

**Relazione Inaugurazione Anno Giudiziario T.A.R. Veneto  
2013**

**Presidente dott. Bruno Amoroso**

**Il primo saluto va rivolto alla persona del Presidente della Repubblica.**

**A lui spetta il difficile compito di portare il nostro Paese fuori dalla complessa situazione in atto, e confidiamo tutti nella sua grande saggezza e nella sua grande esperienza, attendendo con viva ansia, le sue alte decisioni.**

**Dopo di lui, per doveri istituzionali, ma anche per convinta deferenza il nostro vivo ossequio va al Presidente del Consiglio di Stato Avv. Giorgio Giovannini che, con la sua presenza, a pochi giorni dal suo insediamento nella carica si è compiaciuto di presenziare a questa cerimonia.**

**Nella sua persona si identifica tutta la Magistratura amministrativa, che attende dalla sua opera, nel lungo mandato che lo attende, molte realizzazioni di progresso e tutela della nostra funzione.**

**Altri saluti sono rivolti alle Autorità presenti ed a quelle che, per impegni non prorogabili non hanno potuto partecipare a questa celebrazione.**

**Un cordiale benvenuto al Sindaco di Venezia Prof. Orsoni, al Presidente della Regione Veneto On. Zaia, al Presidente della Provincia di Venezia Dott.ssa Zaccariotto, il Prefetto di Venezia dott. Cuttaia, i Prefetti delle Province di Verona, Belluno, Padova e Rovigo, il Questore di Venezia dott. Roca e i Questori delle Province di Padova, Verona, le Autorità giudiziarie presenti dei vari ordini e per essi tutti, il Presidente della Corte d'Appello, le altre autorità civili e militari, i Sindaci di Verona e Pesaro;**

**non farò ulteriori menzioni delle tante altre autorità che ci onorano della loro presenza, per evitare di poterne trascurare taluna.**

**Unicamente ringrazio gli sponsors Veneto Banca e la Scuola Grande di San Rocco che ci ospita in questa incomparabile cornice, la cui straordinaria bellezza verrà a farci perdonare la rigida temperatura di questo giorno, dovuta alle esigenze di salvaguardia del patrimonio storico e artistico.**

**E dopo il saluto alle Autorità nazionali, ed un ringraziamento agli sponsors di questa manifestazione, rivolgiamo un deferente ossequio ed un saluto di benvenuto alle Autorità estere.**

**A questa cerimonia era stata annunciata la presenza del Ministro degli Affari esteri della Repubblica dell'Albania, S.E. Panariti, del Ministro della Giustizia Halimi ed il vice Sindaco di Tirana Vasili, ma improrogabili impegni di governo li hanno trattenuti nel Paese.**

**E' tuttavia presente l'On. Prof. Tritan Shehu, già Ministro degli Esteri e che rappresenta anche la delegazione governativa albanese.**

**Siamo altamente onorati della Sua presenza anche perché questa importante personalità ci porta l'annuncio ufficiale della recente istituzione nella Repubblica di Albania della Giustizia amministrativa.**

**Nasce pertanto da qui, oggi, in Venezia, il rapporto tra la nostra e la loro Magistratura Amministrativa, rapporto che potrà essere grandemente utile nel reciproco scambio di esperienze, e per il quale dovranno essere istituite apposite sedi di confronto collaborativo, la prima delle quali sarà possibile creare, presso la Fondazione "Futuro Venezia" che ha manifestato viva attenzione ai temi di settore, sensibile alla promozione dei rapporti della città di Venezia con la Repubblica di Albania.**

**Paese particolarmente amico dell'Italia, ed al quale ci legano antichi vincoli, oggi rinnovati con cresciuta intensità.**

**La tradizione di queste cerimonie vuole che il primo tema da esporre sia lo stato del contenzioso.**

**I dati statistici sono stati elaborati dal servizio di Segreteria e distribuiti in sala.**

**Ad essi si fa richiamo per evitare all'uditorio l'enunciazione di sterili dati numerici.**

**Si fa altresì grazia delle consuete doglianze relative alla carenza di Magistrati e di personale, trattandosi di situazione ormai cronica e per la quale nessuna invocazione è mai riuscita a trovare adeguata risposta.**

**Quanto al commento dei dati numerici, si registra un evidente contrazione del contenzioso soprattutto a causa dei provvedimenti fiscali che hanno compresso fortemente la domanda di giustizia ed ovviamente anche per la crisi in atto nel paese.**

**Aver sottratto a larghi strati della popolazione la possibilità di accesso al Giudice non costituisce un fattore commendevole per la nostra democrazia.**

**E' difficilmente comprensibile quale possa essere una plausibile ragione, costituzionalmente valida, di gravare di costi accessori, i cittadini per accedere ad una funzione essenziale cui già contribuiscono con gli ordinari doveri fiscali generali.**

**Per quanto riguarda lo smaltimento dei flussi giudiziari del TAR Veneto riteniamo costituisca fattore meritevole di qualche apprezzamento il fatto che non sussiste alcun significativo arretrato nella trattazione di cause segnalate come urgenti da istanze di prelievo.**

**Si tratta di un limitato numero di ricorsi, come esposti nella nota in distribuzione, che verranno presto definiti non appena si otterrà il recupero di fascicoli resi impraticabili per alcuni guasti tecnici nelle strutture di archivio.**

**Molti di tali ricorsi hanno peraltro una risalenza a date ultraquinquennali e sono pertanto esposti a possibili pronunce di perenzione.**

**Può affermarsi dunque, che la risposta del TAR Veneto alla domanda di giustizia è da ritenersi realizzata con soddisfacente puntualità.**

**Vengono pertanto a decisione anche ricorsi dell'anno in corso, quando sussistano ragioni di obiettiva urgenza quale è ad esempio il caso di ricorsi sugli appalti, secondo le disposizioni acceleratorie del codice del processo amministrativo.**

**Numerosi sono gli interventi monocratici rivolti a cristallizzare lo stato di fatto in attesa di decisione collegiale. Riteniamo dunque che non possano estendersi al TAR tutte le drammatiche critiche solitamente risolte nei confronti dell'arretrato giurisdizionale.**

**Il merito di questi risultati va, ai Magistrati, in primo luogo, ma in forma coesenziale al personale di Segreteria tutto, che con sacrificio personale e grande abnegazione collabora a strettissimo contatto con i giudici ed i difensori, sotto la guida del Segretario generale che, ad interim rispetto ai suoi impegni presso il Consiglio di Stato, dedica grande cura alla vita del nostro Tribunale ed al rapporto con i nostri solerti Segretari di Sezione e tutte le altre componenti della nostra organizzazione.**

**Particolarmente intensa l'attività delle Sezioni interne.**

**Le seconda sezione presieduta dal Collega Amedeo Urbano che non è purtroppo presente a questa cerimonia ha segnalato taluni rallentamenti nella definizione di molte cause in tema di condono edilizio ed eccessivi interventi repressivi e sanzionatori da parte delle Autorità preposte alla tutela del patrimonio storico ed artistico in Venezia, con trattamento indifferenziato tra grandi e piccole violazioni.**

**Notevole calo di ricorsi si rileva in tema di strumenti urbanistici forse causato dal rallentamento nella approvazione di tali strumenti presso gli Enti locali.**

**Grave la concorrenza fra aziende esercenti attività commerciali in quanto tende precipuamente ad eliminare dal mercato i concorrenti competitivi.**

**E' in forte riduzione il contenzioso in tema di "piano casa" nella Regione, soprattutto con riguardo alla prima casa a causa dell'orientamento di taluni Comuni inteso a porre ostacoli all'applicazione della Legge regionale.**

**Quanto alla prima sezione il contenzioso di maggior peso è costituito dagli appalti.**

**E su questo tema la produzione è stata talmente intensa, tale da non consentire, in questa sede, l'enunciazione di fattori qualificativi e quantitativi della produzione giurisprudenziale,**

**per timore di stancare i cortesi intervenuti con dati di scarso interesse al di fuori della ristretta cerchia forense.**

**Il contenzioso della terza sezione verrà illustrato nel corso della relazione e questo perché preme al Tribunale evidenziare, prima dell'inevitabile calo della curva di attenzione, una recente disposizione del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa relativa ai carichi di lavoro dei magistrati dalla quale deriveranno molte conseguenze pregiudizievoli per lo smaltimento dell'arretrato, con possibili ripercussioni sulla Legge Pinto. Prescindendo dalla dubbia ammissibilità di un intervento autoritativo incidente sull'esercizio giurisdizionale, proveniente da un Organo sostanzialmente amministrativo, si assicura che, comunque, il Tribunale si adegnerà scrupolosamente alle disposizioni del Consiglio, ma non certo per condivisione della misura, ma perché essa risulta essere comminata sotto prospettiva di censure disciplinari.**

**Al riguardo si osserva che la nuova direttiva, che reca il titolo "Disposizioni per assicurare la qualità le tempestività e l'efficienza della Giustizia amministrativa" prevede, a conti fatti, in controtendenza agli sforzi dell'apparato, un**



**inevitabile contrazione del numero delle udienze programmabili nell'anno giudiziario che qui si sta inaugurando e soprattutto con forte riduzione del numero dei ricorsi di merito definibili in udienza.**

**Il carico individuale per ciascun magistrato potrà quindi ridursi notevolmente rispetto a quello attuale.**

**La classe forense è avvertita ed affidiamo ad essa il giudizio di conferenza delle nuove disposizioni.**

**I tempi processuali verranno infatti a dilatarsi ulteriormente, con ripercussione sulle aspettative del sistema economico generale che richiede tempi brevi e risposte di pari segno.**

**Ulteriore disagio deriverà per le parti pubbliche e private, a causa di non poter garantire una ragionevole stabilità del calendario delle udienze e della fissazione delle cause.**

**Le perplessità e le preoccupazioni in atto non possono essere fugate dalla possibilità, da taluni ottimisticamente prospettata, che in futuro tali misure, approvate dal Consiglio di Presidenza come definitive e permanenti, possano essere riviste, perché né la giustizia amministrativa, né tanto meno**

**l'Italia possono perdere un anno in sperimentazioni innovative che non rispondono a nessuna obiettiva necessità.**

**Quanto a noi, reclamiamo una reintegrazione dell'autonomia del Tribunale ed il ritorno al contributo di managerialità dei Presidenti per un razionale esercizio delle funzioni direttive a loro affidate.**

**Già in precedenti cerimonie inaugurali era stato rilevato che il ruolo della magistratura amministrativa si differenzia dagli altri ordini di giurisdizione.**

**Il legislatore costituzionale ha inteso istituire non solo e non tanto una giurisdizione di tipo differenziato, ma ha voluto individuare un giudice strutturalmente e funzionalmente diverso, dotato di sensori del tutto singolare, una figura professionale capace di cogliere le sfumature, talvolta impalpabili dei vizi di legittimità degli atti amministrativi.**

**Non certo che sussistesse un convincimento di maggiore complessità della materia affidata, in quanto altre e forse maggiori incombenze caratterizzano le giurisdizioni parallele.**

**Competenze queste che sovente, dal diritto privato, incidono sulla giurisdizione amministrativa, secondo quanto segnala la terza sezione presieduta dal collega Di Nunzio, ad es. in tema di rifiuti, delle curatele fallimentari e delle misure interdittive antimafia, determinanti per lo svolgimento dei pubblici appalti.**

**Come può facilmente scorgersi da questa breve disamina del contenzioso è evidente che la peculiarità della nostra giurisdizione consiste nel trovarsi inserita tra due parti che risultano bensì paritetiche sul piano processuale, ma non sono affatto tali sul piano della effettività, in quanto la parte pubblica si avvale di poteri che alterano il rapporto sostanziale.**

**Per correggere questo squilibrio, almeno in via tendenziale, si sono registrate importanti tappe evolutive del corso della Giustizia amministrativa tra le quali si segnala il progressivo processo di introspezione nel rapporto sostanziale, dunque nel processo deliberante delle Amministrazioni, la penetrazione dell'indagine giudiziale sul rapporto e non più soltanto sull'atto, e infine la creazione del codice del processo amministrativo che assegna al giudice poteri di**

**analisi nel merito degli atti, che nel pregresso sarebbero stati assolutamente impensabili, quali ad esempio la consulenza tecnica e l'interrogatorio delle parti, la testimonianza, ecc., anche se si deve constatare una certa timidezza nella effettiva adozione delle nuove misure processuali presso i giudici, a causa di una tradizione consolidata nei limiti delle pregresse facoltà.**

**La magistratura amministrativa è comunque diventata un giudice vero, tale da poter assicurare un elevato grado di ogni possibile, più ampia, tutela del cittadino per il caso di azioni amministrative illegittime.**

**Si dispone altresì di nuove azioni, alcune espressamente istituite, altre "inventate" in via pretoria, prima fra tutte l'azione di accertamento, per il che l'annullamento dell'atto non più la sola espressione della Giustizia amministrativa.**

**In questo senso si deve evidenziare che il processo evolutivo in atto ha conseguito ulteriori traguardi pervenendo ad integrare, come da più fonti segnalato, una nuova configurazione innovativa in termini di giudice generale dell'economia nazionale, ciò che si realizza con particolare intensità, particolarmente presso il TAR Lazio in virtù della**

**sua competenza in ordine al contenzioso relativo alle Autorità.**

**Ma basterà pensare all'ordinaria competenza di tutti i TAR in ordine alla materia delle concessioni, degli appalti e dell'urbanistica, al commercio, all'ambiente, per evidenziare come tutti profili principali della territorialità vengano sottoposti al vaglio della magistratura amministrativa, e ciò con forte incidenza sull'andamento dell'economia del Paese.**

**Il giudice amministrativo deve essere consapevole di questa grave responsabilità che lo vede coprotagonista del processo di crescita del Paese e da essa deve derivare un rilevante mutamento nel suo approccio tradizionale al contenzioso.**

**Fermo restando il compito ineludibile della tutela della legalità, che non può trovare nessuna flessione, il ruolo divenuto accessorio è rappresentato da una sorta di funzione "ortopedica" come avrebbe detto nel suo linguaggio il nostro amato Presidente de Roberto, rispetto alla condotta dell'Amministrazione nel settore economico e quindi del mercato.**

**Il mercato è diventato il punto di riferimento e di convergenza di tutti gli attuali sforzi del pubblico potere.**

**Deve esserlo anche per il giudice amministrativo che deve quindi cooperare al progresso ed alla crescita, interpretando un nuovo ruolo costruttivo nella propria funzione e che deve coordinarsi con altre finalità che non consistano unicamente in un ruolo sindacatorio ed in un miope correttivo scolastico.**

**Alla luce degli eventi che caratterizzano la vita attuale del nostro Paese vorrei assegnare un titolo a questa relazione e verrebbe naturale indicarlo in**

**“LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA AL TEMPO DELLA CRISI”.**

**Il compito della giustizia amministrativa affidato al plesso unitario dei TAR e del Consiglio di Stato ha avuto una continua evoluzione, tuttora in atto.**

**Dalla valutazione della legalità sostanzialmente formale dell'atto amministrativo si è passati alla legalità sostanziale, al sindacato del merito, attraverso l'uso dei nuovi strumenti processuali, ma che tuttavia sono esercitati in una sfera di stretta contingenza.**

**Quella dei casi venuti via via in esame.**

**L'ottica si è poi allargata alla tutela, non più soltanto del caso riguardante il singolo ricorrente, ma si sono ricercate valenze ulteriori, dunque la costruzione di principi di valore orientativo che coniugavano l'antico attributo di giudice che "dice il diritto" con l'altro, secondo il quale il giudice "risolve la lite", ma la risolve "oltre" la lite impartendo precetti dotati di capacità conformativa generale nei confronti della Pubblica Amministrazione.**

**In questa logica e dunque con ulteriore progresso, si è passati dalla cura degli interessi particolari a quelli generali e quindi alla tutela del "bene comune" che pone le tematiche del più alto rilievo per il Paese e che oggi costituisce l'obiettivo di tutte le componenti operative del Paese.**

**Il bene comune è oggi quello della "crescita" dell'economia e la salvaguardia dello stato sociale, dei livelli occupazionali e in questo campo la componente rappresentata dalla magistratura amministrativa potrà svolgere un importante ruolo costruttivo, sol che comprenda la necessità di dare una**

**risposta al contenzioso in chiave di rapporto coerente con la contingente situazione in atto.**

**Sarebbe certamente anacronistico e controproducente un arroccamento della magistratura amministrativa nel tradizionale ruolo di censore formalistico di atti amministrativi, solo perché non rispondenti alle simmetrie logiche del proprio bagaglio professionale.**

**La contingenza cui occorre dare risposta richiede innanzitutto una preliminare puntualizzazione di fondo circa la graduazione degli interessi che le Amministrazioni devono perseguire in tempo di crisi economica e sociale, e che forniscono il sostrato del contenzioso giurisdizionale.**

**Il giudice non può essere indifferente di fronte alle esigenze del momento ponendosi in una posizione conservativa di schemi logici maturati in tempi del tutto diversi da quelli attuali.**

**La nostra funzione non può considerarsi oggi più che mai unicamente preposta ad un frettoloso “disbrigo di affari giudiziari” in una isolata posizione burocratica, estranea ed indifferente rispetto alla realtà del Paese, in continua evoluzione e che reclama giustizia più che non “sentenze”.**



**Lo smaltimento del contenzioso non è più tra i valori dominanti, e la ricerca della qualità della giustizia ha decisamente soppiantato il profilo di “sentenzificio” massivo, rivolto alla ricerca di semplici numeri statistici.**

**La giustizia amministrativa rafforza la tutela di diritti ed interessi, ma nel contempo esprime una azione conformativa nei confronti della pubblica amministrazione ed in tal modo si rivela grandemente utile per l'Amministrazione stessa, che trova nelle pronunce giudiziarie un utile orientamento verso il raggiungimento di sempre più elevate soglie di legittimità e di giustizia di efficienza.**

**Lo sforzo del giudice, come detto, deve così tentare di distaccarsi dal ristretto ambito delle singole pronunzie, ed in ogni pronunzia deve trasmettere messaggi di legalità, con valenza che valga a superare la contingenza della causa e possa costituire espressione ed attuazione di principi cui cittadino ed amministrazione possano fare riferimento nella loro condotta economica e sociale.**

**Ed è in questa logica progressista della previsione che lo scorso anno avevamo improntato la relazione inaugurale sui nuovi scenari della giustizia amministrativa e sulla apertura**

**del filone relativo al passaggio dalla giurisdizione di diritto soggettivo a quella di diritto oggettivo, ciò che, a mio sommessimo avviso costituisce l'obiettivo principale della evoluzione della nostra magistratura, consentendo al giudice il superamento delle molte barriere che il sistema tradizionale introdotto, con grave compressione delle potenzialità della funzione.**

**La difficile situazione economica e sociale di questa stagione di vita del Paese, non può dunque lasciare indifferente la giurisdizione amministrativa in relazione al contributo che essa può offrire in vista della crescita economica, della quale larga parte risente dell'esercizio della attività giudiziaria esercitata dal plesso TAR Consiglio di Stato, quest'ultimo anche per la funzione consultiva esercitata e che è invece assente presso i TAR e che, in questa sede è stata più volte reclamata, specie a causa della assenza di controlli preventivi di legittimità.**

**L'incidenza della nostra giurisdizione sull'economia di cui si è detto, deve oggi essere orientata su profili non più strettamente tradizionali.**

**L'odierna emergenza dell'economia va affrontata con altri caratteri che non quelli dell'epoca anteriore, nel cui contesto la giustizia amministrativa aveva perseguito una stretta applicazione rigorista del dettato normativo testuale, ritenendo che il tessuto ordinamentale vigente potesse trovare di per sé piena attuazione in un ambito di crescita costante o quanto meno in un segmento della vita nazionale meno complesso di quello attuale.**

**Sembra evidente che il complicato apparato normativo concepito in altro momento e per situazioni diverse da quelle in atto, non riesca a trovare un adeguamento tempestivo appropriato alla condizione del Paese, anche considerata la componente comunitaria che grandemente regola il quadro ordinamentale, al di fuori della nostra cultura giuridica nazionale.**

**L'emergenza economica ha poi comportato misure reattive che hanno determinato un impatto sociale di particolare intensità, somministrando ad un corpo sociale ed economico fortemente provato, cure draconiane di difficile assimilazione.**

**A tale situazione di difficoltà si deve far fronte, a legislazione invariata, con un adeguato tasso di flessibilità della nostra funzione.**

**In questa prospettiva di emergenza sociale, la terza sezione di questo Tribunale, l'anno scorso, ha, tra l'altro, statuito che non può farsi carico agli albergatori del pagamento delle imposte dovute dai loro ospiti (TAR Veneto, III, 21 agosto 2012 n. 1265); che i requisiti di reddito dei soggetti non autosufficienti o disabili, necessari per usufruire di assistenza, non possono tener conto anche del reddito dell'intero nucleo familiare (TAR Veneto, III, 3 febbraio 2012 n. 132); che le piante organiche delle farmacie sono state ormai liberalizzate (TAR Veneto, III, 11 luglio 2012 n. 974). Abbiamo altresì rimesso alla Corte Costituzionale i limiti dell'obbligo del rinnovo del permesso di soggiorno ai lavoratori extracomunitari che siano incorsi in reati (ord. TAR Veneto, III, 16 luglio 2012 n. 1017).**

**L'impegno al quale sono chiamati Amministrazione Giudice amministrativo, nei rispettivi ruoli, e per le finalità attese, deve, oggi, comportare una più intensa osmosi tra le**

**componenti della vita nazionale ed una convergenza di scopi verso il bene comune di cui si è parlato e che deve conoscere processi lineari di avanzamento su tutti fronti, riducendo al minimo i fattori di disturbo.**

**Il giudice amministrativo si trova pertanto a dover contemperare le ineludibili esigenze di ottemperanza alla legge con le concrete esigenze che non sempre sono assecondate dalla legge stessa.**

**E più genericamente dall'intricato tessuto ordinamentale generale, che richiede una ricomposizione organica ed un orientamento e finalità definite.**

**Quelle del momento in cui si vive!**

**La giustizia amministrativa, nel suo progresso verso il bene comune non è più quella di ieri e non è ancora quella di domani.**

**E' in primo luogo l'Amministrazione a doversi avvedere del difficile quadro venutosi a delineare, improntando la sua azione di intervento ad ampi caratteri rapportabili coerentemente alle mutate situazioni contingenti, rinunciando a talune posizioni spesso unicamente autoreferenziali e che oggi suonano come ostruzionistiche nei confronti di una mortificata e sofferente imprenditorialità**

**del Paese che esige risposte pronte e definitive ed un uso dei poteri pubblici più coerente con i bisogni.**

**La scala dei valori deve essere revisionata e la pluralità degli interessi pubblici che fanno capo alle varie amministrazioni nel settore delle procedure concertate devono trovare aree di convergenza e di sintesi che compongano divergenze e talvolta dissidi su temi che, peraltro, non dovrebbero pervenire a pronunce giudiziarie giudiziarie.**

**La magistratura non può e non deve effettuare nessuna “supplenza” a fronte di incorenze politiche ed amministrative, in esercizio di una sorta di potere tutorio.**

**Sembra difficile giustificare che la decisione sulle sorti di grandi opere di interesse nazionale, possa essere devoluta ad un Giudice a causa di contrasti tra Enti pubblici o tra Enti e privati cittadini, in presenza di una vastissima gamma di strumenti di conciliazione in sede amministrativa e dunque extragiudiziaria.**

**E' infatti evidente che la disamina di legittimità di competenza del giudice, in ordine al genere di contenzioso di cui si parla, con la rigidità caratteristica della funzione, possa comportare compromissione o ritardi nell'esecuzione di**

**importanti progetti e ciò per questioni talvolta sterilmente formalistico o per omissioni di lieve entità, ma che in sede giudiziaria non possono non essere rilevate.**

**Una volta che grandi Amministrazioni abbiano impostato e deliberato programmi economicamente significativi all'economia nazionale, non può - oggi, ed in primo luogo - essere ammissibile che minori centri di potere possano interferire, spesso con ottuse posizioni, in un processo esecutivo, con una sorta di diritto di veto che vanifica accordi maturati e che devono invece essere salvaguardati.**

**In questo senso registriamo un preciso monito del nostro Presidente del Consiglio di Stato nel discorso di insediamento nella sua alta carica, alla presenza del Capo dello Stato.....**

**Esigenza che trova autonoma corrispondenza in un recente dichiarazione alla stampa da parte del Sindaco di Venezia.**

**Il monito suona dunque come un invito, se abbiamo ben compreso, alla graduazione dei valori di cui si è cennato, con la conseguenza che molte delle tematiche storicamente considerate prioritarie su piano prevalentemente formale, vengono oggi a integrare un minor tasso di essenzialità, anche perché il più sofisticato esercizio di potere di molte**

**Amministrazioni ha realizzato di, fatto, uno spontaneo alto grado di affidabilità nella tutela degli interessi di livello generale, quali, ad esempio, l'ambiente o la sicurezza, la sanità, per il che il miope intervento di soggetti pubblici, pur se competenti in merito agli affari in esame, potenzialmente dissenzienti per ragioni non essenziali, deve essere recessivo e non condizionante.**

**E' quindi necessario un più intenso ed organico collegamento collaborativo tra le Amministrazioni, una concertazione più approfondita ed un dialogo più pregnante in ordine agli scopi, una più convinta condivisione degli scopi, dunque una maggiore cedevolezza in quella che si è chiamata autoreferenzialità interorganica, evitando - come detto - che la responsabilità della composizione degli interessi o il dissidio con i privati o tra esse Amministrazioni, venga ad essere deferita, su importanti temi, alla Giustizia amministrativa, che non integra la sede più consona alla risoluzione di conflitti che sono, in realtà, solitamente conflitti di ordine politico e non solo giuridico.**

**Gli interventi correttivi della magistratura, per le caratteristiche della sede giudiziaria, possono finanche comportare, come detto, pregiudizi di carattere economico, a**



**causa della rigidità della funzione giudiziaria che non dispone di una flessibilità adeguata alla modulazione dei bisogni.**

**Non si può dunque pervenire, come spesso invece accade, ad improprie funzioni di cogestione tra il Giudice, le parti processuali, ed il pubblico potere, devolvendo al giudice amministrativo responsabilità che non collimano con i caratteri della sua funzione.**

**E' quindi fondamentale, in primo luogo, la ricerca di un innalzamento verso più elevate soglie di moralità, collaborazione ed efficienza in tutti i detentori di pubblici poteri, ed una integrazione finalizzata dei loro compiti.**

**Non sempre infatti, una affrettata decisione di taluni ricorsi che richiederebbero una più meditata maturazione, si rivela determinante per l'effettiva risoluzione dei conflitti di legittimità.**

**Ove infatti la composizione della lite non venga a realizzarsi in via di concordanza o in autotutela, essa può essere favorita e realizzata attraverso il prudente uso di provvedimenti istruttori che già in sé rappresentano di fronte alle parti, un orientamento giudiziario e valgono a preconizzare la**

**pronuncia definitiva e possono comportare modificazione del rapporto o desistenza dei ricorrenti.**

**La promozione di questi strumenti, che riteniamo essere graditi dalla stessa Amministrazione, ha altresì una finalità deflativa, sia in primo che nel possibile ricorso in secondo grado e, che quasi sempre interviene laddove siano in gioco interessi economici, di una qualche rilevanza.**

**Ed a questo fine è altamente apprezzabile il ruolo collaborativo dei difensori che possono costruttivamente indicare i percorsi istruttori utili alla possibile composizione della lite in via extragiudiziaria.**

**E qui si apre un capitolo di rilevante gravità nei rapporti tra la giurisdizione dei TAR e quella del Consiglio di Stato.**

**Il Presidente de Lise, in tema, con la sua profondità di pensiero e la sua lunga militanza nella giustizia amministrativa, aveva sostenuto, al tempo della sua presidenza del Tar Lazio, che non fosse ammissibile che l'organo d'appello intervenisse, pressoché sistematicamente, in opposizione alla decisione di prime cure, e ciò unicamente**

**per un diverso opinamento e non per correggere errori di diritto o di fatto.**

**Questo uso repressivo, venuto particolarmente di moda in questi ultimi tempi e che non avevo riscontrato nei molti anni del mio servizio al Consiglio di Stato, determina un grave “vulnus” all’effettività delle decisioni, con una correlata svalutazione dell’opera dei TAR che resta vanificata e viene a costituire - particolarmente nelle cause di maggior rilievo, un mero momento di transito in attesa della effettiva sede definitiva in fase di appello. Ciò vale precipuamente per i casi, molti dei quali abnormi, di sospensione delle sentenze e delle ordinanze di primo grado, determinata da provvedimenti monocratici , emanati dal Consiglio, “inaudita altera parte”, che, come detto, vanificano gli sforzi dei primi giudici e che lasciano intravedere lo sterile reclamo di una posizione di supremazia didattica, che mal si addice al dialogo tra componenti della stessa giurisdizione e che hanno un alto grado di osmosi reciproco ed entrambi, una altissima, pari professionalità.**

**Ridurre ai soli casi di errore la funzione sindacatoria in appello è assolutamente essenziale, altrimenti si determinano gravi cause di incertezze di diritto e di instabilità dei**

**deliberati, quando invece la certezza costituisce invece un punto essenziale della vita del Paese.**

**Una fonte di grave perplessità e numeroso contenzioso, è costituita dalla materia degli appalti ed in particolare dall'art. 38 del codice degli appalti.**

**Una grande parte, preponderante direi, del contenzioso in materia riguarda le c.d. dichiarazioni di “verginità” professionale delle imprese concorrenti.**

**E' infatti sufficiente che una erronea, o anche colposa, omissione nella dichiarazione di elementi attinenti alla situazione penale o previdenziale dei concorrenti, anche se di minima entità, determina l'esclusione dalle gare di concorrenti non in regola, a causa di fattori prevalentemente formali che tuttavia hanno efficacia caducatoria.**

**A parte dunque le gravi situazioni di reale indegnità – peraltro rare – non si comprende quale sia il pubblico interesse ad una posizione così gravemente rigorista, in quanto per possibili “futili motivi” viene sottratto al confronto di gara, offerte potenzialmente vantaggiose per la stazione appaltante.**

**Dovrebbe quindi essere prevalente l'interesse alla difesa dello "ius participationis" anche in esercizio del potere di soccorso.**

**E' indubbio che si sia avuto in passato un rilevante eccesso di clausole escludenti dalle gare, e risulta perciò estremamente appropriata la normativa che ne ha fortemente compresso il novero.**

**Parimenti non condivisibile appare in sede processuale l'onere dell'analisi prioritaria del ricorso incidentale rispetto a quello principale, in quanto tale inversione, logica e cronologica può comportare la conseguenza che una pur lieve inadempienza alle clausole di gara da parte di ricorrente possa "coprire" ben più gravi illegittimità dell'aggiudicatario e sulle quali resta inibito il sindacato giudiziario.**

**Aspettiamo in merito, una pronuncia della Corte di Giustizia che potrà autorevolmente intervenire per dettare il corretto rapporto tra i ricorsi.**

**Altro tema di grande interesse è il rispetto della normativa comunitaria.**

**Si direbbe che i giudici italiani, forse per una sorta di nobile, aristocratica difesa della tradizione culturale nazionale che è poi quella che ha conformato quasi tutte le legislazioni più importanti in Europa, non conoscano appieno, o meglio: non “riconoscano appieno” il diritto europeo.**

**Quale che sia però la validità di una tale impostazione culturale, si deve prendere atto, ad esempio, che il diritto comunitario, è diritto interno al pari di quelli elaborati in sede nazionale e le pronunce della Corte di Giustizia integrano valenze che non è ammesso ignorare o peggio contraddire.**

**Tanto più quando poi il diritto comunitario trova espresso recepimento da parte del legislatore nazionale. Al riguardo questo tribunale l'anno scorso ha dovuto rimettere alla Corte Costituzionale la legge regionale sul commercio per verificarne il contrasto con il Decreto Salva Italia, ove attuava la direttiva Bolkenstein a tutela della concorrenza, prevedendo limitazioni alle aperture degli esercizi commerciali non giustificate dalla tutela della salute o del lavoro o dell'ambiente (ord. TAR Veneto, III, 29 febbraio 2012, 265 e sent. 30 ottobre 2012 n. 1300).**

**Un rilevante caso di questa scarsa attenzione è costituito dal fattore dell'elemento psicologico nel risarcimento danni.**

**L'esperienza giurisdizionale europea ha infatti svalutato la c.d. "colpa dell'amministrazione" per il ristoro del danno ingiusto causato da atti o comportamenti amministrativi, qualificandolo in funzione prevalentemente indennitaria, dunque senza innaturali indagini sull'elemento psicologico e che non si addice ad un apparato amministrativo in quanto entità spersonalizzata.**

**E dopo l'esposizione dei contenuti più strettamente inerenti alla funzione giurisdizionale amministrativa, potrà essere gradito all'uditorio, non composto di soli operatori di diritto una proiezione verso livelli più elevati e meno tecnici, e ciò secondo una tradizione che trae origine dalla mia prima esperienza presso il TAR Veneto e che aveva illustrato in ogni inaugurazione, l'opera di un Autore in tema connesso con le competenze istituzionali della giustizia amministrativa.**

**Il primo autore era stato Irti, dopo di lui von Hayeck, quindi una scritto di Zagrebelsky e un'opera di Fabio Merusi.**

**In questa inaugurazione l'Autore prescelto è il Prof. Rodotà e la monografia è il recentissimo "Diritto di avere diritti".**

**Non è soltanto l'autorevolezza del giurista, tra i più importanti del nostro panorama scientifico, che ha determinato la scelta, ma anche un altro fattore che vuole suonare come un omaggio agli ospiti albanesi, anche rivolto a quelli che non hanno potuto presenziare a questa cerimonia.**

**Il prof. Rodotà è infatti un illustre esponente di quella comunità albanese trapiantata in Italia in tempi lontani ed appartiene ad una delle più antiche e nobili famiglie di Albania.**

**Il tema trattato nel denso saggio, è costituito dal quadro dei diritti fondamentali della persona umana come illustrati dalla carta dei diritti dell'Unione europea.**

**Si deve all'acquisita consapevolezza dell'attuale stato di crisi economica e sociale, l'emersione - anche innanzi al Giudice amministrativo, solitamente chiamato a trattare anonimi interessi e diritti - di una nuova visione della propria funzione appunto incentrata più spiccatamente sul fattore "persona umana".**



**Il freddo schermo del diritto nella sua accezione di valore scientifico ed i vari fattori economici inerenti al mercato, avevano sovente distratto l'interprete dai valori essenziali della vita ed avevano svalutato il profilo della persona fisica, del cittadino, come individuo e come soggetto di diritto.**

**L'asservimento alla politica dell'economia, tipica soprattutto di questi ultimi tempi, aveva determinato un effetto perverso nella considerazione delle priorità.**

**L'economia si è interessata di beni e di servizi, sovrapponendosi alla politica ed al diritto che invece si interessano alle "persone".**

**I diritti fondamentali di cui ci parla l'Autore, configurano lo sfondo su cui si muovono le contese giudiziarie ed il giudice deve quindi considerare preponderante, dietro la lite come momento processuale, le aspirazioni, e talvolta i drammi della persona cui è riferito il contenzioso e comprendere con maggiore sensibilità, la sua ansia di giustizia soprattutto quanto sono coinvolti i diritti di più stretta aderenza alla sua persona.**

**La crisi ha messo a nudo la persona di fronte al sistema.**

**L'innovazione tecnologica ed una finanza senza regole, hanno così compresso la figura della "persona" che non è però separabile dai suoi diritti.**

**La regola giuridica non deve quindi essere soltanto un puro vincolo, ma un consolidamento di spazi di libertà e di opportunità.**

**Il principale dei diritti è dunque il "diritto di avere diritti" ed è questa la più forte istanza sociale: diritti che siano passibili di tutela e di effettiva realizzazione.**

**Non è quindi valida una versione che propone, soprattutto oggi pur nel pieno della crisi, i diritti come un lusso che non ci si possa permettere in tempi di risorse scarse.**

**L'Autore segnala che i diritti della persona devono essere "presi sul serio" e richiama a sostegno il pensiero del Cardinale Scola quando afferma che: "i diritti costituiscono la lingua franca dei popoli e delle culture".**

**Il rapporto tra legislazione e giurisdizione si è alterato, al punto di far parlare di equiordinazione dei due settori e con**

**una marcata prevalenza della giurisdizione perché attinente ai diritti fondamentali.**

**La giurisdizionalizzazione sta forse sostituendo il costituzionalismo e lo stesso potere del legislatore resta ridimensionato dal generale sindacato di legittimità costituzionale ed i sistemi giuridici che ha costruito devono adattarsi ad una maggiore flessibilità per fronteggiare le molteplici dinamiche che hanno trasformato la società.**

**Parimenti, come ampiamente esposto in precedenza, deve attenuarsi il rigore della giurisdizione a fronte delle nuove priorità che vedono il diritto come strumento e non come fine.**

**Sulla frontiera tra diritto e società infatti, il primo soggetto che si incontra è sempre più prepotentemente la magistratura, e ad essa è affidato un altro importante fattore innovativo, costituito dalla c.d. “interpretazione costituzionalmente orientata” che ha sciolto il giudice dall’obbligo di sottoporsi a interpretazioni univoche della Costituzione come proclamate dalla Corte costituzionale.**

**Effetto della globalizzazione è un incessante riscrivere il catalogo dei diritti.**

**Si reinterpretano quelli già riconosciuti e se ne aggiungono di nuovi.**

**L'innovazione tecnologica ed una finanza senza regole tendono a comprimere la figura della "persona" che non è però separabile dai suoi diritti. La regola giuridica non è quindi soltanto il puro vincolo che impone, ma un consolidamento di spazi di libertà e di opportunità.**

**Il principale dei diritti è dunque "il diritto di avere diritti" ed è questa la più forte istanza sociale rivolta a diritti che siano però passibili di tutela e di effettiva realizzazione.**

**Il saggio in esame individua una alterazione del rapporto tra legislazione e giurisdizione, tanto da far parlare di equiordinazione dei due settori e con una marcata prevalenza della giurisdizione perché attinente ai diritti fondamentali.**

**Questo cambiamento impone, quindi ai sistemi giuridici di adattarsi ad una maggiore flessibilità per fronteggiare le molteplici dinamiche in atto che trasformano la società.**

**In questo senso è fondamentale l'azione che il plesso TAR e Consiglio di Stato possono esercitare nei confronti delle determinazioni amministrative e nel sindacato dei loro atti.**

**L'azione creativa della magistratura gioca un ruolo essenziale in questo nuovo ordine venuto in essere, potenziando grandemente la capacità formativa di diritti e non più soltanto interpretativa.**

**La giurisdizione si orienta a nuovi approdi, verso una giustizia non solo formale, alla funzione nomofilattica ed alla costruzione di un sistema organico di legalità che richiede certezza di diritto ed una più intensa partecipazione sociale del giudice alla vita del paese, a fronte di un'Amministrazione deve porsi più come servizio al cittadino e non soltanto come pubblico potere.**

**La magistratura amministrativa potrà assecondare, con la sua opera di mediazione, tra i bisogni degli amministrati ed i centri di potere, questa più ampia apertura sociale e pur operando negli stretti limiti della legalità, potrà cooperare fattivamente ad ogni forma di composizione dei contrasti che stanno alla base del contenzioso amministrativo e che, come cennato, in molti casi dovrebbero auspicabilmente trovare risoluzione in forme non contenziose.**

**Siamo giunti alle conclusioni:**

**Abbiamo percorso un lungo itinerario sull'esercizio della funzione giurisdizionale e la abbiamo considerata in relazione alla contingenza della crisi in atto nel Paese.**

**Abbiamo sollecitato la funzione costruttiva, dell'esercizio giurisdizionale con lo sguardo rivolto al bene comune ed alla crescita del Paese, che non è solo un fatto economico, ed auspicata una più appropriata scala di valori nelle priorità, nel rispetto dei confini della legalità.**

**Termina così la relazione inaugurale e dichiaro aperto l'anno giudiziario 2013 della Magistratura Amministrativa nella Regione Veneta, ringraziando tutti coloro che hanno voluto intervenire ed onorare della loro presenza questa cerimonia ed avuto la pazienza di ascoltare fin qui questa relazione.**

*Tribunale Amministrativo Regionale per il  
Veneto*

*Inaugurazione Anno Giudiziario 2013*

*Dati sull'attività giurisdizionale*

*15 marzo 2013  
Venezia – Scuola Grande di San Rocco*

**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL VENETO**

**DATI SULL'ATTIVITA' GIURISDIZIONALE DAL 1° GENNAIO 2012 AL 31 DICEMBRE 2012**

**STATISTICA PROVVEDIMENTI DECISORI**

<b>TIPOLOGIA PROVVEDIMENTI</b>	<b>ANNO 2011</b>	<b>PERCENTUALI</b>	<b>ANNO 2012</b>	<b>PERCENTUALI</b>
<b>PROVVEDIMENTI DECISORI</b>	5.456		3.522	
<b>DECRETI DECISORI</b>	3.760		2.114	
<b>SENTENZE</b>	1.696		1.408	
<b>ACCOGLIMENTO</b>	485	28,60%	525	37,29%
<b>RIGETTO</b>	591	34,85%	589	41,83%
<b>ALTRE</b>	620	36,55%	294	20,88%

<b>PROVVEDIMENTI DECISORI</b>				
<b>ANNO</b>	<b>SENTENZE SEMPLIFICATE</b>	<b>SENTENZE ORDINARIE</b>	<b>DECRETI DECISORI</b>	<b>TOTALE PROVVEDIMENTI DECISORI</b>
2011	666	1.030	3.760	5.456
2012	609	799	2.114	3.522

<b>SENTENZE SEMPLIFICATE</b>						
<b>ANNO</b>	<b>ACCOGLIMENTO</b>	<b>%</b>	<b>RIGETTO</b>	<b>%</b>	<b>ALTRO</b>	<b>%</b>
2011	211	31,68	274	41,14	181	27,18
2012	215	35,30	312	51,23	82	13,47

<b>SENTENZE ORDINARIE</b>						
<b>ANNO</b>	<b>ACCOGLIMENTO</b>	<b>%</b>	<b>RIGETTO</b>	<b>%</b>	<b>ALTRO</b>	<b>%</b>
2011	274	26,60	317	30,78	439	42,62
2012	310	38,80	277	34,67	212	26,53



**STATISTICA PRODUTTIVITA' T.A.R. VENETO (2000 - 2012)**

<b>ANNO</b>	<b>RICORSI RICEVUTI</b>	<b>DECRETI DECISORI PUBBLICATI</b>	<b>SENTENZE PUBBLICATE</b>	<b>TOTALE DECISIONI</b>	<b>DISPOSITIVI DI SENTENZE</b>	<b>DECRETI INGIUNTIVI</b>	<b>ORDINANZE CAUTELARI</b>	<b>ORDINANZE COLLEGIALI</b>	<b>ORDINANZE PRESID.LI</b>	<b>*** SALDO D'ESERCIZIO</b>
2000	3.801	960	2.233	3.193	--	--	1.932	172	80	+ 608
2001	2.936	2.367	2.109	4.476	56	--	1.006	127	112	- 1.540
2002	2.844	4.225	2.576	6.801	63	--	814	127	192	- 3.957
2003	3.322	3.586	2.753	6.339	43	--	818	100	211	-3.017
2004	3.630	2.101	2.378	4.479	43	10	1.259	160	49	- 849
2005	2.929	2.595	1.740	4.335	25	10	1.053	140	50	- 1.406
2006	2.765	2.688	1.628	4.311	10	11	982	112	46	- 1.546
2007	2.607	2.392	1.747	4.139	45	13	841	147	67	- 1.532
2008	2.707	2.341	1.659	4.000	52	9	1.099	196	88	- 1.293
2009	2.634	2.112	1.798	3.910	91	5	1.191	160	56	- 1.276
2010	2.365	4.724	1.805	6.529	112	8	716	188	94	- 4.164
2011	2.258	3.760	1.696	5.456	52	2	824	166	40	- 3.198
2012	1.954	2.114	1.408	3.522	65	3	560	130	38	- 1.568

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

T.A.R. VENETO STATISTICA PERCENTUALE DEI RICORSI PERVENUTI

INDICE DI LITIGIOSITA'

<b>ANNO</b>	<b>RICORSI RICEVUTI</b>	<b>RICORSI DIFFERENZA CON ANNO PRECEDENTE</b>	<b>ANDAMENTO PERCENTUALE RICORSI</b>	<b>INDICE LITIGIOSITA' OGNI 10.000 ABITANTI</b>	<b>PERCENTUALE DI LITIGIOSITA'</b>
2005	2.929	--	--	--	--
2006	2.765	- 164	- 5,60%	6,11	0,061%
2007	2.605	- 160	- 5,78%	5,80	0,058%
2008	2.707	+ 102	+ 3,91%	5,98	0,059%
2009	2.634	- 73	- 2,70%	5,82	0,058%
2010	2.365	- 269	- 10,21%	4,81	0,048%
2011	2.258	- 107	- 4,52%	4,56	0,045%
2012	1.954	- 304	- 13,46%	3,94	0,039%

n. abitanti nella Regione Veneto 4.960.336 (al 31.03.2012)

**SITUAZIONE GENERALE RICORSI DAL 1° GENNAIO 2012 AL 31 DICEMBRE 2012**

<b>CLASSIFICAZIONE</b>	<b>Ricorsi Pendenti al 01.01.2012</b>	<b>Ricorsi Depositati nel 2012</b>	<b>Ricorsi Definiti nel 2012</b>	<b>Ricorsi Pendenti al 31.12.2012</b>
Accesso ai documenti	22	34	34	22
Agricoltura e foreste	763	22	222	563
Ambiente	209	42	57	194
Antichità e belle arti	93	13	15	91
Appalti pubblici di lavori, servizi e forniture	1150	202	532	820
Autorità indipendenti (attività, organizzazione)	4	0	0	4
Autorizzazioni e concessioni	268	52	50	270
Caccia e pesca	105	14	20	99
Carabinieri	48	23	21	50
Cinematografia, teatro, spettacoli, sport, turismo	38	1	13	26
Cittadinanza	3	0	0	3
Commercio, artigianato	455	164	153	466
Comune e Provincia	145	21	53	113
Demanio statale, regionale	201	31	53	179
Edilizia ed urbanistica	4272	541	875	3938
Elezioni	6	5	8	3
Enti pubblici in generale	213	45	93	165
Esecuzione del giudicato	21	38	31	28
Espropriazione per pubblica utilità	96	7	21	82
Farmacia	43	44	12	75
Forze armate	178	21	72	127
Industria	3	1	3	1
Inquinamento	508	61	134	435
Istruzione	210	30	48	192
Leva militare	4	0	4	0
Magistrati	4	3	2	5
Non classificabile/non riclassificato	0	0	0	0
Notai	4	1	1	4
Ordinanze contingibili e urgenti	2	0	0	2
Polizia di Stato	42	27	27	42
Professioni e mestieri	76	11	20	67
Pubblico Impiego	235	37	81	191

Regione	10	4	1	13
Regolamento di competenza	0	0	0	0
Revocazione (giudizio)	2	5	0	7
Servizi pubblici	112	10	28	94
Servizio sanitario nazionale	81	58	20	119
Sicurezza pubblica	399	86	138	347
Stranieri	1.011	274	570	715
Università degli studi	67	26	34	59
Vittime del dovere	3	0	2	1
<b>Totali</b>	<b>11.106</b>	<b>1.954</b>	<b>3.448</b>	<b>9.612</b>
Classificazione non indicata	0	0	0	0