Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

Inaugurazione Anno Giudiziario 2011

Relazione:
Pres. Vincenzo Borea

Dati sull'attività giurisdizionale

18 marzo 2011
Venezia – Palazzo Gussoni

Relazione inaugurazione 2011

Come ogni anno, apro naturalmente questa mia relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario amministrativo con un doveroso saluto e ringraziamento per l'attenzione che ancora una volta si vuole concedere a questa cerimonia.

Un saluto e un ringraziamento che vanno innanzi tutto alle autorità tutte che sono qui presenti, civili, militari e religiose, ai docenti universitari e agli avvocati, nostri abituali dirimpettai, agli operatori tutti che professionalmente dedicano la loro attività al diritto amministrativo, ivi compresi, in particolare, anche e soprattutto i dirigenti e i funzionari delle pubbliche amministrazioni i cui atti, provvedimenti (e, ora, anche comportamenti, del ché diremo più oltre), vengono portati alla nostra attenzione, ai colleghi delle altre magistrature, ed infine a tutti coloro che pur non essendo strettamente addetti ai lavori hanno voluto oggi essere qui, in questo splendido... seppur un po' scomodo palazzo (e questo dico per coloro che sono saliti a piedi sino a questo salone che ci ospita...)

Non dimentico naturalmente il collega qui presente in rappresentanza del Consiglio di Presidenza Cons. Sergio Siracusa e vedo con grande piacere il Segretario Generale Pres. Mario Torsello, il quale fin dall'inizio del suo mandato ha mostrato nei confronti miei personali e soprattutto del Tribunale che mi onoro di presiedere una particolare sensibilità e attenzione, a mano a mano che gli esponevo i problemi organizzativi, di personale e... di carattere economico che ci affliggono, così come purtroppo affliggono tutta la giustizia amministrativa (anche di ciò più oltre). Sensibilità e attenzione tra l'altro dimostrata da ultimo con l'assegnazione in pianta stabile a Venezia di un tecnico informatico nella persona dell'ing. Giuseppe Barillà, che qui saluto e al quale auguro di cuore buon lavoro e buona permanenza in questa Regione, e, ancor prima, con l'invio a Venezia in qualità di Segretario generale ad interim del dott. Antonio Natale, che qui colgo l'occasione di ringraziare per la sua operosità nell'affrontare i tanti problemi organizzativi che abbiamo, problemi già in parte da lui risolti e in parte in via di soluzione, spero prima che venga a scadere il suo mandato.

A proposito poi dei problemi di personale sento qui il dovere di rinnovare la mia gratitudine più sentita nei confronti della Regione Veneto, della Provincia di Venezia e del Comune di Venezia, alla cui grande sensibilità istituzionale si deve la conferma, anche per l'anno in corso, del mantenimento in servizio presso il nostro tribunale di ben 5 impiegati in posizione di distacco, senza i quali, in una situazione ben nota di fortissima carenza di organico, in assenza pressoché totale di turn over, il personale di ruolo, pur dimostrando una totale dedizione alla causa (segnalo anche il caso di qualcuno, come particolare titolo di merito, che, pur avendo già deciso di andare in pensione si è lasciato convincere a soprassedere e a rimanere in servizio) non sarebbe probabilmente in grado di assicurare con la dovuta efficienza il funzionamento della struttura che ci consente di confezionale il prodotto giustizia che siamo chiamati ad assicurare.

Ringrazio sentitamente, ripeto, ancora una volta, il Presidente della Regione Zaia e con lui il dott. Ceroni, la Presidente della Provincia Zaccariotto, e con lei il capo di gabinetto Dott. Alessio Bui ed il Dirigente del personale Dott. Giovanni Braga, il sindaco di Venezia Orsoni (nonché " nostro" avvocato) e

con lui la dott.ssa Morino, i quali tutti si sono generosamente fatti garanti del buon funzionamento del nostro Tribunale.

E' dunque grazie alla totale disponibilità e dedizione della pattuglia di personale di ruolo, tra i quali volutamente non nomino nessuno perché dovrei nominarli tutti, felicemente coadiuvata dal fondamentale supporto assicurato dalle tre Amministrazioni che ho appena ricordato (oltre che alla sensazione che da Roma finalmente si stia mostrando una attenzione per i nostri problemi in tempi non lontani non percepita) che il Tribunale Amministrativo regionale del Veneto può forse guardare al futuro con un certo grado di serenità, pur nello sfondo della tristezza dei tempi che corrono..

Un ultimo ringraziamento, infine, del tutto speciale, sento di dover porgere all'avv. Zambelli e all'Associazione degli Avvocati Amministrativisti del Veneto, i quali, in questo momento di grande difficoltà della finanza pubblica (tutti sanno che anche noi magistrati su amabile richiesta del governo stiamo dando una mano alla patria in difficoltà rinunciando ad una parte dei nostri stipendi....) si sono offerti generosamente di contribuire alle spese di organizzazione di questa cerimonia.

Nella speranza di non aver dimenticato nessuno, posso finalmente chiudere il mio discorso introduttivo e passare alla prima parte di questa relazione, come al solito procedendo a braccio per non annoiare troppo che mi ascolta e ovviamente rinviando al testo scritto coloro che lo vorranno.

Statistiche.

Il numero dei ricorsi introitati nel 2010 ammonta a 2365, contro i 2634 dell'anno precedente, con un calo, quindi, pari a ben 269; un dato che, a prima vista sembrerebbe preoccupante, specialmente se messo a confronto con la generale tendenza all'aumento che si segnala nella stragrande maggioranza degli altri tribunali (dalla relazione del Pres. De Lise risulta che nel complesso si è passati dai circa 55.000 ricorsi del 2009 a 56.716, ritornando in sostanza ai livelli del 2008).

Senonchè, mi è stato fatto giustamente rilevare che nel 2009 erano stati depositati ben 237 ricorsi in materia di "quote latte", in gran parte simili, numero crollato drasticamente a tre nel 2010: il che riduce il calo a termini più accettabili, e cioè a poco più di 30, anche se, occorre dire, la tendenza ad una diminuzione del contenzioso in terra veneta, a differenza di altre regioni (segnalo ad es. alcune grandi regioni, il Lazio, che passa dal 12533 a 13466, la Lombardia, che passa da 4384 a 4877 la Sicilia, che passa da 5754 a 6095, ed una piccola, il Friuli-Venezia Giulia, che passa da 642 a 698) resta confermata, dato che nel 2009, se non ci fossero stati quei 237 numeri di quote latte, il calo rispetto al 2008 sarebbe stato veramente notevole (pari a oltre 300 unità, e non a 73 come invece segnalato erroneamente lo scorso anno : E' questo forse un segno della crescente crisi che travaglia l'economia? Ma se fosse così, perché invece altre regioni segnano un aumento di contenzioso? Difficile rispondere, forse anche per noi, come per le statistiche in tema di produttività agricola, la durata di un anno è forse troppo breve per trarre conclusione, specialmente in presenza di dati contraddittori...

Resta comunque accentuato il fatto, consolidato da sempre e a commentare il quale non mi soffermo dopo averne parlato negli anni scorsi, che questa regione, con i suoi quasi 5 milioni abitanti, e cioè appena centomila meno

della Sicilia, registra rispetto a quest'ultima un numero di ricorsi largamente inferiore alla metà...Sono meno litigiosi i veneti dei siciliani oppure la differenza va cercata nel livello di professionalità degli amministratori?

Guardando al riparto per materie dei ricorsi introitati nell'anno, mi sembra di poter segnalare che delle tre grandi primattrici (appalti, edilizia e urbanistica, extracomunitari), mentre le prime due, dopo la tendenziale crescita degli anni scorsi, segnano il passo (da 271 a 282 gli appalti, da 706 a 702 l'edilizia) un forte, ulteriore balzo in avanti segna il contenziosi portato dagli extracomunitari, passando da 353 (e l'anno prima erano stati 300) a ben 468: cifra, temo destinata drammaticamente a crescere nel prossimo futuro, stando ai preoccupanti segnali che ci giungono in questi giorni dal vicinissimo Nordafrica.

Tiene anche il commercio (da 116 a 119, mentre cala quel poco di pubblico impiego che ci è rimasto (da 82 a 69).

Ricordo poi che d'intesa con il Presidente della seconda Sezione, in corso d'anno si è mutato leggermente il riparto delle materie, con il passaggio alla seconda dalla prima dell'intero contenzioso in materia di espropriazione, materia in precedenza suddivisa con un criterio che troppo spesso creava dubbi e incertezze, in cambio trasferendo alla prima i ricorsi in materia di caccia (contenzioso di piccola quantità ma non certo privo di problematiche tecnico-giuridiche di grande interesse) e di licenza di taxi e di autonoleggio: il tutto naturalmente con effetto ex nunc e senza incidere troppo sulla persistente sproporzione numerica del riparto delle materie tra le tre sezioni, problema già accennato lo scorso anno di non facile se non impossibile soluzione sul quale ora non mi dilungo.

E veniamo alla produttività, argomento da sempre dibattuto anche con forti polemiche ed oggi più che mai di gran moda nel mondo della giustizia amministrativa, diviso tra che pensa che si lavori troppo e chi invece è d'avviso che si potrebbe fare di più per accelerare lo smaltimento dell'arretrato, arretrato che con la legge Pinto costa ogni anno parecchi milioni al bilancio del plesso Giustizia Amministrativa, tra i quali quasi trecentocinquantamila trecentomila imputabili al TAR Veneto, per colpa forse anche nostra ma certamente qualche cosa di suo ha messo la Cassazione, la quale, anche dopo la legge Brunetta del 2008, continua a ritenere irrilevante il fatto che tanti ricorrenti dopo aver depositato il ricorso (ovviamente accompagnato dalla dovuta domanda di fissazione a pena di perenzione) dormano per anni ed anni come orsi nella tana il sonno dei giusti senza mai fare una domandina di prelievo, salvo poi svegliarsi all'improvviso per chiedere (ed ottenere sempre) l'indennizzo della legge Pinto, pari a circa 1000 euro (così si regola il tribunale di Trento, per ragioni a me incomprensibili competente per il Veneto) per ogni anno di ritardo oltre ai primi tre: il che vuol dire che più a lungo si dorme più si prende...).

Tornando a noi, il dato che colpisce con particolare evidenza è l'aumento, a prima vista sensazionale, dei provvedimenti decisori (intesa l'espressione nel suo complesso) passati dai circa 4000 mila degli ultimi anni (nel 2009, 3910, per l'esattezza) a ben 6529 nel 2010.

Va subito detto, per evitare che qualcuno possa malevolmente insinuare che i magistrati del TAR Veneto sono diventati di colpo degli stakanovisti, che la totalità del merito di questo grande balzo in avanti è dovuto al personale

amministrativo del tribunale, il quale, grazie naturalmente anche al progetto finalizzato posto in essere in corso d'anno, è riuscito a produrre un numero più che raddoppiato di decreti decisori, costituiti ovviamente per lo più da perenzioni (in gran parte frutto della grande quantità di lavoro svolto in funzione dell'invio delle letterine recanti l'assegnazione del termine ora 180 giorni ed in precedenza di sei mesi, ex art. 9 della L. n. 205/00 per evitare l'estinzione del giudizio). Infatti, dai 2112 del 2009 si è arrivati ai 4724 del 2010.

Lasciando le polemiche, costante è rimasta la produttività dei magistrati, dato che le sentenze sono risultate in numero di 1805 rispetto alle 1798 dell'anno prima, anche se va segnalato un forte aumento delle sentenze cosiddette brevi (in stragrande maggioranza rese in camera di consiglio), passate dalle 367 del 2009 a ben 521.

In sintesi, detratto l'apporto dei tre presidenti, ovviamente di entità proporzionalmente minore rispetto agli altri colleghi (eccezion fatta, devo dire, per il Pres. Di Nunzio, il quale, va detto a suo merito, è riuscito a scrivere ben 94 sentenze brevi), la produttività dei dodici magistrati relatori si colloca mediamente tra 120 e 130 sentenze, il che significa, tenuto conto anche che secondo i criteri dettati dal Consiglio di Presidenza le brevi contano la metà, la produttività di questo nostro tribunale si colloca nel giusto mezzo tra chi sostiene che si lavora troppo poco e chi viceversa pensa che si dovrebbe lavorare di meno, non mancando in proposito qualche più o meno sommesso borbottio.

Non aggiungo, naturalmente, che il sistema di calcolare la produttività sulla base soltanto di un criterio numerico ha il solo pregio di essere semplice, dato che ovviamente tra ricorso e ricorso possono esservi differenze enormi, il che rende naturalmente difficile stabilire una graduatoria reale di laboriosità ed efficienza tra tutti i magistrati: ma forse è meglio così...

La conclusione, comunque, grazie, ripeto ancora una volta, al grande sforzo della struttura amministrativa che sta alla base della nostra attività giurisdizionale, è che il numero dei ricorsi pendenti è precipitato da 18.000 circa a fine 2009 a 14.067 a fine 2010.

Aggiungo poi, a proposito di perenzioni, che grazie alla sopravvenuta scadenza del termine fissato dalla norma transitoria contenuta nell'art. 1 all'allegato 3 al codice, un altro consistente scrollone a smaltimento dell'arretrato ridurrà ulteriormente il numero dei ricorsi pendenti.

Non è però tutto oro quello che luccica, perchè, come acutamente osservato qualche settimana fa dal Pres. de TAR del Lazio Giorgio Giovannini in occasione di quella cerimonia di inaugurazione, l'arretrato che si va rapidamente smaltendo a mezzo di semplici decreti di perenzione costituisce soltanto la prova del sopravvenuto disinteresse a ricorsi risalenti a 10 o più anni fa, mentre invece il vero arretrato, quello che dovrà essere risolto molto più faticosamente con sentenze, è quello che si forma anno per anno, come si dimostra solo confrontando il numero dei ricorsi che ogni anno entrano con il numero di sentenze emesse nel medesimo periodo: il TAR Lazio nel 2010 ha visto 13.000 nuovi ricorsi e ha prodotto 7400 sentenze, poco più della metà, il TAR Veneto, come si è visto, segna nel 2010 l'arrivo di 2365 ricorsi e ha prodotto 1805 sentenze: stiamo un po' meglio percentualmente del TAR Lazio, a Roma mi perdoneranno questa immodestia, ma resta il fatto che nel 2010, come negli anni precedenti, il bilancio è stato di fatto sostanzialmente

negativo: il che dimostra, al di là delle polemiche, che la struttura non è in grado di mantenere il passo con una domanda di giustizia la quale, nonostante la perdita del pubblico impiego e nonostante la grave crisi economica che stiamo attraversando, continua a rimanere altissima e comunque nettamente superiore alla nostra capacità di risposta.

Appare quindi assolutamente urgente ed indispensabile che la struttura con la quale operiamo venga adeguatamente rinforzata, necessità resa ancora più pressante dopo il dissanguamento provocato dall'esodo in massa degli ultimi mesi di personale sia giurisdizionale che amministrativo, malauguratamente provocato dagli ultimi provvedimenti di legge in materia di risparmio della spesa pubblica:

Risparmio di spesa pubblica che più convenientemente potrebbe forse essere raggiunto per altra via, e cioè assicurando alla struttura il necessario apporto di nuovo personale, anche solo ripianando gli organici ora improvvisamente svuotati, dato che in tal modo, e il saldo sarebbe probabilmente attivo, si risparmierebbero le decine di milioni che costa al plesso Giustizia Amministrativa la legge Pinto: 33 milioni nel biennio 2008/209, è stato calcolato, ed io qui posso ribadire che nel 2010 al solo, piccolo TAR Veneto la legge Pinto è costata 350.000 euro: pongo una domanda al Ministro dell'Economia: quanti magistrati e impiegati potremmo assumere e retribuire per azzerare o quanto meno fortemente limitare la violazione del principio della ragionevole durata del processo? Con il vantaggio, di luminosa evidenza, di raggiungere nei fatti quell'obiettivo cui inutilmente mira la legge Pinto, la quale di fatto punisce l'inefficienza della macchina giustizia senza che si faccia nulla per garantirne il buon funzionamento.

Lasciate le polemiche, una parola, come già negli anni precedenti, va detta sulla natura delle pronunce emesse, vale a dire sul rapporto tra accoglimenti e rigetti.

In proposito mi corre l'obbligo di segnalare che la crescente severità già segnalata l'anno scorso si è venuta ulteriormente accentuando, e in modo sorprendentemente cospicuo, nel 2010, dato che, in pratica essendo rimasto immutato il numero complessivo di pronunce, intorno a 1800, come detto (1805 contro 1798), le sentenze di rigetto sono passate da 708 a 883 (con un balzo in percentuale dal 39, 5% del totale al 49%, in pratica la metà del tutto, mentre soltanto 533 sono gli accoglimenti, pari al 30% con un calo rispetto alì'anno precedente sia pur solo del 2% (essendo calate a 389, pari al 21% circa, le pronunce dichiarative, da 512 nel 2009, pari al 29% circa).

A questo punto resta da chiedersi, e giro il quesito ai presenti, se siamo diventati più cattivi noi oppure è ancora migliorata la produttività delle amministrazioni, già statisticamente tra le più elevate in Italia, stando al basso tasso di litigiosità che si registra costantemente da anni...

Procedendo nell'esame dell'attività del Tribunale, devo rilevare un sensibile calo, rispetto al 2009, nel numero dei provvedimenti cautelari, passati da oltre 1100 a 716: calo che in parte ritengo di poter attribuire al sensibile aumento delle sentenze brevi, le quali, come detto, per lo più vengono rese in sede cautelare, anche se, stranamente, come sappiamo, la L. n.205/200, nel recepire una coraggiosa giurisprudenza pretoria nata proprio qui a Venezia in sede cautelare, ha previsto la sentenza breve, ancorandola a certi

presupposti, nella sede di merito prima ancora che in quella cautelare (art. 26 L. n. 1034/71 nel testo introdotto dall'art. 9 della L. n. 205/00, cui rimanda l'art. 21: si vedano oggi gli artt. 60 e 74 del c.p.a.).

Costante, in sostanza, è il numero di provvedimenti cautelari monocratici (148 contro 156).

Le sentenze più significative

Passo ora alla seconda parte di questa relazione, nella quale, come sempre, prendendo le mosse dalla terza Sezione, segnalo le pronunce pubblicate nell'anno 2010 le quali, tra le tante, su imput e nell'ordine che mi è stato fornito dagli stessi interessati, e quindi questa volta senza raggrupparle per materie, risultano essere le più notevoli e quindi degne di menzione.

Partiamo con l'interessante ord.za di remissione alla Corte Costituzionale n. 40, con la quale si è dubitato della compatibilità costituzionale, sotto vari profili, del testo dell'art. 54 del Dl.vo n. 267/2000 così come voluto dall'art. 6 del D.L. n. 92/08 conv. In L.n. 125/08, nella parte in cui, con l'aggiunta della (apparentemente innocua) congiunzione "anche" tra le parole " il sindaco...adotta...provvedimenti" e le parole "contingibili e urgenti", a giudizio del Collegio apre un'autostrada verso l'adozione di una quantità non calcolabile di misure che non sono affatto contingibili ed urgenti, bensì destinate a durare a tempo indeterminato, assumendo i connotati propri di una fonte normativa libera equiparata alla legge: il tutto, a giudizio del collegio, in violazione del principio di riserva di legge ex artt. 23, 97, 70, 76, 77, e 117 della Cost.. Siamo curiosi di vedere che cosa dirà la Corte, già più volte sinora inutilmente investita da richieste di pronunce sul "nuovo" art. 54, sia pur sotto profili diversi.

Tra le normali sentenze, segnaliamo:

1), la n. 1495/10, nella quale si puntualizzano i limiti in cui deve essere interpretata la "lenzuolata" liberalizzatrice apportata dal D.L. n. 223/06 conv. In L. n. 248/06 con riguardo alla attività di somministrazione di alimenti e bevande, in considerazione del fatto che, se pur non siano consentiti contingentamenti ed altri limiti territoriali a scapito della concorrenza, resta pur sempre il potere della P.A. di adottare provvedimenti di carattere programmatorio a tutela dell'assetto del territorio, dei beni culturali e dei centri storici (nella specie l'area di Piazza S.Marco a Venezia);

2), ancora in tema di liberalizzazioni, la 2867/10, nella quale, in materia di trasporti funebri, si afferma l'illegittimità di una delibera comunale nella parte in cui, pur prendendosi atto dell'avvenuta liberalizzazione del servizio in abbandono della vetusta riserva in via di privativa al comune, il quale ora opera in concorrenza con i privati, si è ritenuto di poter fissare dei limiti minimi e massimi per le tariffe da applicare;

3), la 5977/10, nella quale si afferma l'illegittimità di un diniego di concessione di un'area demaniale per l'esercizio di un'attività di somministrazione di alimenti e bevande basato su di una delibera soprassessoria in attesa di una pianificazione al riguardo prevista da lunghissimo tempo e per di più attinente (il diniego) ad un'area soltanto lambita (e quindi marginale) da uno dei percorsi turistici che in via di pianificazione si intendono tutelare;

4), la2868/10, con la quale si esclude l'incompatibilità con i principi di libertà di iniziativa economica di una delibera comunale la quale prescrive alle rivendite di giornali e periodici l'obbligo di limitare al 45% la superficie espositiva dedicata a prodotti ed articoli complementari, il tutto in piena armonia con l'art. 5 del D.L.vo n. 171/01 il quale impone di riservare un adeguato spazio espositivo alle testate poste in vendita;

5) la 6466/10, nella quale si dichiara inammissibile per difetto di interesse un ricorso avverso un atto di diniego di subingresso in una autorizzazione per attività di commercio su area pubblica proposto non dal soggetto ceduto bensì dal cedente originario titolare;

6), la 3453/10, nella quale, previa riassunzione a seguito di pronuncia sulla giurisdizione delle Sezioni Unite della Cassazione, si è accolta una domanda di risarcimento danni di un soggetto già gestore di un servizio bar all'interno di una azienda sanitaria risultato destinatario di un recesso dal contratto (ovvero di una revoca della concessione) giustificata da ragioni di necessità dei locali per esigenze istituzionali (a suo tempo accettate dall'odierno ricorrente) rivelatesi poi insussistenti, visto che quei locali sono stati nuovamente dati in concessione, naturalmente ad altro soggetto: questione sotto vari profili processuali molto interessante (si sottolinea l'irrilevanza della mancata impugnazione dell'atto di recesso o revoca che dir si voglia), non a caso rimessa immediatamente al vaglio del giudice d'appello dall'Azienda soccombente;

7) la 497/10, nella quale, previa affermazione della giurisdizione esclusiva del G.A., ex art. 33 c. 2, lett. e) del D.L.vo n. 80/98, si sostiene l'illegittimità di una delibera di un'azienda sanitaria la quale, adducendo ragioni di bilancio, limita ad un certo numero, dopo la formazione di un'apposita graduatoria, il servizio di trasporto scolastico gratuito a favore di alunni disabili in forma grave;

8), la 1990/10, nella quale, in armonia con pregressa giurisprudenza della sezione, si afferma che la previsione ministeriale che favorisce la presenza di più di 25 alunni per classe (ciò di cui ben si capisce la ragione....) non va a scapito delle regole di sicurezza antincendio, dato che il limite a tal fine previsto di 26 costituisce solo un punto limite a partire dal quale si devono fare le verifiche su quello che potrà essere il massimo affollamento consentito in relazione alle vie di fuga, con possibile compensazione con l'eventuale minor numero di alunni di altre classi:

9), la 149/10, in materia ambientale, nella quale si afferma che una determinata sostanza non cessa di essere un rifiuto per il fatto di essere riutilizzabile e quindi rimessa nel ciclo produttivo;

10), la 6439/10, nella quale, sempre in materia ambientale, si nega la sussistenza di contraddittorietà per il fatto che la normativa vigente pone per lo sversamento dei composti del nichel (sostanza cancerogena) nelle discariche di rifiuti non pericolosi limiti più severi (possibilità di percolato) di quelli previsti per le discariche di inerti;

11) la 6470/10, nella quale si è escluso che la P.A. possa legittimamente invocare, in casi di incidente stradale, l'art. 128 del C d. S. che consente la revisione della patente anche solo in caso di "dubbio", sulla idoneità del conducente, qualora sia del tutto mancata un'istruttoria in ordine al reale svolgimento dei fatti;

12), infine, la 4894, nella quale si è sancita l'illegittimità di un provvedimento prefettizio di divieto di accesso a manifestazioni sportive (gioco del calcio) che riguardi la generalità delle suddette manifestazioni e non già soltanto quelle in cui sia impegnata la squadra al seguito della quale si muovono i soggetti interessati.

Venendo alla seconda Sezione, mi segnalano:

1) la 6321/10, nella quale previo accertamento della giurisdizione del G.A., ex art. 11 L. n. 241/90, in presenza di una convenzione di lottizzazione (la quale prevede la cessione al comune delle aree destinate ad opere di urbanizzazione) :nonché ex art. 34 del D.L.vo n. 80/98 (ora art. 133 del c.p.a.), si afferma l'applicabilità dell'art. 2932 del c.c. in un caso in cui l'obbligo azionato discende dalla legge (nella specie la convenzione ex art. 28 c. 5 della gloriosa L.U. n. 1150/42, in base alla quale il lottizzante si impegna appunto a cedere al comune le aree urbanizzate), salvo poi, in fatto, nella specie escludere che nella specie ne ricorrano i presupposti, dato che il lottizzante e richiedente l'emanazione di sentenza ex art. 2932 non risulta aver eseguito integralmente la sua prestazione e cioè non ha mai provveduto al collaudo definitivo delle opere di urbanizzazione di cui sopra;

2) la 2089/10, nella quale è stata ritenuta illegittima ed annullata una procedura concorsuale per il fatto che la seduta relativa al colloquio orale si è tenuta in difetto della necessaria pubblicità, la quale va assicurata garantendo l'accesso al pubblico all'aula ove si tengono i colloqui, indipendentemente dalla materiale apertura o meno delle porte;

3) la 2745/10, nella quale si è affermato, con riguardo all'ampliamento del 20% di cubatura consentito dall'art. 2, comma 2, della L.R. n. 14/09, la cosiddetta "legge sul piano casa", che il suddetto ampliamento deve essere realizzato in continuità rispetto al corpo di fabbrica preesistente, non importa se in aderenza, in appoggio o in sopraelevazione,in modo cioè da non costituire un'entità distinta dal precedente edificio: salva comunque, nel caso di impossibilità di costruire in continuità, la possibilità di realizzare un corpo edilizio separato purchè di carattere pertinenziale ed accessorio:

4) ancora con riguardo alla legge regionale sul piano casa, la 2385/10, nella quale si è precisato che gli ampliamenti consentiti in deroga agli strumenti urbanistici vigenti sono soltanto quelli sulle aree che abbiano destinazione urbanistica compatibile con la destinazione d'uso dell'immobile da ampliare, ferma restando comunque la legittimità, per compatibilità con la ratio della norma, di una domanda di demolizione e ricostruzione (senza aumento di volume e cioè senza ampliamento) di un edificio in area cosiddetta "impropria", ovvero, come sopra precisato, con destinazione urbanistica diversa da quella dell'immobile oggetto di intervento (nella specie un edificio residenziale in area industriale a suo tempo oggetto di condono);

5) la 4342/10, ancora in materia di urbanistica, nella quale si afferma: a), che la mancanza di alcuni elaborati a proposte di strumenti urbanistici, pur se astrattamente (e, si sostiene, non tassativamente previsti) non comporta necessariamente vizio dell'atto, dovendosi ritenere sufficienti, per ragioni di economia giuridica e per non aggravare inutilmente il procedimento, quelli strettamente funzionali alle finalità del provvedimento (nella specie una variante parziale); b), che non può essere ritenuta legittima dell'apposizione di una servitù pubblica su di un'area di proprietà privata senza contestuale

attribuzione di un indennizzo, a tanto non bastando una generica previsione di un credito di incerta determinazione ed utilizzabilità:

6) la 4343/10, nella quale si afferma l'illegittimità di una deliberazione di approvazione di una variante urbanistica alla cui votazione finale hanno partecipato due consiglieri in posizione di conflitto di interesse con riguardo ad una delle aree toccate dalla variante, a nulla rilevando che i suddetti consiglieri al momento della votazione sul punto specifico si fossero astenuti;

7) la 939/10, nella quale, in una singolare e rara fattispecie attinente al divieto di modificazione d'uso di uno "studio d'artista" ai sensi del combinato disposto degli artt. 51, 11 e 13 del D.l.vo n. 42/04, si è escluso che il relativo vincolo possa essere legittimamente imposto per estensione ad un immobile diverso da quello ove a suo tempo, molti anni prima, l'artista (uno scultore) aveva operato, in ragione soltanto del fatto che, dopo la morte del medesimo (nel 1958), l'attività da questi svolta era stata proseguita dapprima da un congiunto nell'immobile ora assoggettato a vincolo, ed in seguito, dopo la morte anche di questi (nel 2000) da altro soggetto (artigiano marmista):

8) la 2394/10, nella quale, premessa la natura sanzionatoria e non risarcitoria della indennità prevista a carico dei soggetti che commettono illeciti in violazione delle norme di tutela del paesaggio (il che significa, come da ormai consolidata giurisprudenza dopo alcune incertezze risalenti, che la sanzione può essere irrogata anche in assenza di danno ambientale), si afferma in applicazione dell'art. 3 della L. n. 689/81 l'illegittimità di una ingiunzione di pagamento dell'indennità di cui sopra in un caso in cui era da escludere la responsabilità anche soltanto colposa del soggetto interessato (il quale aveva agito in perfetta buona fede avendo ottenuto regolare titolo edilizio da parte del comune competente, titolo che non avrebbe dovuto essere rilasciato previa acquisizione del parere favorevole della sovrintendenza);

9) la 340/10, nella quale si è escluso che il vizio di incompetenza relativa possa sottrarsi all'annullamento in virtù dell'art. 21 octies della L. n. 241/90, dato che tale disposizione opera nell'ambito delle violazioni di legge, quali sono le norme sul procedimento, mentre in base alla classica tripartizione dei vizi di legittimità dell'atto amministrativo la violazione delle norme sulla competenza comporta il diverso ed autonomo vizio di incompetenza;

10) infine, la 1238/10, nella quale si esclude che un circolo privato, pur se dotato di servizio di bar e ristorazione, possa costituire mutamento di destinazione d'uso di un immobile destinato a residenza, essendo determinante il fatto che un circolo privato è per definizione riservato ad un numero determinato di soci e non è perciò aperto all'accesso di un pubblico indifferenziato.

E veniamo infine alla prima Sezione, cominciando anche qui, come già si è visto per la terza Sezione, da un'ordinanza di remissione alla Corre Costituzionale.

Si tratta dell'ord.za147/10, nella quale si è dubitato della compatibilità costituzionale, con riferimento agli artt. 3 e 97 della Carta, dell'art. 48 del D.lvo n. 163/06 nella parte in cui, nel caso di dichiarazione resa sul possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa che non risulti confermata in sede di verifica, oltre a prevedersi a carico del soggetto interessato l'esclusione dalla gara (a tutela della par condicio) si dispone altresì l'escussione della cauzione provvisoria a suo tempo prestata, in via del

tutto automatica, senza cioè che sia in alcun modo assentito alla stazione appaltante il potere di soppesare discrezionalmente il livello di gravità della violazione commessa, potere che viceversa risulta largamente assentito alla Autorità di vigilanza alla quale in base all'art. 48 citato dell'avvenuta violazione deve essere inviata apposita segnalazione, dato che questa, in base alla norma suddetta ha il potere di disporre a carico del soggetto segnalato la sospensione dalla procedure di affidamento da uno a dodici mesi, a seconda, appunto, della gravità della violazione commessa:

Tra le sentenze, si segnala:

1) la 5/10, in materia di pubblico impiego militare, nella quale si è dichiarata la cumulabilità tra indennità di impiego operativo cosiddetta "di base" ed indennità supplementari, e cioè legate a specifiche ed individuate professionalità, cumulabilità che per contro è stata esclusa tra indennità supplementari distinte, in quanto appunto riferite a professionalità distinte tra loro incompatibili:

2), ancora, sempre in materia di pubblico impiego, la 5256/10, nella quale, mutando meditatamente avviso rispetto a pronunce precedenti, si è affermata la necessità del preavviso di provvedimento negativo in tema di riconoscimento dipendenza di infermità da causa di servizio (equo indennizzo), sulla base del fatto che l'art. 10 bis della L. n. 241/90, ultimo periodo, pur escludendo l'obbligo del suddetto preavviso per i procedimenti in materia previdenziale (di qui il precedente orientamento), precisa in fine che tali procedimenti sono (soltanto) quelli"...gestiti da enti previdenziali", e non anche quelli affidati, come nella specie alle singole amministrazioni di appartenenza dei dipendenti interessati;

3) la 691/10, in tema di accesso, nella quale si afferma che, mentre con riguardo ai partecipanti ad una gara d'appalto vale il principio della reciproca trasparenza ex art. 13 D.l.vo n. 163/06, il richiedente accesso che non abbia partecipato alla procedura non può beneficiare di una tutela altrettanto piena a garanzia della riservatezza, per superare la quale deve fornire indizi significativi di eventuali abusi in violazione del principio di concorrenza;

4) la 718/10, nella quale si riconosce la natura di infrastruttura militare, come tale opera destinata alla difesa, degli edifici destinati ad alloggi del personale militare, come tali sottratti ratione temporis alla disciplina in materia di tutela ambientale di cui alla direttiva CE n. 35/03;

5), la 5525/10, nella quale, in tema di appalti, si ribadisce l'obbligo, troppo spesso disatteso, della pubblicità delle sedute nel corso delle quali si procede all'apertura del cosiddetto "bustone", contenente a sua volta le buste relative alla documentazione amministrativa, alle offerte economiche e alle offerte tecniche (ove previste), fatta salva la possibile riservatezza delle sole sedute riservate alla valutazione delle offerte tecniche;

6) la 4745/10, avente ad oggetto l'individuazione dei presupposti che legittimano la revoca di una aggiudicazione definitiva in tema di appalti con la precisazione che il relativo provvedimento non deve a pena di illegittimità indicare l'indennizzo ex art. 21 quinquies L. n. 241/90, salva naturalmente la richiesta e l'azionabilità dell'indennizzo in via autonoma innanzi al G.A.;

7), la 5269/10, di particolare interesse, nella quale si è affermato che la previsione di esclusione dalle gare d'appalto di cui all'art. 38, comma 1, lett. m-ter del D.L.vo n. 163/06, con riguardo ai soggetti i quali, "pur in assenza nei loro confronti di un procedimento per l'applicazione di una misura di

prevenzione... pur essendo vittime dei reati previsti e puniti dagli artt. 317 e 629 c.p. (concussione ed estorsione) non risultino aver denunciato i fatti all'autorità giudiziaria..." , in quanto considera inaffidabile il contraente il quale, pur se vittima e non autore dei reati sopra indicati, non abbia denunciato le illecite richieste subite dalla criminalità organizzata, mira comunque a garantire la trasparenza e la libera concorrenza nel settore dei pubblici appalti, e non può quindi essere ritenuta estranea (e quindi incompatibile) ai principi comunitari che regolano la materia;

8), la 5861/10, nella quale si è ritenuta la giurisdizione dell'A.G.O. in un caso di impugnazione di un atto di avvio di una procedura per l'affidamento di un servizio in ragione del fatto che il ricorrente, senza investire la procedura in sé, mira soltanto (petitum sostanziale) a far valere l'attualità di un vincolo contrattuale preesistente, e, a giudizio del ricorrente medesimo, tuttora operante, avente ad oggetto lo svolgimento del suddetto servizio;

9) la 5854/10, nella quale, sempre in tema di appalti, si è posto l'accento sul fatto che la regola della necessaria coincidenza tra qualificazione finanziaria, quota di partecipazione al raggruppamento, e percentuale di esecuzione dell'appalto, da parte di una singola impresa, regola prevista dall'art. 37 del codice degli appalti, opera esclusivamente per gli appalti di lavori, e non è quindi estensibile agli appalti di servizi, ove è riconosciuta alla stazione appaltante una più ampia discrezionalità nell'individuazione dei requisiti di capacità tecnica e nella correlazione di questi con l'istituto del raggruppamento: fermo restando, peraltro, il potere della stazione appaltante di prevedere la detta regola nella lex specialis;

10), la 5852/10, nella quale si è affermata la irrilevanza della gravità o meno di un reato commesso, ai fini della legittima esclusione da una gara d'appalto per falsa dichiarazione, ex art. 38 codice appalti, nel caso in cui la legge di gara imponeva la dichiarazione, di tutti, indistintamente, i reati eventualmente commessi dai legali rappresentanti dell'impresa;

11), la 4748/10, nella quale si è affermato, a), che non si incorre nel divieto di cui all'art. 23 bis, comma 9 del D.l. n. 112/08, conv. in L. n.133/08, nel testo introdotto dal D.L. 135/09 conv. In L. n. 166/09, di partecipare a gare d'appalto a imprese che gestiscono servizi pubblici locali in affidamento diretto nel caso in cui l'affidamento diretto non riguardi un servizio reso al pubblico bensì ad una pubblica amministrazione (nella specie servizio gestione impianti del palazzo di giustizia di Padova); b), che la preclusione posta dall'art. 13 D.L. n. 223/06, conv. in L. 248/06, nel testo introdotto dal D.L n. 185/08, conv. In L. n. 2/09.alle società a capitale pubblico o misto costituite da amministrazioni pubbliche regionali o locali per la produzione di beni o servizi strumentali all'attività delle stesse non opera nei confronti delle società cosiddette di terzo livello, ovvero dalle società soltanto indirettamente partecipate dalle amministrazioni pubbliche suddette;

12), singolare, poi, sempre in tema di art. 23 bis, è la pronuncia n. 2906/10, con la quale, previa reiezione di un ricorso avverso un'ordinanza contingibile ed urgente di un comune che ingiungeva ad un'impresa di proseguire in regime di proroga temporanea (sei mesi) lo svolgimento di un servizio di raccolta rifiuti, si è affermato che l'espletamento di tale servizio, in quanto imposto con un provvedimento extra ordinem, non è assimilabile ad una normale proroga, e cioè disposta con il consenso della società interessata, con

la conseguenza che la stessa non può costituire impedimento per l'eventuale partecipazione ad altre gare, così come stabilisce il suddetto art. 23 bis; .

13) Per chiudere, infine, lasciati gli appalti, ricordiamo la 2728/10, nella quale si è negata la legittimazione ad agire di una associazione di utenti auto ad opporsi ad una ordinanza comunale mirante a contrastare il fenomeno della prostituzione stradale, in quanto, per essere la stessa statutariamente votata alla tutela del cittadino quale possessore e/o utente auto, può agire in giudizio soltanto a tutela di un interesse unitario della categoria, della quale è centro di riferimento, e non anche di un interesse di una parte sola di essa, in possibile evidente contrasto con altri appartenenti alla categoria che viceversa preferiscano le strade libere da rallentamenti ed intralci...di qualunque genere.

Stato attuale della Giustizia Amministrativa.

Vengo ora alla terza e conclusiva parte di questa mia relazione, non senza ricordare anche, come ho già sentito nel febbraio scorso dalla voce prima dal Pres. De Lise a Palazzo Spada e poi dal Presidente del TAR Lazio Giovannini in Via Flaminia a Roma, che in questo 2011 si celebra il centocinquantenario dell'Unità d'Italia, Unità d'Italia dalla quale in qualche modo si può dire abbia quasi immediatamente preso vita il sistema di Giustizia Amministrativa nel quale tutti noi operiamo, a partire da quello storico avvenimento che fu la nascita della IV Sezione nel 1889, e ricorre anche, avvenimento minore ma per questo meno importante per coloro come me, che vi operano praticamente dall'inizio. il quarantennale dalla nascita dei Tribunali Amministrativi Regionali, i quali hanno competenza a giudicare degli atti (o forse, oggi sarebbe meglio dire delle attività in generale, visto che ormai si è consolidata l'estensione della competenza dagli atti ai rapporti) di tutte le amministrazioni pubbliche, e non solo di quelle regionali e locali, come negli ormai lontani anni '70 si era tentato di sostenere in ragione della collocazione nel titolo V della Costituzione della norma che li prevede, e cioè nel titolo dedicato alle Regioni, Province e Comuni.

Quarantennale, dobbiamo aggiungere, che vede da pochi mesi raggiunto quel risultato, da decenni atteso e nello stesso tempo temuto, che è costituito dall'entrata in vigore del codice del processo amministrativo.

E' questo dunque, l'avvenimento più importante sul quale dovremo brevemente soffermarci, sia pur non certamente per esaminarne gli innumerevoli aspetti di novità con gli inevitabili problemi interpretativi che ne derivano, dato che un esame del genere richiederebbe tempi certamente non consentiti in questa sede.

Mi limiterò quindi brevemente a soltanto a vedere se e come il codice abbia risposto al dibattito che, sul doppio fronte della cosiddetta pregiudiziale amministrativa e della sorte del contratto dopo l'annullamento della aggiudicazione in tema di pubblici appalti, ha visto negli ultimi anni contrapporsi il G.A. e il G.O.

Da ultimo mi soffermerò rapidamente su alcune pronunce giurisdizionali a mio giudizio di particolare importanza e novità.

Ricordiamo tutti molto bene come negli ultimi anni, appunto, a causa dall'introduzione nel D.L.vo n. 80 del '98, degli artt. 33, 34 e 35, due anni

dopo fatti propri dalla L. n. 205/00, della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di pubblici servizi e di tutela del territorio (a compensazione, si sa, del passaggio del pubblico impiego a g.o.), si era andata sviluppando, con toni spesso forse troppo polemici e certamente non utili alla tutela di quel bene di tutti che è la certezza del diritto, la contesa tra G.O. e G.A. sui confini del riparto di giurisdizione, contesa che esiste da sempre ma che mai, credo, come negli ultimi anni, era stata così aspra, e che, mai, come ora, nella istituzionale prevalenza dovuta in materia alle SS.UU. della Cassazione, aveva addirittura, almeno sotto alcuni profili, messo in dubbio la stessa ragion d'essere del giudice amministrativo come giudice cui spetta il potere d'annullamento degli atti illegittimi, trasformandolo in giudice competente di fatto solo a pronunciarsi su domande risarcitorie: in via generale, sopprimendo la pregiudiziale amministrativa, e cioè aprendo la via all'azione risarcitoria per lesione di interessi legittimi in via autonoma, nei termini di prescrizione, a partire dalle ben note tre ordinanze sorelle del giugno 2006, seguite poi da molte altre, e, in via particolare, nella delicatissima materia degli appalti, precludendogli la competenza a disporre la reintegrazione in forma specifica nel caso di già avvenuta stipula del contratto (ricordo per tutte la pronuncia n. 27169/07), e quindi lasciandogli in pratica anche qui soltanto la via del risarcimento per equivalente.

Ricordiamo anche che tutto era nato dalla famosissima sentenza della Corte Costituzionale n. 204 del 2004, con la quale, a compensazione anche qui della radicale e drastica affermazione di illegittimità costituzionale del pacchetto di norme del 98 sul rilievo che il g.a. " è competente ex art. 103 solo per le materie particolari devolute alla giurisdizione generale di legittimità... materie che quindi...devono partecipare della loro medesima natura, che è contrassegnata dalla circostanza che la Pubblica Amministrazione agisce come autorità nei confronti della quale è accordata tutela al cittadino davanti al giudice amministrativo" (il che sembrerebbe significare, detto più semplicemente, che il g.a. si deve occupare in sostanza soltanto di coltivare il suo orticello di interessi legittimi), a compensazione, ripeto, di tale ferrea limitazione, era stato riconosciuto al g.a. la competenza di disporre il risarcimento del danno ingiusto, sul presupposto che "tale attribuzione non costituisce sotto alcun profilo, una nuova *materia,* bensì uno strumento di tutela ulteriore rispetto a quello classico demolitorio e o conformativo da utilizzare per rendere giustizia al cittadino nei confronti della p.a."

Vero è che poco dopo, con la sentenza ugualmente nota n. 191/06, la Corte è tornata parzialmente sui suoi passi, attutendo il rigore della 204, anche a seguito della vivace reazione messa in atto da molti operatori del settore (si pensi solo che la 204/04 sembrava aver dimenticato la secolare giurisdizione in materia di diritti purissimi quali sono, ad es, le pretese patrimoniali dei pubblici dipendenti, a fronte delle quali non campeggiava nessuna pubblica autorità, ma soltanto un normale datore di lavoro in nulla diverso da tutti gli altri datori di lavoro), pur senza apertamente smentire il presupposto logico-giuridico su cui si fondava la 204/04, apriva una breccia a favore della giurisdizione amministrativa, affermandone la competenza " in tutti i casi in cui detti *comportamenti* (la Corte pensava ai comportamenti in materia urbanistica di cui all'art. 34 del D.lvo n. 80/98, ma è ovvio che l'affermazione ha una latitudine ben più ampia) siano anche solo mediamente riconducibili all'esercizio di pubblici poteri" (espressione che per opera della stessa

Cassazione ha ridato ampi spazi alla giurisdizione amministrativa, vedasi ad es. in materia di espropriazione, e che ora è divenuta norma di legge, come risulta in via generale da quanto prevede l'art. 7 in sede di definizione del campo operativo della giurisdizione amministrativa, e in via particolare, con riguardo alle materie dell' urbanistica e dell'espropriazione per pubblica utilità, dall'art. 133 lettere f) e g)), ma ormai l'appartenenza al g.a., in via compensatoria del rigore della 204/04 (così come in via compensatoria, e la vicenda appare singolare, come si è sopra accennato, si era mosso il legislatore del 98 con gli artt. 33, 34 35, quella volta della perdita del pubblico impiego) della competenza a conoscere delle domande di risarcimento per lesione di interessi legittimi appare ineliminabile.

E questo spiega (rectius, spiegava) l'atteggiamento severo delle Sezioni Unite, le quali, non potendo più ovviamente riaffermare (a differenza di quanto avevano fatto nell'ormai lontano 1999 con la famosissima sent. n. 500) la giurisdizione dell'a.g.o. in tema di risarcimento danni da lesione di interessi legittimi, anche senza previo annullamento da parte del giudice amministrativo, si sono adoperate, nell'esercizio della funzione loro propria di assicurare l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge e l'unità del diritto oggettivo nazionale, di definire i contorni della competenza in materia del giudice amministrativo, giungendo in definitiva ad ampliare tali contorni al punto da rendere pressocchè marginale l'antica e pur riaffermata (dalle sentenze della Corte del 2004 e del 2006) vocazione del giudice amministrativo come giudice dell'annullamento: se infatti si affermasse (rectius, se si fosse affermata...) l'interpretazione portata avanti dalle SS.UU sulla piena alternatività della azione risarcitoria autonoma rispetto alla tradizionale azione di annullamento (id est la caduta della pregiudiziale) quale operatore economico e quale cittadino si sarebbe più scomodato ad impugnare gli atti amministrativi, per di più nel vincolo di un ristrettissimo termine di decadenza, quando invece ad un risultato economicamente equivalente si può più comodamente pervenire, nel ben più lungo termine di prescrizione, con una domanda risarcitoria? E ancora, in materia di appalti, a che scopo perdere tempo per andare prima davanti al TAR del luogo (sempre nel rispetto di un breve termine decadenziale, ed eventualmente in appello a Roma davanti al C. di. S., per sentirsi alla fine negare la reintegrazione in forma specifica perché il contratto è già stipulato, con la necessità di correre dal giudice ordinario nella speranza (il che non è detto, visto che si pensa che solo l'amministrazione contraente sia legittimata) che accetti di esaminare nel merito una domanda di annullamento del contratto? Per avere che cosa, infine, visto che intanto sono passati anni e l'opera, la fornitura o il servizio sono ormai stati eseguiti? Tanto vale allora chiedere direttamente al TAR il risarcimento per equivalente...

Per queste ragioni si era da molti temuto (o sperato, è questione di punti di vista), fino alle soglie dello scorso anno, che la giustizia amministrativa, con la vanificazione e cioè di fatto in pratica con la perdita tout court del giudizio d'annullamento, quel giudizio particolare suo proprio da un secolo e mezzo e negato per contro al giudice ordinario, rischiava di perdere la propria stessa ragion d'essere, avviandosi così probabilmente a confluire, come già anni fa si andava proponendo ai tempi della famosa bicamerale D'Alema-Berlusconi, nel vasto alveo ordinamentale della Giustizia ordinaria.

·Come già peraltro si era compreso sin dall'anno scorso, allorchè nel mese di marzo, mi sia consentito di ricordare, in occasione dell'inaugurazione di quell'anno giudiziario, si potevano già leggere i testi in corso di approvazione relativi per un verso al recepimento della direttiva ricorsi 66/07 (attraverso la delega di cui all'art. 44 della L. n. 88/09), e per un altro verso, all'attuazione della delega di cui all'art. 44 (ancora una volta) della L. n. 69/09 per il riassetto della disciplina del processo amministrativo, il corso degli eventi ha, in parte imprevedibilmente, subito una svolta decisiva, e la giustizia amministrativa, intesa come ordinamento autonomo e distinto rispetto all'ordinamento della giustizia ordinaria, che sembrava, almeno a mio personale parere, ma non ero il solo a pensarlo, avviata ad un mesto declino, ha d'improvviso ripreso vigore dimostrando di poter continuare a rappresentare anche per il futuro, come lo è stata per il passato, un insostituibile strumento di garanzia di correttezza nei rapporti fra la Pubblica Amministrazione e i privati, siano questi imprenditori od operatori economici ovvero semplici cittadini od utenti dei pubblici servizi.

E' infatti sotto gli occhi di tutti il fatto che, dapprima con il D.L.vo n. 53 del 20 marzo 2010, attuativo della direttiva ricorsi del 2007, ed in seguito con il D.lvo n. 104 del luglio 2010 di approvazione del codice del processo amministrativo, entrambi i motivi di contrasto tra giudice ordinario e giudice amministrativo sui quali si è dibattuto talora aspramente per anni, sono d'improvviso venuti meno, sia pure in modi diversamente soddisfacenti.

Nulla quaestio, in primo luogo, per quanto riguarda il problema della sorte del contratto in caso di annullamento della aggiudicazione da parte del g.a.: l'attribuzione al g.a. della competenza a dichiararne "la privazione di effetti" o inefficacia che dir si voglia, in aggiunta al potere di annullamento della procedura di affidamento, è apparsa a tutti, SS.UU. comprese (ricordavamo l'anno scorso la sent, n. 2906 dell'111 febbraio 2010, ancor prima, cioè che entrasse in vigore il D.l.vo n. 53/10) ,la inevitabile conseguenza, una volta scattato l'obbligo di introdurne la previsione nel diritto interno per volontà comunitaria, del principio di effettività della tutela di rango costituzionale (art. 111) ed espressamente proclamato prima dalla sent. n. 204 del 2004 ed in seguito dalla stessa legge delega (art. 44 D.l.vo n. 88/09, comma 3, lett. a), principio che impone la concentrazione della controversia in mano ad un unico giudice.

Non mi soffermo naturalmente, non sarebbe il caso in questa sede, sulle difficoltà interpretative che pone e porrà al giudice amministrativo il pacchetto di norme comunitarie pedissequamente introdotto in materia nell'ordinamento interno dagli artt. 121 e ss. del codice (pacchetto la cui tecnica di stesura appare particolarmente irta di problemi anche perché estranea al linguaggio giuridico interno) limitandomi a dire che penso occorreranno anni perché il giudice amministrativo possa prendere confidenza con i nuovi ed enormi problemi ch'esso pone (ricordo soltanto, come già da molti commentatori osservato, l'enormità dei poteri discrezionali che gli vengono assegnati, che qualcuno ritiene siano poteri di puro merito).

Se comunque per questo verso l'antica querelle sulla sorte del contratto dopo l'annullamento della procedura di affidamento dell'appalto tra g.o e g.a può ritenersi ormai venuta meno, non altrettanto può dirsi per ciò che riguarda la pregiudizialità amministrativa, dato che la soluzione data dall'art.

30 del codice non ha mancato di suscitare polemiche, mantenendo sostanzialmente vivo e aperto il dibattito tra gli "autonomisti" e i "pregiudizialisti" apertosi, come tutti ricordiamo, con la ricordata sentenza n. 500 del '99 allorchè, congiuntamente al riconoscimento della possibilità di chiedere il risarcimento danni per lesione di interessi legittimi si ventilò anche la possibile autonomia della relativa azione, indipendentemente dalla richiesta o meno di annullamento, azione da promuovere naturalmente, salve norme espresse attributive di giurisdizione esclusiva al g.a., innanzi al g.o. in considerazione della natura di diritto della pretesa azionata: autonomia la quale poi, con molto più clamore, come si accennava, fu proclamata dalle tre famose ordinanze sorelle del 2006, allorchè era ormai pacifico che la giurisdizione in materia spettava, dopo la consacrazione della sent. della Corte Cost. n. 204 del 2004, al giudice amministrativo in virtù del principio di concentrazione ed effettività della tutela.

Sappiamo tutti che uno dei compiti affidati alla commissione insediata presso il Consiglio di Stato per la stesura del codice del processo amministrativo (commissione nella quale, molto saggiamente, sono stati inseriti, oltre ai magistrati amministrativi di primo grado, agli esperti esterni (non necessariamente solo professori universitari) e ai rappresentanti del libero Foro e dell'Avvocatura dello Stato, previsti dalla legge delega, anche magistrati ordinari, dalla delega non espressamente previsti, è stato quello, in adempimento del principio di delega che imponeva di adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza non solo della Corte Costituzionale, il che pare scontato e forse superfluo, ma anche delle giurisdizioni superiori (il che era molto meno scontato e superfluo), vale a dire della Cassazione e del Consiglio di Stato stesso, di trovare una soluzione al contrasto che da anni tormenta i rapporti tra le suddette giurisdizioni superiori sul tema della pregiudiziale amministrativa.

Sappiamo anche che nel testo originario dell'art. 39 della bozza di Codice frutto dei lavori della Commissione l'accordo era stato felicemente raggiunto, laddove per un verso si prendeva atto, in conformità all'orientamento interpretativo della Cassazione, della autonomia dell'azione risarcitoria rispetto alla azione di annullamento mentre per un altro verso, venendo incontro alla posizione del Consiglio di Stato (e del g.a. in genere) preoccupato in ragione della necessità di tutela delle esigenze di stabilità e certezza delle posizioni giuridiche connesse all'azione amministrativa, per non dire del principio di presunzione di legittimità degli atti amministrativi, si sostituiva il termine di prescrizione quinquennale con il più breve termine di decadenza di 180 giorni, da ultimo con la previsione secondo la quale "nel determinare il risarcimento il giudice valuta tutte le circostanze di fatto e il comportamento complessivo delle parti e può escludere i danni che si sarebbero potuti evitare usando l'ordinaria diligenza anche attraverso l'esercizio dei mezzi di tutela o l'invito all'autotutela".

Ricordiamo che è la stessa legge delega, al punto 3 della lett. b) del comma 2, a prevedere la riduzione dei termini di decadenza o prescrizione delle azioni esperibili, mentre occorre sottolineare che il richiamo all'ordinaria diligenza richiesta al danneggiato riporta ovviamente al 1227 c.c., già da tempo eretto a difesa del denaro pubblico da parte del g.a. chiamato a pronunciarsi sulle domande risarcitorie, con la precisazione che il giudice può (e non deve) escludere il risarcimento per i danni evitabili con l'ordinaria diligenza, la

quale si può dimostrare non solo mediante l'esercizio dei mezzi di tutela, e cioè con l'impugnazione dell'atto, ma anche –solo- con l'invito all'autotutela.

Il tutto, si ripete, costituendo un delicato punto di equilibrio frutto di un compromesso, certo, tra le opposte tesi, con l'enorme pregio, peraltro di essere condiviso in commissione dai rappresentanti della Cassazione, e quindi tale da chiudere definitivamente l'aspro contrasto sinora in atto..

Senonchè è accaduto come si sa, che una volta licenziato il testo dalla commissione, il Governo ha ritenuto di dovervi apportare tre significative modifiche, con il risultato, molto contestato da buona parte dei commentatori e dopo inutili richieste in sede parlamentare di ripristinare il testo originario, di spostare in modo inequivocabilmente netto verso la posizione del Consiglio di Stato il punto di equilibrio tanto faticosamente raggiunto, tanto che in sostanza si è parlato di pregiudizialità mascherata: in effetti, con la riduzione da 180 a **120** giorni del termine per azionarsi (termine che somiglia stranamente a quello di impugnazione in via straordinaria e che ovviamente non c'è se si sceglie la strada maestra della previa impugnazione dell'atto), con l'inciso per cui il giudice comunque **esclude** (e non più **può escludere**) il risarcimento dei danni che si sarebbero potuto evitare usando l'ordinaria diligenza, e, infine, con la previsione per cui, ***soppresso l'inciso relativo all'invito all'autotutela***, in sostanza si lascia intendere a chiare lettere che per avere qualche probabilità di avere il risarcimento **occorre aver impugnato l'atto**, si deve in definitiva ammettere che il legislatore in sostanza fatto entrare dalla finestra ciò che era uscito dalla porta, ha fatto propria cioè regola della pregiudiziale amministrativa. Un po' forse indotto dall'amore per il tradizionale modello della giustizia amministrativa che vede al suo centro il giudizio impugnatorio, e, forse ancora di più, per evitare pericolose falle nelle finanze delle pubbliche amministrazioni.

Personalmente (ma forse non siamo imparziali, noi giudici amministrativi) dobbiamo ammettere di avere sempre difeso questa impostazione, forse di retroguardia se si ha di mira l'effettività della tutela, ma ci corre l'obbligo altresì di prevedere che, a fronte della indubbia validità di molte argomentazioni favorevoli all'autonomia dell'azione risarcitoria, una volta riconosciuta la risarcibilità dei danni da lesione degli interessi legittimi, in funzione appunto di una maggior effettività della tutela costituzionalmente dovuta nei confronti della P.A., vi saranno forti e crescenti reazioni contrarie alla soluzione voluta dal governo, e la questione verrà sicuramente posta alla commissione la quale, in base alla delega, ha due anni di tempo dall'entrata in vigore per correggere il testo del codice.

Staremo a vedere....

Prima di concludere questa mio breve esame dello stato attuale della giustizia amministrativa (sulle ricadute pratiche ed organizzative del codice ho già fatto cenno nella prima parte di questa relazione) ritengo opportuno segnalare brevemente l'importanza (a mio giudizio, s'intende) di due recenti pronunce giurisdizionali, che mi sembrano,. per gli sviluppi che hanno e potranno avere, particolarmente significative in due importanti settori della giustizia amministrativa, e cioè le espropriazioni e gli appalti.

Mi riferisco in primo luogo alla sentenza della Corte Costituzionale n. 293 dell'8 ottobre 2010 con la quale è stata dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 43 del DPR n. 327/01, e cioè della norma, com'è ben noto, con la quale,

mediante l'istituto della acquisizione sanante, si era inteso far fronte, dopo le censure della CEDU, all'evidente anomalia costituita dalle cosiddette occupazioni acquisitive od usurpative di terreni di proprietà privata (le prime aventi a presupposto una dichiarazione di pubblica utilità ma non seguite da formale atto di espropriazione, le seconde addirittura prive di dichiarazione di pubblica utilità), fattispecie tali da comportare a giudizio della Cassazione a partire dal lontano 1983, una volta eseguita di fatto l'opera pubblica, il passaggio automatico della proprietà dal privato alla P.A. (cosiddetta accessione invertita).

Ora, seppure la pronuncia sia espressamente giustificata soltanto sulla base del rilevato vizio di eccesso di delega della norma in questione, appare decisamente rilevante il fatto che la Corte abbia ritenuto opportuno soffermarsi, sia pur incidenter tantum, anche sulla ritenuta inidoneità della scelta operata a garantire il rispetto dei principi affermati dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) a tutela del diritto di proprietà (sent. 30 maggio 2000 in ric. 31524/96) con la precisazione che il rimedio adottato è soltanto uno tra i tanti possibili ed infine concludendo nel senso, veramente radicale, secondo cui la scelta ottimale sarebbe stata quella di garantire la restituzione del bene al privato "in analogia con altri ordinamenti europei".

Si comprende quindi bene la ragione per la quale il governo non abbia sinora provveduto a riempire il vuoto normativo venutosi a creare in un settore tanto importante dell'economia nazionale qual è quello relativo alla realizzazione di opere pubbliche, tenuto conto del pesante impatto che la pronuncia comporta o potrebbe comportare (si pensi solo alla eventuale restituzione, previa riduzione in pristino, di un terreno sul quale corre una nuova autostrada.... il che spiega la cautela con la quale la Corte si è trincerata dietro un obiter dictum, tanto da precisare che si tratta di un nodo "che in questa sede non è possibile sciogliere"): le conseguenze economiche per la finanza pubblica potrebbero essere molto gravi, un'ulteriore tegola dopo che da diversi anni, ormai, dopo la sent. n. 348 del 2007, il ristoro fisiologico in tema di espropriazioni, e cioè nel caso in cui le procedure siano legittime, deve corrispondere al valore venale dei beni espropriati.

Nel frattempo peraltro, il vuoto normativo venutosi a creare, dopo qualche incertezza iniziale della quale è stata testimone anche la Sezione che mi onoro di presiedere, è stato riempito nell'unico modo possibile e comunitariamente corretto (in attesa che il Governo e il Parlamento trovino le opportune soluzioni alternative (quali, mi domando, potranno essere?), e cioè nel senso che, una volta venuta meno la norma che consente da parte della P.A. l'acquisizione sanante, la quale a sua volta aveva fatto venir meno l'istituto pretorio della accessione invertita, non resta che prendere atto che l'originario proprietario rimane tuttora tale, con conseguente obbligo per la P.A., come inequivocabilmente affermato dalla Corte Cost. nella ricordata sentenza, innanzi tutto di restituire il maltolto al privato proprietario, salvo, in alternativa, naturalmente, acquisto mediante normale negozio traslativo previo ovviamente accordo sul prezzo di vendita., prezzo che naturalmente non potrà che essere pari al valore venale di mercato al momento, e salvo, naturalmente, il risarcimento dovuto per l'antecedente periodo di illegittima occupazione... (cfr. C. di S., IV Sez., 28 gennaio 2011 n. 676, nonché, di questa Sezione, sent. n..-..).

Due parole vorrei infine spendere a commento della importante ordinanza con la quale la VI Sezione del Consiglio di Stato (n. 351 del 28 gennaio 2011) ha ritenuto di poter mettere in dubbio i presupposti su cui si fondano due famosissimi arresti dell'Adunanza Plenaria in materia di appalti: ci riferiamo al caso del doppio accoglimento (o doppia soccombenza, il che è lo stesso) nelle gare con due soli partecipanti, allorchè entrambi lottano per l'esclusione dell'altro, sul presupposto dell'interesse strumentale comune ad entrambi al rifacimento della procedura (A.P. n. 11/08), e al caso della impugnabilità o meno immediata dei bandi di gara con riguardo non solo alle clausole immediatamente escludenti (A.P. n. 1/03).

A prescindere dal fatto che naturalmente la messa in discussione di due punti ritenuti sin qui fermi e quindi fatti propri, io credo, dalla generalità dei giudici amministrativi in forza della autorevolezza propria dell'A.P., genera incertezza ed anche, occorre ammettere una certa insicurezza (speriamo quindi che il Presidente de Lise si affretti a fissare la data dell'udienza di discussione delle questioni poste) non si può negare, quanto meno ovviamente a mio personale giudizio, che i dubbi espressi meritino attenta considerazione.

Quanto al primo caso, infatti le argomentazioni svolte mirano in sostanza a sgretolare la sin qui indubitata (e forse non sufficientemente indagata) consistenza stessa dell'interesse strumentale al rifacimento della gara, giacchè mentre è di evidenza immediata il pregiudizio che riceve la P.A. da siffatto orientamento intepretativo (si fa il caso di lavori pubblici per i quali nelle more del rifacimento della gara si perdano i finanziamenti comunitari), si sottolinea che resta il fatto:

a) che potrebbero non perdurare le condizioni per l'esecuzione dell'opera o per lo svolgimento del servizio ovvero per l'esecuzione della fornitura;

b) che la stazione appaltante potrebbe anche non aver più interesse a rinnovare il bando;

c) che nulla vieta che nel nuovo bando si pongano clausole nuove e diverse tali da impedire la partecipazione dei nostri ricorrenti.

E, a riprova della inconsistenza o evanescenza del suddetto interesse strumentale, se ne mette in evidenza, a fronte della discrezionalità che residua in capo alla P.A. dopo il "doppio" annullamento della procedura, la non azionabilità in sede di ottemperanza.

Da segnalare poi, in quasi perfetta sintonia con l'ordinanza in esame (reciprocamente ignorandosi, peraltro), la parallela decisione n. 127 del 12 gennaio 2011 della IV Sezione, nella quale, in un caso pressocchè simile (gara sempre con due partecipanti, ma con un ricorrente che contesta la legittimità dell'ammissione dell'altro dopo essere stato a sua volta escluso in via amministrativa) si è affermata, contrariamente a quanto aveva detto il primo giudice, il quale aveva ragionato nella logica della Plenaria del 2008, la carenza di interesse al ricorso in considerazione di quella che viene definita una eccessiva dilatazione dell'interesse strumentale alla ripetizione della gara, al punto da aprire la via ad una sorta di inammissibile "*legitimatio generalis*, non distinguibile dalla generica aspirazione di qualsiasi operatore del mercato alla rinnovazione di una gara alla quale sia rimasto (volontariamente) estraneo".

E ciò perché, si aggiunge, può parlarsi di interesse strumentale autonomo e differenziato rispetto a quello della generalità dei consociati soltanto allorchè

"l'annullamento richiesto dal ricorrente sia destinato con certezza ed indefettibilmente, per legge o per effetto delle pregresse determinazioni della P.A. a produrre l'effetto di una rinnovazione del medesimo procedimento amministrativo già posto in essere, ovvero di una ripresa di esso a partire dal momento in cui si è verificato il vizio riscontrato dal giudice, e comunque tale iter procedimentale sia destinato a riguardare sempre e soltanto gli stessi soggetti che sono stati interessati al precedente procedimento".

Parole chiarissime, con la quali il cosiddetto interesse strumentale viene in sostanza non più soltanto sgretolato ma addirittura ridotto in poltiglia, anche se appare a me singolarmente contraddittorio e, e, credo, degno di ripensamento, sempre a mio parere, alla luce delle argomentazioni non dissimili svolte nell'ordinanza n. 351/11, il fatto che in questa decisione si abbia cura di far salva la opposta regola fissata dalla Plenaria del 2008, sottolineandosi quella che sarebbe la "profonda diversità" tra le due situazioni di fatto: diversità certo, che riguarda la posizione dei due contendenti, ma il problema vero mi pare riguardi sempre la verifica di consistenza dell'interesse strumentale, il quale sembra configurarsi in modi non dissimili in entrambi i casi, e non già o non solo la posizione dei due contendenti...

L'altra questione posta dalla ordinanza n. 351 è quella relativa alla diretta impugnabilità del bando di gara anche (e non solo) in caso di esistenza di clausole esclusive, senza attendere l'esito sfavorevole della conseguente gara alla quale (ovviamente?) si sia partecipato.

Anche qui sottolineandosi il grave danno che subisce la stazione appaltante che si vede porre nel nulla procedure complesse e costose per un vizio contenuto nel bando a monte costringendola a ricominciare tutto daccapo, si chiede alla Plenaria un riesame della posizione assunta con la pronuncia n. 1 del 2003 sulla base di una duplice considerazione.

a) se nel bando un vizio di illegittimità c'è, nulla vieta di ritenerlo per ciò solo lesivo, e quindi impugnabile immediatamente, naturalmente da soggetti legittimati in quanto operatori del settore in via generale muniti dei necessari requisiti, e a prescindere dall'eventuale partecipazione alla procedura;

b) si ritiene poi che debba applicarsi il generale principio di buona fede di cui agli artt. 1337 e 1338 c.c., sottolineandosi in particolare quest'ultimo, in base al quale la parte (qui il ricorrente) che conosca una causa di invalidità del contratto (qui di illegittimità del bando) è tenuto a darne tempestiva conoscenza all'altra parte (qui la P.A.) , in caso contrario generando un affidamento (questa volta a favore della P.A. stessa) in forza della partecipazione alla procedura senza previa contestazione (in sostanza si concretizzerebbe una forma di acquiescenza...).

Resta da vedere come risolverà il problema la Plenaria, speriamo più presto possibile. Non senza aver aggiunto che la posizione innovatrice assunta sul punto dall'ordinanza della VI Sezione sembra avvicinarsi ad una linea di tendenza in dottrina secondo la quale tanto più viene assicurata l'effettività della tutela (e meglio ancora se nello stesso senso concorre anche la tutela dell'interesse pubblico, come in questo caso si è visto) quanto più presto viene ritenuta azionabile la pretesa, del privato, senza necessità cioè di attendere il provvedimento finale della procedura (quando quest'ultima, si intende, sia suddivisibile, come nel caso, in subprocedimenti tra loro muniti di reciproca autonomia).

E qui, finalmente, concludo

Venezia, 18 marzo 2011

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL VENETO

DATI SULL'ATTIVITA' GIURISDIZIONALE DAL 1° GENNAIO 2009 AL 31 DICEMBRE 2010

STATISTICA PROVVEDIMENTI DECISORI

TIPOLOGIA PROVVEDIMENTI	ANNO 2009	PERCENTUALI	ANNO 2010	PERCENTUALI
PROVVEDIMENTI DECISORI	3.910		6.529	
DECRETI DECISORI	2.112		4.724	
SENTENZE	1.798		1.805	
ACCOGLIMENTO	578	32,14%	533	29,53%
RIGETTO	708	39,38%	883	48,92%
ALTRE	512	28,48%	389	22,55%

PROVVEDIMENTI DECISORI				
ANNO	SENTENZE SEMPLIFICATE	SENTENZE ORDINARIE	DECRETI DECISORI	TOTALE PROVVEDIMENTI DECISORI
2009	367	1.431	2.112	3.920
2010	521	1.284	4.724	6.529

SENTENZE SEMPLIFICATE						
ANNO	ACCOGLIMENTO	%	RIGETTO	%	ALTRO	%
2009	121	32,97	143	38,96	103	28,07
2010	165	31,67	253	48,56	103	19,77

SENTENZE ORDINARIE						
ANNO	ACCOGLIMENTO	%	RIGETTO	%	ALTRO	%
2009	457	31,94	565	39,48	409	28,58
2010	368	28,66	630	49,07	286	22,27

STATISTICA PRODUTTIVITA' T.A.R. VENETO (2000 – 2010)

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

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

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%

n. abitanti nella Regione Veneto 4.527.694 (anno 2009)
n. abitanti nella Regione Veneto 4.912.438 (anno 2010)

RIEPILOGO GENERALE ANNO 2010

Decisioni definitive	n. 1.805
Decreti Decisori	n. 4.724
Totale decisioni	n. 6.529
Decreti ingiuntivi	n. 8
Sentenze in forma semplificata	n. 521
[redacted]	[redacted]
Dispositivi di sentenze	n. 112
Ordinanze cautelari	n 716
Decreti cautelari	n. 148
Ordinanze collegiali	n. 188
Ordinanze presidenziali	n. 94
[redacted]	

SITUAZIONE GENERALE RICORSI DAL 1° GENNAIO 2010 AL 31 DICEMBRE 2010

CLASSIFICAZIONE	Ricorsi Pendenti al 01.01.2010	Ricorsi Depositati nel 2010	Ricorsi Definiti nel 2010	Ricorsi Pendenti al 31.12.2010
Accesso ai documenti	9	35	24	20
Agricoltura e foreste	833	25	47	811
Ambiente	427	37	149	315
Antichità e belle arti	117	27	24	120
Appalti pubblici di lavori, servizi e forniture	2.050	282	746	1586
Autorità indipendenti (attività, organizzazione)	4	1	1	4
Autorizzazioni e concessioni	364	60	99	325
Caccia e pesca	134	29	52	111
Carabinieri	38	15	8	45
Cinematografia, teatro, spettacoli, sport, turismo	69	3	26	46
Cittadinanza	9	0	4	5
Commercio, artigianato	821	121	337	605
Comune e Provincia	282	24	112	194
Demanio statale, regionale	262	34	70	226
Edilizia ed urbanistica	6.995	702	2294	5403
Elezioni	13	16	23	6
Enti pubblici in generale	286	38	86	238
Esecuzione del giudicato	12	16	12	16
Espropriazione per pubblica utilità	104	11	12	103
Farmacia	41	8	7	42
Forze armate	292	30	71	251
Industria	3	0	1	2
Inquinamento	633	53	115	571
Istruzione	330	42	99	273
Leva militare	68	1	54	15
Magistrati	6	5	8	3
Non classificabile/non riclassificato	0	0	0	0
Notai	4	0	0	4
Ordinanze contingibili e urgenti	2	0	1	1
Polizia di Stato	42	19	17	44

Professioni e mestieri	157	14	52	119
Pubblico Impiego	754	69	435	388
Regione	6	0	1	5
Regolamento di competenza	0	0	0	0
Revocazione (giudizio)	1	2	1	2
Servizi pubblici	203	19	45	177
Servizio sanitario nazionale	200	35	100	135
Sicurezza pubblica	645	105	278	472
Stranieri	1.766	468	932	1302
Università degli studi	99	18	39	78
Vittime del dovere	7	1	4	4
Totali	18.088	2.365	6.386	14.067
Classificazione non indicata	0	0	0	0