APERTURA ANNO GIUDIZIARIO 2024

Relazione del Presidente

Carlo Modica de Mohac

sullo stato della Giustizia Amministrativa

nel Friuli-Venezia Giulia

Trieste, 23 febbraio 2024

Indice

1. Saluti e ringraziamenti. 5

2. La situazione del TAR per il Friuli-Venezia Giulia 6

3. L'attività giurisdizionale nel 2023 8

4. Ricorsi suddivisi per materie 10

5. Tutela cautelare 11

6. Pendenze 11

7. Altri dati statistici 12

7.1. Sentenze in materia di giurisdizione

7.2. I giudizi speciali: accessi, avverso il silenzio dell'amministrazione, ricorsi per ottemperanza

7.3. Trasposizioni da ricorso straordinario al Capo dello Stato ed appelli

8. Considerazioni conclusive 13

Grafici statistici 14

1. Saluti e ringraziamenti.

Buongiorno e a tutti un caloroso benvenuto alla cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2024 del TAR per il Friuli Venezia Giulia.

Anche quest'anno beneficiamo della gentile ospitalità del sig. Prefetto S.E. il dott. Pietro Signoriello, a cui va il mio particolare e sentito ringraziamento per aver consentito di ritrovarci ancora una volta nella splendida cornice del Palazzo della Prefettura di Trieste.

Ringrazio sentitamente tutte le Autorità, ed in particolare il Presidente della Regione del FVG, Dott. Massimiliano Fedriga ed il vice-Presidente del Consiglio regionale, Dott. Francesco Russo.

Ringrazio le Autorità religiose, militari, accademiche ed amministrative che ci hanno voluto onorare della loro presenza.

Ringrazio, altresì, le Autorità giudiziarie ed i colleghi Magistrati delle Giurisdizioni ordinaria, contabile e tributaria oltre quelli della Giurisdizione amministrativa ed in particolare il Segretario Generale Presidente Giulio Castriota Scanderbeg ed il Consigliere Dario Simeoli del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa.

Un ringraziamento speciale va al Presidente del Tribunale Amministrativo della Repubblica di Slovenia, Dott.ssa Jasna Segan, ed al Presidente del Tribunale Amministrativo di Fiume, Dott. Antun Zagar, le cui presenze ci onorano.

Ringrazio inoltre tutti gli Avvocati e fra essi, l'Avv. Marco Meloni, in rappresentanza dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Trieste, l'Avv. Francesco Oliva e l'Avv. Deborah Berton, in rappresentanza del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Trieste, l'Avv. Fabio Balducci Romano che rappresenta il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Udine, l'Avv. Chiara Russo che rappresenta il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Gorizia, l'Avv. Alfredo Bianchini, che rappresenta la Società Italiana Avvocati Amministrativisti, l'Avv. Luca De Pauli, che rappresenta l'Associazione Avvocati Amministrativisti FVG.

2. La situazione del TAR per il Friuli Venezia Giulia.

Ogni cerimonia di inaugurazione di un anno giudiziario comporta l'esposizione di statistiche e progetti; e pertanto, ritengo opportuno iniziare con una breve esposizione sullo stato del T.A.R. per il Friuli Venezia Giulia, nell'anno 2023.

Va premesso che mi sono insediato, quale nuovo Presidente, il 7 luglio dello scorso anno.

È doveroso dare atto e sottolineare - al riguardo - che durante il suo mandato e nel corso dell'anno 2022 il mio predecessore - la Presidente Oria Settesoldi - ha fatto sì che il T.A.R. per il Friuli-Venezia Giulia raggiungesse i più alti *standard* di eccellenza secondo tutti gli indicatori, facendo ergere il predetto ufficio giudiziario a punto di riferimento in Italia.

Non posso, dunque, esimermi dal complimentarmi con la precedente Presidente e con il Collegio tutto per avermi consegnato un Tribunale veramente virtuoso.

Ed il ringraziamento va anche alla Dott.ssa Emanuela Gentilezza che nella sua qualità di Segretario Generale ha svolto un eccellente lavoro, nonostante le oggettive difficoltà derivanti dalla circostanza di aver dovuto svolgere l'incarico *ad interim* dividendosi con il T.A.R. della Regione Marche.

Anche lei ha lasciato l'incarico essendo stata destinata ad occuparsi di un solo Tribunale, ma il ricordo della sua azione incisiva e concreta è ancora vivo in questo ufficio; e gli effetti delle sue capacità organizzative costituiscono un patrimonio da custodire.

Il 2023 è stato - dunque - un anno di rilevanti cambiamenti per questo T.A.R.: il cambio di Presidenza ed il cambio del Segretario Generale; e vi era la possibilità che ciò determinasse una certa discontinuità con il glorioso passato.

Fortunatamente ciò non è avvenuto, come dimostrano i dati statistici che passerò ad illustrare.

Il nuovo Segretario Generale, dott.ssa Alda Del Manso, ha intrapreso il suo incarico dirigenziale il 23 ottobre u.s., e lo ha svolto e sta continuando a svolgerlo con grande serietà, disponibilità e competenza professionale e con encomiabile spirito di collaborazione e di abnegazione, viste le difficoltà logistiche alle quali va incontro per ragioni di residenza.

Con grande soddisfazione posso affermare che siamo riusciti a far sì che gli uffici abbiano continuato a funzionare in maniera efficiente ed efficace assicurando lo stesso precedente livello di *performance;* e ciò non soltanto a dispetto dei cambiamenti ai quali ho fatto riferimento, ma anche nonostante la sopravvenuta mancanza, per buona parte dell'anno, del funzionario responsabile dell'Ufficio di Bilancio - ruolo di fondamentale importanza - trasferito presso altra sede e non sostituito.

Lo stesso discorso vale per l'Ufficio del Processo che - avendo inglobato, da anni, l'Ufficio Ricorsi - si fa carico di svolgere cumulativamente, ed egregiamente, tutte le attività preliminari, di analisi e di controllo, in modo da consentire ai magistrati interventi processuali tempestivi ed acceleratori; e che offre agli avvocati ed agli utenti un servizio di comunicazione ed informativo oltremodo efficiente.

Mi sembra doveroso sottolineare - tuttavia - che tali importanti risultati non devono condurre ad una sottovalutazione delle problematiche legate alla carenza di organico strutturale che riguarda il TAR per il Friuli-Venezia Giulia, come gli altri TAR in Italia.

È già successo, purtroppo negli ultimi mesi che tutto il personale, ciascuno per quanto di competenza, sia stato chiamato allo svolgimento di ulteriori compiti, per nulla scontati, atti a sopperire assenze impreviste.

Ciò appare particolarmente significativo perché queste situazioni costituiscono testimonianza autentica della passione e dedizione che il predetto personale infonde nel proprio lavoro, con grande spirito di servizio.

Per tale motivo, chiediamo ai competenti organi preposti al governo della Giustizia Amministrativa - che ringrazio fin d'ora per tutto quanto potranno fare al riguardo - di avviare una riflessione sulla questione degli organici assegnati ai Tribunale Amministrativi Regionali, questione che rischia di aggravarsi per effetto dei prossimi pensionamenti, che riguarderanno lavoratori esperti da sostituire (*id est*: che dovranno essere sostituiti) con professionalità qualitativamente adeguate.

Il pensiero corre, al riguardo, al sig. Roberto Cavalich, assistente amministrativo, con funzione di Segretario particolare del Presidente, depositario della memoria storica di questo Tribunale Amministrativo, che ha svolto e continua a svolgere la sua funzione con grande serietà ed efficienza e con uno stile personale che ricorda quello degli irreprensibili, austeri e distinti funzionari di tempi passati.

Anche a lui - prossimo al collocamento in quiescenza - vanno i segni della nostra più viva riconoscenza.

3. L'attività giurisdizionale nel 2023

Passiamo adesso all'argomento centrale di questa relazione, vale a dire l'attività giurisdizionale svolta dal TAR nel 2023.

Segnalo che i ricorsi depositati nel corso del predetto anno, hanno subito una leggera flessione rispetto a quello precedente mantenendosi, però, sostanzialmente in linea con i livelli degli ultimi 3 anni.

In totale, infatti, sono stati depositati 426 ricorsi, un dato comunque superiore alla media annuale, considerando i ricorsi pervenuti nel decennio, a partire dal 2013.

Sottolineo che siamo riusciti a definire nel corso dello stesso anno di deposito, cioè entro la fine del 2023, quasi il 60% dei ricorsi depositati, dato leggermente inferiore di quello (65%) registrato nel 2022.

Tale fenomeno appare motivato da una flessione (*id est*: un più scarso ricorso) alla formula della c.d. "sentenza breve" (il 35% sul totale delle sentenze rispetto a circa il 50% del 2022), imputabile ad una mia personale scelta di politica giudiziaria, ovviamente condivisa dai colleghi.

In ogni caso, abbiamo chiuso il 2023 con una "rimanenza" di soli 188 ricorsi, presentati nel corso di tale anno*, ancora da decidere*. E nonostante il minor ricorso alle sentenze in forma semplificata, siamo riusciti a contenere il numero dei ricorsi *giacenti* al 31 dicembre 2023 a soli 266; il che significa che le giacenze residue sono aumentate - in termini assoluti - di sole 48 unità.

Inoltre, dei 266 ricorsi che al 31 dicembre 2023 risultavano ancora da decidere - 188 dei quali depositati nello stesso anno - quelli depositati negli anni precedenti al 2023 (che erano 78) sono, adesso, solamente 13; e quanto ad essi, tre risultano sospesi (ai sensi degli artt.79 e 295 c.p.c.) e 10 già fissati per i mesi di marzo ed aprile prossimi.

Il che significa che quasi tutti i ricorsi depositati prima del 2023 sono (o stanno per essere) *definiti*.

Si può dunque concludere - dati alla mano - che in questo Tribunale non vi è arretrato.

Nel complesso, nel 2023 il Tribunale ha definito un totale di 366 affari e ha adottato un totale di 536 provvedimenti (numero che include sentenze, sentenze brevi, ordinanze sia cautelari che collegiali e decreti sia cautelari che presidenziali) e, in particolare, 228 sentenze e 123 sentenze brevi.

Per quanto riguarda i ricorsi in materia di appalti abbiamo verificato che la durata media della loro "pendenza ", calcolata dalla data di deposito del ricorso a quella di pubblicazione della sentenza, si attesta sui 58 giorni.

Tale dato, a ben vedere, costituisce un fiore all'occhiello, elemento di assoluto pregio alla luce del

rilievo che, per legge, il ricorso in materia di appalti va fissato entro 75 giorni dalla notifica e dell'ulteriore dato significativo che la media nazionale è di 107 giorni.

Ancora in materia di appalti, abbiamo registrato una leggera diminuzione di ricorsi per motivi aggiunti e ricorsi incidentali, la cui proposizione impedisce di "mandare la causa in decisione" in occasione della prima udienza cautelare.

Inoltre, nell'ambito della materia in argomento, si è riscontrato, altresì, un incremento delle istanze di accesso agli atti, di cui all'art. 116, comma 2, c.p.a, fattore che, a ben vedere, costituisce ostacolo alla celere definizione del giudizio, e talvolta addirittura impedisce di poter fissare la data di udienza, nel rispetto dei termini di legge. Le parti talvolta - infatti – anticipano la proposizione del ricorso per motivi aggiunti e ricorsi incidentali, in attesa dell'ostensione della documentazione da parte della stazione appaltante.

Ciò spiega la ragione per la quale dei 21 ricorsi presentati in materia di appalti e contenenti anche istanza cautelare, solamente 12 sono stati definiti con "sentenza breve" e, soltanto in 10 casi, nel corso della prima udienza cautelare.

Continuando ad analizzare i dati relativi alla durata del processo, con specifico riguardo ai vari riti speciali, ovvero ricorsi in materia di accesso, silenzio e ottemperanza, rilevo come i tempi medi di definizione si attestino sui 135 giorni decorrenti dalla data di deposito del ricorso alla pubblicazione della sentenza , mentre la media dei giorni decorrenti tra la data di udienza e quella del deposito della sentenza è di soli 11 giorni; il che porta ad un tempo decisionale medio totale di 146 giorni, sostanzialmente in linea con le tempistiche del 2022.

Si dà atto della ricorrenza di un certo numero di ricorsi - per così dire "seriali" (anche se non tutti identici, quanto a questioni giuridiche) - in materia di quote latte, seppur in numero inferiore rispetto al 2022; nonché in materia previdenziale (46 contro i 20 del 2022), quest'ultima riservata ancora alla giurisdizione del giudice amministrativo, per quanto attiene alla parte relativa al pubblico impiego.

Per il resto, va segnalato che perdura la minima incidenza statistica di ricorsi meno complessi, quali le ottemperanze alle decisioni del Giudice Ordinario aventi ad oggetto la condanna dell'Amministrazione al pagamento di somme di denaro.

Orbene, in tutto il 2023 queste ultime sono state solo 6 su 18, sicché i due terzi del totale dei giudizi di ottemperanza sono risultati ricorsi non meno gravosi, per peso e complessità, a quelli avocati nel rito ordinario.

Le istanze volte ad ottenere il patrocinio a carico dello Stato sono diminuite in maniera consistente,

transitando da 29 a 8, di cui 6 sono state presentate da cittadini stranieri, e solo 2 sono state accolte anche se in due casi con la sentenza è stato revocato il beneficio.

4. Ricorsi suddivisi per materie

Con specifico riguardo alle singole materie fra cui si suddividono i ricorsi, occorre rilevare come, al primo posto, permanga il settore delle Forze armate, nell'ambito del quale sono stati depositati 99 ricorsi, mentre sono diminuiti i ricorsi nel settore dell'agricoltura, essendosi ravvisato un calo consistente di ricorsi in materia di quote latte.

In materia di Forze armate, il contenzioso riguarda, in massima parte, dinieghi di trasferimento, ai sensi della legge n. 104/92, sanzioni disciplinari, equo indennizzo e questioni attinenti alla previdenza complementare e al calcolo del compenso per il lavoro straordinario. Appare il caso di segnalare che il nostro orientamento prevalente in materia di equo indennizzo risulta essere stato largamente condiviso dal Consiglio di Stato che ha confermato alcune sentenze pronunciate da questo Tribunale.

Con specifico riguardo alla materia degli appalti, si rileva come, l'anno 2023, si sia mostrato in linea con i dati dell'anno precedente, in quanto abbiamo introitato un totale di 26 ricorsi, ai quali vanno aggiunti 5 ricorsi per motivi aggiunti e 3 ricorsi incidentali; flusso che conferma, innegabilmente, l'alta litigiosità insita nella materia dei contratti pubblici, ambito caratterizzato da una legislazione tecnica spesso complicata e variabile nel tempo.

Nell'ambito dell'edilizia e urbanistica, si è confermata l'inversione di tendenza registrata nello scorso anno rispetto all'aumento degli anni precedenti e ci attestiamo ad un totale di 38 ricorsi contro i 34 del 2022 e i 62 del 2021.

Il numero dei ricorsi promossi dai cittadini extracomunitari ha registrato un calo, diminuendo da 47 a 31.

È pressoché stabile il numero dei ricorsi che investono l'attività delle Questure in materia di sicurezza pubblica, casistica nell'ambito della quale tradizionalmente confluiscono i ricorsi contro i c.d. DASPO (cioè i divieti di partecipazione a manifestazioni sportive), gli ordini di allontanamento, i provvedimenti in materia di armi, le nuove diffide in materia di stalking e anche gli ordini di sospensione delle licenze degli esercizi pubblici, ai sensi dell'art. 100 del TULPS.

I ricorsi in materia di istruzione, promossi avverso le non ammissioni all'esame di maturità, che nel 2021 avevano subito un aumento piuttosto preoccupante, sono ulteriormente diminuiti a 3,

seguendo la tendenza riscontrata già nel 2022, laddove ne risultavano depositati 9.
Come si accennava già in precedenza, si rileva un record dei ricorsi in materia di accesso ai documenti, nella misura di più del doppio dello scorso anno, e si è avuto, inoltre, una importante crescita in materia di sanità pubblica, laddove i ricorsi sono quadruplicati, attestando un considerevole aumento dai 6 del 2022 ai 23 di quest'anno.

5. Tutela cautelare

In materia di tutela cautelare, si evidenzia come la percentuale di ricorsi corredati dalla richiesta incidentale di sospensione sia diminuita rispetto all'anno precedente, risultando pari al 38% del totale dei ricorsi depositati, interessando soltanto 162 ricorsi su 426. Laddove poi consideriamo le richieste di sospensione, presentate mediante ricorso per motivi aggiunti, il numero totale sale a 178.
Per quanto riguarda l'esito delle istanze cautelari, si rileva come prevalgano le decisioni di rigetto. Anche quest'anno, tuttavia, l'esito decisamente prevalente è la decisione con "sentenza breve", che ha interessato ben 123 su 162 istanze cautelari depositate nell'anno e, quindi, il 76% dei casi.
La decisione dell'istanza cautelare, con sentenza breve, è poi stata, nella maggior parte dei casi, di rigetto, al contrario di quelle che sono state invece decise con ordinanza.
La domanda di tutela cautelare monocratica, ex art. 56 c.p.a., ovvero la richiesta di un decreto presidenziale urgente, anticipato rispetto all'esame collegiale della sospensiva, si mantiene stabile rispetto all'anno precedente ed è pari al 14% del totale dei ricorsi con sospensiva.

6. Pendenze

Al termine della breve disamina effettuata, possiamo affermare che presso il T.A.R. per il Friuli Venezia Giulia vi è un numero irrisorio di ricorsi giacenti; i soli ricorsi pendenti sono per lo più i ricorsi correnti, che poi si rivelano essere solo una minima parte del totale dei ricorsi che vengono depositati nel corso dell'anno stesso.
Senza dubbio, ritengo di poter affermare che il T.A.R. per il Friuli Venezia Giulia costituisca una realtà positivamente anomala, in quanto ha già raggiunto gli obiettivi posti alla G.A. nell'ambito del PNRR: risulta infatti smaltito tutto l'arretrato e, del resto, non sarebbe possibile né auspicabile definire i

ricorsi correnti in tempi inferiori a quelli che già rispettiamo.
Del resto, occorre considerare che lo stesso Legislatore ha fissato termini dilatori a tutela del giusto processo, del contraddittorio e del diritto di difesa, il che impedisce - giustamente - di "correre" troppo (*id est*: renderebbe "ingiusto", in quanto tendenzialmente sommario, un processo troppo veloce).
In definitiva, abbiamo chiuso il 2023 con 266 ricorsi ancora da decidere e quindi un numero di poco superiore alla metà di tutti quelli depositati nel corso dell'anno 2023.
Tanto dimostra come il TAR abbia mantenuto una produttività elevata certificata dall'utilizzo della formula Cepej (cioè quella elaborata dalla Commissione Europea per l'efficacia della giustizia che somma i ricorsi pendenti iniziali + pendenti finali e li divide per i ricorsi pervenuti + ricorsi definiti e infine moltiplica il risultato x 365) che ci porta a registrare un tempo medio di definizione dei giudizi di 223 giorni, un dato altamente soddisfacente, considerato tra i più bassi degli uffici giudiziari della giustizia amministrativa.

7. Altri dati statistici

7.1. Sentenze in materia di giurisdizione

Con specifico riguardo alle sentenze che dichiarano il difetto di giurisdizione, osserviamo che il numero delle stesse è in calo, in quanto si è passati da 24 a 14, mentre registriamo un incremento significativo delle pronunce di difetto di competenza, esattamente da 3 a 8.

7.2. I giudizi speciali: accessi, avverso il silenzio dell'amministrazione, ricorsi per ottemperanza

Considerando adesso i vari riti speciali, si evidenzia come i ricorsi proposti per l'accesso a documenti amministrativi siano aumentati in maniera considerevole passando da 11 a 27.
Il numero dei ricorsi avverso il silenzio dell'amministrazione, pari a 9, a ben vedere, interrompe la tendenza in aumento degli ultimi due anni: infatti nel 2023 sono più che dimezzati, passando da 19 a 9.
Stabili, invece, i giudizi di ottemperanza, che sono scesi da 20 a 18.

7.3. Trasposizioni da ricorso straordinario al Capo dello Stato ed appelli

Pressoché stabile anche il numero dei ricorsi di trasposizione da ricorso straordinario al Capo dello Stato, ai sensi dell'art. 10 del D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, che sono passati da 7 a 9.

Il ridotto numero degli appelli promossi avverso le sentenze di questo TAR, nonché l'alta percentuale di conferma delle relative statuizioni, costituisce un dato che non necessita di commenti.

La credibilità e il valore delle sentenze pronunciate da questo Tribunale è confermata dalla bassa percentuale di impugnabilità. Ad oggi, scrutando un orizzonte temporale circoscritto ai provvedimenti pronunciati nell'anno 2022, i cui termini di impugnazione sono decorsi, si evince come la percentuale di quelli appellati sia piuttosto esigua, attestandosi al 15,95%.

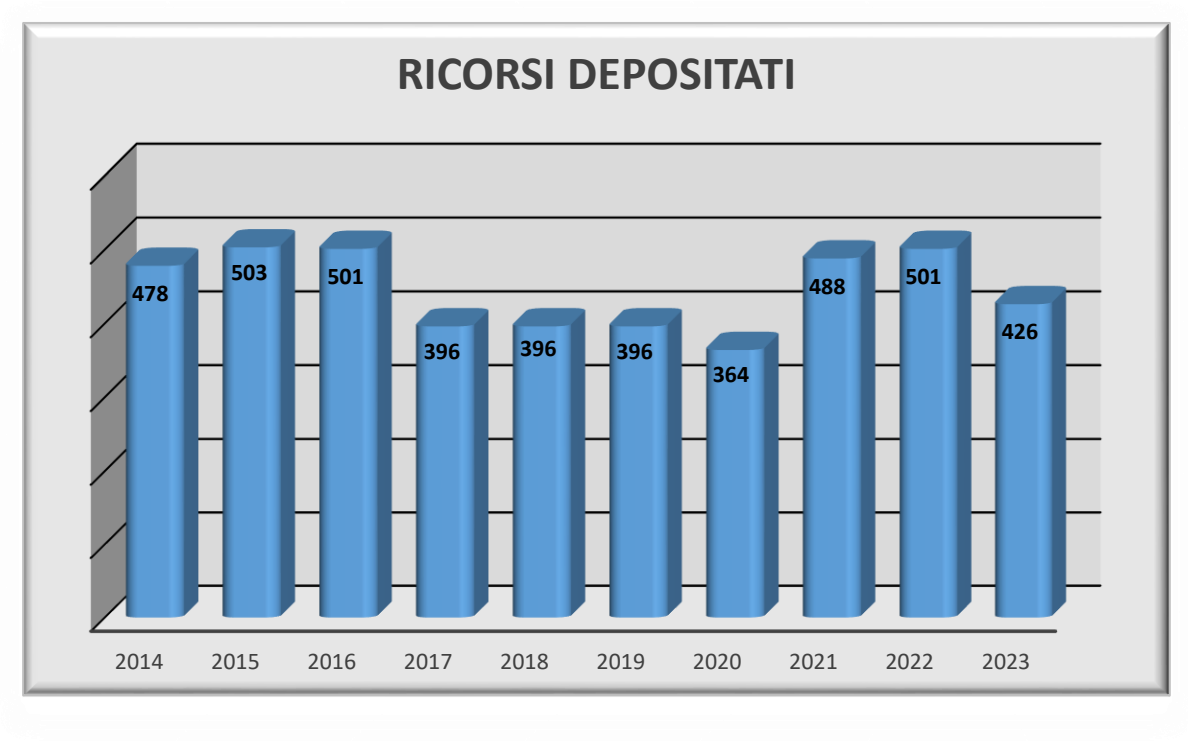
Indagando poi ulteriormente su un lasso temporale più esteso, pari al quadriennio precedente, si nota un dato ancora più significativo e degno di rilievo, ovvero le pronunce rese dal Supremo Consesso della Giustizia Amministrativa hanno confermato nella misura dei due terzi dei casi le statuizioni emanate in primo grado.

8. Considerazioni conclusive.

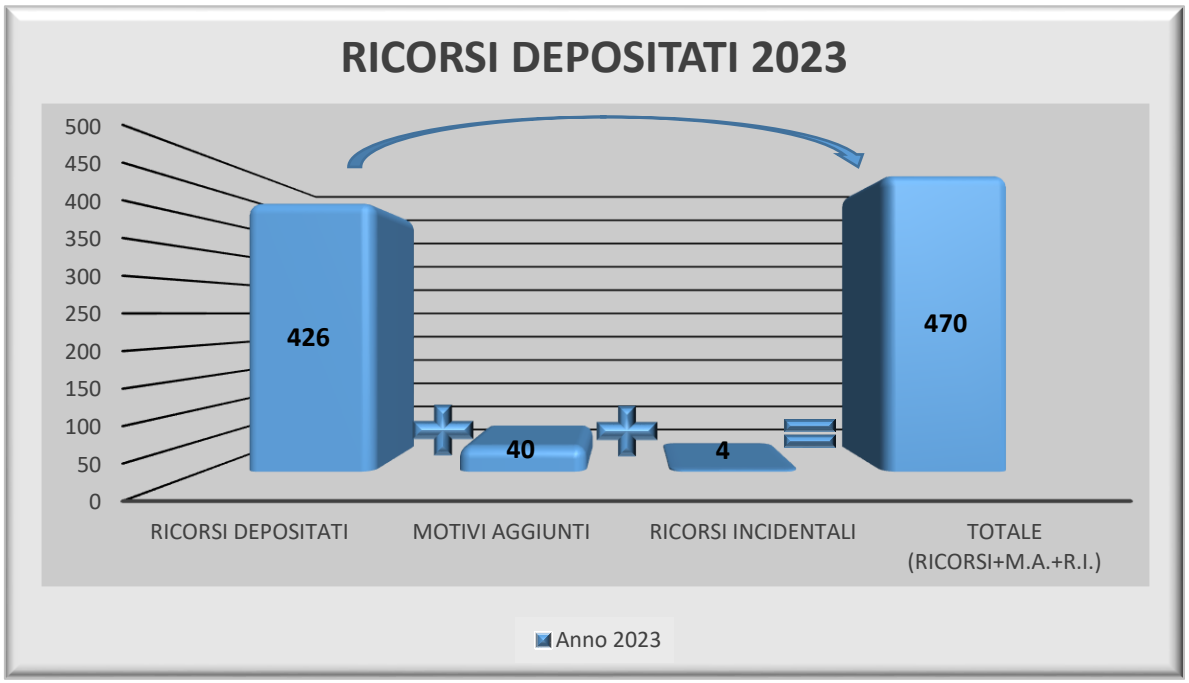
Tutto quanto premesso, mi sia consentito - vista la novità della mia presenza in questa Regione, in questa splendida città ed in questo virtuoso T.A.R. che ho l'onore di presiedere - di illustrare brevemente, e lo farò come si suol dire, "a braccio" - quali sono le mie buone intenzioni in merito ai criteri ed i valori ai quali intendo ispirare la mia azione direttiva.

In nome del popolo italiano, dichiaro aperto l'anno giudiziario 2024 del Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia.

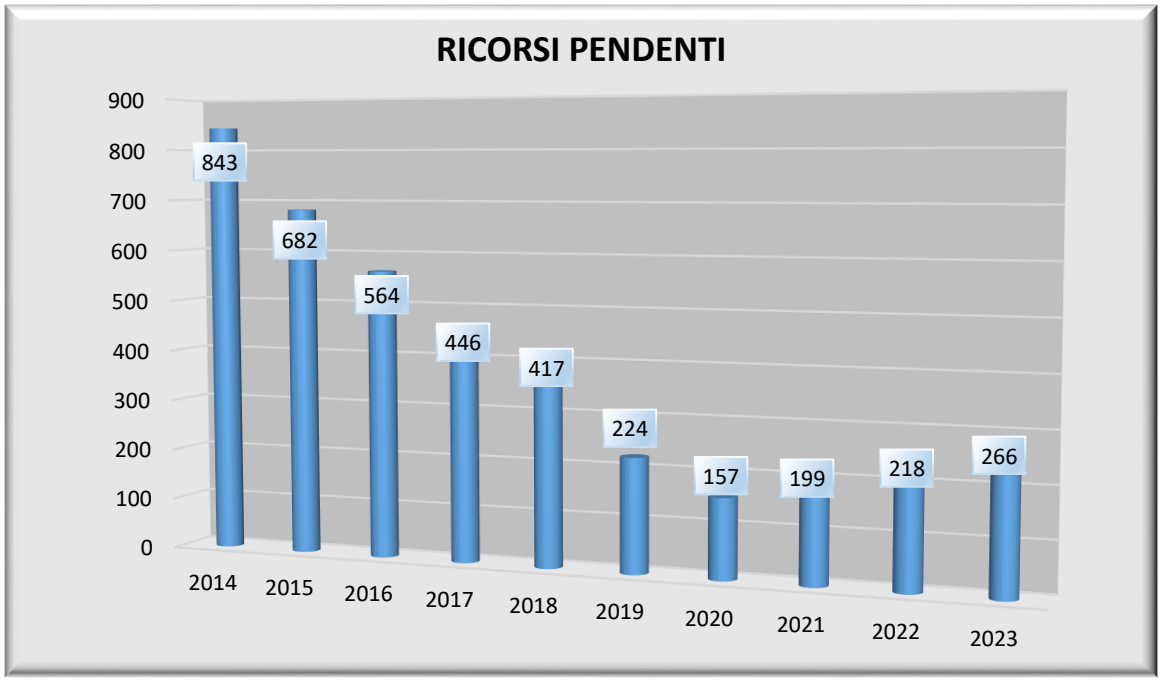
1 Ricorsi depositati:



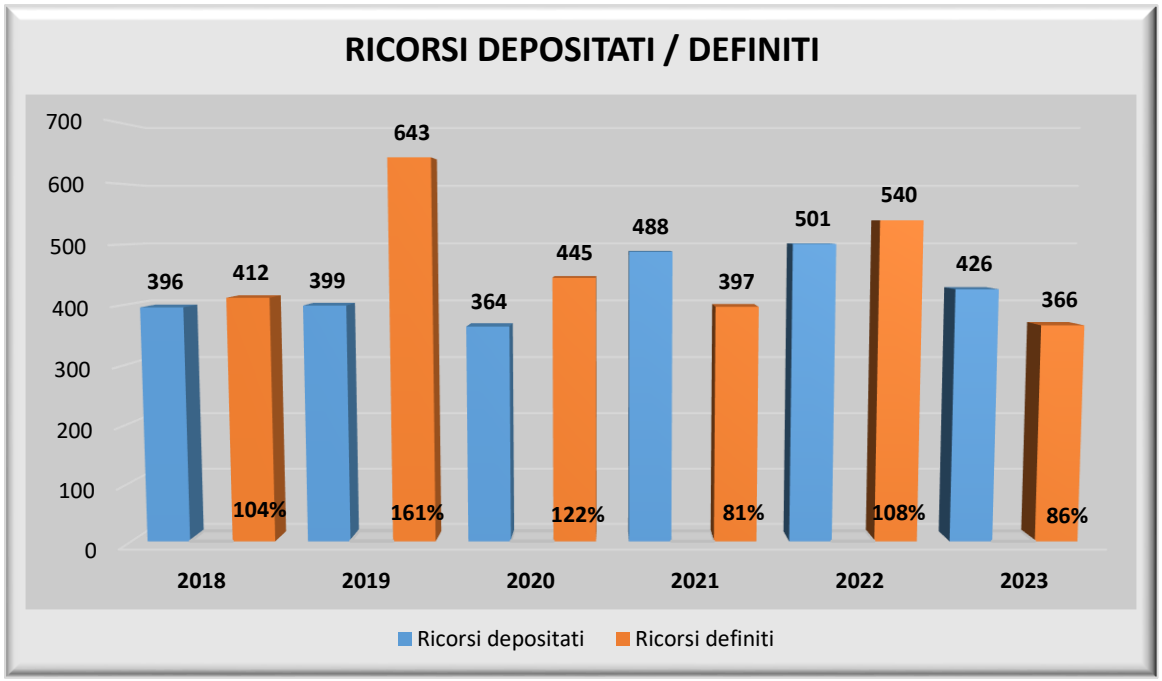
2 Dettaglio ricorsi depositati:



3 Ricorsi pendenti:

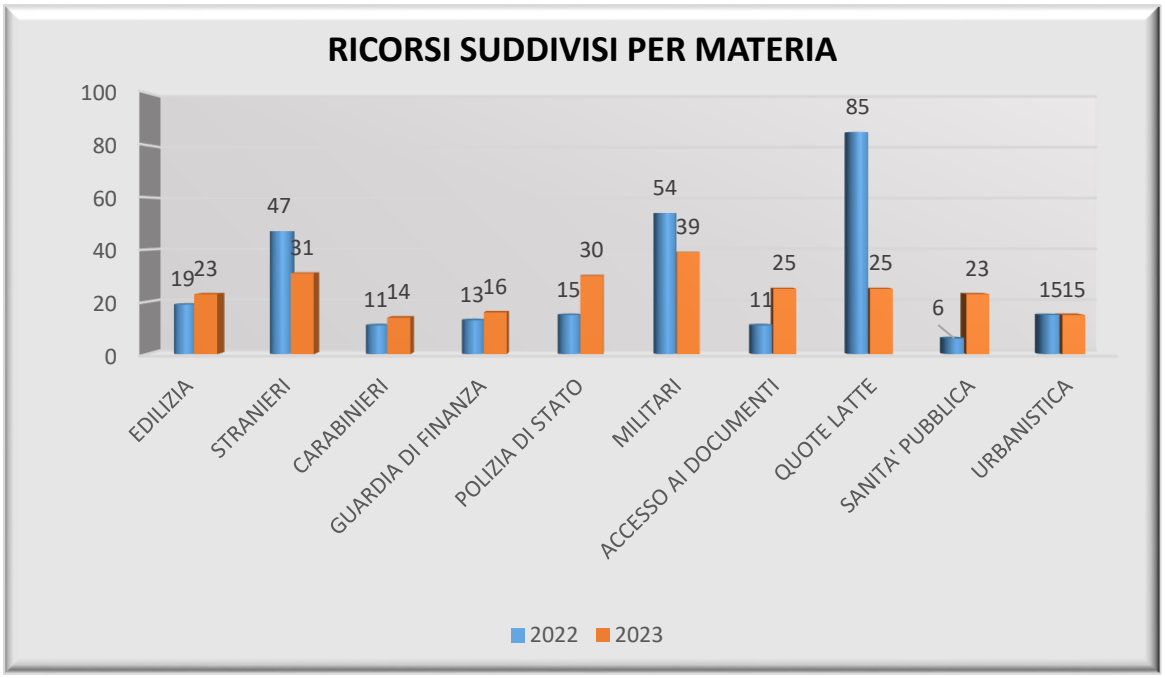


4 Rapporto tra ricorsi definiti e depositati:

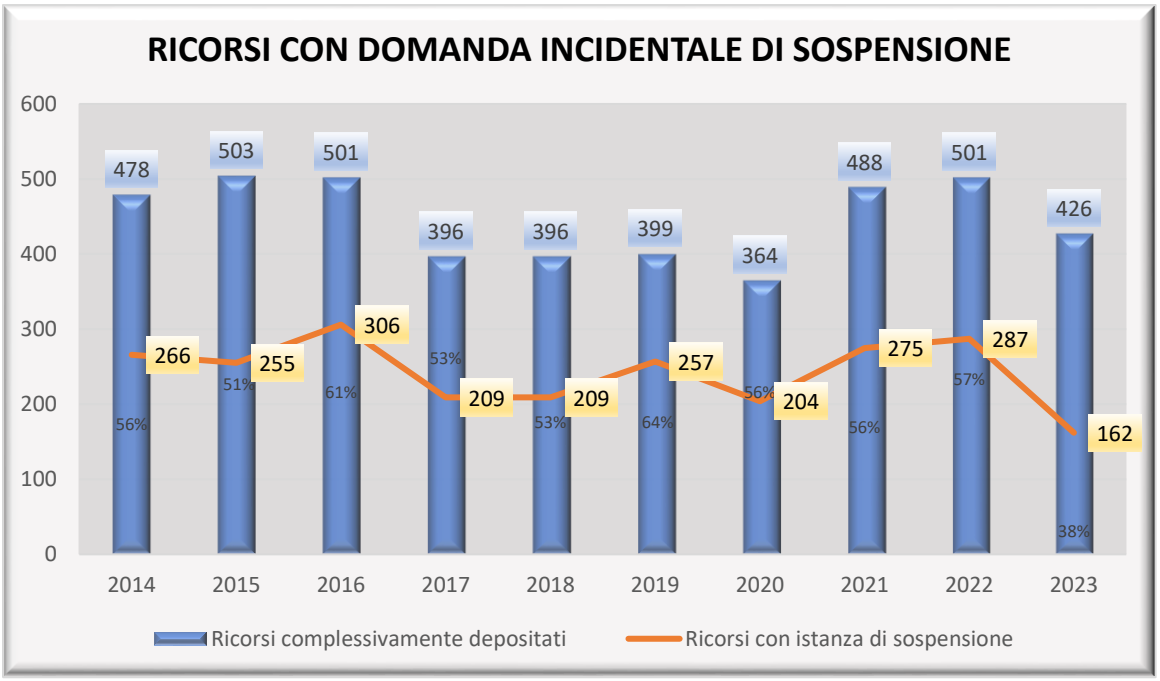


5 Ricorsi definiti nello stesso anno di proposizione:

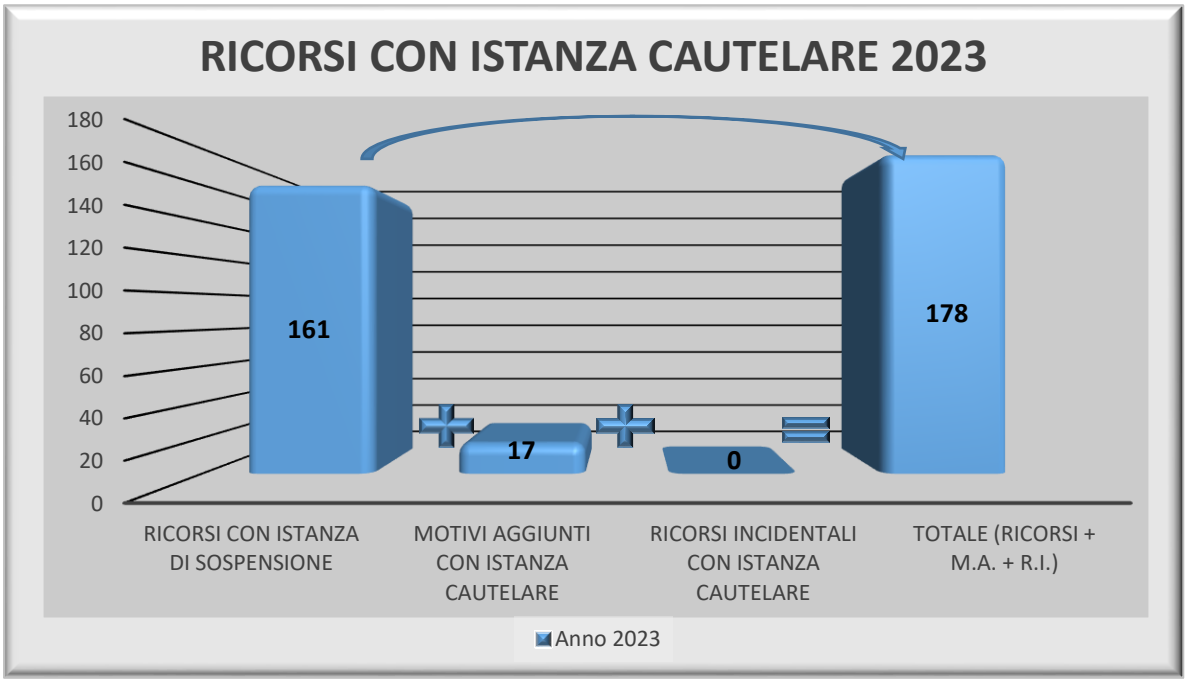
6 Ricorsi suddivisi per materia:



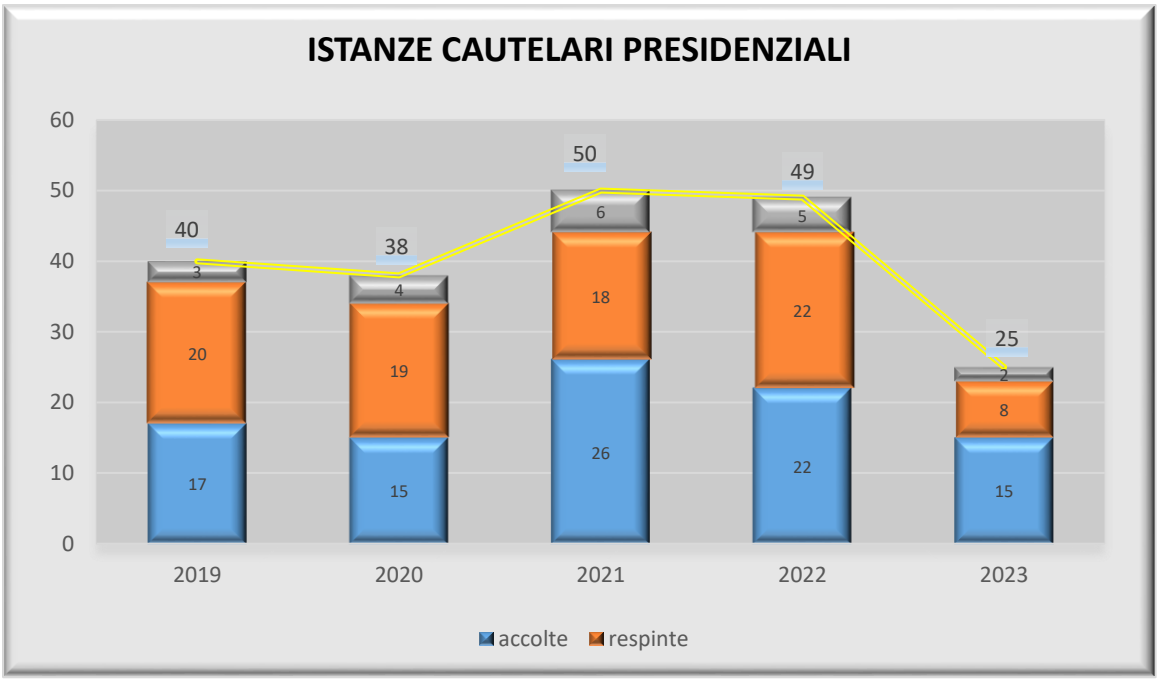
7 Ricorsi con domanda incidentale di sospensione:



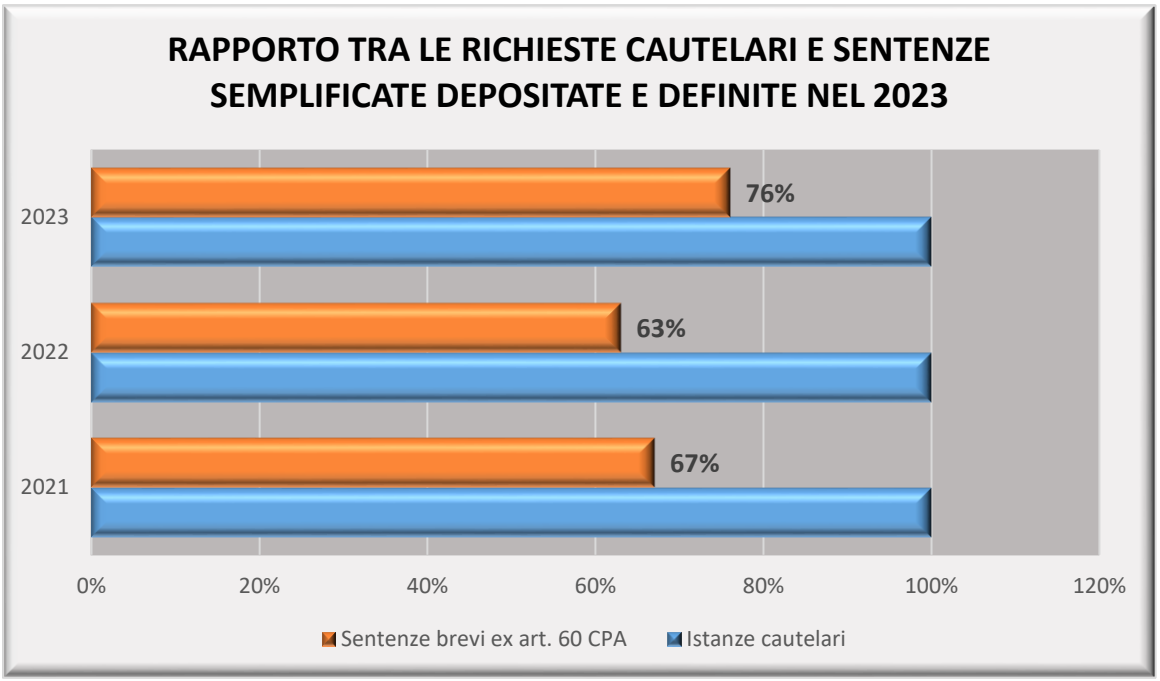
8 Ricorsi con istanza cautelare 2023:



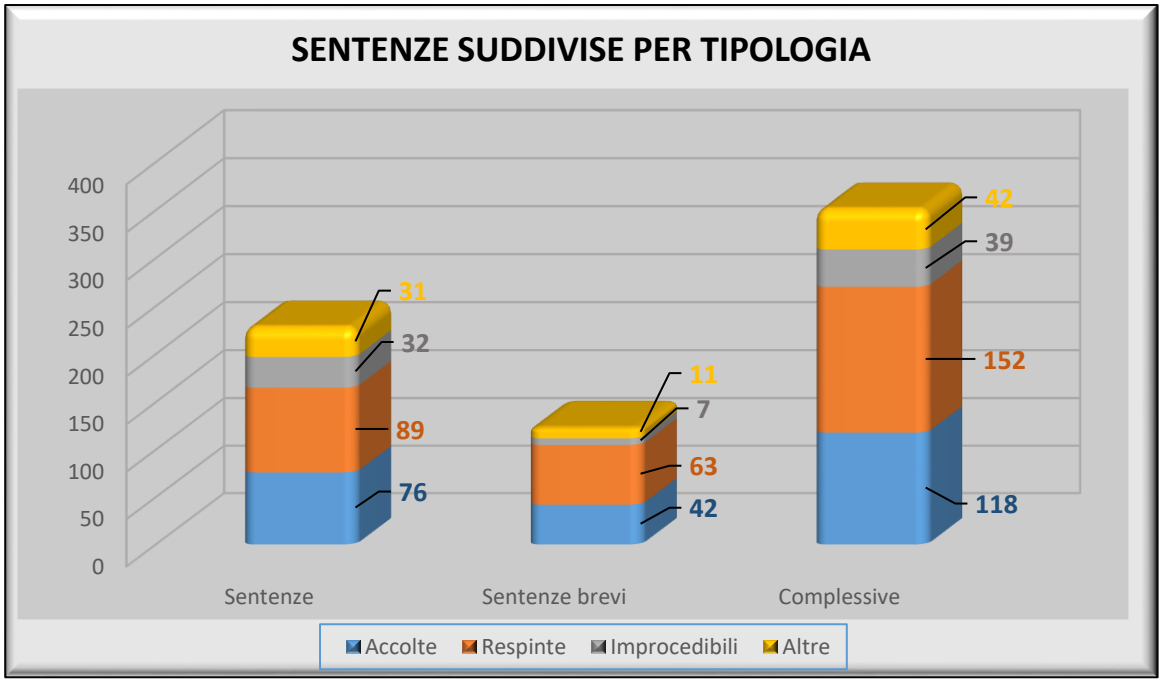
9 Istanze cautelari presidenziali:



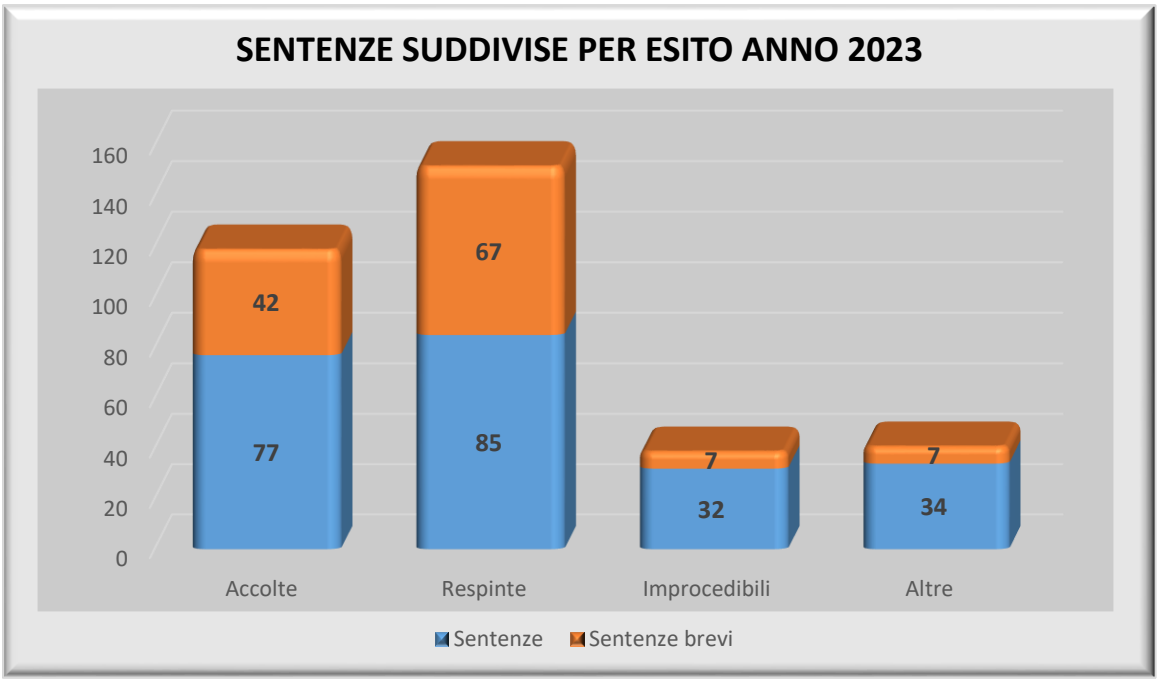
10 Rapporto tra richieste cautelari e sentenze semplificate depositate nel 2023 e definite nel 2023:



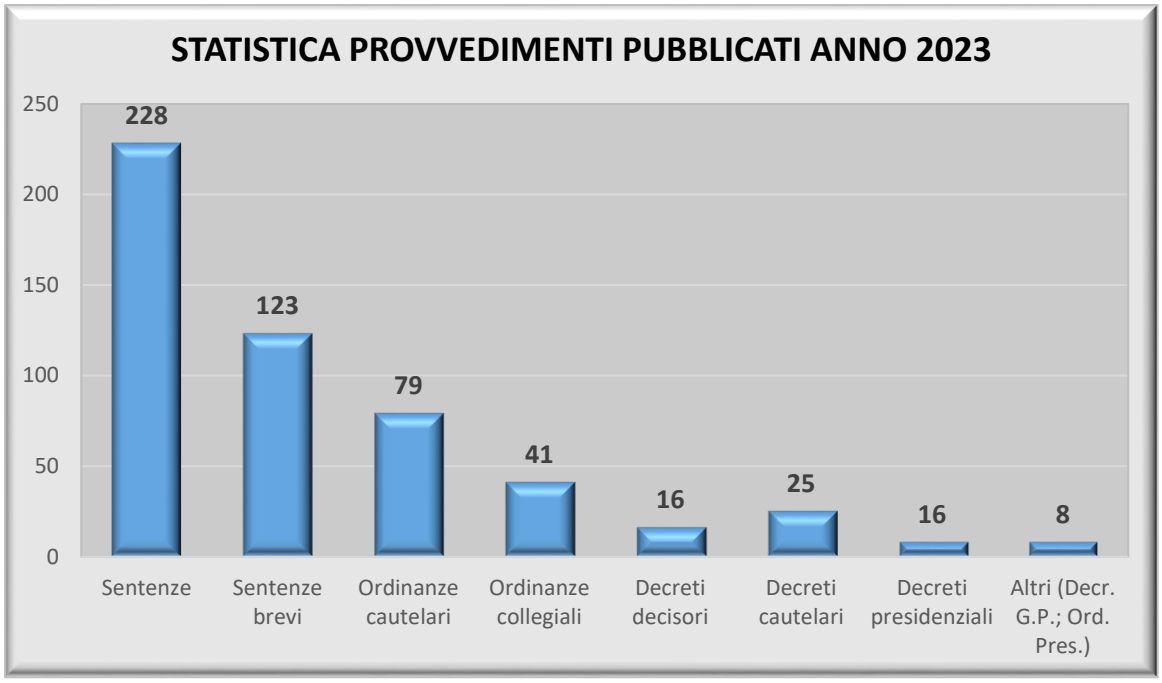
11 Sentenze suddivise per tipologia:



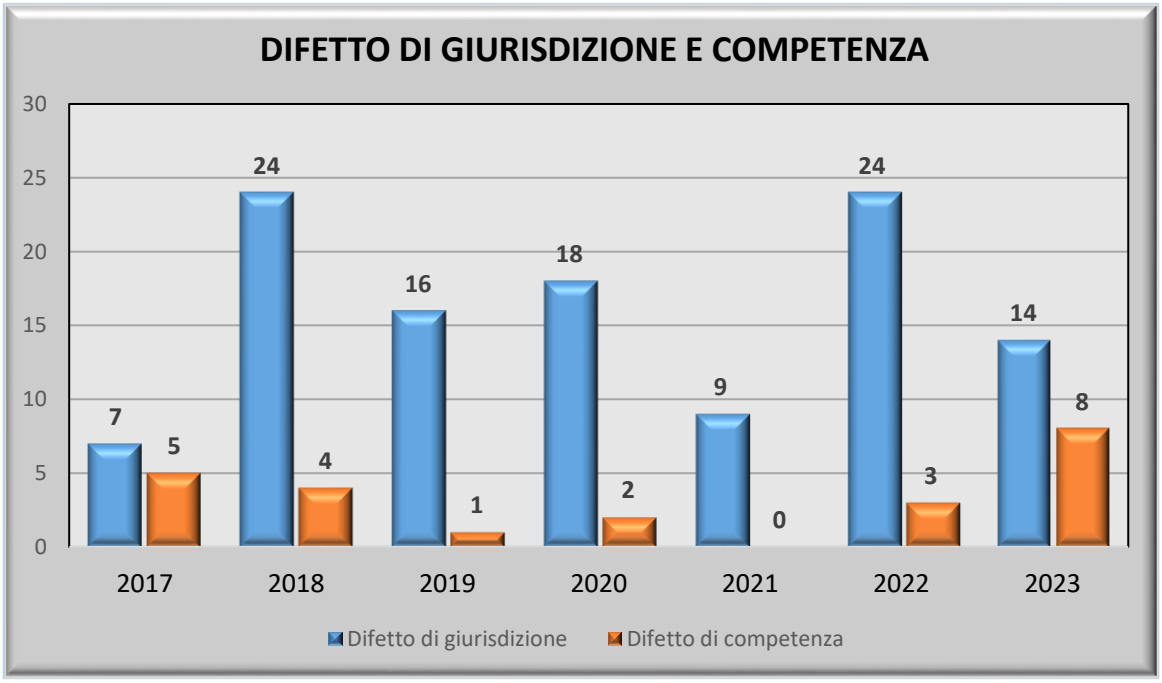
12 Sentenze suddivise per esito anno 2023:



13 Statistica provvedimenti pubblicati anno 2023:



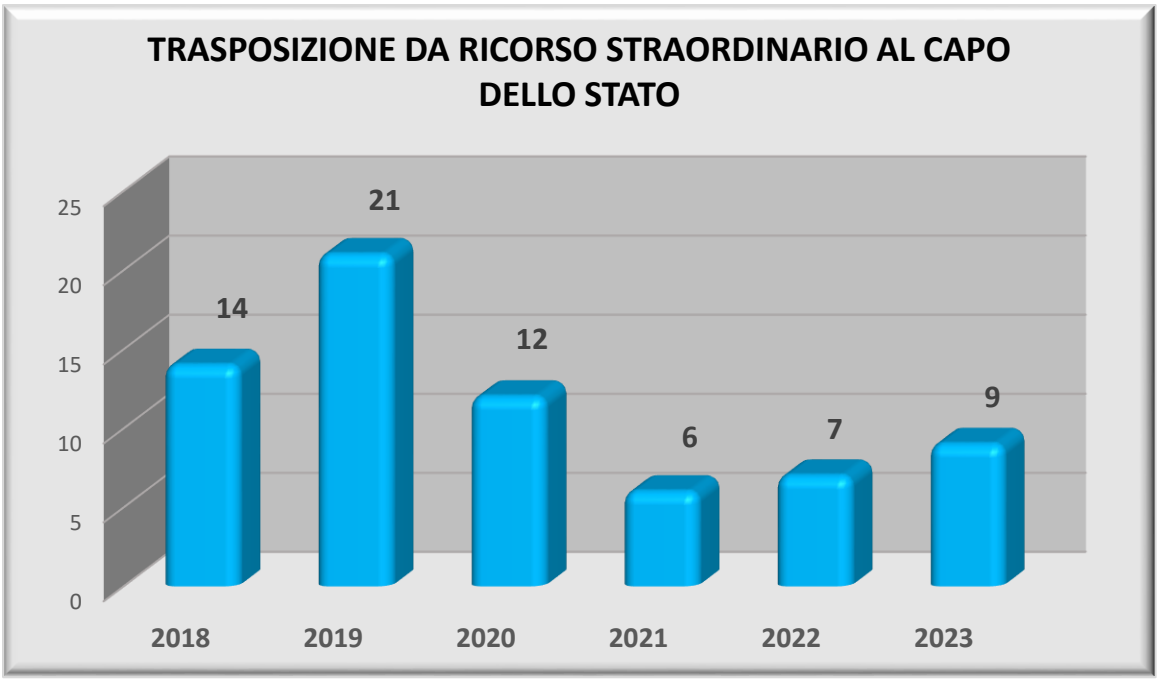
14 Difetto di giurisdizione competenza:



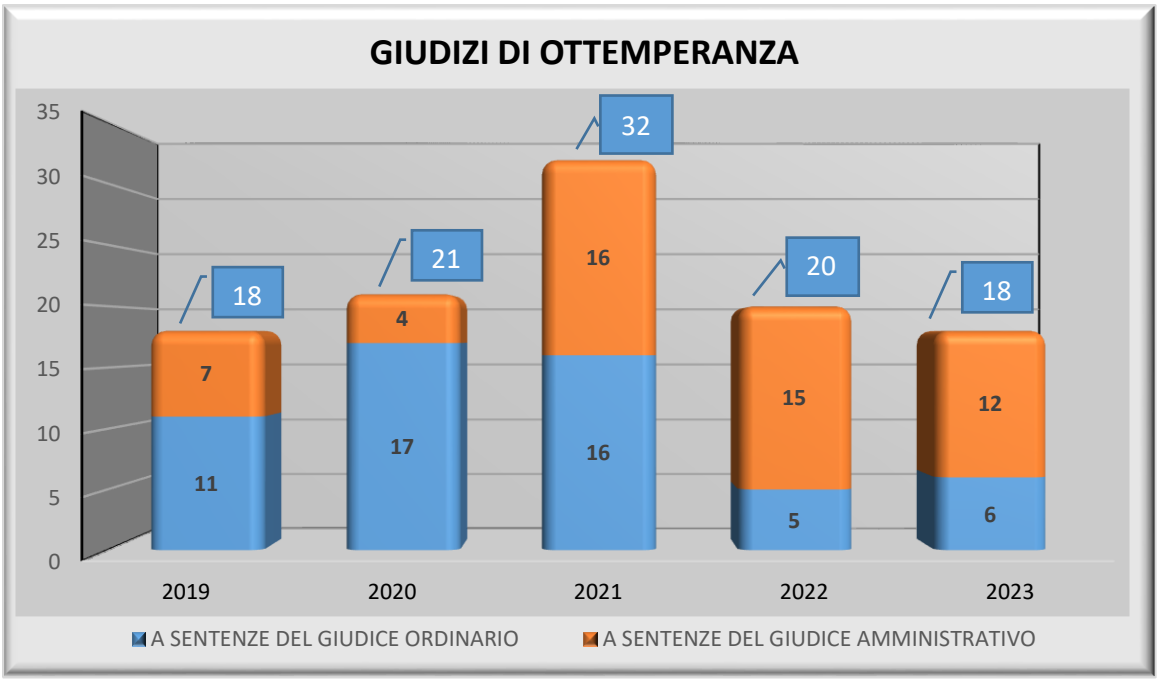
15 Ricorsi in materia di accesso:

16 Ricorsi avverso silenzio PA:

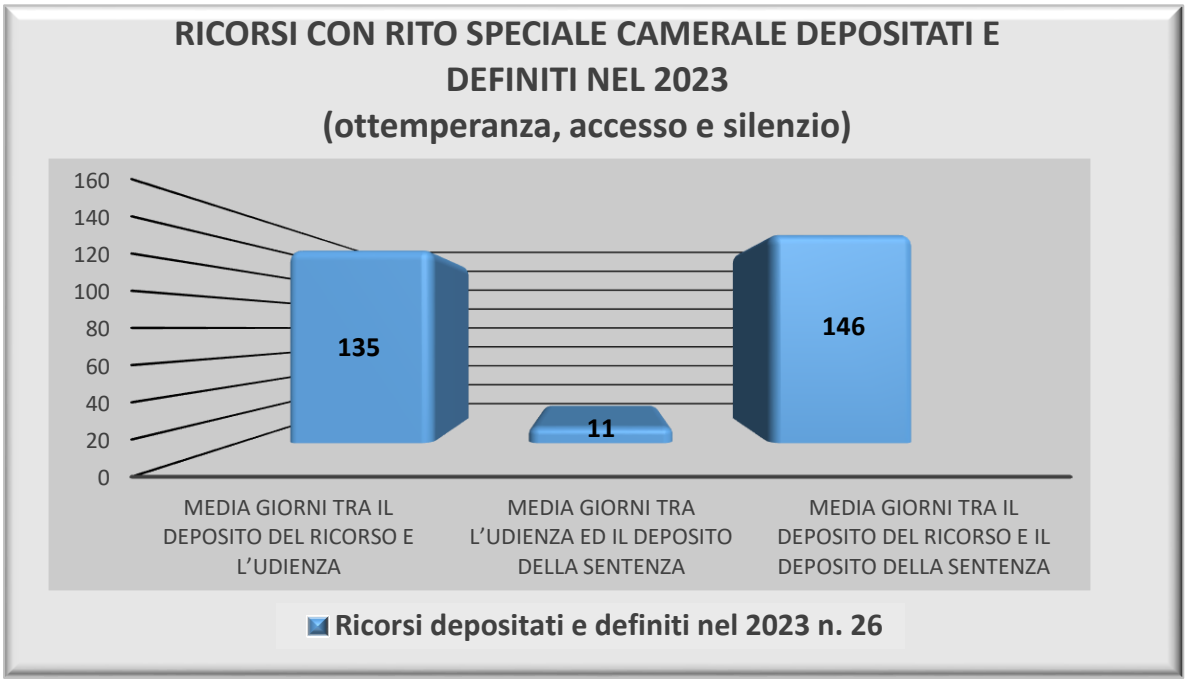
17 Trasposizione da Ricorso Straordinario al Capo dello Stato:



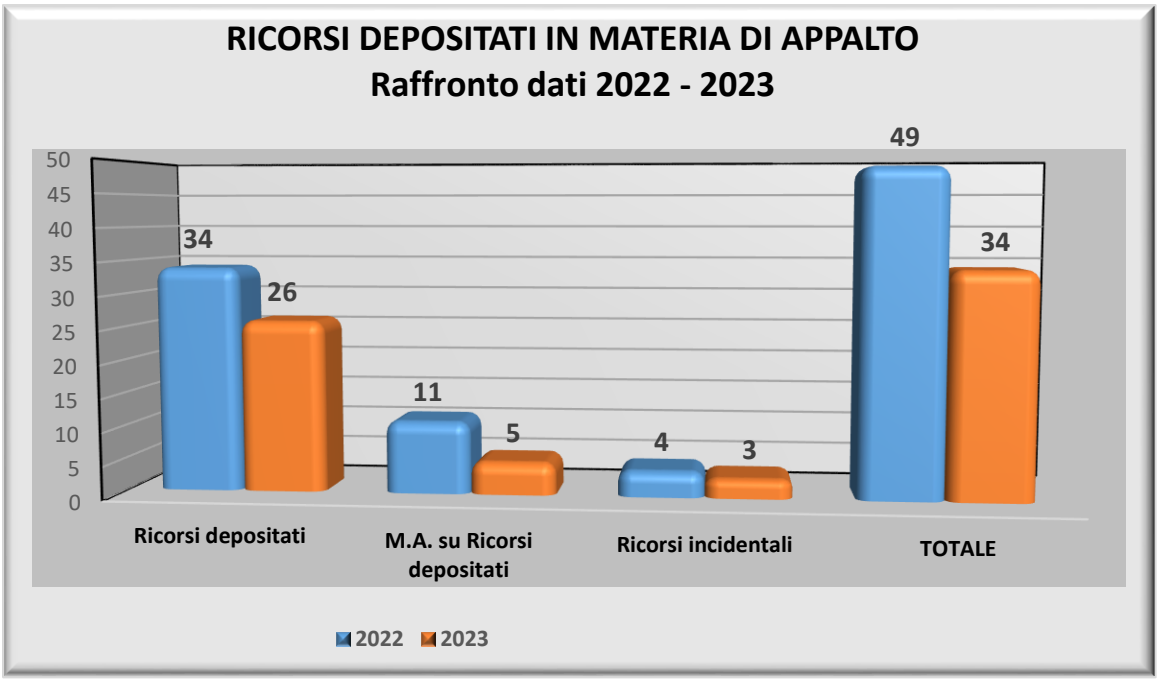
18 Giudizi di ottemperanza:



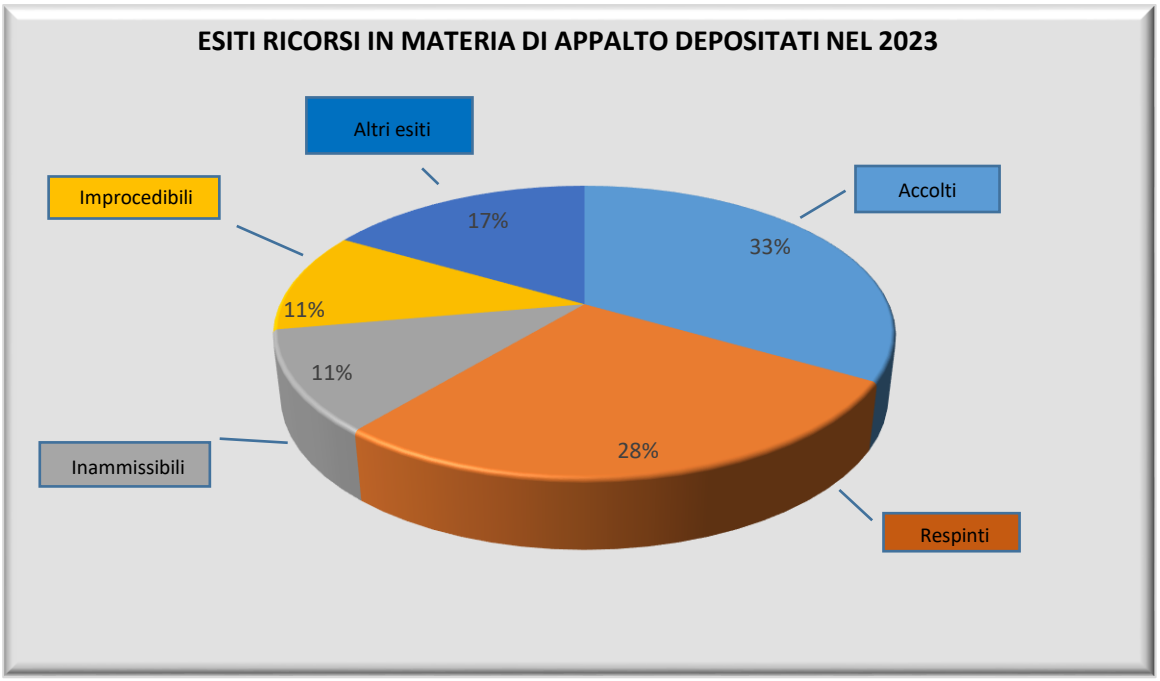
18bis Dettaglio tempi medi dei ricorsi con rito speciale (accesso, silenzio ed ottemperanza) depositati e definiti nel 2023:



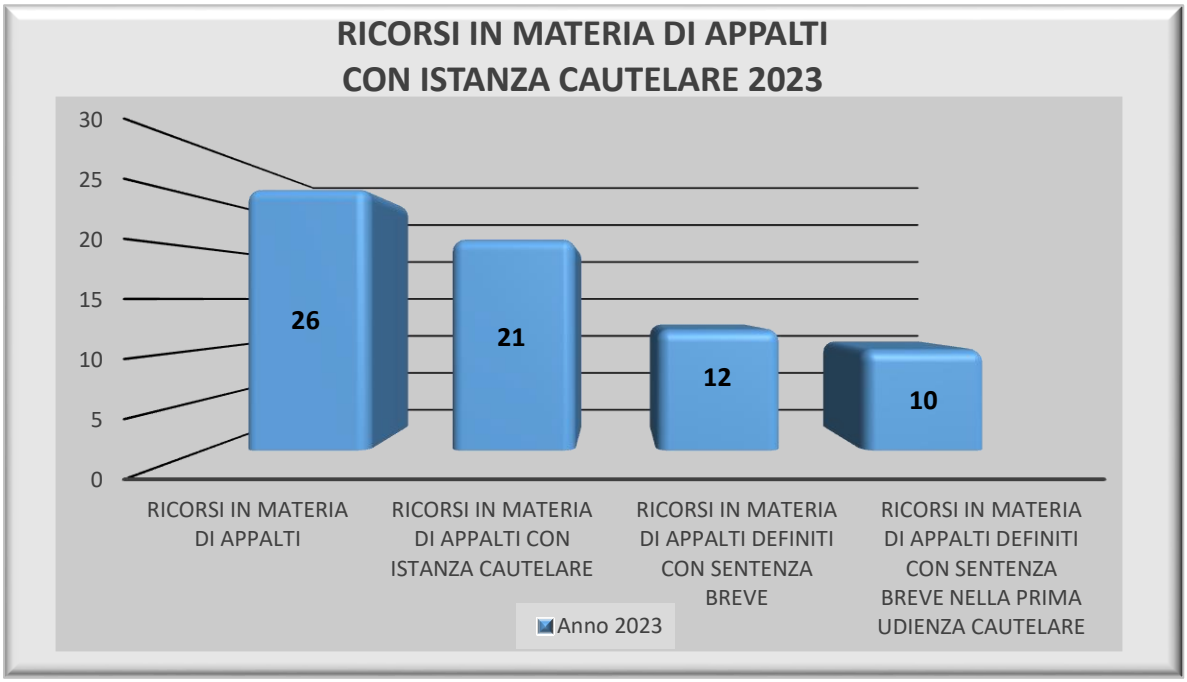
19 Ricorsi depositati in materia di appalto:



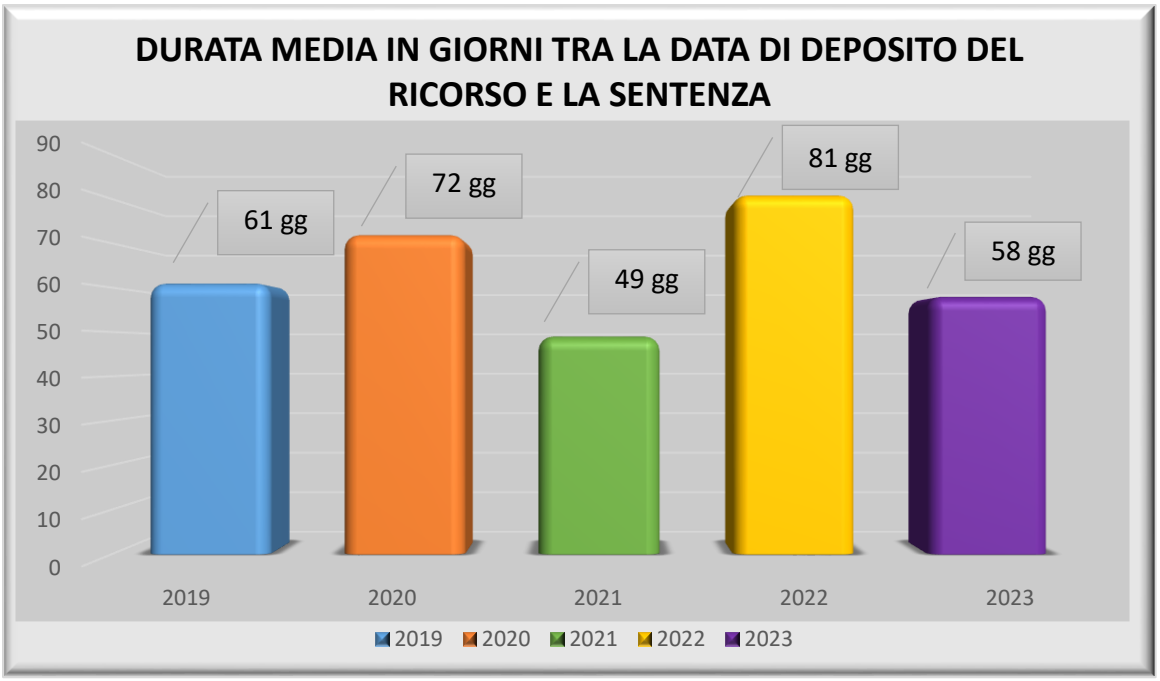
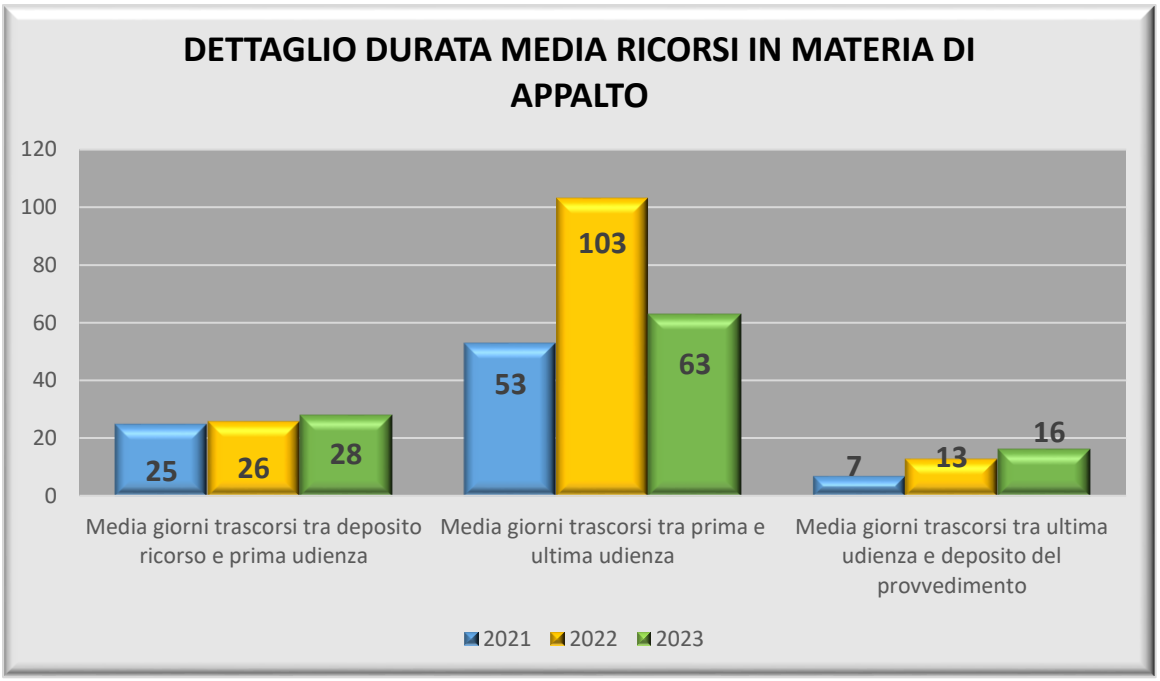
20 Esiti Ricorsi in materia di appalto depositati nel 2023:



20bis Istanze cautelari in materia di appalti 2023:



21 Durata media ricorsi in materia di appalto ultimi 5 anni:



22 Dettaglio durata media ricorsi in materia di appalto ultimi 3 anni: