



Tribunale Amministrativo
Regionale
per il Friuli Venezia Giulia



Prima del Terremoto '76



Terremoto 06.05.1976



Gemona del Friuli, la ricostruzione

APERTURA ANNO GIUDIZIARIO 2016

Relazione del presidente
Umberto Zuballi

sullo stato della giustizia amministrativa
nel Friuli Venezia Giulia

Trieste, 19 febbraio 2016



INDICE

3

APERTURA
ANNO
GIUDIZIARIO
2016

1. Saluti e ringraziamenti.....	4
2. Il TAR per il Friuli Venezia Giulia: problemi e prospettive.	5
3. L'attività giurisdizionale nel 2015.....	6
4. I ricorsi pendenti a fine 2015.	11
5. Sentenze del 2015 suddivise per esito.	12
6. Rapporto tra ricorsi definiti e ricorsi depositati nel 2015.....	14
7. Ricorsi definiti nello stesso anno di proposizione.....	15
8. Le questioni sulla giurisdizione e sulla competenza.	16
9. I giudizi sull'accesso.	17
10. I ricorsi avverso il silenzio dell'Amministrazione.	18
11. I giudizi di ottemperanza.	19
12. L'abbattimento dell'arretrato e la giacenza effettiva.	20
13. Sentenze e ordinanze appellate.	22
14. Le recenti modifiche normative.	23
15. Alcune sentenze significative.	25
16. Il Friuli Venezia Giulia: autonomia e specialità.	26
17. Il 2015 in Friuli Venezia Giulia.	27
18. La crisi mondiale e italiana: l'esempio del terremoto.	28
19. Conclusione.	29

1. Saluti e ringraziamenti.

Nell'inaugurare l'anno giudiziario 2016 del TAR per il Friuli Venezia Giulia, porgo un cordiale benvenuto alle signore e ai signori presenti; un ringraziamento va poi rivolto alle autorità religiose, civili e militari che hanno voluto onorare quest'occasione.

Un grazie speciale va espresso al Prefetto di Trieste dott.ssa Annapaola Porzio, che con cortesia ci ha voluto ospitare ancora una volta in questo palazzo così significativo per storia e bellezza. Ricordo con gratitudine il suo predecessore, la dott.ssa Francesca Adelaide Garufi, da pochi giorni in pensione, con cui avevamo instaurato un rapporto di reciproca stima e collaborazione.

Un caloroso benvenuto ai colleghi dei Paesi vicini, in particolare Slovenia e Croazia, con i quali continuano significativi rapporti di scambi culturali, che trovano la loro consacrazione nell'usuale incontro di studio, che quest'anno si svolgerà il 18 marzo 2016.

Come ben sapete, siamo rimasti solo tre giudici, e, infatti, vedete accanto a me la collega Manuela Sini-
goi e la collega Alessandra Tagliasacchi, che si sono fatte apprezzare da tutti per le non comuni qualità professionali e umane.

Un affettuoso saluto alla collega Rita De Piero e al collega Enzo Di Sciascio, oggi a riposo, e alla collega Oria Settesoldi, che opera quale presidente di sezione al TAR per il Veneto, e dei quali non devo certo tessere le lodi.

Un sentito ringraziamento va rivolto a tutti i dipendenti del TAR, i quali anche nell'anno trascorso si sono prodigati nel loro lavoro ben al di là del loro dovere, in condizioni per vari motivi difficili, contribuendo in maniera determinante a raggiungere i risultati che emergono da questa relazione.

Un doveroso e cordiale saluto e ringraziamento per la costante collaborazione va rivolto all'avvocatura pubblica, dello Stato, della Regione, dei vari Comuni e degli enti pubblici.

Quanto al libero foro, va ricordata la sua fattiva e costante collaborazione, sempre professionale e rispettosa dei ruoli, anche se qualche piccola crepa si è manifestata nell'anno appena trascorso.

Saluto infine con profonda stima e cordialità i magistrati delle altre giurisdizioni qui presenti, tutti al servizio della legge e della Costituzione, con una particolare attenzione verso il territorio in cui operiamo. Ovviamente condividiamo con loro l'esigenza di incrementare la cultura della legalità, che fa parte indubbiamente del prezioso patrimonio storico e culturale delle genti di questa terra di confine e che ha purtroppo subito nell'anno passato qualche inquietante e preoccupante incrinatura, come talvolta succede nei momenti di crisi economica, sociale e anche culturale.

Un saluto cordiale va ai consoli dei vari Paesi qui presenti.

Infine saluto i rappresentanti della stampa e della televisione, che hanno seguito con attenzione e professionalità la nostra attività; anche se, per quanto concerne la stampa locale, purtroppo devo registrare nell'anno passato un increscioso anche se isolato episodio di scorrettezza.

Accingendomi ora a illustrare questa breve relazione sull'attività svolta dal TAR per il Friuli Venezia Giulia nel corso 2015, devo innanzi tutto rilevare che il Tribunale è ancora cresciuto sia dal punto di vista quantitativo, come dimostrano i numeri che illustreremo, sia dal punto di vista qualitativo.

I risultati ottenuti vanno considerati buoni, anche se la riduzione al minimo della dotazione di magistrati ha indubbiamente pesato e peserà ancor più in futuro.

Senza anticipare quanto esporrò in seguito e volendo riassumere i contenuti della relazione, devo far riferimento a due concetti: sobria soddisfazione per i risultati raggiunti e piena consapevolezza delle difficoltà che ci attendono.

2. Il TAR per il Friuli Venezia Giulia: problemi e prospettive.

6

APERTURA
ANNO
GIUDIZIARIO
2016

La relazione annuale costituisce l'occasione per un bilancio sul passato e d'impostazione per il futuro; è altresì una rara possibilità per il Tribunale Amministrativo Regionale di comunicare all'esterno la propria realtà e i problemi.

Come già scrissi gli anni passati, le dimensioni ridotte del TAR per il Friuli Venezia Giulia, cresciute peraltro nel corso del 2015 sia in termini di ricorsi proposti sia di rilievo delle questioni esaminate, costituiscono un indubbio vantaggio, per la vicinanza al territorio di riferimento e per la possibilità di fornire un servizio veloce e di qualità, ma altresì uno svantaggio per la fragilità della struttura, per cui l'assenza o la difficoltà anche di uno solo dei magistrati o dei dipendenti comporta immediate e serie ripercussioni sulla funzionalità del Tribunale.

Per quanto concerne il personale, la situazione è abbastanza soddisfacente dal punto di vista numerico, mentre la posizione del Segretario generale, ottimamente gestita dal dott. Ciacco, è comunque ancora in condominio con il TAR per il Veneto, il che comporta evidenti inconvenienti.

Risulta comunque necessario stabilizzare alcune posizioni attualmente precarie e migliorare le sinergie interne.

Non è stato assegnato al TAR alcun nuovo giudice, mentre le prospettive dell'arrivo di un nuovo collega slittano al 2017, dal momento che le prove scritte del concorso per Magistrati dei TAR sono previste per il mese di maggio.

Allo stato operiamo con il presidente e due soli magistrati, il che rende problematica anche la funzionalità minima del Tribunale, come è avvenuto nel corso del 2015 in alcuni casi d'impedimento o incompatibilità. In questa situazione non è certo possibile completare l'opera di smaltimento dell'arretrato, anche se, nonostante tutto, siamo riusciti a ridurlo e a migliorare la tempestività del Tribunale, soprattutto per le questioni di più rilevante impatto, anche tramite il ricorso agli strumenti di legge acceleratori, quali le sentenze rese in forma semplificata.

La nostra ambizione, a questo punto forse solo un sogno nel cassetto, rimane quella di smaltire del tutto l'arretrato entro due anni, portando le giacenze alla cifra fisiologica di 500 ricorsi, e di ridurre i tempi della giustizia a quelli necessari e indispensabili per un approfondito esame delle cause.

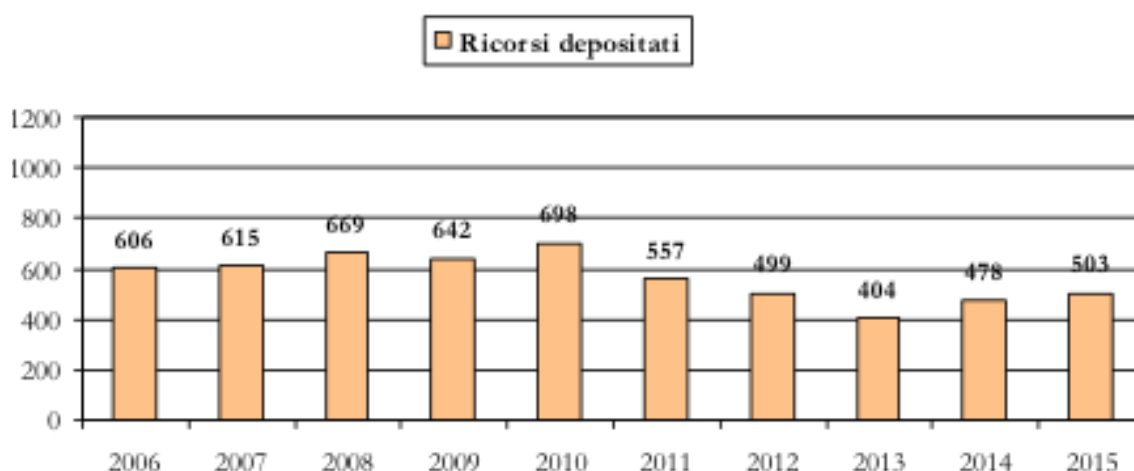
3. L'attività giurisdizionale nel 2015.

Nel corso del 2015 si sono svolte 20 udienze pubbliche e 21 camere di consiglio; non è stato invece necessario utilizzare la pur prevista udienza straordinaria per la trattazione di ricorsi elettorali.

7

APERTURA
ANNO
GIUDIZIARIO
2016

A) Ricorsi depositati.



Come emerge dal grafico, il numero totale dei ricorsi depositati nel 2015 risulta pari a 503, con un aumento di 25 cause rispetto all'anno precedente, pari al 5,23 %; in sostanza siamo tornati al numero di ricorsi del 2012.

Si tratta di un dato che può essere letto in vario modo, indubbiamente legato alla presenza di alcuni ricorsi seriali, in particolare quelli proposti da numerosi comuni della regione avverso le Unioni territoriali, ma forse esso deriva anche da una modesta, settoriale e parziale uscita dalla crisi economica della nostra Regione. Va aggiunto che alcune misure regionali e statali di attenuazione del patto di stabilità interno hanno parzialmente sbloccato l'attività degli enti locali in materia di gare di appalto e simili, con conseguente aumento dei relativi ricorsi.

Comunque, anche quest'anno, a costo di diventare noioso, sento il dovere di ribadire che in un Paese civile e avanzato il divario tra chi può permettersi l'alea e il costo di un ricorso e chi usufruisce del patrocinio a carico dello Stato dovrebbe potenzialmente chiudersi, mentre in Italia rimane ancora eccessivamente ampio. Di conseguenza, nonostante il lieve miglioramento della situazione, nel valutare il numero globale di ricorsi proposti nell'anno appena trascorso, non va mai dimenticato chi rimane, suo malgrado, privato del servizio giustizia per meri fattori economici. Purtroppo la Corte europea dei diritti dell'uomo ha pochi mesi fa dichiarato legittimo il contributo unificato anche nei ricorsi in materia di appalti.

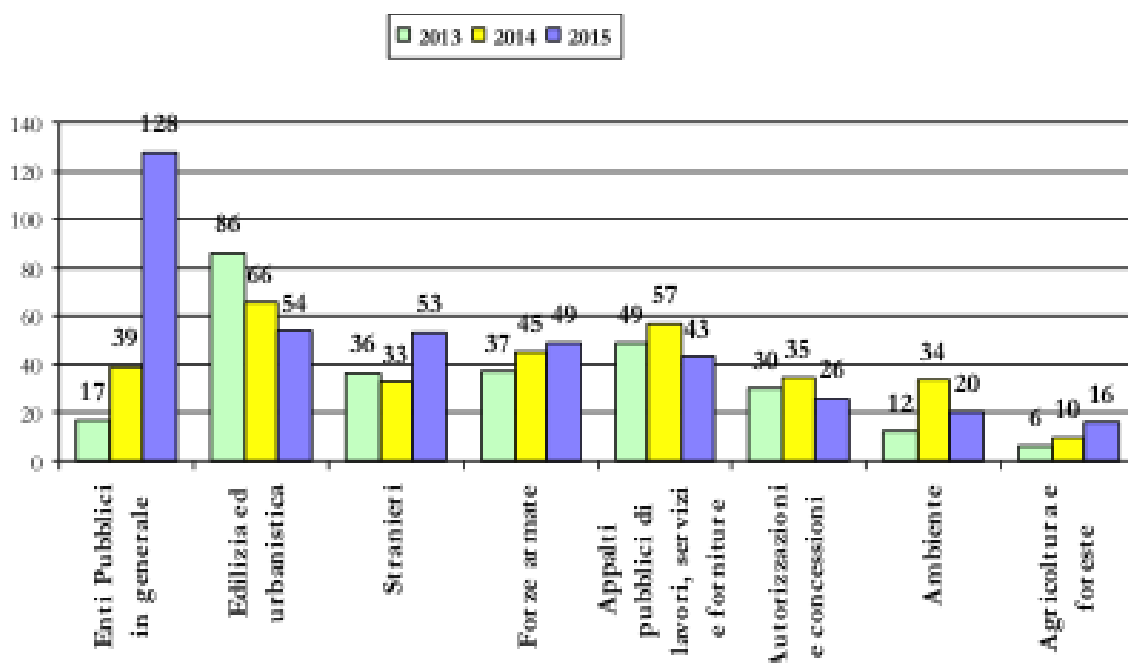
L'esperienza dell'anno appena trascorso ci ha rafforzato nella consapevolezza che in alcuni casi la proposizione di un ricorso amministrativo costituisce uno strumento anomalo per perseguire finalità diverse da quelle previste dall'ordinamento, inserendosi in complesse trattative in campo economico o politico ovvero sostituendosi a un'attività preventiva di consulenza e controllo.

Inoltre, talvolta anche ricorsi aventi un contenuto reale vengono scorrettamente strumentalizzati per finalità politiche, come avvenuto lo scorso anno in alcune note vicende.

Tuttavia, a mio avviso, il numero di ricorsi depositati con finalità improprie risulta sempre inferiore rispetto al numero dei ricorsi che non vengono proposti per ragioni di costo.

B) I ricorsi suddivisi per materia.

Risulta particolarmente importante l'esame dei ricorsi suddivisi per materia, limitandosi alle prime otto.



La parte del leone ha riguardato, nel 2015, gli enti pubblici, per la presenza di decine di ricorsi proposti da numerosi comuni avverso le decisioni regionali in tema di UTI; in molti di questi ricorsi si contesta la stessa costituzionalità della legge regionale.

Il secondo gruppo di ricorsi dal punto di vista numerico riguarda l'edilizia e l'urbanistica, anche se in calo rispetto all'anno precedente.

Risultano invece in significativo aumento i ricorsi dei cittadini extracomunitari, probabilmente in relazione alla loro difficoltà di trovare un'occupazione e quindi di rispettare i parametri di legge per ottenere i permessi di soggiorno. La drammatica e problematica situazione dei migranti in tutta Europa ha poi indubbiamente comportato una maggiore attenzione da parte delle autorità di polizia alle situazioni irregolari.

In leggero aumento i ricorsi dei dipendenti dalle Forze armate e della Polizia; le questioni riguardano per la maggior parte i trasferimenti di sede, le sanzioni disciplinari e gli indennizzi per causa di servizio.

I ricorsi in tema di appalti risultano in leggero calo, anche se la loro rilevanza rimane notevole.

I ricorsi in materia di autorizzazioni e concessioni sono in calo, così come quelli concernenti le questioni ambientali, che comunque rimangono importanti per l'impatto sul territorio.

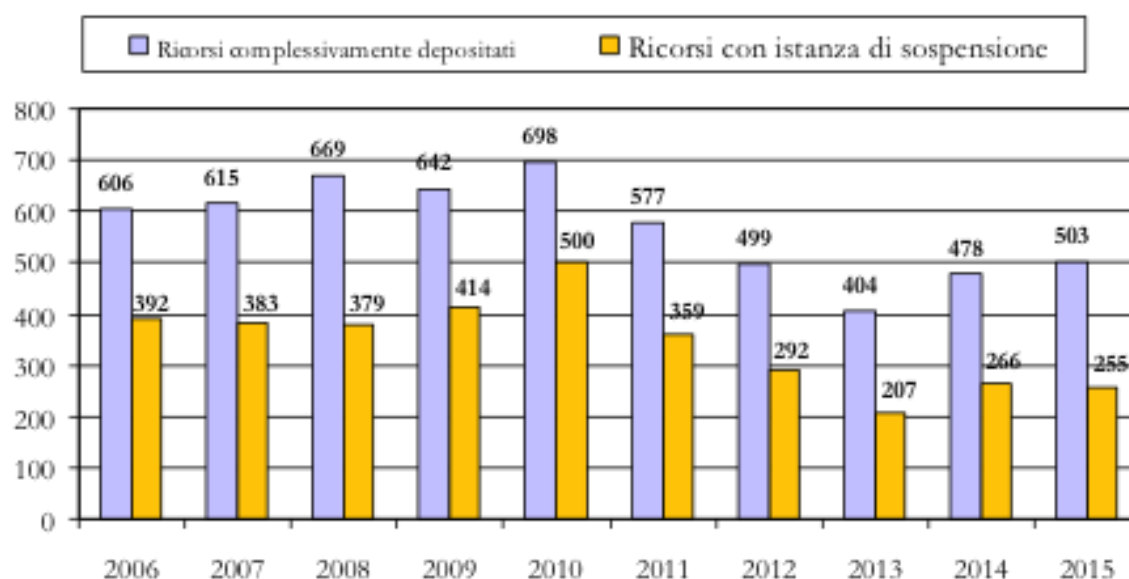
In leggero aumento le questioni relative al settore agricolo e forestale.

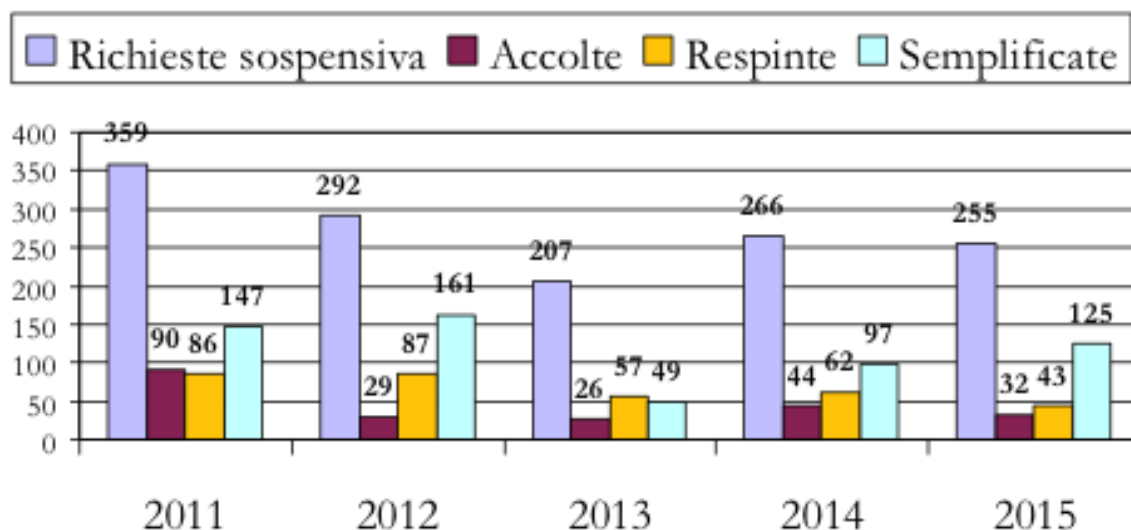
Per quanto concerne i restanti settori, le variazioni riscontrate sono riferite a piccoli numeri e quindi scarsamente significative.

Naturalmente non è agevole trovare le spiegazioni di alcune oscillazioni, spesso causate da particolari e irripetibili contingenze.

Va peraltro rammentato che la giustizia amministrativa interviene solo a richiesta e solo in caso di patologia, per cui il calo di ricorsi può essere dovuto al fatto che si è in buona salute, che la prevenzione ha funzionato oppure che si è troppo malati per permettersi la parcella di un medico specialista.

C) Ricorsi con domanda incidentale di sospensione.





Nel corso del 2015 il numero delle istanze cautelari è stato pari a 255, in leggero calo rispetto all'anno precedente, anche se la percentuale di ricorsi con domanda cautelare, contestuale o separata, resta rilevante, riguardando più della metà dei ricorsi.

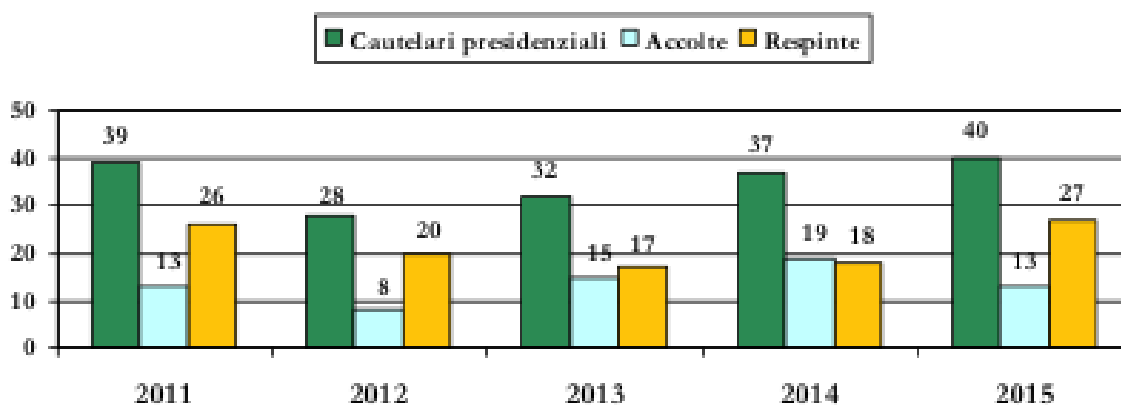
Un'altra tabella importante riguarda l'esito delle istanze cautelari.

Nel corso del 2015 le istanze cautelari respinte sono ammontate a 43, quelle accolte a 32, mentre quelle decise con sentenze brevi sono state 125.

Quest'ultimo dato appare significativo, perché indica che il TAR decide spesso in tempi ristretti eliminando alla radice la stessa formazione dell'arretrato.

Va ricordato che il numero delle istanze cautelari accolte e rigettate sommato a quelle decise in forma semplificata risulta inferiore a quelle proposte, perché alcune vengono rinunciate, spesso in vista della fissazione del merito a breve, altre vengono abbinate al merito e altre infine formano oggetto di ordinanze istruttorie.

D) La tutela cautelare presidenziale.



Le richieste di un decreto presidenziale urgente, anticipato rispetto all'esame della sospensiva, sono risultate nel 2015 pari a 40, in aumento rispetto all'anno precedente, e comunque sempre in numero molto inferiore rispetto alle istanze cautelari.

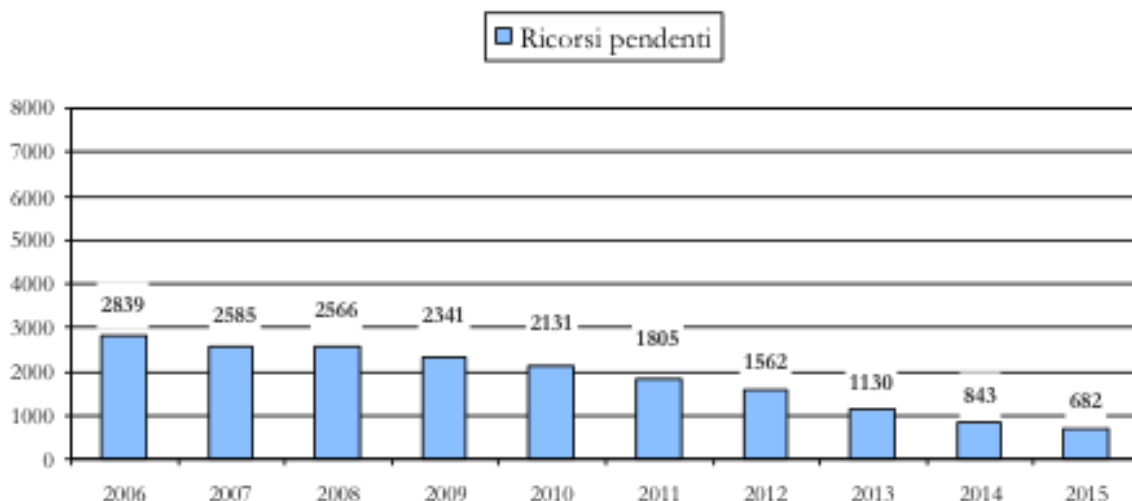
Nel corso del 2015 il numero delle istanze cautelari presidenziali respinte è risultato pari a 27, mentre quelle accolte sono state 13.

In sostanza, l'istituto rimane nell'ambito eccezionale suo proprio.

4. I ricorsi pendenti a fine 2015.

12

APERTURA
ANNO
GIUDIZIARIO
2016



Nel 2015 il numero di ricorsi pendenti si è abbassato da 843 a 682, ben 161 in meno rispetto all'anno precedente e 880 in meno rispetto al 2012, nonostante l'aumento dei ricorsi proposti e la carenza di magistrati.

Il risultato è notevole, se pensiamo che nel 2005 i ricorsi pendenti erano più di tremila e nel 2010 più di duemila.

Pur in presenza di drammatiche carenze di organico, il lavoro è stato imponente e siamo giunti ormai a una giacenza pari a circa 1 anno e 5 mesi, quasi fisiologica. Nel corso del 2016 sarà estremamente arduo diminuire ancora l'arretrato.

5. Sentenze del 2015 suddivise per esito.

Le tabelle qui sotto riportano il numero di ricorsi accolti, rigettati e con esito ancora diverso (per lo più perenzioni e improcedibilità) nel 2015.

Il numero di ricorsi definiti nel 2015 risulta pari a 664, laddove le sentenze totali sono state 521 (di cui ordinarie 352 e brevi 169).

Vanno ricordati anche i decreti decisori, ammontanti nel 2015 a 120.

Va osservato come le sentenze rese in forma breve possono provenire sia dalla camera di consiglio sia dalla pubblica udienza.

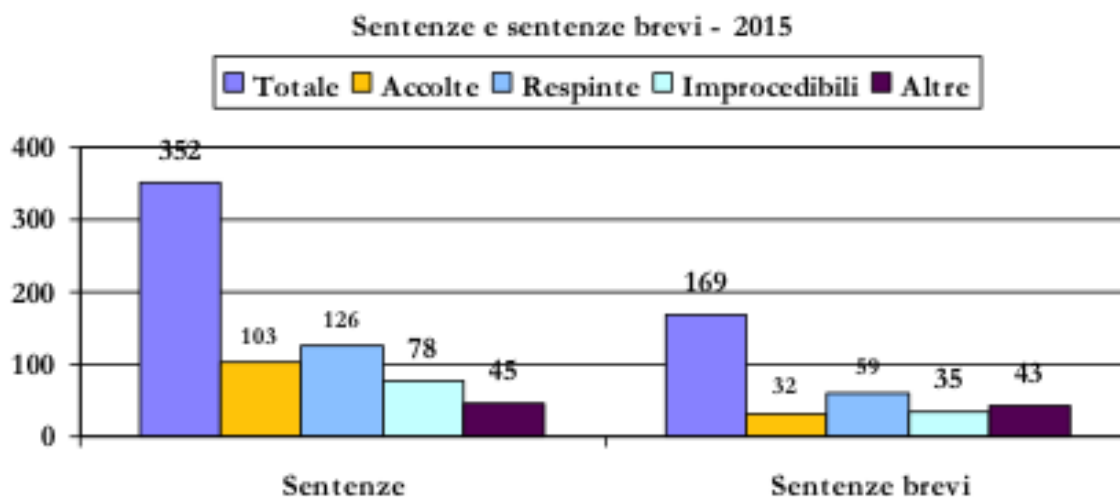
La sfasatura tra i dati è dovuta al fatto che talvolta con una sola sentenza si decidono più ricorsi collegati, e che alcune sentenze sono interlocutorie.

Tra le sentenze ordinarie, quelle accolte ammontano a 103, quelle rigettate a 126, quelle improcedibili a 78 e quelle con esito diverso a 45.

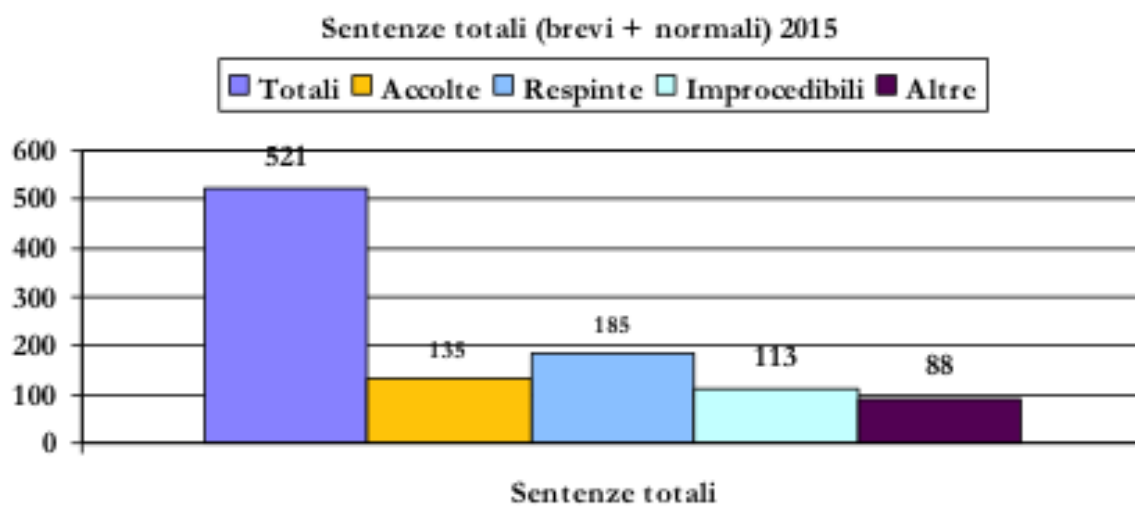
Tra le sentenze brevi quelle accolte ammontano a 32, e quelle rigettate a 59, quelle improcedibili a 35 e quelle con esito diverso a 43.

Sommando le sentenze ordinarie a quelle brevi, su un totale di 521, quelle accolte ammontano a 135, quelle rigettate a 185, quelle improcedibili a 113 e quelle con esito diverso a 88.

In sostanza, il numero di ricorsi definiti risulta significativamente maggiore rispetto a quelli introitati, nonostante il calo della dotazione dei magistrati e l'aumento sia del numero sia della complessità dei ricorsi.



APERTURA
ANNO
GIUDIZIARIO
2016

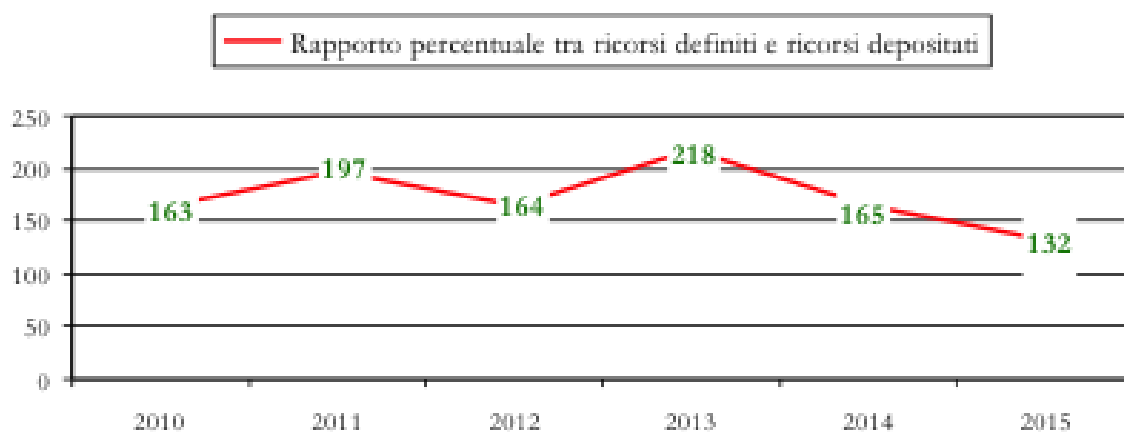
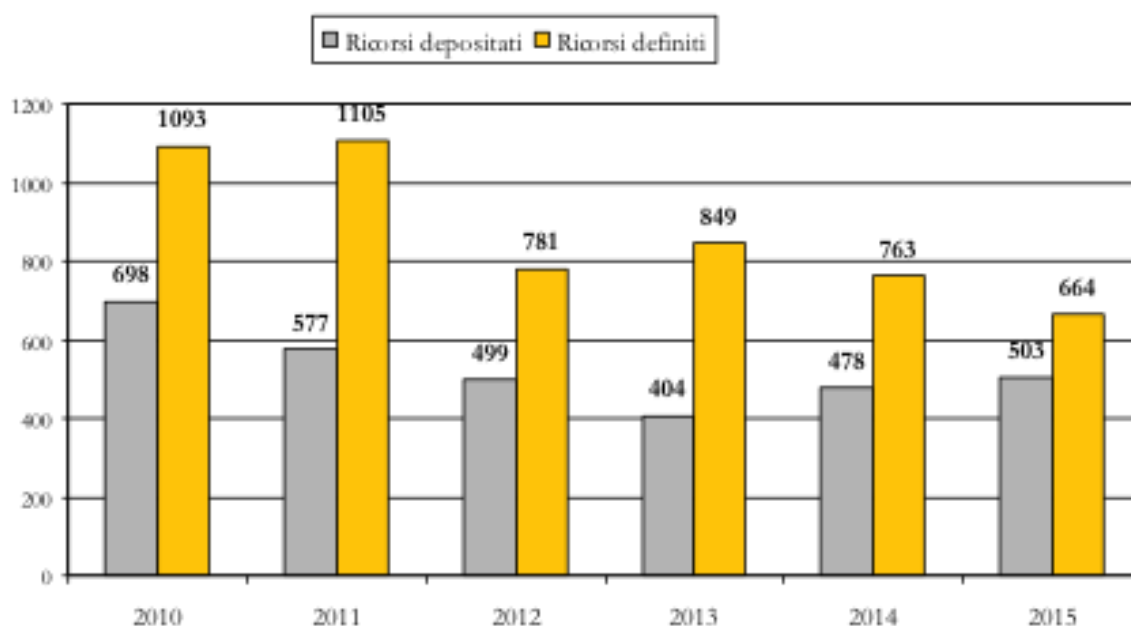


6. Rapporto tra ricorsi definiti e ricorsi depositati nel 2015.

Di rilievo poi il rapporto tra i ricorsi definiti e quelli depositati.

15

APERTURA
ANNO
GIUDIZIARIO
2016



Il ritmo di smaltimento dell'arretrato nel 2015 ha subito un calo rispetto agli anni precedenti, sia per la riduzione a due dei magistrati sia perché, man mano che ci si avvicina all'anno corrente, le probabilità di una cessazione d'interesse al ricorso ovvero di una cessazione della materia del contendere calano drasticamente. Comunque, finché il rapporto è superiore a 100 vuol dire che il TAR smaltisce più cause di quelle che introita, e quindi intacca l'arretrato.

7. Ricorsi definiti nello stesso anno di proposizione.

16

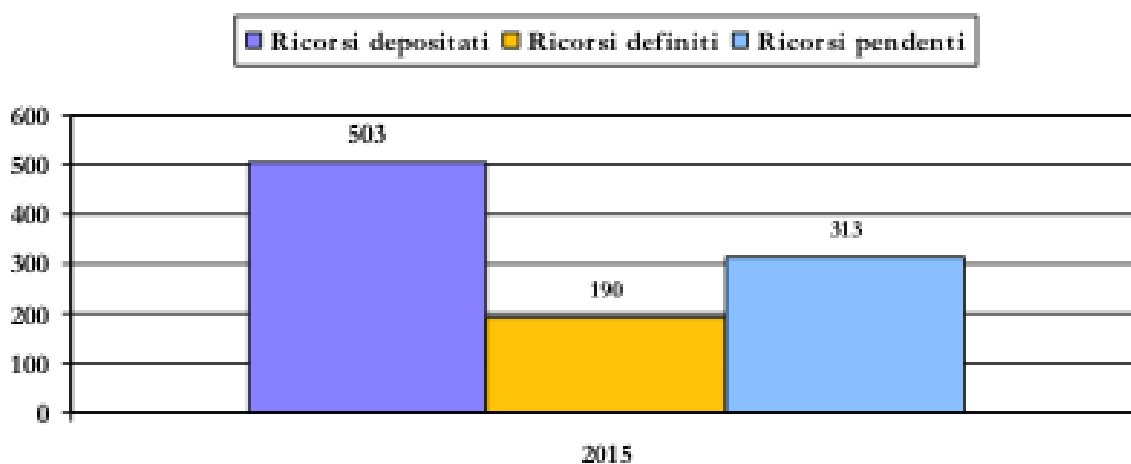
APERTURA
ANNO
GIUDIZIARIO
2016

Un altro dato che dimostra la tempestività dell'operato del TAR è quello relativo al numero dei ricorsi decisi nello stesso anno in cui sono stati proposti.

I ricorsi depositati nell'anno 2015 e definiti nel corso del medesimo anno sono 190, per cui quelli del 2015 ancora pendenti ammontano a 313.

In altri termini, il numero dei ricorsi decisi in tempi brevi è significativo.

Il dato non misura esattamente la tempestività del lavoro del TAR, in quanto ovviamente nei primi mesi del 2015 sono stati decisi numerosi ricorsi del 2014, così come altri ricorsi proposti nel secondo semestre del 2015 verranno decisi nel corso dei primi mesi del 2016.



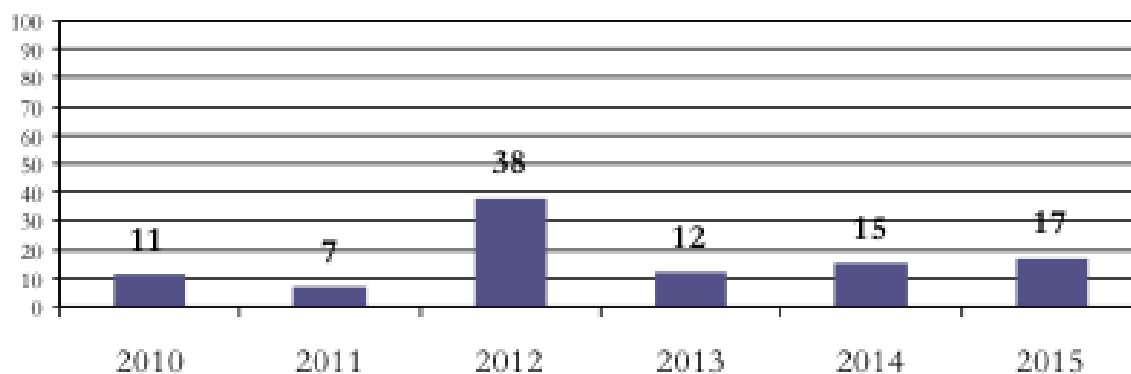
8. Le questioni sulla giurisdizione e sulla competenza.

Nel 2015, si è riscontrato un aumento significativo di decisioni definite con una declaratoria di difetto di giurisdizione, pari a 10, mentre le declaratorie di difetto di competenza che, come noto, è oggi inderogabile e rilevabile d'ufficio, sono risultate nel 2015 pari a 7, dimezzate rispetto al 2014.

Va comunque ribadito che la difficoltà di individuare il giudice competente dovrebbe costituire un evento raro, un caso limite, e invece le zone grigie in cui si controvverte sulla giurisdizione, soprattutto tra giustizia ordinaria e amministrativa, risultano ancora troppe.

Nonostante la normativa cosiddetta della *traslatio iudicii* secondo cui, nel processo da proseguire e riassumere tempestivamente davanti al giudice munito di giurisdizione, si conservano gli effetti sostanziali e processuali prodotti dalla domanda proposta dinanzi al giudice privo di giurisdizione, rimane pur sempre eccessivamente gravoso, sia sotto l'aspetto dei costi sia dei tempi, l'onere per il privato che deve riassumere il processo.

■ Difetto di giurisdizione e competenza



9. I giudizi sull'accesso.

18

APERTURA
ANNO
GIUDIZIARIO
2016

Nel corso del 2015 si contano 13 ricorsi per l'accesso a documenti amministrativi. Va rilevato che spesso l'amministrazione, in vista della discussione, provvede a fornire all'interessato la documentazione richiesta.

Le problematiche più frequenti concernono il conflitto tra l'esigenza di tutela in giudizio e il diritto alla riservatezza, soprattutto quando sono coinvolti dati personali sensibili ovvero segreti industriali in materia di gare pubbliche.

10. I ricorsi avverso il silenzio dell'amministrazione.

Nel corso del 2015 sono stati proposti solo 4 ricorsi avverso il silenzio dell'amministrazione.

11. I giudizi di ottemperanza.

20

APERTURA
ANNO
GIUDIZIARIO
2016

Nel corso del 2015 i giudizi di ottemperanza ammontano a 13, 7 dei quali riguardanti l'ottemperanza a sentenze amministrative e 6 a sentenze del giudice ordinario.

Tra questi ultimi, 3 hanno riguardato la legge Pinto, in relazione ai quali il TAR ha segnalato i ritardi dell'amministrazione alla competente Corte dei Conti.

Va osservato che in alcuni casi si sono avuti incidenti processuali in corso di ottemperanza, in relazione al pagamento di alcune spese processuali.

Per quanto concerne le ottemperanze, si tratta di numeri modesti se confrontati con quelli di altri TAR, ma tuttavia risulta preoccupante la situazione di amministrazioni che non eseguono i giudicati, tanto più ove si tratta di meri esborsi economici.

Le recenti modifiche al Codice del processo amministrativo potrebbero avere qualche efficacia a riguardo.

12. L'abbattimento dell'arretrato e la giacenza effettiva.

Come già esposto, la meta da raggiungere nei prossimi anni dovrebbe consistere nell'abbattimento totale dell'arretrato, lavoro che richiederebbe una serie concatenata di attività sia da parte del personale amministrativo sia da parte dei magistrati e ovviamente la collaborazione del foro, come avvenuto nel 2015. La carenza di magistrati per l'intero 2016 renderà tale obiettivo impossibile da raggiungere. Appare opportuno indicare anno per anno le giacenze e possibilmente le ragioni della pendenza. I ricorsi più risalenti sono 3 del 1998, per i quali è stata disposta l'interruzione per il decesso di un avvocato. Dal 1999 al 2005 compreso non vi è alcun ricorso giacente. Vi sono 3 ricorsi del 2006 di cui 2 cancellati dal ruolo e 1 riguardante la vicenda della Ferriera di Servola, i cui numerosi ricorsi sono stati rinviati a luglio del 2016 in attesa di un'auspicabile soluzione extragiudiziale. Vi sono 2 ricorsi del 2007 di cui 1 cancellato dal ruolo e 1 riguardante anch'esso la Ferriera. I ricorsi del 2008 ammontano a 7, di cui 2 sospesi per legge, 2 cancellati dal ruolo e 3 riguardanti anch'essi la vicenda della Ferriera. Al 2009 risalgono 4 ricorsi, di cui 1 riguardante sempre la Ferriera, 1 cancellato dal ruolo, 1 il cui giudizio è stato sospeso e 1 fissato per il prossimo marzo. I ricorsi del 2010 ancora pendenti sono 6, di cui 3 cancellati dal ruolo, 1 sospeso, 1 riguardante anch'esso Servola e 1 fissato per marzo. I ricorsi del 2011 sono 43, alcuni cancellati dal ruolo e gli altri già fissati. Anche i ricorsi del 2012, pari a 84, risultano o cancellati dal ruolo o fissati. Per il 2013 le pendenze sono 78, tutti ricorsi o cancellati dal ruolo o già fissati e solo alcuni d'imminente fissazione nei prossimi mesi. Infine i ricorsi pendenti del 2014 sono 139 e quelli del 2015 ammontano a 313. Risultano pendenti e non fissati ancora 7 ricorsi in materia di appalti, mentre i decreti di perenzione da definire nel 2016 ammontano a circa 50.

Nel corso del 2015 si sono effettuate due chiamate di ruolo aggiunto per verificare l'interesse, con esito soddisfacente solo per la prima udienza, in cui in sostanza un terzo delle cause chiamate è stato dichiarato improcedibile, un terzo sono state cancellate dal ruolo e quindi presumibilmente destinate alla perenzione e un terzo sono state fissate. Esito negativo ha invece avuto la seconda chiamata effettuata lo scorso novembre, in cui la gran parte delle cause è stata fissata per la dichiarata permanenza d'interesse alla decisione.

Nel corso del 2015 è stata accolta la quasi totalità delle istanze di prelievo.

Le domande di gratuito patrocinio nel 2015 sono state 24, di cui 7 accolte, 1 dichiarata inammissibile, altre 14 rigettate e 2 decise nel 2016.

Nel corso del 2016, stante la carenza di magistrati e l'esito poco soddisfacente del più recente ruolo aggiunto, forse si effettuerà una sola udienza di verifica interesse, dipendente dall'esito di una cernita preliminare delle cause in relazione al loro oggetto.

Nonostante le ripetute difficoltà, cercheremo anche nel 2016 di smaltire i ricorsi perenti, improcedibili e simili.

Faremo in modo di raggruppare ove possibile i ricorsi per materie, il che consentirà di trattare congiuntamente cause simili per tematiche e contenuti; probabilmente nel corso del 2016 verranno discusse in apposite udienze dedicate le cause relative ai piani regolatori di Pordenone e Trieste.

Continueremo a utilizzare sistematicamente lo strumento delle sentenze rese in forma semplificata ovvero la tempestiva fissazione nel merito a fronte della rinuncia all'istanza cautelare.

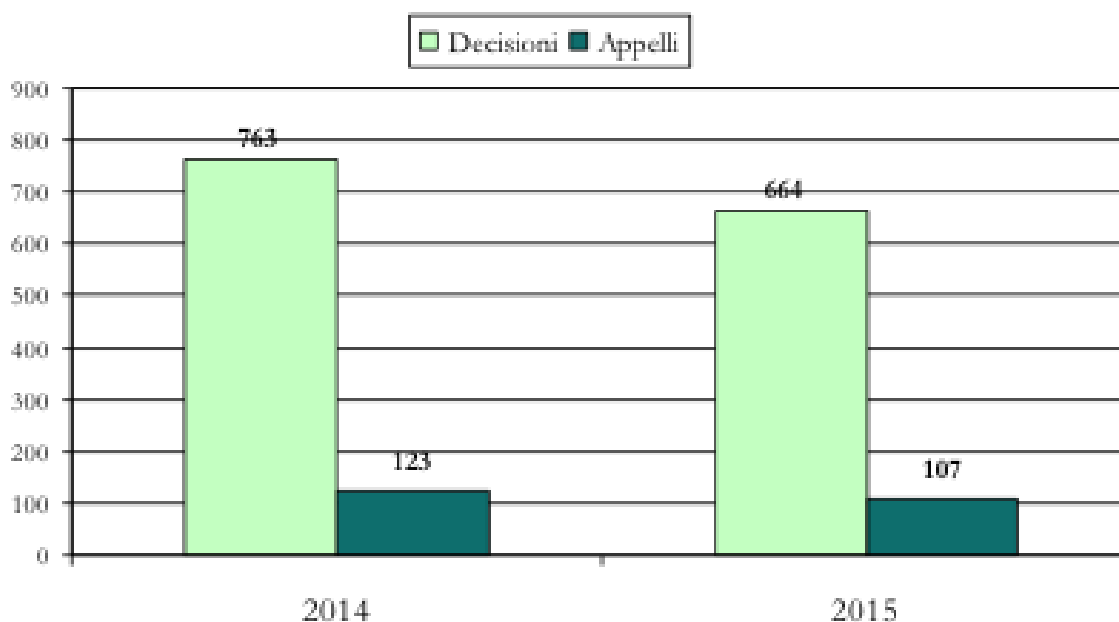
Cercheremo infine di avviare l'attuazione totale del processo telematico, già prevista per il 1 gennaio 2016 e prorogata al 1 luglio del 2016, per cui chiediamo fin d'ora e ancora una volta la collaborazione del foro.

13. Sentenze e ordinanze appellate.

Affido alla vostra riflessione un ultimo dato – necessariamente incompleto - concernente il numero delle decisioni del TAR appellate al Consiglio di Stato, risultate nel 2015 pari a 92 sentenze e 15 ordinanze per un totale di 107.

Il numero risulta in calo rispetto all'anno precedente.

Decisioni appellate



Anche se i dati precisi sono di difficile reperimento, le sentenze e le ordinanze del TAR appellate vengono riformate in una percentuale ben inferiore al 50 %.

Ciò significa che, anche in una valutazione prudenziale, il TAR definisce e chiude le controversie in una percentuale che si avvicina al 90 %.

Va peraltro aggiunto che, anche per l'appello, vale la remora del costo dei ricorsi cui sopra ho accennato, soprattutto in materia di appalti.

14. Le recenti modifiche normative.

24

APERTURA
ANNO
GIUDIZIARIO
2016

Anche l'anno 2015 si è caratterizzato da una raffica di dichiarazioni d'intenti riguardanti la giustizia amministrativa, talvolta estemporanee e discutibili, anche se sempre animate da buone intenzioni. Si segnalano due norme importanti: innanzi tutto la proroga dell'entrata in vigore del processo telematico contenuta nel DL 30 dicembre 2015 n 210 art 2, che slitta al 1 luglio 2016, sia pure con una ancora da definire sperimentazione. A mio avviso l'avvio del processo telematico non creerà alcuna particolare difficoltà. Nella legge di stabilità per il 2016, 28 dicembre 2015 n 208, al comma 781 s'introducono due modifiche al Codice del processo amministrativo.

La prima riguarda i giudizi di ottemperanza aventi ad oggetto il pagamento di somme di denaro.

La seconda innovazione estende la possibilità di utilizzare la sentenza semplificata anche in caso d'istanza di prelievo accolta.

Dal punto di vista legislativo, gli interventi sono risultati sporadici e privi di un disegno organico; la tecnica legislativa utilizzata non sempre è stata eccelsa, per cui i problemi applicativi irrisolti risultano notevoli. Sarà quindi compito della giustizia amministrativa, inizialmente a livello dei TAR e successivamente da parte del Consiglio di Stato, fornire criteri razionali d'interpretazione della recente normativa.

Un altro dato normativo del 2015 va sottolineato: è rientrata la prevista soppressione di tre sezioni staccate dei TAR, Parma, Latina e Pescara.

La disposizione che ha ridotto l'età del pensionamento dei magistrati amministrativi portandola da 75 anni a 70, sia pure con una proroga fino al termine del 2015, ha già causato un impatto dirompente sulla funzionalità dei TAR e del Consiglio di Stato.

Ne consegue il quasi totale ricambio ai vertici e una grave carenza di organici, cui si potrà ovviare solo in ritardo e con difficoltà all'esito del concorso in atto per 45 posti di referendario.

Finalmente, dopo mesi di vacanza, è stato nominato un nuovo autorevole Presidente del Consiglio di Stato, Alessandro Pajno, insediatosi pochi giorni fa e a cui auguriamo un buon lavoro.

Peraltra nella scelta del Presidente si sono introdotti per la prima volta alcuni elementi di valutazione del merito.

Prendendo lo spunto da questa vicenda, intendo sommessamente ribadire una mia antica convinzione, ma si tratta di opinione personale e minoritaria: sarebbe forse tempo di introdurre anche nella giustizia amministrativa reali criteri di meritocrazia, almeno per il conferimento di funzioni direttive, premiando in tal modo i giovani più capaci.

Per quanto riguarda il codice del processo amministrativo, il cui scopo è ovviamente quello di consentire ai cittadini di ottenere una giustizia veloce e di qualità, esso è ormai entrato a pieno regime, senza particolari difficoltà, a parte forse l'obbligo di sinteticità, che vale sia per le parti sia per i giudici e che viene raramente rispettato.

Peraltro, le scarse forze a disposizione non ci hanno consentito finora di utilizzare una fondamentale innovazione del codice, cioè l'esame approfondito di tutti i ricorsi già al momento del loro deposito al fine di verificarne la completezza e di disporre eventuali istruttorie. Inutile aggiungere che per il 2016 tale parte del codice non potrà trovare applicazione alcuna presso questo TAR.

Anche quest'anno sono costretto a rilevare come in un campo così delicato come la giustizia in generale e la giustizia amministrativa in particolare sarebbe opportuno evitare dichiarazioni affrettate e poco meditate da parte di esponenti politici e conseguenti decisioni scarsamente efficaci.

Peraltro, non condivido il pessimismo di alcuni studiosi e di alcuni colleghi che intravedono in certe discutibili decisioni adottate dal Governo e dal legislatore un disegno di smantellamento della giustizia amministrativa; scorgo invece un misto di buona volontà, decisione e imprecisione.

Se in un momento d'indispensabili riforme e di profondo cambiamento si possono comprendere alcune intemperanze verbali e proclami altisonanti, per quanto riguarda almeno la giustizia, la prudenza risulterebbe indispensabile, proprio per ottenere i risultati auspicati, tra cui l'esigenza di velocizzare l'attività giurisdizionale.

15. Alcune sentenze significative.

26

APERTURA
ANNO
GIUDIZIARIO
2016

Il TAR per il Friuli Venezia Giulia si caratterizza non solo per i dati quantitativi ma altresì qualitativi. Alcune sentenze hanno avuto vasta eco non solo in Regione.

La pronuncia di questo TAR n 226/2015 in materia di registrazione delle unioni omosessuali contratte all'estero è troppo nota per ricordarla e ha avuto un seguito sostanzialmente conforme in sede del Consiglio di Stato. Comunque adesso è il Parlamento ad occuparsi della questione.

Un'altra sentenza rilevante, la n 485 del 2015, ha riguardato la legge regionale che ha ridotto l'indennità degli ex consiglieri regionali; il TAR si è pronunciato declinando la giurisdizione a favore del giudice ordinario, in maniera parzialmente difforme da quanto avvenuto in Veneto in un caso simile, dove è stata ritenuta competente la Corte dei Conti.

Merita una segnalazione la sentenza n 392 in materia di applicazione della legge regionale sulla prevenzione delle ludopatie.

In materia ambientale, si segnala la sentenza n 215 del 2015 riguardante gli obblighi di bonifica relativi ad un noto stabilimento industriale.

Sempre in materia ambientale, si segnalano la sentenza n 129 del 2015 riguardante gli impianti di biogas e la n 172, sullo stesso argomento.

Si ricordano poi la sentenza n. 146 in materia di OGM, la n 206 su una discarica, la n. 383 relativa a un impianto fotovoltaico, la n 385 riguardante un impianto di smaltimento rifiuti e la n. 78 in materia di acque reflue.

Varie sentenze hanno riguardato i professori universitari, tra cui la n 167 che in sede di ottemperanza ha risolto una questione che si trascinava da decenni; nella stessa materia si segnala la n 359 mentre la n 447 si occupa di iscrizione all'Università.

La sentenza n 296 riguarda il rimborso delle spese legali a un amministratore pubblico.

Alcuni problemi legati al demanio formano l'oggetto delle sentenze n. 96, n. 474, n. 570 e la n. 579.

La sentenza n 523 riguarda i poteri dei collaboratori dei patronati.

La pronuncia n. 360 concerne l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche della Comunità religiosa greco orientale.

La sentenza n 93 riguarda un protocollo medico.

Riguardo al pubblico impiego si segnalano la n. 297, n. 347 e la n. 351.

In materia edilizia e urbanistica rilevano la n. 208 e la n. 354.

Importante, anche per la sua rilevanza sociale, la sentenza n. 332 che si è occupata dell'illegittima chiusura di alcuni uffici postali.

In materia di espropri e urbanistica si segnalano la n. 37, n. 276, n. 371 e la n. 472.

In campo delle quote latte si ricorda la n. 352.

Numerose e complesse sono state le sentenze in tema di appalti, tra cui si segnalano le n. 39, 87, 94, 100, 150, 193, 230, 231, 512, 525 e 575.

Nel corso del 2015 vi sono stati due significativi rinvii alla Corte costituzionale, tra cui uno in materia di ritiro della patente in caso di commissione di alcuni reati minori relativi allo spaccio di stupefacenti e l'altro in materia di competenze regionali ambientali.

16. Il Friuli Venezia Giulia: autonomia e specialità.

Anche nell'anno appena trascorso l'attività del TAR ha tenuto conto dal punto di vista giuridico della speciale autonomia della nostra Regione, che va non solo salvaguardata - com'è ovvio - anche in un momento di legislazione nazionale accentratrice, ma altresì va adeguatamente inserita nel complesso sistema di fonti multilivello che operano dal livello europeo a quello locale.

A tale proposito intendo ricordare che, nel momento in cui operiamo, la giusta rivendicazione dell'autonomia e della specialità regionale va necessariamente coniugata con il principio, più volte richiamato dalla Corte costituzionale, della leale collaborazione tra gli enti pubblici, tra di loro e con i cittadini.

Questo TAR anche nel corso dell'anno appena trascorso ha sempre tenuto conto della peculiare e tormentata storia e della variegata cultura di queste terre, così aperte ai Paesi contermini, in una prospettiva europea e di pace.

17. Il 2015 in Friuli Venezia Giulia.

28

APERTURA
ANNO
GIUDIZIARIO
2016

LI TAR per il Friuli Venezia Giulia continua a operare con le modalità e con lo stile che si addicono a un organo giurisdizionale, con discrezione, ma certo senza arroccarsi in un impossibile isolamento, per cui deve porre la dovuta attenzione a quanto gli accade intorno.

Il 2015, in un quadro mondiale, europeo e nazionale di crisi senza molti precedenti nel secondo dopoguerra, in uno scenario da “terza guerra mondiale” intermittente e non dichiarata, con un terrorismo inumano e crudele, ha tuttavia segnato l’inizio di una lenta e faticosa ripresa economica e sociale.

La realtà di queste terre – percepibile anche attraverso i ricorsi - è caratterizzata da un’incredibile abbondanza di attività e iniziative, spesso sconosciute, in campo economico, sociale, della ricerca, della scienza e del volontariato, della cultura e della valorizzazione delle variegata realtà locali.

La concomitanza di vari fattori esterni e interni, tra cui lo sviluppo economico di alcuni Paesi del centro e oriente europeo, quali la Polonia, la Slovacchia, la Repubblica Ceca e i Paesi Baltici, assieme al raddoppio del canale di Suez, stanno rendendo la nostra Regione strategica e hanno creato un’occasione forse irripetibile e da cogliere senza indugi.

Si sta consolidando la capacità di fare sistema, di trovare una sintesi più alta anche in una Regione tradizionalmente parcellizzata.

Lentamente e faticosamente le nostre appartenenze territoriali, sociali, identitarie, storiche, culturali, linguistiche si stanno aprendo, divenendo inclusive e non più escludenti, venendo in tal modo valorizzate a pieno e divenendo esse stesse un fattore di crescita.

Tuttavia il pericolo di assurde chiusure e di anacronistiche barriere, non solo fisiche, incombe pur sempre sia nella nostra Regione sia nell’intera Europa, come la cronaca di queste settimane dimostra.

18. La crisi mondiale e italiana: l'esempio del terremoto.

LI TAR non è certo un'isola: percepiamo una faticosa, parziale e fragile uscita da una crisi economica e non solo economica.

Oggi si riconosce finalmente da parte di tutti che una giustizia amministrativa efficiente costituisce un necessario volano e stimolo per la ripresa economica; efficiente però non vuol dire solo veloce, come si afferma spesso, ma anche di qualità.

La copertina di questa relazione reca – non a caso – tre immagini di Gemona del Friuli, prima del sisma di 40 anni fa, subito dopo e oggi.

Le pregevoli foto sono di un collega e caro amico, Daniele Carnelutti, già giudice di questo TAR e oggi in quiescenza.

Daniele ha avuto la sua casa distrutta dal sisma e ha vissuto assieme a me e ben più di me la difficile ed esaltante fase della ricostruzione del Friuli terremotato.

Si tratta di un successo, dovuto a vari fattori e soprattutto ai valori delle genti friulane.

Queste terre portano sulle spalle tanta storia, storia che si può studiare con serietà e interpretare con pacatezza, ma non si può cambiare. L'importante è comprenderne a fondo il senso, e ciò vale non solo per la ricostruzione del Friuli.

L'essenziale è soprattutto evitare di usare la storia quale pretesto per rinfocolare antiche e anacronistiche dispute, per alimentare divisioni ormai senza senso.

Come avvenne per la vicenda del terremoto, dobbiamo diventare noi stessi protagonisti della storia di oggi e di domani, in un futuro di amicizia tra tutte le genti che qui vivono vicine e intrecciate.

Il tempo presente non richiede né "servo encomio né codardo oltraggio", come scriveva uno scrittore passato di moda, ma una seria analisi e un costante impegno da parte di tutti.

19. Conclusione.

30

APERTURA
ANNO
GIUDIZIARIO
2016

Irisultati ottenuti dal TAR per il Friuli Venezia Giulia nell'anno 2015, dimostrati dai dati quantitativi e qualitativi che emergono da questa relazione, pur significativi e positivi, non ci appagano a pieno.

L'ambizione rimane quella di migliorare sia la quantità sia soprattutto la qualità del nostro lavoro, per continuare a essere uno dei punti fermi istituzionali per le popolazioni di queste terre, pur nella consapevolezza della difficile situazione in cui opereremo anche nel corso del 2016.

Dobbiamo, come giudici amministrativi, seguire come unica bussola la legge, confrontarci con il territorio e le sue genti senza rimanerne condizionati, dobbiamo aggiornarci e studiare di continuo, coltivando le desuete virtù della fatica e dell'umiltà.

Anche per il 2016, l'impegno del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli Venezia Giulia, è di continuare a operare con determinazione e in silenzio, nonostante le difficoltà e con l'aiuto di tutti, consapevole del suo ruolo, pronto a sopportare con dignità eventuali incomprensioni da qualsiasi parte provengano, ma rimanendo sempre saldo nei principi e valori della Costituzione, al solo servizio della legge e dei cittadini.

Grazie a tutti.

In nome del popolo italiano, dichiaro aperto l'anno giudiziario 2016 del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli Venezia Giulia.

Umberto Zuballi

Finito di stampare nel mese di gennaio 2016, presso il Centro stampa regionale, Servizio logistica, digitalizzazione e servizi generali.

Foto di Daniele Carnelutti, già Giudice Amministrativo