



*Tribunale Amministrativo Regionale
della Campania*



*Inaugurazione
dell'Anno Giudiziario 2017*

Relazione del Presidente

Salvatore Veneziano

Napoli 24 febbraio 2017

1 – Introduzione e saluti

Autorità, Signore, Signori,

Adempio quest'anno per la seconda volta al gradito compito, in occasione della cerimonia di apertura dell'anno giudiziario 2017 presso la Sede di Napoli del Tribunale amministrativo regionale della Campania, di presentare la relazione sull'attività svolta e sull'andamento della Giustizia amministrativa in questa circoscrizione giudiziaria nel decorso anno 2016.

E' questa ormai una consuetudine che, per determinazione del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa, si inserisce a pieno titolo nel contesto delle analoghe iniziative da più tempo praticate presso altre Magistrate, al condivisibile fine di fornire, oltre che agli addetti ai lavori anche all'opinione pubblica, la più ampia informazione sull'andamento e sulle prospettive di questo settore della giustizia, via via divenuto fenomeno sempre più diffuso, così nel Paese come in questa realtà territoriale.

Proprio tale esigenza di comunicazione, insieme alla consapevolezza del loro carattere istituzionale, ha indotto a superare le perplessità - oggetto di dibattito tra i Colleghi, ma anche presso il Consiglio di Presidenza della G.A. - sulla opportunità di tenere anche quest'anno siffatte manifestazioni, pur in un periodo nel quale una significativa parte della Comunità nazionale è stata reiteratamente colpita da eventi naturali che hanno prodotto vittime umane, danni materiali e la devastazione di numerosi e non irrilevanti beni del patrimonio storico-artistico nazionale.

Credo di interpretare i sentimenti di tutto il T.A.R. Campania - e più in generale dell'intera Giustizia Amministrativa, che si è per tempo impegnata in una sottoscrizione di fondi da destinare al riallestimento di strutture scolastiche distrutte - nel manifestare a tutte le comunità del Centro Italia colpite dagli eventi sismici il cordoglio per la perdita di vite umane e la solidarietà in vista di una rapida e auspicabilmente completa ripresa delle ordinarie condizioni di vita.

Mi sia quindi consentito rivolgere un particolare saluto, e un ringraziamento, al Signor Presidente aggiunto del Consiglio di Stato dott. Filippo Patroni Griffi che, con

la Sua presenza a questa cerimonia, testimonia l'attenzione riservata alla realtà del Giudice amministrativo di primo grado e in particolare a questo Ufficio giudiziario che - oltre ad essere quello della sua città natale - costituisce per dimensioni il secondo Tribunale amministrativo regionale d'Italia, dopo il Tar del Lazio, e di gran lunga il primo con competenze "ordinarie".

Un sentito ringraziamento, anche a nome dell'Ufficio, a tutti gli Intervenuti – Rappresentanti dei vari settori delle Istituzioni, delle Magistrature, del Foro, della Dottrina giuridica, della Società civile e dell'Informazione – che, con la loro presenza, dimostrano l'attenzione e l'interesse con i quali le varie componenti della Comunità locale – e non soltanto gli addetti ai lavori – seguono l'attività della Giustizia amministrativa.

Un particolare saluto:

- al nostro Organo di autogoverno, il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa, presente alla odierna cerimonia con l'autorevole rappresentanza del Consigliere Salvatore Gatto Costantino;
- al Foro della Campania – e in questa espressione ricomprendo anche l'Avvocatura dello Stato e le Avvocature degli enti pubblici – largamente presente e rappresentato, che vanta una lunga e brillante tradizione nel settore amministrativo e che ha sempre contribuito in modo determinante all'evoluzione giurisprudenziale;
- ai Colleghi tutti, del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali, presenti e alle rispettive Associazioni.

Un sincero ringraziamento al Personale di segreteria e amministrativo della Giustizia amministrativa, che condivide con encomiabile spirito di servizio il nostro quotidiano impegno per una sempre più efficace prestazione del "servizio giustizia amministrativa" ai cittadini che a noi si rivolgono e senza l'apporto del quale non sarebbe stato possibile conseguire gli apprezzabili risultati che mi appresto ad illustrare.

Non posso, infine, concludere questa introduzione prima di formulare un breve ricordo del prof. Giuseppe Abbamonte, recentemente scomparso.

Pur non avendone una risalente ed approfondita conoscenza personale, avevo avuto modo di apprezzarne le qualità intellettuali attraverso i suoi scritti e le qualità umane in occasione di alcuni incontri avuti in Consiglio di Stato e presso il T.A.R. Campania, durante il mio precedente servizio qui prestato.

In occasione del mio recente insediamento quale presidente del T.A.R. aveva avuto la cortesia di indirizzarmi un saluto ed augurio epistolare di proficuo lavoro, nel quale non aveva mancato di evidenziare l'importanza della collaborazione tra Foro e Magistrati per una corretta ed effettiva realizzazione degli scopi di Giustizia che ispirano entrambi.

Nei ricordi di tutti i Colleghi napoletani, che avevano avuto modo di conoscerlo sin dalle aule universitarie, ho colto unanime e massimo apprezzamento per le qualità personali e intellettuali che lo contraddistinguevano e grande rammarico per la perdita. Analoghi sentimenti ho colto nelle parole dei suoi Colleghi e Allievi che lo hanno già ricordato nelle prime occasioni di incontro successive e che – immagino – lo ricorderanno anche oggi nei successivi interventi.

A tali sentimenti mi associo personalmente.

2 – L'anno 2016 trascorso

Nella mia relazione di apertura dell'anno giudiziario 2016 avevo definito l'anno appena trascorso come un anno di cambiamenti per la Giustizia Amministrativa, cambiamenti che avevo individuato, dal punto di vista organizzativo ed "interno", nel compimento del più profondo e repentino ricambio generazionale che sia dato ricordare e, dal punto di vista legislativo ed "esterno", in alcune modifiche legislative.

1. Per quanto attiene al primo profilo, il ricambio generazionale si è compiutamente definito nel corso dell'anno 2016 con la tempestiva attribuzione di tutti gli incarichi direttivi e semidirettivi resisi vacanti per effetto del collocamento a riposo dei precedenti titolari: sotto tale profilo è stata quindi garantita la funzionalità degli Uffici giudiziari amministrativi.

Purtroppo, non è stato raggiunto lo stesso risultato con riferimento al necessario reclutamento dei nuovi Magistrati, in quanto non è stato possibile definire nel corso dell'anno 2016 il concorso a 45 posti di Magistrato TAR già da tempo bandito, né la definizione appare prossima essendo ancora in corso la correzione delle prove scritte.

Gli ulteriori pensionamenti intervenuti nel 2016 e la mancata assunzione dei nuovi Colleghi hanno, quindi, determinato un ulteriore depauperamento del ruolo dei Magistrati T.A.R. che registra oggi la copertura di solo 280 circa dei poco più che 400 posti previsti (-30%), a fronte di una copertura di circa 300 posti all'inizio dell'anno 2016 (-25%).

Non sfugge al alcuno come tali scoperture pesino sull'intera Giustizia Amministrativa, minando la funzionalità di molti Tribunali ed imponendo l'adozione di misure straordinarie di copertura dei posti rimasti vacanti (assegnazioni temporanee, missioni di lunga durata e missioni d'ufficio), sia pure al limitato scopo di consentire la costituzione dei collegi, a detrimento degli Uffici pur direttamente meno colpiti dal fenomeno.

In tale difficile contesto risulta ancor più apprezzabile il risultato dell'ulteriore calo della pendenza nazionale avanti ai TT.AA.RR., dai 241.865 ricorsi al 31.12.2015 ai 212.095 ricorsi al 31.12.2016 (-12,30%).

E', quindi, auspicabile che la ricordata procedura concorsuale trovi una sollecita conclusione e che sia possibile disporre dei nuovi Magistrati nel più breve arco di tempo; contestualmente è auspicabile che venga effettivamente indetta una nuova procedura concorsuale per garantire la copertura delle ulteriori vacanze che rimarranno anche qualora si pervenisse alla selezione di un numero di vincitori pari a quello dei posti messi a concorso.

2.1. La prima modifica legislativa che avrebbe potuto comportare un qualche cambiamento era quella del comma 781 dell'art. 1 della legge 28.12.2015, n. 208, (legge di stabilità 2016) che ha introdotto un nuovo art. 71-bis al codice del processo amministrativo prevedendo, a fini acceleratori, la possibilità di definizione di giudizi

ordinari in camera di consiglio, a seguito della presentazione di una specifica richiesta in tal senso.

La norma – di non agevole applicazione ed oggetto di un parere reso dall'Ufficio Studi della G.A. – non ha però avuto quasi nessuna applicazione, così confermandosi nei fatti le perplessità insorte già a prima interpretazione.

2.2. Il comma 781 dell'art. 1 della legge 28.12.2015, n. 208, (legge di stabilità 2016) ha introdotto alcune modifiche alla legge 24.03.2001, n. 89 (Legge Pinto); a prescindere dalle modifiche alla disciplina sostanziale, ai fini della Giustizia Amministrativa sono risultate particolarmente efficaci quelle relative alla fase del materiale pagamento dell'indennizzo liquidato, per l'effetto deflattivo del nuovo contenzioso per l'ottemperanza dei relativi provvedimenti. Rimane da capire se si tratti di effetti "a regime", o solo di prima applicazione; probabilmente tutto dipenderà dalla sufficienza, o meno, delle somme iscritte a bilancio per i relativi pagamenti.

2.3. Con il Decreto Legislativo 18.04.2016, n. 50, ha avuto attuazione la delega attribuita al Governo con la legge 28.01.2016, n. 11, per l'attuazione delle direttive comunitarie sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

Successivamente, e nel corso di tutto l'anno 2016, sono stati adottati ulteriori atti regolamentari ed attuativi previsti mentre è in questi giorni in corso l'approvazione del primo decreto correttivo. Il dato di fatto è che la prima applicazione della nuova disciplina è stata lenta e alquanto complessa, probabile causa di un rallentamento dell'attività di indizione delle gare e, conseguentemente, del sostanziale arresto della instaurazione di nuovo contenzioso. Solo a fine d'anno sembra essere ripresa l'attività amministrativa di indizione di nuove gare, limitatamente però all'affidamento di servizi e forniture, e con essa il contenzioso.

2.4. L'ultimo, e forse più dirompente, fattore di novità era costituito dall'entrata in funzione del PAT – Processo Amministrativo Telematico, prevista prima per il 1° luglio 2016, ex art. 2 del d.l. 30.12.2015, n. 210, convertito dalla l. 25.02.2016, n. 21, e successivamente, proprio alla vigilia della data prevista, rinviata al 1° gennaio 2017 dal d.l. 30.06.2016, n. 117, convertito dalla legge 12.08.2016, n. 161.

Nel corso dell'anno, inoltre, sono stati emanati il D.P.C.M. 16.02.2016, n. 40, recante le regole tecnico-operative per l'attuazione del PAT (Norme e Specifiche tecniche ex art. 13, comma 1, delle Norme di Attuazione al c.p.a.), ed il d.l. 31.08.2016, n. 168, convertito dalla legge 25.10.2016, n. 197, che ha definito e completato il quadro normativo di riferimento del PAT.

Ancora, sono state svolte due sessioni di sperimentazione – una prima c.d. “virtuale” simulando presso alcune sedi pilota, tra le quali Napoli, giudizi non reali ed una seconda c.d. “massiva” su tutte le sedi e su giudizi reali, aperta a tutti gli Avvocati hanno voluto parteciparvi –, è stata rilasciata e resa operativa la versione sostanzialmente definitiva del sistema informatico “dedicato” al PAT e si è dato inizio all'utilizzo della firma digitale per la sottoscrizione e pubblicazione di tutti i provvedimenti del giudice amministrativo.

E' stata, infine, dedicata sul sito web della giustizia Amministrativa un'apposita sezione dedicata al PAT, contenente tutte le informazioni e la documentazione necessarie e utili, mentre è stato attivato un help-desk – telefonico e via mail - di supporto agli Avvocati per le problematiche di ordine tecnico.

Si è, così, pervenuti con un sufficiente grado di preparazione alla data del 1° gennaio 2017, nella quale il PAT è entrato in funzione per tutti i giudizi introdotti con ricorsi depositati in primo o in secondo grado da tale data in poi, mentre ai ricorsi depositati anteriormente continuano ad applicarsi, fino all'esaurimento del grado di giudizio nel quale sono pendenti alla data stessa e comunque non oltre il 1° gennaio 2018, le norme previgenti (ex art. 13, comma 1-ter Norme di attuazione al c.p.a. e comma 3 dell'art. 7 dello stesso d.l. 31.08.2016, n. 168).

3 – L’anno 2017 che ci attende

1. Non è facile formulare una previsione sulle tematiche che maggiormente occuperanno la Giustizia Amministrativa nell’anno appena iniziato: sicuramente, comunque, quelle connesse all’entrata a regime dell’applicazione del d.lgs. n. 50/2016 di attuazione delle direttive comunitarie sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

Prescindendo in questa sede dalle tematiche più “sostanziali” per soffermarsi su quelle “processuali”, non può non rilevarsi come sia già emerso un certo contrasto giurisprudenziale in ordine alla immediata, o differita, applicazione del nuovo rito speciale in camera di consiglio finalizzato alla sollecita risoluzione del contenzioso relativo all’impugnazione dei provvedimenti di esclusione dalla gara o di ammissione alla gara per carenza dei requisiti di partecipazione (art. 120, commi 2-bis e 6-bis c.p.a., introdotto dall’art. 204, comma 1, lett. b) e d), d.lgs. 18.04.2016, n. 50).

Ed invero, alla tesi (Tar Reggio Calabria 23.07.2016, n. 829) secondo la quale il rito appalti disciplinato dal comma 6 bis dell’art. 120 c.p.a. troverebbe immediata applicazione anche ai giudizi pendenti, trattandosi di disposizione processuale, si è già contrapposta l’affermazione (Tar Toscana, sez. I, 3.10.2016, n. 1415 e Cons. St., sez. III, 25.11.2016, n. 4994) secondo la quale anche l’applicazione delle nuove regole processuali introdotte dall’art. 204, d.lgs. n. 50/2016, che ha novellato l’art. 120 c.p.a., soggiace alla regola per la quale le disposizioni introdotte dallo stesso d.lgs. n. 50/2016 si applicano solo alle procedure bandite dopo la data dell’entrata in vigore del nuovo Codice (quindi dopo il 19 aprile 2016).

2. Altrettanto sicuramente i nostri giudizi saranno “complicati” da tutta una serie di problematiche derivanti dall’applicazione della disciplina del processo amministrativo telematico.

Come credo siano ben consapevoli tutti coloro che hanno avuto modo di approfondire la tematica, non si tratta solo di abbandonare gli atti cartacei e il loro materiale deposito presso la Segreteria del T.A.R. in favore di documenti digitali e del loro inoltro in forma telematica, in via esclusiva e con pieno valore giuridico-processuale; non si tratta solo dell'utilizzo di accorgimenti tecnico-informatici da potere eventualmente delegare a qualche Segretaria di studio o qualche giovane collaboratore appartenente alla "generazione digitale".

La disciplina del PAT (a livello sia legislativo che regolamentare) prevede innanzi tutto un nuovo regime di esistenza/validità degli atti processuali e del loro deposito (commi 2 e 2-bis dell'art. 136 c.p.a. e relative Norme e Specifiche tecniche del PAT), pone fine alla diatriba sulle notifiche informatiche nel processo amministrativo disciplinandone l'applicabilità al processo amministrativo (art. 3-bis della l. n. 53/1994 e relative Norme e Specifiche tecniche del PAT), induce ad interrogarsi sul valore probatorio della documentazione digitale depositata (artt. 20 e seguenti del d.lgs. n. 82/2005, Codice dell'Amministrazione digitale).

E proprio per pervenire nei tempi più brevi alla risoluzione delle problematiche giuridiche che inevitabilmente insorgeranno, il Legislatore ha introdotto un inedito meccanismo di possibile invio, diretto e preventivo, all'Adunanza Plenaria del punto di diritto controverso, vertente sull'interpretazione e sull'applicazione delle norme in tema di processo amministrativo telematico, che abbia già dato luogo a significativi contrasti giurisprudenziali tali da incidere in modo rilevante sul diritto di difesa di una parte (art. 13-bis delle Norme di Attuazione al c.p.a., introdotto dall'art. 7, d.l. 31.08.2016, n. 168, convertito dalla legge 25.10.2016, n. 197).

Al di là di alcune comprensibili perplessità sul meccanismo predisposto (perdita di un grado di giudizio, discrezionalità del Presidente del Consiglio di Stato sulla effettiva attivazione del meccanismo), esso costituisce sicuramente piena dimostrazione della consapevolezza della natura propriamente giuridica delle problematiche che potranno insorgere.

3. Infine, il Processo Amministrativo Telematico ha determinato un forte rilancio del principio di sinteticità e chiarezza degli scritti difensivi.

Finalizzato al conseguimento della “ragionevole durata” del processo, il principio è dettato in via generale dal secondo comma dell’articolo 3 c.p.a., secondo il quale “Il giudice e le parti redigono gli atti in maniera chiara e sintetica”; una prima concreta disciplina era stata introdotta, limitatamente al solo “contenzioso appalti”, dal co. 6 dell’art. 120 c.p.a., modificato dall’art. 40 del d.l. n. 90/2014 come convertito dalla legge di conversione n. 114/2014, e dal D.P.CdS n. 40/2015 che aveva fissato la “giusta lunghezza” degli atti difensivi con riferimento al solo rito dei pubblici appalti.

Il principio ha oggi trovato, invece, generalizzata applicazione con l’art. 13-ter delle Norme di attuazione al codice, introdotto dall’art. 7-bis del d.l. n. 168/2016, come aggiunto dalla legge di conversione n. 197/2016, con riferimento agli atti di parte.

Con il Decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 167 del 22.12.2016, adottato in attuazione di detta norma, è stato quindi introdotto nel sistema processuale un metodo generalizzato di determinazione della “giusta lunghezza” degli atti difensivi.

Non è questa la sede per entrare nel dettaglio del complesso, e per qualche verso discutibile, meccanismo di calcolo della “giusta lunghezza”, ma non può non rammentarsi che l’ultimo comma del citato art. 13-ter Norme di Attuazione al codice prevede che il giudice è tenuto a esaminare tutte le questioni trattate nelle pagine rientranti nei suddetti limiti, mentre l’omesso esame delle questioni contenute nelle pagine successive al limite massimo non è motivo di impugnazione, e ancora che l’art. 26, comma 1, c.p.a. prevede che il rispetto dei principi di chiarezza e sinteticità costituisca elemento del quale tenere conto ai fini della pronuncia sulle spese di giudizio.

Parallelamente, e simmetricamente, il Signor Presidente del Consiglio di Stato ha indirizzato a tutti i Magistrati amministrativi una nota recante l’invito al rispetto

dei principi di sinteticità e chiarezza, anticipando alcune regole per la redazione in forma sintetica delle pronunce del giudice amministrativo in attesa di un più articolato documento dell'Ufficio Studi della Giustizia amministrativa.

4 – Il T.A.R. Campania: la situazione complessiva

Passando all'esame della complessiva situazione della Sede di Napoli del T.A.R. della Campania, ritengo di potere affermare che l'anno 2016 è trascorso proficuamente pur a fronte di qualche evento inatteso, potenzialmente capace di turbare la capacità operativa dell'Ufficio giudiziario.

Mi riferisco all'imprevisto, e prematuro, pensionamento (a loro domanda) di tre valorosi Colleghi – i presidenti delle Sezioni interne settima, Alessandro Pagano, e sesta, Bruno Lelli, e del Collega Arcangelo Monaciliuni, ai quali tutti va il mio saluto e l'augurio di un meritato e sereno periodo di riposo – che ha privato il Tribunale del loro prezioso apporto professionale e della loro capacità di intrattenere serene e cordiali relazioni umane, elemento che tanto contribuisce al mantenimento di quel clima di serena operosità che caratterizza questa Sede.

Mi riferisco, ancora, all'assegnazione temporanea, ma di durata almeno annuale, al T.A.R. Lazio di due Colleghi – Francesca Petrucciani e Antonio Andolfi – per sopperire alle rilevanti carenze di organico di quel Tribunale, che ponevano a rischio la sua stessa funzionalità minima.

Tali eventi hanno determinato nel corso dell'anno 2016 una contrazione della consistenza numerica dei Magistrati qui in servizio, passati dalle 42 unità di inizio 2016 alle 39 di fine d'anno, e creano una qualche difficoltà alle Sezioni interne settima e ottava, costrette ad operare ad organico ridotto.

Ed infatti, mentre il Consiglio di Presidenza ha tempestivamente individuato i due nuovi presidenti di sezione interna che sostituiranno i Colleghi Pagano e Lelli - si tratta dei Consiglieri Paolo Passoni, che ha già assunto la presidenza della Sezione sesta, e Rosalia Maria Rita Messina, che si accinge ad assumere in questi giorni la Presidenza della Sezione settima, ai quali formulo i migliori auguri di buon lavoro e

la manifestazione della mia massima disponibilità per superare le eventuali problematiche connesse alla loro prima esperienza presidenziale – si dovrà invece attendere la definizione del concorso a 45 posti di Magistrato TAR, ancora in corso di svolgimento, per sperare di ripristinare la consistenza di inizio 2016, che pure registrava la copertura di soli 42 dei 49 posti previsti dalla vigente pianta organica.

Fattore di tranquillità, anche per l'anno che ci attende, è invece sicuramente costituito dalla stabile copertura del posto di Segretario Generale della Sede con l'assunzione in servizio dal 1° gennaio 2016 della dr.ssa Filomena Zamboli, cui va l'apprezzamento per lo sforzo immediatamente posto in essere per inserirsi nella nuova realtà operativa e il ringraziamento per l'impegno profuso nell'affrontare tempestivamente tutte le problematiche amministrative di una Sede presso la quale prestano servizio quasi cento unità di Personale, tra Amministrativo e di Magistratura - quali la gestione dei locali ove ha sede l'Ufficio e la provvista di tutti i beni e servizi necessari all'ordinario funzionamento dello stesso nonché l'assegnazione al Personale di segreteria e amministrativo di adeguati obiettivi utili al miglioramento della produttività della Sede, nell'ambito dei previsti istituti contrattuali – oltre che per l'indispensabile attività riorganizzativa imposta dalle successive “tappe di avvicinamento” all'entrata in funzione del PAT.

Già nella mia precedente relazione, esposta in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2016, avevo manifestato la convinzione che la (allora) prossima entrata in funzione del PAT dovesse essere qui attesa con minore preoccupazione che in altri Uffici giudiziari, in considerazione della già conseguita pressoché totale digitalizzazione degli atti processuali che aveva indotto in tutti gli operatori una certa “dimestichezza” con il mondo informatico/digitale.

Per conseguire l'auspicato risultato di una positiva entrata in funzione del PAT al T.A.R. Campania, ho aderito con l'intera prima Sezione – insieme ad altre Sezioni pilota in tutta Italia - ad una prima fase di sperimentazione “virtuale”, che nella primavera del 2016 ha visto coinvolti i Magistrati e il Personale di segreteria addetto alla Sezione e un certo numero di Avvocati, segnalati dalle associazioni

rappresentative degli Avvocati Amministrativisti, per la simulazione di processi telematici su “giudizi virtuali” onde consentire di valutare la disciplina regolamentare introdotta con il D.P.C.M. 16.02.2016, n. 40, recante le regole tecnico-operative per l'attuazione del PAT, testare la piattaforma informatica, fare emergere problematiche e criticità e raccogliere suggerimenti e contributi.

L'esito di detta prima sperimentazione è noto, quanto meno a tutti coloro che vi hanno partecipato: è stata una preziosa occasione per acquisire consapevolezza della portata della innovazione – giuridica, oltre che informatica – e della necessità di un intenso impegno di “formazione”, indispensabile tanto sul versante del Foro che su quello degli Uffici giudiziari amministrativi (Magistrati e Personale di Segreteria).

Proprio in virtù di siffatta consapevolezza, ho ritenuto di assumere un compito di promotore di qualche iniziativa divulgativa presso il Tribunale – con la collaborazione di alcune delle associazioni rappresentative degli Avvocati Amministrativisti sono state organizzate due giornate di approfondimento aperte a tutti gli operatori del processo amministrativo –, di stimolo per l'organizzazione di sessioni formative presso i Consigli degli Ordini professionali nonché, attraverso le Prefetture e la Presidenza della Regione, di diffusione della stessa notizia dell'entrata in funzione del PAT presso le Amministrazioni, chiamate anch'esse ad utilizzare nuove modalità di collegamento e contatto con il Tribunale.

Mi corre obbligo di ringraziare pubblicamente tutti gli interlocutori che hanno risposto ai miei stimoli e che hanno ritenuto di doversi impegnare per giungere preparati all'appuntamento.

La successiva fase di sperimentazione c.d. “massiva” dei mesi di ottobre e novembre 2016, prevista dal comma 1-bis dell'art. 13 delle Norme di attuazione al codice del processo amministrativo, nel testo modificato dall'art. 7, comma 6, d.l. 31.08.2016, n. 168, come convertito dalla legge 25 ottobre 2016, n. 197 – svolta su giudizi reali e aperta a tutti gli operatori - ha registrato in questa Sede una partecipazione tutto sommato modesta ed inferiore alle attese (meno del 30% di depositi telematici) e mi aveva fatto temere che l'entrata in funzione del PAT potesse

comportare problematiche tali da influenzare negativamente il corretto svolgimento della funzione giudiziaria.

Mi fa piacere di potere, invece, comunicare che gli sforzi profusi hanno prodotto un effetto positivo giacché – dal monitoraggio effettuato dal Servizio per l'Informatica della G.A. all'esito del primo mese di funzionamento del PAT (gennaio 2017) – è emerso che la Sede di Napoli del T.A.R. Campania è attestata sulla più bassa percentuale nazionale di “errori bloccanti” i depositi informatici (16%), alla pari del T.A.R. Liguria e minore dei TT.AA.RR. della Toscana e del Molise (17%) – Tribunali comunque tutti ben più piccoli del nostro –, nonché significativamente inferiore alla media nazionale (21% di errori bloccanti) e al dato della Sede di Roma del TAR Lazio (24%), pur a fronte di un numero di depositi secondo solo a quello di quest'ultimo Tribunale.

Infine, nel gennaio di quest'anno è stato adottato, per la prima volta presso la Sede di Napoli del T.A.R. Campania, il programma per la gestione dei procedimenti pendenti, previsto dall'art. 37 del d.l. n. 98/2011, convertito dalla legge 15.07.2011, n. 111, secondo il quale i capi degli uffici giudiziari, sentiti i presidenti dei rispettivi consigli dell'ordine degli avvocati, entro il 31 gennaio di ogni anno redigono un programma per la gestione dei procedimenti civili, amministrativi e tributari pendenti.

In detto programma, riportato anche in calce alla Relazione, ho inteso delineare alcune buone prassi alle quali tutti gli Attori del processo amministrativo sono invitati ad attenersi per una più efficace e sollecita definizione del residuo contenzioso pendente presso questa Sede.

Mi auguro che tale strumento possa costituire ulteriore utile impulso al conseguimento del risultato.

5 – I dati statistici sull'attività dell'anno 2016 e un loro commento

E' ora giunto il momento di dare conto della consistenza quantitativa dell'attività svolta nel corso dell'anno 2016, attraverso l'esposizione dei dati statistici.

Nel corso dell'anno 2016 sono stati depositati 6.063 nuovi ricorsi, pari all'11,11% del totale nazionale di 54.565 nuovi ricorsi, con un calo (-8,66%) di 575 ricorsi rispetto al totale dei depositi dell'anno precedente (6.638, pari al 10,75% del totale nazionale del 2015 di 61.723 ricorsi).

Tale dato conferma la Sede di Napoli del TAR Campania alla seconda posizione in campo nazionale per l'anno 2016, alle spalle del TAR Lazio – Roma (15.702 ricorsi, pari al 28,77% del totale nazionale) e di gran lunga prima del TAR Sicilia - Sede di Palermo (3.563 ricorsi, pari al 6,53% del totale nazionale).

Da un esame per materie dei nuovi ricorsi, tale diminuzione appare conseguente alla flessione nelle materie delle Esecuzioni del giudicato (-824), degli Appalti pubblici (-125), degli Stranieri (-89), dell'Istruzione (-63), della Sicurezza Pubblica (-56) e dell'Inquinamento (-42), oltre che a minori flessioni in altre materie, non adeguatamente compensate dalla crescita dei nuovi ricorsi nelle materie dell'Edilizia (+285), delle Autorizzazioni e Concessioni (+86), delle Elezioni (+71), dell'Impiego pubblico (+43), oltre che a minori crescite in altre materie.

Nel corso dell'anno 2016:

- sono stati definiti 11.011 ricorsi; da tale dato – tenuto conto della pendenza all'1.01.2016 (27.973 ricorsi), del nuovo introito (6.063 ricorsi) e della riapertura di n. 322 ricorsi a seguito di dichiarazioni di persistenza dell'interesse successive all'adozione di decreti di perenzione “straordinaria” – deriva una pendenza al 31.12.2016 di 23.347 ricorsi, con una differenza rispetto alla pendenza al 31 dicembre dell'anno precedente di 4.626 ricorsi in meno, pari al -16,53%;

- sono state tenute, dalle otto Sezioni interne, complessivamente 177 camere di consiglio e 175 udienze pubbliche: a) nelle prime sono stati iscritti a ruolo 5.363 ricorsi, dei quali 3.003 giudizi cautelari, 1.396 giudizi per ottemperanza e 964 altri

camerali; b) nelle seconde sono stati iscritti a ruolo 3.204 ricorsi ordinari, oltre a 75 giudizi elettorali e 212 verifiche di interesse;

- sono state pubblicate 5.027 sentenze, delle quali 491 sentenze brevi (pari al 9,75%); 6.072 decreti decisori; 1.769 ordinanze cautelari e 465 decreti cautelari monocratici; 954 ordinanze collegiali; 13 decreti ingiuntivi; 39 decreti collegiali; 389 tra ordinanze e altri decreti presidenziali.

La Commissione per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato – alla quale sono state presentate nel 2016 n. 184 istanze - ha adottato 55 provvedimenti di accoglimento, 107 di rigetto e 78 provvedimenti istruttori.

L'ammontare del contributo unificato dovuto per i ricorsi qui incardinati nell'anno 2016 è stato di circa 5 milioni di euro, dei quali oltre 4 milioni e centomila euro versati mentre per la rimanente parte sono in corso le attività di invito al pagamento e recupero.

Passando ad un sintetico commento di detti dati:

- per quanto attiene al calo nel deposito di nuovi ricorsi, si tratta di un dato che, pur conforme alla tendenza nazionale, evidenzia una minore percentuale di diminuzione in sede locale (-8,66%) rispetto alla percentuale nazionale (-11,60%); la tendenza è probabilmente legata alla crisi economica - che sta ancora colpendo l'Italia e sta probabilmente comprimendo la propensione a ricorrere da parte dei privati, anche in considerazione dei costi di accesso alla giustizia amministrativa - e alle difficoltà di finanza pubblica, che hanno sostanzialmente limitato le attività e le capacità di spesa della Regione e degli enti locali, non disgiunte dal non immediato avvio dell'applicazione della nuova disciplina sugli affidamenti degli appalti pubblici;
- per quanto attiene alla tipologia del nuovo contenzioso, non può non rilevarsi il significativo decremento del dato relativo ai giudizi per esecuzione del giudicato (n. 1.206 rispetto ai 2.030 del 2015), che pure incidono ancora pesantemente in termini di pendenze, attesa l'impossibilità di tempestivo smaltimento dei ricorsi depositati negli anni precedenti. Il decremento ha, per altro, inciso esclusivamente

sui ricorsi proposti per l'esecuzione di provvedimenti dell'autorità giudiziaria ordinaria recanti condanne al pagamento di indennizzi ex legge 24.03.2001, n. 89 (Legge Pinto) e costituisce effetto delle modifiche in materia introdotte dal comma 777 dell'art. 1 della legge 28.12.2015, n. 208, (legge di stabilità 2016), con il quale è stata tra l'altro disciplinata la fase del relativo pagamento. La persistenza di un rilevante numero di nuovi ricorsi tendenti all'esecuzione di condanne al pagamento di somme di denaro è comunque sintomatico delle perduranti difficoltà della pubblica amministrazione di fare fronte alle proprie obbligazioni, con progressivo aggravio di oneri per spese e interessi, e – come già rilevato nella relazione dell'anno scorso - induce il Tribunale ad un lavoro per certi versi “improprio”, in quanto in controtendenza rispetto al principio, ormai presente nell'Ordinamento, secondo il quale ciascun giudice “esegue” i propri provvedimenti;

- la negatività del dato relativo al numero dei nuovi ricorsi depositati può quindi essere “temperata” dal rilievo che il numero dei nuovi ricorsi “propri”, al netto di quelli di ottemperanza, risulta in aumento passando da 4.608 (6.638 – 2.030) nel 2015 a 4.857 (6.063 – 1.206) nel 2016;
- anche quest'anno merita una menzione negativa l'elevato numero (230) di ricorsi relativi all'accesso agli atti, giacché non si ravvisano ragioni che possano giustificare il comportamento inerte dell'amministrazione di fronte alle istanze di accesso dei cittadini in un'epoca di totale trasparenza e pubblicità amministrativa;
- non può non rilevarsi il significativo calo del contenzioso nella materia degli appalti pubblici (-125 ricorsi) – calo per altro concentrato nel settore dei lavori pubblici – sintomatico, oltre che di una penuria di risorse, anche della difficoltà di indire nuove gare in applicazione della nuova disciplina sugli affidamenti degli appalti pubblici;
- i dati relativi al numero di ricorsi definiti (11.011) e al calo delle pendenze al 31.12.2016 (-4.626) registrano un significativo incremento rispetto all'anno precedente ascrivibile a due fattori: a) il sostanziale mantenimento del numero dei

ricorsi definiti con sentenza (5.029), nonostante il rilevato decremento nel corso dell'anno della consistenza numerica dei Magistrati in servizio; b) l'incremento delle definizioni per decreto decisorio (5.982), per effetto del nuovo impulso dato alle attività di "revisione informatica" dell'archivio e al reperimento di ulteriori ricorsi ultraquinquennali ai quali applicare la specifica procedura di perenzione straordinaria ex art. 1 Norme transitorie o quella di cui all'art. 82 del codice del processo amministrativo;

- il dato della pendenza al 31.12.2016 (23.347) è, quindi, in ulteriore e sensibile calo rispetto all'anno precedente (27.973) e presenta una percentuale di decremento (-16,53%) superiore sia agli obiettivi indicati dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa nella deliberazione del 15.09.2011 – in misura analoga a quelli previsti dal co. 12 dell'art. 37 del d.l. n. 98/2011, convertito dalla legge dall'art. 1, comma 1, L. 15 luglio 2011, n. 111, pari al 10% - che al dato medio nazionale di decremento delle pendenze (-12,31%);
- il numero di udienze e camere di consiglio celebrate risulta sostanzialmente conforme a quanto previsto dalla deliberazione assunta in data 22.05.2015 dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa successivamente alla riduzione del periodo di sospensione feriale dei termini processuali e delle ferie dei Magistrati disposta dall'art. 16 del d.l. n. 132/2014 (21 sedute annue per ciascun Magistrato); il numero delle assegnazioni di ricorsi ai Magistrati relatori e il numero dei provvedimenti pubblicati risulta, nella media, ben superiore a quanto previsto nella deliberazione assunta in data 18.01.2013 dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, recante "Disposizioni per assicurare la qualità, la tempestività e l'efficientamento della Giustizia Amministrativa", quale carico di lavoro esigibile per ciascun Magistrato (massimo n. 6 ricorsi per seduta, per un minimo di n. 80 sentenze annue). Di ciò ritengo doveroso dare pubblicamente atto, ringraziando i Colleghi per l'impegno profuso e la responsabile disponibilità dimostrata ad una considerazione non meramente

numerica e “ragionieristica” del carico di lavoro, in vista dell’esigenza di fare comunque fronte alla pressione del contenzioso pendente.

6 – La Sezione staccata di Salerno del TAR Campania

Ritengo, infine, doveroso fornire anche qualche sintetico dato relativo all’attività della sezione staccata di Salerno del TAR Campania, in attesa di ascoltare la relazione che sarà svolta dal Presidente Riccio, cui formulo i migliori auguri di buon lavoro per la recente nomina, nella cerimonia di inaugurazione dell’anno giudiziario 2017 che lì si terrà.

E ciò non solo per il rilievo formale che la Sezione staccata di Salerno è comunque ricompresa nel Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, ma soprattutto perché si tratta di dati meritevoli di pubblico apprezzamento.

Dai dati trasmessi emerge infatti che, rispetto all’anno 2015, la Sezione staccata ha segnato un netto miglioramento per quanto concerne le pendenze: anche per effetto della diminuzione dei nuovi ricorsi depositati, passati da 2.908 a 2.202, le pendenze sono diminuite da 11.242 a 8.765 (-22% circa) come conseguenza dell’incremento sia delle sentenze pubblicate, passate da 2.291 a 2.336, sia dei decreti decisorii, passati da 1.428 a 1.691. L’ottimo risultato è stato per altro raggiunto nonostante la diminuzione nel corso dell’anno del numero dei Magistrati in servizio, passati da 10 a 8, che vanno ringraziati per l’impegno profuso unitamente al Personale di segreteria e amministrativo.

7 – La produzione giurisprudenziale del TAR Campania

Le considerazioni e le analisi sin qui svolte mi hanno colpevolmente indotto a lasciare per ultima l’evidenziazione degli aspetti qualitativi della giurisprudenza della Sede, caratteristica tradizionale e a tutti nota e che ha sempre costituito motivo di orgoglio per l’accuratezza delle ricostruzioni giuridiche e l’originalità delle soluzioni offerte.

Purtroppo limiti temporali e tipografici mi hanno impedito, anche quest'anno, di includere nella relazione, o di allegare a essa, una rassegna ragionata e organica delle più significative pronunzie adottate nell'anno 2016; per altro l'attivazione sul sito web della Giustizia Amministrativa di una regolare attività di immediata pubblicazione delle più significative pronunzie rese presso tutte le Sedi giudiziarie amministrative svuota parzialmente di utilità, quanto meno sul piano della (in)tempestività, un lavoro specificamente destinato alla divulgazione di sentenze rese nell'anno precedente.

Desidero, comunque, dare brevemente atto di qualche esempio dell'originalità delle problematiche giuridiche che vengono frequentemente portate all'attenzione della Sede e alla bontà delle soluzioni offerte.

A) Con sentenza n. 268 del 15.12.2016, la Corte Costituzionale – in accoglimento della questione sollevata d'ufficio da questo Tribunale con l'ordinanza n. 5162/2015 - ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli art. 866, comma 1, 867, comma 3 e 923, comma 1, lett. i), d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare) nella parte in cui non prevedono l'instaurarsi del procedimento disciplinare per la cessazione dal servizio per perdita del grado conseguente alla pena accessoria della interdizione temporanea dai pubblici uffici.

B) Con sentenza n. 5850/2016 il Tribunale ha affermato che, ai sensi dell'art. 34 comma 1 lett. e) c.p.a., anche in sede di cognizione il giudice, in caso di accoglimento del ricorso, può disporre le misure idonee ad assicurare l'attuazione del giudicato e delle pronunce non sospese, compresa la nomina di un commissario *ad acta*, con effetto dalla scadenza di un termine assegnato per l'ottemperanza. In particolare, l'art. 34 comma 1, lett. c) del c.p.a., nel precisare i contenuti della sentenza di condanna, prevede anche l'adozione “delle misure idonee a tutelare la situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio”; in base alla successiva lett. e) il giudice dispone “le misure idonee ad assicurare l'attuazione del giudicato”. Le due previsioni, in tal senso, prefigurano un potere di condanna senza restrizione di oggetto, modulabile a seconda del bisogno differenziato emerso in giudizio.

C) Con sentenza n. 5952/2016 il Tribunale ha, per la prima volta in Italia, affrontato il tema dei rapporti tra la tutela cautelare *ante causam* e/o monocratica d'urgenza ed il rito superaccelerato previsto dall'art. 120, commi 2 bis e 6 bis, c.p.a., introdotto dall'art. 204 del nuovo Codice dei contratti pubblici, ritenendo che essa debba essere garantita, anche nei casi di astratta ammissibilità del rito superaccelerato, a differenza della tutela cautelare ordinaria, fondata sull'ordinario presupposto del semplice pregiudizio grave e irreparabile; in tale ipotesi la parte non può, infatti, pretendere che il giudice amministrativo, fissando la camera di consiglio ordinaria, possa legittimamente derogare al procedimento superaccelerato introdotto dal nuovo Codice dei contratti; la richiesta di misure cautelari dovrà quindi essere motivata in senso rafforzato - dovendo la parte appositamente giustificare non solo i contenuti della richiesta (sotto un profilo delle esigenze cautelari così come previste dal codice del processo amministrativo), ma la ragione stessa della domanda proposta - costituendo una deroga al sistema processuale superaccelerato e rimettendo al giudice il potere di dettare i tempi della prima fase del giudizio, che sembrano essergli stati sottratti dalla nuova disciplina.

D) Affrontando le problematiche relative alla concorrenza tra attività demolitoria di manufatti abusivi posta in essere ad iniziativa della Procura Generale presso la Corte d'Appello, in esecuzione di condanne penali recanti anche la sanzione della demolizione, e attività amministrativa relativa ad eventuali istanze di condono non ancora esitate, con sentenza n. 3009/2016 il Tribunale ha respinto l'azione risarcitoria promossa nei confronti del Comune per la mancata corretta e/o tempestiva definizione dell'istanza non ritenendo sussistente il nesso di causalità tra l'eventuale condotta antigiuridica amministrativa e la demolizione discendente dall'esecuzione del titolo penale. Sempre in siffatta materia, il Tribunale ha dichiarato l'inammissibilità delle impugnative proposte contro gli atti adottati dai Comuni come *longa manus* della Procura Generale, in quanto ritiene che gli interessati abbiano l'onere di proporre incidente di esecuzione davanti al Giudice penale (sentenze nn. 2247 e 2166 del 2016).

8 – Le attività formative internazionali

Infine - in considerazione del sempre maggiore rilievo che ha assunto, nell'ambito delle attività di formazione professionale, la partecipazione ad iniziative in ambito internazionale – ritengo doveroso dare atto della partecipazione, nel corso dell'anno 2016, di alcuni dei Magistrati in servizio presso questa Sede ad attività di formazione internazionale dell'European Judicial Training Network – EJTN, Rete Europea di Formazione Giudiziaria, e della European Association of Administrative Law Judges – AEAJ, operanti nell'ambito dell'Unione Europea e con il supporto finanziario della stessa, cui la Giustizia amministrativa partecipa attraverso il suo Ufficio Studi, Massimario e Formazione:

- il Consigliere Gianmario Palliggiano è stato Moderatore – sul tema del riconoscimento dei diritti fondamentali e dei possibili conflitti tra norme di diversi ordinamenti, in particolare in materia di ambiente, migrazione, discriminazione per orientamenti sessuali e di genere – nel convegno sul tema "Conflicts of norms in the application of human rights", organizzato a Napoli presso l'Università Parthenope dall'AEAJ, l'Associazione europea dei magistrati amministrativi, in cooperazione con l'EJTN, l'European judicial training network;
- lo stesso Consigliere Palliggiano ha partecipato al convegno organizzato dall'AEAJ, a Tenerife (Spagna), sullo stato di attuazione della Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque;
- il Consigliere Luca Cestaro ha rivestito il ruolo di Tutor, insieme al Collega Palliggiano, in occasione degli scambi di breve durata EJTN svolti presso il T.A.R. della Campania dai Colleghi stranieri Barbara Enders - giudice presso il Tribunale amministrativo di Dresda - e Hans Venema - vice presidente della Centrale Raad van Beroep (Corte olandese per la Sicurezza Sociale e il Pubblico Impiego) -.

Vi ringrazio per la cortese attenzione che avete voluto prestare alle mie parole.



**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER LA CAMPANIA
NAPOLI**

PROGRAMMA PER LA GESTIONE DEL CONTENZIOSO

**pendente presso la Sede di Napoli
del T.A.R. Campania, per l'anno 2017**

Adottato con DD. PP. nn. 1 e 1-bis/2017/Sede, ai sensi dell'art. 37 del d.l. n. 98/2011,
convertito in legge dall'art. 1, comma 1, L. 15 luglio 2011, n. 111

1. Ricognizione della situazione alla data del 31.12.2016.

Al 31.12.2016 risultano pendenti presso la Sede di Napoli del T.A.R. Campania n. 23.256 ricorsi. A tale risultato si è così pervenuti:

Pendenti all'1.01.2016 ricorsi n. 27.973

Sopravvenuti nell'anno ricorsi n. 6.063

Riaperti nell'anno ricorsi n. 322

Definiti nell'anno ricorsi n. 11.011

Pendenti al 31.12.2016 ricorsi n. 23.347

Differenza ricorsi n. 4.626 pari all' **-16,53%**

Gli obiettivi indicati dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa nella deliberazione del 15.09.2011 – in misura analoga a quelli previsti dal co. 12 dell'art. 37 del d.l. n. 98/2011, convertito in legge dall'art. 1, comma 1, L. 15 luglio 2011, n. 111, pari al 10% - risultano quindi ampiamente conseguiti.

Il risultato di n. 11.011 ricorsi definiti è stato determinato da n. 5.029 ricorsi definiti con sentenza e n. 5.982 ricorsi definiti con altri provvedimenti.

Il sensibile aumento del numero di ricorsi definiti con provvedimenti diversi dalle sentenze (+ 2.051 rispetto all'anno 2015) è ascrivibile anche alla copertura con decorrenza dall'1.01.2016 del posto di Segretario Generale con un Dirigente titolare - che ha tempestivamente assegnato al Personale di segreteria e amministrativo gli obiettivi previsti dagli istituti contrattuali, tra i quali (in misura preponderante) quello delle attività finalizzate all'adozione dei decreti decisori ai fini della riduzione delle pendenze – e all'impegno profuso da tutto il Personale di segreteria e amministrativo per il raggiungimento di detti obiettivi.

2. Analisi della situazione e determinazione degli obiettivi per l'anno 2017.

Il dato complessivo delle pendenze al 31.12.2017 appare ancora condizionato da circa 7.500 ricorsi depositati sino a tutto l'anno 2011, e quindi con pendenza ultraquinquennale, astrattamente suscettibili di definizione con provvedimenti monocratici, alla cui adozione dovrà essere finalizzata l'attività del personale amministrativo per il 2017 nell'ambito degli istituti contrattuali di produttività.

Pur a fronte della diminuzione dell'organico dei Magistrati - sceso dalle complessive 42 unità in servizio all'1.01.2016 alle complessive 39 prevedibilmente in

servizio nell'anno 2017, e che sarà possibile reintegrare forse solo alla fine dell'anno 2017 con l'assunzione dei vincitori del concorso per 45 posti di Referendario TAR in corso di svolgimento - appare comunque ragionevole prevedere per il 2017 il raggiungimento di una diminuzione delle pendenze superiore al 10%, cioè in misura superiore a quanto previsto dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa nella deliberazione del 15.09.2011 e dal co. 12 dell'art. 37 del d.l. n. 98/2011, convertito in legge dall'art. 1, comma 1, L. 15 luglio 2011, n. 111. Attraverso la prioritaria definizione dei ricorsi di più risalente proposizione sarà, altresì, possibile conseguire un abbattimento dei tempi medi di definizione del contenzioso, in misura allo stato non quantificabile con precisione.

Rimane, per altro, da verificare l'impatto che l'entrata in funzione del processo amministrativo telematico per i ricorsi depositati dall'1.01.2017 avrà in concreto sui tempi di trattazione e definizione dei giudizi soggetti alla nuova disciplina; impatto concreto che allo stato non appare facilmente valutabile attesa l'ineluttabile necessità di un primo periodo di "rodaggio".

3. Misure e strumenti per il raggiungimento dell'obiettivo.

Il conseguimento dell'obiettivo predeterminato non può prescindere dalla concorrente collaborazione di tutti gli "attori" operanti presso la Sede - Magistrati, Avvocati e Personale di segreteria e amministrativo - dovendosi auspicare e promuovere la massima possibile condivisione degli scopi e degli strumenti da parte di Coloro che dovranno realizzarlo.

A tal fine, non appare superfluo ricordare che - insieme al principio di effettività della tutela giurisdizionale, da realizzarsi attraverso un "*giusto processo*" - il codice del processo amministrativo richiama, al secondo comma dell'articolo 2, anche il principio costituzionale della "*ragionevole durata*" del processo (art. 111, co. 2, Cost.), all'attuazione del quale sono chiamati a cooperare sia il giudice amministrativo che le parti.

Tale specifico richiamo deve, quindi, essere inteso quale costitutivo di un vero e proprio obbligo giuridico - egualmente gravante sul giudice come sulle parti, ciascuno nell'ambito del proprio ruolo - al corretto temperamento di tutti tali principi, senza che l'esaltazione di alcuno di essi possa andare a inutile detrimento di altri.

Finalizzata al conseguimento della "*ragionevole durata*" del processo appare ancora la prescrizione dettata in via generale dal secondo comma del successivo articolo 3 - secondo la quale "*Il giudice e le parti redigono gli atti in maniera chiara e sintetica*" - che, prima introdotta nel "contenzioso appalti" dal co. 6 dell'art. 120 c.p.a., modificato dall'art. 40 del d.l. n. 90/2014 come convertito dalla legge di conversione n. 114/2014, ha recentemente trovato generalizzata applicazione con l'art. 13-ter delle Norme di attuazione al codice, introdotto dall'art. 7-bis del d.l. n. 168/2016, come aggiunto dalla legge di conversione n. 197/2016.

Con il Decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 167 del 22.12.2016, adottato in attuazione di detta norma, è stato quindi introdotto nel sistema processuale un metodo generalizzato di determinazione della "*giusta lunghezza*" degli atti difensivi, superandosi così le previsioni del D.P.CdS n. 40/2015, in precedenza riferite al solo rito dei pubblici appalti.

Non può sfuggire all'attenzione di tutti gli operatori, per altro, che il rispetto dei principi di chiarezza e sinteticità è elemento del quale tenere conto ai fini della pronuncia sulle spese di giudizio (art. 26, co. 1, c.p.a.).

Ciò premesso, può passarsi alla indicazione di alcune concrete misure operative finalizzate al conseguimento dell'obiettivo di riduzione delle pendenze in precedenza determinato.

3.1. Giudice.

Appare ovvio che la definizione di ciascun ricorso pendente non può non comportare l'adozione di un provvedimento giurisdizionale; ogni aumento delle definizioni richiede, quindi, l'aumento del numero di provvedimenti giurisdizionali da adottarsi.

Per quanto attiene ai provvedimenti collegiali, tale esigenza deve tenere conto però dell'esistenza di carichi di lavoro prefissati (artt. 1, 2 e 3 della delibera assunta in data 18 gennaio 2013 dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, recante "Disposizioni per assicurare la qualità, la tempestività e l'efficientamento della Giustizia Amministrativa") e dell'esigenza di garantire il dovuto approfondimento di tutte le tematiche dedotte in ciascun ricorso ed il rispetto dei limiti psicofisici dei Magistrati (esigenze a tutela delle quali i carichi di lavoro sono predeterminati).

Per altro, i Magistrati del T.A.R. Campania hanno sempre dimostrato una generalizzata disponibilità ad una applicazione elastica dei carichi di lavoro previsti – ed i dati statistici ne costituiscono prova – e non può quindi che auspicarsi che siffatta disponibilità venga mantenuta, ed eventualmente anche accentuata con riferimento a ricorsi simili ed analoghi e ai giudizi camerali seriali.

Conseguentemente andranno prioritariamente privilegiate e potenziate tutte le possibilità di definizione dei giudizi con decreto, tanto nelle ipotesi di cui agli articoli da 80 a 85 del codice del processo amministrativo (perenzione ed altre cause di estinzione quali rinuncia, improcedibilità) che ex art. 1 Norme transitorie al codice (perenzione ultraquinquennale).

L'individuazione dei ricorsi suscettibili di definizione per decreto potrà derivare tanto dalla ordinaria attività di Segreteria, quanto dalle segnalazioni degli Avvocati, nonché dalla revisione d'archivio cui è chiamato il personale di segreteria e amministrativo nell'ambito degli istituti contrattuali finalizzati al miglioramento della produttività.

Utile, infine, può risultare l'anticipato svolgimento di attività istruttoria, attraverso l'adozione dei provvedimenti istruttori monocratici per i mezzi per i quali ciò sia previsto.

Per quanto riguarda, invece, l'attività decisoria collegiale, particolare cura dovrà essere apprestata nella formazione dei ruoli ai fini della individuazione e trattazione di ricorsi connessi e/o collegati, così come di ricorsi analoghi suscettibili di definizione uniforme. In particolare, specie per le materie che presentano profili giuridici omogenei può risultare particolarmente utile la predisposizione di "sentenze pilota", sulla cui scia potere definire gli altri ricorsi analoghi con un ridotto impegno, eventualmente anche in udienze "tematiche".

Per quanto attiene ai criteri di individuazione dei ricorsi da iscrivere a ruolo, gioverà ricordare che ai sensi dell'art. 8 delle Norme di attuazione del codice "la fissazione del giorno dell'udienza per la trattazione dei ricorsi è effettuata secondo l'ordine di iscrizione delle istanze di fissazione d'udienza nell'apposito registro, salvi i casi di fissazione prioritaria previsti dal codice" e le possibilità di deroga previste dal successivo secondo comma.

Detto criterio cronologico sembra, per altro, trovare riscontro nelle previsioni di cui all'art. 37 del d.l. n. 98/2011, convertito in legge dall'art. 1, comma 1, L. 15 luglio 2011, n.

111, secondo il quale il presente programma deve prevedere “gli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti concretamente raggiungibili”.

L'applicazione assoluta di detto principio potrebbe comportare la fissazione in udienza pubblica di un prevalente numero di ricorsi molto risalenti nel tempo; ciò determinerebbe però il mancato tempestivo esame di ricorsi più recenti che, per il rito accelerato che li contraddistingue (es. appalti espropriazione ecc.), per il loro rilievo economico e/o sociale o per il loro valore di indirizzo, sicuramente devono avere, o meritano, una immediata attenzione.

Conseguentemente appare opportuno che i Signori Presidenti continuino ad utilizzare il loro prudente apprezzamento nella formazione dei ruoli, osservando le norme sui c.d. "riti accelerati", e valutando l'opportunità della fissazione di ricorsi più recenti in funzione della loro rilevanza socio-economica o del loro valore di indirizzo (come illustrati in apposite motivate e documentate istanze di prelievo).

Particolare attenzione dovrà essere riposta anche nella fissazione e definizione il più possibile tempestiva dei ricorsi camerali (silenzi, accessi ed ottemperanze), anch'essi assistiti da un rito accelerato e sovente caratterizzati da problematiche ripetitive e/o già definite (ad esempio, ottemperanze ex L. Pinto ed accessi).

Ai fini di una più produttiva formazione dei ruoli di udienza pubblica potrà, inoltre, risultare utile una anticipazione, rispetto ai termini di legge, della spedizione degli avvisi di fissazione dell'udienza pubblica, onde consentire ai Signori Avvocati la comunicazione con congruo anticipo di eventuali istanze istruttorie o di rinvio - nonché rinunce, istanze di declaratoria di sopravvenuta carenza di interesse o cessata materia del contendere - al fine di consentire la tempestiva integrazione del ruolo d'udienza con altre cause per le quali l'esigenza di tutela sia attuale ed effettiva.

Ulteriore contributo al raggiungimento dell'obiettivo può sicuramente derivare dalla definizione dei giudizio con sentenza in forma abbreviata adottata all'esito della camera di consiglio cautelare ex art. 60 c.p.a., tutte le volte che ne ricorrano i presupposti.

Infine, è opportuno rammentare che i principi di chiarezza e sinteticità ex art. 3, co. 2, c.p.a. devono trovare attuazione anche nei provvedimenti giurisdizionali, come recentemente ricordato a tutti i magistrati amministrativi dal Presidente del Consiglio di Stato.

Solo successivamente all'adozione delle misure attuative ivi previste potrà valutarsi l'apporto organizzativo, a supposto dell'attività magistratuale, dell'Ufficio del processo previsto dell'art.53-ter l. n. 186/1982, introdotto dall'art. 8 del d.l. n. 168/2016, come convertito dalla legge n. 197/2016.

3.2. Avvocati.

Per quanto riguarda il contributo che gli Avvocati potranno dare al conseguimento dell'obiettivo assunto, appare possibile richiedere ai Signori Avvocati, in via generale, le seguenti condotte collaborative:

- rispetto dei principi di chiarezza e sinteticità degli scritti difensivi, come oggi precisati;

- rispetto del principio della “ragionevole durata” del processo, evitando condotte processuali dilatorie o, comunque, destinate ad incidere negativamente sulla sollecita trattazione dei propri, o altrui, giudizi.

Più in particolare, i Signori Avvocati sono sollecitati a:

- procedere alla tempestiva segnalazione della ricorrenza di eventuali cause di definizione per decreto dei relativi giudizi, anche per quelli per i quali sia già stato adottato il decreto di fissazione dell'udienza pubblica, in modo da potere trattare in udienza solo giudizi per i quali il provvedimento collegiale sia indispensabile ed utile alla definizione del giudizio;

- procedere alla tempestiva segnalazione di giudizi connessi, da trattare unitariamente, o di giudizi analoghi, che possano essere eventualmente trattati alla medesima udienza o in udienze prossime;

- procedere alla verifica della completezza istruttoria dei propri ricorsi, onde consentire che si provveda (per i mezzi per i quali sia previsto) monocraticamente e che in sede collegiale possa definirsi il giudizio;

- procedere al deposito di eventuali istanze di prelievo motivate e documentate.

3.3. Personale di segreteria e amministrativo.

Anche il contributo collaborativo del Personale di segreteria e amministrativo può risultare decisivo al conseguimento dell'obiettivo, sotto un duplice profilo:

- in via generale, attraverso il perseguimento della sempre maggiore possibile "qualità" del lavoro prestato che, nella specie, può concretizzarsi nella assunzione di tutte le iniziative atte a collaborare i Presidenti delle sezioni interne per la proficua formazione dei ruoli e l'individuazione d'ufficio di fascicoli definibili con decreto;

- in particolare, attraverso la fattiva adesione agli strumenti contrattuali di accrescimento della produttività che, anche per l'anno 2017, saranno incentrati sull'obiettivo della riduzione delle pendenze attraverso la revisione dell'archivio e lo svolgimento di tutte le attività prodromiche e successive all'adozione di decreti decisori, secondo le modalità che verranno tempestivamente determinate dal Segretario Generale.

Napoli, 3.02.2017

**Il Presidente
(Salvatore Veneziano)**

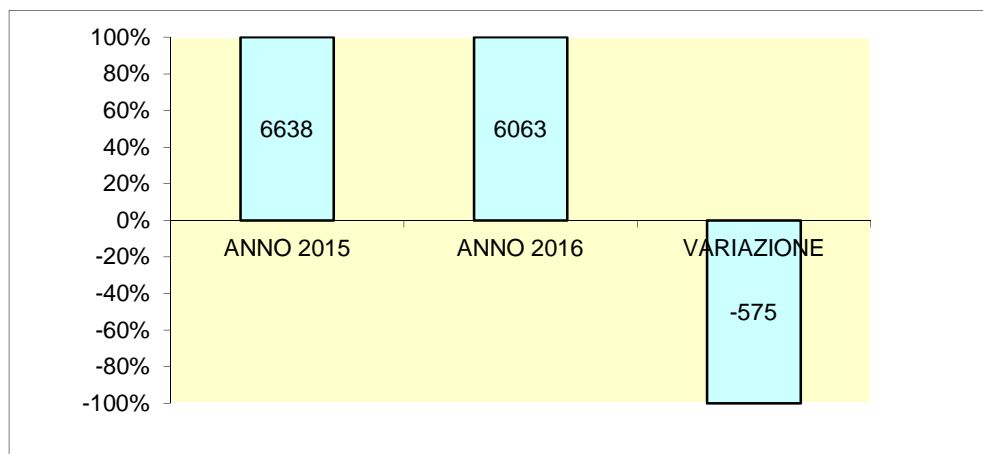
TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA CAMPANIA
NAPOLI

TAV. 1

RICORSI DEPOSITATI NEL 2015 E NEL 2016

ANNO 2015	ANNO 2016	VARIAZIONE	%
6638	6063	-575	-8,66%

GRAFICO RICORSI DEPOSITATI 2015/2016



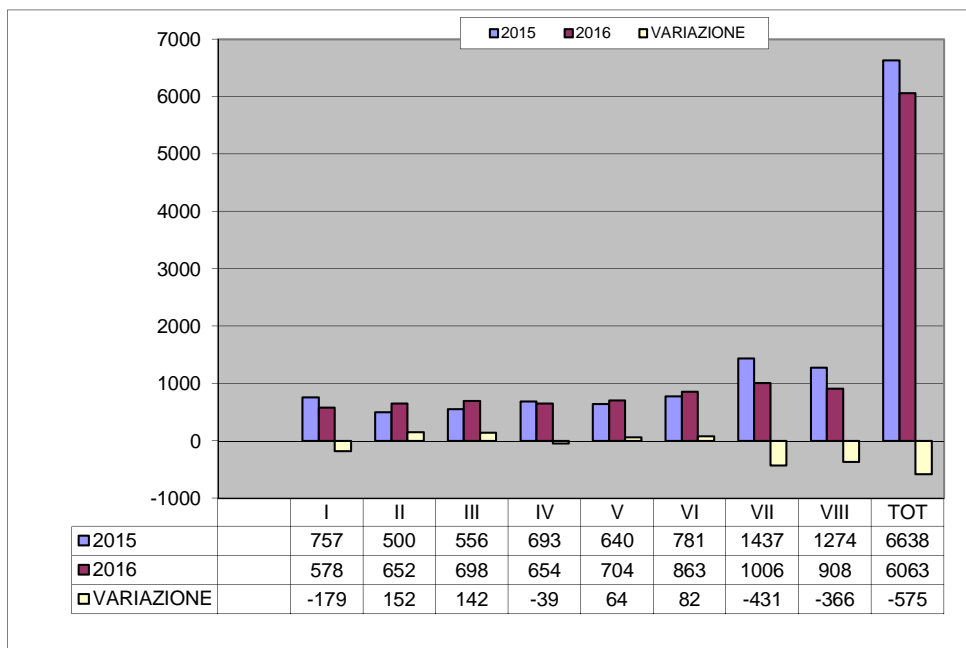
RICORSI DEPOSITATI PER CLASSIFICAZIONE 2015/2016

CLASSIFICAZIONI	2015	2016	VARIAZIONE
<u>ACCESSO A DOC.</u>	216	230	14
<u>AGRICOL. E FORESTE</u>	3	6	3
<u>AMBIENTE</u>	23	33	10
<u>ANTICHITA' E BELLE A.</u>	4	11	7
<u>APPALTI PUBBL. S.e F.</u>	467	342	-125
<u>AUTORITA INDIPEND.</u>	0	0	0
<u>AUTORIZZ. e CONCESS.</u>	155	241	86
<u>CACCIA E PESCA</u>	0	5	5
<u>CARABINIERI</u>	13	18	5
<u>SPETTAC. E TURISMO</u>	2	2	0
<u>CITTADINANZA</u>	0	0	0
<u>COMMERCIO. ARTIGIAN.</u>	97	119	22
<u>COMUNE E PROVINCIA</u>	104	127	23
<u>DEMANIO STAT. E REG.</u>	61	90	29
<u>EDILIZIA. URBANISTICA</u>	1.529	1.814	285
<u>ELEZIONI</u>	40	111	71
<u>ENTI PUBBL. IN GENER.</u>	65	38	-27
<u>ESECUZIONE GIUDICATO</u>	2.030	1.206	-824
<u>ESPROPR. X PUB. UTIL.</u>	82	82	0
<u>FARMACIA</u>	20	29	9
<u>FORZE ARMATE</u>	10	31	21
<u>INDUSTRIA</u>	0	1	1
<u>INQUINAMENTO</u>	102	60	-42
<u>ISTRUZIONE</u>	271	208	-63
<u>LEVA MILITARE</u>	0	1	1
<u>MAGISTRATI</u>	2	4	2
<u>ORD. CONT. E URGENTI</u>	56	37	-19
<u>POLIZIA DI STATO</u>	17	23	6
<u>PROFESS. E MESTIERI</u>	63	71	8
<u>PUBBLICO IMPIEGO</u>	382	425	43
<u>REGIONE</u>	16	25	9
<u>REGOLAM. COMP.</u>	0	0	0
<u>REVOCAZ. GIUDIZIO</u>	3	0	-3
<u>SERVIZI PUBBLICI</u>	101	97	-4
<u>SERV. SANITARIO NAZ.</u>	199	212	13
<u>SICUREZZA PUBBLICA</u>	225	169	-56
<u>STRANIERI</u>	238	149	-89
<u>UNIVERSITA' DEGLI STUDI</u>	27	36	9
<u>VITTIME DEL DOVERE</u>	15	10	-5
TOTALE	6638	6063	-575

RICORSI DEPOSITATI PER SEZIONE NEL 2015 E NEL 2016

SEZ.	2015	2016	VARIAZIONE
I	757	578	-179
II	500	652	152
III	556	698	142
IV	693	654	-39
V	640	704	64
VI	781	863	82
VII	1437	1006	-431
VIII	1274	908	-366
TOT	6638	6063	-575

GRAFICO RICORSI DEPOSITATI PER SEZIONE 2015/2016

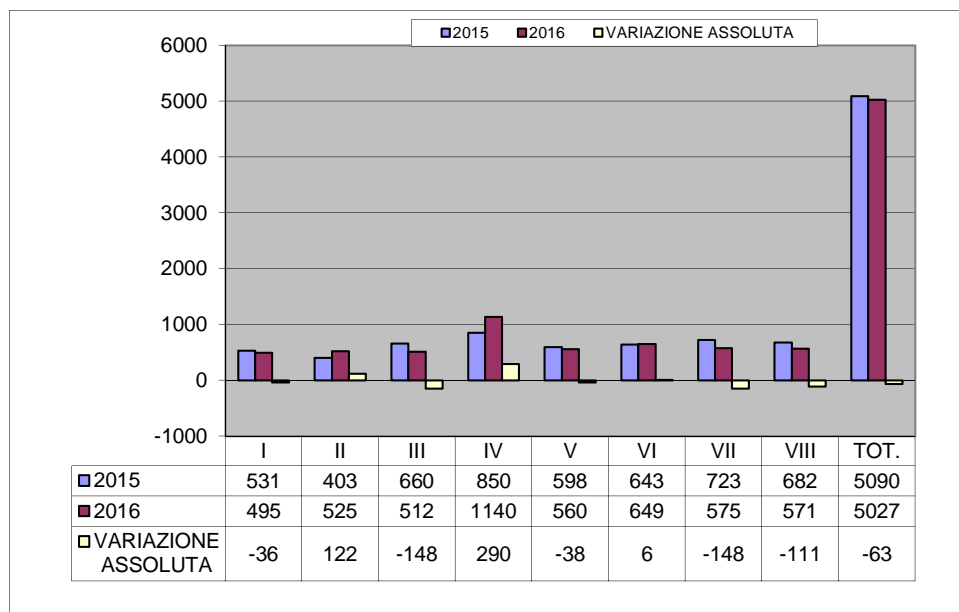


TAV. 2

SENTENZE PUBBLICATE NEL 2015 E NEL 2016

SEZIONI	2015	2016	VARIAZIONE
			ASSOLUTA
I	531	495	-36
II	403	525	122
III	660	512	-148
IV	850	1140	290
V	598	560	-38
VI	643	649	6
VII	723	575	-148
VIII	682	571	-111
TOT.	5090	5027	-63

GRAFICO SENTENZE 2015/2016

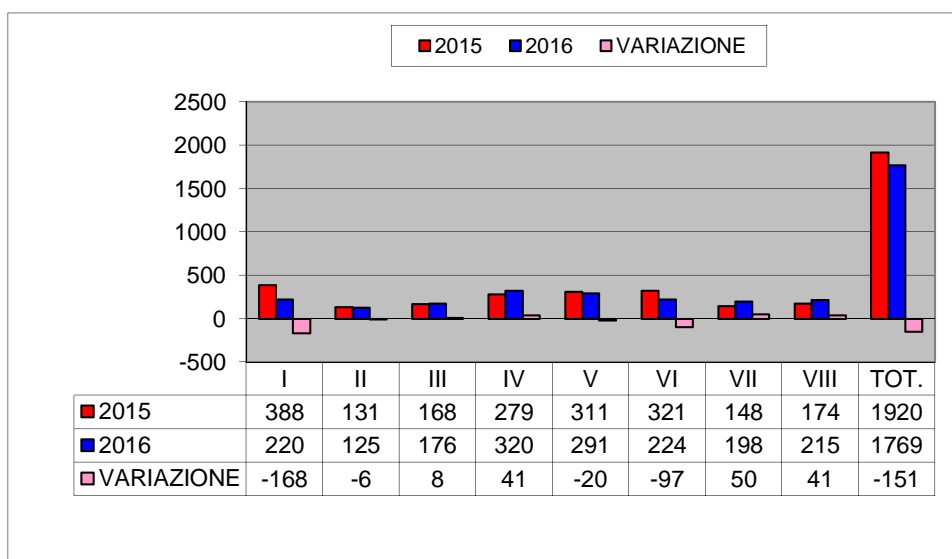


TAV. 3

SOSPENSIVE PUBBLICATE NEL 2015 E NEL 2016

SEZIONI	2015	2016	VARIAZIONE
I	388	220	-168
II	131	125	-6
III	168	176	8
IV	279	320	41
V	311	291	-20
VI	321	224	-97
VII	148	198	50
VIII	174	215	41
TOT.	1920	1769	-151

GRAFICO SOSPENSIVE 2015/2016

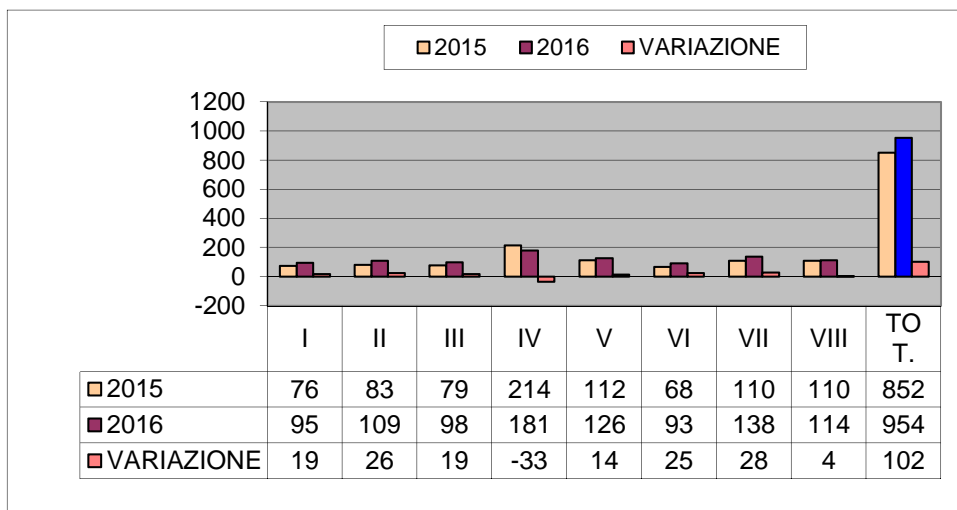


TAV. 4

ORDINANZE COLLEGIALI PUBBLICATE NEL 2015 E NEL 2016

SEZIONI	2015	2016	VARIAZIONE
I	76	95	19
II	83	109	26
III	79	98	19
IV	214	181	-33
V	112	126	14
VI	68	93	25
VII	110	138	28
VIII	110	114	4
TOT.	852	954	102

GRAFICO ORDINANZE COLLEGIALI 2015/2016

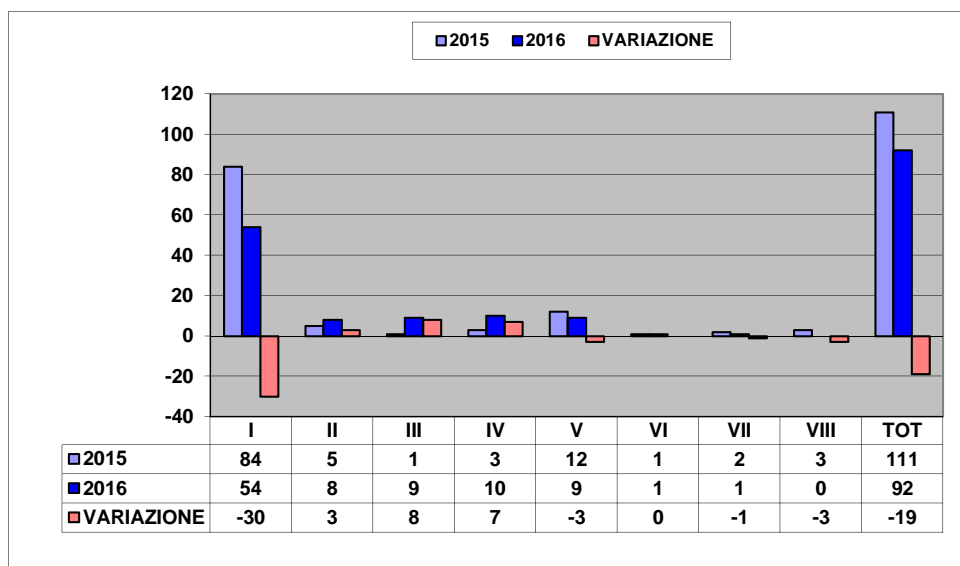


TAV. 5

ORDINANZE PRESIDENZIALI PUBBLICATE NEL 2015 E NEL 2016

SEZIONI	2015	2016	VARIAZIONE
I	84	54	-30
II	5	8	3
III	1	9	8
IV	3	10	7
V	12	9	-3
VI	1	1	0
VII	2	1	-1
VIII	3	0	-3
TOT	111	92	-19

GRAFICO ORDINANZE PRESIDENZIALI 2015/2016

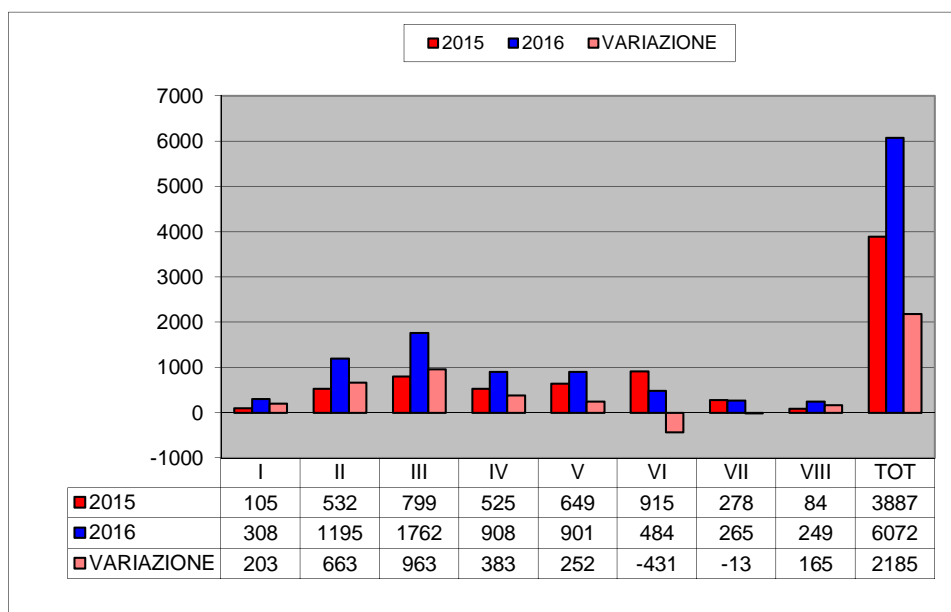


TAV. 6

DECRETI DECISORI PUBBLICATI NEL 2015 E NEL 2016

SEZIONI	2015	2016	VARIAZIONE
I	105	308	203
II	532	1195	663
III	799	1762	963
IV	525	908	383
V	649	901	252
VI	915	484	-431
VII	278	265	-13
VIII	84	249	165
TOT	3887	6072	2185

GRAFICO DECRETI DECISORI 2015/2016

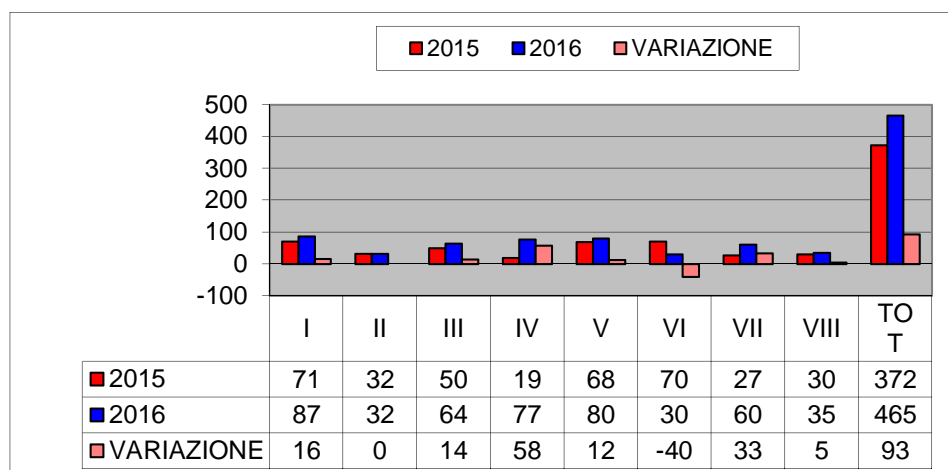


TAV. 7

DECRETI CAUTELARI PUBBLICATI NEL 2015 E NEL 2016

SEZIONI	2015	2016	VARIAZIONE
I	71	87	16
II	32	32	0
III	50	64	14
IV	19	77	58
V	68	80	12
VI	70	30	-40
VII	27	60	33
VIII	30	35	5
TOT	372	465	93

GRAFICO DECRETI CAUTELARI 2015/2016

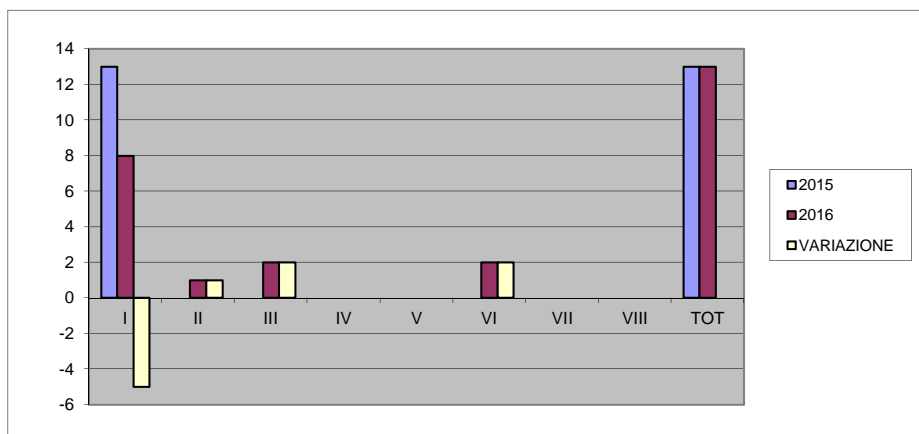


TAV. 8

DECRETI INGIUNTIVI PUBBLICATI NEL 2015 E NEL 2016

SEZIONI	2015	2016	VARIAZIONE
I	13	8	-5
II	0	1	1
III	0	2	2
IV	0	0	0
V	0	0	0
VI	0	2	2
VII	0	0	0
VIII	0	0	0
TOT	13	13	0

GRAFICO DECRETI INGIUNTIVI 2015/2016

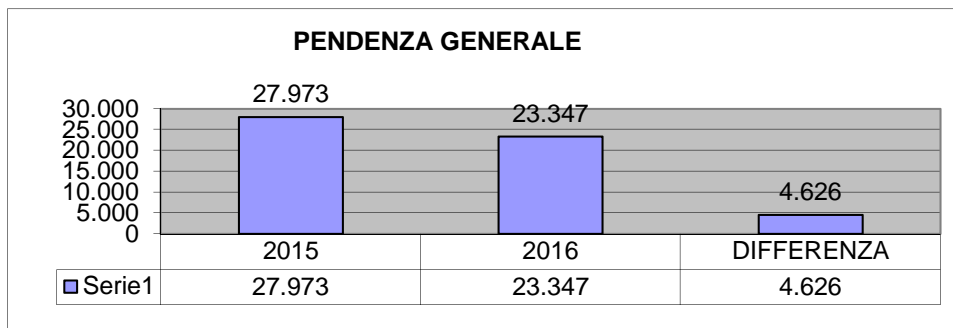


TAV. 9

RICORSI PENDENTI ANNI 2015 E 2016

2015	2016	DIFFERENZA
27.973	23.347	4.626

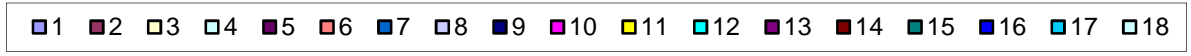
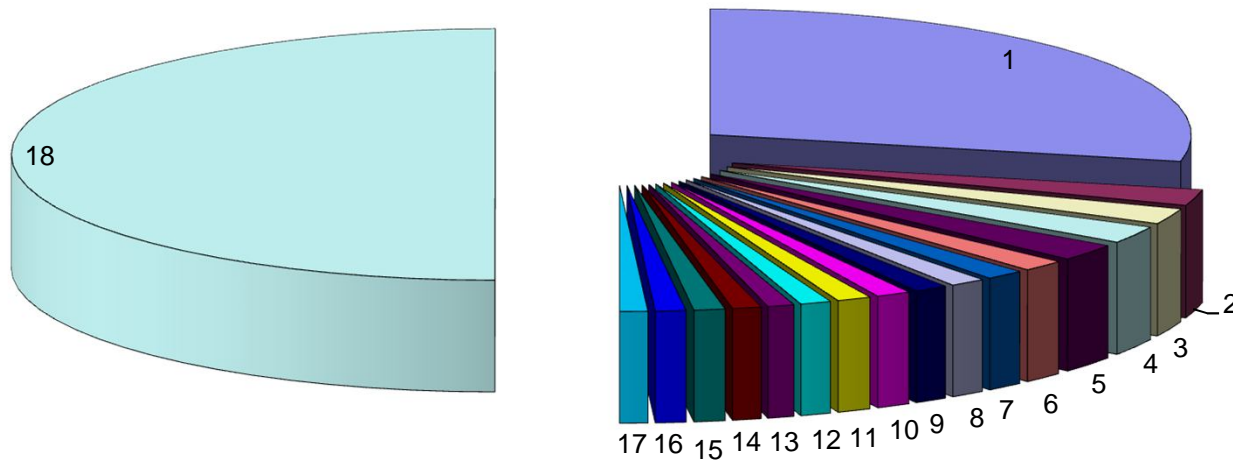
GRAFICO RICORSI PENDENTI 2015/2016



TAV. 10

RICORSI DEPOSITATI DAL 1974 AL 2016

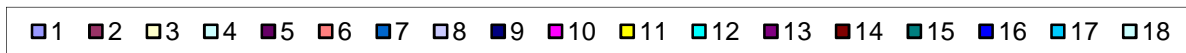
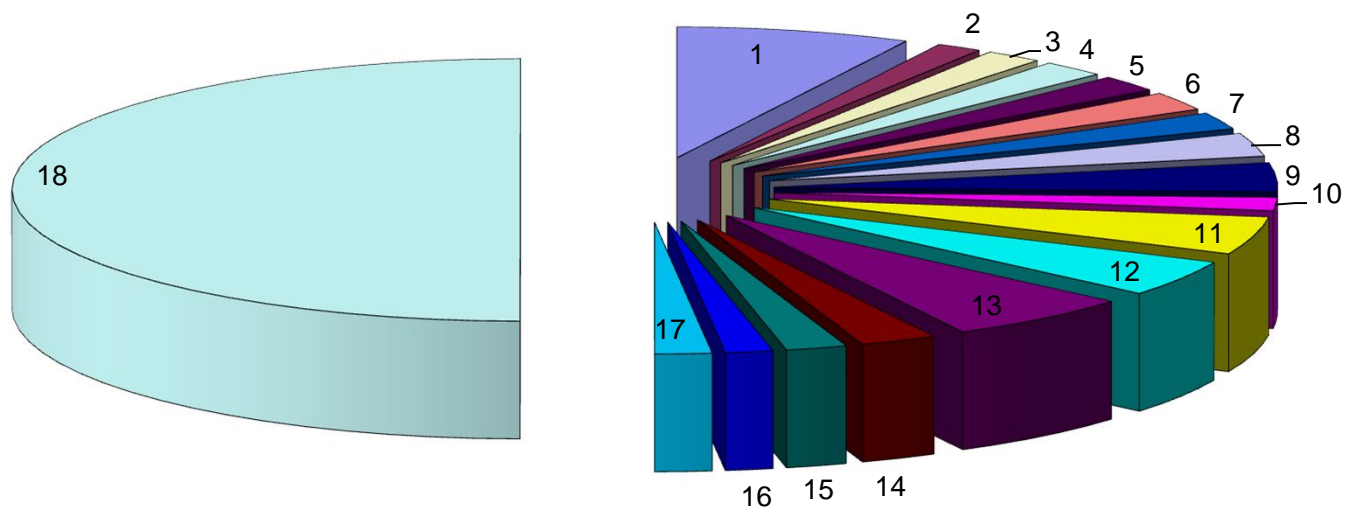
DAL 1974 AL 2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOT.
185.463	13378	13049	14302	14084	9402	8407	7768	7304	7492	7425	6706	5778	6269	6773	6638	6063	326301
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18



TAV. 11

RICORSI DEFINITI DAL 1974 AL 2016

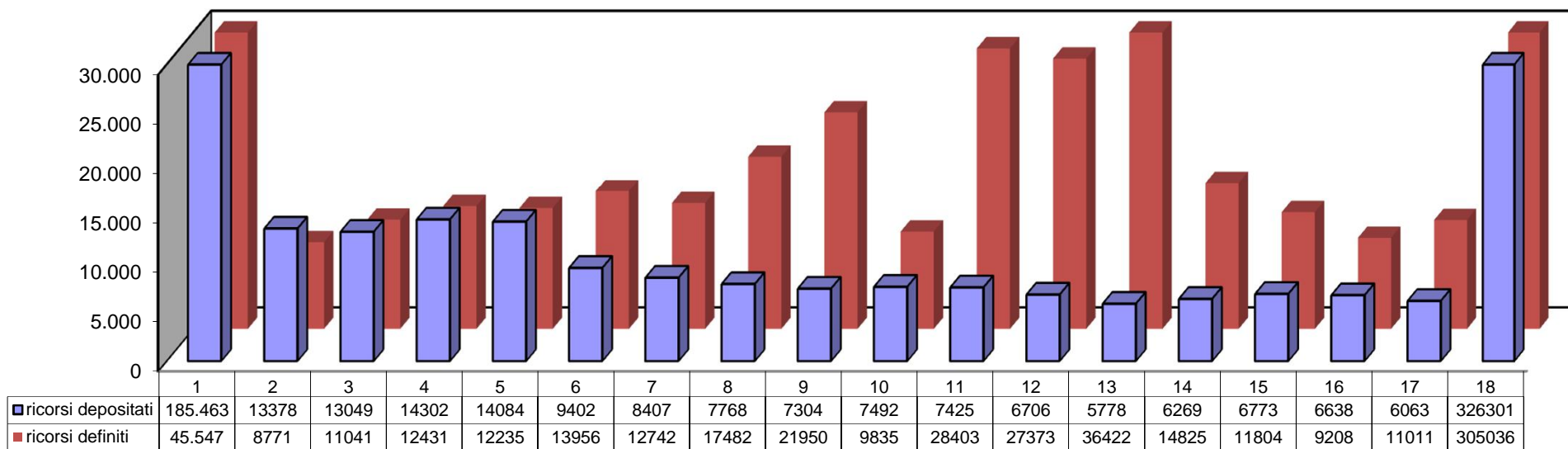
DAL 1974 AL 2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOT.
45.547	8771	11041	12431	12235	13956	12742	17482	21950	9835	28403	27373	36422	14825	11804	9208	11011	305036
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18



TAV. 12

RAFFRONTO TRA RICORSI DEPOSITATI E RICORSI DEFINITI DAL 1974 AL 2016

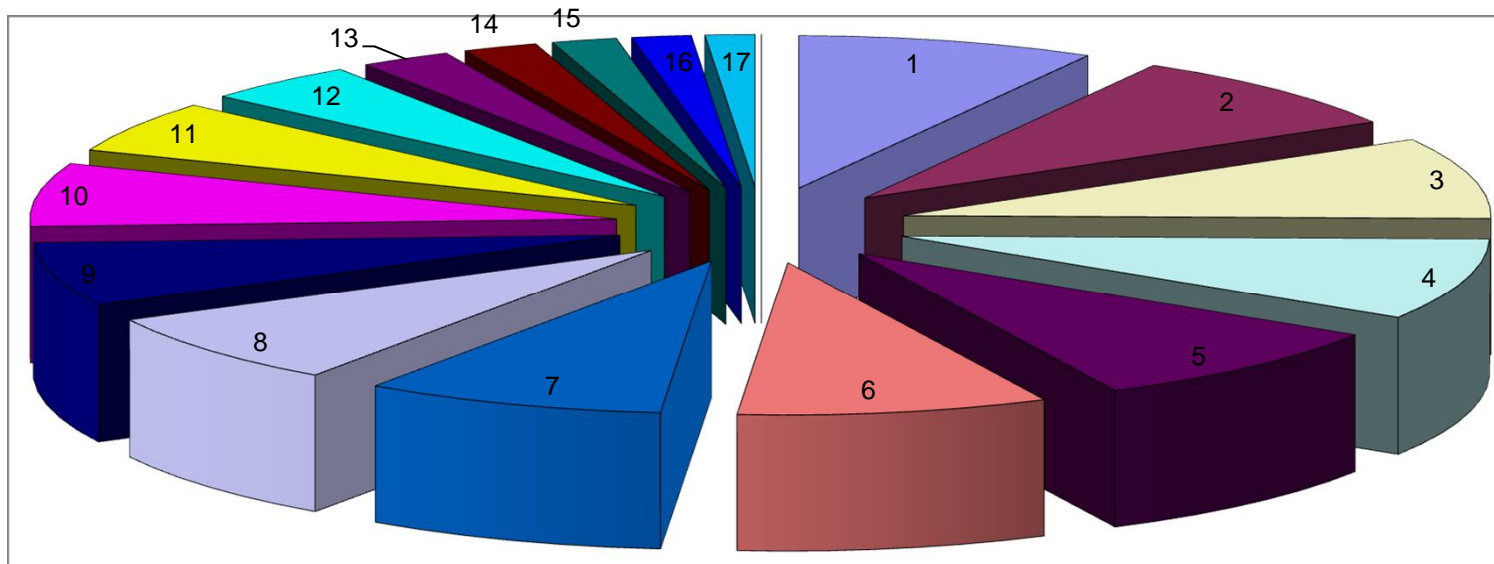
DAL 1974 AL 2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOT.
185.463	13378	13049	14302	14084	9402	8407	7768	7304	7492	7425	6706	5778	6269	6773	6638	6063	326301
45.547	8771	11041	12431	12235	13956	12742	17482	21950	9835	28403	27373	36422	14825	11804	9208	11011	305036
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18



TAV. 13

PENDENZA GENERALE DAL 1974 AL 2016

DAL 1974 AL 2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
140520	145127	147135	149006	150855	146301	141966	131648	117002	114659	93681	73004	42826	35109	30543	27973	23347
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17

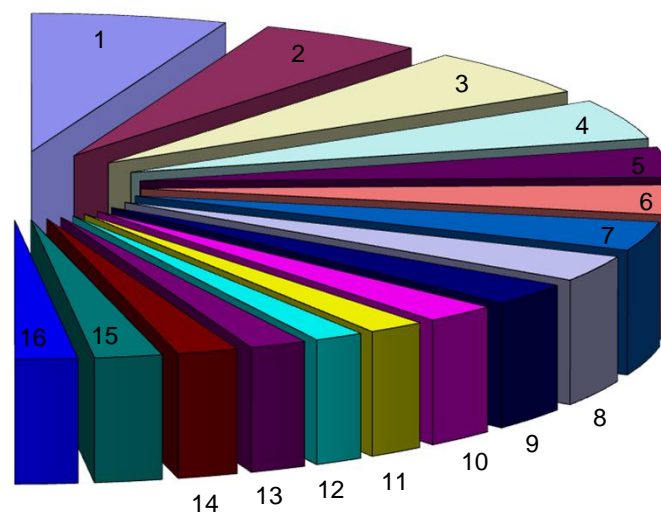
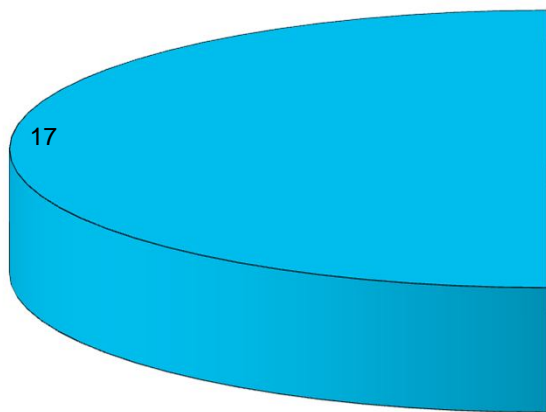


- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10
- 11
- 12
- 13
- 14
- 15
- 16
- 17

TAV. 14

SOSPENSIVE PUBBLICATE DAL 2001 AL 2016

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOT.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
5558	4638	5258	4422	3330	3244	3197	2875	2503	2077	1626	1411	1628	1726	1920	1769	47182

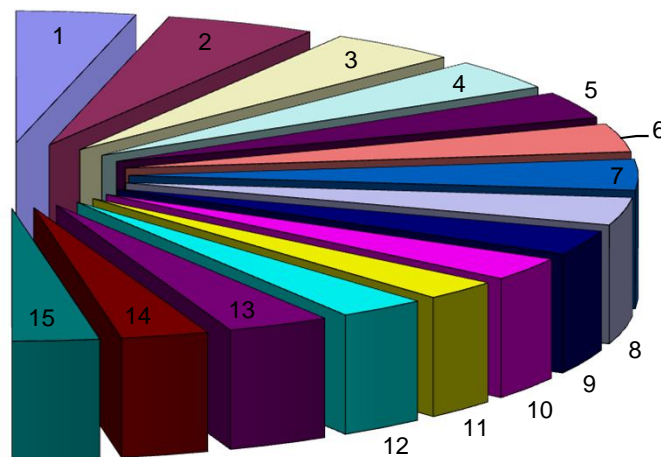
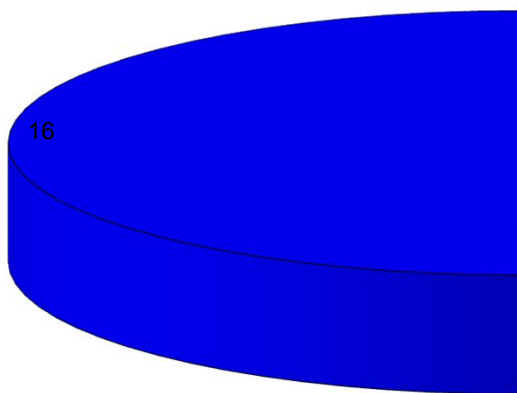


- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10
- 11
- 12
- 13
- 14
- 15
- 16
- 17

TAV. 15

SENTENZE PUBBLICATE DAL 2002 AL 2016

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOT.
6927	8739	7528	6762	5969	6308	6897	6200	5509	5142	4494	5130	5975	5090	5027	91697
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16

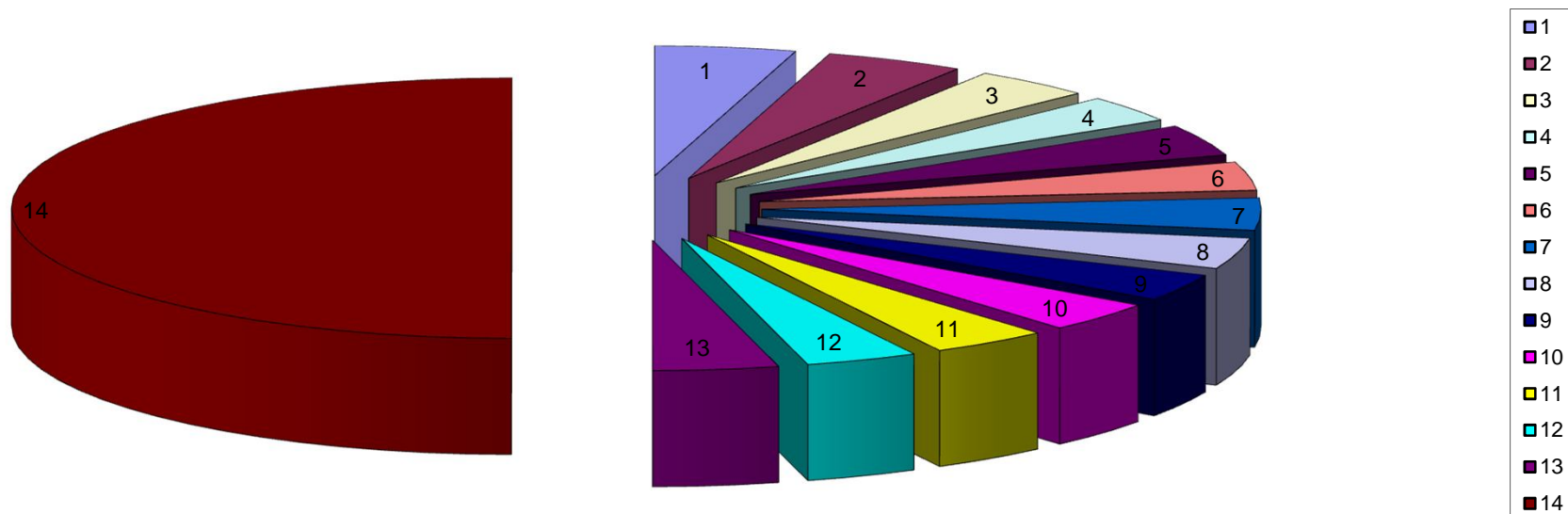


- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10
- 11
- 12
- 13
- 14
- 15
- 16

TAV. 16

ORDINANZE COLLEGIALI PUBBLICATE DAL 2004 AL 2016

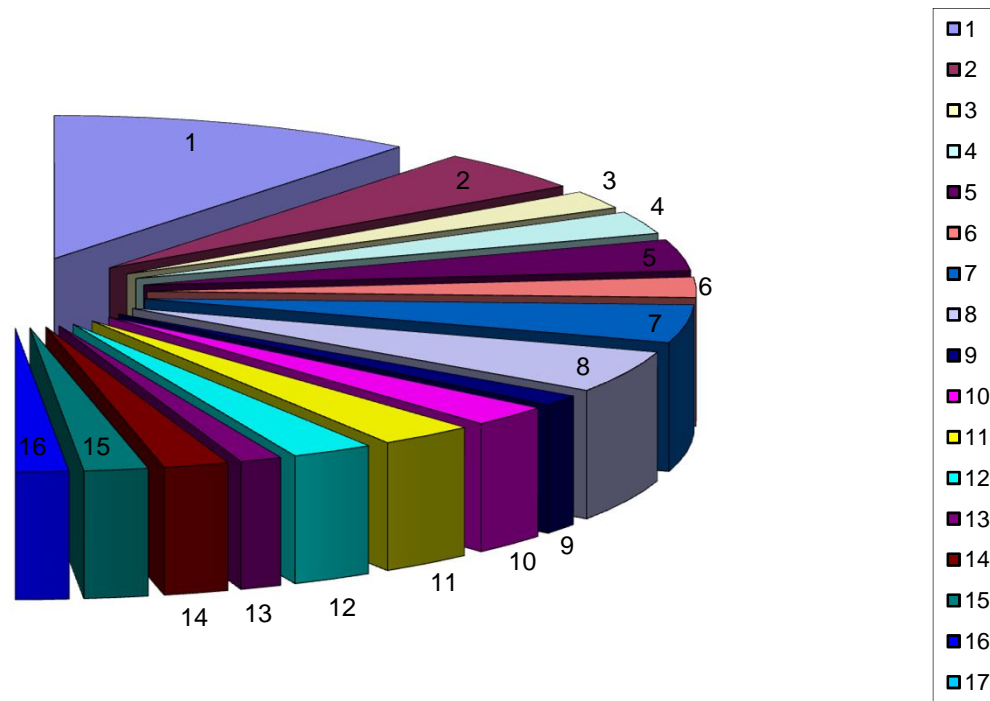
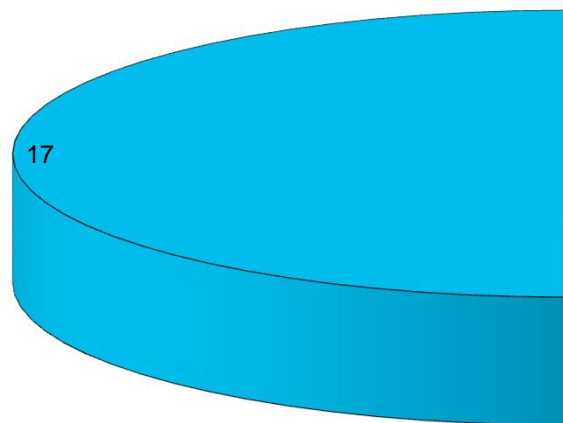
2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOT.
1075	1058	907	777	917	828	940	909	794	878	891	852	954	11780
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14



TAV. 17

ORDINANZE PRESIDENZIALI PUBBLICATE DAL 2001 AL 2016

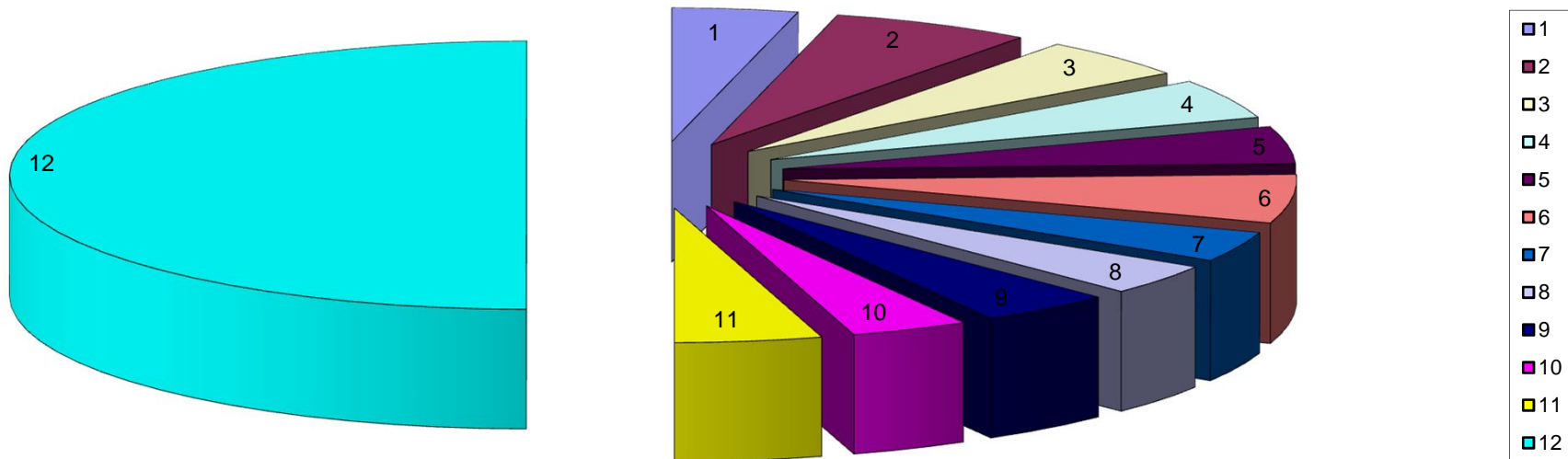
2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOT.
638	272	121	151	209	135	254	281	73	141	165	142	73	113	111	92	2971
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17



TAV. 18

DECRETI CAUTELARI PUBBLICATI DAL 2006 AL 2016

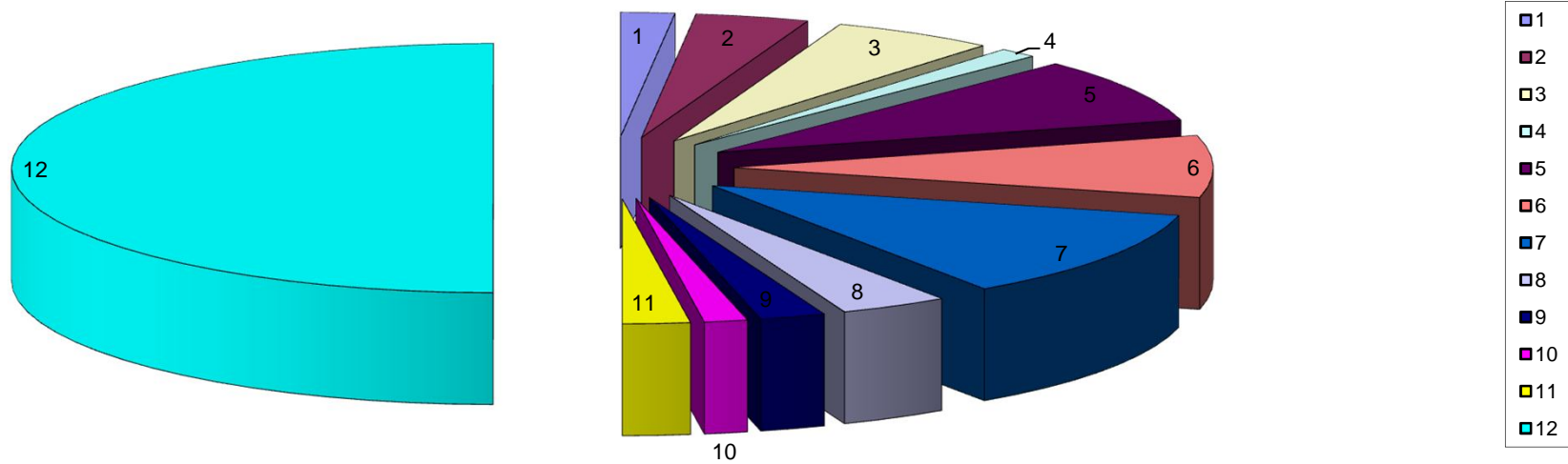
2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOT.
399	638	490	488	456	593	372	374	422	372	465	5069
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12



TAV. 19

DECRETI DECISORI PUBBLICATI DAL 2006 AL 2016

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOT.
4867	10244	14745	3471	22715	21543	31249	9746	5891	3887	6072	134430
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12



TAV. 20

DECRETI INGIUNTIVI PUBBLICATI DAL 2006 AL 2016

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOT.
12	23	29	17	10	118	20	16	3	13	13	274
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

