

APERTURA ANNO GIUDIZIARIO 2017

Relazione del presidente **Umberto Zuballi**sullo stato della giustizia amministrativa
nel Friuli Venezia Giulia

Trieste, 24 febbraio 2017



INDICE





3

APERTURA ANNO GIUDIZIARIO 2017

1. Saluti e ringraziamenti.	5
2. Il TAR per il Friuli Venezia Giulia: problemi e prospettive	6
3. L'attività giurisdizionale nel 2016	7
4. I ricorsi pendenti a fine 2016	12
5. Sentenze del 2016 suddivise per esito.	13
6. Rapporto tra ricorsi definiti e ricorsi depositati nel 2016	15
7. Ricorsi definiti nello stesso anno di proposizione	16
8. Le questioni sulla giurisdizione e sulla competenza	17
9. I giudizi sull'accesso.	18
10. I ricorsi avverso il silenzio dell'amministrazione.	19
11. I giudizi di ottemperanza.	20
12. L'abbattimento dell'arretrato e la giacenza effettiva	21
13. Sentenze e ordinanze appellate	23
14. Le recenti modifiche normative.	24
15. Alcune sentenze significative.	25
16. Il Friuli Venezia Giulia: autonomia e specialità	26
17. Il 2016 in Friuli Venezia Giulia.	27
18. La certezza del diritto nell'età dell'incertezza	28
19 Conclusione	29

1. Saluti e ringraziamenti

5

APERTURA ANNO GIUDIZIARIO 2017

Siamo all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2017 del TAR per il Friuli Venezia Giulia, un'occasione speciale per varie ragioni, anche personali, in quanto si tratta della mia ultima prima del pensionamento.

Un cordiale e non rituale benvenuto alle signore e ai signori presenti e un sentito grazie alle autorità religiose, civili e militari che hanno voluto onorare questa cerimonia.

Un ringraziamento particolare va al Prefetto di Trieste dott.ssa Anna Paola Porzio, che con la sua usuale cortesia ci ha voluto ospitare ancora una volta in questo palazzo pregno di significato, storia e bellezza.

Un caloroso benvenuto ai colleghi dei Paesi vicini, in particolare Slovenia e Croazia, con i quali continuano significativi rapporti di scambi scientifici e culturali, che anche quest'anno si concreteranno nell'usuale incontro di studio, che si svolgerà il 3 marzo 2017.

Siamo ancora in tre soli giudici, e, infatti, vedete accanto a me le colleghe Manuela Sinigoi e Alessandra Tagliasacchi, che si sono fatte conoscere e apprezzare in tutta la Regione 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. Voglio rivolgere un affettuoso ringraziamento 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 talvolta ardue, contribuendo 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.

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, ma che non si può dare per scontata e che ha purtroppo subito nell'anno passato qualche ulteriore preoccupante incrinatura, come talvolta succede nei momenti di difficoltà economica, sociale e anche culturale.

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

Infine saluto i rappresentanti della stampa e della televisione, che hanno divulgato con attenzione e professionalità la nostra attività, non sempre facile da seguire e capire. Nel cominciare ad illustrare l'attività svolta dal TAR per il Friuli Venezia Giulia nel corso del 2016 sottolineo gli apprezzabili risultati raggiunti, dal punto di vista sia quantitativo sia qualitativo, nonostante la riduzione al minimo della dotazione di magistrati, che ha indubbiamente pesato e peserà ancor più in futuro.

In estrema sintesi, la soddisfazione per i risultati ottenuti si accompagna con realismo alla consapevolezza delle future difficoltà.

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

6

APERTURA ANNO GIUDIZIARIO 2017

a relazione annuale costituisce come sempre l'occasione per un accurato bilancio e una realistica progettazione per il futuro; è altresì uno dei pochi eventi in cui il Tribunale Amministrativo Regionale può illustrare all'esterno la propria realtà e i problemi. Anche a costo di ripetermi, le dimensioni ridotte del TAR per il Friuli Venezia Giulia costituiscono un innegabile vantaggio, per la vicinanza al territorio e per la possibilità di fornire ai cittadini un servizio rapido e di qualità, ma altresì un altrettanto evidente svantaggio, per la fragilità della struttura.

Come spesso sperimentato nel corso del 2016, l'assenza anche di uno solo dei magistrati o dei dipendenti, ancorché giustificata, ovvero le più svariate vicende provenienti dall'esterno, si ripercuotono inevitabilmente sulla funzionalità del Tribunale.

Per quanto concerne il personale, la situazione non è del tutto soddisfacente.

Il Segretario generale, il dott. Ciacco, che ringrazio pubblicamente per l'ottimo lavoro svolto, come sapete ha lasciato il suo incarico part time a Trieste; dal 1 gennaio 2017 lo sostituisce la dottoressa Gentilezza, purtroppo anch'essa a scavalco con un altro TAR, quello marchigiano.

Per il resto, rilevo che il TAR riesce ad operare grazie a tre posizioni di personale in comando, mentre restano ancora scoperte due unità. Risulta inoltre 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 per il 2017 si scontrano con la realtà drammatica di altri TAR, tra cui il vicino TAR Veneto e soprattutto il TAR per il Lazio.

Lavoriamo con il presidente e due soli magistrati, il che rende problematica anche la funzionalità minima del Tribunale, come è avvenuto nel corso del 2016 in alcuni casi d'impedimento o incompatibilità, per cui di necessità siamo ricorsi alla collaborazione di colleghi giunti dall'esterno, che ringrazio.

In questa situazione, solo con un impegno eccezionale è stato possibile completare l'opera di smaltimento dell'arretrato e nel contempo migliorare la tempestività del Tribunale, soprattutto per le questioni di più rilevante impatto sociale, utilizzando ovviamente anche gli strumenti di legge acceleratori, quali le sentenze rese in forma semplificata e lo speciale rito per gli appalti.

Siamo riusciti a portare la giacenza a poco più di 550 ricorsi, un numero quasi pari al numero dei ricorsi introitati in un anno e a ridurre quindi i tempi della giustizia a quelli necessari e indispensabili per un approfondito esame delle cause.

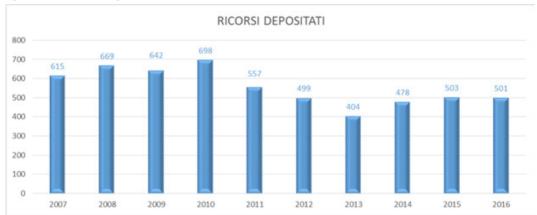


3. L'attività giurisdizionale nel 2016

el corso del 2016 si sono svolte 20 udienze pubbliche e 21 camere di consiglio, oltre a 2 udienze pubbliche straordinarie, la prima il 10 maggio per la trattazione di ricorsi elettorali urgenti e la seconda il 26 maggio per discutere numerosi ricorsi in materia di enti locali (UTI).



A) Ricorsi depositati.



Come emerge dal grafico, il numero totale dei ricorsi depositati nel 2016 risulta pari a 501, quasi uguale rispetto all'anno precedente.

Si tratta di un dato che può essere letto in vario modo, ma che risulta ancor più significativo, considerato che nel 2015 vennero proposti numerosi ricorsi seriali in tema di enti locali, circostanza che non si è ripetuta nel 2016.

Ci piace credere che il dato, in netta controtendenza rispetto a quasi tutti gli altri TAR, deriva almeno in parte da una ancora modesta ma ormai sicura crescita 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.

Lo scorso anno si è verificato un aumento delle domande di patrocinio a carico dello Stato. Ciò mi consente 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, nel valutare il numero globale di ricorsi proposti nell'anno appena trascorso, non va mai dimenticato chi rimane, suo malgrado, privato del servizio giustizia perché non può economicamente permetterselo.

Occorre appena ricordare che il costo eccessivo del contributo unificato, soprattutto per gli appalti, costituisce una vera e propria ingiustizia.

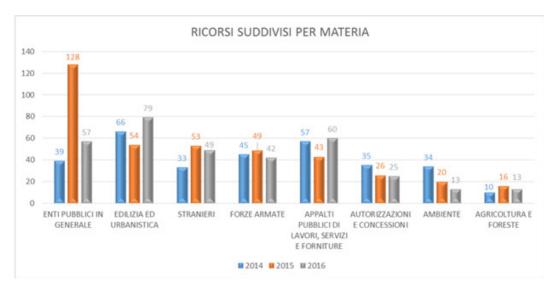
APERTURA ANNO GIUDIZIARIO 2017 Anche l'esperienza dell'anno appena trascorso e la constatazione che sono in aumento i ricorsi tra enti pubblici (nel 2016 sono stati 18) ci ha rafforzato nella consapevolezza che in alcuni casi la proposizione di un ricorso amministrativo costituisce uno strumento anomalo per perseguire finalità diverse da quelle previste dall'ordinamento, inserendosi in complesse trattative in campo economico o politico ovvero sostituendosi a una carente attività di consulenza e controllo.

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



B) I ricorsi suddivisi per materia.

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



La parte del leone ha riguardato, nel 2016, l'edilizia ed urbanistica. Ciò è dovuto solo in parte all'approvazione dei nuovi piani regolatori di Trieste e Pordenone; l'incremento ancorché modesto dell'attività edilizia vi ha contribuito.

In netto calo invece i ricorsi riguardanti gli enti pubblici, per la presenza nel 2015 di decine di ricorsi proposti da numerosi comuni avverso le decisioni regionali in tema di UTI.

Al secondo posto si collocano i ricorsi in materia di appalti, per lo più di servizi e forniture e in numero minore di lavori. Si tratta, come per l'edilizia, di un sintomo di una lieve ripresa economica.

Risultano invece stazionari ma pur sempre significativi i ricorsi dei cittadini extracomunitari, spesso relativi al diniego o revoca dei permessi di soggiorno.

Non occorre certo in questa sede ricordare la drammatica e problematica situazione dei migranti in tutta Europa, con i flussi di stranieri che giungono via terra anche nella nostra Regione, il che crea non poco allarme nell'opinione pubblica, divisa tra accoglienza e paure, tra aiuto a chi fugge da situazioni di guerra e degrado e obbligo di garantire la legalità. Senza grandi variazioni risultano 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 materia di autorizzazioni e concessioni sono in calo, così come quelli concernenti le questioni ambientali, che comunque rimangono importanti per l'impatto sul territorio. Per quanto concerne i restanti settori, le variazioni riscontrate sono riferite a piccoli numeri e quindi scarsamente significative.

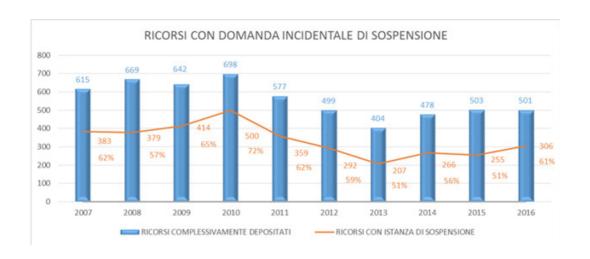
Talvolta non è agevole trovare le spiegazioni di alcune oscillazioni, spesso causate da particolari e irripetibili contingenze.

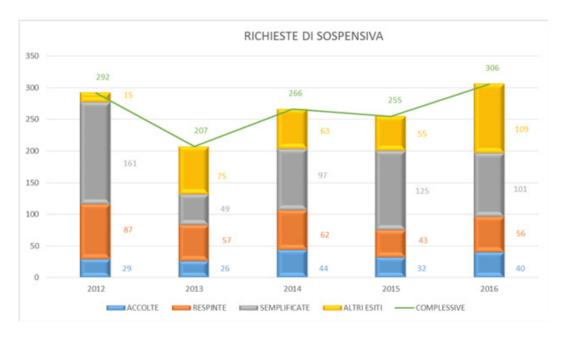
Va peraltro rammentato che la giustizia amministrativa si può paragonare a un dottore specialista, che interviene solo a richiesta e solo in caso di malattia, per cui il calo di ricorsi può essere dovuto al fatto che si è sani, che la prevenzione ha funzionato oppure che si è troppo malati per permettersi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



APERTURA ANNO GIUDIZIARIO 2017

C) Ricorsi con domanda incidentale di sospensione.





Nel corso del 2016 le cause con contestuale istanza cautelare sono state 306, in netto aumento rispetto all'anno precedente, per cui la percentuale di ricorsi con domanda cautelare, contestuale o separata, ha raggiunto il 61%.

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

APERTURA ANNO GIUDIZIARIO 2017

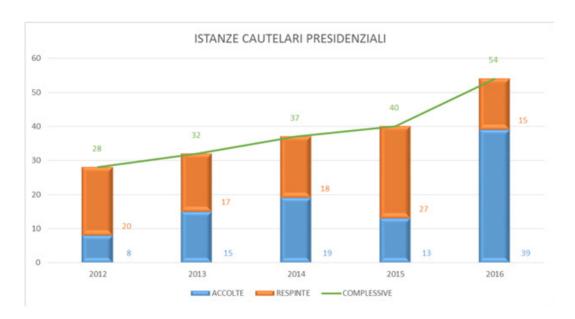
Nel corso del 2016 le istanze cautelari respinte sono ammontate a 56, quelle accolte a 40, mentre quelle decise con sentenze brevi sono state 101.

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

Quanto agli altri esiti, che ammontano a 109, il dato maggiore, essi includono la rinuncia alla istanza cautelare, spesso in vista della fissazione del merito a breve, l'abbinamento al merito, i rinvii e infine le cause oggetto di ordinanze istruttorie.



D) La tutela cautelare presidenziale.



Le richieste di un decreto presidenziale urgente, anticipato rispetto all'esame collegiale della sospensiva, sono risultate nel 2016 pari a 54, in aumento rispetto all'anno precedente, ma comunque sempre in numero inferiore rispetto alle istanze cautelari.

Nel corso del 2016 il numero delle istanze cautelari presidenziali respinte è risultato pari a 15, mentre quelle accolte sono state 39.

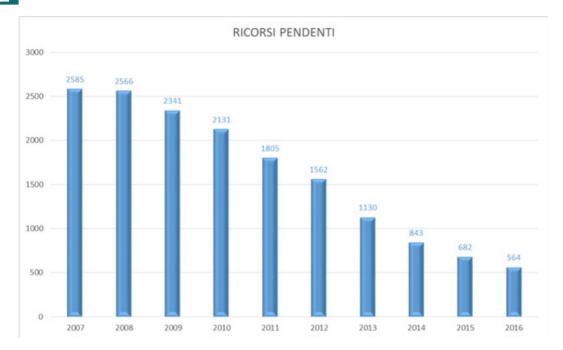
In sostanza, l'istituto rimane nell'ambito eccezionale suo proprio, anche se va rammentato che spesso l'esito dell'ordinanza presidenziale viene mutato in sede collegiale.



4. I ricorsi pendenti a fine 2016

12

APERTURA ANNO GIUDIZIARIO 2017



Si tratta del dato più rilevante e di cui andiamo orgogliosi.

Nel 2016 il numero di ricorsi pendenti si è abbassato da 682 a 564, ben 118 in meno rispetto all'anno precedente e 998 in meno rispetto al 2012, anno in cui ho iniziato la mia opera in Regione, nonostante l'aumento dei ricorsi proposti e la carenza di magistrati.

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

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, che si può a ragione definire fisiologica.



5. Sentenze del 2016 suddivise per esito

13

APERTURA ANNO GIUDIZIARIO 2017

e tabelle qui sotto riportano il numero di ricorsi accolti, rigettati, improcedibili e con esito ancora diverso (per lo più perenzioni) nel 2016.

Il numero di ricorsi definiti nel 2016 risulta pari a 612, laddove le sentenze totali sono state 559, di cui ordinarie 440 e brevi 119.

Vanno ricordati anche i decreti decisori presidenziali, ammontanti nel 2016 a 59.

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

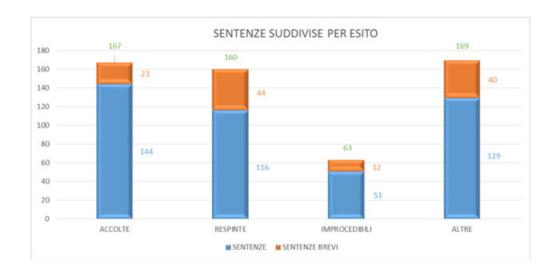
La sfasatura tra i dati è dovuta al fatto che talvolta con una sola sentenza si decidono più ricorsi collegati, e che alcune sentenze sono interlocutorie.

Tra le sentenze ordinarie, in totale 440, quelle accolte ammontano a 144, quelle rigettate a 116, quelle improcedibili a 51 e quelle con esito diverso a 129.

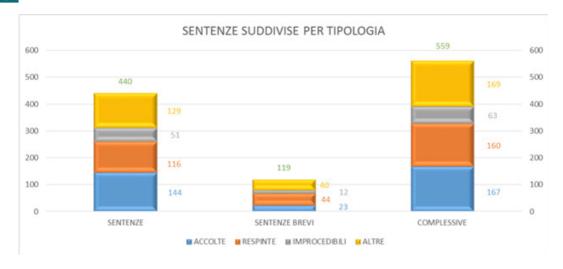
Tra le sentenze brevi, in totale 119, quelle accolte ammontano a 23, quelle rigettate a 44, quelle improcedibili a 12 e quelle con esito diverso a 40.

Sommando le sentenze ordinarie a quelle brevi, su un totale di 559, quelle accolte ammontano a 167, quelle rigettate a 160, quelle improcedibili a 63 e quelle con esito diverso a 169.

In sostanza, il numero di ricorsi definiti risulta significativamente maggiore rispetto a quelli introitati, nonostante il calo della dotazione dei magistrati e la crescente complessità dei ricorsi.



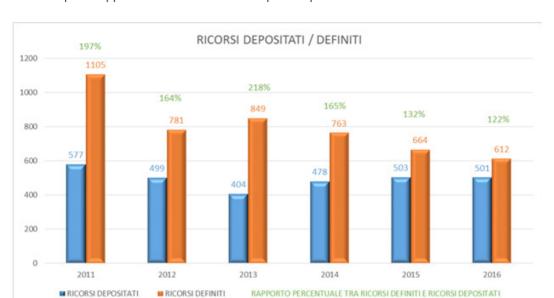
APERTURA ANNO GIUDIZIARIO 2017





6. Rapporto tra ricorsi definiti e ricorsi depositati nel 2016

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



I ritmo di smaltimento dell'arretrato nel 2016 ha subito un calo rispetto agli anni precedenti, sia perché il numero totale dei ricorsi pendenti è diminuito, sia per la ragione che, 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. Infatti, nel corso del 2016 l'arretrato è stato smaltito.

15

APERTURA ANNO GIUDIZIARIO 2017

7. Ricorsi definiti nello stesso anno di proposizione

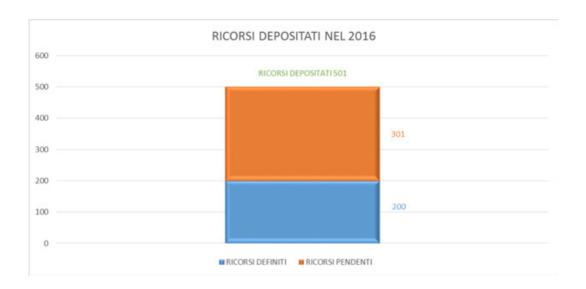
16

APERTURA ANNO GIUDIZIARIO 2017 n 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 2016 e definiti nel corso del medesimo anno sono 200, per cui quelli del 2016 ancora pendenti ammontano a 301.

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 2016 sono stati decisi numerosi ricorsi del 2015, così come altri ricorsi proposti nel secondo semestre del 2016 verranno decisi nel corso dei primi mesi del 2017.





8. Le questioni sulla giurisdizione e sulla competenza

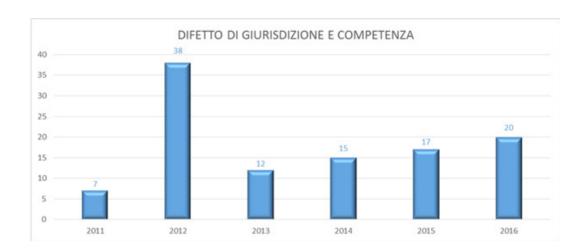
17

APERTURA ANNO GIUDIZIARIO 2017

el 2016, si è riscontrato un aumento di decisioni definite con una declaratoria di difetto di giurisdizione, pari a 17, mentre le declaratorie di difetto di competenza che, come noto, è oggi inderogabile e rilevabile d'ufficio, sono risultate nel 2016 pari a 3.

Con l'occasione va ribadito che la difficoltà di individuare il giudice competente dovrebbe

Con l'occasione va ribadito che la difficolta di individuare il giudice competente dovrebbe costituire un evento raro, un caso limite, e invece le zone grigie in cui si controverte sulla giurisdizione, soprattutto tra giustizia ordinaria e amministrativa, risultano ancora troppe. Nonostante la normativa cosiddetta della traslatio judicii 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.

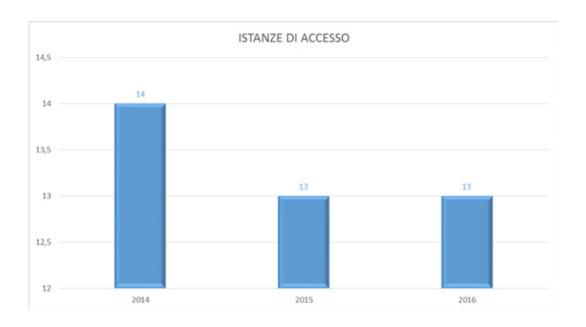


9. I giudizi sull'accesso

18

APERTURA ANNO GIUDIZIARIO 2017 lel corso del 2016 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.

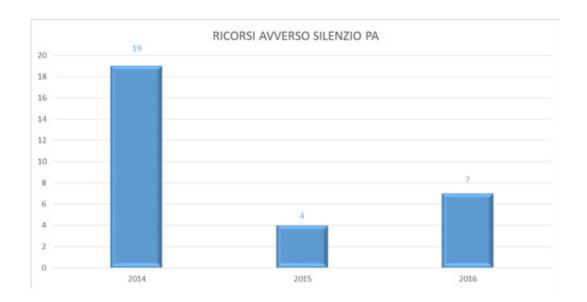




10. I ricorsi avverso il silenzio dell'amministrazione

el corso del 2016 sono stati proposti solo 7 ricorsi avverso il silenzio dell'amministrazione.



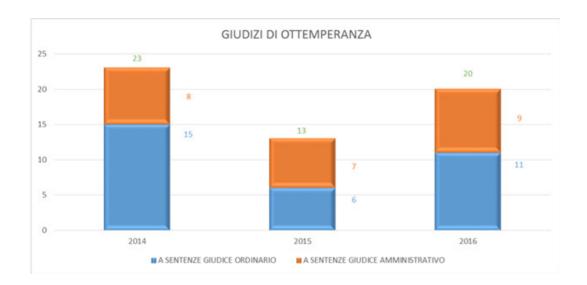


11. I giudizi di ottemperanza

20

APERTURA ANNO GIUDIZIARIO 2017 el corso del 2016 i giudizi di ottemperanza ammontano a 20, in aumento rispetto all'anno precedente. Di essi, 11 riguardano sentenze del giudice ordinario e 9 del giudice amministrativo.

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.





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

21

APERTURA ANNO GIUDIZIARIO 2017

ome già ribadito, la missione è compiuta.

La meta raggiunta nel 2016 consiste nell'abbattimento totale dell'arretrato, lavoro che ha richiesto una serie concatenata di attività e un eccezionale impegno sia da parte del personale amministrativo sia da parte dei magistrati oltre ovviamente l'indispensabile collaborazione del foro.

Ora si tratta di mantenere il ritmo e migliorare la qualità.

Risulta utile indicare anno per anno le giacenze e possibilmente le ragioni della pendenza; i dati si riferiscono al 1 gennaio del 2017.

Non vi è alcun ricorso pendente depositato fino al 2005 compreso.

Vi sono ancora 3 ricorsi del 2006 riguardanti la questione della Ferriera di Servola, cancellati dal ruolo nel luglio del 2016 e quindi con alta probabilità destinati alla perenzione.

Vi è anche 1 ricorso del 2007 cancellato dal ruolo, riferito sempre alla medesima tipologia. Pendono ancora 4 ricorsi del 2008, di cui 3 cancellati dal ruolo a luglio e 1 sospeso in attesa di una pronuncia del giudice penale.

Per il 2009 vi sono ancora 3 ricorsi, di cui 2 cancellati dal ruolo e 1 sospeso in attesa della pronuncia della Corte di Cassazione.

Per il 2010 vi sono solo 2 ricorsi pendenti, 1 cancellato dal ruolo lo scorso luglio e 1 sospeso in attesa della pronuncia della Corte costituzionale.

Sono 9 i ricorsi del 2011, di cui 6 cancellati dal ruolo e 3 già fissati per il 2017.

Per il 2012 vi sono 9 ricorsi, 5 cancellati dal ruolo, 1 in attesa dell'esito della CTU e 3 già fissati.

Per il 2013 al 1 gennaio di quest'anno pendevano 27 ricorsi, di cui 9 cancellati dal ruolo, 2 già discussi e in attesa del deposito della sentenza e 16 già fissati.

I ricorsi ancora giacenti del 2014 sono 84, di cui 37 cancellati dal ruolo, 2 in attesa del deposito delle sentenze, 8 riguardanti la Ferriera di Servola e quindi in attesa della soluzione della vicenda, 1 sospeso e 34 già fissati.

Per il 2015 vi sono 121 ricorsi ancora pendenti.

Infine quelli del 2016 ancora da decidere ammontano a 301.

Nel corso del 2017 i 67 ricorsi cancellati dal ruolo negli anni precedenti probabilmente saranno destinati alla perenzione.

Nell'anno 2016 si è effettuata una sola chiamata di ruolo aggiunto per verificare l'interesse ai ricorsi, con esito soddisfacente, per cui in sostanza un terzo delle cause chiamate è stato dichiarato improcedibile, un terzo è stato cancellato dal ruolo e quindi presumibilmente destinato alla perenzione e un terzo è stato fissato a distanza di pochi mesi.

Nel corso del 2016 è stata accolta la quasi totalità delle istanze di prelievo. Le domande di gratuito patrocinio nel 2016 sono state 59, di cui 5 accolte, 3 ancora da esaminare e le altre rigettate.



Nonostante le ripetute difficoltà, anche nel 2017 si smaltiranno i ricorsi perenti, improcedibili e simili.

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

Dal 1 gennaio di quest'anno si è avviato, non senza qualche difficoltà, il processo telematico.



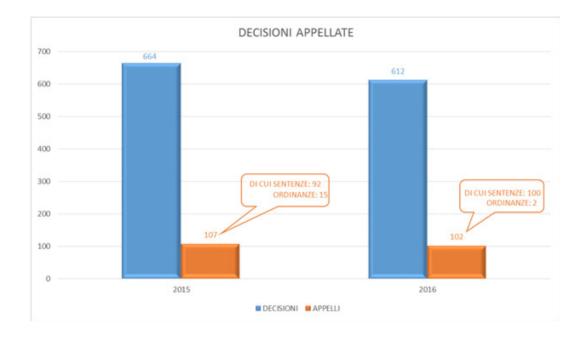
13. Sentenze e ordinanze appellate

23

APERTURA ANNO GIUDIZIARIO 2017

Affido alla vostra riflessione un ultimo dato – necessariamente incompleto - concernente il numero delle decisioni del TAR appellate al Consiglio di Stato, risultate nel 2016 pari a 100 sentenze e 2 ordinanze per un totale di 102.

Il numero risulta in calo rispetto all'anno precedente.



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 2017 Per l'anno 2016 va segnalata l'entrata in vigore del nuovo codice degli appalti, che, sia pure non ancora operativo a pieno regime, ha già palesato alcune rilevanti criticità. In particolare non risulta chiaro il ruolo svolto dall'autorità anticorruzione e dai suoi pareri decisori. L'impianto intero del nuovo codice sembra voler coniugare la lotta alla corruzione con la sicurezza dei tempi e dei costi di realizzazione delle opere.

Non occorre essere profeti per prevedere che il codice sugli appalti necessiterà a breve di consistenti aggiustamenti, anche sulla scorta della giurisprudenza che si sta formando in questi mesi.

Il pensionamento di molti magistrati amministrativi, tra cui numerosi collocati in posizione di vertice, ha creato nel corso del 2016 situazioni critiche in quasi tutti i TAR.

La carenza di magistrati è drammatica e permarrà anche nel 2017, almeno fino a luglio, dal momento che gli orali del concorso attualmente in corso si svolgeranno a maggio.

Nel 2016 è stata approvata una norma che ha consentito una proroga del pensionamento, limitata a pochi soggetti al vertice delle varie magistrature.

A questo punto, colgo l'occasione per ribadire sottovoce – per l'ultima volta - una mia antica convinzione, conscio che si tratta di opinione personale e minoritaria: sarebbe forse tempo di introdurre anche nella giustizia amministrativa italiana 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.

E' stato invece istituito anche nel nostro TAR l'Ufficio per il processo.

Il processo telematico, che faticosamente è entrato in vigore il 1 gennaio scorso, pur con ovvie difficoltà, a breve termine risulterà decisivo per risparmiare tempo e denaro.



15. Alcune sentenze significative

25

APERTURA ANNO GIUDIZIARIO 2017

I TAR per il Friuli Venezia Giulia si caratterizza non solo per i dati quantitativi ma altresì qualitativi, cioè per l'incisività di alcune pronunce.

Non a caso molte sentenze hanno avuto vasta eco, non solo in Regione.

Di seguito elenco, senza alcuna pretesa di completezza, alcune pronunce significative in varie materie.

Numerose sono state le sentenze relative alle gare di appalto, sia di lavori, sia di servizi e forniture.

La sentenza n. 51 riguarda la manutenzione delle scuole.

Le pronunce n. 111 e n. 112 hanno riguardato i lavori per un campo sportivo.

La n. 217 si occupa di una fornitura all'ARDISS.

Rilevante la sentenza n. 585 riguardante l'appalto del servizio mensa del centro di accoglienza per stranieri di Gradisca.

In materia di gare per forniture mediche, segnalo la n. 414, la n. 523, la n. 550 e la n. 556.

La n. 129 concerne le indennità dovute ai dipendenti della Guardia di Finanza.

La n. 164 riguarda la promozione di un Carabiniere.

La n. 211 si occupa di una questione di riconoscimento di infermità per causa di servizio.

Numerose pronunce si interessano di pubblici concorsi: la n. 132 di un concorso pubblico sanitario, le n. 564 e n. 565 di concorsi di docenti universitari.

In materia sanitaria, la n. 37 riguarda l'assegnazione di un pediatra, la n. 133 la programmazione sanitaria, la n. 173 le farmacie, la n. 174 il convenzionamento in materia sanitaria.

Numerose e significative le sentenze in materia ambientale, tra cui segnalo la n. 20 sullo scarico di acque, la n. 107 sui rifiuti, la n. 392 sulle misure di conservazione di siti sensibili. La n. 537 si occupa del ritiro di una partita di latte avariato.

Sulle concessioni demaniali, vanno ricordate la n. 157, la n. 540 e la n. 584.

In materia edilizia, urbanistica ed espropriativa si segnalano le n. 166, n. 305, n. 410 e la n. 411.

Per quanto riguarda il porto d'armi va ricordata la n. 165.

Per l'accesso si segnala la n. 38.

La materia dell'opposizione di terzo è trattata dalla sentenza n. 69.

Con la sentenza n. 225 e altre successive il TAR si è occupato della delicata questione delle UTI.

L'ordinanza n. 383 ha rinviato alla Corte Costituzionale una questione in materia di patente di guida.

16. Il Friuli Venezia Giulia: autonomia e specialità

26

APERTURA ANNO GIUDIZIARIO 2017 Anche nell'anno appena trascorso il 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 storico 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.

Più in generale, 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 2016 in Friuli Venezia Giulia

27

APERTURA ANNO GIUDIZIARIO 2017

I TAR per il Friuli Venezia Giulia ovviamente deve operare con le modalità e con lo stile tipici di un organo giurisdizionale, con massima discrezione, ma certo senza arroccarsi in un impossibile isolamento, per cui deve porre la dovuta attenzione a quanto gli accade intorno. Il 2016, iniziato e conclusosi con due episodi terribili, in una situazione di incertezza e paura del futuro, in un inquietante quadro mondiale, europeo e nazionale, in uno scenario da "terza guerra mondiale" intermittente e non dichiarata, con un terrorismo inumano e crudele, ha forse segnato l'inizio di una lenta e faticosa ripresa economica e sociale, purtroppo non ancora culturale.

La realtà di queste terre – percepibile anche attraverso i ricorsi pervenuti nel 2016 - 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 variegate realtà locali.

La concomitanza di vari fattori esterni e interni, tra cui lo sviluppo economico di alcuni Paesi del centro e oriente europeo, 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.

Anche tra noi finalmente si sta concretizzando la capacità di fare sistema, di trovare una sintesi più alta in una Regione tradizionalmente parcellizzata.

Lentamente e faticosamente, passo dopo passo, le nostre varie appartenenze territoriali, sociali, identitarie, storiche, culturali, linguistiche si stanno aprendo, divenendo inclusive e non più escludenti, venendo in tal modo valorizzate 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 dell'anno appena trascorso dimostra.



18. La certezza del diritto nell'età dell'incertezza

28

APERTURA ANNO GIUDIZIARIO 2017 nutile nascondercelo, viviamo tutti in un mondo inquieto, privo di certezze in tutti i campi. Forse per deformazione professionale, ma penso che in questo scenario pieno di dubbi, la legge e il diritto costituiscono una delle poche certezze.

La giustizia in fondo deve offrire certezze.

Siamo tutti consapevoli che una buona giustizia è indispensabile.

In particolare, 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 la riproduzione di un mosaico antico, del primo secolo avanti Cristo, proveniente da una domus romana di Aquileia, raffigurante un nodo, un simbolo di unione.

Si tratta di un'immagine quanto mai adatta alla nostra Regione, la cui vocazione è appunto quella di unire realtà e popoli diversi.

Queste terre portano sulle spalle tanta storia, storia che si deve approfondire con serietà e interpretare senza preconcetti, ma che non si può cambiare. L'essenziale è soprattutto evitare di usarla quale pretesto per rinfocolare antiche e anacronistiche dispute, per alimentare divisioni ormai senza alcun senso e senza alcun futuro.

Dobbiamo diventare noi stessi protagonisti della storia di oggi e di domani, in amicizia con tutte le genti che qui vivono vicine e intrecciate.

Il tempo presente non richiede né altisonanti proclami né velleitarie fantasie, ma un'accurata analisi e un costante impegno da parte di tutti.

E' giunto il momento della sobrietà e della serietà.



19. Conclusione

29

APERTURA ANNO GIUDIZIARIO 2017

risultati ottenuti dal TAR per il Friuli Venezia Giulia nell'anno 2016, dimostrati dal contenuto di questa relazione, sono significativi e positivi e ne siamo orgogliosi.

L'impegno è di migliorare soprattutto la qualità del nostro lavoro, per mantenere il ruolo di punto fermo istituzionale per le popolazioni di queste terre.

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

Anche per il 2017, 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, ma rimanendo sempre saldo nei principi e nei valori, al solo servizio della legge e dei cittadini.

In sintesi, vogliamo rispettare fino in fondo il giuramento di fedeltà alla Costituzione repubblicana.

Grazie a tutti.

In nome del popolo italiano, dichiaro aperto l'anno giudiziario 2017 del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli Venezia Giulia.

Umberto Zuballi

