

*Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto*

*Inaugurazione Anno Giudiziario 2017*

*15 febbraio 2017*



*Palazzo Gussoni – Sede del Tribunale Amministrativo*

*Relazione:  
Pres. Maurizio Nicolosi*

*Scuola Grande di San Giovanni Evangelista*

## Relazione

### PARTE I<sup>^</sup>

#### **Considerazioni generali**

Saluto e ringrazio della loro presenza le Autorità civili, militari e religiose, il rappresentante del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, nostro Organo di autogoverno, i magistrati degli altri ordini giudiziari, il rappresentante dell'Avvocatura dello Stato, degli avvocati del libero e pubblico Foro, gli esponenti dell'Accademia, quello dell'Associazione Nazionale dei Giudici Amministrativi (A.N.M.A.), qui convenuti in occasione di questa cerimonia che ormai da oltre un decennio costituisce, pur nella sua ritualità, un importante momento che al di là dell'arida sintesi dei numeri, tuttavia indispensabile elemento di base dei dati statistici utili alla valutazione dei risultati ottenuti e alla programmazione delle misure migliorative dell'attività giurisdizionale per il corrente anno, consente una utile occasione di confronto sui dati stessi conseguiti nel corso dell'appena trascorso anno giudiziario.

Un particolare affettuoso saluto, ancora, al Presidente Bruno Amoroso, qui presente, al quale sono subentrato dal 10 luglio del 2015.

Prima di iniziare a esporre quanto di rilievo per la giustizia amministrativa e, più specificamente, per l'attività giurisdizionale del T.A.R. Veneto è avvenuto nel corso dell'anno 2016, ritengo di dovere rivolgere, sicuro di interpretare i sentimenti di tutti i presenti, un

commosso pensiero alle tante vittime delle catastrofi naturali occorse nell'estate del 2016 alle popolazioni del centro Italia, ultimamente colpite dall'accanimento degli eventi climatici di quest'inverno, auspicando che le tante famiglie e persone che da questi eventi, grazie all'intervento congiunto dei soccorsi assicurati dai vari organismi che fanno capo alla Protezione Civile, sono riuscite ad avere una sistemazione provvisoria, possano al più presto essere messe in grado di tornare a riprendere le loro abitudini di vita e le loro attività.

Su iniziativa del Segretariato Generale della Giustizia Amministrativa è stata aperta nello scorso anno una sottoscrizione - alla quale hanno contribuito magistrati, personale amministrativo, avvocati e privati - che ha consentito la raccolta di una somma che sarà utilizzata per le esigenze del comune di Amatrice.

Quest'anno, grazie a una modifica dei criteri di assegnazione dei fondi necessari alla celebrazione, nelle sedi dei T.A.R., della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario, il T.A.R. Veneto può oggi tenere la presente udienza presso questa prestigiosa e accogliente aula mirabilmente impreziosita da affreschi.

L'anno scorso, com'è noto, la cerimonia si è tenuta nel salone di rappresentanza della Prefettura di Venezia, messa a disposizione dalla cortese disponibilità del Signor Prefetto Domenico Cuttaia, da poco assegnato ad altro prestigioso incarico - al quale è subentrato il Prefetto Carlo Boffi ora qui presente - dato che lo storico palazzo Gussoni, attuale sede del T.A.R. Veneto, pur avendo ambienti di rappresentanza artisticamente decorati, non ha in dotazione un salone sufficientemente

ampio in grado di ospitare, nel rispetto anche delle esigenze del cerimoniale, un numero di persone adeguato al presente evento.

Anche l'appena trascorso anno 2016 ha lasciato qualche apprensione e apportato molte novità per la giustizia amministrativa.

Le apprensioni scaturiscono, ancora una volta, dalla situazione degli organici della giustizia amministrativa che, dopo l'imponente esodo del personale di magistratura, collocato a riposo "forzatamente" il 31 dicembre 2015 per il raggiungimento del limite di età di settanta anni, non essendo stata - com'è noto - estesa alla magistratura amministrativa alcuna delle proroghe concesse ai magistrati ordinari e contabili e riguardando l'ultima proroga dell'agosto del 2016 solo i vertici delle magistrature superiori, si è ulteriormente aggravata nel corso del 2016 per l'ulteriore collocamento a riposo di altri magistrati, con evidenti conseguenze sulla produttività dell'attività giurisdizionale, affidata a un organico che in alcuni Tribunali, come nel T.A.R. Veneto, si è ridotto a meno della metà di quello previsto. Si spera che quest'anno possa finalmente concludersi, senza ulteriori slittamenti, la procedura concorsuale in corso per l'assunzione di nuovi 45 magistrati, che sta ancora nella fase dell'esame delle prove scritte, in modo che entro la fine del presente anno possano perfezionarsi le assunzioni, consentendo un seppure parziale benefico incremento dell'organico.

Un motivo per essere moderatamente ottimisti - a medio termine - è la recente indizione di un ulteriore concorso riguardante 50 dei 78 posti di referendario T.A.R. la cui copertura è stata autorizzata nel triennio 2016/2018 dal Ministero della semplificazione della Pubblica Amministrazione; si spera, quindi, che si possa giungere entro il 2019 a colmare del tutto i vuoti di organico del personale di magistratura.

L'insistenza sulla criticità dell'organico del personale di magistratura ha un preciso collegamento con il ruolo che nella società di oggi riveste il giudice amministrativo.

Tale ruolo non è, infatti, quello di occhiuto e formale controllore della legalità degli atti della Pubblica Amministrazione, ma quello di applicare la legge (funzione questa resa sempre più delicata a causa di una legislazione caotica e in continuo cambiamento) e di difesa della legalità attraverso il rispetto delle regole "imposto", in posizione terza e indipendente, a garanzia dei diritti e degli interessi dei cittadini e delle istituzioni, la cui tutela è sancita dagli artt. 24 e 113 della Costituzione, ma anche perseguita dall'ordinamento dell'Unione europea e dalla Convenzione EDU oltre che dalla Carta di Nizza.

Spesso, in questi ultimi anni, è stato da più parti posto nel dubbio l'attualità della giurisdizione amministrativa in un contesto che vede la moderna società proiettata - sempre più - verso modelli aziendalistici dove si riduce lo spazio della legge e si ampliano le regole del mercato.

L'approssimazione dell'approccio ai cambiamenti della società è reso evidente dalla miopia che contraddistingue - a volte - l'analisi delle relazioni strettamente esistenti fra i modelli pubblicistici e privatistici e che non consente - appunto - di vedere che anche i modelli privatistici sono condizionati dall'immanenza dell'interesse generale al corretto e proficuo sviluppo della società che ne regola, attraverso l'intervento pubblico, l'espansione.

E così, solo per dare conferma di quanto osservato, si richiamano alcuni esempi attinenti ai più importanti settori di intervento dell'attività pubblica sui quali il giudice amministrativo è chiamato a dirimere le

controversie che insorgono a causa del non (ritenuto) corretto esercizio del potere pubblico:

- l'uso del territorio con le sue implicazioni, che vede contrapposti il diritto dominicale rivolto prioritariamente all'incremento e sfruttamento del valore del proprio patrimonio immobiliare e la corretta ed equilibrata pianificazione che garantisca a tutte le componenti societarie di valorizzare lo stesso territorio a vantaggio di tutti coloro che lo vivono nel rispetto delle esigenze di tutela dell'ambiente e del paesaggio;
- l'istruzione, che nel perseguimento dell'obiettivo della piena scolarizzazione della società senza alcuna differenziazione di sesso, classe e razza, deve garantire a ogni cittadino la possibilità di raggiungere una formazione che consenta l'acquisizione delle conoscenze necessarie all'attività lavorativa, incentivando i più meritevoli alla necessaria preparazione - in continuità - della nuova classe dirigente, fornendo a chi non ha i mezzi o ne è impedito per ragioni di salute di concorrere alla pari degli altri;
- la sanità, che nel perseguimento dell'obiettivo della tutela della salute di tutti i cittadini deve pianificare il servizio sanitario mantenendo sempre il giusto equilibrio fra assetto organizzativo efficiente ed efficace quanto alle prestazioni erogate e alle esigenze di bilancio alle quali contribuiscono, in base alla propria capacità contributiva, i cittadini;
- la regolazione del mercato, delle comunicazioni e dell'energia, affidata a organismi indipendenti che devono assicurare, con le loro deliberazioni, il rispetto del principio di libertà dell'attività economica insieme a quello della concorrenza e libera circolazione;
- le opere pubbliche e le procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici, che fungono da volano all'economia della società.

In tutte queste attività, ma anche in altre che per necessità di sintesi non cito, il giudice amministrativo, dotato di una specifica formazione ed esperienza giuridica, è presente ed è chiamato a risolvere le controversie che sorgono dall'ineliminabile impatto dell'intervento pubblico. E' innegabile del resto che la giustizia amministrativa ha dato dimostrazione nelle vertenze relative ai settori sopra richiamati e negli altri che non ho menzionato, come confermano anche le statistiche di questo Tribunale, di decisioni di grande rilievo e tempestività.

La presenza del giudice amministrativo, peraltro esistente in molti altri paesi europei, è da vedere, quindi, come una risorsa proprio per la formazione, l'esperienza e la professionalità maturate dall'inizio dell'unità di Italia a oggi e che contraddistinguono la giurisdizione amministrativa rispetto alle altre magistrature, avendo concorso - tale giurisdizione - all'evoluzione della legislazione che, infatti, non di rado ha recepito i principi elaborati nelle sue sentenze sulla base di un'applicazione e interpretazione dinamica delle norme dell'ordinamento giuridico esistente, in visione coerente con le esigenze della società e avendo sempre come guida la Carta fondamentale.

E' proprio per garantire la massima efficienza della risposta di giustizia alle richieste di tutela del cittadino che occorre che la giustizia amministrativa possa fare affidamento su un organico, sia di personale di magistratura che di segreteria, adeguato al fabbisogno; cosa che allo stato non può dirsi realizzato.

Consentitemi, allora, di ribadire una riflessione fatta in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2016 e che concerne le ingenti spese sostenute dallo Stato - anche nell'anno da poco trascorso - per indennizzi liquidati per il ritardo nelle decisioni assunte dal giudice

amministrativo anche a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 36 del 16 febbraio 2016, che ha dichiarato incostituzionale l'art. 2, comma 2 bis, della legge 24.3.2001 n. 89 nella parte in cui si applica alla durata del processo di primo grado, e della sentenza della Corte di Strasburgo Sez.1<sup>^</sup>, 25 febbraio 2016, la quale ha ritenuto contraria alla Convenzione la norma che condiziona la proponibilità della domanda di indennizzo ex legge Pinto alla presentazione dell'istanza di prelievo.

La riflessione è che per far fronte al problema dell'eccessiva durata del processo potrebbe soccorrere efficacemente un aumento di organico del 10% (circa 50 nuovi magistrati) sufficiente a fronteggiare il numero dei nuovi ricorsi depositati annualmente. L'aggravio per il bilancio statale derivante da tale aumento sarebbe certamente inferiore sia, principalmente, al danno di immagine per lo Stato italiano, additato costantemente fra le nazioni europee più lente a garantire una risposta alla domanda di giustizia dei propri cittadini, sia al costo degli indennizzi pagati in base alla c.d. legge Pinto; e quindi potrebbe integralmente essere sostenuto - a saldi invariati - tramite il risparmio che gradualmente si riuscirebbe a conseguire dalla progressiva drastica riduzione delle spese derivanti dall'applicazione della Convenzione EDU.

Analoga considerazione va, ovviamente, fatta per l'aumento d'organico del personale amministrativo, pari al rapporto di due a uno rispetto al personale di magistratura, attraverso il ricorso alla mobilità del personale della P.A. in esubero, integrata con brevi programmi di riqualificazione per consentire la più veloce integrazione nelle procedure in uso nelle sezioni giurisdizionali. Appare veramente inspiegabile e



incomprensibile come il ricorso all'istituto della mobilità sia in Italia così arduo e irto di difficoltà nonostante la legislazione esistente lo consenta.

L'incremento dell'organico del personale di magistratura consentirebbe di potere gestire con tempestività anche il contenzioso che non usufruisce dei percorsi processuali più spediti dei riti speciali, rendendo realizzabile l'obiettivo di definire ogni anno, nel merito, un numero di ricorsi almeno pari a quelli nuovi introitati.

Sul fronte delle novità legislative, occorre fare accenno - anche quest'anno - alle norme che hanno di recente interessato la materia degli appalti, il completamento dell'informatizzazione del processo amministrativo e la semplificazione amministrativa, anche in materia edilizia.

Quanto agli appalti, va ricordato che con la legge 28 gennaio 2016 n. 11 è stata conferita al Governo la delega per l'attuazione delle tre direttive 23, 24 e 25/2014/UE del 2014, rispettivamente in materia di aggiudicazione dei contratti di concessione, di appalti pubblici e di procedure di appalto degli enti erogatori nei settori dell'energia, dei trasporti e dei servizi, di appalti pubblici. In attuazione, appunto, dell'art. 1 di tale legge delega, il Governo ha approvato il D. Lgs. n. 50 del 18 aprile 2016 contenente l'attuazione delle suddette nuove direttive e il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. Si tratta di un *corpus* normativo che, dietro l'apparente contrazione degli articoli di cui è composto (220, rispetto ai 257 del previgente codice e 359 del suo regolamento di esecuzione), necessita tuttavia di completamento attraverso l'emanazione delle c.d. linee guida di carattere generale da approvare, su

proposta dell'A.N.A.C., con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. L'A.N.A.C. è anche chiamata a esprimere il proprio avviso nello svolgimento delle consultazioni delle principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari della nuova normativa. Si pone quindi, come novità nell'ambito non solo dei contratti pubblici, il ruolo di questa nuova Autorità alla quale è stato affidato, con l'esercizio dei variegati compiti attribuiti dalla legge (vigilanza e controllo, segnalazione, rendicontazione, indirizzo, proposta, analisi e studio, monitoraggio, sanzionatorio, autorizzatorio, consultivo, impulso e referto, alta sorveglianza, regolazione: si contano circa tredici fonti normative che si occupano di tale Autorità) un primario ruolo di intervento pervasivo sulla regolarità dei procedimenti amministrativi instaurati dalle PP.AA. e, conseguentemente, sui provvedimenti conclusivi degli stessi.

Tra le sue prerogative appare di rilievo il potere di "regolazione" di cui l'A.N.A.C. è stata dotata attraverso le sue linee guida, le quali pongono non pochi problemi sotto il profilo della individuazione della natura degli atti emanati in tale veste, sulla loro interferenza nei procedimenti che ne sono soggetti, sul rapporto fra linee guida e tutela giurisdizionale.

I giudici amministrativi sono, comunque, pronti a confrontarsi con le nuove norme pur nella consapevolezza delle difficoltà legate ai vuoti di organico che si stanno registrando in questo periodo, ma che non hanno inciso sulla tempestività delle pronunce che chiudono il contenzioso, rendendo la giustizia amministrativa, come riconosciuto anche da chi auspica un ridimensionamento delle sue competenze, la

giurisdizione più efficiente e veloce nell'ambito delle materie soggette ai riti speciali, in questo allineandosi ai migliori modelli europei.

Riguardo all'informatizzazione, va detto che dopo la pubblicazione del regolamento e delle regole tecniche attraverso l'apposito D.P.C.M. e l'avvio della sperimentazione del processo telematico, l'attesa, "esasperata" nel giugno scorso dall'ulteriore slittamento a sorpresa disposto dal D.L. n. 117 del 2016 e da un ulteriore periodo di sperimentazione, è finalmente terminata il 1° gennaio 2017. Da quel giorno il PAT è divenuto finalmente una realtà per tutti i nuovi ricorsi proposti. La firma digitale, per gli atti del giudice, del personale degli uffici giudiziari e delle parti, aveva già avuto avvio dal luglio 2016.

La magistratura amministrativa è arrivata al traguardo del processo telematico dopo un lungo percorso di informatizzazione durato quasi trenta anni. Possiamo dire, però, che è la prima magistratura in Italia ad avere un processo interamente telematico per i ricorsi in primo grado e in appello depositati dal 1° gennaio 2017. Certamente non tutti i problemi sono stati interamente risolti; permangono certe rigidità dovute forse a una gestione centralizzata dell'intero sistema, ma il rafforzamento degli uffici di informatizzazione ad opera del D.L. n. 168 del 31.8.2016, convertito con modifiche con la legge n. 197 del 25.10.2016, con l'assunzione straordinaria di nuovo personale e con la creazione del Servizio per l'Informatica e dei c.d. Poli Informatici Territoriali (PIT) di cui uno presso la sede del T.A.R. Veneto con funzioni di coordinamento anche per il TRGA del Trentino - Alto Adige, per il T.A.R. Friuli Venezia Giulia, per il T.A.R. Emilia e Romagna e per il T.A.R. Marche, dovrebbe garantire - almeno si spera - una maggiore efficienza dell'intero sistema

S.I.G.A.. Non resta che attendere per un primo bilancio la conclusione del primo anno di applicazione di questo importante strumento.

Va sottolineata, comunque, l'importanza dell'avvio del P.A.T. che consente finalmente l'attuazione dell'archiviazione digitale degli atti e la legalizzazione dello stesso con l'abbandono definitivo del cartaceo. Fatto, questo, che rende finalmente reale la virtuale linea diretta di trasferimento degli atti digitali dallo studio dell'avvocato difensore al Tribunale e da questo al giudice e la sua inversa: da questi fino allo studio dello stesso avvocato, con innegabili vantaggi in termini di recupero di tempo e di spazi di archivio; ma anche di risparmio del materiale cartaceo non certamente vanificato dalla previsione della predisposizione delle c.d. copie di cortesia ora legislativamente regolata.

A margine delle nuove norme sul processo e sull'informatizzazione occorre fare riferimento, anche, al disposto del nuovo art. 13 ter delle disposizioni di attuazione del c.p.a., introdotto in sede di conversione del D.L. n. 168 del 2016 dalla legge n. 197 del 2016 in attuazione del quale il Presidente del Consiglio di Stato, sentito il Consiglio nazionale forense, l'Avvocato generale dello Stato, nonché le Associazioni di categoria riconosciute degli avvocati amministrativisti e viste le osservazioni del CNF dell'Avvocato dello Stato, di UNAEP, UNAA e SIAA, ha emanato il decreto n. 167 del 22 dicembre 2016, riguardante i limiti dimensionali degli atti processuali in tutti i riti davanti al giudice amministrativo. In esso, con maggiore chiarezza e dettaglio rispetto al precedente decreto n. 40 del 2015, emanato per i ricorsi in materia di appalti, sono stabiliti i criteri redazionali, i limiti dimensionali degli atti processuali di parte, le esclusioni e le deroghe, come pure il regime delle autorizzazioni per il superamento dei limiti dimensionali e le specifiche tecniche.

Anche la nuova disposizione ha suscitato commenti non favorevoli e da taluni ambienti si è anche ipotizzata la strada dell'impugnativa del decreto per sottoporre alla Corte costituzionale la questione della conformità della disposizione legislativa che - si ritiene dagli stessi ambienti -- rechi una lesione dei principi costituzionali, perché gravemente limitativa del diritto di difesa.

Occorre, tuttavia, ricordare che il principio di sinteticità, che non è per nulla in contraddizione con la complessità delle questioni oggetto di contenzioso, informa da diverso tempo l'ordinamento europeo e sarebbe ora che anche l'Italia, forse troppo abituata alle formule di un bizantinismo mai definitivamente abbandonato, si adegui ai più moderni *standards* dei sistemi giuridici anglo sassoni

C'è da dire, anche, che l'informatizzazione ha reso molto agevole riportare direttamente il contenuto di interesse delle banche dati di legislazione e di giurisprudenza all'interno dei ricorsi, come pure degli atti e degli allegati nelle memorie, provocando in quest'ultimo caso - non di rado - problemi di compatibilità con i termini stabiliti per il deposito dei documenti; sicché un minor utilizzo di tale modalità renderebbe - senza dubbio - più snello e meno conflittuale il contenuto degli atti difensivi.

Spero che questa sollecitazione sia compresa dai signori Avvocati come una richiesta di collaborazione nello spirito del perseguimento del principio di economia degli atti processuali, la quale è una delle condizioni per rendere più efficiente il servizio che l'Istituzione è chiamata a dare ai cittadini. Sono fermamente convinto che l'Avvocatura, intesa in tutte le sue espressioni, in questo possa svolgere un ruolo primario e fondamentale perché nel curare, attraverso il

patrocinio, il perseguimento delle garanzie e delle tutele delle parti assistite all'interno del processo, contribuisce a rendere effettivo - con la mediazione del giudice - quel continuo adeguamento del diritto positivo all'evolversi della società. Ritengo proprio per questo importante che i rapporti fra il T.A.R. Veneto, l'Avvocatura dello Stato, il Foro e le Pubbliche Avvocature, si mantengano su un piano di costante e proficua collaborazione, nel rispetto, comunque, dei rispettivi distinti ruoli. In proposito, voglio rassicurare che il T.A.R. Veneto è stato e sarà sempre aperto a tutte le sollecitazioni che pervengano dalle Avvocature e in tal senso sono stati proficui gli incontri che si sono svolti nel corso del 2016 con i Consigli dell'Ordine degli Avvocati e l'Associazione degli Avvocati Amministrativi anche in occasione della riunione tenutasi ai sensi e per gli effetti dell'art. 37 del D.L. n. 98/2011, convertito nella legge n. 111/2011.

Un particolare cenno meritano, ancora, le leggi di interesse nell'ambito del diritto amministrativo promulgate nell'anno 2016. Si tratta, più specificamente, dei decreti legislativi di attuazione della legge n. 124 del 7.8.2015 di riforma della Pubblica Amministrazione che, come è noto, ha introdotto importanti novità in termini di semplificazione dei procedimenti e di trasparenza a tutela dei cittadini dopo i già importanti cambiamenti introdotti dall'art. 17 sblocca Italia (D.L. n. 133 del 2014 convertito con modifiche in legge 164 del 2014).

Sinteticamente possono richiamarsi:

il D.Lgs. 25.5.2016 n. 97, recante la revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6.11.2012 n. 190 e del D.Lgs 14.3.2013 n. 33;

il D.Lgs. 20.6.2016 n. 116, recante modifiche all'art. 55 quater della legge 30.3.2001 n. 165 in materia di licenziamento disciplinare;

il D.Lgs. 30.6.2016 n. 126, recante disposizioni per la presentazione presso un solo ufficio, anche in modalità telematica, un unico modello valido in tutta Italia per le attività economiche ed edilizie (SCIA);

il D.Lgs. 30.6.2016 n. 127, recante norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi;

il D.Lgs. 4.8.2016 n. 169, recante il riordino, la razionalizzazione e semplificazione in materia portuale, con la creazione di 15 autorità di sistema portuale (AdSP) che raggruppano i maggiori porti italiani;

il D.Lgs. 4.8.2016 n. 171, recante attuazione della delega in materia di dirigenza sanitaria con la creazione di una sorta di albo di coloro che posseggono i requisiti per la nomina a direttore generale delle aziende sanitarie;

il D.Lgs. 26.8.2016 n. 174 recante l'approvazione del nuovo codice di giustizia contabile;

il D.Lgs. 19.8.2016 n. 175, recante il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, volta a ridurre le società e a individuare criteri qualitativi e quantitativi attraverso i quali razionalizzare a regime le società stesse;

il D.Lgs. 19.8.2016 n. 177, recante la razionalizzazione delle forze di polizia e l'assorbimento del Corpo Forestale dello Stato;

il D.Lgs. 20.8.2016 n. 179, recante modifiche e integrazioni al codice amministrativo digitale di cui alla legge 7.3.2005 n. 82;

il D.Lgs. 25.11.2016 n. 218, recante semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca e il recepimento della carta europea dei ricercatori per garantire più libertà nelle assunzioni dei ricercatori;

il D.Lgs. 25.11.2016 n. 219, recante il riordino delle funzioni e del funzionamento delle Camere di commercio con la loro riduzione a un numero non superiore a 60;

il D.Lgs. 25.11.2016 n. 222, recante la disciplina dei procedimenti amministrativi sulla c.d. SCIA 2;

il D.P.R. 12.9.2016 n. 194, recante il regolamento per la semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi.

Sono stati anche approvati dal Governo i decreti legislativi in materia di dirigenza pubblica e sui servizi pubblici locali, ma su di essi e su altri decreti legislativi pubblicati incombono gli effetti della sentenza del 25.11.2016 n. 251 della Corte Costituzionale che, accogliendo il ricorso in via principale proposto dalla regione Veneto, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di diverse disposizioni degli artt. 17, 18 e 19 della legge n. 124 del 2015. In proposito il Governo ha ritenuto di investire il Consiglio di Stato sugli adempimenti da compiere e, proprio di recente, la Sezione speciale appositamente nominata gli ultimi giorni di dicembre scorso dal Presidente del Consiglio di Stato, ha espresso il parere n. 83 del 17 gennaio 2017.



## **Analisi dell'attività giurisdizionale del Tribunale.**

Passiamo, ora, alla parte ricognitiva dell'attività svolta dal T.A.R. Veneto.

L'anno appena trascorso ha registrato una sensibile diminuzione (circa 13%) rispetto ai ricorsi introitati nel 2015 non compensato dai 288 ricorsi per motivi aggiunti presenti anche, in numero non sensibilmente diverso, l'anno scorso. Si tratta di un dato che interrompe la lieve controtendenza registrata l'anno scorso rispetto al 2014 e si allinea, quindi, alla discesa iniziata dall'anno 2009 in cui furono iscritti a ruolo 2707 ricorsi.

Non è certo agevole analizzare le cause di questo fenomeno che sembra essere in linea con la riduzione dei nuovi ricorsi registrati, seppure con diverse percentuali, da molti T.A.R.. Non può dirsi che sia diminuito in modo sensibile l'indice di litigiosità (passato dallo 0,037 al 0,033), non registrandosi nella Regione Veneto apprezzabili novità su quelli che sono gli elementi sui quali è calcolato tale indice. Verosimilmente tale dato negativo dipende, in prevalenza, dalla crisi economica che ha pesantemente condizionato negli anni precedenti la capacità di spesa dei cittadini, essendosi registrata nel 2016 solo una lieve inversione di tendenza grazie anche ai nuovi incentivi approvati e quelli già in vigore mantenuti dal Parlamento, i quali hanno, in parte, funzionato come volano dell'economia. Anche l'eccessivo costo di accesso alla giustizia amministrativa probabilmente contribuisce in una qualche misura, specialmente per le controversie soggette alle più alte misure del contributo, alla riduzione del contenzioso.

L'attenzione del T.A.R. Veneto, anche nel corso dell'anno appena trascorso, è stata rivolta a rendere una celere risposta alla domanda di giustizia, non solamente per il contenzioso soggetto ai riti speciali, per i quali la sentenza di merito giunge ormai entro i ridotti (o ridottissimi come per il contenzioso in materia di appalti) termini processuali previsti dal codice del processo amministrativo, ma anche per tutti i casi in cui è stata segnalata, attraverso i prelievi o è emersa in sede cautelare l'urgenza della decisione, con non raro utilizzo del comma 10 dell'art. 55 c.p.a..

Sono stati trattati ricorsi con istanze di prelievo ai sensi dell'art. 71 bis - restando intatti i dubbi interpretativi sul rito applicabile ai ricorsi portati in decisione in applicazione di tale norma - e dell'art. 72 c.p.a. anche se è alquanto esigua la richiesta di definizione della controversia sulla base di un unico assorbente motivo.

Il più grande problema che il TAR Veneto ha in questo periodo è come aggredire lo zoccolo duro dei ricorsi ultra quinquennali ancora non decisi, che costituiscono quasi il 45% del totale dei 6852 ricorsi pendenti al 31 dicembre 2016.

Nel corso dello scorso anno sono state emesse alcune centinaia di ordinanze istruttorie per i ricorsi ultradecennali. Con tali ordinanze è stata chiesta alle Amministrazioni una relazione sull'evoluzione della vicenda contenziosa. Nei non pochi casi in cui le risposte ricevute davano elementi concreti per il superamento della controversia è stato chiesto ai difensori dei ricorrenti di fare conoscere se, alla luce degli esiti dell'istruttoria, sussistesse ancora l'interesse alla decisione. Ebbene, abbiamo avuto raramente una risposta; ma per taluni ricorsi, pur in

assenza di tale riscontro positivo, si è provveduto a emettere un motivato decreto (non opposto) di improcedibilità nei casi che i documenti comprovavano inequivocabilmente la carenza sopravvenuta di interesse al ricorso. Dico questo per rendere evidente che senza la collaborazione di chi patrocina la parte ricorrente non si possono fare apprezzabili passi avanti verso l'azzeramento di tale datato contenzioso. Ritengo allora che la cerimonia di oggi sia l'occasione per rivolgere un ferma sollecitazione, per una radicale auspicabile inversione di tendenza laddove possibile. Sono, infatti, fermamente convinto che il raggiungimento dell'obiettivo di una rapida definizione del maggior numero di ricorsi, che l'attuale situazione dell'organico permette nel rispetto delle direttive sui carichi di lavoro date dal nostro Organo di autogoverno, dipenda in gran parte dalla collaborazione dell'Avvocature in tutte le sue espressioni.

In quest'ottica, va anche sollecitata nuovamente la tempestiva (ossia anteriore alla scadenza dei termini per gli avvisi di udienza) segnalazione dei casi di connessione, cessazione della materia del contendere, di carenza di interesse o anche di semplice rinvio, ove le ragioni che lo richiedano siano già sussistenti prima della scadenza dei termini indicati. La tempestiva segnalazione consentirebbe l'adeguata programmazione dei ruoli di udienza e l'altrettanto tempestiva sostituzione dei ricorsi interessati con altri in attesa di fissazione. Tale collaborazione dovrebbe essere agevolata dal fatto che gli avvisi di udienza sono notificati mediamente circa 80 giorni prima della data dell'udienza pubblica alla quale si riferiscono.

La lettura dei dati statistici delle sentenze che definiscono il giudizio, evidenzia che il T.A.R. Veneto ha avuto – nonostante che due magistrati si sono trasferiti in altra sede nel corso dell’anno appena trascorso – una maggiore produttività pro - capite rispetto all’anno 2015.

Per quanto riguarda il procedimento cautelare, si registra un aumento di circa il 22% nelle ordinanze depositate rispetto al 2015, per cui la percentuale dei ricorsi con istanza cautelare si attesta su circa il 26%.

La fase cautelare è, senza dubbio, di rilevante importanza nella dinamica del processo amministrativo. Non solo perché costituisce il primo - quasi immediato - contatto del cittadino con il giudice, ma anche per l’innegabile funzione di filtro nell’emersione delle controversie meritevoli di rapida definizione attraverso la conversione del rito (nel 2016 le sentenze in forma semplificata sono circa il 30% dei ricorsi introitati), o di un percorso processuale più spedito in aggiunta a quello dei riti speciali che già lo possiedono per legge, non esclusivamente dipendente dall’esito del giudizio cautelare. Come già ho evidenziato l’anno scorso, un appropriato e non meramente “strumentale” utilizzo del rimedio cautelare concorre senza dubbio a rendere più adeguata la programmazione degli affari da inserire nei ruoli delle udienze pubbliche, contribuendo, come già detto, nella fase di rilevazione per i ricorsi che non presentino un apprezzabile *periculum in mora*, l’istanza di prelievo.

Per gli altri procedimenti camerale, è da osservare che mentre sono aumentati i ricorsi in materia di accesso, si sono pressoché azzerati quelli in materia di silenzio, mentre hanno subito una corposa riduzione i ricorsi di ottemperanza; contenzioso provocato, in gran parte, dal

mancato pagamento degli indennizzi liquidati dal giudice ordinario per l'eccessiva durata del processo. Qui, volendo completare la riflessione già fatta prima, dovrebbe porsi per un momento attenzione al fatto che anche nell'anno 2016 lo Stato ha dovuto sostenere diversi milioni per indennizzi dovuti al ritardo nelle decisioni assunte dal giudice amministrativo.

In ultimo un accenno agli appelli. Nel 2016 sono stati registrati 79 appelli di sentenze e 65 di ordinanze, pari rispettivamente al 7% e al 12% delle suddette pronunce giurisdizionali. Il Consiglio di Stato ha ribaltato l'esito in 4 casi, per le sentenze, e in 15 casi per le ordinanze, per cui si può dire che le pronunce giurisdizionali del T.A.R. Veneto hanno un tasso di definitività di oltre il 95%.

Rimando alle tabelle in calce alla relazione per i dati in dettaglio dell'attività svolta dal T.A.R. Veneto nell'anno 2016. La presente relazione, completa di tabelle comprensive di diagrammi, sarà entro domani pubblicata sul portale della Giustizia Amministrativa.

### La sede

Ho accennato all'inizio della relazione al fatto che il palazzo Gussoni, attuale sede del T.A.R., non sia dotato di ambienti idonei a consentire la celebrazione della cerimonia d'inaugurazione dell'anno giudiziario.

I tentativi, iniziati fin dal mio insediamento nel luglio del 2015, per reperire un'adeguata e dignitosa sede che renda finalmente definitiva la sistemazione degli uffici del T.A.R. Veneto, sono finalmente andati a buon fine nel corso dell'anno 2016 con l'assegnazione, a uso governativo, da parte dell'Agenzia del Demanio per la regione Veneto, di una

porzione dell'immobile demaniale costituito dal complesso dell'ex Convento Santo Stefano che si affaccia in Campo Sant'Angelo. La consegna dei locali avverrà a breve, ma essi necessitano di un importante intervento edilizio di risanamento conservativo e di ristrutturazione, con rifacimento di tutti gli impianti, che sarà affidato, mediante apposita convenzione, al Provveditorato regionale alle Opere Pubbliche del Veneto, Trentino - Alto - Adige e Friuli Venezia Giulia e per il quale, data l'indisponibilità di adeguati fondi da parte dell'Agenzia del Demanio, ho chiesto e ottenuto dal Segretariato Generale della Giustizia Amministrativa, con il nulla osta del Consiglio di Presidenza, un cospicuo finanziamento.

Occorreranno, tuttavia, non meno di tre anni di tempo - dall'avvio del procedimento da parte del Provveditorato - perché possano concludersi i lavori di ristrutturazione e sia così possibile procedere al trasferimento degli uffici del T.A.R., tanto richiedendo la procedura volta all'affidamento - attraverso pubbliche distinte gare - della progettazione dei lavori e dell'esecuzione degli stessi. Gli aspetti positivi, di rilievo, dell'operazione di trasferimento nei locali demaniali assegnati sono costituiti, oltre al recupero funzionale di un immobile demaniale da utilizzare a sede definitiva del T.A.R., dall'azzeramento della posta del fitto passivo a carico del bilancio della Giustizia Amministrativa, attualmente superiore - per i due immobili detenuti in locazione - a più di 500.000,00 euro annui.

Nel frattempo, sono ancora fiducioso, nonostante le difficoltà che continuano a fraporsi da più di un anno, che possa raggiungersi un accordo con la proprietà di palazzo Gussoni che consenta di mantenere, fino al trasferimento, i locali dello stesso palazzo attraverso un nuovo

contratto di locazione. Ciò, sempre che sia pienamente ripristinato l'impianto di climatizzazione, da tempo assolutamente inefficiente per il guasto non riparabile di due delle quattro unità che assicurano il riscaldamento e il raffrescamento dei locali e il mal funzionamento delle altre due. E' stato di recente necessario trasferire tutta l'attività del Tribunale, anche per le udienze, negli attigui e più ristretti ambienti di palazzo Velluti, anch'essi in locazione, dove sono allocati gli studi dei magistrati, a causa della rigida temperatura di quest'inverno registratasi negli ambienti di palazzo Gussoni.

Mi scuso con gli avvocati e il personale tutto per il disagio di tale situazione e li ringrazio per la comprensione e collaborazione dimostrata per ridurre gli effetti.

Essendo, per altro, consapevoli della possibilità che non si realizzino le condizioni per un accordo con la proprietà di palazzo Gussoni e che, quindi, la restituzione dell'immobile costituisca per la stessa proprietà una priorità, sono in corso di valutazione, tramite l'ausilio dell'Agenzia del Demanio del Veneto, le procedure alternative per reperire un immobile in locazione ove trasferire gli uffici del Tribunale per il periodo di tempo necessario al completamento dei lavori nell'ex Convento Santo Stefano.

Insomma, da parte nostra si stanno percorrendo tutte le strade possibili per il raggiungimento di una dignitosa e condivisa soluzione del problema; senza, tuttavia, che ne rimanga mai e in alcuna misura condizionata la continuità del servizio pubblico che questa presidenza ha il dovere e la responsabilità di garantire nei confronti di tutti i cittadini e delle Istituzioni pubbliche e private.

## Il personale e i mezzi

Anche in occasione della cerimonia di quest'anno deve darsi atto dell'efficienza, dedizione e capacità professionale del personale di magistratura e amministrativo in servizio presso questo Tribunale. E' una manifestazione di costante qualità che continua a mantenere alto il livello e la produttività nonostante l'ormai costante mancanza di organico, grazie all'apporto collaborativo dei Presidenti delle altre due Sezioni interne dottori Oria Settesoldi, di recente nominata Presidente del T.A.R. Friuli Venezia Giulia e alla quale vanno per questo i migliori auguri di buon lavoro, e Alberto Pasi che ringrazio. Il dr. Pasi, com'è noto, è subentrato nel corso del 2016 al Presidente Di Nunzio, nominato Presidente del T.A.R. Emilia e Romagna.

La mancanza di organico si è aggravata nel 2016 con il trasferimento al T.A.R. del Lazio in Roma del consigliere Riccardo Savoia, una delle memorie storiche del T.A.R. Veneto, al quale sono state conferite le funzioni di Presidente di Sezione interna.

Esprimo al Presidente Savoia il ringraziamento per il prezioso lavoro svolto in tanti anni presso il T.A.R. Veneto e un augurio di buon lavoro nella nuova sede.

Nel corso del 2016 ci sono stati alcuni avvicendamenti nel personale di magistratura a seguito delle applicazioni disposte dal C.P.G.A. per andare incontro alle esigenze dei Tribunali affetti dalle più gravi carenze di organico. Così il 1° Referendario Alessio Falferi è andato a svolgere le funzioni presso la Sezione staccata di Brescia del T.A.R. Lombardia e al suo posto è arrivato il Consigliere Pietro De Berardinis, proveniente dalla Sezione staccata di Latina del T.A.R. Lazio; allo stesso



modo, i 1° Referendari Giovanni Ricchiuto ed Enrico Mattei sono andati a svolgere le funzioni giurisdizionali rispettivamente al T.A.R. Toscana e al T.A.R. Umbria e al loro posto sono arrivati i Referendari Marco Rinaldi, dalla Sezione staccata di Lecce del T.A.R. Puglia e Michele Pizzi dalla Sezione staccata di Catania del T.A.R. Sicilia.

Nel dare il benvenuto ai sunnominati magistrati, esprimo a tutti i colleghi magistrati in servizio presso il T.A.R. Veneto un sentito ringraziamento per la professionalità, la tempestività e l'impegno con i quali hanno costantemente tenuto alto il livello quantitativo e ancor più quello qualitativo delle pronunce emesse nel corso dell'anno 2016.

Un ringraziamento particolare, infine, ai magistrati e agli avvocati che hanno svolto nel 2016 le loro funzioni all'interno della Commissione istituita presso questo Tribunale per l'esame delle domande di ammissione al patrocinio a carico dello Stato.

Va segnalato, poi, che anche nel 2016 alcuni magistrati di questo Tribunale (la Pres. Settesoldi, il Cons. Morgantini) hanno partecipato ai programmi di scambio, fra giudici dei Paesi dell'Unione europea, visite alle Istituzioni della stessa UE, e seminari; tutti organizzati da European Judicial Training Network EJTJN in collaborazione con l'Organo di autogoverno della Giustizia Amministrativa. Si tratta di programmi il cui scopo è di permettere, attraverso il confronto dei vari ordinamenti e delle diverse norme processuali, uno scambio di conoscenze ed esperienze nel quadro della integrazione delle varie realtà giuridiche esistenti nei Paesi aderenti all'Unione Europea.

Quanto al personale amministrativo, va evidenziato che la sua dotazione resta tuttora sotto il 21% rispetto all'organico del Tribunale.

Permane la mancanza di tre funzionari anche se la dotazione appare sovradimensionata essendone sufficienti cinque oltre all'eventuale funzionario tecnico che potrebbe essere assegnato, alla luce della previsione di aumento della dotazione organica contenuta nel decreto legge 31 agosto 2016 n.168. La carenza di assistenti è passata a tre unità, considerando che un assistente è in servizio in posizione di comando da altra amministrazione. La dotazione andrebbe aumentata di almeno due unità per rispondere alle esigenze del rafforzamento delle misure di sicurezza della sede del T.A.R.. Anche il numero degli operatori andrebbe aumentato di almeno due unità rispetto alle attuali esigenze organizzative della struttura. Il "blocco" del turnover presso gli uffici della Giustizia amministrativa non ha consentito quel naturale processo di ricambio generazionale e passaggio delle conoscenze tra le varie figure professionali presenti presso la struttura organizzativa del T.A.R. Tale situazione ha di fatto "cristallizzato" gli attuali dipendenti nelle rispettive posizioni lavorative, con un innalzamento dell'età media del dipendenti di ruolo in servizio (51 anni in media per gli uomini) (53 anni in media per le donne) con una sempre maggiore inevitabile incidenza di assenze dal servizio per motivi di salute, per periodi di media e lunga durata.

Di contro, sono sempre più gravosi e incalzanti, per le modifiche legislative intervenute nel corso del 2016, gli adempimenti che si rendono necessari per il funzionamento dell'Ufficio con riguardo sia alle tre Segreterie giurisdizionali sia alla Segreteria Generale per quanto attiene agli affari amministrativi, i cui addetti devono occuparsi dei contratti riguardanti l'acquisizione di beni e servizi oltre che della sede del Tribunale, della liquidazione delle spese, della gestione del

contributo unificato nelle varie fasi, della gestione degli archivi, dei ricorsi con il patrocinio dello Stato, degli adempimenti in materia di sicurezza dei luoghi di lavoro, di tutti gli adempimenti in materia di anticorruzione e di informatizzazione.

Nonostante le carenze e le conseguenti difficoltà organizzative, tutto il personale ha garantito ogni giorno il massimo impegno per assicurare l'efficienza e l'efficacia del servizio reso, sotto la guida competente, attenta e scrupolosa del Segretario Generale del T.A.R. Dr. Luigi Ciaccio il quale dall'inizio del 2017 ha, fortunatamente, cessato le sue funzioni ad interim presso il T.A.R. Friuli Venezia Giulia, potendosi così dedicare a tempo pieno all'esercizio delle sue importanti e delicate funzioni presso il T.A.R. Veneto. E' anche per tale ragione che lo ringrazio per l'abnegazione con la quale svolge i suoi compiti e unitamente a lui ringrazio tutto il personale amministrativo del T.A.R. Veneto.

Prima di concludere la mia relazione, segnalo che in appendice alla relazione sono riportate le massime di diverse sentenze pronunciate nel corso del 2016 dalle tre Sezioni del Tribunale che ritengo di rilievo per gli importanti principi in esse affermati in controversie di particolare interesse.

Per non abusare della cortese attenzione rinvio alla relazione che sarà pubblicata sul portale della Giustizia Amministrativa. E' un piccolo contributo al risparmio di carta, a tutela delle foreste del pianeta Terra.

## **Conclusioni**

Concludendo questa relazione, ritengo di potere affermare che il T.A.R. Veneto, grazie al fattivo contributo del personale di magistratura e amministrativo, anche nel corso dell'anno 2016 abbia operato, pur se a ranghi ridotti, in modo da soddisfare l'impegno preso di assicurare il miglior servizio di giustizia possibile. Si tratta di un risultato importante conseguito in una situazione di obiettiva difficoltà di applicazione delle leggi vigenti; difficoltà derivante non solo dal continuo mutare della legislazione (ne ho parlato in precedenza), ma anche da una tecnica redazionale che con i continui rimandi ad altre fonti legislative, con leggi composte di un solo articolo con centinaia di commi a loro volta composti da periodi lunghi e complessi, rende particolarmente difficile, non di rado, la ricognizione della norma applicabile al caso concreto.

Accingendoci in continuità a portare avanti per l'anno 2017 il lavoro fino a ora svolto, consapevoli delle importanti novità che ci attendono specialmente con l'avvio del processo telematico, confermo l'impegno mio e di tutto il personale di magistratura e amministrativo del T.A.R. Veneto di adoperarci per assicurare alle Istituzioni e ai Cittadini Veneti - nel rispetto dei principi della nostra Costituzione - il miglior servizio nell'esercizio della funzione giurisdizionale amministrativa.

Parafrasando *Jan Paul Sartre* possiamo dire che il lavoro migliore per noi giudici non è quello che ci costerà di più, ma quello che ci riuscirà meglio nei confronti dei cittadini.

## **PARTE II^**

## Il contenzioso

I dati relativi alla produttività, per il 2016, sono i seguenti:

- il contenzioso pendente al 31 dicembre 2016 ammonta a 6852 ricorsi (rispetto ai 7482 al 31 dicembre 2015);
- anche nel corso del 2016 è stato definito un numero di ricorsi (2231) superiore rispetto al numero di quelli pervenuti (1601);
- in particolare, il numero di decisioni pubblicate (sentenze ordinarie e in forma semplificata) è stato pari a 1304;
- è diminuito il numero di ricorsi introitati (1601 a fronte dei 1835 del 2015);
- il saldo di esercizio fra ricorsi ricevuti e totale decisioni è di - 563 ricorsi;
- l'indice di litigiosità registrato nel 2016 è dello 0,033%, lievemente diminuito rispetto a quello del 2015 (0,037%);
- sempre nel 2016 i decreti presidenziali decisori sono stati, complessivamente, 860;
- i ricorsi con proposizione di motivi aggiunti richiedenti anche il versamento del contributo unificato sono stati, nel 2016, in numero di 288;
- i ricorsi incidentali risultano proposti in 49 occasioni, con un aumento del 75% rispetto al 2015 (28);
- è rimasto sostanzialmente stabile il contenzioso nelle materie incluse negli artt. 119 e 120 del Codice del processo amministrativo: in particolare, sono pervenuti, nel 2016, 165 ricorsi per ciò che attiene agli appalti pubblici e 23 più in generale nelle materie soggette a rito abbreviato (mentre quest'ultimo dato non è lontano da quello dell'anno precedente, in cui i ricorsi erano stati n. 23, per gli appalti c'è stato un

aumento del 19% essendo stati n. 139 i ricorsi nel 2015);

- quanto al pubblico impiego, sono stati radicati, nel 2015, complessivamente, n. 64 ricorsi rispetto ai n. 42 dell'anno precedente;

- ha avuto un'ulteriore flessione di circa l'11% - n. 427 nell'anno 2015 e n. 380 nell'anno appena trascorso - il numero dei nuovi ricorsi in materia edilizia e urbanistica;

- in materia di immigrazione nel corso del 2016 sono stati introitati n. 184 nuovi ricorsi (in diminuzione rispetto al 2015 in cui sono stati n. 209);

- è lievemente aumentato il contenzioso in materia di sicurezza pubblica: in particolare, sono stati presentati n. 93 nuovi ricorsi rispetto a n. 77 del 2015;

- sono stati presentati nel 2016, avvalendosi della "azione di condanna" di cui all'art. 30 del Codice del processo amministrativo, un numero di ricorsi (6) pari a quelli presentati nel 2015;

- nel 2016 è fortunatamente diminuita di circa il 43% l'incidenza dei giudizi di ottemperanza (n. 79 ricorsi), rispetto al 2015 (n. 137 ricorsi). Il contenzioso in materia è, in gran parte, dovuto all'esecuzione di giudicati del giudice ordinario in ottemperanza a decisioni correlate alla legge Pinto;

- sono aumentati (n. 45) i ricorsi per l'accesso mentre si è registrato un azzeramento dei procedimenti per la declaratoria dell'illegittimità del silenzio della pubblica Amministrazione.

Merita un cenno, poi, anche l'opera, delicata e impegnativa, prestata dalla Commissione del patrocinio a spese dello Stato che nel 2016 ha trattato 57 domande.

Il giudizio cautelare, le misure cautelari provvisorie e quelle ante causam:

- sono state n. 541 (di cui: n. 148 di accoglimento, n. 265 di rigetto, n. 128 recanti altre tipologie di decisione) le ordinanze emesse nel 2016 a definizione della fase cautelare;

- sono state anche emessi n. 159 decreti cautelari provvisori seguite, a breve, dell'esame dell'istanza cautelare alla prima camera di consiglio utile;

- in 2 casi è stata richiesta la misura cautelare *ante causam*, a dimostrazione del modesto interesse suscitato dall'introduzione di tale strumento anticipatorio del giudizio a fronte della tempestività della risposta giurisdizionale garantita dalla misura cautelare provvisoria.

In sede di esame delle domande cautelari è stato possibile svolgere, in camera di consiglio, la consueta funzione di filtro preliminare dei giudizi appena instaurati, per l'individuazione dei casi di manifesta fondatezza, infondatezza o inammissibilità; per tale via è stato possibile, nel corso del 2016, pronunciare 485 sentenze in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 c.p.a. (erano state n. 456 le sentenze "brevi" nel 2015) di cui n. 266 di rigetto, n. 128 di accoglimento e n. 91 recanti altre tipologie di decisione; sentenze in forma semplificata che, in percentuale, costituiscono circa il 37 % del numero complessivo di sentenze prodotte e che consentono mediamente di definire, in tempi brevissimi una pari percentuale dei nuovi contenziosi, così essendosi assicurata più immediata e consistente certezza in situazioni giuridiche particolarmente rilevanti sul piano degli interessi generali, anche di carattere economico-sociale, quali quelle correlate ai pubblici appalti, al soggiorno degli stranieri o al sostegno scolastico. Il significativo numero di tali sentenze è anche in grado di evitare, entro certi limiti, il formarsi

di un ulteriore accumulo di arretrato.

**L'appello:**

*a) – delle ordinanze cautelari:*

- delle 541 ordinanze cautelari emesse nel 2016 ne sono state appellate n. 65, 22 delle quali confermate, 15 riformate, 13 recanti altri tipi di pronuncia (rinuncia, sopravvenuta carenza di interesse o altro) mentre 15 appelli di ordinanza non sono stati definiti; così solo il 2% delle ordinanze cautelari complessivamente emesse è stato, quindi, oggetto di riforma e, tra queste, rientrano anche alcune adottate ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a., finalizzate essenzialmente alla sollecita definizione dei ricorsi nel merito, senza puntuale pronuncia in tema di *fumus boni juris*;

*b) – delle sentenze:*

- le sentenze definitive emesse nel corso del 2016, come detto, sono state, complessivamente, n. 1304; in particolare, le sentenze di accoglimento sono state 412, quelle di rigetto sono state 664, mentre 228 sono state quelle recanti declaratoria di inammissibilità, improcedibilità, irricevibilità o altre tipologie di decisione (rinunce, c.m.c. etc.).

Complessivamente nel 2016 risultano pronunciate in appello n. 79 sentenze; di esse, solo 4 sono di accoglimento, 17 di rigetto, 14 sono state seguite da altra tipologia di statuizione. N. 44 appelli non risultano ancora definiti.

L'accoglimento degli appelli stessi si colloca, quindi, almeno a oggi, in una percentuale inferiore all'1% delle sentenze complessivamente pubblicate nel 2016.



### L'arretrato:

Già si è in precedenza trattato delle problematiche legate alla pendenza di un arretrato tuttora consistente, anche se in costante diminuzione.

Si tratta di un annoso problema, al quale, come è noto, il legislatore, da un lato, e l'Organo di autogoverno, dall'altro, hanno cercato di offrire soluzione attraverso il monitoraggio dei ricorsi ultra quinquennali.

Da poco si è proceduto alla definizione del distinto programma di abbattimento dell'arretrato contemplato dall'art. 37 del D.L. n. 98 del 6 luglio 2011, convertito in legge n. 111 del 15 luglio 2011 (con le modifiche apportate dall'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228), sentiti, i rappresentanti dei Consigli dell'Ordine degli avvocati del Veneto e dell'Associazione avvocati amministrati visti del Veneto. Con esso si è rinnovato l'invito al Foro a redigere i ricorsi e gli altri atti processuali attenendosi fermamente al rispetto del principio di sinteticità di cui all'art. 3 c.p.a., nonché all'utilizzazione dello strumento acceleratorio di cui all'art. 72 del c.p.a.; a comunicare con congruo anticipo, una volta ricevuto l'avviso d'udienza, se permanga l'interesse alla decisione, ovvero se sussistano motivi rilevanti ai fini del rinvio o della cancellazione dal ruolo dei ricorsi fissati, così da consentire la tempestiva integrazione del ruolo stesso con altre cause in attesa di definizione; a non manifestare interesse, dopo aver ricevuto la comunicazione di cui all'art. 82, comma 1, c.p.a., per ricorsi destinati, in un secondo momento, ad essere abbandonati; a segnalare per tempo, pur in assenza dell'avviso di fissazione dell'udienza, quali giudizi possono essere definiti in tempi brevi, con l'accordo delle parti costituite, mediante gli strumenti previsti

dal c.p.a.; a rappresentare, ai fini di cui all'art. 68 c.p.a. e prima che la causa venga fissata per la trattazione, eventuali esigenze istruttorie o a rinnovare precedenti istanze in tal senso. È stato, inoltre, previsto, tra l'altro, che i Presidenti operino perché (accanto alla riunione dei ricorsi soggettivamente e/o oggettivamente connessi) sia incrementata la definizione, alla stessa udienza o camera di consiglio, di ricorsi identici o sostanzialmente monotematici, nonché la definizione degli incidenti cautelari con sentenza in forma semplificata, nel rispetto dei principi di sinteticità e completezza della motivazione. E' stato deciso di concordare prassi condivise in ordine a procedure dipendenti da scelte organizzative interne al Tribunale.

#### La "Legge Pinto":

In materia, non risultano pervenute, nell'anno 2016, richieste istruttorie dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, mentre sono pervenute 7 comunicazioni di importi liquidati per l'equa riparazione a favore dei ricorrenti sul primo grado di giudizio innanzi al T.A.R. Veneto per un totale di 44.065,00 euro, circostanza questa che potrebbe significare una non eccessiva esposizione dell'Erario con riguardo alle decisioni di questo Tribunale.

### PARTE III<sup>^</sup>

#### APPENDICE GIURISPRUDENZIALE

#### Sentenze Sezione 1<sup>^</sup>

1) **Sentenza n. 184 del 19.2.2016** - Pres. Nicolosi . Est. Mattei in materia elezioni Consiglio regionale e Presidente Regione Veneto

Il criterio di riparto dei seggi di cui al comma 5, lett. b), e il secondo periodo come autonomo criterio di attribuzione dei seggi di cui al comma 6, lett. a) della L.R. 5 del 2012 va interpretato nel senso che, atteso il tenore letterale dell'art. 22, comma 6, lett. b), l'assegnazione dei seggi residui va fatta partendo da una *"unica graduatoria regionale decrescente"* che riporta i voti residui e *"ripartendo tra le liste provinciali i seggi residui, in corrispondenza alle maggiori cifre elettorali residuali, entro il numero dei seggi attribuiti ad ogni circoscrizione"*, con la precisazione che *"l'assegnazione dei seggi residui viene condotta a partire dal gruppo di liste provinciali ammesse al riparto dei seggi con la minor cifra elettorale regionale"*;

la ripartizione dei seggi c.d. residui, ossia quelli risultanti dall'operazione di cui all'art. 22, comma 5, lett. b) segua una medesima unica *ratio* non consentendo il dettato normativo distinguere all'interno tra seggi residui e seggi eccedenti, avendo il disposto del comma 6, lett. a) solo lo scopo di dare coerenza all'impianto di base del criterio distributivo mantenendo fra le coalizioni e all'interno delle stesse fra le liste che lo compongono, giusta il meccanismo contenuto in particolare nel comma 4 (lett.h) e i), il numero di seggi risultante dalla ripartizione; pertanto, costituendo i seggi residui un *unicum*, non trova alcun avallo nelle disposizioni dell'art. 22 la distinzione fra residui di cui al comma 5 lett.b) e residui (eccedenti) di cui al comma 6 lett.a);

- la ripartizione e assegnazione degli stessi non può che trovare soluzione nell'ambito della previsione contenuta nel primo e secondo periodo del comma 6 che, correttamente, distingue due diverse fasi: la prima, quella della ripartizione (definitiva) alle liste provinciali degli stessi seggi (nel numero spettante a ogni circoscrizione) partendo dalla maggiore cifra elettorale residuale della graduatoria, coerentemente con il carattere proporzionale del sistema elettorale voluto, per tale parte, dalla legge regionale; la seconda, quella dell'assegnazione concreta dei seggi all'interno di ciascuna lista destinataria, la quale ha a riferimento un diverso criterio, partendo dal gruppo di liste provinciali ammesse al riparto dei seggi avente il valore più basso della cifra elettorale regionale

**2) Sentenza n. 1163 del 20 ottobre 2016** – Pres. Nicolosi, Est. De Berardinis

I rapporti tra le varie fonti che concorrono alla disciplina delle gare pubbliche sono regolati da una gerarchia differenziata. Infatti, se è vero

che bando, disciplinare di gara e capitolato speciale d'appalto – i quali nel loro complesso formano la *lex specialis* – hanno ciascuno un'autonomia ed una peculiare funzione nell'ambito della procedura di gara, tra essi esiste tuttavia un rapporto gerarchico, che postula la prevalenza del bando di gara, mentre il capitolato speciale può solo integrare, ma non modificare le disposizioni contenute nel bando.

Non è preclusiva del ricorso all'avvalimento la circostanza che l'impresa ausiliaria e l'ausiliata appartengano ad uno stesso gruppo societario, essendo tale ipotesi contemplata dall'art. 49, comma 2, lett. g), del D.Lgs. n. 163/2006, il quale dispone che, in tal caso, il contratto possa essere sostituito da una dichiarazione prodotta dalla concorrente, che attesti il legame giuridico ed economico esistente nel gruppo.

**3) Sentenza n. 1168 del 24 ottobre 2016** – Pres. Nicolosi, Est. De Berardinis

In sede di valutazione dell'anomalia dell'offerta, la cd. verifica facoltativa non comporta, in ragione del suo carattere facoltativo, che l'elemento prezzo non possa essere preso in considerazione, essendo esso stato già considerato dal Legislatore per la cd. verifica obbligatoria. Al contrario, un ribasso rilevante (come ad es. quello superiore al 23% dell'importo a base d'asta), anche quando non raggiunga i limiti, in presenza dei quali scatta la cd. verifica obbligatoria, ben può costituire, di per sé, ragione giustificativa della scelta di attivare il sub-procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta, specialmente qualora sussista un elevato scarto nei confronti dei ribassi offerti dalle altre concorrenti.

Se è vero che ai fini del giudizio di anomalia dell'offerta occorre che questa sia valutata nel suo complesso e non atomisticamente, è altrettanto vero che la Commissione di verifica, ove riscontri incongruità in relazione ad una voce dell'offerta (nel caso: il costo della manodopera) e muovendo da ciò estenda l'analisi a tutte le altre voci dell'offerta, pervenendo a riscontrare analoghe incongruità in relazione ad un elevato numero di esse, legittimamente adotta un giudizio di anomalia dell'offerta stessa: deve ritenersi, infatti, che in tal caso il giudizio negativo riguardi la serietà dell'offerta nel suo complesso valutata.

**4) Ordinanza n. 1290 del 23 novembre 2016** – Pres. Nicolosi, Est. De Berardinis

Anche dopo le modifiche apportate dal D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97 all'istituto del cd. accesso civico previsto dal D.Lgs. n. 33/2013, deve ritenersi che tale tipologia di accesso non possa essere confuso, né sovrapposto con l'accesso ai documenti amministrativi previsto dall'art. 22 della L. n. 241/1990; pertanto, è inammissibile il ricorso in cui si facciano valere come *causae petendi*, in modo indistinto, sia l'accesso ex art. 22 cit., sia il cd. accesso civico ex D.Lgs. n. 33 cit., senza effettuare alcuna graduazione tra tali posizioni, che risultano azionate in modo indistinto.

**5) Sentenza n. 1416 del 21 dicembre 2016** – Pres. Nicolosi, Est. De Berardinis

Nelle controversie in materia di appalti pubblici, alla luce della decisione resa dalla Corte di Giustizia U.E. il 5 aprile 2016 nel contenzioso C-689/13 (*Puligienica c/Airgest S.p.A.*) e della successiva giurisprudenza, l'ordine di esame delle questioni va inteso nel senso che è doveroso esaminare il ricorso principale, pur a fronte di un ricorso incidentale cd. escludente ed a prescindere dal numero di concorrenti, quando l'accoglimento del ricorso principale produca un vantaggio anche mediato e strumentale per il ricorrente principale, come nel caso di riesame in autotutela delle offerte affette dal medesimo vizio riscontrato in sentenza.

Nel caso in cui la *lex specialis* di gara rechi una disciplina chiara ed univoca, non è consentito né alla stazione appaltante, né alla Commissione di gara adottare soluzioni ermeneutiche circa i requisiti di partecipazione, tali da portare ad una sostanziale disapplicazione, sul punto, della predetta *lex specialis* in relazione ad un concorrente, perché così verrebbe violato il principio della *par condicio competitorum*. Ciò, in adesione al consolidato indirizzo giurisprudenziale che, in materia di interpretazione della *lex specialis* di gara, assegna preminente rilievo al criterio dell'interpretazione letterale.

**6) Sentenza n. 612 del 10 giugno 2016** - Pres. Nicolosi, Est. Fenicia

Oggetto: autorizzazione linea di navigazione lagunare di tipo commerciale su tratta già servita dal trasporto pubblico locale gestito da Alilaguna

Deve essere esclusa l'incompatibilità del sistema regionale veneto di regolazione dei servizi di trasporto, di cui alla L.R. n.25/1998, con i principi comunitari in tema di libertà di circolazione e stabilimento delle attività economiche, nella parte in cui tale sistema, nell'ambito dei servizi commerciali autorizzati, al fine di garantire, a mezzo del diritto di esclusiva, la sostenibilità economica dei servizi programmati minimi e aggiuntivi, svolti nel caso di specie rispettivamente da ACTV e da Alilaguna, impone una limitazione al libero mercato che si sostanzia nel divieto di sovrapposizione e interferenza previsto dall'art. 23, 2° comma, L.R. n. 25/1998, in quanto tale divieto trova copertura nell'art. 106, comma 2, del TFUE, essendo posto a protezione del diritto di esclusiva attribuito al gestore del servizio pubblico di trasporto.

## **Sentenze Sezione 2^**

**1) Sentenza n. 292 del 15 Marzo 2016** - Pres. ff. Mielli, Est. Morgantini: sull'impossibilità di ricostruire un castello distrutto nel corso della prima guerra mondiale nei pressi di Cortina:

L'impossibilità di ricostruire il castello "Villa St. Hubertus" a Cortina, distrutto nel corso della prima guerra mondiale, del quale rimangono attualmente soltanto dei ruderi.

L'art. 5 della L.R. n. 18 del 2006 stabilisce che, in deroga al p.r.g., fino all'approvazione del primo piano di assetto del territorio e del piano degli interventi nelle zone agricole dei territori classificati montani ai sensi dell'art. 1 della L.R. n. 2 del 1994 è consentita, nel rispetto integrale della tipologia originaria, la ricostruzione, con la volumetria originaria, dei fabbricati crollati nel caso in cui esistano sul terreno i muri perimetrali che consentano di individuarne il sedime e ciò sia riscontrabile nelle cartografie edilizie depositate presso gli enti competenti, corredate da documentazione fotografica o iconografica.

Posto che la deroga consentita per gli interventi descritti dall'art. 5 della L.R. n. 18 del 2006 è riferita alle previsioni del piano regolatore generale, non rientrano nell'oggetto della deroga le specifiche norme di tutela del parco regionale delle Dolomiti ampezzane e, in ispecie, le specifiche prescrizioni contenute nel piano ambientale del parco naturale regionale delle Dolomiti d'Ampezzo approvato con delibera del consiglio regionale n. 15 del 24 Febbraio 1999.

Il piano ambientale prevede espressamente per i ruderi della villa St. Hubertus la destinazione a testimonianza storica, consentendo il restauro ed il risanamento conservativo dei soli manufatti esistenti ossia dei ruderi, senza che invece sia possibile la ricostruzione del castello di caccia, anticamente esistente.

**2) Sentenza n. 653 del 16 Giugno 2016** - Pres. Pasi, Est. Morgantini: Sulla responsabilità del privato assegnatario di lotto nei confronti del comune per non aver attivato un insediamento produttivo:

Il privato che acquisti dal comune un lotto da destinare ad insediamento produttivo e che, contrariamente all'impegno assunto, lo ceda a terzi è obbligato a risarcire il comune nella misura indicata nelle penali stabilite contrattualmente o dal regolamento comunale e, in difetto, nella misura almeno corrispondente alla differenza di valore tra il lotto privo di vincoli ed il lotto vincolato alla finalità pubblica.

**3) Sentenza n. 1206 del 27 Ottobre 2016:** Pres. Pasi, Est. Morgantini: sull'illiceità paesaggistica di un cementificio costruito sul greto del fiume Piave:

Le opere abusive, consistite nella costruzione di un cementificio costruito sul greto del fiume Piave, dopo l'entrata in vigore della legge n. 765 del 1967 e antecedentemente alla data di entrata in vigore del vincolo paesaggistico (nel caso di specie introdotto dalla legge n. 431 del 1985) sono comunque soggette alla valutazione di conformità o meno al vincolo paesaggistico nel caso in cui sia stata chiesta la sanatoria dopo l'entrata in vigore della legge n. 431 del 1985.

**4) Sentenza n. 1430 del 30 Dicembre 2016** - Pres. Pasi, Est. Morgantini: sull'illiceità paesaggistica di modifiche delle villette facenti parte del villaggio ENI "Gellner" a Borca di Cadore:

Il complesso di villette che compongono il villaggio ENI di Borca di Cadore presenta una tipologia costruttiva degli edifici e una finitura delle pareti esterne, comuni per tutte le villette. In particolare i vani aperti a piano terra rispondono ad un'esigenza di tipo geoidraulico al fine di eventuali liberi scorrimenti di ghiaia, nel caso di erosione del pendio e comunque danno la cifra architettonica propria dell'architettura di Gellner che connota il contesto paesaggistico del sito, caratterizzato

appunto da un'edificazione strettamente connessa allo stato geomorfologico del terreno ed al paesaggio dolomitico e boschivo.

Il tamponamento dei vani aperti, al fine di creare autorimesse, si pone pertanto in contrasto col vincolo paesaggistico.

#### **5) Ordinanza 18 novembre 2016 n. 1281 – Pres. Pasi, Est. Mielli**

Giustizia amministrativa – Ricorso giurisdizionale – Notifica – Nullità – Sanatoria *ex art. 44, comma 3, c.p.a.* – Previsione che la costituzione degli intimati sana la nullità del ricorso con effetto *ex nunc* anziché con effetto *ex tunc* e che restano comunque “*salvi i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione*” – Questione di legittimità costituzionale – In relazione agli artt. 3, 24, 76, 111, 113 e 117, primo comma, della Costituzione – Va sollevata.

In relazione agli artt. 3, 24, 76, 111, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, va sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 3, del codice del processo amministrativo, approvato con D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, nella parte in cui, innovativamente rispetto alla normativa previgente al codice, ha stabilito che la costituzione degli intimati sana la nullità del ricorso con effetto *ex nunc* anziché, come avveniva prima, con effetto *ex tunc*, mediante la previsione secondo cui restano comunque “*salvi i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione*”.

#### **6) Sentenza n. 1432 del 30 Dicembre 2016 - Pres. Pasi, Est. Morgantini: sull'illiceità paesaggistica di interventi edilizi programmati nel colle San Daniele nel comune di Abano Terme:**

il decreto in data 13 Marzo 1958 con cui il Ministero della Pubblica Istruzione ha dichiarato d'interesse particolarmente importante ai sensi della legge n. 1089 del 1939 la villa - castello di San Daniele nei pressi di Abano Terme con la chiesa, il parco ed il colle di pertinenza, non consente interventi edilizi in contrasto col vincolo.

### **Sentenze Sezione 3<sup>^</sup>**

#### **1) Sentenza n. 1225 del 2 novembre 2016 – Pres. Settesoldi, Est. Rinaldi**



1. Ambiente – Valutazione di impatto ambientale (VIA) – Nozione e funzione – Individuazione.

2. Ambiente – Valutazione di impatto ambientale (VIA) – Poteri esercitati dalla P.A. – Discrezionalità tecnica e discrezionalità amministrativa – Esercizio – Possibilità – Sussiste.

3-4. Ambiente – Valutazione di impatto ambientale (VIA) – Poteri esercitati dalla P.A. – Sindacato del G.A. – Estensione e limiti – Individuazione – Fattispecie.

1. La procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA) può essere definita come un procedimento di natura tecnico/amministrativa teso a individuare gli effetti negativi e/o positivi che determinati progetti pubblici o privati possono comportare sull'ambiente, al fine di giudicarne la "compatibilità" con l'ambiente interessato. La VIA nasce, quindi, come strumento per individuare, descrivere e valutare gli effetti diretti e indiretti di un progetto sulla salute umana e su alcune componenti ambientali quali la fauna, la flora, il suolo, le acque, l'aria, il clima, il paesaggio e il patrimonio culturale e sull'interazione fra questi fattori e componenti. Obiettivo del processo di VIA è proteggere la salute umana, contribuire con un migliore ambiente alla qualità della vita, provvedere al mantenimento delle specie e conservare la capacità di riproduzione dell'ecosistema in quanto risorsa essenziale per la vita.

2. Nel rendere il giudizio di valutazione di impatto ambientale, l'Amministrazione esercita una amplissima discrezionalità che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico, in quanto tale suscettibile di verifica *tout court* sulla base di oggettivi criteri di misurazione, ma presenta al contempo profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa e istituzionale sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti e della loro ponderazione rispetto all'interesse all'esecuzione dell'opera o del progetto, apprezzamento che è sindacabile dal G.A. soltanto in ipotesi di manifesta illogicità o travisamento dei fatti, nel caso in cui l'istruttoria sia mancata, o sia stata svolta in modo inadeguato, e sia perciò evidente lo sconfinamento del potere discrezionale riconosciuto all'Amministrazione.

3. Nel caso di controversie riguardanti provvedimenti di VIA, le posizioni soggettive dei soggetti coinvolti nella procedura sono pacificamente qualificabili in termini di interesse legittimo e le controversie stesse non rientrano nel novero delle tassative ed eccezionali ipotesi di giurisdizione di merito previste dall'art. 134 c.p.a.

4. Nel caso di impugnazione in s.g. di un provvedimento in materia di VIA, il sindacato intrinseco sugli apprezzamenti tecnici opinabili compiuti dalla P.A., laddove non emergano profili di palese erroneità o inattendibilità, ma solo margini di fisiologica opinabilità, della valutazione tecnico-specialistica operata dalla P.A., il Giudice - anche per il tramite dei suoi ausiliari - non può sovrapporre alla valutazione tecnica opinabile del competente organo della P.A. la propria; diversamente ragionando egli finirebbe col farsi amministratore, sostituendo un giudizio opinabile (nella specie, quello della Commissione VIA) con uno altrettanto incerto e opinabile (quello del consulente e/o il proprio), assumendo così un potere che la legge riserva alla P.A. Si ritiene, pertanto, che a fronte di più valutazioni tecniche tutte fisiologicamente opinabili, ma allo stesso tempo tutte attendibili, debba prevalere l'apprezzamento tecnico effettuato dall'Amministrazione. Quanto al controllo esercitabile dal G.A. sulle valutazioni schiettamente discrezionali (anch'esse, come detto, ravvisabili in tema di VIA alla luce dei valori primari coinvolti), esso deve essere svolto *ab extrinseco*, nei limiti della rilevabilità *ictu oculi* dei vizi di legittimità dedotti, essendo diretto ad accertare la sussistenza di seri indici di invalidità e non alla sostituzione dell'Amministrazione.

## **2) Sentenza n. 1175 del 24 ottobre 2016 - Pres. Settesoldi, Est. Rinaldi**

Giurisdizione e competenza - Circolazione stradale - Patente di guida - Revoca *ex art.* 120 del Codice della strada - A seguito di condanna penale - Giurisdizione dell'A.G.O.

E' inammissibile, per difetto di giurisdizione del giudice adito, un ricorso proposto innanzi al T.A.R. avverso il decreto di revoca della patente di guida, emesso dal Prefetto ai sensi dell'art. 120 del Codice della strada, in considerazione di una condanna penale, in quanto i provvedimenti di revoca o diniego di rilascio della patente di guida adottati a norma

dell'art. 120 del Codice della strada in relazione a condanne penali riportate dall'interessato non sono espressione di discrezionalità amministrativa, bensì sono atti vincolati sia nel presupposto (esistenza delle situazioni ivi elencate), sia nel contenuto (impossibilità del rilascio della patente) e pertanto, poiché la parte interessata da tali provvedimenti subisce un pregiudizio che investe una posizione di diritto soggettivo che non degrada ad interesse legittimo per effetto della loro adozione, le controversie in materia sono di pertinenza dell'A.G.O.

**3) Sentenza n. 1141 del 17 ottobre 2016** - Pres. Settesoldi, Est. Rinaldi  
Imposte e tasse - Imposta di soggiorno - Deliberazione del Consiglio comunale che impone agli albergatori obblighi strumentali alla riscossione dell'imposta di soggiorno e attribuisce agli stessi la qualifica di agente contabile di fatto - Legittimità - Ragioni.

E' legittima la deliberazione con la quale il Consiglio comunale, in conseguenza della imposizione in capo agli albergatori, ad opera del Regolamento comunale in materia, di obblighi strumentali alla riscossione dell'imposta di soggiorno, ha attribuito ai medesimi albergatori la qualifica di agente contabile di fatto; infatti, la qualifica dei gestori delle strutture ricettive come "*agenti contabili di fatto*" e gli obblighi e le responsabilità che ne derivano (es. obbligo di presentare al Comune il conto della propria gestione ai fini del controllo della Corte dei Conti) discendono direttamente dalle norme di contabilità pubblica.

**4) Sentenza n. 1089 del 29 settembre 2016** - Pres. Settesoldi, Est. Rinaldi

1. Appalto - Offerte anomale - Taglio delle ali - Offerte con ribassi uguali - Art. 121 seconda parte D.P.R. n. 207 del 2010 - Criterio di applicazione.

2. Appalto - Aggiudicazione - Aggiudicazione provvisoria - Annullamento d'ufficio - Comunicazione avvio procedimento - Non occorre - Aggiudicazione definitiva - Necessità.

1. In tema di individuazione delle offerte anormalmente basse negli appalti pubblici, il tenore letterale della seconda parte dell'art. 121 D.P.R. 5 ottobre 2010 n. 207 induce a ritenere che tutte le offerte identiche a quelle da accantonare - senza distinzione tra ribassi a cavallo o all'interno delle ali - devono essere considerate come un blocco unitario per la determinazione della soglia di anomalia; pertanto, nella fase del

taglio delle ali, la Stazione appaltante deve accantonare e conteggiare come un'offerta unica tutte le offerte di egual valore, con conseguente possibilità di ulteriore scorrimento delle offerte e di accantonamento di un numero di offerte superiore al 10% dei maggiori ribassi o al 10% dei minori ribassi, mentre tutte le offerte con il medesimo ribasso, rientranti in ala, devono essere scartate, con la conseguenza che il numero delle offerte escluse dal conteggio per l'individuazione della soglia di anomalia può anche essere superiore al 20% delle offerte ammesse.

2. Nel caso di annullamento d'ufficio dell'aggiudicazione provvisoria di una gara d'appalto non è richiesta la comunicazione di avvio del procedimento, che è invece obbligatoria nel caso in cui l'atto di autotutela abbia per oggetto l'aggiudicazione definitiva in ragione della posizione di vantaggio che il provvedimento amministrativo ha costituito in capo all'impresa aggiudicataria.

#### **5) sentenza n. 1345 del 7 dicembre 2016 – Pres. Settesoldi, Est. Pizzi**

La Legge 7 agosto 2015 n.124, modificando gli articoli 21-*quater* e 21-*nonies* L. n.241/1990 e prevedendo una sorta di “*decadenza*” (in senso atecnico) per l'esercizio del potere amministrativo in autotutela, ha profondamente innovato la previgente disciplina (ove si prevedeva il più elastico concetto di “*termine ragionevole*” senza fissare un preciso *dies ad quem*). Di conseguenza occorre procedere ad una interpretazione delle norme conforme al principio *tempus regit actum*, senza accedere ad improvvise interpretazioni reatroattive della suddetta novella legislativa, che non solo si porrebbero in palese contrasto con l'art. 11 delle disp. prel. al codice civile, ma comporterebbero la incongrua conseguenza di pregiudicare irrimediabilmente la posizione della Pubblica Amministrazione; pertanto una interpretazione conforme alla *ratio* della suddetta novella deve portare l'interprete ad abbracciare un'opzione ermeneutica idonea a contemperare la tutela del legittimo affidamento del privato (per il cui presidio è stato ora fissato il termine massimo di esercizio del potere amministrativo in autotutela) e la tutela del buon andamento della Pubblica Amministrazione garantito dall'art. 97 della Costituzione.

Utilizzando le suddette coordinate ermeneutiche deve ritenersi che, in caso di provvedimenti favorevoli adottati prima dell'entrata in vigore della novella del 2015, la Pubblica Amministrazione goda, in linea generale, del termine di 18 mesi dall'entrata in vigore della Legge n. 124/2015 per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio o di sospensione in autotutela, salvo le ipotesi, da valutare caso per caso, in cui il lungo lasso di tempo già trascorso induca comunque a ritenere decorso il "*termine ragionevole*" per l'esercizio del potere di annullamento o sospensione in autotutela, a maggior tutela del legittimo affidamento del privato.

**6) Sentenza n. 1425 del 29 dicembre 2016** – Pres. Settesoldi, Est. Coppari

Attivazione di un impianto di gestione rifiuti speciali non pericolosi – istanza di valutazione di impatto ambientale (VIA) – Parere negativo di compatibilità ambientale per “mancato rispetto della distanza da abitazioni di cui al Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani e speciali” entrato in vigore successivamente al rilascio del permesso di costruire relativo all'impianto medesimo - illegittimità – Ragioni.

È illegittimo il parere negativo di compatibilità ambientale sull'istanza di VIA, inerente l'attivazione di un impianto di gestione rifiuti speciali non pericolosi, motivato con il “mancato rispetto della distanza da abitazioni” prevista da un Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani e speciali entrato in vigore dopo che il progetto di intervento, cui la procedura di VIA accede, era già stato assentito sul piano edificatorio. La procedura di VIA non può infatti essere considerata in modo atomistico, poiché costituisce un segmento di un procedimento avente ad oggetto un rapporto giuridico unitario, in quanto tale contraddistinto da una sequenza di atti funzionale all'ottenimento del medesimo bene della vita, evidenziato fin dal primo atto con cui è stato domandato il permesso di costruire. Conseguentemente, ai fini del rispetto del principio di certezza del diritto in relazione a progetti di particolare complessità e durata, e del conseguente legittimo affidamento ingenerato in capo all'interessato, anche la compatibilità ambientale di esso deve essere valutata sulla base del quadro normativo esistente sia al momento in cui il complesso procedimento autorizzatorio è stato attivato ed assentito sul piano edificatorio, sia al momento dell'incardinazione della domanda di VIA.

*Tribunale Amministrativo Regionale per il  
Veneto*

*Inaugurazione Anno Giudiziario 2017*

*Dati sull'attività giurisdizionale*

*15 febbraio 2017*

*Scuola Grande San Giovanni Evangelista  
San Polo, 2454 – Venezia*

**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL VENETO**  
**DATI SULL'ATTIVITA' GIURISDIZIONALE DAL 1° GENNAIO 2016 AL 31 DICEMBRE 2016**  
**STATISTICA PROVVEDIMENTI DECISORI**

<b>TIPOLOGIA PROVVEDIMENTI</b>	<b>ANNO 2015</b>	<b>PERCENTUALI</b>	<b>ANNO 2016</b>	<b>PERCENTUALI</b>
<b>PROVVEDIMENTI DECISORI</b>	2.306	--	2.164	--
<b>DECRETI DECISORI</b>	1.026	--	860	--
<b>SENTENZE</b>	1.280	--	1.304	--
<b>ACCOGLIMENTO</b>	437	34,14	412	31,60
<b>RIGETTO</b>	591	46,17	664	50,92
<b>ALTRE</b>	252	19,69	228	17,48

Vedi Fig.1

<b>PROVVEDIMENTI DECISORI</b>				
<b>ANNO</b>	<b>SENTENZE SEMPLIFICATE</b>	<b>SENTENZE ORDINARIE</b>	<b>DECRETI DECISORI</b>	<b>TOTALE PROVVEDIMENTI DECISORI</b>
2015	456	824	1.026	2.306
2016	485	819	860	2.164

Vedi Fig.2

<b>SENTENZE SEMPLIFICATE</b>						
<b>ANNO</b>	<b>ACCOGLIMENTO</b>	<b>%</b>	<b>RIGETTO</b>	<b>%</b>	<b>ALTRO</b>	<b>%</b>
2015	121	26,54	256	56,14	79	17,32
2016	128	26,39	266	54,85	91	18,76

Vedi Fig.3

<b>SENTENZE ORDINARIE</b>						
<b>ANNO</b>	<b>ACCOGLIMENTO</b>	<b>%</b>	<b>RIGETTO</b>	<b>%</b>	<b>ALTRO</b>	<b>%</b>
2015	316	38,35	335	40,65	173	21,00
2016	284	34,68	398	48,59	137	16,73

Vedi Fig.4

## ALTRI PROVVEDIMENTI EMESSI

### ORDINANZE CAUTELARI

TOTALE	ACCOGLIMENTO	RIGETTO	ALTRO
541	148	265	128

Vedi Fig.6

ANTE CAUSAM		DECRETI CAUTELARI	DECRETI GRATUITO PATROCINIO
DECRETI CAUTELARI	GRATUITO PATROCINIO		
2	25	159	57

### DATI APPELLO SU PROVVEDIMENTI EMESSI NEL CORSO DELL'ANNO

Provvedimento appellato	Totale	Esito			Non definiti
		Accolto	Respinto	Altro	
Sentenza	24	0	4	0	20
Sentenza breve	55	4	13	14	24
Ordinanza	65	15	22	13	15
Dispositivo Sentenza	2	0	1	0	1
<b>Totale Colonne</b>	<b>146</b>	<b>19</b>	<b>40</b>	<b>27</b>	<b>60</b>

§§§§§§§§§§§§§§

### MOTIVI AGGIUNTI

Motivi aggiunti n. 211 di cui n.  
 169 con contributo unificato  
 Motivi aggiunti con cautelare n. 77 di cui n. 72 con contributo unificato  
 Totale motivi aggiunti n. 288

### RICORSI INCIDENTALI

n. 49

### EX LEGGE PINTO

Nel corso dell'anno nessuna relazione è stata richiesta dalle avvocature distrettuali. Sono pervenute n. 7 comunicazioni di importi liquidati per l'equa ripartizione a favore dei ricorrenti su primo grado di giudizio innanzi al T.A.R. Veneto per un totale di 44.065,00 euro.

### COMPOSIZIONE COMMISSIONE PATROCINIO A SPESE DELLO STATO INNANZI AL T.A.R. VENETO - ANNO 2016

Effettivi:

Marco Morgantini – Presidente  
 Nicola Fenicia – Componente  
 Luisa Londei – Componente  
 Silvana Maggi - Segretario

Supplenti:

Silvia Coppari - Presidente  
 Marco Rinaldi - Componente  
 Danesin Fabiana – Componente



Scarso Alessandra - Segretario

Fig. 1

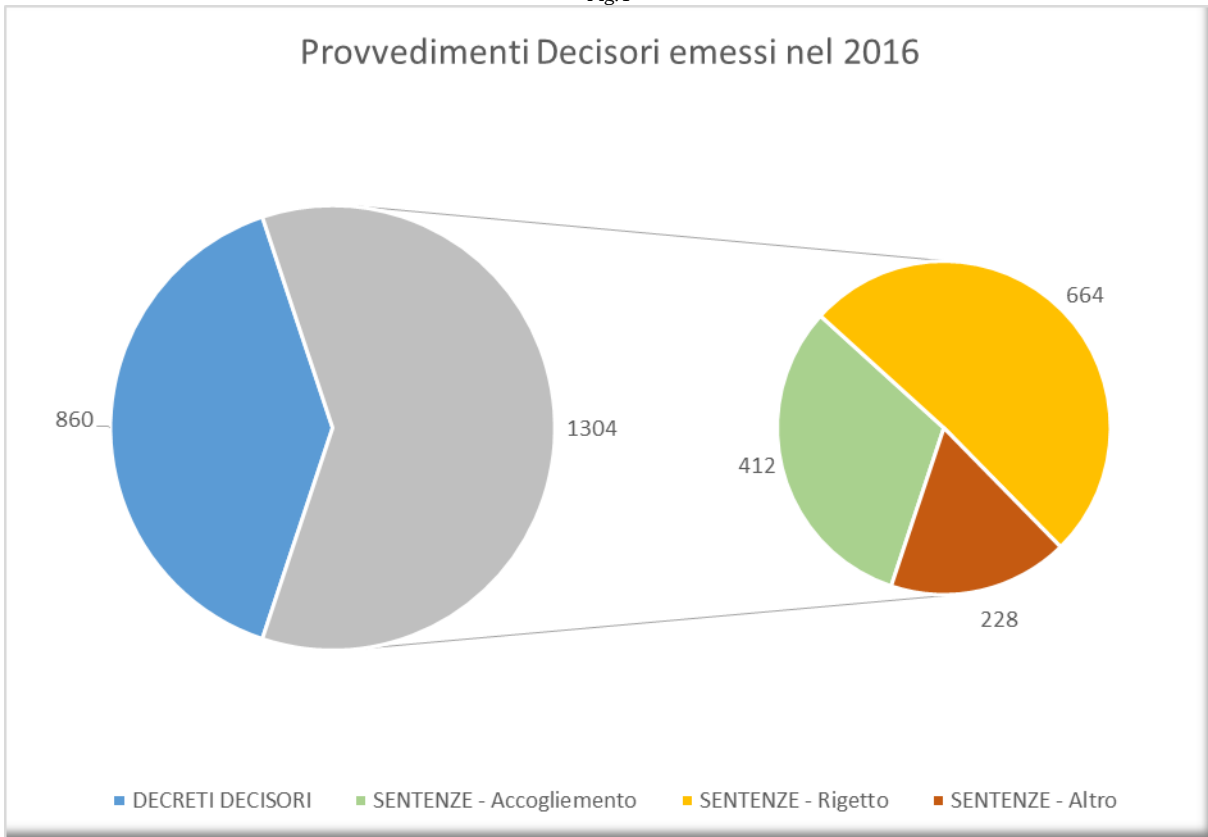


Fig. 2

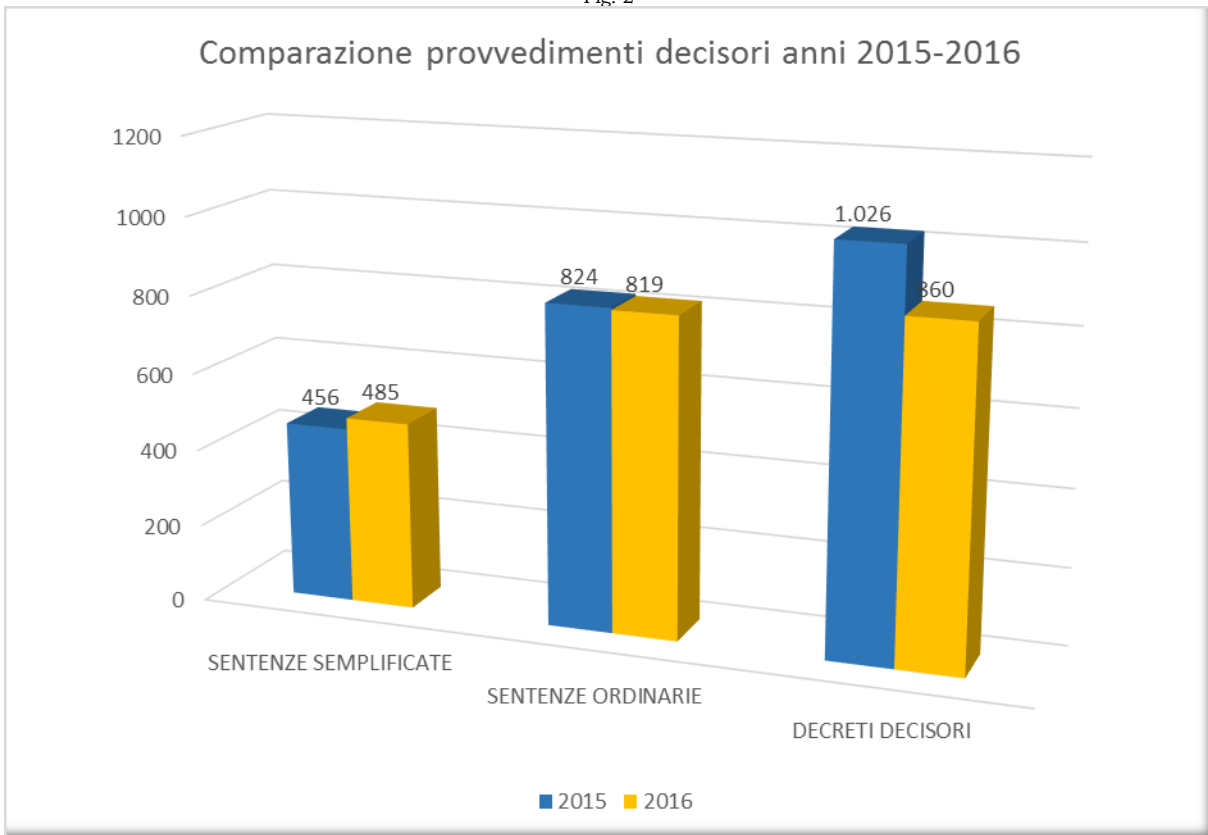


Fig. 3

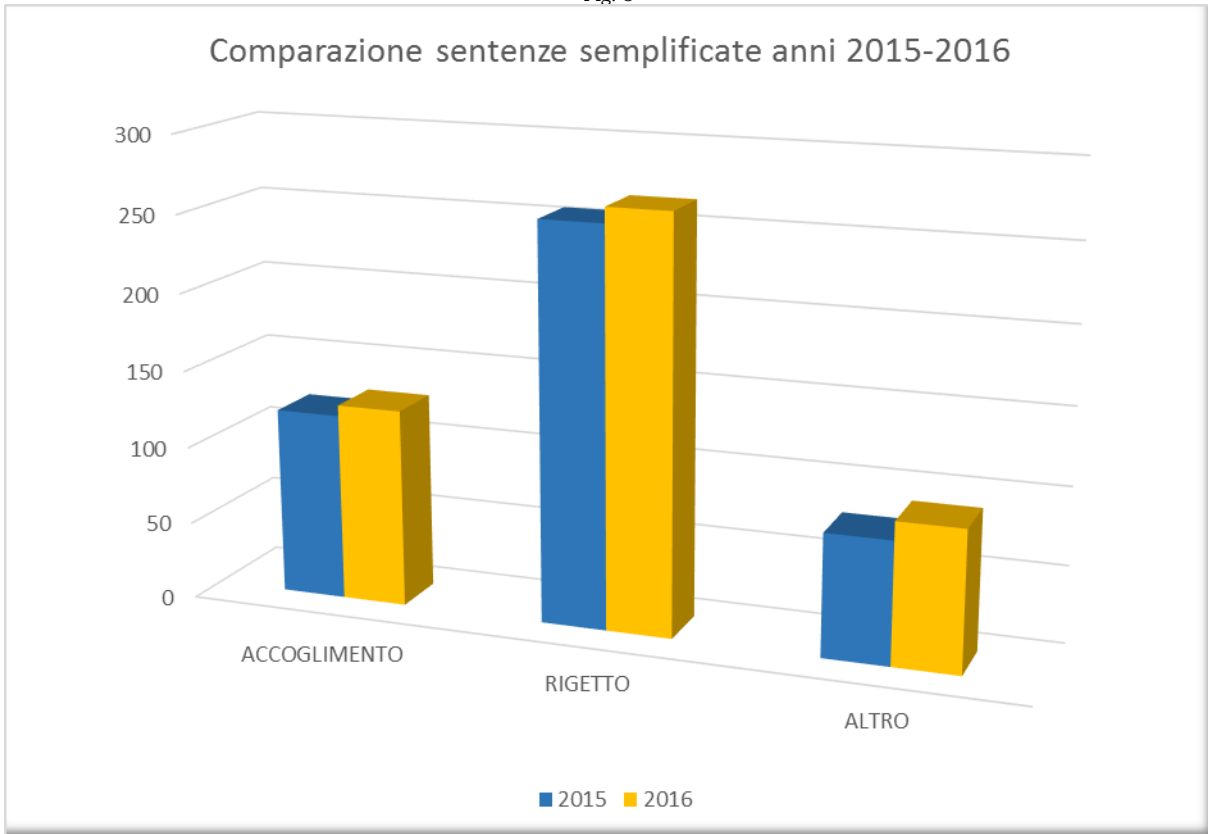


Fig. 4

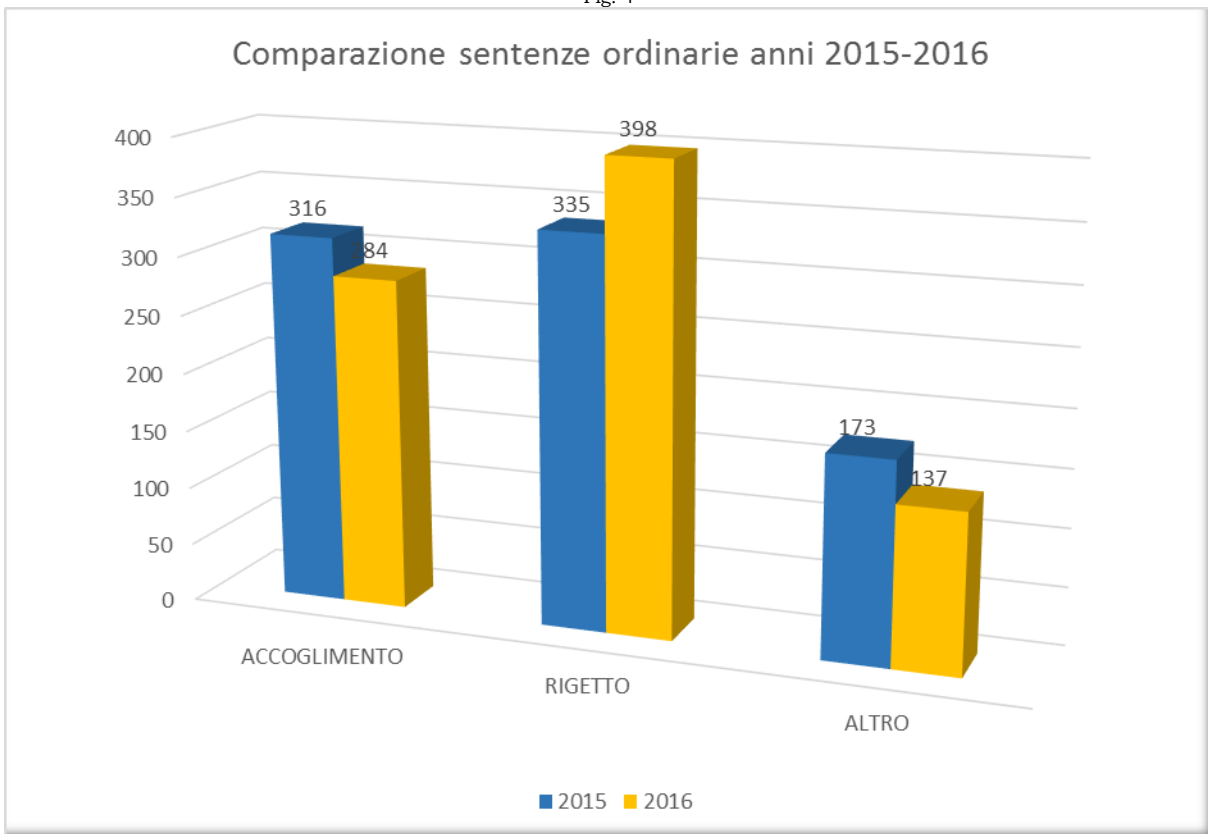


Fig. 5

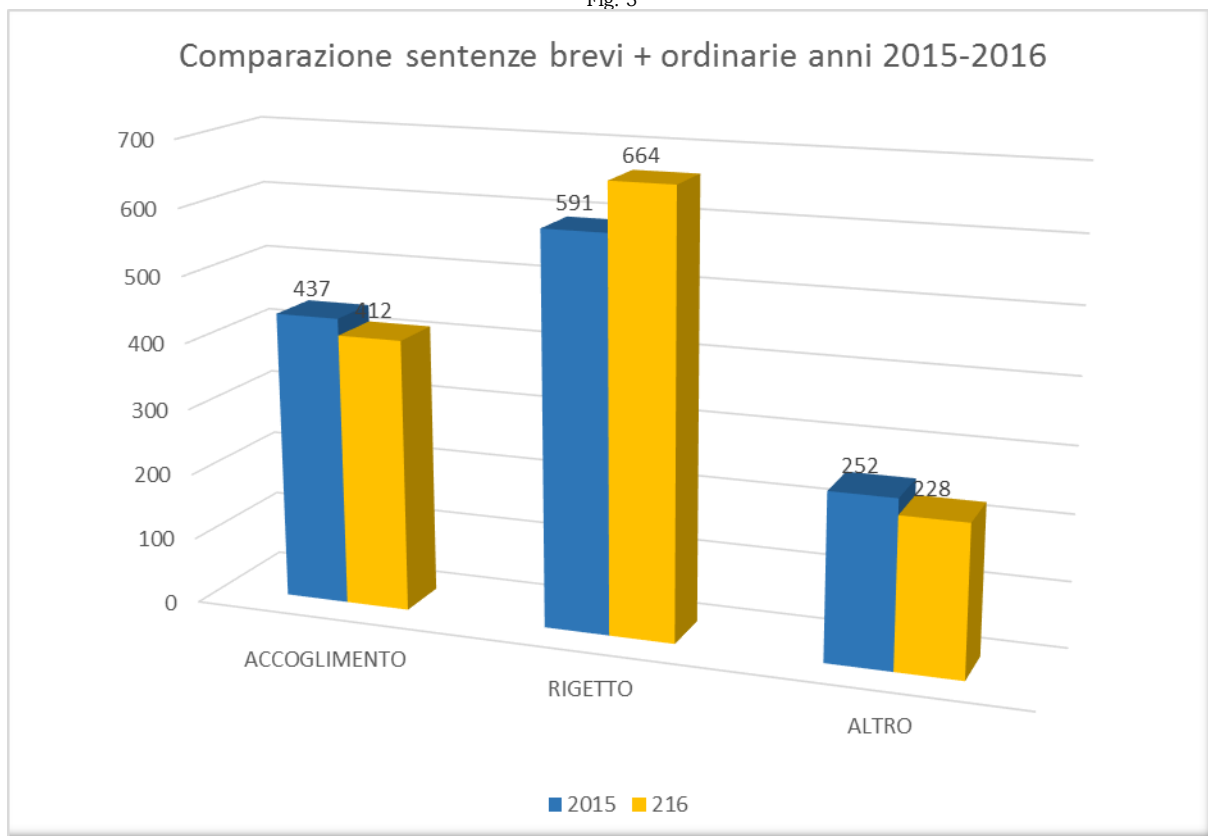
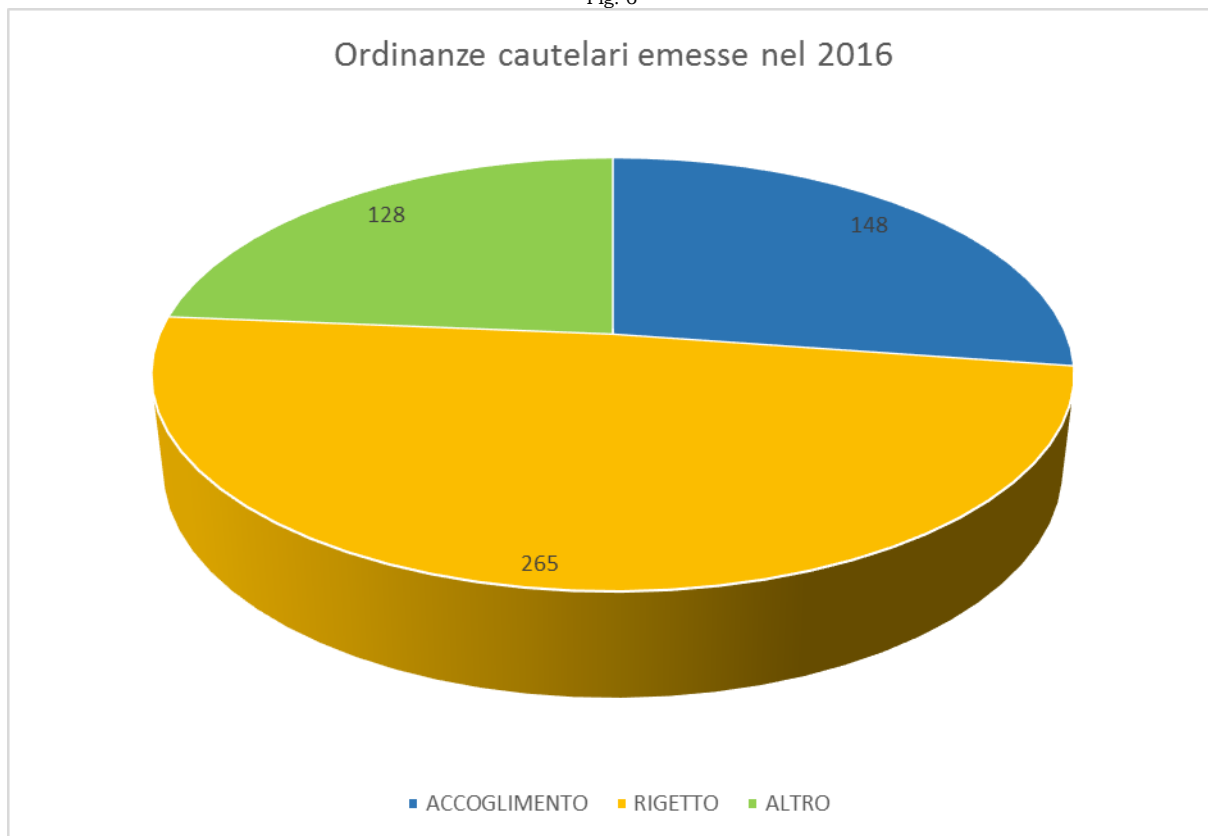


Fig. 6



**STATISTICA PRODUTTIVITA' T.A.R. VENETO (2000 - 2015)**

<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
2013	1.929	1.307	1.245	2.552	72	12	527	146	162	- 623
2014	1.817	1.407	1.377	2.784	66	5	527	106	180	- 967
2015	1.835	1.026	1.280	2.306	10	3	447	112	301	- 471
2016	1.601	860	1.304	2.164	6	2	541	155	295	- 563

Vedi Fig. 7, Fig. 8 e Fig. 9

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

Fig. 7

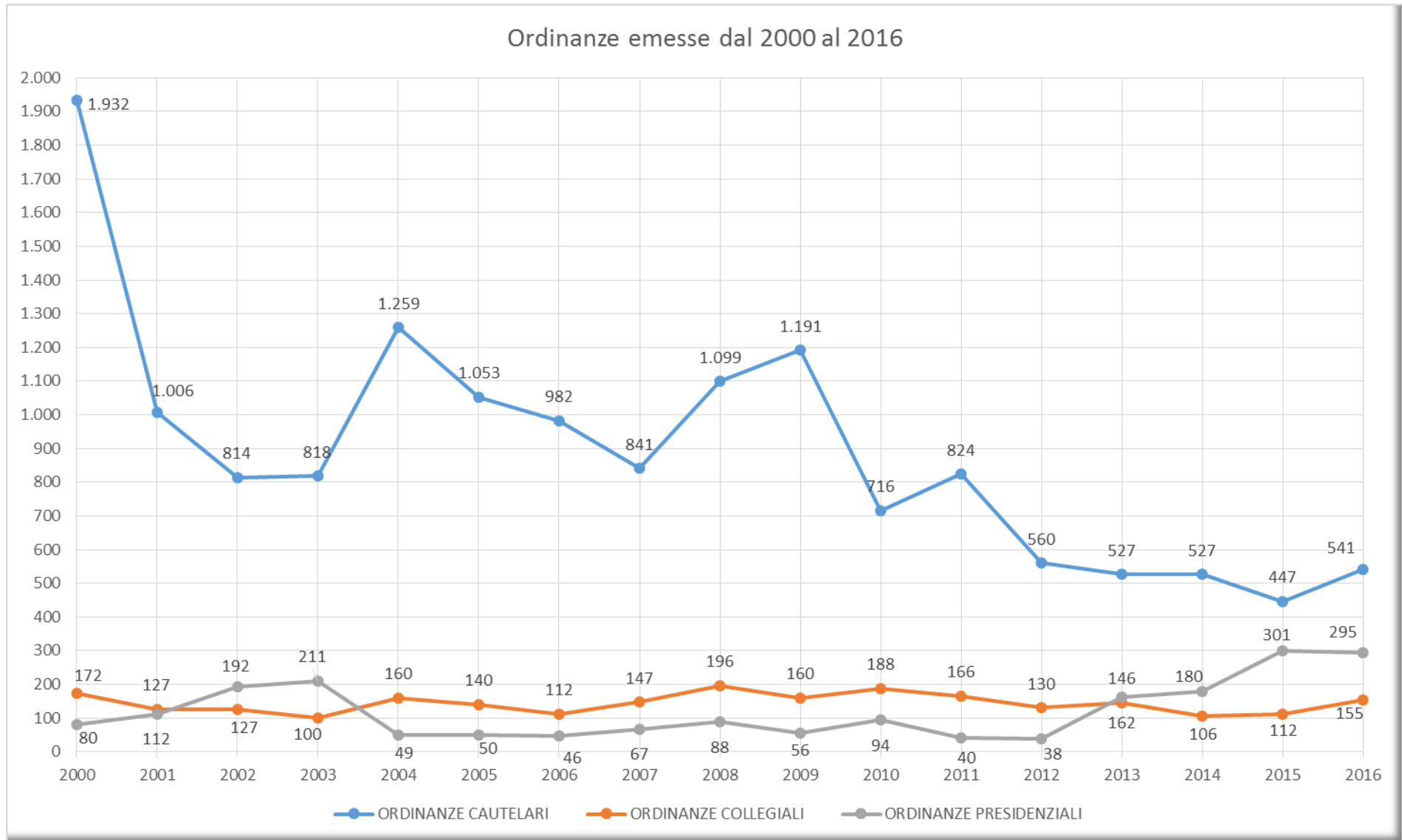


Fig. 8

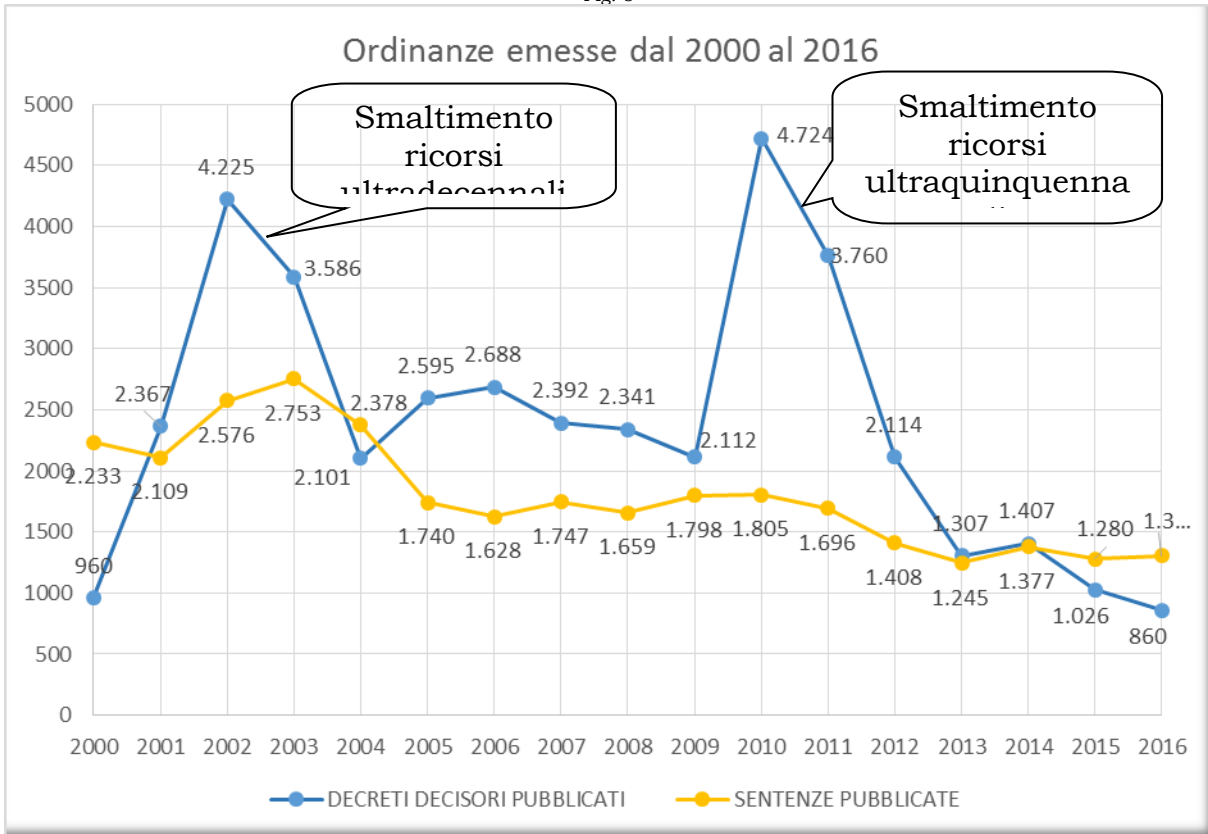
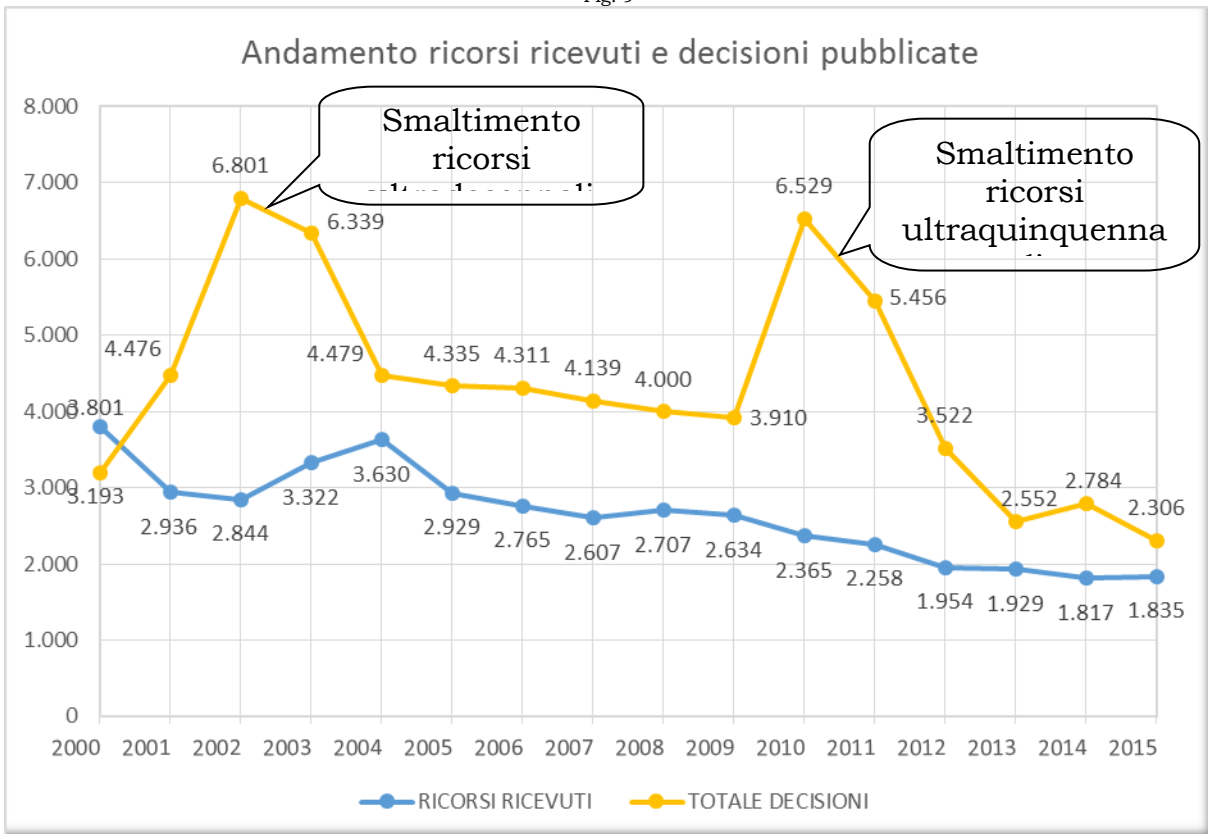


Fig. 9



## 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%
2013	1.929	- 25	- 1,27%	3,97	0,039%
2014	1.817	- 112	- 5,80%	3,74	0,037%
2015	1.835	+ 18	+ 1,01%	3,77	0,037%
2016	1.601	- 234	-12,75%	3,30	0,033%

n. abitanti nella Regione Veneto 4.857.210 (come da ultimo censimento)



**SITUAZIONE GENERALE RICORSI CLASSIFICATI PER MATERIA DAL 1° GENNAIO 2016 AL 31 DICEMBRE 2016**

<b>CLASSIFICAZIONE</b>	<b>Ricorsi Pendenti al 01.01.2016</b>	<b>Ricorsi Depositati nel 2016</b>	<b>Ricorsi Definiti nel 2016</b>	<b>Ricorsi Pendenti al 31.12.2016</b>
Accesso ai documenti	15	41	37	19
Agricoltura e foreste	307	39	20	326
Ambiente	144	21	42	123
Antichità e belle arti	80	8	12	76
Appalti pubblici di lavori, servizi e forniture	429	169	271	327
Autorità indipendenti (attività, organizzazione)	3	1	2	2
Autorizzazioni e concessioni	238	74	90	222
Caccia e pesca	79	15	40	54
Carabinieri	33	10	5	38
Cinematografia, teatro, spettacoli, sport, turismo	11	2	5	8
Cittadinanza	6	0	1	5
Commercio, artigianato	294	73	130	237
Comune e Provincia	90	25	41	74
Demanio statale, regionale	166	21	41	146
Edilizia ed urbanistica	3.493	380	548	3.325
Elezioni	6	1	6	1
Enti pubblici in generale	201	37	47	191
Esecuzione del giudicato	65	79	88	56
Espropriazione per pubblica utilità	58	11	7	62
Farmacia	54	8	41	21
Forze armate	134	35	21	148
Industria	3	2	1	4
Inquinamento	305	89	94	300
Istruzione	103	25	33	95
Leva militare	0	1	0	1
Magistrati	0	1	0	1
Non classificabile/non riclassificato	0	0	0	0
Notai	0	0	0	0
Ordinanze contingibili e urgenti	11	3	4	10

Polizia di Stato	60	16	19	57
Professioni e mestieri	46	9	20	35
Pubblico Impiego	167	64	59	172
Regione	8	2	2	8
Regolamento di competenza	0	0	0	0
Revocazione (giudizio)	3	0	1	2
Servizi pubblici	93	28	25	96
Servizio sanitario nazionale	111	22	30	103
Sicurezza pubblica	238	93	102	229
Stranieri	367	184	322	229
Università degli studi	60	12	24	48
Vittime del dovere	1	0	0	1
<b>Totali</b>	<b>7.482</b>	<b>1.601</b>	<b>2.231</b>	<b>6.852</b>
Classificazione non indicata		10 numeri annullati per doppio inserimento durante la sperimentazione massiva del PAT		

Vedi Fig. 10 e Fig. 11

Fig. 10

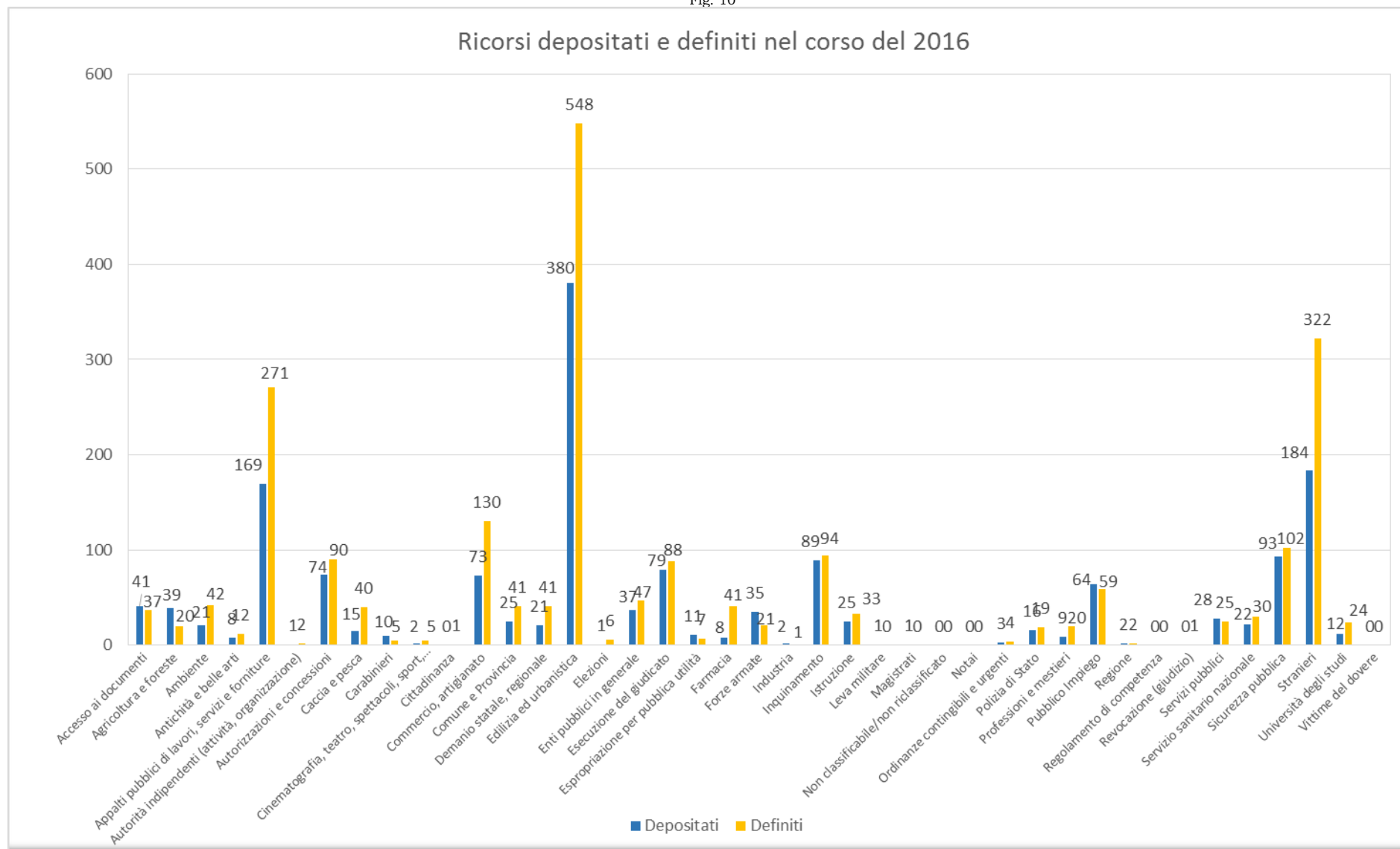
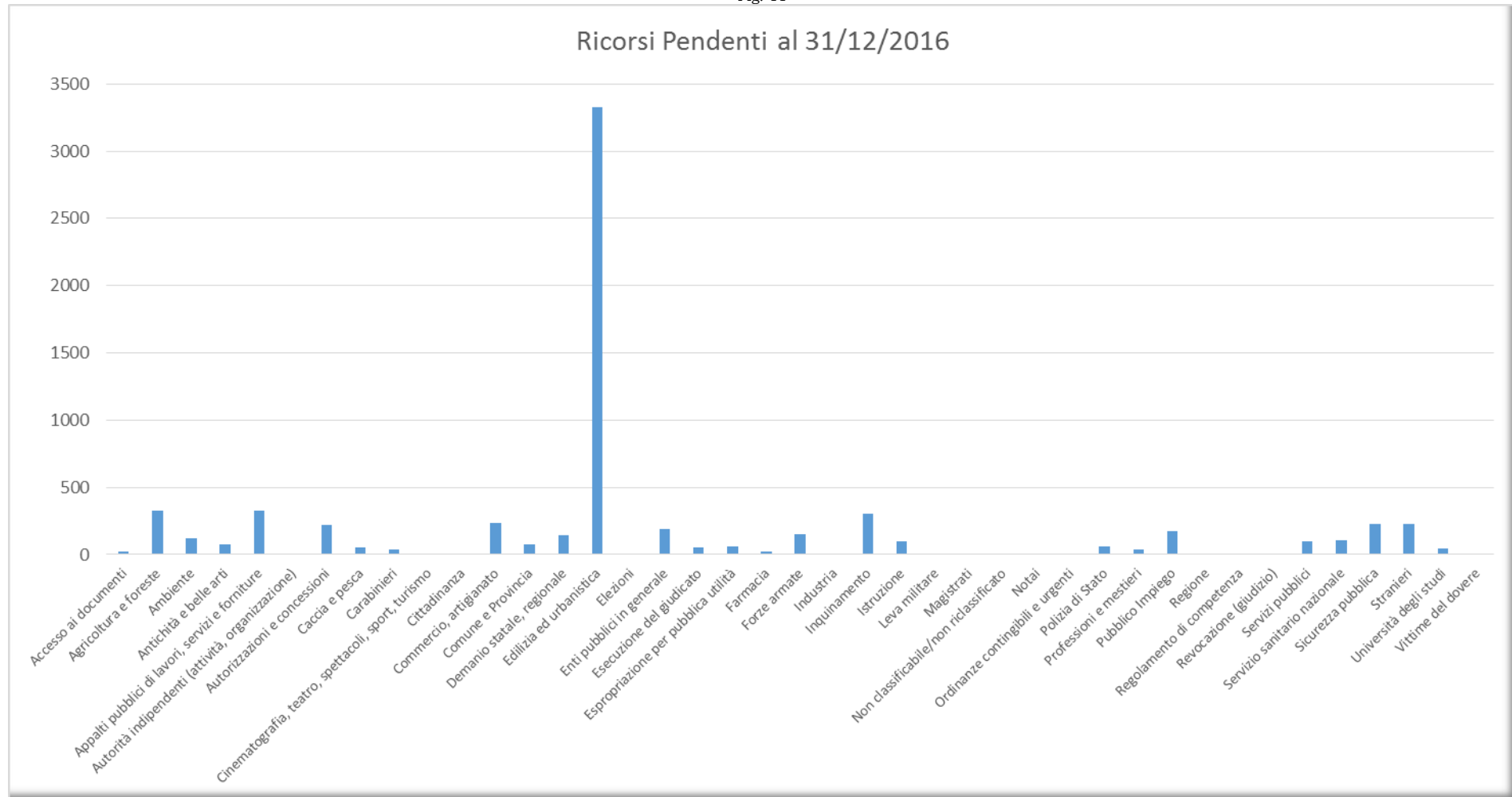


Fig. 11



**SUDDIVISIONE PER TIPOLOGIA DI RICORSO AL 31.12.2016 (Rilevazione dati da SIGA del 2/1/2017)**

<b>TIPO RICORSO</b>	<b>Pendenti al 01.01.2016</b>	<b>Pervenuti nel 2016</b>	<b>Definiti nel 2016</b>	<b>Pendenti al 31.12.2016</b>
Avverso diniego di accesso ai documenti ex art 116 c.p.a.	14	43	37	20
Avverso diniego di accesso ai documenti ex art 25 l. 241/90	0	0	0	0
Avverso silenzio della P.A. ex art. 2 l. 205/2000	2	0	2	0
Domanda di accertamento nullità (ex art. 31 co. 4 c.p.a.)	0	1	0	1
Elettorale	6	1	7	0
Elettorale ex art. 129 c.p.a.	0	0	0	0
Elettorale ex art. 130 c.p.a.	0	0	0	0
Ex art. 14 DLGS 190/2002	0	0	0	0
Ex art. 4 l. 205/2000	51	0	32	19
In ottemperanza	66	79	90	55
Misure interinali e provvisorie ex art. 245 D. LGS 163/2006	0	0	0	0
Opposizione di terzo ex artt. 108 e 109 c.p.a.	0	0	0	0
Ordinario	6952	1221	1787	6386
Per ingiunzione	0	0	0	0
Per ingiunzione ex art. 118 c.p.a.	1	3	1	3
Revocazione ex artt. 106 e 107 c.p.a.	0	0	0	0
Riassunzione per incompetenza (ex artt. 15 co. 4 e 16 co. 3 c.p.a.)	0	2	0	2
Ricorsi con richiesta ex art. 126 c3 DPR 115/2002	5	0	1	4
Ricorsi ai sensi dell'art. 696 c.p.c.	0	0	0	0
Risarcimento danno ex art. 30 c.p.a.	10	6	2	14
Rito abbreviato ex art. 119 c.p.a.	71	21	22	70

Rito appalti ex art. 120 ss c.p.a.	144	165	208	101
Rito appalti ex art. 120 co. 2 bis	0	4	2	2
Silenzio P.A (ex art. 117 c.p.a.)	11	21	18	14
Trasp. da ricorso straord. al Presid. Reg. Sicilia	0	0	0	0
Trasposizione da ricorso straord. Capo dello Stato	149	44	32	161
<b>TOTALE</b>	<b>7.482</b>	<b>1.601 (1.611)*</b>	<b>2.231 (2231)*</b>	<b>6.852</b>

**Dal totale di “PERVENUTI” e “DEFINITI” sono state tolte n. 10 unità perché depositate più volte nel corso della sperimentazione massiva del PAT ed il sistema le riconosce sia in entrata che in uscita.**