà mia e dell'intero Tribunale è estesa a tutti indistintamente gli studenti marchigiani, chiamati oggi a rinnovare il proprio impegno in circostanze così gravose.

2. – Il contributo del giudice amministrativo

Il processo di ricostruzione della fiducia non sarà facile.

L'intervento del legislatore non basta, è necessario il concorso di tutte le istituzioni, prima fra tutte l'Università, luogo deputato alla formazione dei protagonisti della società di domani, luogo che già nel presente deve orientare verso la difesa e il consolidamento dei valori della cultura.

Le amministrazioni tutte potrebbero dare un contributo rilevante: non v'è dubbio infatti che la riduzione dell'incertezza sia strettamente correlata alla capacità dei pubblici poteri – tradizionalmente lenti in sede di formazione del provvedimento - di assumere, in tempi certi e rapidi, decisioni non solo chiare, ma anche coerenti.

Parallelamente, anche il giudice amministrativo - giudice del rapporto tra cittadino e pubblico potere – può e deve contribuire alla riduzione dell'incertezza con decisioni tempestive, a contenuto conformativo chiaro e prevedibile, dunque coerente negli orientamenti, anche con riguardo alla complessa fase dell'esecuzione della singola pronuncia e alla sua capacità di prevenire, anche per il futuro, l'insorgenza delle liti, rafforzando la certezza del diritto per i cittadini, per le imprese e per le autorità pubbliche.

In effetti, la decisione del giudice amministrativo (più ancora che quella del giudice civile) non si limita a definire il caso controverso - la lite tra il cittadino e il pubblico potere – ma assolve ad una funzione anche extraprocessuale: rispondendo alla domanda di tutela, la sentenza detta infatti

una regola concreta - con riguardo al caso considerato – ma anche una regola astratta per i futuri comportamenti dell'amministrazione.

Non è sufficiente che la regola stabilita con la sentenza sia chiara e di facile comprensione. Per arginare l'incertezza da *confusione normativa* la soluzione individuata dal giudice deve essere coerente rispetto ad una interpretazione *prevedibile*.

Come ci ricorda il prof. Ermanno Calzolaio, Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza di questa Università - richiamando una decisione della Grande Camera del Regno Unito - la sentenza che, pur non sentendosi vincolata dai precedenti resi in casi già decisi, se ne discosti solo a fronte di ragionevole motivazione, "*è nell'interesse della certezza giuridica, della prevedibilità e dell'uguaglianza di fronte al diritto*".

D'altra parte, una giurisprudenza attenta alla chiarezza, alla coerenza e alla prevedibilità delle decisioni, è doverosa a fronte di una amministrazione sempre più *difensiva,* che tende a proteggere se stessa piuttosto che a fare, un'amministrazione sempre più *frenata* dalla paura di adottare atti che - annullati dal giudice amministrativo – possano condurre a sentenze di condanna al risarcimento dei danni, con conseguenti responsabilità a carico di amministratori e funzionari.

Un tale freno sarebbe ancora più grave in un contesto come questo in cui le drammatiche conseguenze del sisma richiedono la massima efficienza e tempestività nell'adozione di speciali misure emergenziali, per le quali occorre assicurare il pieno equilibrio tra raggiungimento del risultato, celerità, rispetto delle garanzie di legalità sostanziale e procedimentale.

Quanto più la nostra giurisprudenza saprà essere capace di costruire un sistema affidabile – quindi in grado di dare certezze a chi domanda giustizia - tanto più l'amministrazione riuscirà ad affrancarsi da questa *paura di sbagliare* che, seppure comprensibile, costituisce comunque un pesante limite nei confronti del cittadino.

Ad una tale responsabilità ci ha richiamato il Presidente della Corte costituzionale, alla cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico 2016-2017 dell'Università degli Studi di Urbino. Nella sua davvero magistrale *lectio - La riscoperta post-moderna della fattualità del Diritto* - il Professor Grossi ha insistito sulla *giudizialità* del diritto. Oggi – ha osservato - viviamo immersi nella fattualità del diritto: il paesaggio giuridico non è più lineare ed è diventato confuso e complicato; il diritto codificato ha perduto in semplicità, chiarezza, certezza, coerenza sistematica, lasciando vuoti sconcertanti che il legislatore non può colmare.

Di qui, la *giudizialità*, ossia il ruolo attivo e propulsore dei giudici, quale carattere della odierna svolta della dimensione giuridica.

3. – Verso un cambiamento del linguaggio giuridico?

Muovendo da queste stesse premesse, un'autorevole dottrina civilistica osserva come nell'esperienza contemporanea stiamo assistendo ad un nuovo modo di porsi del diritto: il baricentro della giuridicità tenderebbe a spostarsi dal momento di posizione dell'enunciato, a quello del suo riconoscimento in sede applicativa (Nicolò Lipari).

Secondo questa prospettiva stiamo vivendo il passaggio dalla stagione del *jus positum* - rigido e unilaterale, quasi formato all'esterno della società - alla stagione di un *jus in fieri*, collocato all'interno della dinamica concreta dell'ordinamento, con uno spostamento dalla – fredda e astratta - struttura logica degli enunciati normativi alla moderna situazione dialogica in cui le disposizioni sono inserite acquistando forza ed effettività.

Un tale passaggio – secondo questa autorevole dottrina - impone di ripensare integralmente la teoria del linguaggio giuridico.

Del resto, secondo gli studiosi della materia, evoluzioni e cambiamenti nel lessico degli atti processuali potrebbero derivare anche da alcune recenti novità.

Il riferimento è prima di tutto alla regola di sinteticità degli atti processuali che grava sul giudice come sulle parti (art. 3, comma 2, c.p.a. ai sensi del quale "*il giudice e le parti redigono gli atti in maniera chiara e sintetica*").

Una regola voluta dal legislatore per interrompere la spirale che – complice l'utilizzo sconsiderato del "copia-incolla" – finisce per imporre ai giudici di scrivere sentenze lunghe perché lunghi sono i ricorsi, viceversa costringendo gli avvocati a scrivere tanto per la irragionevole lunghezza delle sentenze.

Una regola che si è tradotta in limiti quantitativi precisi, introdotti dapprima in via sperimentale (con il decreto del presidente del Consiglio di Stato 25 maggio 2015, n. 40) e con specifico riferimento al rito in materia di appalti; limiti poi estesi dal legislatore a tutto il processo amministrativo con il recente articolo 13-*ter* delle norme di attuazione del d.lgs. n. 104 del 2010 (introdotto dalla legge 25 ottobre 2016, n. 197, che ha convertito con modifiche il d.l. n. 168 del 31 agosto 2016, ed attuato con decreto del Presidente del Consiglio di Stato in data 22 dicembre 2016).

A ben vedere, il principio di sinteticità è un altro modo per affermare la regola d'oro secondo cui gli atti processuali, a differenza degli scritti accademici, non devono contenere una parola in più (e una parola in meno) di quanto sia necessario e sufficiente ad esprimere il concetto giuridico.

Uno stile asciutto e sobrio, che rinunci alla tentazione di caricare gli atti di contenuti sovrabbondanti che non introducono elementi di novità o di particolare differenziazione rispetto a quanto già scritto, è in fondo la forma per declinare – all'interno del processo – il principio di ragionevolezza che il legislatore costituzionale riferisce espressamente solo alla durata del giudizio.

E' facile prevedere che questa sinteticità imposta per legge – proprio perché finalizzata non solo al rispetto di limiti quantitativi, ma anche all'adozione di un criterio di adeguatezza del testo scritto alla natura del contenzioso e alla sua complessità - finisca per tradursi in una significativa modifica del linguaggio giuridico delle parti e del giudice.

Ma una modifica sotto il medesimo profilo del linguaggio potrebbe derivare anche dal processo amministrativo telematico.

Da più parti si considera ormai superata l'idea - sostenuta al momento dell'avvio del nuovo sistema – secondo cui la forma digitale avrebbe comportato la mera riscrittura del sistema processuale, in funzione della nuova tecnologia. Si riteneva in particolare che il sistema digitale - applicabile a tutti i modelli processuali - non avrebbe apportato alcuna modifica alle disposizioni che regolano i diversi modelli.

E' un errore – si osserva ora - ridurre la rivoluzione informatica a strumento di scrittura degli atti del giudice e delle parti, voluto per rispondere alla carenza di personale negli uffici e ad esigenze di contenimento dei costi.

Si sostiene in particolare che il processo telematico non svolge solo una funzione servente rispetto alle tradizionali modalità di redazione e di comunicazione degli atti, ma reca in sé un valore *formante* perché volto a creare "*una dinamica conoscitiva delle relazioni decisionali che i vari attori del sistema assumono*" (Pasquale Liccardo).

La digitalizzazione del processo, infatti, non mira solo a "semplificare" gli adempimenti formali delle parti e degli Uffici, ma ha lo scopo di rendere più visibile il processo in tutte le sue fasi e più efficiente il quadro delle informazioni presenti nel sistema della giustizia amministrativa (ambiti rilevanti del contenzioso, normativa oggetto di interventi del giudice, tipologia dei vizi dei provvedimenti impugnati, litigiosità delle amministrazioni e degli operatori privati). Una rivoluzione nella prospettiva - non già di avviare un processo "veicolare" a struttura invariata - ma di assicurare il migliore esercizio del diritto di difesa.

Non è escluso quindi che un tale valore formante conduca ad una rimodulazione delle diverse forme processuali e, di conseguenza, anche ad una modifica del linguaggio giuridico.

4. – Uno sguardo sul contenzioso 2016

Non mi soffermo sulle decisioni più significative pronunciate dal nostro Tribunale amministrativo nel corso dell'anno passato e rinvio alle segnalazioni che troverete nella relazione.

Nemmeno mi soffermo sui dati statistici relativi al contenzioso affrontato dal nostro Tribunale nel 2016: i numeri, le percentuali, i raffronti con gli anni precedenti sono contenuti nei prospetti allegati.

Mi limito solo a segnalare che nello scorso anno, come nel 2015, il numero delle decisioni che hanno definito il primo grado di giudizio è stato superiore al numero dei ricorsi proposti (nel 2016 con una percentuale maggiore rispetto a quella degli anni precedenti).

L'altro dato che tengo ad evidenziare è quello che riguarda il numero delle decisioni appellate e il loro esito. La percentuale è ulteriormente scesa rispetto all'anno precedente: nel 2016, allo stato, risultano impugnate al Consiglio di Stato solo il 12,43% delle sentenze, contro il 19,26% del 2015; con riguardo invece alle ordinanze cautelari la percentuale degli appelli - pari all'8% - ha confermato il dato relativo al 2015.

Ma il numero che più mi conforta – proprio pensando all'esigenza della ragionevole prevedibilità delle decisioni del giudice amministrativo – è l'esito degli appelli: nel 2016 le sentenze riformate dal Consiglio di Stato non superano il 5% delle sentenze impugnate (mentre la percentuale delle ordinanze cautelari riformate è pari invece a circa il 30%).

L'analisi dei dati statistici conferma la tendenza già osservata un anno fa sia con riguardo alla riduzione (seppur lieve) del numero dei ricorsi presentati al nostro Tribunale, sia con riguardo alla ripartizione tra le diverse materie affidate alla nostra giurisdizione.

Continua a crescere il contenzioso in materia di immigrazione e il dato è più che comprensibile tenuto conto della natura non transitoria, ma davvero epocale, del fenomeno migratorio.

Diminuiscono invece i ricorsi nelle materie più tradizionali come l'urbanistica (e questo dato trova forse giustificazione nella diminuita attività pianificatoria, dei Comuni in particolare), l'espropriazione, l'edilizia (con esclusione del profilo sanzionatorio), le autorizzazioni e le concessioni (oggetto di contenzioso quasi solo con riguardo a provvedimenti di autotutela o di decadenza); una diminuzione, più in generale, delle impugnazioni avverso provvedimenti che negano il titolo per l'avvio di nuove attività economiche.

Il bene della vita cui il ricorrente aspira oggi, rivolgendosi al giudice amministrativo, raramente consiste nel titolo necessario per intraprendere una attività economica, ma sembra per lo più consistere nella conservazione della

propria posizione giuridica soggettiva. Si tratta, in altre parole (e per richiamare categorie antiche), di un contenzioso che, in gran parte, mira alla tutela di interessi più oppositivi che pretensivi.

Questo dato potrebbe significare che la lunga crisi economica che sta vivendo il nostro Paese, da un lato rende più difficilmente affrontabili, per il cittadino, i costi del processo amministrativo; dall'altro, si traduce in una minore spinta imprenditoriale da parte dei privati.

Ed in effetti questa lettura sembra confermata dal grande numero di controversie concernenti il potere esercitato dall'amministrazione in sede di procedimenti di selezione: sono sempre più numerosi i ricorsi proposti avverso graduatorie nell'ambito di procedimenti riguardanti concorsi pubblici, aggiudicazioni di appalti pubblici, attribuzioni di contributi e benefici pubblici (tutte situazioni in cui il contenzioso *sostanziale* sembra in realtà instaurato - prima ancora che nei confronti dell'amministrazione che ha esercitato il potere - nei confronti del controinteressato, vincitore del concorso, aggiudicatario dell'appalto o destinatario del contributo).

Ma - come osservavo in sede di inaugurazione del passato anno giudiziario - la riduzione della domanda di giustizia in tante materie tradizionalmente oggetto di contenzioso potrebbe essere messa in relazione con altri fattori: una accresciuta qualità degli atti amministrativi, il definitivo avvio della semplificazione nella formazione dei titoli, la sistematica comunicazione del "preavviso di rigetto" che consente all'interessato di interloquire con l'amministrazione nel corso del procedimento.

In altre parole, la riduzione del contenzioso potrebbe essere la conferma di un effettivo miglioramento del rapporto tra cittadino e amministrazione. E questo sarebbe davvero un auspicio.

Quanto invece al sisma che, a partire dalla fine dello scorso agosto, ha sconvolto tanti territori marchigiani, non si è ancora registrato uno specifico contenzioso sottoposto a questo Tribunale. Alcune cause sono state rinviate d'ufficio in applicazione della disciplina speciale (articolo 49 del decreto legge 17 ottobre 2016, n. 189).

Sarà comunque nostro impegno garantire tempi rapidi per la decisione delle impugnazioni concernenti la complessa attività di ricostruzione.

5. – La difficoltà di abbattere l'arretrato

Nel corso dell'anno passato questo Tribunale ha cercato di attenersi alle parole d'ordine cui ho appena fatto cenno: sinteticità, chiarezza, tempestività nella pubblicazione delle decisioni discusse alle udienze di merito.

Non sono pochi i giudizi definiti con sentenza in forma semplificata, in esito alla trattazione della domanda cautelare, e dunque qualche mese dopo la presentazione del ricorso: in un caso su cinque - grazie alla disponibilità dimostrata dai Colleghi - i procedimenti cautelari si concludono con sentenza immediata.

E' però da rilevare che il numero dei ricorsi complessivamente definiti, senz'altro confortante in termini assoluti, non è purtroppo sufficiente ad abbattere l'arretrato che grava sul Tribunale.

Si tratta di un arretrato pesante non solo per il numero di ricorsi pendenti (3941 al 31 dicembre 2016), ma soprattutto per la loro anzianità: ricorsi ai quali la legge non assicura corsie preferenziali in relazione alla materia oggetto di impugnazione.

E' vero che questo Tribunale amministrativo è sotto organico da molti anni. E' vero anche il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa ha stabilito il limite massimo (non derogabile) di questioni assegnabili ai magistrati relatori per ogni udienza.

Resta però il fatto che un tale arretrato non consente di ritenere rispettato, nel nostro Tribunale, il principio costituzionalmente garantito della *ragionevole durata* del processo. E questo è per me motivo di forte preoccupazione.

Le soluzioni - a regime vigente e con l'attuale organico - non sono facili: ho deciso di fare ricorso all'antico strumento del *ruolo aggiunto,* per cercare di individuare le pendenze fittizie e definire subito i giudizi per i quali l'interesse ad una decisione nel merito sia venuto meno, fissando invece l'udienza di trattazione dei ricorsi per i quali l'interesse sussista tuttora, nonostante i tanti anni trascorsi dall'instaurazione della controversia.

Confido nella collaborazione e nella sensibilità del foro marchigiano augurandomi che sia possibile individuare ulteriori strategie che – nel rispetto dei principi di sinteticità e ragionevolezza, e senza alcuna lesione del diritto di difesa - consentano un significativo abbattimento dell'arretrato in tempi relativamente rapidi.

6. – L'avvio del processo amministrativo telematico

Dal primo gennaio di quest'anno è entrato in vigore il PAT – già sperimentato nell'autunno scorso. In questi primi mesi non si sono registrati problemi. E il merito va attribuito - oltre che al sistema (che ha tenuto) - al personale del Tribunale, tempestivamente riorganizzato, e al Foro marchigiano che ha dimostrato più che apprezzabile capacità di adattamento alla nuova sfida.

In attuazione del decreto-legge n. 168 del 2016, presso il nostro Tribunale amministrativo è stato istituito l'Ufficio del processo. Si tratta di una struttura organizzativa destinata ad assicurare la ragionevole durata del processo ed un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Avviato il processo amministrativo telematico, si apre ora la fase del consolidamento che richiederà capacità di adattamento ad un diverso modo di lavorare, ma anche interventi di miglioramento e di adeguamento rafforzativi del sistema.

Il più urgente è forse l'approvazione di una norma *paracadute* che, in caso di momentanea paralisi del sistema – ritenuta dagli esperti informatici ineliminabile – consenta una automatica rimessione in termini delle parti.

7. – Incontri internazionali

Con riguardo alle attività internazionali di questo Tribunale, ricordo ancora la preziosità del contributo del collega Giovanni Ruiu che - in una materia di grande attualità come quella dell'immigrazione e della protezione internazionale – partecipa regolarmente al gruppo di lavoro organizzato su questo tema dall'Associazione Europea Giudici amministrativi (AEAJ).

Quest'anno il collega ha partecipato allo scambio EJTN (l'organismo comunitario per la formazione dei giudici *European Judicial Training Network*). Lo scambio si è svolto nel Regno Unito, presso la *Chancery Division* della *High Court of Justice*, con sede a Londra, che si occupa, tra l'altro di giudicare sui *trust*, istituto diffusissimo negli ordinamenti di *Common law*. La permanenza presso la Corte ha consentito di evidenziare (insieme a numerose analogie) le più significative differenze tra i nostri ordinamenti. Particolarmente rilevante, sotto questo profilo, è l'oralità del processo che caratterizza l'attività del giudice: le sentenze sono spesso esposte oralmente, con la possibilità, per chi volesse appellare, di richiederne la trascrizione. Il sistema è caratterizzato anche da forti limiti all'appello, per il quale è sempre necessaria una pre-autorizzazione della Corte. Colpisce anche, in assenza di un controllo di costituzionalità delle leggi, l'incisività del *Judicial Review* degli atti della pubblica amministrazione compresi quelli di alta intensità politica (come si è visto, ad esempio, nel noto e recentissimo giudizio sul tema dei poteri del Parlamento nella cosiddetta *Brexit*).

8. – Formazione

Nella relazione dello scorso anno, ho ricordato la convenzione quadro sottoscritta il 20 luglio 2015 - tra Regione Marche, Corte d'Appello di Ancona, il

nostro 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.

Desidero esprimere, una volta di più, un vivo ringraziamento a tutti coloro che hanno voluto questa iniziativa ed in particolare al Presidente della Corte d'Appello e al Presidente della Regione.

Il progetto (la cui serietà è confermata dall'entità del finanziamento ottenuto da risorse europee e previsto nella misura di 1.200.000,00 euro) è finalizzato a sostenere l'Ufficio per il processo.

Come si legge nella convenzione, i tirocini "favoriscono la formazione teorico-pratica dei migliori laureati in giurisprudenza, consentendo loro di approfondire ed affinare, mediante la verifica sul campo, le conoscenze acquisite durante gli studi universitari e di tradurle in adeguate competenze". Ma al tempo stesso i tirocini offrono "un importante supporto allo svolgimento delle attività istituzionali degli uffici giudiziari e dei magistrati".

In questo modo la formazione può diventare strumento di maggiore efficienza del processo e dei suoi tempi.

Come ha osservato Carmelo Marino - Presidente della Corte d'Appello e vero motore dell'iniziativa – il progetto costituisce "un unicum" nel panorama nazionale di applicazione dell'istituto del tirocinio formativo presso gli uffici giudiziari. Non si tratta di un progetto (alternativo a quello statale, previsto dalla legge) di mero finanziamento a beneficio dei laureati più meritevoli. Si tratta invece di uno strumento in forza del quale la componente accademica della Regione - costituita dalle tre Università aventi il corso di laurea in Giurisprudenza (Camerino, Macerata ed Urbino) ed anche dalla Politecnica delle Marche (entro i limiti indicati nella convenzione) - si impegna a svolgere non solo un'attività di informazione e di incentivazione nei confronti dei propri laureati più meritevoli per l'accesso agli uffici giudiziari, con riguardo al tirocinio formativo, ma anche un'attività di ricerca e di monitoraggio per la verifica degli effetti di tale inserimento (il coordinamento di questa attività di verifica è affidato al Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università agli studi "Carlo Bo" di Urbino).

In attuazione della convenzione, a partire dall'inizio dello scorso anno, due neo-laureati sono impegnati nell'espletamento del tirocinio formativo presso il nostro Tribunale amministrativo e sono ora assegnati all'Ufficio del processo. In affiancamento ai due magistrati affidatari i tirocinanti svolgono -– con impegno, dedizione e passione – una attività di studio, di ricerca e di redazione di bozze di provvedimenti.

Ho così potuto apprezzare appieno il valore dell'iniziativa.

Mi sono resa conto che il tirocinio si rivela un'occasione d'oro per tramettere ai giovani laureati conoscenze ed esperienze professionali. A contatto diretto con l'attività del giudice, i tirocinanti hanno l'opportunità di esercitarsi nella difficile arte di ragionare in modo obiettivo ed imparziale; un allenamento intellettuale che sarà loro utile anche se affronteranno carriere diverse da quella di magistrato.

Ma ancora di più. Questo periodo di formazione presso gli Uffici giudiziari civili, penali e amministrativi potrebbe essere il momento migliore per trasmettere ai futuri magistrati l'importanza di alcuni valori fondanti il nostro mestiere. Certamente l'indipendenza, l'imparzialità, la professionalità. Ma anche la responsabilità del rendere giustizia, il senso del dovere, il rispetto nei confronti dei colleghi e del foro, il senso del servizio al cittadino. Si tratta di principi che devono caratterizzare l'attività di ogni magistrato e che rischiano di essere trascurati nell'ordinario percorso di preparazione e nello svolgimento del concorso di accesso alla magistratura.

La fase del tirocinio potrebbe essere così l'occasione per rafforzare il legame tra le istituzioni della giustizia e la formazione culturale e professionale dei neo-laureati.

Ma anche per comunicare ai giovani tirocinanti quanto il mestiere di magistrato - certamente difficile e complesso - possa essere bello ed appassionante.

9. – Conclusioni

Prima di concludere questa breve relazione vorrei ancora una volta esprimere il più sentito ringraziamento del Tribunale Amministrativo regionale per le Marche al Magnifico Rettore per averci ospitato in un Ateneo non solo antico, ma sempre più prestigioso.

Un Ateneo che risulta essere uno dei più amati dagli studenti in tutte le direttrici in cui esprime la sua vocazione nella ricerca, nella formazione, nei servizi agli studenti e soprattutto nell'internazionalizzazione. Attraverso i programmi di mobilità - quali il programma Erasmus, le borse di studio extra Unione Europea, le doppie lauree internazionali a doppio titolo (una soluzione che consente agli studenti di studiare nelle migliori Università di Francia, Spagna, ed altri Paesi) – l'Università di Macerata ha saputo creare un ambiente di respiro internazionale, che favorisce l'iscrizione dei migliori studenti anche stranieri e amplia l'offerta di corsi di laurea in inglese. E' evidente che senza una intensa e qualificata ricerca scientifica e un corrispondente accreditamento accademico internazionale tali iniziative innovative sul piano della didattica non si potrebbero realizzare con altrettanto successo.

Vorrei ringraziare ancora tutti coloro cui si devono i risultati conseguiti nello scorso anno.

Prima di tutto i colleghi presenti - Gianluca Morri, Tommaso Capitanio, Giovanni Ruiu e Simona De Mattia - che affrontano il lavoro di magistrato con competenza, rigore, impegno davvero esemplari, e con encomiabile senso di responsabilità nell'esercizio della funzione loro affidata.

Un grazie di cuore a tutto il personale di segreteria che – con straordinario spirito di squadra – garantisce un eccellente livello di efficienza, di garbo e di cortesia nell'espletamento del servizio. Un grazie particolare alla dottoressa Emanuela Gentilezza che guida l'intera struttura con professionalità, passione e dedizione e che ha garantito il perfetto avvio del processo amministrativo telematico, con la costituzione dell'Ufficio del processo che dirige egregiamente.

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, delle Province e delle altre pubbliche amministrazioni, al cui fondamentale contributo si devono i risultati raggiunti.

Un ringraziamento infine per gli interventi che seguiranno.

Vorrei concludere con un simbolico abbraccio agli studenti di giurisprudenza e alle comunità tutte colpite dal sisma che dovranno affrontare ancora a lungo tanti dolorosi disagi.

Consentitemi solo un piccolo un ricordo personale: quando ho partecipato alla cerimonia di inaugurazione della nuova scuola costruita ad Arquata, ho provato ammirazione e speranza vedendo il grande striscione preparato dai ragazzi del paese con la scritta "*Il coraggio non trema*".

Con questa speranza dichiaro aperto l'anno giudiziario 2017 presso il Tribunale amministrativo regionale per le Marche.

GIURISPRUDENZA NELL'ANNO 2016

ALCUNE SEGNALAZIONI

AMBIENTE

TAR Marche, ordinanza 22 marzo 2016, n. 185

Con questa sentenza è stata rimessa alla Corte di Giustizia U.E. la seguente questione pregiudiziale: se, in riferimento alle previsioni di cui all'art. 191 del TFUE e all'art. 2 della direttiva 2011/92/UE, sia compatibile con il diritto comunitario l'esperimento di un procedimento di verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale (ed eventualmente a VIA) successivamente alla realizzazione dell'impianto, qualora l'autorizzazione sia stata annullata dal giudice nazionale per mancata sottoposizione a verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale, in quanto tale verifica era stata esclusa in base a normativa interna in contrasto con il diritto comunitario.

CONTRATTI PUBBLICI

TAR Marche, 18 marzo 2016, n. 161

Con la sentenza n. 161 del 2016 sono stati ribaditi taluni principi, rilevanti, nella specie, nell'ambito del controllo sull'anomalia dell'offerta; in primo luogo, è stato sostenuto che l'applicazione di un determinato contratto collettivo non può essere imposta dalla *lex specialis* alle imprese concorrenti quale requisito di partecipazione, né la sua mancata applicazione può essere a priori sanzionata dalla stazione appaltante con l'esclusione, sicché deve negarsi in radice che l'applicazione di un determinato contratto collettivo anziché di un altro possa determinare, in sé, l'inammissibilità dell'offerta (*ex multis*, Consiglio di Stato, sez. III, 9 dicembre 2015, n. 5597); in secondo luogo, è stato affermato che un'offerta non può ritenersi anomala, ed essere esclusa da una gara, per il solo fatto che il costo del lavoro sia stato calcolato secondo valori inferiori a quelli risultanti dalle tabelle ministeriali o dai contratti collettivi, occorrendo, perché possa dubitarsi della sua congruità, che la discordanza sia considerevole e palesemente ingiustificata (Consiglio di Stato, sez. III, n. 5597/2015 cit.; Consiglio di Stato, sez. III, 13 ottobre 2015, n. 4699).

TAR Marche, 19 maggio 2016, n. 307; 29 novembre 2016, n. 679

Qualora sorga l'interesse ad impugnare atti (e/o a censurare condotte e vizi di legittimità) conosciuti in occasione dell'accesso, il termine decadenziale breve (di trenta giorni) "slitta in avanti" (*rectius*: dev'essere prorogato; va incrementato) di un numero di giorni pari a quello che si è reso necessario per acquisire la piena conoscenza degli atti (delle condotte e dei profili di illegittimità) in questione, fino allo spirare del 40º giorno tenuto conto dei termini di cui all'art. 79 comma 5-quater del D.Lgs. n. 163 del 2006 (Cons. Stato, Sez. III, 21 marzo 2016, n. 1143; TAR Lazio, Roma, Sez. II-Ter, 26 aprile 2016, n. 4760).

TAR Marche, 20 maggio 2016, n. 311 e n. 313

Con le sentenze n. 311 e 313/2016 il Tribunale, analizzato il quadro normativo in materia di affidamento del servizio integrato rifiuti e di società miste pubblico-privato, ha ritenuto legittimi i provvedimenti con i quali un comune ha revocato in autotutela gli atti relativi alla propria partecipazione nella società mista, mettendo a gara il servizio.

TAR Marche, 4 giugno 2016 n. 365

Con la sentenza 365 del 2016 il Tribunale ha confermato il principio giurisprudenziale secondo cui nelle gare pubbliche, ove il bando richieda, quale requisito di partecipazione, il pregresso svolgimento di "servizi analoghi", tale nozione non può, se non con grave forzatura interpretativa, essere assimilata a quella di "servizi identici", dovendo dunque ritenersi soddisfatta la prescrizione qualora il concorrente abbia comunque dimostrato lo svolgimento di servizi rientranti nel medesimo settore imprenditoriale o professionale cui inerisce l'appalto (*ex multis*, Consiglio di Stato, sez. V, 15 marzo 2016, n. 1030 e sez. III, 19 febbraio 2016, n. 695; T.A.R. Toscana, sez. I, 18 gennaio 2016, n. 85); in altri termini, per "servizi analoghi" devono considerarsi quelli simili, che afferiscano a quelli oggetto dell'appalto, della stessa tipologia *lato sensu* intesa (T.A.R. Lazio-Roma sez. I, 8 febbraio 2016, n. 1785).

TAR Marche, 30 giugno 2016, n. 425

L'indicazione di elementi economici tra la documentazione costituente l'offerta tecnica risulta, in alcuni casi, insuscettibile di inquinare la valutazione della commissione giudicatrice quando, ad esempio, le voci e le entità

economiche incluse nell'offerta rivestono portata quantitativamente marginale a fronte alle voci e alle entità del computo metrico estimativo a base di gara, oppure quando, pur trattandosi di voci di entità rilevante, vengono riportate al lordo del ribasso che è possibile conoscere solo dall'esame dell'offerta economica (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, n. 5928/2012; TAR Marche n. 334/2015; TAR Sardegna, Sez. I, n. 390/2013; TAR Campania, Napoli, Sez. VIII, n. 25894/2010; TAR Lazio, Roma, Sez. II, n. 2393/2007).

TAR Marche, 29 luglio 2016, n. 456

Con questa sentenza il Tribunale ha esaminato la questione relativa al rapporto fra l'art. 186-*bis* della Legge Fallimentare e l'art. 49 del D. Lgs. n. 163 del 2006, affermando il principio per cui l'impresa che in corso di gara presenti domanda di ammissione al concordato con continuità e che, per tale motivo, sia tenuta a presentare alla stazione appaltante la documentazione di cui al comma 5, let. *b*), dell'art. 186-*bis* può utilizzare i requisiti tecnico-finanziari dell'impresa avvalsa. In conseguenza di ciò è stato annullato un provvedimento di revoca dell'aggiudicazione motivato con il fatto che l'impresa avrebbe fatto indebitamente ricorso ad un avvalimento postumo.

TAR Marche, 1 agosto 2016, n. 475

Con la sentenza n. 475 del 2016 il Tribunale ha fatto applicazione del principio espresso dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, n. 9 del 2015 - secondo cui l'indicazione del nome del subappaltatore non è obbligatoria al momento dell'offerta neanche nei casi in cui, ai fini dell'esecuzione delle lavorazioni relative a categorie scorporabili a qualificazione necessaria, risulti indispensabile il loro subappalto a un'impresa provvista delle relative qualificazioni - anche agli appalti di servizi. La pronuncia muove dalla considerazione che poiché l'art. 118, comma 2, del d.lgs. n. 163 del 2006 disciplina il subappalto non soltanto relativamente agli appalti di lavori, ma anche con riferimento a quelli di servizi e di forniture, stabilendone presupposti e condizioni, il principio affermato dall'Adunanza plenaria n. 9/2015, ancorché pronunciato nell'ambito di una controversia avente ad oggetto una gara per l'affidamento di lavori, possa essere esteso a tutti i contratti menzionati dalla norma e quindi anche ai contratti di servizi.

TAR Marche, 15 settembre 2016, n. 513

Con questa sentenza, il Tribunale ha affermato, analizzando la giurisprudenza in materia, che i consorzi ordinari ex art. 34, comma 1, lettera *e*, del d.lgs. n. 163 del 2006 siano assimilabili alle associazioni temporanee di

imprese e quindi sottoposti, con riguardo alle consorziate, agli obblighi dei cui al successivo art. 37, comma 4. Ne consegue l'impossibilità di partecipare in proprio alle gare di appalto e la necessità di indicazione, nella domanda i partecipazione, delle parti del servizio che devono essere eseguite dalle consorziate. In particolare, si è ritenuto che, anche se il consorzio non ha natura occasionale, tale circostanza non escluda la natura di consorzio ordinario, con applicazione della relativa disciplina.

TAR Marche, 3 ottobre 2016, n. 541

Con questa sentenza il Tribunale, analizzando il quadro normativo e giurisprudenziale in materia di oneri di sicurezza c.d. aziendali (in presenza di specifica previsione del bando) ha ritenuto legittima l'esclusione di una concorrente per avere indicato nell'offerta di oneri pari a zero. In particolare il Tribunale, pur non escludendo la possibilità di appalti privi di oneri di sicurezza aziendali, ha affermato che qualora tali oneri siano presenti è necessario che siano indicati, in particolare quando sono previsti a pena di esclusione, e che la loro mancata indicazione non può essere oggetto di soccorso istruttorio (appalto di servizi).

TAR Marche, 13 ottobre 2016 n. 560

La gara per l'affidamento, in concessione, della gestione di una piscina comunale e, in generale, di impianti sportivi, rientra nelle ipotesi di rito abbreviato di cui agli artt. 119 e 120 del D. Lgs. n. 104 del 2010, con dimezzamento dei termini per la proposizione e il deposito del gravame (cfr. Cons. Stato Ad. Plen. 27 luglio 2016, n. 22; TAR Sicilia, Palermo, Sez. III, 29 maggio 2015, n. 1259; TAR Umbria, 11 settembre 2015, n. 369; TAR Marche, 22 gennaio 2014, n. 105 e 10 gennaio 2014, n. 77 disp.).

TAR Marche, 17 ottobre 2016 n. 565

Con la sentenza n. 565 del 2016 il Tribunale, nel valorizzare il principio di equivalenza, di origine comunitaria - secondo cui non può essere escluso dalla gara l'operatore economico che offra un prodotto che, seppur non corrispondente ai requisiti di natura tecnica indicati dalla *lex specialis*, garantisce comunque la medesima prestazione e il medesimo risultato preteso dalla stazione appaltante - ha precisato che anche se le caratteristiche del prodotto offerto, in astratto considerate, potrebbero indurre ad un giudizio di non equivalenza rispetto al prodotto posto a base di gara, tuttavia, qualora dette caratteristiche siano poste in relazione alle effettive condizioni di utilizzo e alla concreta capacità dei dispositivi di soddisfare la richiesta della stazione

appaltante, le stesse non si rivelano ostative ad un giudizio di equivalenza. In altri termini, l'equivalenza di due prodotti dipende dal fatto che gli stessi siano in grado, in concreto, di assolvere alla medesima funzione richiesta dalla stazione appaltante, mentre il maggiore o minore livello prestazionale dei singoli elementi incide sulla graduazione del punteggio.

TAR Marche, 25 novembre 2016, n. 664

La sentenza n. 664 del 2016 ha affrontato il problema dell'applicabilità della disciplina transitoria contenuta nell'art. 216, comma 1, del d.lgs. n. 50 del 2016 al procedimento di *project financing* cosiddetto "ad iniziativa privata", disciplinato dai commi 16 e 18 dell'art. 153 del d.lgs. n. 163 del 2006, quando, prima dell'entrata in vigore del suddetto d.lgs. n. 50 del 2016, l'Amministrazione non ha provveduto alla pubblicazione, con le modalità previste per la pubblicazione dei bandi di gara, dell'avviso contenente i criteri per la valutazione delle proposte. In altri termini, nel caso in questione l'iniziativa di realizzare un intervento mediante l'istituto in discorso viene presa da un soggetto privato data l'inerzia dell'Amministrazione nell'attuare quanto previsto nella programmazione dei lavori pubblici. Poiché, infatti, il Comune non ha provveduto alla pubblicazione di un bando entro sei mesi dall'approvazione dell'elenco annuale di essi, nei quattro mesi successivi il promotore ha presentato una propria proposta dotata dei contenuti previsti per le offerte nelle procedure di *project financing* disciplinate dai commi precedenti della medesima disposizione (art. 153 del d.lgs. n. 16 del 2006). Nei sessanta giorni ancora successivi l'Amministrazione comunale avrebbe dovuto procedere con la pubblicazione, con le modalità previste per la pubblicazione dei bandi di gara, dell'avviso contenente i criteri per la valutazione delle proposte; ciò, di fatto, non è avvenuto, essendosi la procedura in parola arrestata alla fase della presentazione della proposta da parte del promotore ed essendo nelle more intervenuta la novella normativa introdotta dal d.lgs. n. 50 del 2016. Il Tribunale, sul presupposto della ritenuta autonomia, pur nell'ambito del complesso procedimento di finanza di progetto, tra la fase preliminare di individuazione del promotore e quella successiva della selezione finalizzata all'affidamento, ha ritenuto che quest'ultima, non essendo iniziata sotto la vigenza del d.lgs. n. 163 del 2006, non potesse che essere disciplinata dalla normativa sopravvenuta di cui al citato d.lgs. n. 50 del 2016, con ogni conseguenza anche in termini di compatibilità dell'istituto con l'ordinamento vigente.

EDILIZIA E URBANISTICA

TAR Marche, 22 agosto 2016, n. 489

L'impugnazione, da parte del terzo, presuppone la conoscenza cartolare del titolo edilizio e dei suoi allegati progettuali o, in alternativa, il

completamento dei lavori, che disveli in modo certo e univoco le caratteristiche essenziali dell'opera, l'eventuale non conformità della stessa rispetto alla disciplina urbanistica nonché l'incidenza effettiva sulla sua posizione giuridica soggettiva (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen. 29 luglio 2011, n. 15; Sez. IV, 21 gennaio 2013, n. 322; Sez. V, 27 giugno 2012, n. 3777; Sez. VI, 16 settembre 2011, n. 5170; TAR Campania, Napoli, Sez. VIII, 4 novembre 2015, n. 5118; TAR Lazio, Roma, Sez. II-Quater, 14 ottobre 2015, n. 11669; id. Sez. II, 7 luglio 2015, n. 9046), mentre, nel dubbio, deve comunque farsi applicazione degli artt. 24 e 113 Cost., per i quali la tutela in giudizio dei diritti e interessi legittimi è un diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 17 novembre 2015, n. 5257; *id*. Sez. IV, 29 maggio 2014, n. 2781; TAR Lazio, n. 9046/2015 cit.).

TAR Marche, 12 settembre 2016, n. 512

Con la sentenza n. 512, il Tribunale ha affermato la propria giurisdizione relativamente ad un accordo transattivo tra privati e l'amministrazione comunale, avente il contenuto sostanziale di convenzione urbanistica. Ha inoltre ritenuto che non possa configurarsi un'ipotesi di recesso unilaterale dall'accordo ex art. 11 della legge n. 241 del 1990, quando la sua mancata realizzazione nei termini previsti sia dovuta a modifiche richieste dalla competente provincia, in fase di approvazione dello strumento urbanistico. Tale principio vale, particolare, quando, come nel caso in esame non venga fornita la prova di un effettivo mutamento in peggio della previsioni a favore del privato e l'efficacia dell'accordo sia specificamente subordinata alla definitiva approvazione dello strumento urbanistico.

TAR Marche, 7 ottobre 2016, n. 546

Con la sentenza n. 546 del 2016 il Tribunale si è occupato della natura della SCIA e dei presupposti per l'esercizio dei poteri inibitori di cui all'art. 19 della legge n. 241 del 1990 e di autotutela ex art. 21 *nonies* della medesima legge, nella disciplina attualmente vigente. In particolare, la sentenza ha evidenziato quali sono, in base alla normativa citata, le ipotesi di controllo possibili, a fronte di una segnalazione certificata di inizio di attività rispetto alla quale è decorso il termine per l'esercizio, da parte dell'Amministrazione, dei poteri inibitori "ordinari". Con specifico riferimento al potere di autotutela previsto dall'art. 19, comma 4, della legge n. 241 del 1990, è stato chiarito che esso deve intendersi come potere sui generis, in quanto si differenzia dalla consueta autotutela decisoria, non implicando un'attività di secondo grado insistente su un precedente provvedimento amministrativo, e pur condividendo, con l'autotutela classica, i presupposti e il procedimento (T.A.R. Bolzano - Trentino-Alto Adige, sez. I, 18 luglio 2016, n. 233; T.A.R. Firenze – Toscana, sez. III, 8 giugno 2016, n. 960). La pronuncia ha anche affrontato il tema dei presupposti per il ricorso all'autotutela (mediante annullamento d'ufficio) sia classica che sui generis; esso

può avvenire solamente in presenza delle condizioni di cui all'art. 21 *nonies* della legge n. 241 del 1990, ovvero sussistendo le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, con la precisazione che la previsione che fissa uno sbarramento temporale all'esercizio del potere di autotutela in "diciotto mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici", pur se non sia applicabile *ratione temporis*, rileva, in ogni caso, ai fini interpretativi e ricostruttivi del sistema degli interessi coinvolti (Consiglio di Stato, sez. VI, 10 dicembre 2015, n. 5625 e 31 agosto 2016, n. 3762).

TAR Marche, 17 ottobre 2016, n. 562

Solo le opere agevolmente rimuovibili e funzionali a soddisfare una esigenza oggettivamente temporanea - destinata a cessare dopo il tempo, normalmente breve, entro cui si realizza l'interesse finale - possono ritenersi di minima entità ovvero di carattere precario e, in quanto tali, non richiedenti il previo rilascio di un titolo edilizio (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 12 settembre 2012, n. 4850; *id.*, Sez. VI, 16 febbraio 2011, n. 986; Sez. V, 4 febbraio 1998, n. 131; TAR Marche, 6 febbraio 2013, n. 101; 14 febbraio 2011, n. 95; 20 aprile 2010, n. 190).

TAR Marche, 11 novembre 2016, n. 634

Sul proprietario incolpevole dell'abuso edilizio incombe sempre il preciso dovere di agire, per quanto in suo potere, al fine di eliminare le opere illecitamente realizzate, a far data dal momento in cui ne sia venuto a conoscenza (cfr. Cons. Stato Sez. VI, 4 maggio 2015, n. 2211; TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 26 luglio 2016, n. 1504).

TAR Marche, 5 dicembre 2016, n. 698

Sebbene legittimato alla presentazione di un'istanza di sanatoria sia non solo il proprietario, ma chiunque vanti un titolo di disponibilità o di godimento dell'immobile interessato dalle opere abusive, l'Amministrazione procedente non può prescindere, ma deve specificamente verificare il consenso, quanto meno implicito, del proprietario, né, tanto meno, può prescindere dall'opposizione manifestata da quest'ultimo (cfr. TAR Umbria, 29 agosto 2013, n. 452; TAR Lazio, Roma, Sez. II, 3 maggio 2007, n. 3917; *id.*, 16 gennaio 2015, n. 694; TAR Campania, Napoli, Sez. III, 23 gennaio 2009, n. 315; *id.*, Sez. II, 5 novembre 2010, n. 23271; TAR Sicilia, Catania, Sez. I, 8 luglio 2010, n. 2911).

ELEZIONI

TAR Marche, 28 ottobre 2016, nn. 593, 592, 591

In caso di quoziente frazionario ottenuto rapportando il premio di maggioranza del 60%, previsto dall'art. 73 comma 10, del T.U.E.L., ai seggi disponibili, questo deve essere arrotondato all'unità superiore, fino a raggiungere comunque la percentuale normativamente prevista, che va dunque intesa come minima (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 30 gennaio 2013, n. 571; *id*,. 12 febbraio 2013, n. 810; 16 aprile 2013, n. 2086; 18 aprile 2013, n. 2155; 7 maggio 2013, n. 2468; 14 maggio 2013, n. 2618; 15 luglio 2013, n. 3793; 20 agosto 2013, n. 4196; 4 settembre 2013, n. 4417; 23 settembre 2013, n. 4680; 26 settembre 2013, n. 4762; 3 ottobre 2013, n. 4885; 26 novembre 2013, n. 5608; 30 giugno 2014, nn. 3268 e 3269; 30 maggio 2016, n. 2299).

ENTI LOCALI

TAR Marche, 31 ottobre 2016, n. 600

L'iniziativa popolare di cui all'art. 9 comma 1 del TUEL può essere proposta solo per far valere azioni di tipo sostitutivo, ma non di tipo correttivo cioè di fattispecie che ricorrono quando l'attore gioca un ruolo di contrasto con l'ente al fine di rimuovere eventuali pretesi errori o illegittimità commesse da quest'ultimo (cfr. Cons. Stato, Sez. I, 22 maggio 2014, n. 1651; *id*., Sez. V, 29 aprile 2010, n. 2457; *id*., 28 maggio 2001, n. 2889; TAR Calabria, Reggio Calabria, 4 ottobre 2016, n. 997; TAR Campania, Napoli, VIII, 7 aprile 2016, n. 1766; TAR Lazio, Roma, I, 21 febbraio 2011, n. 1588; TAR Lombardia, Milano, II, 1 febbraio 2011, n. 333).

TAR Marche, 29 novembre 2016, n. 674

La mancata acquisizione dei pareri di regolarità tecnica e contabile non comporta l'invalidità delle deliberazioni, ma la loro mera irregolarità, atteso che l'art. 49 del TUEL ha l'unico scopo di individuare i responsabili in via amministrativa e contabile delle decisioni, senza che l'omissione del parere incida sulla validità delle decisioni stesse (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 11 giugno 2013, n. 3236; Sez. IV, 26 gennaio 2012, n. 351; *id*., Sez. V, 21 agosto 2009, n. 5012; TAR Sicilia, Palermo, Sez. I, 21 dicembre 2015, n. 3300; TAR Lazio, Roma II-ter 9 dicembre 2015, n. 13754; TAR Liguria, Sez. I, 26 febbraio 2014, n. 350; TAR Campania, Salerno, Sez. II, 19 gennaio 2012, n. 55; TAR Campania, Napoli, Sez. VII, 8 aprile 2011, n. 2002; TAR Calabria, Catanzaro, Sez. I, 25 marzo 2011, n. 401; TAR Lazio, Latina, Sez. I, 15 gennaio 2008, n. 41).

ESPROPRIAZIONI

TAR Marche, 28 dicembre 2016, n. 753

In attuazione dell'art. 42-*bis* del DPR n. 327/2001, le Amministrazioni hanno sempre l'obbligo giuridico di far venir meno l'occupazione *sine titulo* e, pertanto, di adeguare la situazione di fatto a quella di diritto, sussistendo, di conseguenza, un obbligo di riscontro (eventualmente negativo, qualora ne sussistano i presupposti), alle istanze avanzate dagli interessati, con possibilità di esperire l'azione per *silentium* in caso di inerzia (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 9 febbraio 2016, n. 537; *id*., 26 agosto 2015, n. 4014; 27 aprile 2015, n. 2126; 15 settembre 2014, n. 4696; 26 marzo 2013, n. 1713; TAR Lazio, Roma, Sez. II-*bis* 19 gennaio 2016, n. 520; TAR Campania, Napoli, Sez. V, 10 giugno 2016, n. 2993).

FARMACIE

TAR Marche, 31 ottobre 2016, nn. 598, 599 e 612

Le sentenze hanno affrontato la questione dell'interpretazione dell'art. 6, comma 1, lettera c) del DPCM n. 298 del 1994, con particolare riferimento alla locuzione "specializzazioni universitarie o conseguimento di borse di studio o di ricerca relative alla facoltà di farmacia o chimica e tecnologia farmaceutiche, erogate ai sensi o dell'art. 80 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, o dell'art. 8 della legge 30 novembre 1989, n. 398". Il Tribunale ha ritenuto, in base ad una lettura letterale e sistematica della norma, ma anche evolutiva, che la dizione "specializzazioni universitarie . . . relative alla facoltà di farmacia o chimica e tecnologia farmaceutiche" in essa contenuta non debba essere intesa solo come "rilasciate" da dette facoltà, ma come attinenti ai relativi settori scientifici, anche se rilasciate da altre facoltà. Ciò implica che non vi è motivo di escludere che le specializzazioni universitarie e le borse di studio e di ricerca rilasciate da facoltà diverse ma attinenti alle facoltà di farmacia e di chimica e tecnologia farmaceutiche (precisamente medicina, scienze biologiche, veterinaria e chimica) e relative a settori disciplinari o materie inerenti a quelle oggetto di esame presso tali ultime facoltà possano essere utilmente valutate ai fini che interessano.

GIURISDIZIONE

TAR Marche, 18 marzo 2016, n. 160

Tutti i provvedimenti che negano il permesso di soggiorno per asilo politico o protezione internazionale, rientrano nella giurisdizione del giudice

ordinario, in quanto la posizione giuridica azionata dall'interessato ha la consistenza di diritto soggettivo (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 14 settembre 2011, n. 5125; TAR Marche 28 ottobre 2011, n. 818), incluso il diniego di rinnovo del permesso di soggiorno per "richiesta asilo politico" (cfr., negli stessi termini, Cons. Stato, Sez. III, 26 agosto 2014, n. 4324; *id.*, 24 marzo 2014, n. 1398; TAR Campania, Napoli, Sez. VI, 21 luglio 2015, n. 3845; TAR Puglia, Lecce, Sez. II, 30 gennaio 2015, n. 422; TAR Veneto, Sez. III, 22 maggio 2014, n. 688; TAR Abruzzo, Pescara, 19 maggio 2014, n. 226; TAR Piemonte, Sez. I, 21 marzo 2014, n. 493).

TAR Marche, 20 maggio 2016, n. 311; 30 giugno 2016, nn. 421 e 422; 22 agosto 2016, n. 488

L'istanza di esenzione dal contributo unificato assume carattere tributario e rientra nella giurisdizione del relativo giudice speciale (cfr. TAR Lazio, Roma, II-Bis 7 aprile 2016, n. 4198; *id.*, I-Bis 15 marzo 2016, n. 3260; TAR Sicilia, Catania, IV, 16 marzo 2016, n. 813; *id.*, III, 11 febbraio 2016, n. 401; TAR Puglia, Lecce, III, 24 marzo 2016, n. 555; TAR Trento, 15 marzo 2016, n. 148; TAR Lazio, Latina, 8 febbraio 2016 n. 75; TAR Calabria, Catanzaro, II, 18 gennaio 2016, n. 95).

TAR Marche 10 ottobre 2016 n. 557

Le controversie in materia di avviamento al lavoro nelle pubbliche amministrazioni, in base alle graduatorie compilate dalle sezioni circoscrizionali per l'impiego, rientrano nella giurisdizione dell'AGO posto che trattasi di procedura di assunzione non assimilabile a quelle concorsuali di cui l'art. 63 del D.Lgs. n. 165 del 2001, non sussistendo margini di discrezionalità amministrativa (cfr. Cass. Civ., Sez. Un., 3 novembre 2009, n. 23202; TAR Campania, Salerno, Sez. II, 9 settembre 2016, n. 2112 e giurisprudenza ivi richiamata). Non rileva, inoltre, la circostanza che l'assunzione è comunque subordinata ad un giudizio di idoneità da esprimere all'esito di una prova attitudinale, non avendo, la stessa, natura concorsuale (cfr. TAR Campania, Salerno, Sez. II, 7 gennaio 2015, n. 16; TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 27 maggio 2015, n. 1253).

TAR Marche 31 ottobre 2016, n. 602

Va affermata la giurisdizione, in unico grado, del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, su provvedimenti che hanno riguardato dinieghi di permessi di costruire (per ragioni idrauliche) relativi ad edifici ricadenti in area esondabile o provvedimenti adottati da comuni e province per la salvaguardia del vincolo di inedificabilità della fascia di rispetto dell'argine di un fiume o altri provvedimenti fondati esclusivamente su valutazioni tecniche di carattere

idraulico afferenti al regime di un corso d'acqua pubblico (cfr. TAR Piemonte, I, 4.12.2015 n. 1735; id. 10.5.2013 n. 611, id. 28.12.2011 n. 1353; TAR Abruzzo, Pescara 12.3.2015 n. 116; TAR Lazio, Roma, II-quater, 5.8.2014 n. 8635; e giurisprudenza ivi richiamata).

TAR Marche 22 dicembre 2016 n. 739

La sentenza afferma la giurisdizione del GO in materia d incarichi di direzione, ad un dirigente medico, di una struttura complessa, tutte le volte in cui permane il carattere fiduciario della scelta, pur a fronte di una procedura *lato sensu* selettiva. La pronuncia recepisce il principio in base al quale la scelta conserva detto carattere fiduciario quando è comunque affidata alla discrezionalità e alla responsabilità del Direttore Generale, ovvero anche nelle ipotesi in cui quest'ultimo decide di far proprie le valutazioni della Commissione nell'ambito di una procedura comparativa, pur potendosene discostare fornendo una adeguata motivazione. In particolare, è stato dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo anche quando l'incarico di direzione di struttura complessa riguarda un professore universitario. Il Tribunale, infatti, ha fatto proprio il principio secondo cui "appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario la controversia avente ad oggetto il rapporto lavorativo del personale universitario con l'azienda sanitaria, poiché l'art. 5 comma 2, d.lgs. 1 dicembre 1999, n. 51 distingue il rapporto di lavoro dei professori e ricercatori con l'università da quello instaurato dagli stessi con l'azienda ospedaliera e dispone che, sia per l'esercizio dell'attività assistenziale, sia per il rapporto con le aziende, si applicano le norme stabilite per il personale del Servizio sanitario nazionale con la conseguenza che, quando la parte datoriale si identifica nell'azienda sanitaria, la qualifica di professore universitario funge da mero presupposto del rapporto lavorativo e l'attività svolta si inserisce nei fini istituzionali e nell'organizzazione dell'azienda, determinandosi perciò l'operatività del principio generale di cui all'art. 63, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che sottopone al giudice ordinario le controversie dei dipendenti delle aziende e degli enti del servizio sanitario nazionale" (Consiglio di Stato, sez. III, 31 dicembre 2015, n. 5883; in termini, Cassazione civile, Sez. Un., 6 maggio 2013, n. 10406 e, da ultimo, TAR Friuli-Venezia Giulia, sez. I, 3 ottobre 2016, n. 409.

IMMIGRAZIONE

TAR Marche, 15 dicembre 2016, n. 719

Con questa sentenza in forma semplificata, in materia di revoca delle misure di accoglienza, il Tribunale ha ritenuto che la segnalazione del richiedente protezione internazionale, fuori dal centro di accoglienza, per il possesso di una quantità minima di stupefacenti non sia sufficiente, in assenza di

ulteriori elementi, a supportare l'ipotesi di revoca di cui all'art. 23, comma 1, lett. e), del d.lgs. n. 142 del 2015.

PORTO D'ARMI

TAR Marche, 3 novembre 2016, n. 617; 5 dicembre 2016, n. 700

Le condanne di cui all'art. 43, comma 1, lett. a), del R.d. n. 773 del 1931, costituiscono causa automaticamente ostativa al rilascio o al rinnovo della licenza di porto d'armi, anche in caso di estinzione del reato e di riabilitazione, a nulla rilevando il lungo tempo trascorso dalla commissione del fatto (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 5 luglio 2016, n. 2992, riguardante, peraltro, analogo caso di condanna per furto risalente ad oltre cinquant'anni prima. Negli stessi termini, cfr. Cons. Stato, Sez. III, 9 novembre 2016, n. 4656; 20 ottobre 2016, n. 4390; 14 ottobre 2016, n. 4262; 18 maggio 2016, n. 2019; 31 maggio 2016, n. 2312).

PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

TAR Marche 17 giugno 2016, n. 380

Sono sottratte dalle garanzie partecipative, sia le ordinanze contingibili ed urgenti adottate ai sensi dell'art. 9 della Legge n. 447 n. 1995 per il contenimento o l'abbattimento delle emissioni sonore, che le misurazioni che ne precedono l'adozione, trattandosi di atti di accertamento c.d. "a sorpresa" indispensabili per l'efficacia dei controlli (cfr. Cons. Stato, Sez. II, 17 dicembre 2012, n. 5380; *id.*, 9 novembre 2010, n. 3690; *id.*, Sez. IV, 18 maggio 2004, n. 3190; TAR Piemonte, Sez. I, 10 luglio 2015, n. 1173; *id.*, 21 dicembre 2012, n. 1382; TAR Sicilia, Catania, Sez. II, 22 ottobre 2014, n. 2743).

TAR Marche 1 agosto 2016, n. 467

La sentenza afferma che lo speciale potere di sospensione del procedimento amministrativo da parte della P.A. ha valenza generale e può riguardare, negli stretti limiti in cui esso è consentito, anche procedimenti volti al rilascio di un titolo abilitativo edilizio. Ciò posto, tenuto conto degli effetti irreversibili che il rilascio di un titolo edilizio può determinare sull'assetto del territorio, costituisce valido motivo che legittima la sospensione del procedimento la pendenza di un giudizio di costituzionalità attinente ad una questione che, qualora risolta sul piano della legittimità costituzionale, sia tale

da incidere sulla valutazione dei presupposti per il rilascio dello stesso titolo abilitativo edilizio.

PROCESSO AMMINISTRATIVO

TAR Marche, 19 maggio 2016, n. 302

Sono inammissibili le censure dedotte, per la prima volta, con il ricorso giurisdizionale e che non erano state dedotte con il precedente gravame amministrativo, sussistendo, in caso contrario, l'ingiustificata elusione dei termini perentori entro i quali poter proporre ricorso giurisdizionale o straordinario (cfr. CGA Regione Sicilia, Sez. Riunite 19 ottobre 2015, n. 989; *id.*, 6 novembre 2012, n. 598; TAR Lazio, Roma, Sez. III-Ter, 15 febbraio 2011, n. 1410; *id.* 18 gennaio 2011, n. 388; *id.*, 8 novembre 2010, n. 33213: TAR Veneto, Sez. III, 1 aprile 2010, n. 1120; TAR Sardegna, Sez. I, 7 dicembre 2009, n. 2012; TAR Basilicata, 3 agosto 2009, n. 472; TAR Toscana, I, 3 luglio 2007, n. 1050, e giurisprudenza ivi richiamata).

TAR Marche, 20 maggio 2016, n. 314

Il ricorso collettivo è ammissibile esclusivamente per la tutela di identiche situazioni sostanziali e processuali, con identità di domande e di censure, tra le quali, inoltre, non sussista conflitto di interessi (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 21 marzo 2016, n. 1120; Sez. V, 1 dicembre 2014, n. 5938; Sez. V, 21 giugno 2013, n. 3418; Sez. VI, 11 luglio 2013, n. 3747; Sez. IV, 29 dicembre 2011, n. 6990; Sez. V, 9 novembre 2011, n. 5932; Sez. VI, 15 giugno 2011, n. 3625).

TAR Marche, 13 ottobre 2016, n. 559

La sussistenza delle condizioni per la cancellazione di espressioni sconvenienti e offensive contenute negli scritti difensivi, prevista dall'art. 89 c.p.c., va ravvisata solo allorquando le espressioni in parola siano dettate da un passionale ed incomposto intento dispregiativo e rivelino pertanto, un'esclusiva volontà offensiva nei confronti della controparte (o dell'ufficio) non bilanciata da alcun profilo di attinenza, anche indiretta, con la materia controversa (cfr. TAR Campania, Napoli, Sez. VII, 17 marzo 2016, n. 1466; TAR Marche, 22 maggio 2015, n. 414 e giurisprudenza ivi richiamata)

PUBBLICO IMPIEGO

TAR Marche, 22 dicembre 2016, n. 743

In materia di rimborso delle spese legali a pubblici dipendenti, la ratio sottesa all'art. 18 del D.L. n. 67 del 1997, convertito nella Legge n. 135 del 1997, è quella di tenere indenni i soggetti che hanno agito in nome e per conto, oltre che nell'interesse, dell'amministrazione (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 23 settembre 2015, n. 4448; Sez. I, 29 luglio 2013, n. 3466; Sez. III 25 novembre 2003, n. 332; TAR Campania, Napoli, Sez. VI, 5 novembre 2015, n. 5143; TAR Lazio, Roma, Sez. I-bis 23 dicembre 2013, n. 11096).

SANITÀ

TAR Marche, 30 dicembre 2016 n. 670

Sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo sulla procedura per il conferimento di un incarico quinquennale di Direttore medico di struttura complessa nella disciplina di Chirurgia generale, quando detta procedura si sia tradotta in una valutazione di titoli con attribuzione di punteggi e formazione di una graduatoria o, comunque, in una effettiva comparazione del merito dei candidati. (Cons. Stato, Sez. III 28 aprile 2016, n. 1631).

Va considerata valutabile, ai sensi dell'art. 10 comma 3 del DPR n. 484 del 1997 l'esperienza professionale di un candidato (in possesso della specializzazione richiesta per la procedura) che abbia esercitato mansioni del tutto coerenti con il profilo richiesto, nonostante fosse inquadrato, al momento dell'assunzione, in una branca delle specialità mediche non equipollente a quella messa concorso (TAR Toscana 25 settembre 2015, n. Tar Lombardia).

SOVVENZIONI E CONTRIBUTI PUBBLICI

TAR Marche, 2 aprile 2016, n. 188

Con la sentenza n. 188 il Tribunale ha disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, al fine di chiarire se, ai sensi del Regolamento CE n. 800/2008, costituisca causa di revoca della concessione di contributi a valere su fondi strutturali comunitari il fatto che il beneficiario sia stato ammesso al concordato con continuità aziendale di cui all'art. 186-*bis* della Legge Fallimentare oppure se la "situazione di difficoltà" ostativa alla percezione dei contributi medesimi vada verificata in concreto, tenendo conto dei tempi di

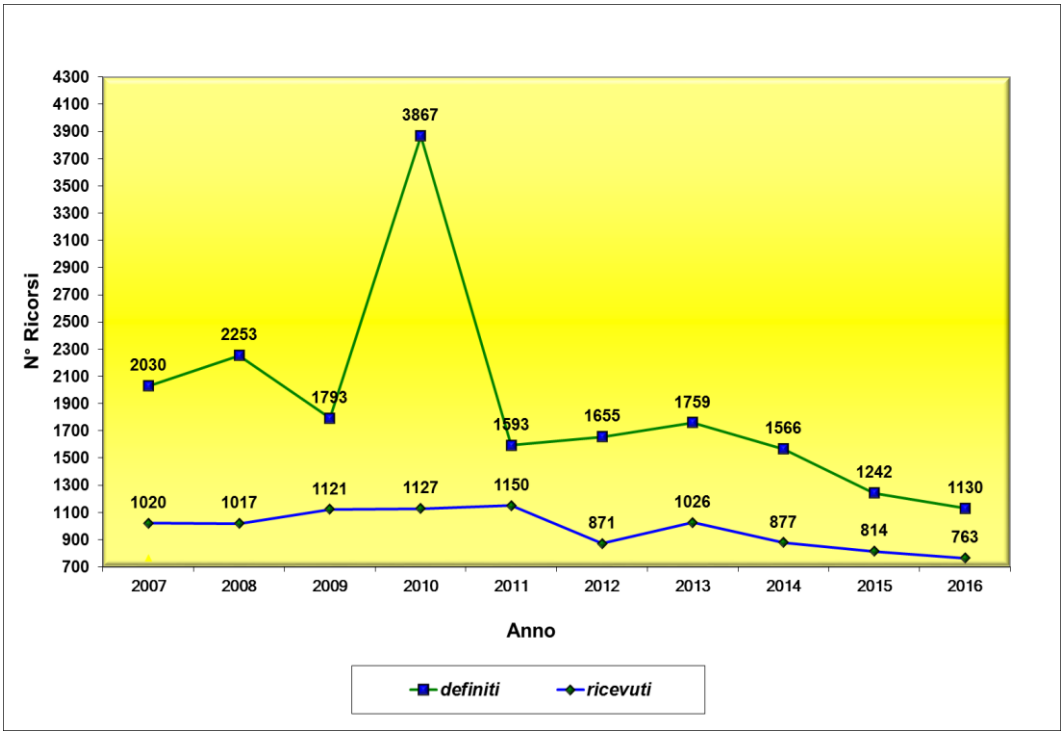
apertura della procedura concorsuale, del rispetto da parte dell'imprenditore degli impegni assunti e di ogni altra circostanza rilevante.

TAR Marche, 15 aprile 2016, n. 246

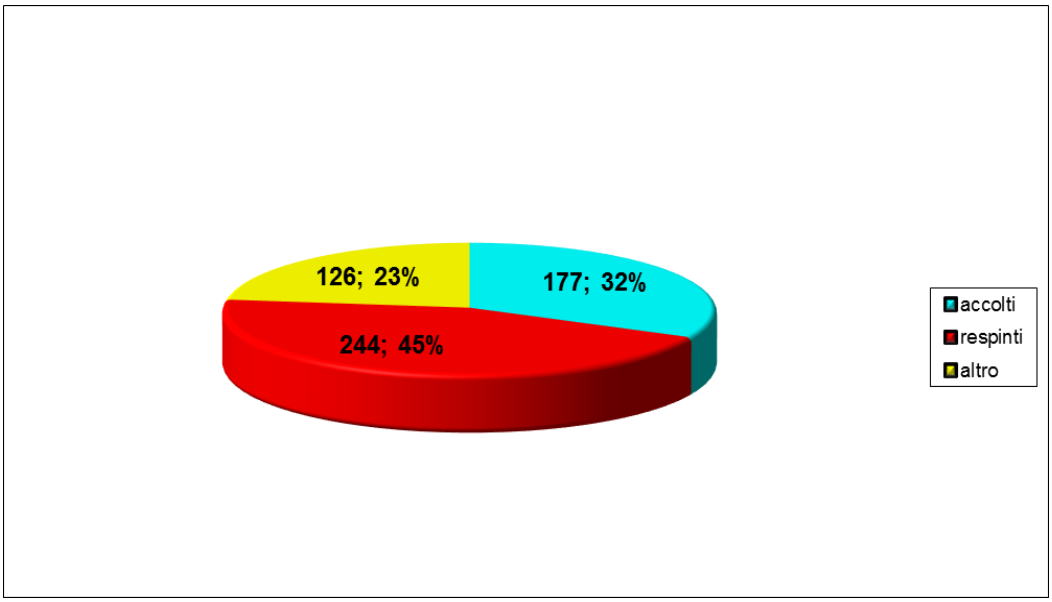
Con la sentenza n. 246 il Tribunale ha annullato la deliberazione con cui la Giunta Regionale ha stabilito di applicare retroattivamente il regime "de minimis" agli indennizzi concessi a partire dal 2005 in favore di imprenditori agricoli che avevano subito danni al patrimonio zootecnico da specie animali di notevole interesse scientifico e da cani randagi (indennizzi concessi ai sensi della L.R. n. 17 del 1995). Nella sentenza è stato fra l'altro riaffermato il principio per cui la competenza esclusiva a dichiarare se un determinato contributo deve essere qualificato come aiuto di Stato appartiene alla Commissione Europea.

PROSPETTI

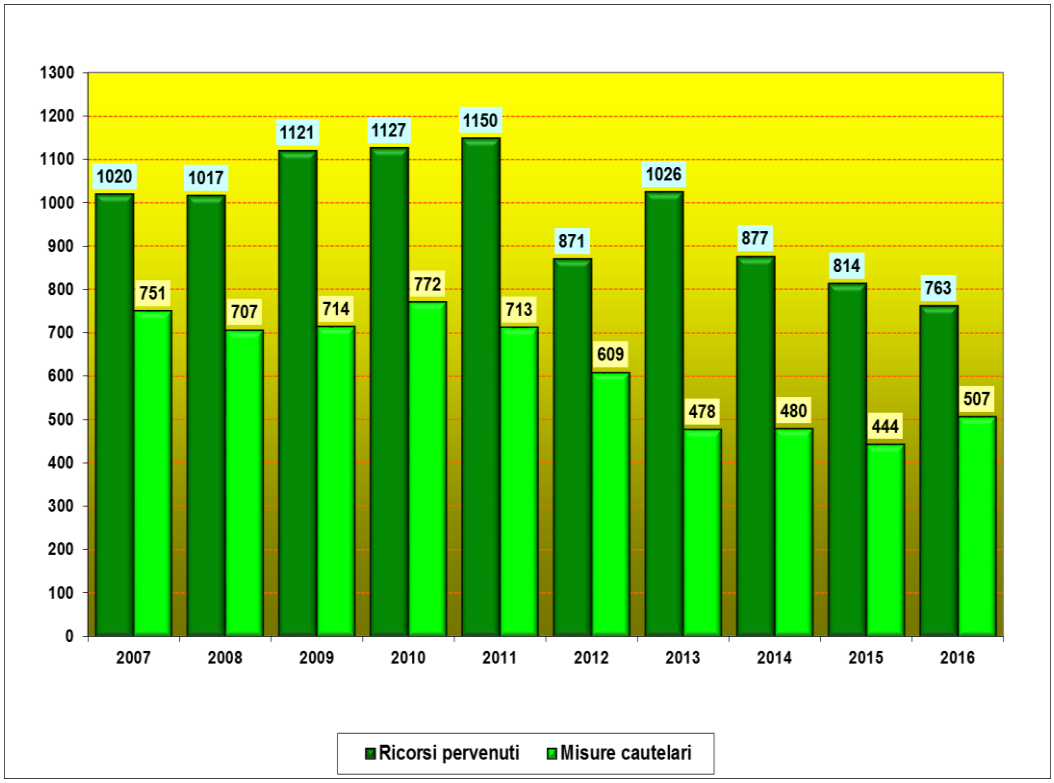
Rapporto tra ricorsi pervenuti e ricorsi definiti
Attività 2007/2016



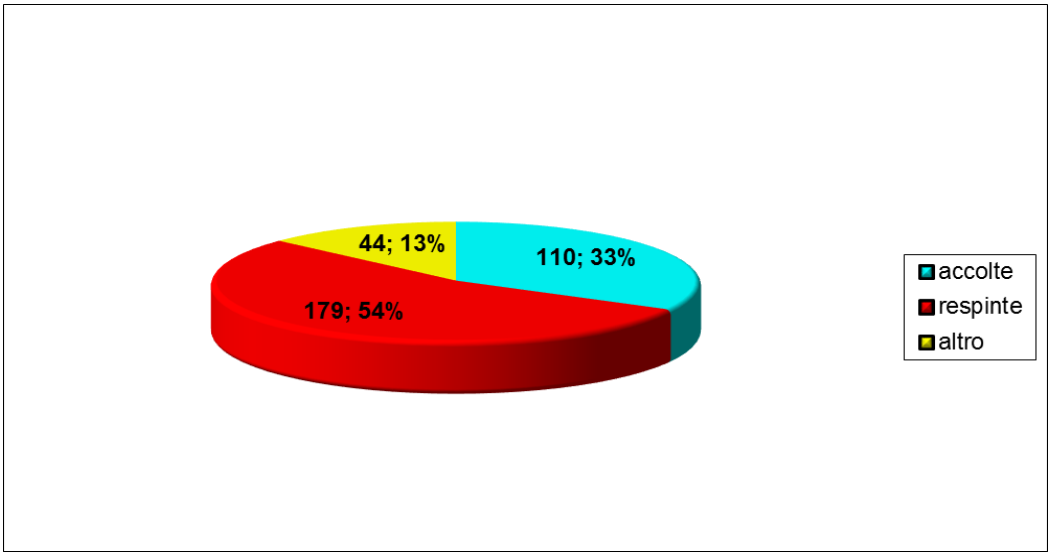
Esiti dei ricorsi definiti nell'anno 2016



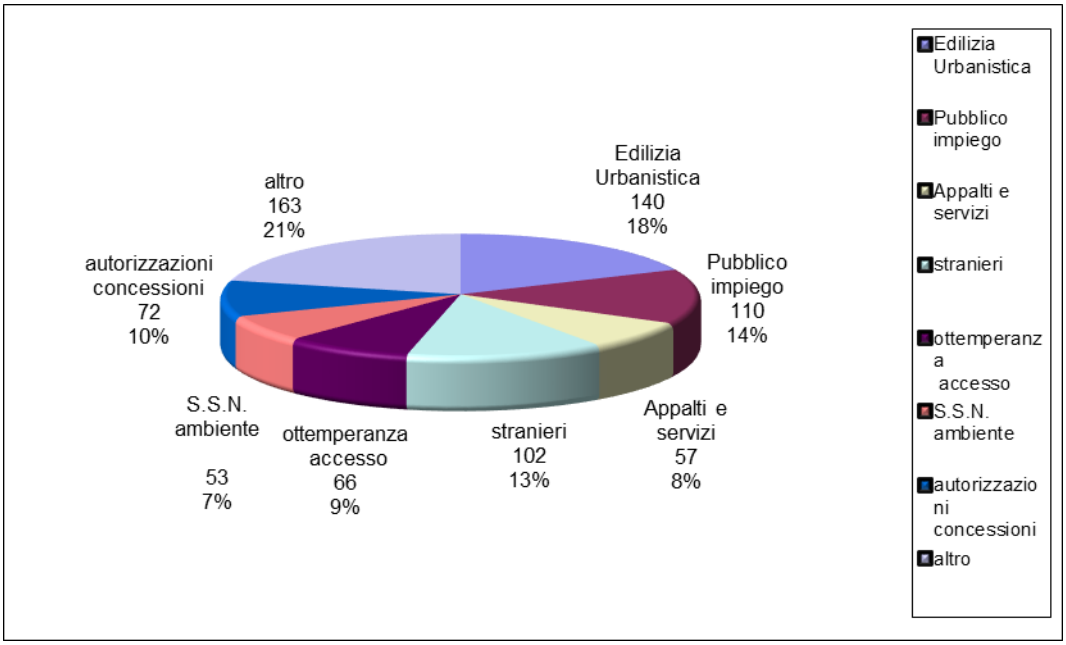
Rapporto tra ricorsi pervenuti e misure cautelari
Attività 2007/2016



Esiti delle domande di misure cautelari nell'anno 2016

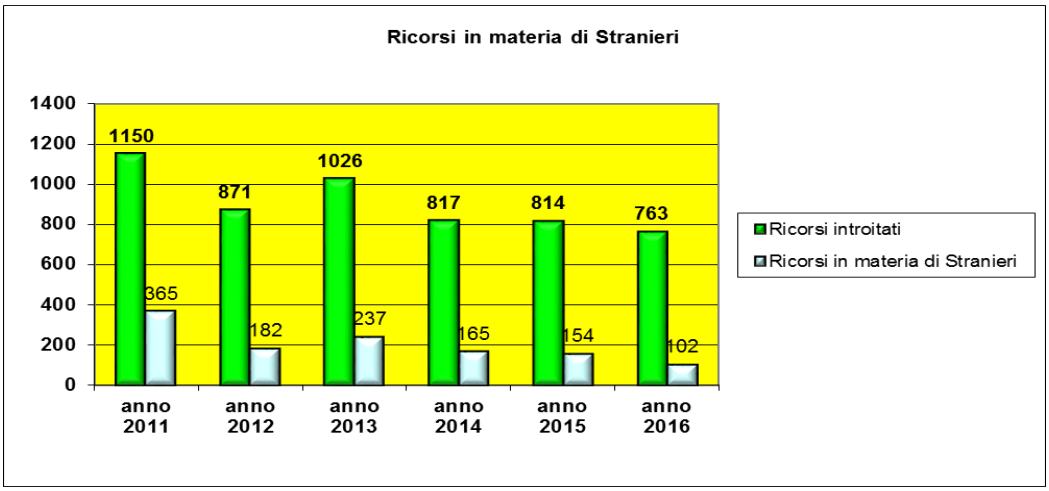


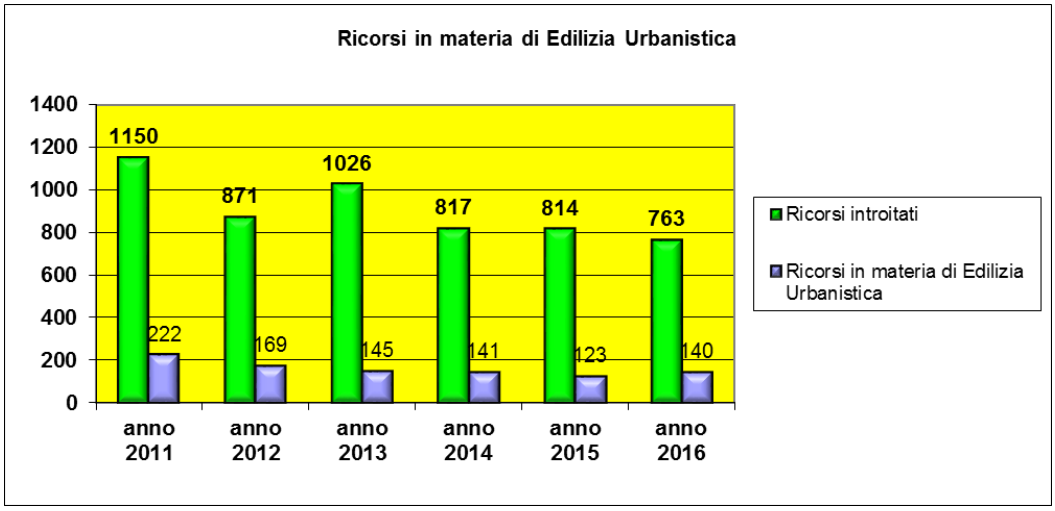
Materie oggetto del contenzioso nell'anno 2016

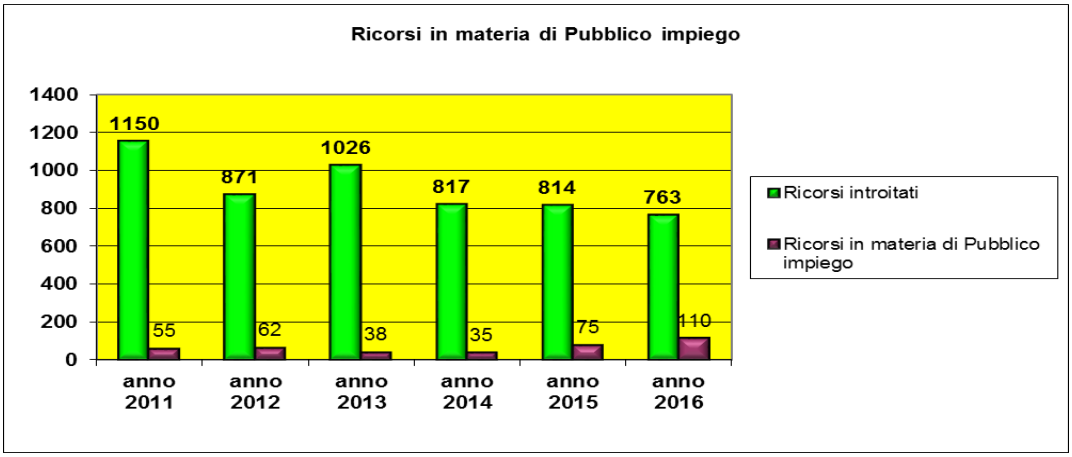


* La voce "altro" comprende ricorsi in materia di: Agricoltura e foreste, Antichità e belle arti, Caccia e pesca, Commercio e artigianato, Comune e provincia, Elezioni e organi politici, Enti pubblici in generale, Espropriazione, Farmacia, Industria, Istruzione, Professione e mestieri, Regione, Regolamento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

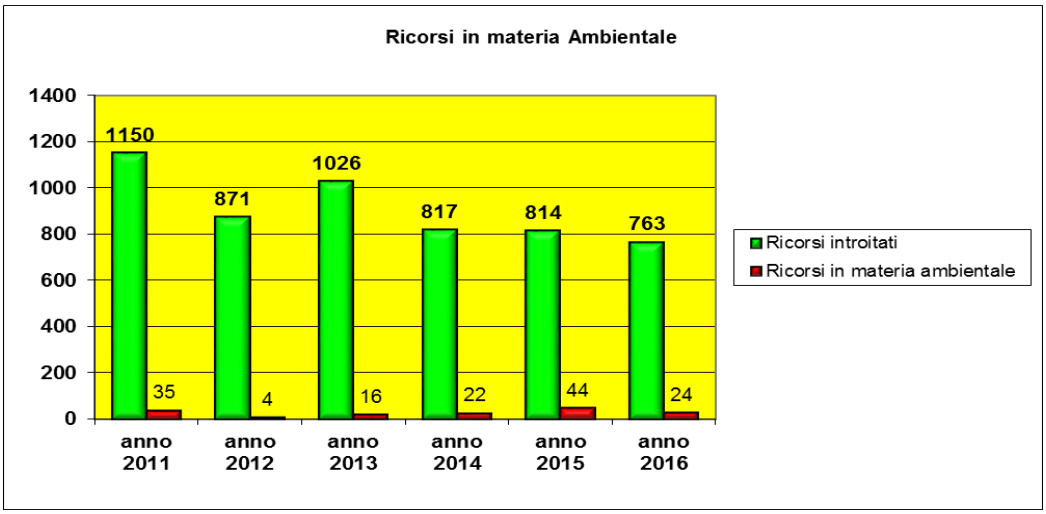
Contenzioso 2011-2016

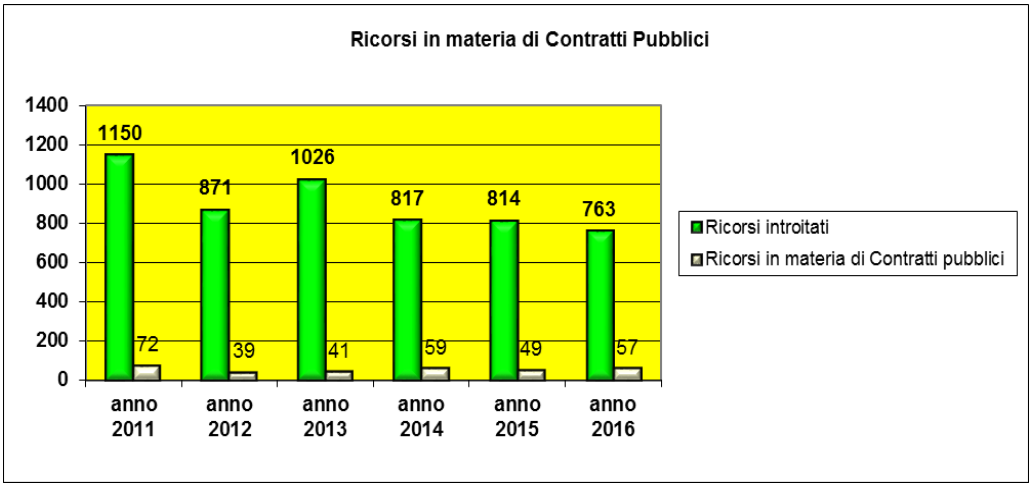


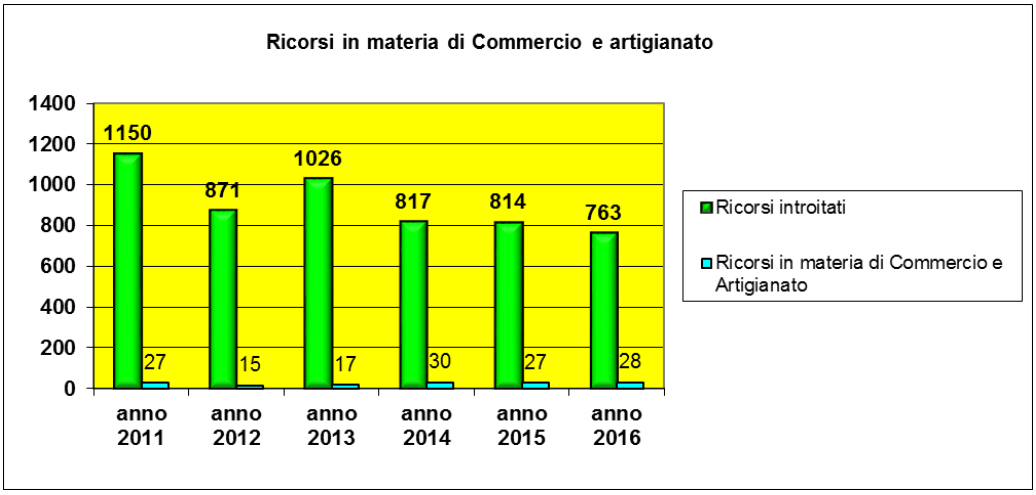




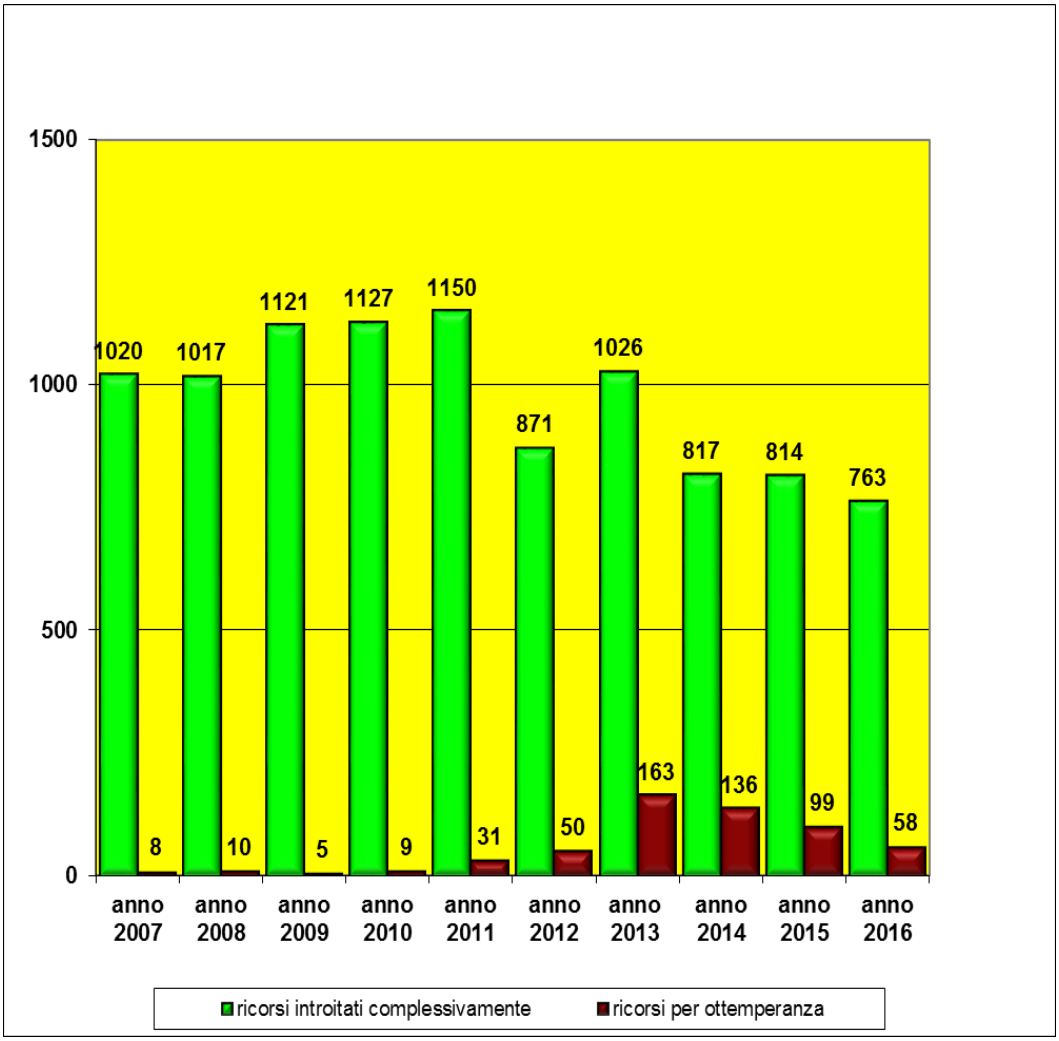
Contenzioso 2011-2016



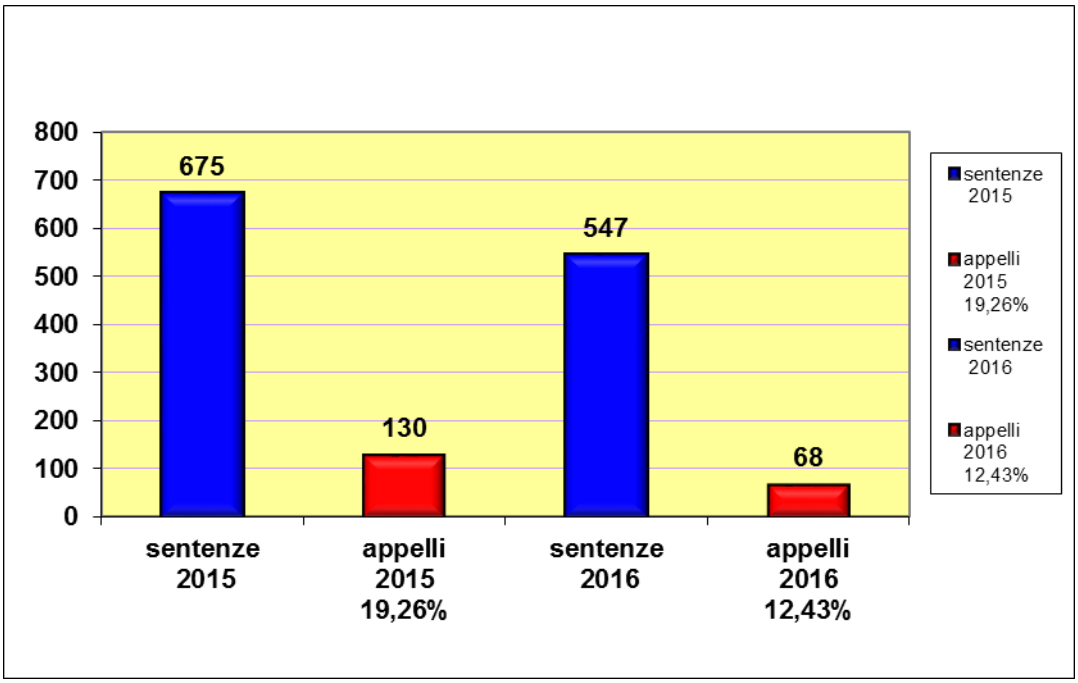




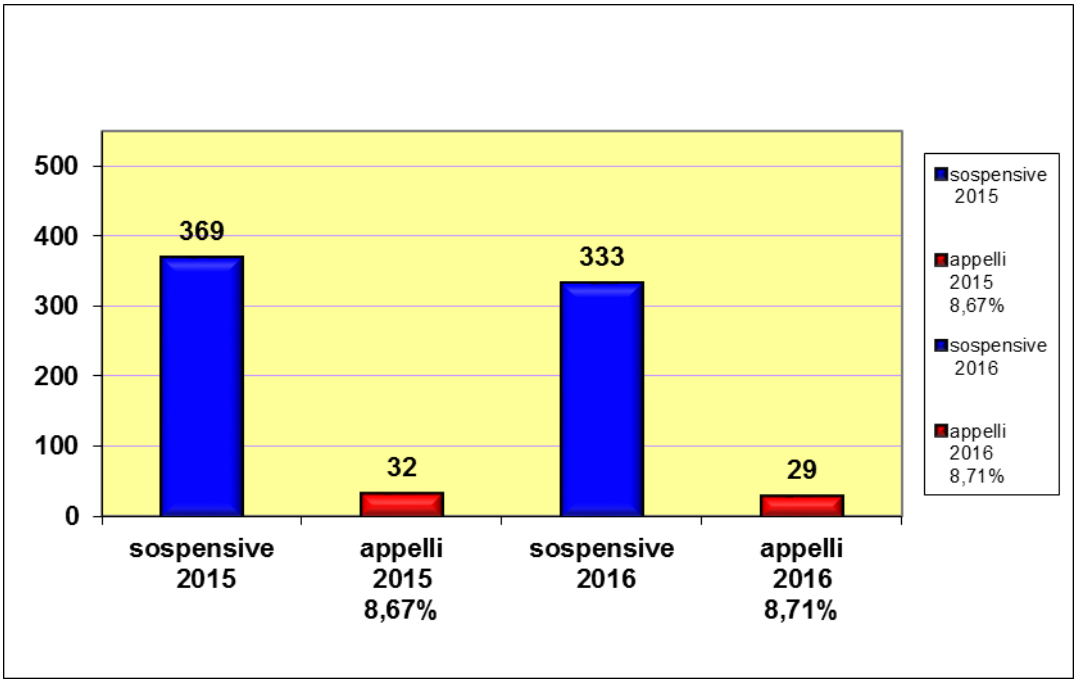
Ricorsi per l'ottemperanza al giudicato
negli anni 2007/2016



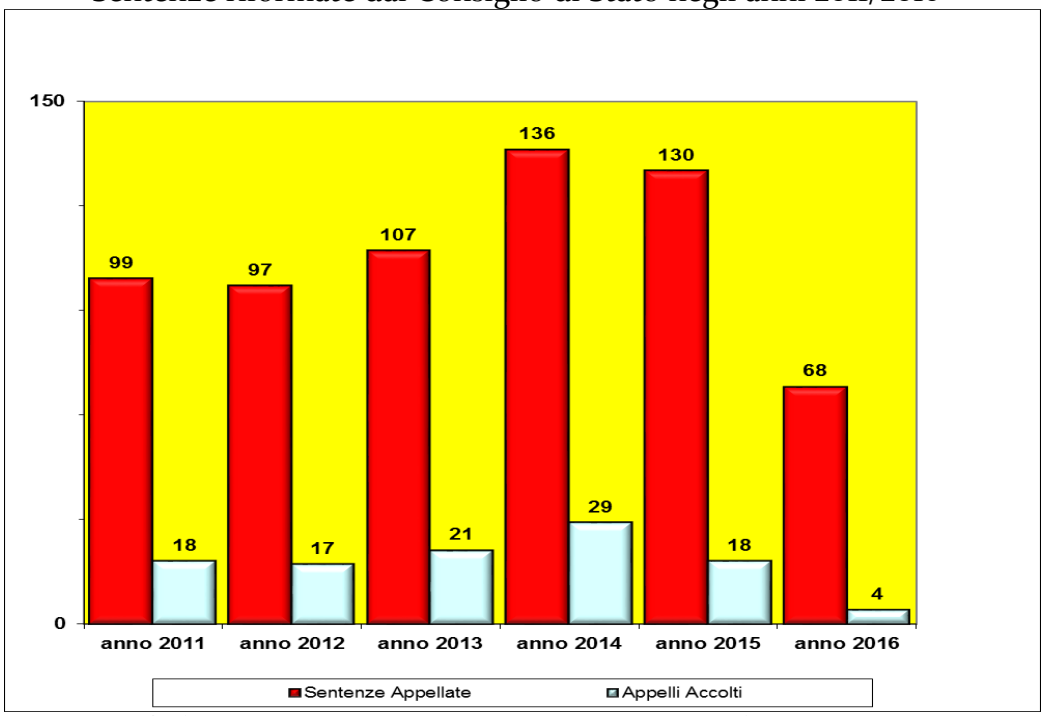
Sentenze appellate negli anni 2015/2016



Ordinanze cautelari appellate negli anni 2015/2016

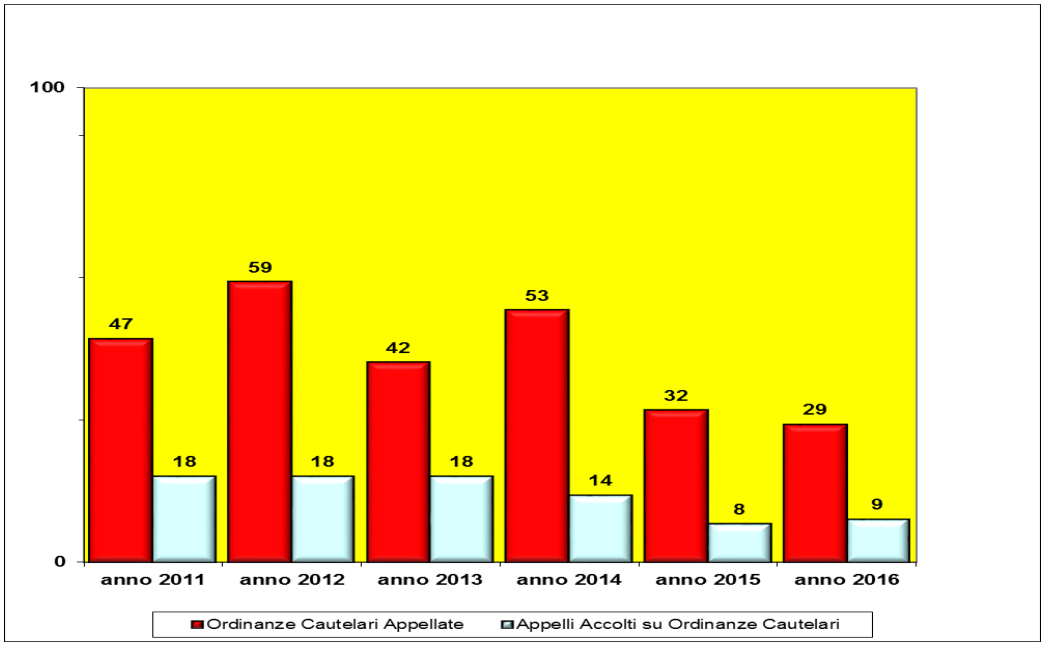


Sentenze riformate dal Consiglio di Stato negli anni 2011/2016*



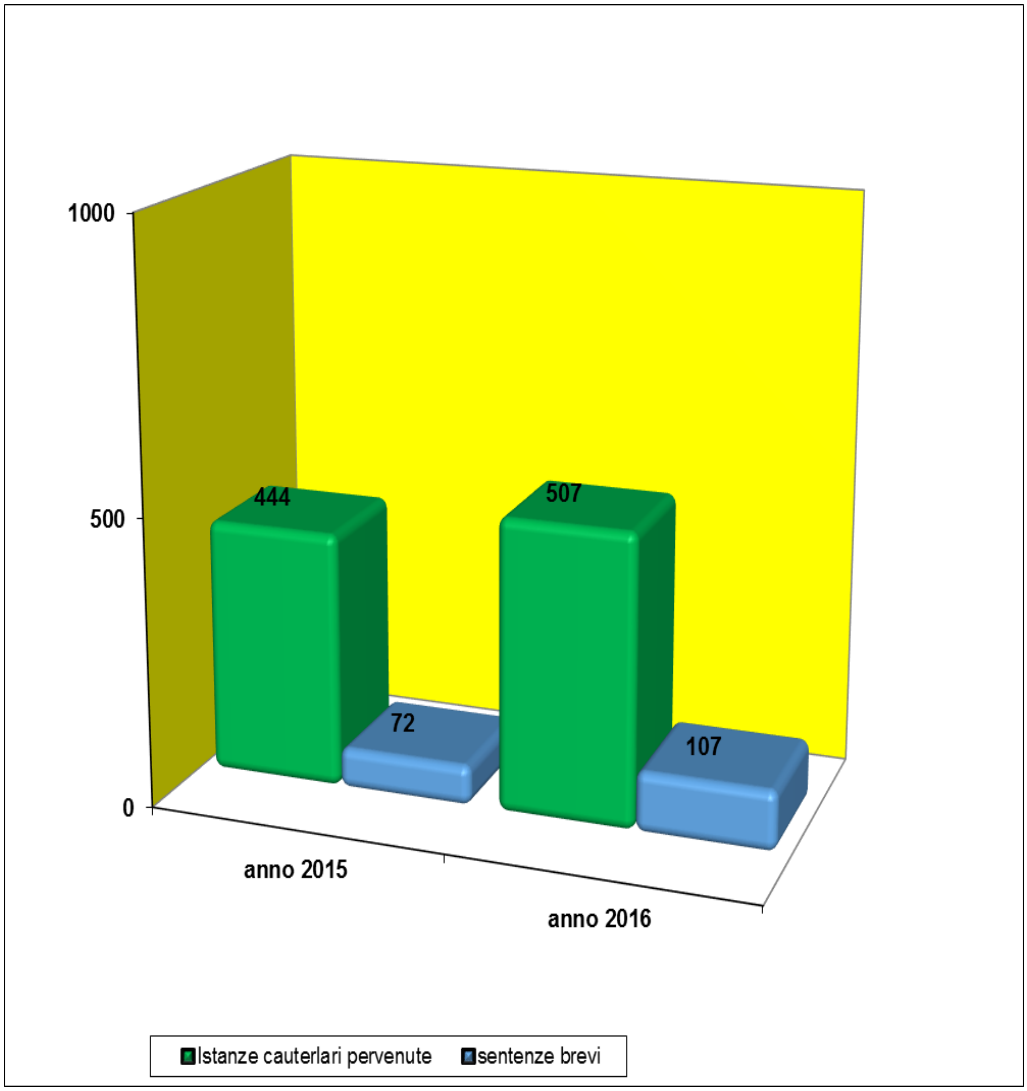
*Il dato rilevato non è definitivo sussistendo, negli anni considerati, ricorsi in appello non ancora definiti.

Ordinanze Cautelari riformate dal Consiglio di Stato negli anni 2011/2016*



*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



SIGILLVM · VNIVERSITATIS · MACERATENSIS ·