

Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto



Palazzo Gussoni – Sede del Tribunale Amministrativo

Inaugurazione Anno Giudiziario 2016

Relazione:

Pres. Maurizio Nicolosi

2 marzo 2016

Salone di Rappresentanza della Prefettura di Venezia

Relazione inaugurazione anno giudiziario 2016 (2 marzo 2016)

Presidente Maurizio Nicolosi

Parte Prima

Considerazioni generali

Saluto e ringrazio della loro presenza le Autorità civili, militari e religiose, il rappresentante del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, nostro Organo di autogoverno, i magistrati degli altri ordini giudiziari, il rappresentante dell'Avvocatura dello Stato, degli avvocati del pubblico e del libero Foro, gli esponenti dell'Accademia, e quello dell'Associazione Nazionale dei Giudici Amministrativi (A.N.M.A.) qui convenuti in occasione di questa cerimonia che ormai da oltre un decennio costituisce, pur nella sua ritualità, un importante momento che al di là dell'arida sintesi dei numeri, tuttavia indispensabile elemento di base dei dati statistici utili alla valutazione e programmazione delle misure migliorative dell'attività giurisdizionale per il corrente anno, consente una utile occasione di confronto sui risultati conseguiti nel corso dell'appena trascorso anno giudiziario.

Ringrazio innanzi tutto il Signor Prefetto Domenico Cuttaia, padrone di casa, per avere cortesemente messo a disposizione per questa cerimonia l'imponente e senza dubbio più confortevole, rispetto ad altra sede in precedenza utilizzata per questa cerimonia, salone di rappresentanza in cui ci troviamo della Prefettura di Venezia.

Lo storico palazzo Gussoni, attuale sede del T.A.R. Veneto, pur avendo ambienti di rappresentanza di grande bellezza, non ha un salone adeguato a ospitare, anche nel rispetto delle esigenze del cerimoniale, il numero di persone intervenute a questa cerimonia.

Consentitemi, ancora, un particolare affettuoso saluto al Presidente Bruno Amoroso che è stato Presidente del T.A.R. Veneto fino al giorno in cui, per ragioni anagrafiche che fanno torto alla sua immutata vigoria, ha dovuto lasciare l'incarico e al quale sono subentrato dal 10 luglio del 2015. A lui vanno il riconoscimento e la stima mia, dei colleghi magistrati e del personale amministrativo per gli anni della sua Presidenza che ha condotto con la professionalità e l'esperienza maturata nella sua lunga carriera nei Tribunali Amministrativi Regionali e nel Consiglio di Stato.

Anche l'appena trascorso anno 2015 ha portato qualche apprensione e molte novità per la giustizia amministrativa.

Le apprensioni scaturiscono dalle non ancora sopite posizioni critiche emerse in ambienti istituzionali e non che in qualche modo continuano a imputare a questo plesso giurisdizionale una delle cause non minori dei "mali" e delle lentezze della Pubblica Amministrazione, identificando quasi tale plesso giurisdizionale nell'apparato stesso di quella Pubblica Amministrazione ritenuta più attenta ai formalismi burocratici che al pragmatismo dei risultati da conseguire comunque. Di qui, forse, il convincimento che il sistema dualistico di tutela giurisdizionale vigente in Italia, al quale possono essere assimilati i sistemi di altri Stati europei in cui dispensa la giustizia anche un giudice amministrativo (Francia, Germania, Austria, ma anche la Finlandia), abbia ormai fatto il suo corso ed esaurito la sua funzione. Auspicandosene forse, per questo, la sua "rottamazione" per l'esaurirsi delle ragioni che ne avevano giustificato il mantenimento in sede di Assemblea costituente nonostante la contrarietà espressa da autorevoli giuristi di quel periodo storico come Calamandrei.

A parte la confusione che continua ad accomunare aprioristicamente nelle responsabilità dei denunciati intralci burocratici i magistrati chiamati a ricoprire - siccome esperti e profondi conoscitori del funzionamento dello Stato apparato/amministrazione - incarichi extraistituzionali nelle stesse istituzioni governative - in conformità a disposizioni di legge che tale apporto specificamente prevedono - e i giudici che compongono i collegi giudicanti, per la gran maggioranza estranei a incarichi di tale tipo, quel che traspare è l'emergere di un disegno volto al ridimensionamento dell'intervento giurisdizionale su importanti assetti sensibili nell'ambito dell'economia nazionale, in linea tendenziale coerente con la progressiva rimozione e forte ridimensionamento dei meccanismi di controllo dell'attività della Pubblica Amministrazione. Con la differenza che quello del giudice amministrativo non è un ruolo di controllo in senso stretto, ma di applicazione della legge (funzione questa resa sempre più delicata a causa di una legislazione caotica e in continuo cambiamento) e difesa della legalità attraverso il rispetto delle regole "imposto" in posizione terza e indipendente a garanzia dei diritti e degli interessi dei cittadini e delle istituzioni, la cui tutela è sancita dall'art. 24 della Costituzione, ma anche

perseguita dall'ordinamento dell'Unione europea e dalla Convenzione EDU oltre che dalla Carta di Nizza.

In questo senso e pur nella condivisibile azione di riduzione della spesa pubblica finalizzata all'eliminazione degli sprechi, il compito del giudice amministrativo dovrebbe essere visto come una risorsa, come tale utile al corretto esercizio dell'attività amministrativa e delle pubbliche funzioni in genere, specie nei settori vitali dell'economia. Impraticabile manifestandosi una riduzione della tutela giurisdizionale in base al 2° comma dell'art. 113 della Carta fondamentale avverso gli atti della Pubblica Amministrazione, questa giurisdizione andrebbe quindi rafforzata con un potenziamento degli organici del personale, sia di magistratura sia di segreteria, e degli strumenti processuali; anche per porre un efficace argine alle spese derivanti dall'eccessiva durata dei processi.

In proposito deve registrarsi favorevolmente il superamento della legge che aveva programmato la soppressione di alcune Sezioni staccate dei Tribunali Amministrativi Regionali.

Intanto, è da poco terminato (il 31 dicembre 2015 un imponente esodo del personale di magistratura, collocato a riposo "forzatamente" per il raggiungimento del limite di età di settanta anni, non essendo stata estesa alla magistratura amministrativa alcuna delle distinte proroghe concesse dall'art. 18, comma 1 e 1 bis del d. legge n. 83 del 27 giugno 2015, convertito in legge con modifiche dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015 n. 132, rispettivamente ai magistrati ordinari che non hanno raggiunto i settantadue anni di età al 31 dicembre 2015 e ai magistrati contabili fino al completamento della procedura di reclutamento dei nuovi referendari, in atto alla data di entrata in vigore del decreto legge; senza che all'orizzonte si intravedano tempi certi per lo svolgimento del concorso per l'assunzione di nuovi 45 magistrati già bandito sulla Gazzetta Ufficiale, le cui prove scritte devono ancora essere svolte, si spera senza ulteriori slittamenti, nel mese di luglio di quest'anno. Con la conseguenza che dal 31 dicembre scorso si è verificato, tra precedenti e nuovi pensionamenti, un vuoto di oltre cento magistrati, pari a circa un quarto dell'organico magistratuale che complessivamente è di circa 500 unità fra magistrati del Consiglio di Stato e dei Tribunali Amministrativi Regionali. E, volendo completare la riflessione, le motivazioni con le quali la legge ha giustificato le

suddette proroghe avrebbero, forse, dovuto indurre il Governo - e il Parlamento in sede di conversione del decreto legge - a estendere la proroga anche alla magistratura amministrativa, ricorrendo la necessità, proprio in attesa del completamento del concorso bandito, di garantire il più possibile il funzionamento dei Tribunali e del Consiglio di Stato seriamente compromesso dalla grave situazione di insufficienza degli organici che attualmente affligge ormai molte delle sedi giudiziarie del plesso Consiglio di Stato - Tribunali Amministrativi Regionali.

Per rimanere nell'ambito ristretto del T.A.R. Veneto, a fronte di un organico di 16 giudici, escluso il Presidente, abbiamo oggi solo 9 magistrati che devono fare fronte a un contenzioso che, come i dati statistici che accompagnano la mia relazione dimostrano, registra un lieve aumento.

Se si pone per un momento attenzione al fatto che anche nell'anno 2015 lo Stato ha dovuto sostenere diversi milioni per indennizzi liquidati per il ritardo nelle decisioni assunte dal giudice amministrativo (e si presume ne dovrà sostenere in misura più onerosa a seguito della recente sentenza della Corte costituzionale n. 36 del 16 febbraio u.s. che ha dichiarato incostituzionale l'art. 2, comma 2 bis, della legge 24.3.2001 n. 89 nella parte in cui determina in tre anni anziché in due - ritenuto congruo dalla Corte EDU - il limite di ragionevole durata del processo in primo grado, non dovrebbe essere improponibile la proposta di un aumento di organico del 10% (circa 50 nuovi magistrati) sufficiente a fronteggiare il numero dei nuovi ricorsi depositati annualmente, se si tiene anche conto che l'aggravio di bilancio derivante dall'aumento sarebbe inferiore al costo degli indennizzi pagati in base alla c.d. legge Pinto e quindi potrebbe integralmente essere sostenuto - a saldi invariati - tramite il risparmio che gradualmente lo Stato avrebbe dalla progressiva drastica riduzione delle spese derivanti dall'applicazione della Convenzione EDU.

Analogo discorso può essere fatto per l'aumento d'organico del personale amministrativo, pari al rapporto di due a uno rispetto al personale di magistratura, attraverso il ricorso alla mobilità del personale della P.A. in esubero (come avvenuto per la magistratura ordinaria), integrata con brevi programmi di riqualificazione per consentire la più veloce integrazione del nuovo personale nelle procedure in uso nelle sezioni giurisdizionali.

E' innegabile del resto che la giustizia amministrativa, proprio per la specifica formazione ed esperienza giuridica del suo personale di magistratura, ha dato dimostrazione, come confermano anche le statistiche di questo Tribunale, di decisioni di grande rilievo e tempestività nell'ambito delle più importanti materie di interesse generale, specie nei settori più rilevanti per l'economia nazionale, quali sono gli appalti e il contenzioso riguardante provvedimenti in materia di regolazione.

L'incremento dell'organico del personale di magistratura consentirebbe di potere gestire con tempestività anche il contenzioso che non usufruisce dei percorsi processuali più spediti dei riti speciali, rendendo realizzabile l'obiettivo di definire ogni anno, nel merito, un numero di ricorsi almeno pari a quelli nuovi introitati.

Per concludere su tale punto, non può che essere accolta con favore l'autorizzazione di recente rilasciata, al termine di una procedura avviata dal Segretariato Generale della Giustizia Amministrativa nel novembre dell'anno scorso, dal Ministro per la semplificazione della Pubblica Amministrazione a bandire concorsi per 78 posti di referendario T.A.R. nel triennio 2016/2018. L'auspicio è, ovviamente, quello che tali procedure concorsuali possano portare entro il 2019/2020 all'integrale copertura dell'organico della nostra magistratura.

Sul fronte delle novità legislative, occorre fare accenno alle norme che hanno di recente interessato la materia degli appalti, il completamento dell'informatizzazione del processo amministrativo e la semplificazione amministrativa anche in materia edilizia.

Quanto agli appalti, nel richiamare ancora brevemente in ambito comunitario la recentissima pubblicazione sulla G.U. della legge 28 gennaio 2016 n. 11 contenente le deleghe al Governo per l'attuazione delle tre direttive 23, 24 e 25/2014/UE del 2014, rispettivamente in materia di aggiudicazione dei contratti di concessione, di appalti pubblici e di procedure di appalto degli enti erogatori nei settori dell'energia, dei trasporti e dei servizi, di appalti pubblici, va auspicato che nei tempi indicati dalla stessa legge il Governo approvi il decreto di riordino riguardante il nuovo codice degli appalti che dovrebbe adeguarsi ai principi introdotti dalle suddette nuove direttive. I giudici amministrativi sono pronti a confrontarsi con le nuove

disposizioni che saranno emanate, pur nella consapevolezza delle difficoltà legate ai vuoti di organico che si stanno registrando in questo periodo, ma che non hanno inciso sulla tempestività delle pronunce che chiudono il contenzioso, rendendo la giustizia amministrativa, come riconosciuto anche da chi auspica un ridimensionamento delle sue competenze se non la sua soppressione, la giurisdizione più efficiente e veloce nell'ambito delle materie soggette ai riti speciali.

Si può, di seguito, fare cenno al d.l. n. 90 del 2014, convertito con la legge n. 114 del 2014 che, com'è noto, ha introdotto (in particolare con gli art. 39 e 40 a modifica del codice degli appalti) diverse novità volte alla semplificazione degli oneri formali nella partecipazione a procedure di affidamento di contratti pubblici modificando il codice dei contratti e il c.p.a. con la previsione dell'integrazione documentale in sede di gara, soggetta anche a sanzione, come misura di rafforzamento della partecipazione con effetto deflattivo sul contenzioso, relegando l'esclusione solo all'ipotesi di persistenza della carenza documentale sul possesso dei requisiti di ammissibilità, per segnalare l'orientamento giurisprudenziale con il quale, in questo primo anno di applicazione, il giudice amministrativo ha già espresso un primo orientamento sui limiti applicativi delle disposizioni stesse in riferimento al possesso dei requisiti di partecipazione e di qualificazione e alle relative dichiarazioni.

Tale decreto, com'è anche noto, ha pure stabilito tempi più rapidi per l'udienza di trattazione (salva sempre la possibilità dell'immediata definizione in sede cautelare), prevedendo il termine di 45 giorni dalla scadenza del termine già dimezzato di costituzione delle parti o nei 30 giorni successivi all'integrazione istruttoria o del contraddittorio, il cui rispetto, tuttavia, si sta facendo sempre più arduo presso il T.A.R. Veneto, dovendosi conciliare esso, da un lato, con la carenza nell'organico dei magistrati e, dall'altro, con il rispetto dei criteri stabiliti dalla vigente direttiva sui carichi di lavoro dei magistrati approvata dal CPGA.

Riguardo all'informatizzazione, va detto che l'aspettativa sorta per effetto dell'art. 38 del decreto legge n. 90/2014, inserito dalla legge di conversione n. 114/2014 in base al quale entro 60 giorni dalla sua conversione in legge doveva essere emanato il D.P.C.M. di adozione delle regole tecniche di digitalizzazione del processo amministrativo, inserendo all'art. 136 del c.p.a. il comma 1 bis che ha previsto

l'introduzione dal 1° gennaio 2015 della firma digitale per gli atti del giudice, del personale degli uffici giudiziari e delle parti (termine prorogato al 1° luglio 2016 dall'art. 2 del d. legge n. 302 del 30.12.2015), sta finalmente trovando riscontro nella ormai imminente pubblicazione definitiva del suddetto decreto presidenziale. Per vero da molti di noi si era opinato che le scadenze indicate dal predetto articolo fossero troppo ravvicinate, date le difficoltà connesse all'approntamento e la messa in opera delle regole tecniche. Tale inconscia sfiducia aveva trovato, del resto, conferma nella proroga disposta dall'art. 2 del decreto legge n. 192 del 2014, convertito con modifiche con legge n. 11 del 2015 fino al 31 luglio 2015 per l'avvio della firma digitale; scadenza ulteriormente prorogata dall'art. 20, comma 1, lett. b) del d.l. n. 83 del 2015, convertito con modifiche con legge n. 132 del 2015 e dall'art. 2 del decreto legge n. 210 del 2015 al 1° gennaio 2016.

Le regole tecniche, si è detto poc'anzi, stanno finalmente per essere varate con il previsto D.P.C.M. e, ai sensi del comma 2 dell'art. 2 del citato decreto n. 302, che ha aggiunto il comma 1 bis all'art. 13, allegato 2 al c.p.a. (decreto legislativo n. 104 del 2010), questo Tribunale è stato scelto per la sperimentazione delle nuove disposizioni in materia di avvio del processo telematico; per cui sembra ormai veramente prossimo l'avviamento definitivo del processo amministrativo telematico (PAT), così che trovi completamento il processo di informatizzazione nella giustizia amministrativa che negli ultimi anni aveva visto una stasi che l'aveva reso, nei fatti, in ritardo rispetto a quello della magistratura ordinaria e addirittura alla giustizia tributaria dopo un avvio deciso all'inizio degli anni '90 che lo poneva in posizione avanzata rispetto al processo di informatizzazione delle altre magistrature.

Va segnalata l'importanza del completamento del processo di informatizzazione, per consentire finalmente l'attuazione dell'archiviazione digitale degli atti e la legalizzazione dello stesso con l'abbandono definitivo del cartaceo. Fatto, questo, che realizzerebbe finalmente quella virtuale linea diretta di trasferimento degli atti digitali dallo studio dell'avvocato difensore al Tribunale e da questo al giudice e la sua inversa, da questi fino allo studio dello stesso avvocato, con innegabili vantaggi in termini di recupero di tempo e di spazi di archivio, ma anche di risparmio del materiale cartaceo che, a parte l'aspetto ideologico dei benefici che ne conseguono

per l'ecosistema (copie di cortesia permettendo), più concretamente ci libererebbe tutti dal grande problema delle copie degli atti che da non poco tempo ci affligge.

C'è da augurarsi che le difficoltà di accesso al sistema NSIGA non si ripetano più come in passato e che il "dialogo" fra gli operatori del settore e l'Istituzione sia senza soluzione di continuità nell'interesse di tutti.

A margine delle nuove norme sul processo e sull'informatizzazione occorre fare riferimento, anche, al disposto del nuovo comma 6 dell'art. 120 c.p.a., introdotto dall'art. 40 del d.l. 24 giugno 2014 n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014 n. 114 in attuazione del quale il Presidente del Consiglio di Stato "*sentiti il Consiglio nazionale forense, l'Avvocato generale dello Stato, nonché le Associazioni di categoria riconosciute degli avvocati amministrativi*", ha emanato il decreto n. 40 del 25 maggio 2015 accompagnato da una relazione esplicativa per stabilire le dimensioni del ricorso e degli altri atti difensivi. In esso sono stabiliti i casi per i quali, per specifiche ragioni, possono essere superati i relativi limiti previa autorizzazione del Presidente della Sezione competente e, in questo senso, il mese scorso ho ritenuto opportuno inviare ai Consigli dell'Ordine degli Avvocati e all'Associazione degli Avvocati amministrativi del Veneto una nota per ricordare il rispetto di alcune importanti modalità operative.

La fissazione dei limiti dimensionali del ricorso e degli atti difensivi, tiene conto del valore effettivo della controversia, della sua natura tecnica e del valore dei diversi interessi sostanzialmente perseguiti dalle parti. Il giudice è tenuto a esaminare tutte le questioni trattate nelle pagine rientranti nei suddetti limiti e il mancato esame delle suddette questioni costituisce motivo d'appello avverso la sentenza di primo grado e di revocazione della sentenza d'appello.

Tale disposizione ha suscitato commenti allarmati e di critica negli ambienti forensi che la giudicano gravemente limitativa del diritto di difesa, non potendosi ricondurre - si sostiene - ogni ricorso o difesa scritta entro margini omogenei essendo i contenziosi di diversa complessità. In qualche commento ci si è chiesti un po' maliziosamente se tale disposizione venga incontro alla tendenziale insofferenza di chi "è costretto" a confrontarsi con corposi atti di ricorso e memorie. La "querelle" merita di essere ricomposta nel suo giusto alveo ricordando che il principio di

sinteticità, che non è per nulla in contraddizione con la complessità delle questioni oggetto di contenzioso, informa da qualche tempo l'ordinamento europeo ed è tradizione dei Paesi anglosassoni, come gli annuali scambi fra giudici europei nell'ambito dei programmi dell'EJTN (European Judicial Training Network) danno conferma.

C'è da dire, anche, che l'informatizzazione ha reso molto agevole riportare direttamente il contenuto di interesse delle banche dati di legislazione e di giurisprudenza all'interno dei ricorsi, come pure degli atti e degli allegati nelle memorie, provocando in quest'ultimo caso - non di rado - problemi di compatibilità con i termini stabiliti per il deposito dei documenti; sicché un minor utilizzo di tale modalità renderebbe - senza dubbio - più snello e meno conflittuale il contenuto degli atti difensivi.

Spero che questa sollecitazione sia compresa dai signori Avvocati come una richiesta di collaborazione nello spirito del perseguimento del principio di economia degli atti, la quale è una delle condizioni per rendere più efficiente il servizio che l'Istituzione è chiamata a dare ai cittadini. L'Avvocatura, intesa in tutte le sue espressioni, in questo svolge un ruolo primario e fondamentale perché nel curare, attraverso il patrocinio, il perseguimento delle garanzie e delle tutele delle parti assistite all'interno del processo, contribuisce a rendere effettivo - con la mediazione del giudice - quel continuo adeguamento del diritto positivo all'evolversi della società. Ritengo proprio per questo importante che i rapporti fra il T.A.R. Veneto, il Foro e le Pubbliche Avvocature, si mantengano su un piano di costante e proficua collaborazione, nel rispetto, comunque, dei rispettivi distinti ruoli. In proposito, voglio rassicurare che il T.A.R. Veneto è stato e sarà sempre aperto a tutte le sollecitazioni che pervengano dagli Avvocati e in tal senso sono stati proficui gli incontri che si sono svolti nel corso del 2015 con l'Associazione degli Avvocati Amministrativi e ultimamente, nel mese di gennaio, in occasione della riunione tenutasi ai sensi e per gli effetti dell'art. 37 del d.l. n. 98/2011, convertito nella legge n. 111/2011.

Un particolare cenno merita, ancora, la recente legge n. 124 del 7.8.2015 di riforma della Pubblica Amministrazione che ha introdotto importanti novità in termini di semplificazione dei procedimenti e di trasparenza a tutela dei cittadini dopo le già

importanti novità introdotte l'anno scorso dall'art. 17 sblocca Italia (d.l. n. 133 del 2014 convertito con modifiche in legge 164 del 2014).

Sinteticamente possono richiamarsi le disposizioni volte:

- a modificare l'istituto della conferenza dei servizi con riduzione dei casi obbligatori;
- a introdurre l'istruttoria pubblica per consentire la partecipazione telematica per provvedimenti di interesse generale;
- a ridurre i tempi di acquisizione degli atti assenso, nulla osta e pareri;
- a prevedere il silenzio - assenso per amministrazioni che non si esprimono nei termini di legge;
- a ricorrere a strumenti di presenza telematica, limitando quella fisica a procedimenti complessi;
- a prevedere il principio di maggioranza nella conferenza decisoria;
- a prevedere che la conclusione del procedimento avvenga nei termini previsti in caso di presenza interessi ambientali, paesaggistici e artistici;
- a introdurre il silenzio- assenso fra amministrazioni pubbliche e tra queste e i gestori di beni e servizi pubblici;
- a introdurre norme di semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi per insediamenti produttivi e avvio attività imprenditoriali;
- a individuare i procedimenti in materia di SCIA;
- a regolare l'autotutela amministrativa ex art. 21 nonies con la previsione di un termine espresso di 18 mesi anche in caso di silenzio-assenso.

Altro intervento legislativo da segnalare è quello contenuto nell'art. 1, comma 777 della legge di stabilità per il 2016, n. 208 del 28.12.2015, per quanto concerne le disposizioni riguardanti "i rimedi all'irragionevole durata dei processi" e in particolare quelle riguardanti il processo amministrativo: (lett. a) punto 3 con riferimento alla presentazione dell'istanza di prelievo; lett. d) punti c, d, e ed f) con riguardo alla rinuncia, alla perenzione, alla mancata presentazione della domanda di riunione dei ricorsi e alla presentazione di un ricorso ordinario anziché motivi aggiunti per l'introduzione di domande nuove connesse; lett. l) punto 8: sulla nomina di commissari ad acta; e il comma 781 che alla lett. a) aggiunge una disposizione in

materia di penalità nel giudizio di ottemperanza e alla lett. b), attraverso l'aggiunta dell'art. 71 bis, riconduce alla presentazione dell'istanza di prelievo un effetto acceleratore, stabilendo che all'esito della stessa, sussistendo la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria, il ricorso possa essere definito in camera di consiglio con sentenza in forma semplificata. Si tratta, quest'ultima, di una novella che credo, a parte la dicotomia dei diversi riti fra istanze di prelievo che consentono di portare i ricorsi alla decisione in sede camerale rispetto a quelle che non lo consentono per carenze di contraddittorio e/o istruttorie, possa creare non pochi problemi sulla programmazione del carico degli affari da assegnare per le pubbliche udienze; per non dire dell'ulteriore penalizzazione nell'attesa della decisione dei ricorsi ordinari privi di istanza di prelievo pendenti da diversi anni.

Mi pare opportuno, infine, fare un accenno alla recente pronuncia della Corte di Giustizia dell'U.E. del 6 ottobre 2015 (Causa C-61/14) che, non accogliendo le conclusioni dell'Avvocato Generale, ha ritenuto, in materia di contributo unificato, compatibile con la normativa dell'Unione sia l'entità del contributo, sia la possibilità che all'interno dello stesso giudizio vengano richiesti ulteriori contributi in occasione della proposizione di motivi aggiunti, demandando al giudice nazionale di dispensare dal pagamento di contributi cumulativi laddove tali motivi non costituiscano un ampliamento considerevole dell'oggetto della controversia pendente.

Il pronunciamento della Corte ha già dato luogo a diverse richieste da parte degli avvocati patrocinanti di dispensa dal contributo aggiuntivo per proposizione di motivi aggiunti dichiarati "contenuti" entro l'oggetto della controversia e non mi pare retorico chiedersi quale giudice sia da ritenere competente a decidere su tali richieste, giacché l'onere di impugnare immediatamente davanti alle commissioni tributarie l'invito al pagamento delle spese di giustizia a pena di definitività, senza attendere la cartella, è stato di recente ribadito dalla Corte di Cassazione, sez. trib., con la sentenza n. 23061 dell'11.11.2015.

Analisi dell'attività giurisdizionale del Tribunale.

L'anno appena trascorso ha registrato un leggerissimo incremento (1,2%) rispetto ai ricorsi introitati rispetto al 2014. Si tratta di un dato in controtendenza se paragonato alla costante discesa iniziata dall'anno 2009 in cui sono stati iscritti a ruolo 2707 ricorsi.

Il contenzioso, probabilmente, risente ancora degli effetti della crisi economica che attanaglia da diversi anni il nostro Paese, non essendo verosimilmente sufficiente la recente inversione del segno negativo, che misura la produttività del nostro Paese, a determinare le condizioni per un cambio di tendenza. Ciò si ricava dall'analisi delle controversie che notoriamente appartengono ai settori trainanti dell'economia come gli appalti, il commercio e le attività produttive in genere, l'edilizia, anche se è da rilevare che in particolare sul contenzioso in materia di appalti incide in maniera rilevante l'ammontare del contributo unificato.

L'attenzione del T.A.R. Veneto, anche nel corso dell'anno appena trascorso, è stata rivolta a rendere una celere risposta alla domanda di giustizia, non solamente per il contenzioso soggetto ai riti speciali, per i quali la sentenza di merito giunge ormai entro i ridotti (o ridottissimi come per il contenzioso elettorale e per gli appalti) termini processuali previsti dal codice del processo amministrativo, ma anche per tutti i casi in cui è stata segnalata, attraverso i prelievi, o è emersa in sede cautelare, l'urgenza della decisione, con non raro utilizzo del comma 10 dell'art. 55 c.p.a..

Per l'abbattimento dell'arretrato, sono state celebrate nell'anno 2015 apposite udienze straordinarie per la verifica dell'interesse che hanno consentito di definire un rilevante numero di controversie in materia di appalti pendenti nell'ultimo quinquennio. Devo dare atto dell'apporto decisivo dei signori avvocati che hanno creato le condizioni perché tale risultato si conseguisse. Consentitemi di auspicare che tale positivo risultato possa essere confermato anche per il corrente anno.

Sono fermamente convinto che il raggiungimento dell'obiettivo di una rapida definizione del maggior numero di ricorsi, che l'attuale situazione dell'organico permette nel rispetto delle direttive sui carichi di lavoro date dal nostro Organo di autogoverno, dipenda in gran parte dalla collaborazione dei signori avvocati, mediante la tempestiva (ossia anteriore alla scadenza dei termini per gli avvisi di udienza) segnalazione dei casi di connessione, cessazione della materia del contendere, di carenza di interesse o anche di semplice rinvio ove le ragioni che lo

richiedano siano già sussistenti prima della scadenza dei termini indicati. Ciò consentirebbe l'adeguata programmazione dei ruoli di udienza e la tempestiva sostituzione dei ricorsi interessati con altri in attesa di fissazione. Tale collaborazione dovrebbe essere agevolata dal fatto che gli avvisi di udienza sono notificati mediamente circa 80 giorni prima della data dell'udienza pubblica alla quale si riferiscono.

La lettura dei dati statistici delle sentenze che definiscono il giudizio, evidenzia che il T.A.R. Veneto ha avuto in proporzione - tenuto conto che due magistrati si sono trasferiti in altra sede nel corso dell'anno appena trascorso - una maggiore produttività pro-capite rispetto all'anno 2014.

Per quanto riguarda il procedimento cautelare, si registra una flessione di circa l'8% nelle ordinanze depositate rispetto al 2014, per cui la percentuale dei ricorsi con istanza cautelare si attesta su circa il 26%.

La fase cautelare è, senza dubbio, di rilevante importanza nella dinamica del processo amministrativo. Non solo perché costituisce il primo - quasi immediato - contatto del cittadino con il giudice, ma anche per l'innegabile funzione di filtro nell'emersione delle controversie meritevoli di rapida definizione attraverso la conversione del rito (nel 2015 le sentenze in forma semplificata sono circa il 25% dei ricorsi introitati), o di un percorso processuale più spedito in aggiunta a quelle dei riti speciali che già lo possiedono per legge, non esclusivamente dipendente dall'esito del giudizio cautelare. Un appropriato e non meramente "strumentale" utilizzo del rimedio cautelare concorre senza dubbio a rendere più adeguata la programmazione degli affari nelle udienze pubbliche, contribuendo, come già detto, nella fase di rilevazione per i ricorsi che non presentino un apprezzabile *periculum in mora*, l'istanza di prelievo.

Per gli altri procedimenti camerale, va detto che mentre sono diminuiti i ricorsi in materia di accesso e leggermente aumentati quelli sul silenzio, appare invece sostanzialmente costante il rilevante numero dei ricorsi di ottemperanza, provocato, in gran parte, dal mancato pagamento degli indennizzi liquidati dal giudice ordinario per l'eccessiva durata del processo. Qui, volendo completare la riflessione già fatta prima, dovrebbe porsi per un momento attenzione al fatto che anche

nell'anno 2015 lo Stato ha dovuto sostenere diversi milioni per indennizzi dovuti al ritardo nelle decisioni assunte dal giudice amministrativo.

Rimando alle tabelle in calce alla relazione per i dati in dettaglio dell'attività svolta dal T.A.R. Veneto nell'anno 2015.

La sede

Ho accennato all'inizio della relazione al fatto che il palazzo Gussoni, attuale sede del T.A.R., non sia dotato di ambienti idonei a consentire la celebrazione della cerimonia d'inaugurazione dell'anno giudiziario. I tentativi esperiti per reperire un'adeguata e dignitosa sede che renda finalmente definitiva la sistemazione degli uffici del T.A.R. Veneto non sono andati, fino ad oggi, a buon fine per l'indisponibilità di immobili liberi comunicati da diversi enti pubblici appositamente interpellati (Regione Veneto, Città metropolitana di Venezia, Comune di Venezia) e, di recente, anche dall'Agenzia Regionale del Demanio che gestisce gli immobili demaniali dello Stato. La situazione è aggravata dal fatto che la società proprietaria dell'immobile ha formalmente comunicato di non volere rinnovare il contratto definitivamente scaduto il 31 gennaio 2016 per un ulteriore periodo contrattuale di sei anni e, pertanto, siamo nella necessità - direi impellente - di reperire in tempi brevi una nuova sede sul libero mercato. Sfuma, così, anche il tentativo di azzerare la posta del fitto passivo a carico del bilancio della Giustizia Amministrativa; posta che solo in parte sarà ridotto con la decisione già presa di lasciare i locali dell'attiguo palazzo Velluti, ove sono allocati gli studi dei magistrati che si cercherà di garantire con la riorganizzazione degli spazi disponibili nel palazzo Gussoni, con inevitabili disagi per tutto il personale. In tale situazione di riduzione considerevole delle spese facenti carico al bilancio della Giustizia Amministrativa nel rispetto delle recenti disposizioni di legge sulla *spending review*, se la già avviata indagine di mercato per verificare la disponibilità di immobili adeguati a sede del Tribunale dovesse dare esito negativo nell'ambito della città lagunare, si porrebbe la necessità di estendere la ricerca nell'ambito del territorio di terra ferma a Mestre; soluzione questa che verosimilmente potrebbe offrire diverse opzioni fra immobili dignitosi, se non prestigiosi come l'attuale sede, logisticamente, però più consoni quanto a maggiori

spazi funzionali da utilizzare per le esigenze del Tribunale stesso, a costi più contenuti.

Sono perfettamente conscio che l'eventuale trasferimento della sede del T.A.R. Veneto in terraferma potrebbe essere considerato un *vulnus* alla regola non scritta, ma non per questo meno pregnante, che vuole che gli Uffici giudiziari di qualsiasi giurisdizione abbiano la loro sede in Venezia e senza dubbio mi batterò perché tale trasferimento non avvenga. Ciò non di meno, ritengo che non sarebbe corretto da parte di chi vi parla negare in occasione della presente cerimonia che - in mancanza soluzioni adeguate in tempi brevi - tal evento possa concretamente verificarsi.

Il personale e i mezzi

Anche in occasione della cerimonia di quest'anno deve darsi atto dell'efficienza, dedizione e capacità professionale del personale di magistratura e amministrativo in servizio presso questo Tribunale. E' una manifestazione di costante qualità che continua a mantenere alto il livello e la produttività nonostante l'ormai costante mancanza di organico, grazie all'apporto collaborativo dei Presidenti delle altre due Sezioni interne dottori Di Nunzio e Settesoldi che ringrazio. Il primo, com'è noto, al termine del 2015 è stato nominato Presidente di Tribunale e ha assunto le relative funzioni presso il T.A.R. Emilia e Romagna. Nel congratularmi con il collega per la prestigiosa nomina augurandogli buon lavoro, ritengo dovuto anche un ringraziamento al Cons. Stefano Mielli che, in via di supplenza, sta garantendo, fino alla registrazione del decreto di nomina del nuovo Presidente Alberto Pasi, le funzioni di Presidente della 2^a Sezione interna. Analogo ringraziamento ritengo dovuto al I^o referendario Alessio Falferi per avere svolto le funzioni di supplenza nella I^a Sezione nel periodo intercorso fra il collocamento a riposo del Presidente Amoroso e la nomina del nuovo Presidente.

La mancanza di organico si è aggravata nel 2015 con il trasferimento al T.A.R. del Lazio in Roma del referendario Roberto Vitanza e con il trasferimento del Consigliere Alessandra Farina che ha assunto le funzioni di Presidente della 2^a Sezione interna della Sezione staccata di Brescia del T.A.R. Lombardia. Presto un altro valido ed esperto magistrato, il Cons. Riccardo Savoia, ci lascerà per assumere anche lui le funzioni di Presidente di Sezione interna al T.A.R. del Lazio in Roma.

Esprimo a loro un ringraziamento e un augurio di buon lavoro nelle nuove rispettive sedi.

Esprimo, poi, a tutti i magistrati in servizio presso il T.A.R. Veneto un sentito ringraziamento per la professionalità, la tempestività e l'impegno con i quali hanno costantemente tenuto alto sia il livello quantitativo sia quello qualitativo delle pronunce emesse nel corso dell'anno 2015.

Un ringraziamento particolare, infine, ai magistrati e agli avvocati che hanno svolto nel 2015 le loro funzioni all'interno della Commissione istituita presso questo Tribunale per l'esame delle domande di ammissione al patrocinio a carico dello Stato. Va segnalato, poi, che anche nel 2015 alcuni magistrati di questo Tribunale (la Pres. Settesoldi, il cons. Morgantini, e chi vi parla) hanno partecipato ai programmi di scambio, fra giudici dei Paesi dell'Unione europea, visite alle Istituzioni della stessa UE, e seminari; tutti organizzati da EJTN in collaborazione con l'Organo di autogoverno della Giustizia Amministrativa. Si tratta di programmi il cui scopo è di permettere, attraverso il confronto dei vari ordinamenti e delle diverse norme processuali, uno scambio di conoscenze ed esperienze nel quadro della integrazione delle varie realtà giuridiche esistenti nei Paesi aderenti all'Unione Europea.

Quanto al personale amministrativo, va evidenziato che la sua dotazione resta tuttora sotto il 18% rispetto all'organico del Tribunale. Permane la mancanza di tre funzionari e di due assistenti, considerando che un assistente è in servizio in posizione di comando da altra amministrazione. Aumentano, di contro, gli adempimenti, sempre più incalzanti per le modifiche legislative intervenute, che si rendono necessari per il funzionamento dell'Ufficio con riguardo sia alle tre Segreterie giurisdizionali sia alla Segreteria Generale per quanto attiene agli affari amministrativi (una volta definito Ufficio degli Affari Generali e del Personale), i cui addetti devono occuparsi dei contratti riguardanti l'acquisizione di beni e servizi oltre che della sede del Tribunale, della liquidazione delle spese, della gestione del contributo unificato nelle varie fasi, della gestione degli archivi, dei ricorsi con il patrocinio dello Stato, degli adempimenti in materia di sicurezza dei luoghi di lavoro, di tutti gli adempimenti in materia di anticorruzione e di informatizzazione.

Nonostante le carenze e le conseguenti difficoltà organizzative, tutto il personale ha garantito ogni giorno il massimo impegno per assicurare l'efficienza e l'efficacia del

servizio reso sotto la guida competente, attenta e scrupolosa del Segretario Generale del T.A.R. Dr. Luigi Ciaccio al quale è richiesto pure di svolgere le sue funzioni ad interim presso il T.A.R. Friuli Venezia Giulia. E' anche per tale ragione che lo ringrazio per l'abnegazione con la quale svolge i suoi compiti e unitamente ringrazio tutto il personale amministrativo del T.A.R. Veneto.

Prima di concludere la mia relazione, mi sembra doveroso segnalare alcune sentenze pronunciate nel corso del 2015 dalle tre Sezioni del Tribunale per gli importanti principi in esse affermate in controversie di particolare interesse.

Per la I[^] Sezione:

la sentenza n. 434 del 17.4.2015, relativa alla domanda di annullamento del piano di viabilità del centro storico con sperimentazione della pedonalizzazione. Si segnala per il forte impatto sociale posto che, oltre ad aspetti procedurali e di legittimazione ad agire, la questione giuridica rilevante atteneva alla qualificazione dell'intervento operato dall'Amministrazione comunale quale strumento di regolazione generale della circolazione e, dunque, di modifica del Piano Urbano del Traffico; cioè quale intervento di pedonalizzazione, in considerazione della differente disciplina applicabile alle due differenti ipotesi.

Il ricorso è stato respinto, sul punto specifico, in base al criterio della prevalenza delle esigenze pubblicistiche, ritenendo che la modifica della viabilità costituisse solo una conseguenza, inevitabile e dipendente, della decisione assunta dalla Giunta Comunale di pedonalizzare un tratto di strada costituente la principale arteria di attraversamento cittadino;

la sentenza n. 606 del 29.5.2015, nella quale è stato deciso un ricorso concernente il diritto ai riposi giornalieri ex artt. 39 e 40 del D.Lgs. 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità) per la cura del figlio minore (dal giorno successivo al compimento del terzo mese di vita fino al compimento di un anno di vita del minore medesimo), affermandosi il principio che tale diritto sussiste anche a favore del padre, allorquando la madre non ne abbia diritto in quanto lavoratrice non dipendente e pur tuttavia impegnata in attività che la distolgano dalla cura del neonato (nella

fattispecie, quella di "casalinga"), "trattandosi di una norma rivolta a dare sostegno alla famiglia ed alla maternità in attuazione delle finalità generali di tipo promozionale scolpite dall'art. 31 della Costituzione";

la sentenza n. 619 del 4.6.2015 pronunciata su un ricorso deciso con estrema sollecitudine (su espressa ma informale richiesta delle parti) perché relativo a lavori urgenti sul ponte di Rialto.

L'aspetto giuridico rilevante riguardava la questione relativa all'indicazione degli oneri di sicurezza in sede di offerta relativamente ad una gara antecedente alla Plenaria n. 3 del 2015 che aveva definito la questione, per la quale la legge di gara nulla richiedeva in proposito, in un periodo in cui la giurisprudenza era divisa sul punto (inoltre, solo mesi dopo sarebbe uscita la seconda plenaria sul tema). La ricorrente, invocando la Plenaria *medio tempore* intervenuta, chiedeva l'esclusione dell'aggiudicataria che non aveva indicato i costi della sicurezza. Il ricorso è stato respinto in forza dei principi dell'affidamento e della buona fede basati sulla legge di gara, sull'orientamento non uniforme della giurisprudenza (anche dello stesso T.A.R. Veneto che aveva da poco cambiato giurisprudenza sulla base delle indicazioni del Cons. Stato) e sul fatto che l'obbligo di indicare gli oneri di sicurezza discende da un'interpretazione della norma di settore e non direttamente dal tenore letterale della norma medesima, su cui gli operatori economici dovrebbero poter fare legittimo affidamento;

la sentenza n. 1030 del 12 ottobre 2015, la quale ha affermato il principio che in tema di trasporto pubblico non di linea all'interno della laguna di Venezia, non può trovare applicazione l'art. 11, comma 3, della legge n. 21/1992 - legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea - ai sensi del quale "*Ai veicoli adibiti a servizio di noleggio con conducente è consentito l'uso delle corsie preferenziali e delle altre facilitazioni alla circolazione previste per i taxi e gli altri servizi pubblici*", attesa la materiale impossibilità di realizzare corsie preferenziali ovvero specifiche destinazioni d'uso di tratti di canali;

la sentenza n. 1126 del 3.11.2015, nella quale si è affermato l'obbligo a carico del privato inadempiente di cedere (gratuitamente) determinate aeree a favore di un ente locale in forza di una convenzione urbanistica dallo stesso sottoscritta, rilevando che, costituendo l'accordo amministrativo (anche) fonte di obbligazioni civilistiche, non

possa conseguentemente non ammettersi - in ossequio ai principi in materia di obbligazioni e contratti che innervano la disciplina positiva dell'accordo stesso - la praticabilità di tutti i rimedi offerti dall'ordinamento a tutela del credito, ivi compresa l'azione volta ad ottenere una pronuncia costitutiva ai sensi dell'art. 2932 c.c. per l'adempimento coattivo di un "obbligo a contrarre" e nella specie quello di trasferire in proprietà, al Comune ricorrente, le aree indicate in convenzione;

Per la 2^a Sezione:

l'ordinanza n. 879 del 4 agosto 2015, che ha rimesso alla Corte di Giustizia dell'Unione europea tre questioni pregiudiziali aventi ad oggetto la disciplina comunitaria e nazionale della procedura di valutazione ambientale strategica (V.A.S.);

la sentenza n° 1083 del 26 ottobre 2015, pronunciata sul rapporto tra autorizzazione paesaggistica e titolo edilizio, nella quale si afferma, in sintesi, che l'autorizzazione paesaggistica non sia un semplice presupposto di validità del titolo edilizio, ma un titolo necessario e autonomo rispetto al titolo stesso e che ciò valga anche in ipotesi di procedimenti soggetti a DIA;

la sentenza n. 1244 del 20 novembre 2015, in materia di espropriazione, che si è pronunciata su alcuni dei profili problematici che presenta l'art. 42 bis del D.P.R. n. 327 del 2001. Tale norma, com'è noto, ha introdotto una disciplina che ha preso il posto dell'istituto dell'acquisizione sanante, espunto dall'ordinamento per effetto della sentenza della Corte Costituzionale 8 ottobre 2010, n. 293;

la sentenza n° 1329 del 3 dicembre 2015, che si occupa del rapporto tra norme regionali sul piano casa e pianificazione urbanistica. In essa si afferma che le norme sul piano casa contenute nella legge regionale n° 14 del 2009 sono norme eccezionali che prevedono la possibilità di effettuare interventi di ampliamento degli edifici, in deroga alle norme dei regolamenti edilizi e della pianificazione territoriale e che tale natura ne impone un'applicazione di stretta interpretazione;

la sentenza n. 1383 del 21 dicembre 2015, che si occupa il tema della tutela del terzo a fronte della DIA presentata dal vicino. In essa si ribadisce il principio, già affermato in giurisprudenza, che la verifica sulla DIA/SCIA chiesta da parte del terzo pregiudicato al fine di inibire o proseguire l'attività, deve potersi svolgere in modo

pieno e senza i limiti propri dell'autotutela avviata d'ufficio; per cui il Comune deve inibire il titolo per il semplice fatto che l'intervento è illegittimo;

Per la Sezione 3[^]:

la sentenza n. 501 dell'8.5.2015, in tema di procreazione medicalmente assistita, nella quale si afferma l'illegittimità della delibera della Giunta Regionale del Veneto n. 1654 del 2014, nella parte in cui essa stabilisce l'accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita (p.m.a.) eterologa a carico del Servizio Sanitario Nazionale fino al compimento del 43° e non al 50° anno di età della donna, non essendo tale limitazione rispettosa della normativa statale (che non pone alcuna distinzione) e contraria ai principi generali di eguaglianza, così come ricordati dalla Corte Costituzionale proprio in occasione dell'affermata analogia delle due tecniche procreative assistite.

Conclusioni

Concludendo questa relazione, ritengo di potere affermare che il T.A.R. Veneto ha operato nell'anno appena trascorso in modo da soddisfare l'impegno preso di assicurare il miglior servizio di giustizia possibile. Siamo, tuttavia, in una situazione di continuo *work in progress* necessitato dal continuo mutare della legislazione e dalla conseguente evoluzione della giurisprudenza.

Accingendoci a continuare a portare avanti per l'anno 2016 il lavoro fino a ora svolto, consapevoli delle importanti novità che ci attendono specialmente con il varo del processo telematico, vi confermo l'impegno mio e di tutto il personale di magistratura e amministrativo del T.A.R. Veneto di adoperarci per assicurare ai Cittadini veneti - nel rispetto dei principi della nostra Costituzione - il miglior servizio nell'esercizio della funzione giurisdizionale amministrativa.

Perché, facendo mie la conclusione della bella relazione del Presidente del Consiglio di Stato Alessandro Pajno in occasione della cerimonia di Insediamento e Inaugurazione dell'anno giudiziario a Palazzo Spada, *il nostro impegno è, semplicemente, per un lavoro comune, al servizio degli altri.*

Ringrazio tutti per l'attenzione che mi avete dedicato.

PARTE II

Il contenzioso

I dati relativi alla produttività, per il 2015, sono i seguenti:

- il contenzioso pendente al 31 dicembre 2015 ammonta a 7482 ricorsi (rispetto ai 7946 al 31 dicembre 2014);
- anche nel corso del 2015 è stato definito un numero di ricorsi (2299) superiore rispetto al numero di quelli pervenuti (1835);
- in particolare, il numero di decisioni pubblicate (sentenze ordinarie e in forma semplificata) è stato pari a 1280;
- è aumentato il numero di ricorsi introitati (1835 a fronte dei 1817 del 2014);
- il saldo di esercizio fra ricorsi ricevuti e totale decisioni è di - 471 ricorsi;
- l'indice di litigiosità registrato nel 2015 è dello 0,037%, identico a quello del 2014;
- sempre nel 2015 i decreti presidenziali decisorio sono stati, complessivamente, 1026;
- i ricorsi con proposizione di motivi aggiunti richiedenti anche il versamento del contributo unificato sono stati, nel 2015, in numero di 250;
- i ricorsi incidentali risultano proposti in 28 occasioni;
- è rimasto sostanzialmente stabile il contenzioso nelle materie incluse negli artt. 119 e 120 del Codice del processo amministrativo: in particolare, sono pervenuti, nel 2015, 139 ricorsi per ciò che attiene agli appalti pubblici e 23 più in generale nelle materie soggette a rito abbreviato (numeri non lontani da quelli dell'anno precedente, in cui i ricorsi erano stati, rispettivamente, 132 e 36);
- quanto al pubblico impiego, sono stati radicati, nel 2015, complessivamente, 42 ricorsi rispetto ai 45 dell'anno precedente;
- ha avuto una flessione di circa il 10% - 476 nell'anno 2014 e 427 nell'anno appena trascorso - il numero dei nuovi ricorsi in materia edilizia e urbanistica;
- in materia di immigrazione nel corso del 2015 sono stati introitati n. 209 nuovi ricorsi (in diminuzione rispetto al 2014);
- sostanzialmente stabile è stato il contenzioso in materia di sicurezza pubblica: in particolare, sono stati presentati 77 nuovi ricorsi rispetto a 78 del 2014;

- sono stati presentati nel 2015, avvalendosi della “azione di condanna” di cui all’art. 30 del Codice del processo amministrativo, 6 ricorsi, uno in più del 2014;
 - nel 2015 è fortunatamente diminuita l’incidenza dei giudizi di ottemperanza (137 ricorsi), rispetto al 2014 (140 ricorsi). Il contenzioso in materia è, in gran parte, dovuto all’esecuzione di giudicati del giudice ordinario in ottemperanza a decisioni correlate alla legge Pinto;
 - in numero di 31 sono stati i ricorsi per l’accesso e in numero di 17 quelli per la declaratoria dell’illegittimità del silenzio della pubblica Amministrazione.
- Merita un cenno, poi, anche l’opera, delicata e impegnativa, prestata dalla Commissione del patrocinio a spese dello Stato che nel 2015 ha trattato 83 domande.

Il giudizio cautelare, le misure cautelari provvisorie e quelle ante causam:

- sono state 447 (di cui: 127 di accoglimento, 282 di rigetto, 42 recanti altre tipologie di decisione) le ordinanze emesse nel 2015 a definizione della fase cautelare;
- sono state anche definite 138 misure cautelari provvisorie seguite, a breve, dell’esame dell’istanza cautelare alla prima camera di consiglio utile;
- in 6 casi è stata richiesta la misura cautelare *ante causam*, a dimostrazione del modesto interesse suscitato dall’introduzione di tale strumento anticipatorio del giudizio.

In sede di esame delle domande cautelari è stato possibile svolgere, in camera di consiglio, la consueta funzione di filtro preliminare dei giudizi appena instaurati, per l’individuazione dei casi di manifesta fondatezza, infondatezza o inammissibilità; per tale via è stato possibile, nel corso del 2015, pronunciare 456 sentenze in forma semplificata ai sensi dell’art. 60 c.p.a. (numero prossimo alle 454 sentenze “brevi” del 2014) di cui 256 di rigetto e 121 di accoglimento e 79 recanti altre tipologie di decisione; sentenze in forma semplificata che, in percentuale, costituiscono circa il 25 % del numero complessivo di sentenze prodotte e che consentono mediamente di definire, in tempi brevissimi una pari percentuale dei nuovi contenziosi, così essendosi assicurata più immediata e consistente certezza in situazioni giuridiche particolarmente rilevanti sul piano degli interessi generali, anche di carattere economico-sociale, quali quelle correlate ai pubblici appalti, al soggiorno degli

stranieri o al sostegno scolastico. Il significativo numero di tali sentenze appare anche in grado di evitare, entro certi limiti, il formarsi di un ulteriore accumulo di arretrato.

L'appello:

a) – delle ordinanze cautelari:

- delle 447 ordinanze cautelari emesse nel 2015 ne sono state appellate 81, 32 delle quali confermate, 31 riformate, 18 recanti altri tipi di pronuncia (rinuncia, sopravvenuta carenza di interesse o altro); solo il 7% delle ordinanze cautelari complessivamente emesse è stato, quindi, oggetto di riforma e, tra queste, ne rientrano anche alcune adottate ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a., finalizzate essenzialmente alla sollecita definizione dei ricorsi nel merito, senza puntuale pronuncia in tema di *fumus boni juris*;

b) – delle sentenze:

- le sentenze definitive emesse nel corso del 2015, come detto, sono state, complessivamente, 1280; in particolare, le sentenze di accoglimento sono state 437, quelle di rigetto sono state 591, mentre 252 sono state quelle recanti declaratoria di inammissibilità, improcedibilità, irricevibilità o altre tipologie di decisione (rinunce, c.m.c. etc.).

Complessivamente nel 2015 risultano pronunciate in appello 145 sentenze; di esse, 26 sono di accoglimento, 23 di rigetto, 96 sono state seguite da altra tipologia di statuizione.

L'accoglimento degli appelli stessi si colloca, quindi, almeno a oggi, in una percentuale inferiore al 2% delle sentenze complessivamente pubblicate nel 2015.

L'arretrato:

Già si è in precedenza trattato delle problematiche legate alla pendenza di un arretrato tuttora consistente, anche se in costante diminuzione.

Si tratta di un annoso problema, al quale, come è noto, il legislatore, da un lato, e l'Organo di autogoverno, dall'altro, hanno cercato di offrire, anche di recente

soluzione attraverso il programma straordinario di abbattimento dell'arretrato *ex* art. 16, all. 2, c.p.a. al quale, però, il T.A.R. Veneto non ha partecipato.

Da poco si è proceduto alla definizione del distinto programma di abbattimento dell'arretrato contemplato dall'art. 37 del d.l. n. 98 del 6 luglio 2011, convertito in legge n. 111 del 15 luglio 2011 (con le modifiche apportate dall'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228), sentiti, i rappresentanti dei Consigli dell'Ordine degli avvocati del Veneto e dell'Associazione avvocati amministrati visti del Veneto. Con esso si è rinnovato l'invito al Foro a redigere i ricorsi e gli altri atti processuali attenendosi fermamente al rispetto del principio di sinteticità di cui all'art. 3 c.p.a., nonché all'utilizzazione dello strumento acceleratorio di cui all'art. 72 del c.p.a.; a comunicare con congruo anticipo, una volta ricevuto l'avviso d'udienza, se permanga l'interesse alla decisione, ovvero se sussistano motivi rilevanti ai fini del rinvio o della cancellazione dal ruolo dei ricorsi fissati, così da consentire la tempestiva integrazione del ruolo stesso con altre cause in attesa di definizione; a non manifestare interesse, dopo aver ricevuto la comunicazione di cui all'art. 82, comma 1, c.p.a., per ricorsi destinati, in un secondo momento, ad essere abbandonati; a segnalare per tempo, pur in assenza dell'avviso di fissazione dell'udienza, quali giudizi possono essere definiti in tempi brevi, con l'accordo delle parti costituite, mediante gli strumenti previsti dal c.p.a.; a rappresentare, ai fini di cui all'art. 68 c.p.a. e prima che la causa venga fissata per la trattazione, eventuali esigenze istruttorie o a rinnovare precedenti istanze in tal senso; a depositare, in via generalizzata, gli atti del giudizio in formato digitale. È stato, inoltre, previsto, tra l'altro, che i Presidenti operino perché (accanto alla riunione dei ricorsi soggettivamente e/o oggettivamente connessi) sia incrementata la definizione, alla stessa udienza o camera di consiglio, di ricorsi identici o sostanzialmente monotematici, nonché la definizione degli incidenti cautelari con sentenza in forma semplificata, nel rispetto dei principi di sinteticità e completezza della motivazione.

La "Legge Pinto":

In materia, non risultano pervenute, nell'anno 2015, richieste istruttorie dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, mentre sono pervenute 5 comunicazioni di importi liquidati per l'equa riparazione a favore dei ricorrenti sul primo grado di

giudizio innanzi al T.A.R. Veneto per un totale di 64.036,55 euro, circostanza questa che potrebbe significare una non eccessiva esposizione dell'Erario con riguardo alle decisioni di questo Tribunale.

*Tribunale Amministrativo Regionale per il
Veneto*

Inaugurazione Anno Giudiziario 2016

Dati sull'attività giurisdizionale

2 marzo 2016

Saloni di Rappresentanza della Prefettura di Venezia

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL VENETO
DATI SULL'ATTIVITA' GIURISDIZIONALE DAL 1° GENNAIO 2015 AL 31 DICEMBRE 2015
STATISTICA PROVVEDIMENTI DECISORI

TIPOLOGIA PROVVEDIMENTI	ANNO 2014	PERCENTUALI	ANNO 2015	PERCENTUALI
PROVVEDIMENTI DECISORI	2.784	--	2.306	--
DECRETI DECISORI	1.407	--	1.026	--
SENTENZE	1.377	--	1.280	--
ACCOGLIMENTO	524	38,06%	437	34,14
RIGETTO	512	37,18%	591	46,17
ALTRE	341	24,76%	252	19,69

Vedi Fig.1

PROVVEDIMENTI DECISORI				
ANNO	SENTENZE SEMPLIFICATE	SENTENZE ORDINARIE	DECRETI DECISORI	TOTALE PROVVEDIMENTI DECISORI
2014	454	923	1.407	2.784
2015	456	824	1.026	2.306

Vedi Fig.2

SENTENZE SEMPLIFICATE						
ANNO	ACCOGLIMENTO	%	RIGETTO	%	ALTRO	%
2014	134	29,52	206	45,37	114	25,11
2015	121	26,54	256	56,14	79	17,32

Vedi Fig.3

SENTENZE ORDINARIE						
ANNO	ACCOGLIMENTO	%	RIGETTO	%	ALTRO	%
2014	390	42,25	306	33,15	227	24,60
2015	316	38,35	335	40,65	173	21,00

Vedi Fig.4

ALTRI PROVVEDIMENTI EMESSI

ORDINANZE CAUTELARI

TOTALE	ACCOGLIMENTO	RIGETTO	ALTRO
447	127	282	42

Vedi Fig.6

ANTE CAUSAM		DECRETI CAUTELARI
DECRETI CAUTELARI	GRATUITO PATROCINIO	
6	83	138

DATI APPELLO SU PROVVEDIMENTI EMESSI NEL CORSO DELL'ANNO

Appelli avverso sentenza n. 145 (accolti n. 26, respinti n. 23, altro n. 96)

Appelli avverso sentenza breve n. 54 (accolti n. 4, respinti n. 16, altro n. 34)

Appelli avverso ordinanza cautelare n. 81 (accolti 31, respinti 32, altro 18)

Totale appelli n. 280

§§§§§§§§§§§§

MOTIVI AGGIUNTI

Motivi aggiunti n. 218 di cui n. 171 con contributo unificato
Motivi aggiunti con cautelare n. 92 di cui n. 79 con contributo unificato
Totale motivi aggiunti n. 310

RICORSI INCIDENTALI n. 28

EX LEGGE PINTO

Nel corso dell'anno nessuna relazione è stata richiesta dalle avvocature distrettuali. Sono pervenute n. 5 comunicazioni di importi liquidati per l'equa riparazione a favore dei ricorrenti su primo grado di giudizio innanzi al T.A.R. Veneto per un totale di 64.036,55 euro.

COMPOSIZIONE COMMISSIONE PATROCINIO A SPESE DELLO STATO INNANZI AL T.A.R. VENETO - ANNO 2015

Effettivi:

Stefano Mielli – Presidente

Nicola Fenicia – Componente

Luisa Londei – Componente

Luisa Dian - Segretario

Supplenti:

Alessio Falferi - Presidente

Enrico Mattei - Componente

Danesin Fabiana – Componente

Maria Ersilia Castiello - Segretario

Fig.1

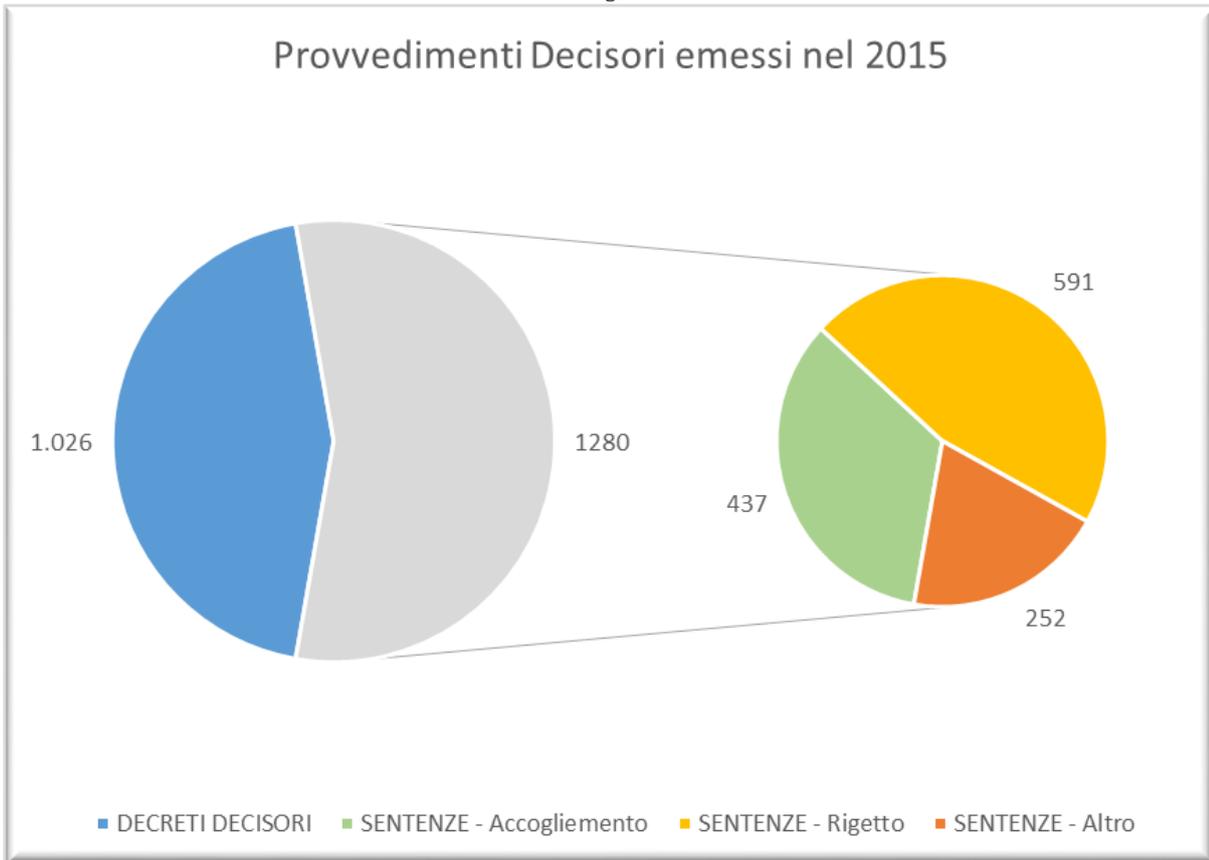


Fig. 2

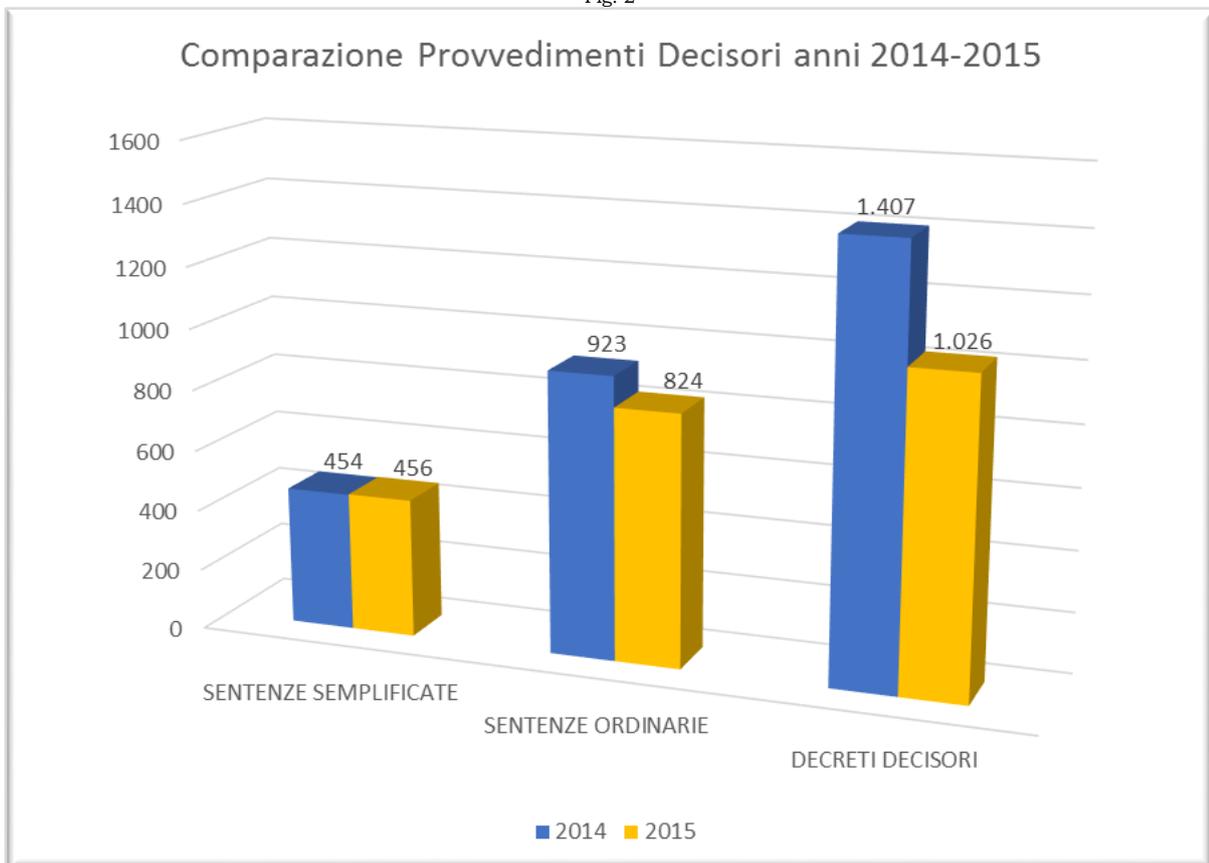


Fig. 3

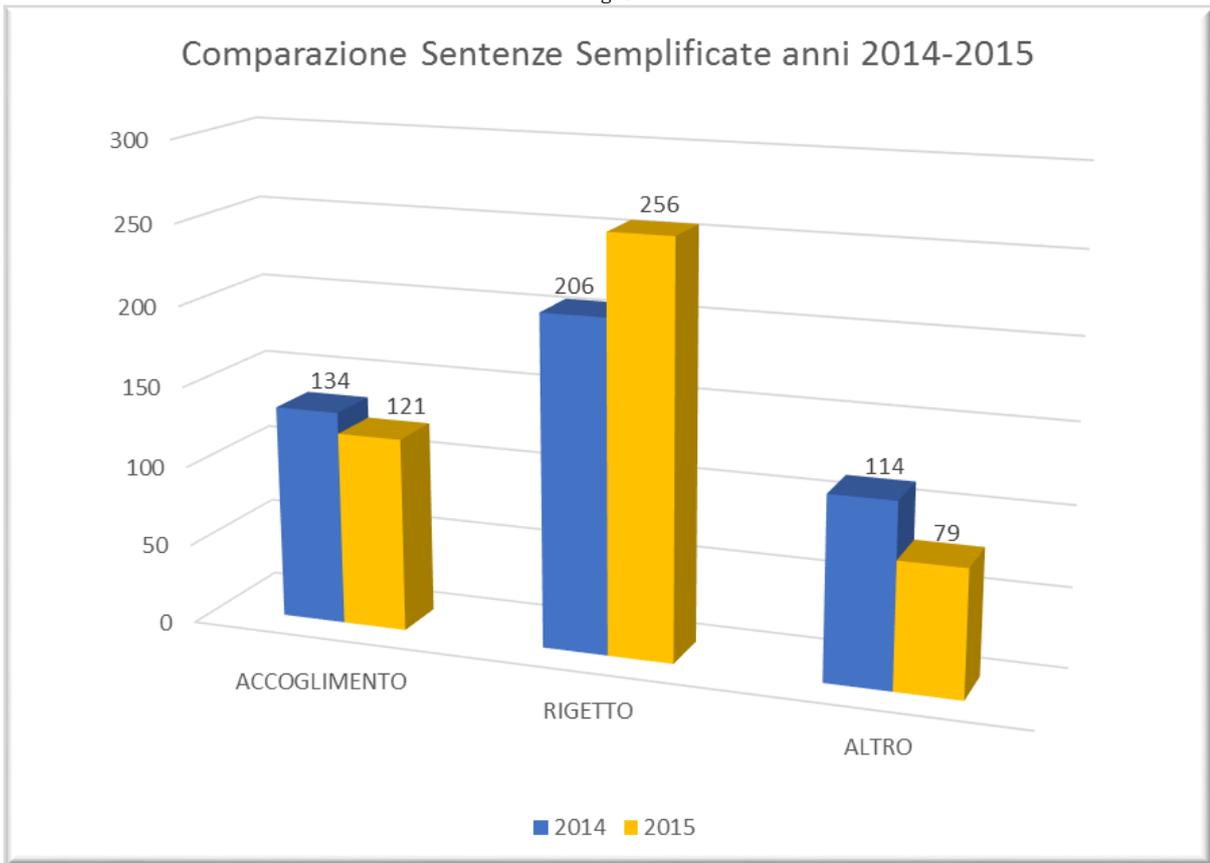


Fig. 4

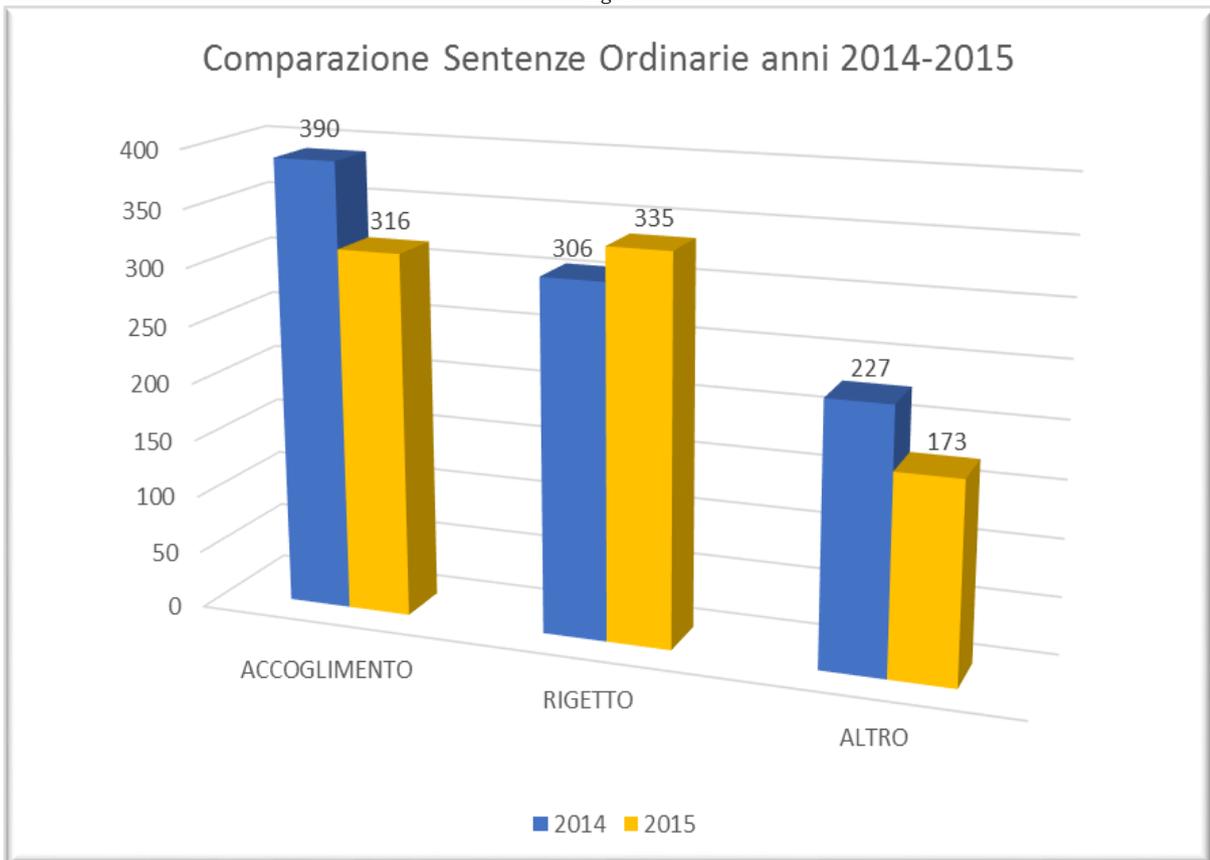


Fig. 5

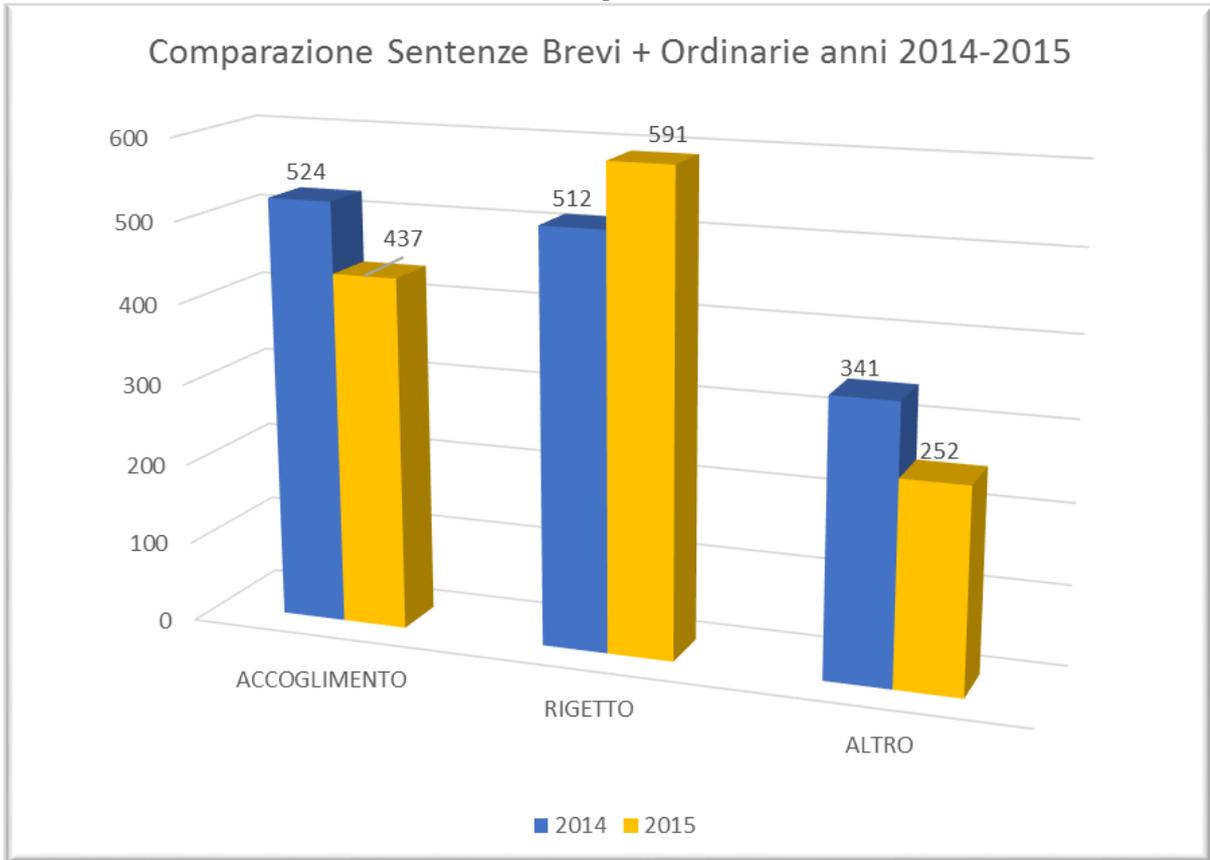
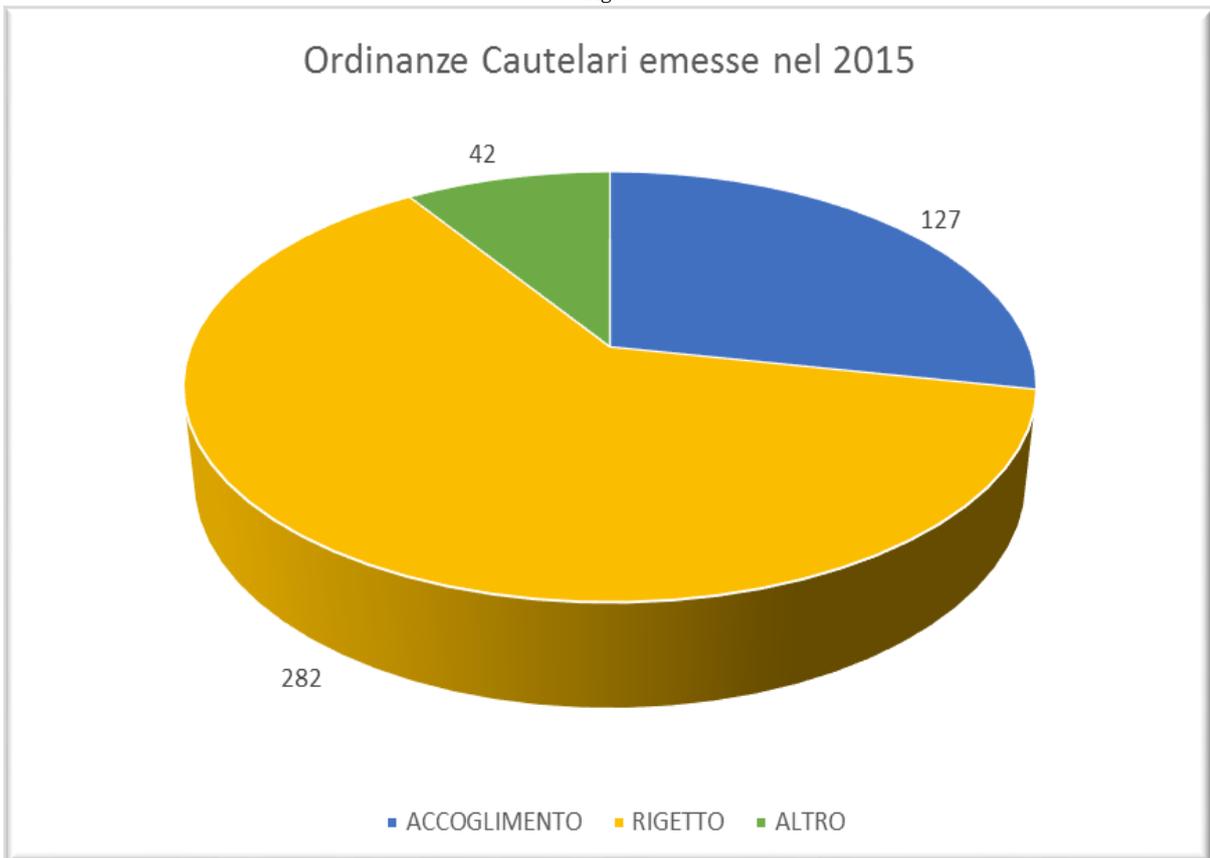


Fig. 6



STATISTICA PRODUTTIVITA' T.A.R. VENETO (2000 - 2015)

ANNO	RICORSI RICEVUTI	DECRETI DECISORI PUBBLICATI	SENTENZE PUBBLICATE	TOTALE DECISIONI	DISPOSITIVI DI SENTENZE	DECRETI INGIUNTIVI	ORDINANZE CAUTELARI	ORDINANZE COLLEGIALI	ORDINANZE PRESID.LI	*** SALDO D'ESERCIZIO
2000	3.801	960	2.233	3.193	--	--	1.932	172	80	+ 608
2001	2.936	2.367	2.109	4.476	56	--	1.006	127	112	- 1.540
2002	2.844	4.225	2.576	6.801	63	--	814	127	192	- 3.957
2003	3.322	3.586	2.753	6.339	43	--	818	100	211	-3.017
2004	3.630	2.101	2.378	4.479	43	10	1.259	160	49	- 849
2005	2.929	2.595	1.740	4.335	25	10	1.053	140	50	- 1.406
2006	2.765	2.688	1.628	4.311	10	11	982	112	46	- 1.546
2007	2.607	2.392	1.747	4.139	45	13	841	147	67	- 1.532
2008	2.707	2.341	1.659	4.000	52	9	1.099	196	88	- 1.293
2009	2.634	2.112	1.798	3.910	91	5	1.191	160	56	- 1.276
2010	2.365	4.724	1.805	6.529	112	8	716	188	94	- 4.164
2011	2.258	3.760	1.696	5.456	52	2	824	166	40	- 3.198
2012	1.954	2.114	1.408	3.522	65	3	560	130	38	- 1.568
2013	1.929	1.307	1.245	2.552	72	12	527	146	162	- 623
2014	1.817	1.407	1.377	2.784	66	5	527	106	180	- 967
2015	1.835	1.026	1.280	2.306	10	3	447	112	301	- 471

Vedi Fig. 7, Fig. 8 e Fig. 9

***** Il risultato della colonna "Saldo di esercizio" si ottiene sottraendo i ricorsi ricevuti dal totale delle decisioni**

Fig. 7

Ordinanze emesse dal 2000 al 2015

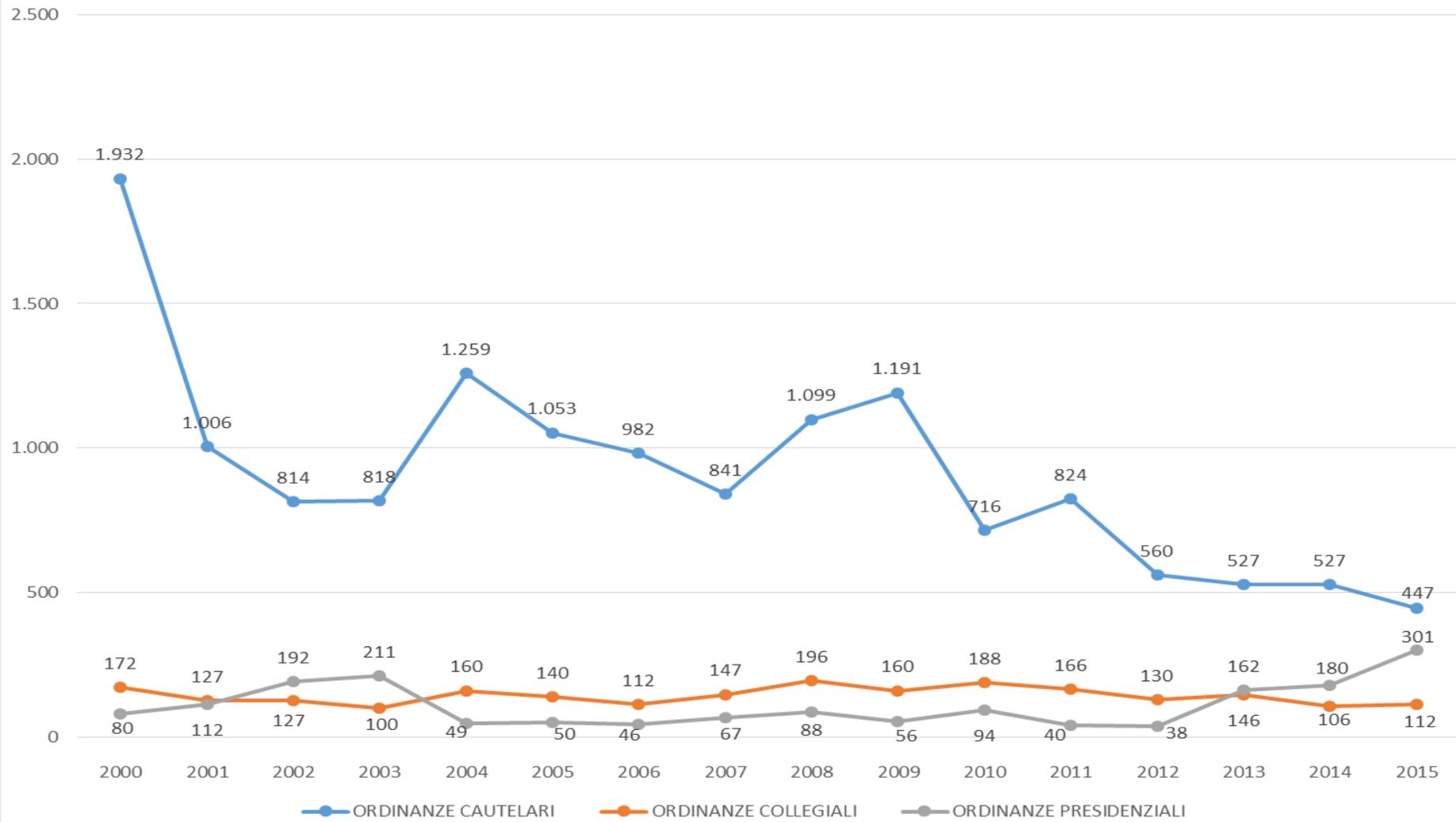


Fig. 8

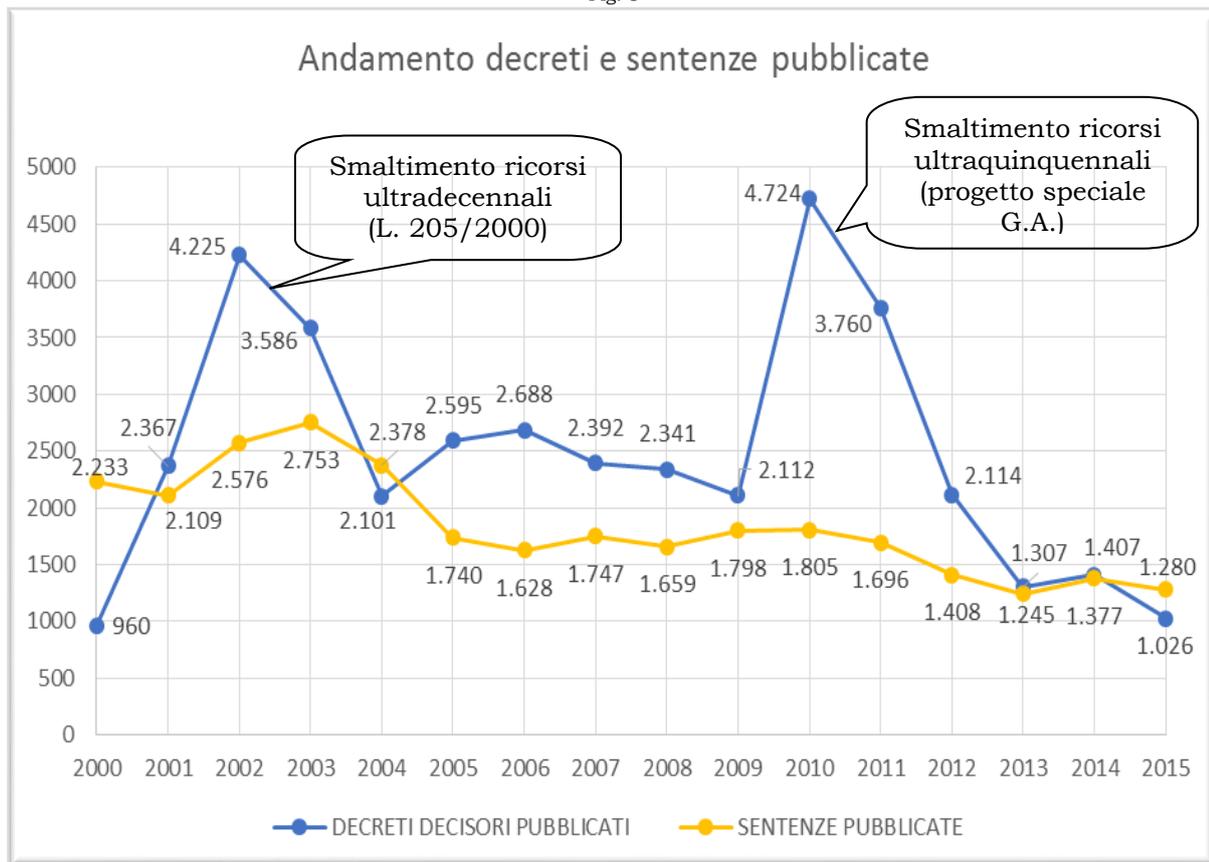
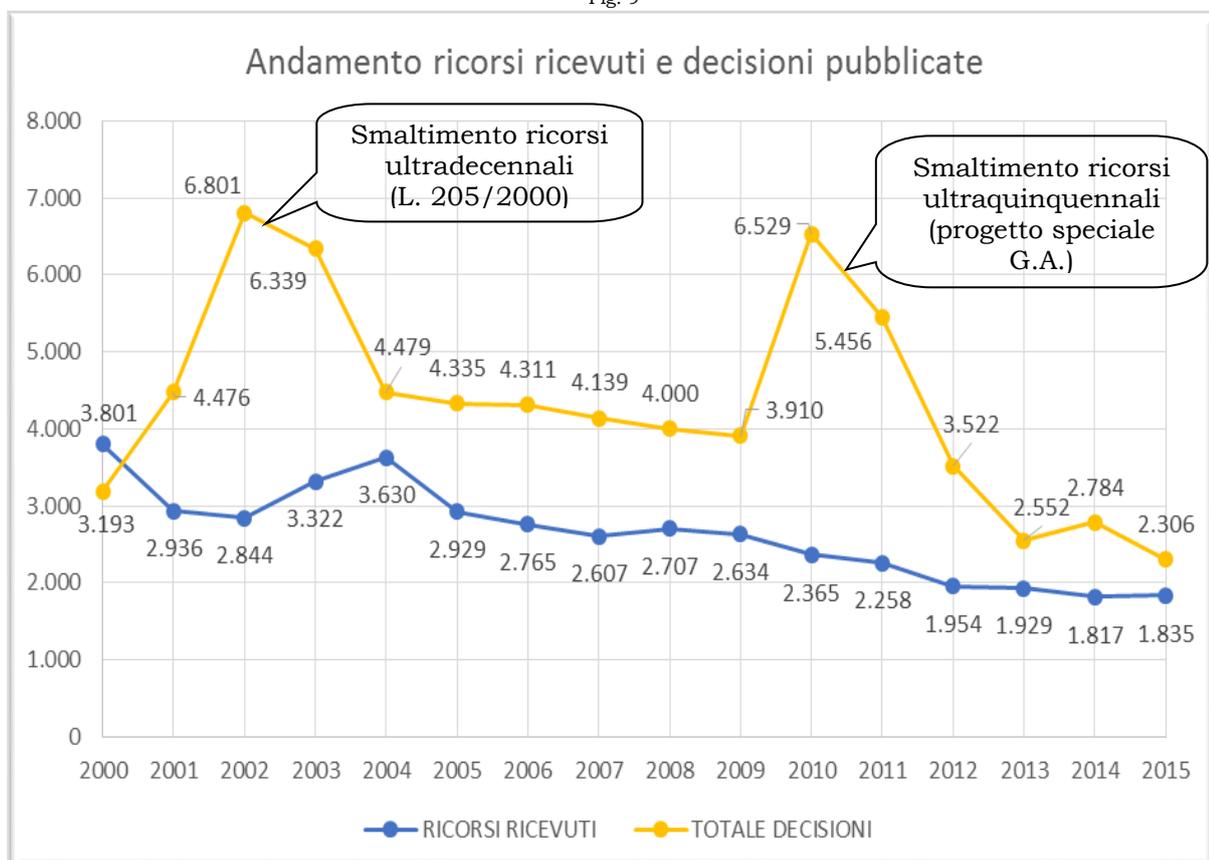


Fig. 9



T.A.R. VENETO STATISTICA PERCENTUALE DEI RICORSI PERVENUTI

INDICE DI LITIGIOSITA'

ANNO	RICORSI RICEVUTI	RICORSI DIFFERENZA CON ANNO PRECEDENTE	ANDAMENTO PERCENTUALE RICORSI	INDICE LITIGIOSITA' OGNI 10.000 ABITANTI	PERCENTUALE DI LITIGIOSITA'
2005	2.929	--	--	--	--
2006	2.765	- 164	- 5,60%	6,11	0,061%
2007	2.605	- 160	- 5,78%	5,80	0,058%
2008	2.707	+ 102	+ 3,91%	5,98	0,059%
2009	2.634	- 73	- 2,70%	5,82	0,058%
2010	2.365	- 269	- 10,21%	4,81	0,048%
2011	2.258	- 107	- 4,52%	4,56	0,045%
2012	1.954	- 304	- 13,46%	3,94	0,039%
2013	1.929	- 25	- 1,27%	3,97	0,039%
2014	1.817	- 112	- 5,80%	3,74	0,037%
2015	1.835	+ 18	+ 1,01%	3,77	0,037%

n. abitanti nella Regione Veneto 4.857.210 (come da ultimo censimento)

SITUAZIONE GENERALE RICORSI CLASSIFICATI PER MATERIA DAL 1° GENNAIO 2015 AL 31 DICEMBRE 2015

CLASSIFICAZIONE	Ricorsi Pendenti al 01.01.2015	Ricorsi Depositati nel 2015	Ricorsi Definiti nel 2015	Ricorsi Pendenti al 31.12.2015
Accesso ai documenti	19	29	33	15
Agricoltura e foreste	298	51	42	307
Ambiente	169	22	47	144
Antichità e belle arti	93	5	18	80
Appalti pubblici di lavori, servizi e forniture	562	147	280	429
Autorità indipendenti (attività, organizzazione)	5	0	2	3
Autorizzazioni e concessioni	220	88	70	238
Caccia e pesca	69	28	18	79
Carabinieri	34	4	5	33
Cinematografia, teatro, spettacoli, sport, turismo	12	1	2	11
Cittadinanza	8	3	5	6
Commercio, artigianato	366	87	159	294
Comune e Provincia	91	15	16	90
Demanio statale, regionale	144	53	31	166
Edilizia ed urbanistica	3.569	427	503	3.493
Elezioni	5	24	23	6
Enti pubblici in generale	206	49	54	201
Esecuzione del giudicato	64	138	137	65
Espropriazione per pubblica utilità	62	13	17	58
Farmacia	69	14	29	54
Forze armate	116	49	31	134
Industria	1	3	1	3
Inquinamento	315	83	93	305
Istruzione	130	29	56	103
Leva militare	0	0	0	0
Magistrati	2	1	3	0
Non classificabile/non riclassificato	0	0	0	0
Notai	0	0	0	0
Ordinanze contingibili e urgenti	4	10	3	11
Polizia di Stato	53	21	14	60

Professioni e mestieri	44	11	9	46
Pubblico Impiego	165	42	40	167
Regione	12	2	6	8
Regolamento di competenza	0	0	0	0
Revocazione (giudizio)	3	0	0	3
Servizi pubblici	97	35	39	93
Servizio sanitario nazionale	138	42	69	111
Sicurezza pubblica	270	77	109	238
Stranieri	474	209	316	367
Università degli studi	57	22	19	60
Vittime del dovere	0	1	0	1
Totali	7.946	1.835	2299	7.482
Classificazione non indicata				

Vedi Fig. 10 e Fig. 11

Fig. 10

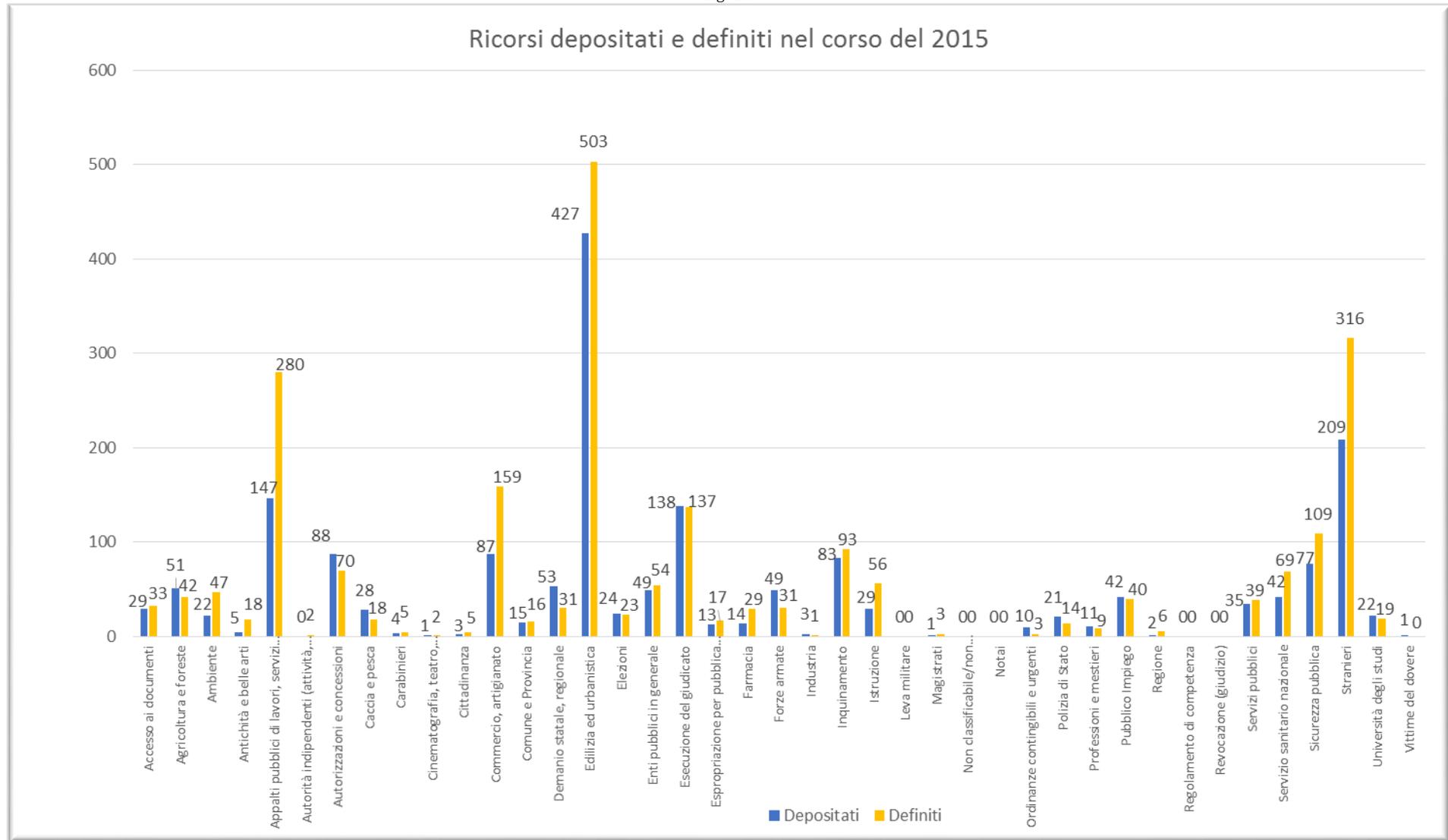
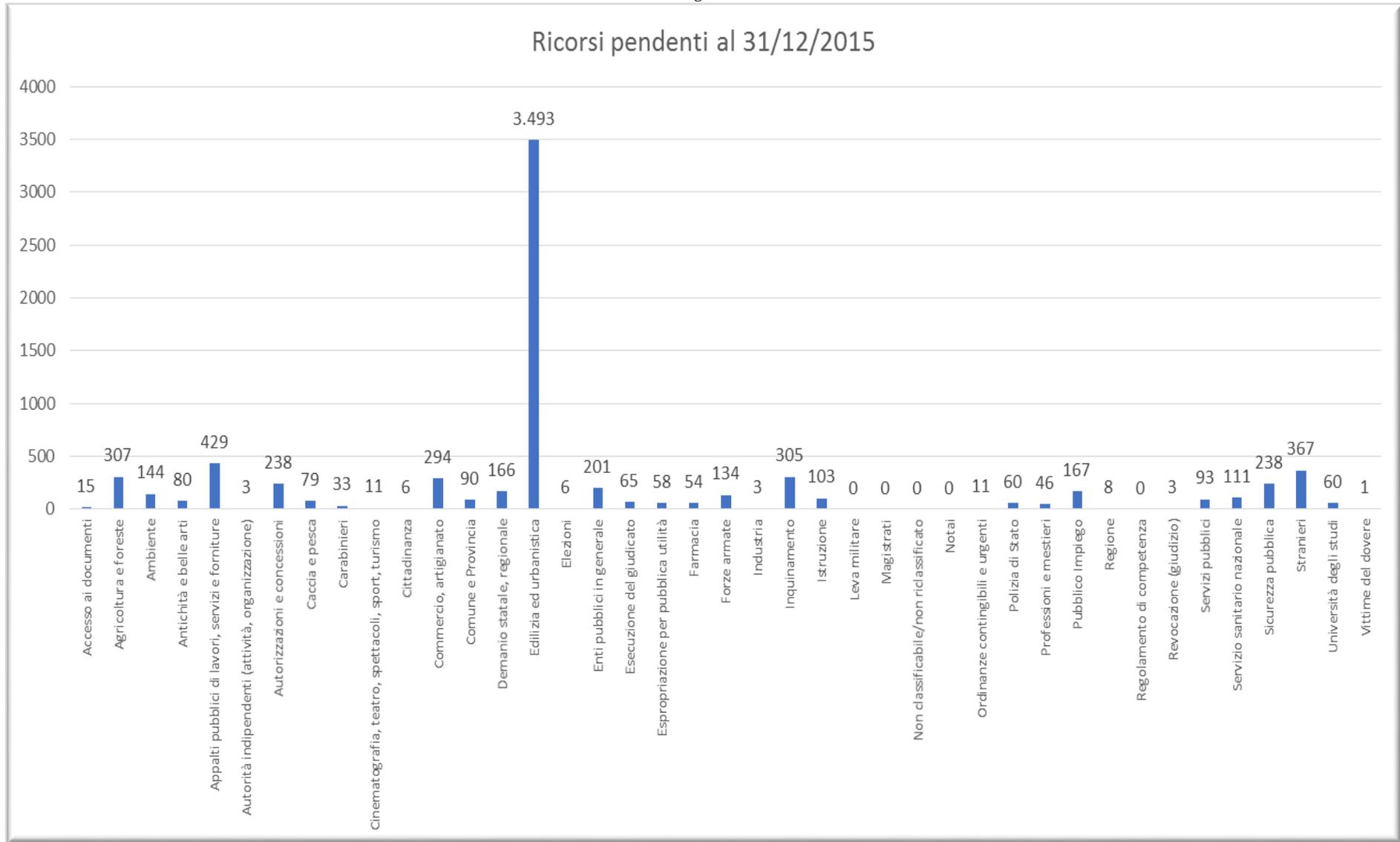


Fig. 11



SUDDIVISIONE PER TIPOLOGIA DI RICORSO - PERVENUTI NEL 2015 - PENDENTI AL 31.12.2015

TIPO RICORSO	Pendenti al 01.01.2015	Pervenuti nel 2015	Definiti nel 2015	Pendenti al 31.12.2015
Avverso diniego di accesso ai documenti ex art 116 c.p.a.	19	31	36	14
Avverso diniego di accesso ai documenti ex art 25 l. 241/90	0	0	0	0
Avverso silenzio della P.A. ex art. 2 l. 205/2000	9	0	7	2
Avverso silenzio della P.A (ex art. 117 c.p.a.)	18	17	24	11
Elettorale	4	24	22	6
Ex art. 14 DLGS 190/2002	0	0	0	0
Ex art. 4 l. 205/2000	109	0	58	51
In ottemperanza	67	137	138	66
Misure interinali e provvisorie ex art. 245 D. LGS 163/2006	0	0	0	0
Opposizione di terzo ex artt. 108 e 109 c.p.a.	0	0	0	0
Ordinario	7.310	1.421	1.779	6952
Per ingiunzione	0	0	0	0
Per ingiunzione ex art. 118 c.p.a.	3	3	5	1
Revocazione ex artt. 106 e 107 c.p.a.	0	0	0	0
Ricorsi con richiesta ex art. 126 c3 DPR 115/2002	5	0	0	5
Ricorsi ai sensi dell'art. 696 c.p.c.	0	0	0	0
Risarcimento danno ex art. 30 c.p.a.	7	6	3	10
Rito abbreviato ex art. 119 c.p.a.	61	23	13	71
Rito appalti ex art. 120 c.p.a.	199	139	194	144
Trasp. da ricorso straord. al Presid. Reg. Sicilia	0	0	0	0
Trasposizione da ricorso straord. Capo dello Stato	135	34	20	149
TOTALE	7.946	1.835	2.299	7.482