

Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

Inaugurazione Anno Giudiziario 2018

19 febbraio 2018



Palazzo Gussoni – Sede del Tribunale Amministrativo

Relazione:

Pres. Maurizio Nicolosi

Palazzo Loredan Vendramin Calergi

Relazione

PARTE I^

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 nelle forma di un'udienza pubblica costituisce un importante momento nel quale l'organo regionale della giustizia amministrativa pone all'attenzione dei rappresentanti delle Amministrazioni pubbliche presenti nel territorio soggetto alla giurisdizione del T.A.R. la sintesi dell'attività giurisdizionale svolta nell'anno appena trascorso accompagnata anche da qualche riflessione sull'andamento in generale del contenzioso in rapporto specialmente alle novità legislative emerse nel corso dello stesso anno.

Il T.A.R. Veneto tiene la presente udienza presso questo prestigioso e accogliente salone di Palazzo Loredan Vendramin Calergi cortesemente messo a disposizione gratuitamente insieme alla dotazione tecnica e al personale di assistenza dal Comune di Venezia, proprietario dell'immobile. Ringrazio il Sindaco Brugnaro per la cortesia istituzionale che ha voluto riservare al T.A.R. Veneto che, pur avendo nella propria sede attuale di Palazzo Gussoni ambienti di rappresentanza artisticamente decorati, non ha un salone sufficientemente ampio in grado di ospitare, nel rispetto anche delle esigenze del cerimoniale, un numero di persone adeguato all'evento. Questo peregrinare di anno in anno fra immobili diversi, tutti prestigiosi, dovrebbe avere termine una volta che, ultimati i lavori di ristrutturazione, il Tribunale potrà trasferire la propria sede nei locali dell'ex convento S. Stefano, recentemente assegnati a uso governativo, dove c'è un ampio e accogliente salone che costituiva, una volta, il refettorio del convento.

Quest'anno ricorre il 70° anniversario della promulgazione della Carta costituzionale, entrata in vigore il 1° gennaio 1948 dopo che il 27 dicembre del 1947 l'allora Capo provvisorio dello Stato Enrico De Nicola ne ha firmato il testo approvato dall'Assemblea costituente assumendo contemporaneamente le

funzioni di Presidente della Repubblica. Una Costituzione che, nata dalle ceneri del secondo conflitto mondiale, nella sua prima parte, di assoluta attualità e modernità, detta i diritti fondamentali inviolabili insieme ai doveri inderogabili di ciascun cittadino. Una Carta, nei cui principi cardine dello Stato democratico risalta quello della legalità e della pari condizione di ogni cittadino, indipendentemente dal sesso, dalla razza, dall'appartenenza politica, dalla religione professata. La giustizia amministrativa ha trovato nella Costituzione, agli artt. 100, 103, 113 e 125, la sua conferma come giurisdizione e, quindi, nella funzione giurisdizionale esercitata da giudici terzi e indipendenti e il suo rafforzamento nella previsione, in via generale, del doppio grado di giudizio.

Il richiamo ai principi della Costituzione è importante, in questo anniversario, anche per ricordare - come ha ricordato nella sua relazione il Presidente del Consiglio di Stato Alessandro Pajno alla cerimonia inaugurale tenutasi a Roma il 30 gennaio scorso alla presenza del Capo dello Stato - un altro non glorioso, però, anniversario: quello degli 80 anni dall'approvazione delle leggi razziali che hanno arrecato un gravissimo vulnus al principio di non discriminazione, attraverso la persecuzione dei diritti degli Ebrei. Tale ricordo deve essere sempre presente perché gli anticorpi immessi nella società civile italiana attraverso, in particolare, la prima parte

della nostra Carta, ci rendano costantemente immuni a ogni forma di razzismo.

Anche l'appena trascorso anno 2017 ha lasciato qualche apprensione e apportato alcune novità per la giustizia amministrativa.

Le apprensioni scaturiscono dall'ormai ricorrente atteggiamento di insofferenza che da più parti vengono riservate alla giustizia amministrativa, i cui giudici sono additati quasi di protagonismo per avere la pretesa di "ingerirsi" in numerosi settori ritenuti rilevanti per l'interesse pubblico e gli investimenti strategici del Paese. L'interesse pubblico è inteso però nel significato moderno come interesse della società o collettività o delle forze politiche e/o governative di potere agire e decidere senza alcun intralcio all'attività svolta; così imponendo la dinamica moderna delle scelte di governance. I casi sono noti perché riportati nella stampa con più o meno enfasi, ma basta fare solo un accenno a quel che è accaduto in una regione del nostro Sud con il ricorso proposto da un Presidente di regione avverso le decisioni del Governo centrale su un noto stabilimento siderurgico. La sensazione è quella che - al di fuori di una ragionata critica che muova dalla conoscenza minima dei fatti - venga consapevolmente o meno (non importa) rappresentata, nel riportare la notizia di una

decisione di un TAR, ma anche (se pur in minore misura) del Consiglio di Stato d'impatto su una questione di interesse per l'opinione pubblica o per le scelte di governo (centrale o locale), una realtà distorta nella quale viene creata la suggestione che il giudice amministrativo di sua iniziativa, quasi assommando in se i panni di PM e di giudicante, decide di verificare la correttezza e la legittimità di un determinato procedimento e dei provvedimenti ivi assunti e di pronunciarsi di conseguenza. E' lasciata nel silenzio (perché irrilevante per la notizia e la conseguente querelle) che dietro l'intervento del giudice c'è sempre un cittadino, un ente privato, una società, anche una Pubblica Amministrazione che agisce - a torto o a ragione - ma questo dovrà appunto stabilirlo il giudice, presentando un ricorso che obbliga lo stesso giudice a pronunciarsi; che l'art. 24 della Costituzione al primo comma afferma solennemente che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, aggiungendo e precisando coerentemente al successivo art. 113 che contro gli atti della P.A. è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi innanzi agli organi di giurisdizione ordinaria e amministrativa e che la tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.

Dovrebbe essere salda, nella conoscenza dei doveri e dei diritti che appartengono a ognuno di noi come cittadini dello Stato in cui ci riconosciamo, la consapevolezza dei principi fondamentali, quali quelli della tutela giurisdizionale, che sono appannaggio di una vera democrazia e che rende attuale la nota storica vicenda del mugnaio di Potsdam.

La forza di uno Stato si misura anche dal rispetto che i cittadini e coloro ai quali è affidata la responsabilità di amministrare la cosa pubblica hanno delle istituzioni che sono alla base dell'ordinamento democratico dello stesso Stato.

Tale rispetto, in paesi Europei a noi vicini è un caposaldo non scalfibile come dimostra un episodio di quasi un anno addietro occorso in Germania dove, a seguito del pronunciamento del Tribunale amministrativo di una città del centro di quel Paese ove vi è una nota casa che produce automobili, il quale (pronunciamento) aveva posto praticamente il totale divieto di circolazione degli automezzi a motore a scoppio per il grave superamento dei limiti di concentrazione degli inquinanti, l'unica reazione che si è registrata nelle fonti di informazione è stata quella da parte delle autorità tedesche di approntare al più presto adeguati rimedi tecnici per la riduzione delle emissioni inquinanti degli automezzi circolanti.

Il rispetto del ruolo delle Istituzioni in genere è emblema del rispetto della legalità. La sensibilizzazione verso tale

rispetto passa senza dubbio dal contributo che i cittadini danno nella consapevolezza dell'importanza dell'apporto del singolo al raggiungimento dello scopo comune. In questo la sensibilizzazione dei giovani costituisce un passaggio determinante.

Consapevoli di ciò il T.A.R. Veneto ha dato avvio, su impulso del Presidente del Consiglio di Stato Alessandro Pajno, in accordo con la Direzione dell'Ufficio Scolastico Regionale per il Veneto, a una serie di incontri con gli studenti degli Istituti superiori dedicati, appunto, alla legalità. Gli studenti potranno non solo conoscere da vicino cosa è un Tribunale Amministrativo e l'attività che svolge, ma anche come si celebra un'udienza pubblica; studieranno alcuni casi pratici e potranno simulare, con l'aiuto di magistrati e di avvocati, un'udienza pubblica, alcuni di essi rivestendo i ruoli di giudice e di avvocato.

Nel 2017, sempre su iniziativa del Presidente Pajno, è stata celebrata la giornata in ricordo dei giudici Falcone e Borsellino con un nutrito programma messo a punto, anche questa volta, grazie all'accordo del T.A.R. Veneto con la Direzione dell'Ufficio Scolastico Regionale per il Veneto. Il programma si è svolto nell'aula magna dell'Istituto Algarotti a Venezia e gli studenti hanno partecipato predisponendo letture, pezzi

teatrali, brani musicali suonati dal vivo da un complesso formato sempre da studenti.

La giornata in ricordo dei giudici Falcone e Borsellino, come le giornate della legalità, saranno, quindi, un appuntamento fisso negli impegni di questo Tribunale.

Un motivo per essere moderatamente ottimisti è la recente conclusione del concorso a 45 posti bandito due anni addietro che immetterà a breve 40 nuovi referendari negli "esangui" ruoli dei T.A.R.. Due di questi nuovi referendari sono stati assegnati al T.A.R. Veneto e dovrebbero prestare giuramento entro il mese di marzo p.v. portando, quindi, a 12 (compreso chi vi parla) i magistrati per il resto del corrente anno. Nel frattempo è stato bandito un ulteriore concorso per 50 posti di referendario che si spera possa completarsi entro i primi mesi del prossimo anno anche confidando nella recente modifica del D.P.R. che regola il concorso, la quale ha reso più celere il procedimento concorsuale con riferimento in particolare alla valutazione dei titoli. L'auspicio è che con il nuovo concorso l'organico del T.A.R. Veneto possa essere coperto almeno all'80%.

L'insistenza sulla criticità riguardante l'organico del personale di magistratura ha un preciso motivo: questo Tribunale, come emerge dalle tabelle allegate a questa relazione, ha un cospicuo

arretrato nei ricorsi in attesa di decisione da più di cinque anni dal deposito. Il T.A.R. Veneto ha la non invidiabile posizione, che condivide con altri pochi Tribunali amministrativi, di avere una fra le maggiori percentuali (43%) di ricorsi ultraquinquennali in attesa di decisione rispetto a quelli pendenti; percentuale che non si è riusciti fino a ora a ridurre significativamente, nonostante la determinazione posta, a causa sia del deficit del personale di magistratura sia della priorità dovuta ai numerosi ricorsi soggetti a riti speciali con termini abbreviati e accelerati: come gli appalti, i ricorsi con misura cautelare accolta, i ricorsi con richiesta di prelievo urgente, anche ai sensi dell'art. 71 bis del c.p.a. La situazione si è aggravata dopo l'introduzione del rito super accelerato previsto per i ricorsi, sempre in materia di appalti, di cui all'art. 120, comma 2 e 6 bis del c.p.a.; pertanto, è veramente difficile, specialmente per i più datati ricorsi pendenti in particolare nella 1^a e 2^a Sezione, riuscire ad arrivare a sentenza.

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 - in atto - non può dirsi ancora realizzato e questo non può che mantenere alte le spese sostenute dallo Stato - anche nell'anno da poco trascorso -

per indennizzi liquidati per il ritardo nelle decisioni assunte dal giudice amministrativo.

La recente istituzione, anche presso questo Tribunale, dell'Ufficio del processo, seppure ancora non completamente attivo per l'assenza di tirocinanti, vuole indirizzarsi proprio verso l'obiettivo di maggiore efficienza in particolare per lo smaltimento dei ricorsi più datati.

Non può, quindi, su tale fronte che accogliersi positivamente la decisione del Parlamento di aumentare, seppur di poco, con la recente legge 27.12.2017, n. 205 (legge stabilità 2018) l'organico dei giudici amministrativi nei due gradi di giudizio. Infatti, l'art. 1, comma 480, al fine di agevolare la definizione dei processi amministrativi pendenti e di ridurre ulteriormente l'arretrato, ha aumentato dall'1° gennaio 2018 di una unità i posti di Presidente di Sezione del Consiglio di Stato, di sette unità quelli di consigliere di Stato e di quindici unità quelli di referendario dei Tribunali amministrativi regionali, autorizzando dalla stessa data, al comma 481, l'indizione di concorsi pubblici e, conseguentemente, l'assunzione delle corrispondenti unità di magistrati che a decorrere dal 1° gennaio 2018. Dietro, tuttavia, la notizia positiva se ne cela una meno positiva e cioè che il comma 482 dello stesso articolo 1, in considerazione della preventivata riduzione dell'arretrato conseguente all'indizione

del concorso di copertura dei 15 posti di aumento dell'organico, stabilisce che, a decorrere dal 1° gennaio 2023, nella tabella A allegata alla legge 27 aprile 1982, n. 186, come incrementata appunto per effetto del comma 480, il personale di magistratura venga ridotto complessivamente di otto unità (una di presidente di sezione del Consiglio di Stato, due di consiglieri di Stato e cinque referendari dei tribunali amministrativi regionali). Sfugge sinceramente la *ratio* di tale ultima disposizione, che sembra essere una novità nel comparto del pubblico impiego, se si tiene conto che l'organico della richiamata allegata tabella della legge 186 del 1982 è stato da sempre notoriamente ritenuto da tutti ben al di sotto delle esigenze del contenzioso corrente e che con i numeri attuali occorrerebbero forse ben più di dieci anni per venire a capo dell'arretrato senza tenere conto delle sopravvenienze.

All'aumento dell'organico dei giudici non ha, però, fatto seguito un se pur modesto aumento dell'organico del personale amministrativo ancora ben lontano dal rapporto di due a uno rispetto al personale di magistratura e anche se ormai gli adempimenti delle segreterie si sono semplificati con l'avvio del PAT, la storica obiettiva scarsità del personale resta un punto di debolezza dell'organico dei T.A.R., specie di quelli del nord Italia.

L'anno appena trascorso verrà ricordato come l'anno di avvio del PAT.

Dopo ritardi e proroghe dell'ultimo giorno, finalmente il P.A.T. può dirsi ormai una realtà, un fatto concreto che, grazie anche al periodo di sperimentazione che l'ha preceduto, ma anche e soprattutto, grazie a un processo di graduale, ma continuo, implemento dell'informatizzazione dagli anni '80, si impone come una realtà irreversibile.

In un convegno tenutosi recentemente proprio qui a Venezia, nell'isola di San Servolo, dall'Associazione AIHJA, che ha come associate le Corti supreme amministrative in sede mondiale, è emerso che il sistema italiano di informatizzazione del processo amministrativo è l'unico che presenta una percentuale vicina al 100% e, quindi, totalitaria, involgendo dal 1° gennaio 2017, senza esclusione alcuna, tutti gli atti del processo: dall'atto introduttivo alla sentenza finale di entrambi i gradi di giudizio. In più, dal 1° gennaio 2018, anche per i ricorsi depositati entro il 31 dicembre 2016 ogni successivo deposito dovrà essere effettuato telematicamente realizzandosi, così, l'integrale applicazione del PAT a tutti i ricorsi, seppure con il doppio regime del cartaceo e del digitale per i ricorsi depositati anteriormente al 1° gennaio 2017.

Il PAT ha recentemente vinto il premio "attuazione dell'agenda digitale: casi di efficace digitalizzazione condotti su scala

nazionale o internazionale". La motivazione del premio è che il PAT è stato ritenuto il più innovativo e completo fra gli oltre 100 progetti presentati, fra i quali 46 di Amministrazioni centrali. Il premio è stato consegnato il 5 dicembre scorso dall'Osservatorio "Agenda digitale" della School of Management del Politecnico di Milano, con il patrocinio del Dipartimento della Funzione Pubblica del Ministero per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione del Governo Italiano, al Segretario Generale della Giustizia Amministrativa. Quanto all'affidabilità, recentemente è stato accertato che da un iniziale 21,5% di atti e documenti che non erano riusciti a essere correttamente caricati nel PAT si è pervenuti nel dicembre scorso a un fisiologico 5,8%, per cui può parlarsi di un bilancio del tutto positivo che conferma l'affidabilità telematica del progetto.

Il successo del PAT, nonostante gli immancabili problemi di "rodaggio" nell'avviamento, deve essere attribuito non solo a tutte le componenti interne all'Amministrazione della giustizia, ma anche alla collaborazione e alla disponibilità degli avvocati del libero Foro e delle avvocature pubbliche, che hanno permesso con il loro sostegno il successo del sistema digitale adeguando tempestivamente - e facendosi carico per questo dei relativi costi - i propri studi e uffici delle necessarie tecnologie

per rendere compatibili i loro sistemi informatici con il sistema digitale del PAT.

Il TAR Veneto ha retto abbastanza bene all'urto dell'avvio del sistema digitale e la collaborazione fra le Segreterie delle tre Sezioni e gli avvocati è stata fattiva e improntata a reciproca cortese disponibilità. Ritengo, quindi, di dovere esprimere in questa sede il mio compiacimento e ringraziamento a tutti i protagonisti del successo, facendomi garante per tutto quanto possa occorrere a superamento dei problemi tecnici che dovessero ancora presentarsi.

Certamente non tutti i problemi sono stati interamente risolti; permangono certe rigidità dovute forse a una gestione centralizzata dell'intero sistema, ma occorre essere ottimisti per il loro superamento.

A margine delle nuove norme sull'informatizzazione occorre fare riferimento, anche, al un primo bilancio dell'applicazione del decreto n. 167 del 22 dicembre 2016, riguardante i limiti dimensionali degli atti processuali in tutti i riti davanti al giudice amministrativo. Devo dare atto, dall'esame della statistica inviata al CPGA, che sono state veramente rare le richieste di autorizzazione per superamento dei limiti dimensionali degli atti processuali di parte. Si è registrato, quindi, un sostanziale importante adeguamento da parte degli avvocati ai principi di sinteticità degli atti

processuali e di questo ritengo di dovere ringraziare in questa occasione i signori avvocati perché è un chiaro esempio di proficua collaborazione fra il T.A.R. Veneto, l'Avvocatura dello Stato, il Foro e le Pubbliche Avvocature nel rispetto, comunque, dei rispettivi distinti ruoli. Il T.A.R. Veneto sarà sempre aperto a tutte le sollecitazioni che perverranno dagli avvocati per rendere maggiormente efficiente la risposta di giustizia da parte del giudice amministrativo e in tal senso ritengo che siano stati proficui gli incontri che periodicamente si svolgono con i rappresentanti dei Consigli dell'Ordine e dell'Associazione degli Avvocati Amministrativi ai sensi e per gli effetti dell'art. 37 del D.L. n. 98/2011, convertito nella legge n. 111/2011.

Sul fronte delle novità legislative, occorre fare cenno - anche quest'anno - alle norme che hanno interessato la materia degli appalti.

L'ultimo ampio correttivo al codice dei contratti pubblici ha posto rimedio a talune problematiche, ma altre sono rimaste insolute dando luogo a problemi interpretativi per la per vero infelice tecnica redazionale delle norme che mantengono alti i problemi interpretativi e, quindi, il contenzioso creando occasioni maggiori di intervento dell'Adunanza Plenaria, ma anche dell'ANAC. Si potrebbero fare numerosi esempi di norme non chiare, ma mi limito a quella dell'art. 97 del codice

contratti pubblici per l'individuazione delle offerte anormalmente basse.

Si pongono, poi, problemi applicativi sulla decorrenza del termine di impugnazione con particolare riferimento ai ricorsi ex art. 120 comma 2 bis c.p.a., che induce, peraltro, altri non meno delicati problemi processuali che suscitano obiettivi dubbi di coerenza sulla ratio acceleratoria nella definizione del contenzioso che si vuole ripromettere, se si tiene conto delle azioni che si possono inserire (e si sono in effetti inserite) all'interno di tali cause: accesso, motivi aggiunti, ricorsi incidentali.

Ci sono altre due novità legislative di interesse per la G.A. che ritengo meritevole di segnalazione:

il completamento della riforma c.d. Madia, con la pubblicazione dei restanti decreti delegati;

la legge 7.4.2017 n. 47 - disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati, il cui articolo 19 prevede che le associazioni iscritte nel registro di cui all'articolo 42 del testo unico sull'immigrazione, e successive modificazioni, possono intervenire nei giudizi riguardanti i minori stranieri non accompagnati e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi;

la legge 30.11.2017 n. 179 disposizioni a tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato, il cui art. 1, comma 4, dispone che la segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.

Spero di non stancare i presenti se segnalo, ancora e per finire sul punto, la legge regionale del Veneto n. 14 del 6 giugno 2017 intitolata contenimento del consumo del suolo e rigenerazione urbana e promulgata nel corso del 2017, che ritengo di notevole importanza e sulla quale si è tenuto il convegno di Castelfranco Veneto nello scorso novembre.

I giudici amministrativi sono, come sempre pronti a confrontarsi con le nuove norme e a garantire la necessaria tempestività delle pronunce che chiudono il contenzioso. Anche nell'anno trascorso questo Tribunale ha dato dimostrazione, pur con le difficoltà dovute ai vuoti di organico, di potere rendere tempestive le proprie sentenze in particolare nell'ambito delle materie soggette ai riti speciali, in questo allineandosi ai migliori modelli europei come tempestività ed efficienza.

Analisi dell'attività giurisdizionale del Tribunale.

Passiamo, ora, alla parte ricognitiva dell'attività svolta dal T.A.R. Veneto nel corso dell'anno 2017.

L'anno appena trascorso ha registrato ancora, seppure in misura minore, una diminuzione (circa 5%) rispetto ai ricorsi introitati nel 2016 non compensata dai 247 ricorsi per motivi aggiunti presenti in quasi analoga grandezza nel 2016. Si tratta di un dato in continuità con la lenta, progressiva discesa iniziata dall'anno 2009 in cui furono iscritti a ruolo 2707 ricorsi.

Davanti alla persistenza di tale fenomeno può assumersi, a seconda dei punti di vista, una posizione di apprezzamento o di preoccupazione: apprezzamento, laddove il dato lo si consideri la risultante di un miglioramento della qualità e della legittimità dei provvedimenti assunti dalle PP.AA.; preoccupazione, se a esso si attribuisca la conseguenza dell'allontanamento del cittadino dalla giustizia, dovuto a scarsa fiducia nei giudici o alla gravosità del ricorso alla giustizia in termini economici, questi ultimi legati al costo della giustizia amministrativa, da un lato, e alle difficoltà economiche dei soggetti che avrebbero necessità di adire il giudice. Non è certo agevole analizzare quale delle due opposte possibili letture sia la più vicina alla realtà, almeno nell'ambito della giurisdizione del T.A.R. Veneto. Può aiutare in qualche modo l'osservazione di quanto avviene nelle altre sedi giurisdizionali

e il dato nazionale che anche per il 2017 registra il segno meno. L'indice di litigiosità (passato dallo 0,033 al 0,030), è coerente con la riduzione numerica dei ricorsi pervenuti.

In assenza di un'analisi adeguata del fenomeno quel che si può azzardare è solo imputare tale effetto sia all'eccessivo costo di accesso alla giustizia amministrativa, specialmente in talune materie come gli appalti, sia all'ancora eccessiva lunghezza dei tempi di risposta del giudice per le materie che non beneficiano dell'accelerazione dei termini processuali. Ambedue questi fattori è plausibile che determinino l'effetto dell'allontanamento dalla tutela giurisdizionale dei cittadini che magari sentono improba una reazione alla mutevolezza e la complessità dei fenomeni giuridici e i continui cambiamenti legislativi.

Per dare un messaggio di efficienza, anche nel corso dell'anno appena trascorso l'attenzione del T.A.R. Veneto 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 ex art. 71 bis - restando intatti i dubbi interpretativi sul rito applicabile ai ricorsi portati in decisione in applicazione di tale norma; diversamente non si è fatto purtroppo significativo utilizzo della richiesta di definizione della controversia sulla base di un unico assorbente motivo ai sensi dell'art. 72 c.p.a..

Il più grande problema che il TAR Veneto ha in questo periodo è, quindi, quello di come aggredire lo zoccolo duro dei ricorsi ultra quinquennali ancora non decisi, che, come già detto costituiscono circa il 43 % del totale dei ricorsi pendenti al 31 dicembre 2017.

Nello scorso anno, per tentare di rendere più efficace l'azione di abbattimento dei ricorsi ultradecennali, è stata avviata, come nuova modalità, una nuova iniziativa che consiste nel tenere periodicamente, per una decina di ricorsi alla volta, un'udienza informale aperta non solo agli avvocati previamente convocati, ma anche alle parti, per verificare concretamente la reale situazione del contenzioso allo scopo di acquisire un'eventuale dichiarazione di carenza di interesse. Gli incontri si sono dimostrati utili per pianificare, in caso di permanenza dell'interesse, i tempi dell'udienza di merito e la eventuale connessione con altri ricorsi all'uopo segnalati dalle parti convocate. Nel corso delle udienze informali per un 30% circa dei ricorsi trattati è stata dichiarata la carenza

sopravvenuta di interesse. Questa modalità si sta rivelando determinante in particolare per il programma di smaltimento dei ricorsi ultradecennali di cui all'art. 16 delle disposizioni di attuazione del c.p.a. che è stato avviato lo scorso novembre e che durerà fino al primo semestre di quest'anno. Le udienze informali hanno, infatti, permesso di inserire nei ruoli del programma di smaltimento i ricorsi per i quali era stata dichiarata dalla parte ricorrente la permanenza di interesse con gli eventuali ricorsi connessi, evitando l'inserimento di ricorsi per i quali non sussisteva più interesse alla decisione. Dico questo per rendere evidente che senza la collaborazione di chi patrocinia 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, come nei due anni trascorsi dal mio insediamento, un'accurata 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'avvocatura in tutte le sue espressioni.

La lettura dei dati statistici delle sentenze che definiscono il giudizio, evidenzia che il T.A.R. Veneto ha cercato di mantenere la produttività pro - capite rispetto all'anno 2016 nonostante che diversi magistrati sono stati impegnati in missione, con carico, presso altri Tribunali per garantire la composizione del collegio giudicante di quelle sedi giurisdizionali, con conseguente riduzione di produttività nella sede di appartenenza; per cui le sentenze definitive del giudizio sono state 1092 rispetto alle 1304 del 2016 e di queste le semplificate sono state 362 (anch'esse inferiori rispetto al 2016). Per quanto riguarda il procedimento cautelare, si registra una diminuzione di circa il 4% nelle ordinanze depositate rispetto al 2016, per cui la percentuale dei ricorsi con istanza cautelare si attesta su circa il 34%.

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 2017 le sentenze in forma semplificata sono state circa il 25% 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 nelle udienze pubbliche, contribuendo 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 sono aumentati i ricorsi in materia di accesso, di silenzio e, in misura maggiore i ricorsi di ottemperanza; contenzioso provocato, in gran parte, dal mancato adeguamento al giudicato del giudice ordinario.

In ultimo, un accenno agli appelli. Nel 2017 sono stati registrati 294 appelli di sentenze e 76 di ordinanze cautelari, pari rispettivamente al 27% e al 15% delle suddette pronunce giurisdizionali. Il Consiglio di Stato ha ribaltato l'esito in 27 casi, per le sentenze, e in 19 per le ordinanze, non essendo stata ancora emessa pronuncia definitiva per le restanti decisioni; 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, disponibile nel sito internet della Giustizia Amministrativa per i dati in dettaglio dell'attività svolta dal T.A.R. Veneto nell'anno 2017.

La sede

Nella relazione dell'anno scorso avevo evidenziato che 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, erano andati a buon fine 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 su Campo Sant'Angelo.

Quest'anno posso confermare che nel corso del 2017 è stata formalizzata la materiale consegna dei locali ed è stata anche sottoscritta con il Provveditorato interregionale alle Opere Pubbliche per il Veneto, Trentino - Alto - Adige e Friuli Venezia Giulia la convenzione con la quale è stato affidato allo stesso Provveditorato il compito di provvedere alle procedure di gara per la progettazione e la realizzazione dei necessari lavori di ristrutturazione e risanamento conservativo, dei quali il predetto Ufficio curerà la direzione e il collaudo. Secondo la cronologia contenuta nella stessa convenzione, il trasferimento degli Uffici del T.A.R. nella nuova sede dovrebbe compiersi nella primavera del 2020. Ricordo che per l'intervento di cui sopra il Segretariato Generale della Giustizia Amministrativa, con l'autorizzazione del Consiglio di Presidenza, ha impegnato

sui bilancio della Giustizia Amministrativa un congruo finanziamento non disponendo l'Agazia del Demanio di fondi da assegnare a copertura dei costi da sostenere.

Gli aspetti positivi, di rilievo, dell'operazione di trasferimento nei locali demaniali assegnati sono costituiti dalla disponibilità di una sede definitiva e 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. Un primo risparmio sul canone locativo sarà comunque conseguito, a breve, con la restituzione ai proprietari dei locali di Palazzo Velluti dopo che saranno conclusi i lavori in corso di ripristino dei locali stessi con la chiusura del varco di accesso fra i due immobili.

Nel frattempo, sono ancora fiducioso che possa perfezionarsi nel corso di quest'anno l'accordo con la Regione Veneto, che ha la proprietà di palazzo Gussoni, per mantenere in uso, fino al trasferimento, i locali dello stesso palazzo attraverso un contratto di locazione transitoria. La procedura per la valutazione di congruità del canone locativo chiesto dalla Regione è in via di definizione da parte della Direzione regionale dell'Agazia del Demanio.

Intanto devo dare atto che la Regione Veneto ha provveduto, mantenendo l'impegno preso, al completo rifacimento dell'impianto di climatizzazione, che da tempo era quasi non

funzionante per il guasto irreversibile di due delle quattro unità che assicuravano il riscaldamento e il raffrescamento dell'immobile e il parziale - e quindi inefficiente - apporto delle altre due in funzione. Sono state sostituite tutte le unità esterne con altre quattro nuove unità più potenti. Sono stati sostituiti tutti i diffusori interni e ne sono stati aggiunti altri dopo la completa revisione di tutta la rete di distribuzione. Posso dire che adesso, fin dall'ingresso del Tribunale un gradito tepore accoglie chi vi entra.

Ritengo, quindi, di dovere esprimere alla Regione Veneto il mio personale ringraziamento per l'importante risultato raggiunto.

Il personale e i mezzi

Prima di iniziare a esporre quanto di rilievo per questa parte della relazione, devo rivolgere un commosso pensiero in memoria di Marina Pertile, già dipendente di questo Tribunale, che alcuni mesi addietro è scomparsa prematuramente per le conseguenze di una grave malattia.

E' stata aperta in memoria della scomparsa, alcuni giorni dopo il decesso, su indicazione del marito, una raccolta fondi da dare in beneficenza. A tale raccolta ha contribuito anche l'Associazione degli Avvocati Amministrativisti con un versamento a favore dell'Onlus designata dallo stesso marito e

intendo oggi qui dare per tale contributo pubblico riconoscimento.

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 Claudio Rovis insediatosi nella prima parte del 2017 dopo che la collega Oria Settesoldi aveva assunto, dopo la sua nominata Presidente T.A.R., le funzioni al T.A.R. Friuli Venezia Giulia Veneto, e Alberto Pasi che ringrazio entrambi per la collaborazione che assicurano nella conduzione del Tribunale.

La situazione dell'organico dei magistrati, aggravatasi 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, sta avendo, come ho riferito poc'anzi, un lento miglioramento con l'assegnazione a breve di due nuovi referendari vincitori del concorso conclusosi al termine del 2017.

Nei prossimi due mesi, tuttavia, in concomitanza con l'assunzione dei nuovi referendari, si concluderà il procedimento di trasferimento a domanda dei magistrati già in servizio e questo determinerà importanti conseguenze per il T.A.R. Veneto. Infatti, tra conferma delle applicazioni temporanee disposte dal Consiglio di Presidenza l'anno scorso per sopperire alle gravi carenze di organico di alcune sedi giurisdizionali e trasferimenti effettivi, ben altri tre magistrati da anni in servizio a questo Tribunale si trasferiranno in altre sedi. Essi sono il Consigliere Marco Morgantini (altra memoria storica di questo Tribunale), il Primo Referendario Silvia Coppari e il Primo Referendario Nicola Fenicia i quali da anni svolgono, con grande impegno e professionalità il loro proficuo lavoro qui a Venezia. Saranno sostituiti da altrettanti referendari di prima nomina i quali, dopo il previsto breve periodo di c.d. ambientamento, raccoglieranno interamente il testimone lasciato dai colleghi più anziani e potranno contribuire, come gli altri magistrati con maggiore anzianità di servizio, a rendere una risposta adeguata alla domanda di giustizia dei cittadini veneti.

Un ulteriore dato positivo da registrare, oltre all'incremento dell'organico, è quello della composizione delle Sezioni giurisdizionali che potranno fare affidamento - ciascuna - su quattro magistrati, compresi i Presidenti, la qual cosa consente

di superare i problemi di integrazione dei collegi legata a occasionali impedimenti.

Nel dare il saluto ai partenti e gli auguri di buon lavoro ai nuovi magistrati, esprimo ai colleghi presenti un sentito ringraziamento per la professionalità, la tempestività e l'impegno con i quali hanno costantemente tenuto alto sia il livello qualitativo sia quello quantitativo delle pronunce emesse nel corso dell'anno 2017.

Un ringraziamento particolare, infine, ai magistrati e agli avvocati che hanno svolto nel 2017 la loro funzione all'interno della Commissione istituita per l'esame delle domande di ammissione al patrocinio a carico dello Stato.

Va segnalato, poi, che anche nel 2017 alcuni magistrati di questo Tribunale hanno partecipato ai programmi di scambio, fra giudici dei Paesi dell'Unione europea, visite alle Istituzioni della stessa UE; tutti organizzati da European Judicial Training Network EJTN 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 scopertura resta tuttora al 23,34%. Permane la mancanza di tre funzionari (due amministrativi e uno tecnico quest'ultimo è l'informatico che riveste una peculiare importanza tenuto conto che il T.A.R. Veneto è stato individuato quale Polo informatico territoriale con importanti e numerose funzioni di coordinamento da attuare nei confronti del TRGA Trentino-Alto Adige e per il T.A.R. Friuli Venezia Giulia, il T.A.R. Emilia e Romagna e il T.A.R. Marche). La carenza di assistenti è rimasta di tre unità, ma nel corso di quest'anno andrà in pensione un'unità di tale personale. La dotazione andrebbe aumentata di almeno due unità per rispondere alle esigenze del rafforzamento delle misure di sicurezza della sede del Tribunale.

In aggiunta al personale di ruolo, sono attualmente presenti presso gli uffici del Tribunale un funzionario in posizione di comando dal comune di Venezia, un operatore assegnato temporaneamente dal T.A.R. Toscana e un operatore in posizione di distacco dal comune di Venezia. Di contro un'assistente amministrativo di ruolo è stata assegnata temporaneamente al T.A.R. Campania

La riduzione del turn over che ha interessato anche gli uffici della G.A. non ha consentito il naturale processo di ricambio generazionale e passaggio di consegne fra le varie figure

professionali presenti e questo ha determinato una “cristallizzazione” degli attuali dipendenti nelle rispettive funzioni lavorative, con un innalzamento dell’età media dei dipendenti stessi (51 anni in media per gli uomini e 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. Bisogna anche tenere conto che nell’incidenza del personale disponibile gioca anche la presenza di 6 contratti di lavoro part - time. Di contro, incombono gli adempimenti, sempre più incalzanti per le modifiche legislative intervenute, che si rendono necessari per il funzionamento del Tribunale 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 e garantisce 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 Gioacchino Giovanni Ciaccio. E' anche per tale ragione che lo ringrazio per l'abnegazione con la quale svolge quotidianamente i suoi compiti e unitamente ringrazio tutto il personale amministrativo del T.A.R. Veneto.

Prima di concludere, segnalo che in appendice alla relazione sono richiamate diverse sentenze e ordinanze pronunciate nel corso del 2017 dalle tre Sezioni del T.A.R. Veneto che ritengo di rilievo per gli importanti principi in esse affermati in controversie di particolare interesse.

Per non abusare della cortese attenzione, rinvio interamente alla relazione che sarà pubblicata oggi stesso sul portale della Giustizia Amministrativa.

Conclusioni

Ho abusato della vostra pazienza ed è, quindi, il momento di trarre le conclusioni.

L'anno 2017 sarà ricordato come l'anno dell'avvio del P.A.T. Viene quasi spontaneo andare indietro nel tempo quando il lavoro di studio dei fascicoli di causa da parte degli avvocati e dei giudici era scandito da ore trascorse a consultare

codici, leggi e repertori di giurisprudenza. In passato, certamente non recente, c'era più stabilità nella legge e, conseguentemente nella giurisprudenza che aveva così un ragionevole arco di tempo a disposizione per consolidare i principi e gli orientamenti che costituivano parametro di riferimento per la Pubblica Amministrazione. Pare trascorsa un'era geologica da allora a oggi dove tutto è a portata di uno schermo di computer e lo studio della cause apparentemente più semplice e immediato. Apparentemente, però, perché alla complessità dei fenomeni della moderna società in continuo cambiamento, corrisponde la complessità delle questioni da affrontare in una esigenza continua di aggiornamento perché la vera sfida dei nostri tempi è quella di essere sempre pronti ad affrontare il nuovo che avanza ! E noi giudici amministrativi questa sfida non possiamo non accettarla.

Grazie !

<<<>>>

PARTE II[^]

Il contenzioso

I dati relativi alla produttività, per il 2017, sono i seguenti:

- il contenzioso pendente al 31 dicembre 2017 ammonta a 6509 ricorsi (rispetto ai 6852 al 31 dicembre 2016);

- anche nel corso del 2017 è stato definito un numero di ricorsi (1844) superiore rispetto al numero di quelli pervenuti (1501);

- in particolare, il numero di decisioni pubblicate (sentenze ordinarie e in forma semplificata) è stato pari a 1092;

- è diminuito, seppur di poco, il numero di ricorsi introitati (1501 a fronte dei 1601 del 2016);

- il saldo di esercizio fra ricorsi ricevuti e totale decisioni è di - 266 ricorsi;

- l'indice di litigiosità registrato nel 2017 è dello 0,030%, lievemente diminuito rispetto a quello del 2016 (0,033%);

- sempre nel 2017 i decreti presidenziali decisori sono stati, complessivamente, 675;

- i ricorsi con proposizione di motivi aggiunti richiedenti anche il versamento del contributo unificato sono stati, nel 2017, in numero di 207;

- i ricorsi incidentali risultano proposti in 21 occasioni, con una riduzione del 57% rispetto al 2016 (49);

- i ricorsi soggetti al rito dell'art. 119 c.p.a. presentati nel 2017 sono stati 30, con un aumento del 42% rispetto al 2016 (21);

- sono diminuiti, invece di circa l'11% i ricorsi in materia di appalti inclusi negli artt. 120 e 120 comma 2bis del c.p.a.: 151 nel 2017 contro i 169 del 2016;

- quanto al pubblico impiego sono stati depositati, nel 2017, n. 52 ricorsi;

- ha avuto una lieve flessione - 364 - il numero dei nuovi ricorsi in

materia edilizia e urbanistica rispetto al 2016 (380);

- in materia di immigrazione nel corso del 2017 sono stati introitati n. 131 nuovi ricorsi (in diminuzione rispetto al 2016 in cui sono stati n. 184);

- è diminuito il contenzioso in materia di sicurezza pubblica: in particolare, sono stati presentati n. 81 nuovi ricorsi rispetto a n. 93 del 2016;

- sono stati presentati nel 2017, avvalendosi della “azione di condanna” di cui all’art. 30 del Codice del processo amministrativo, 24 di ricorsi con un incremento del 400% rispetto ai 6 del 2016;

- nel 2017 c’è stata un lieve aumento nei giudizi di ottemperanza depositati in numero di 82; erano stati 79 nel 2016. Il contenzioso in materia è, in gran parte, dovuto all’esecuzione di giudicati del giudice ordinario;

- sono stati depositati 35 ricorsi in materia di accesso agli atti contro i 43 depositati nel 2016;

- infine, i ricorsi in materia di silenzio della P.A. sono stati 26.

Per quanto riguarda il patrocinio a carico dello stato, la Commissione operante presso il T.A.R. Veneto nel 2017 ha adottato 29 decreti ante causam e 24 decreti su domande presentate dopo il deposito del ricorso.

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

- sono state n. 519 (di cui: n. 168 di accoglimento, n. 256 di rigetto, n. 95 recanti altre tipologie di decisione) le ordinanze emesse nel 2017 a definizione della fase cautelare;

- sono state anche emessi n. 129 decreti cautelari provvisori seguiti,

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 2017, pronunciare 362 sentenze in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 c.p.a. (erano state n. 485 le sentenze semplificate nel 2016) di cui n. 80 di accoglimento, 182 di rigetto e n. 100 recanti altre tipologie di decisione. Le sentenze in forma semplificata costituiscono circa il 25 % del numero complessivo di sentenze prodotte e 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:*

- sono state appellate 68 ordinanze cautelari. Il Consiglio di Stato ha accolto l'appello su 19 ordinanze e lo ha respinto su 34, pronunciando

altro dispositivo su 7 e non definendone 8;

b) – delle sentenze:

- sono state appellate 186 nel 2017. Il Consiglio di Stato ha accolto l'appello su 27 sentenze e lo ha respinto su 40, pronunciando altro dispositivo in 11 e non definendo 108 giudizi.

L'accoglimento degli appelli stessi si colloca, quindi, almeno a oggi, in una percentuale inferiore all'3% delle sentenze complessivamente pubblicate nel 2017. Ma anche a volere considerare come appelli accolti i rimanenti 108 giudizi, la percentuale delle sentenze confermate del T.A.R. Veneto si collocherebbe intorno 89%.

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.

Come accennato nella relazione, nel novembre dello scorso anno è stato attivato il programma straordinario di smaltimento dell'arretrato ai sensi dell'art. 16 delle disposizioni di attuazione del c.p.a. durante il quale un apposito collegio di tre magistrati tratterà in udienze straordinarie un consistente numero di ricorsi untradecennali.

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, che i Presidenti ricorrano a udienze informali previa convocazione delle parti per la verifica di interesse nei ricorsi più datati; 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.

La "Legge Pinto":

In materia, è pervenuta, nell'anno 2017, una sola richiesta istruttoria dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, mentre non sono pervenute

comunicazioni di importi liquidati per l'equa riparazione a favore dei ricorrenti sul primo grado di giudizio innanzi al T.A.R. Veneto. L'anno scorso erano invece pervenute 7 comunicazioni per un totale di 44.065,00 euro, circostanza questa che potrebbe significare una diminuita esposizione dell'Erario con riguardo alle decisioni di questo Tribunale.

PARTE III[^]

APPENDICE GIURISPRUDENZIALE

Sentenze Sezione 1[^]

1) Sentenza 8 febbraio 2017, n. 141 - Est. P. De Berardinis

Ai fini della determinazione del contenuto necessario per il contratto di avvalimento nelle gare di appalto, occorre distinguere tra requisiti generali (requisiti di carattere economico, finanziario, tecnico-organizzativo, ad es. il fatturato globale o la certificazione di qualità) e risorse: solamente per queste ultime è giustificata l'esigenza di una messa a disposizione in modo specifico, in quanto solo le risorse possono rientrare nella nozione di beni in senso tecnico-giuridico, cioè di "cose che possono formare oggetto di diritti" ex art. 821 c.c., con il corollario che soltanto in questa ipotesi l'oggetto del contratto di avvalimento deve essere determinato, in tutti gli altri casi essendo sufficiente la sua semplice determinabilità, secondo i principi espressi dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con la decisione n. 23 del 4 novembre 2016.

2) Sentenza 15 marzo 2017, n. 273 - Est. P. De Berardinis

Secondo l'indirizzo giurisprudenziale affermatosi dopo la sentenza della Corte di Giustizia UE 5 aprile 2016, in C-689/13 (Puligienica c/Airgest S.p.A.), nel processo amministrativo in materia di appalti di opere pubbliche, è doveroso l'esame del ricorso principale, a fronte della proposizione di un ricorso incidentale "escludente" ed a prescindere dal numero delle imprese che hanno partecipato alla gara, quando l'accoglimento dello stesso produca, come effetto conformativo, un vantaggio, anche mediato e strumentale, per il ricorrente principale: un simile genere di vantaggio è rinvenibile anche in quello al successivo riesame, in autotutela, delle offerte affette dal medesimo vizio riscontrato con la sentenza di accoglimento. Rimane, invece, compatibile con il diritto europeo sull'effettività della tutela in materia di pubbliche gare una regola nazionale, che impedisce l'esame del ricorso principale nelle ipotesi in cui dal suo accoglimento il ricorrente principale non ricavi, con assoluta certezza, alcuna utilità, neanche in via mediata e strumentale.

3) Sentenza 27 marzo 2017, n. 310 - Est. P. De Berardinis

Una volta esclusa l'idoneità dell'atto di aggiudicazione ad instaurare una relazione negoziale tra stazione appaltante e privato aggiudicatario, la quale sorge solo per effetto della stipulazione, l'aggiudicazione ha esclusivamente natura di provvedimento amministrativo ampliativo della sfera soggettiva del destinatario: quest'ultimo, perciò, per effetto dell'aggiudicazione diviene titolare sia di un interesse legittimo oppositivo alla sua conservazione, sia al contempo di un interesse legittimo pretensivo alla stipula del contratto, mentre nessuna posizione di diritto soggettivo alla stipula stessa può essere riconosciuta all'aggiudicatario. Poiché, perciò, la posizione soggettiva

dell'aggiudicatario va qualificata in termini di interesse legittimo, e non di diritto soggettivo, alla stipula del contratto, egli può esperire non già l'azione di cui all'art. 2932 c.c., al fine di ottenere una sentenza che produca gli effetti del contratto non concluso (la quale presuppone che la posizione abbia natura di diritto soggettivo), ma l'azione avverso il silenzio, ai sensi degli artt. 31 e 117 c.p.a., al fine di ottenere la declaratoria dell'obbligo della stazione appaltante di provvedere.

Secondo l'indirizzo giurisprudenziale prevalente, il risarcimento del danno conseguente a ritardo o ad inerzia della P.A., lesivi di un interesse legittimo pretensivo, è subordinato alla dimostrazione che l'aspirazione al provvedimento sia destinata, nel caso di specie, ad un esito favorevole e, perciò, alla dimostrazione della spettanza definitiva del bene sostanziale della vita collegato ad un siffatto interesse. Né i termini della questione sono mutati a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 2-bis della l. n. 241/1990, dovendo escludersi che la disposizione in questione abbia elevato a bene della vita suscettibile di autonoma protezione, tramite risarcimento del danno, l'interesse procedimentale al rispetto dei termini dell'azione amministrativa avulso da ogni riferimento alla spettanza del "bene della vita", al cui conseguimento il procedimento è finalizzato: ed infatti, l'art. 2-bis cit. ammette al risarcimento il solo danno espressamente qualificato come ingiusto, ossia quello che si verifica ove l'inerzia o il ritardo pregiudichino un interesse sostanziale di effettiva pertinenza del privato. E tale opzione ermeneutica, chiaramente ricavabile dal dettato normativo, è avvalorata dalla previsione del successivo comma 1-bis dello stesso art. 2-bis, con cui il Legislatore ha voluto, per casi determinati, prevedere non già il risarcimento del danno,

ma il riconoscimento di un indennizzo in caso di mera inosservanza del termine di conclusione del procedimento.

La responsabilità precontrattuale della P.A. va tenuta distinta dalla responsabilità della P.A. da provvedimento illegittimo: infatti, la prima da un lato non richiede necessariamente l'esistenza di un'illegittimità amministrativa, dall'altro è volta a sanzionare l'abuso della libertà negoziale della parte pubblica che, in contrasto con la buona fede (cfr. artt. 1337-1338 c.c.), intesa come lealtà di comportamento, incide sulla libertà negoziale dei partecipanti nella fase delle "trattative" che precedono la stipulazione di un contratto. Nessun ostacolo all'ammissibilità della domanda di risarcimento del danno da cd. responsabilità precontrattuale può, quindi, ricavarsi dalla legittimità dell'operato della P.A. consistente nell'aver revocato in autotutela gli atti di gara per mancanza delle necessarie disponibilità finanziarie: infatti, la responsabilità precontrattuale della parte pubblica non è responsabilità da provvedimento, ma da comportamento, presupponendo la violazione dei doveri di correttezza e buona fede nella fase delle trattative, sicché essa è ammessa anche ove l'interruzione della procedura di gara sia stata ritenuta legittima ed anzi doverosa per sopravvenuta valutazione dell'interesse pubblico, ad es. per carenza sopravvenuta di finanziamenti.

4) Sentenza 7 aprile 2017, n. 338 – Est. P. De Berardinis

Dal combinato disposto degli artt. 38, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 163/2006 e 186-bis L.F. discende, anche in caso di omologazione del concordato preventivo e fino all'esecuzione del piano approvato, l'onere dell'impresa, in caso di partecipazione a gare pubbliche, di dichiarare

l'assoggettamento a concordato con continuità aziendale e di presentare la documentazione ex art. 186-bis, quinto comma, della Legge Fallimentare.

A tal fine, infatti, non rileva che l'art. 181 L.F. preveda la chiusura del concordato preventivo con la sua omologazione: ciò si spiega in relazione al concordato "ordinario", di tipo liquidatorio, poiché l'art. 38, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 163/2006 esclude le imprese in stato di concordato "ordinario" (o in corso di procedimento per la relativa dichiarazione) dalla partecipazione a gare pubbliche. Diversa è, invece la situazione delle imprese sottoposte a concordato con continuità aziendale, che possono partecipare alle gare pubbliche, giusta l'eccezione contenuta nel medesimo art. 38, comma 1, lett. a), fatte salve le "garanzie" previste dal ridetto art. 186-bis (in specie: dai commi quinto e sesto del medesimo). Nel concordato con continuità aziendale, quindi, non si tratta tanto di stabilire se, con l'omologazione, l'impresa sia tornata in bonis e possa, perciò, partecipare a gare pubbliche, perché all'impresa tale partecipazione non è mai vietata: si tratta, piuttosto, di verificare il rispetto, da parte dell'impresa che si accinge a concorrere alla gara, delle "garanzie" richieste dai commi quinto e sesto dell'art. 186-bis L.F..

5) Sentenza 7 aprile 2017, n. 337 – Est. P. De Berardinis

Come ammesso anche dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con decisione n. 5/2015, l'assorbimento per ragioni di economia processuale è consentito, tra l'altro, nel caso in cui il provvedimento gravato si fondi su una pluralità di ragioni autonome: in questa ipotesi il giudice, qualora ritenga infondate le censure indirizzate verso uno dei motivi assunti a

base dell'atto controverso, idoneo, di per sé, a sostenerne ed a comprovarne la legittimità, ha la potestà di respingere il ricorso sulla sola base di tale rilievo, con assorbimento delle censure dedotte avverso altri capi del provvedimento, in quanto la conservazione dell'atto implica la perdita di interesse del ricorrente all'esame delle altre doglianze.

La giurisprudenza ha precisato - in materia di gare pubbliche, ma con principio sicuramente da estendere alle procedure comparative per il rilascio delle concessioni demaniali - che l'onere di immediata impugnazione della *lex specialis* è limitato alle clausole escludenti, riguardanti requisiti di partecipazione, che siano *ex se* ostative all'ammissione dell'interessato o, al più, impositive, ai fini della partecipazione, di oneri manifestamente incomprensibili, o del tutto sproporzionati per eccesso rispetto ai contenuti della procedura concorsuale.

Nel processo amministrativo il *thema decidendum* è fissato dal ricorrente, cosicché l'interveniente *ad adiuvandum* può essere solo colui che tende ad appoggiare la pretesa fatta valere con il ricorso: è stata sempre esclusa, invece, l'ammissibilità, nel processo amministrativo di legittimità, dell'intervento in parte *actoris*, laddove l'interveniente sia titolare di un interesse identico a quello del ricorrente e che avrebbe dovuto tutelare con ricorso autonomo, nei modi e nei termini di legge. Tali conclusioni sono rimaste immutate anche dopo l'entrata in vigore del cd. Codice del processo amministrativo: si è, infatti, continuato ad affermare che nel processo amministrativo, l'intervento *ad adiuvandum* può essere proposto di norma soltanto dal titolare di una posizione giuridica collegata o dipendente rispetto a quella del ricorrente

principale e non anche da un soggetto portatore di un interesse che lo abilita a proporre autonomamente e direttamente l'impugnativa a pena, nel caso contrario, di elusione del termine perentorio, di decadenza, legislativamente fissato per ricorrere. Si è, poi, ribadito che l'intervento ad adiuvandum ha carattere accessorio al ricorso principale, cosicché, tra l'altro, esso non può ampliare, né modificare l'oggetto del giudizio.

6) Sentenza 27 aprile 2017, n. 399 - Est. S. Coppari

Concessione demaniale marittima:

L'Amministrazione comunale deve rispettare la procedura prevista per il rilascio di una "nuova" concessione, allorché la domanda, "oltre che avere ad oggetto un bene non coincidente *in toto* con quello della concessione in scadenza (per l'ampliamento dell'estensione dell'area originariamente prevista), riguarda un rapporto che per legge non è più suscettibile di rinnovo e che pertanto avrebbe dovuto essere messo a gara alla relativa scadenza, in base alla procedura comparativa prevista e disciplinata dall'art. 54 della legge regionale n. 33/2002, secondo le indicazioni precisate nell'allegato S/3, punto d)", "nel rispetto dei principi di imparzialità, ragionevolezza, massima partecipazione e parità di condizioni per i concorrenti".

L'Amministrazione comunale, per commisurare l'entità dell'indennizzo da corrispondere al concessionario uscente non può limitarsi ad acquisire "la perizia di stima sul valore aziendale", ancorché asseverata, proveniente dal privato interessato al mantenimento della concessione, ma è tenuta a valutarne preventivamente la relativa congruità e rispondenza al valore reale della concessione demaniale medesima, in

applicazione dei principi di imparzialità, buon andamento e completezza dell'istruttoria.

7) Sentenza 3 maggio 2017, n. 432 - Est. P. De Berardinis

Per i soggetti direttamente contemplati dall'atto amministrativo, o che siano direttamente incisi dai suoi effetti, pur se non contemplati, il termine d'impugnazione decorre dall'effettiva conoscenza, che si perfeziona con la notifica o con la comunicazione individuale, essendo la pubblicazione dell'atto irrilevante per la decorrenza dei termini di impugnazione ad opera dei soggetti immediatamente incisi dai suoi effetti. Neanche il mero deposito in giudizio del provvedimento pregiudizievole può essere qualificato come evento di per sé idoneo ad integrare la conoscenza del provvedimento, ai fini della decorrenza del termine per la sua impugnazione, atteso che, oltretutto, detta conoscenza, per essere rispondente al principio dell'effettività del diritto di difesa, deve essere della parte e non del suo difensore.

L'individuazione dei criteri di valutazione dell'offerta tecnica, così come dei criteri di valutazione dell'offerta economica è espressione di scelte ampiamente discrezionali della P.A., cosicché il sindacato giurisdizionale nei confronti di tali scelte può essere consentito solo nelle ipotesi di abnormità, sviamento e manifesta illogicità.

8) Sentenza 15 maggio 2017, n. 471- Est. P. De Berardinis

Ai fini della decorrenza del termine di impugnazione dei provvedimenti relativi ad una gara pubblica, assume rilevanza l'effettiva "piena conoscenza" dei provvedimenti stessi, ancorché sia acquisita in fase di seduta pubblica o in un'altra circostanza e anteriormente alla formale comunicazione di cui all'art. 79 del d.lgs. n. 163/2006 (ora art. 76 del

d.lgs. n. 50/2016): ciò perché la disposizione ora menzionata, se risponde al fine di garantire piena conoscenza e certezza della data di conoscenza in relazione agli atti di esclusione e di aggiudicazione della gara, non prevede forme di comunicazione esclusive o tassative e consente che la “piena conoscenza” dell’atto sia acquisita con altre forme, ovviamente con onere della prova a carico di chi eccepisce l’avvenuta piena conoscenza con forme diverse da quelle tipiche prescritte. In definitiva, l’art. 79 cit. non incide sulle regole processuali generali del processo amministrativo in tema di decorrenza dei termini di impugnazione – dalla data della notificazione, comunicazione o, comunque, piena conoscenza dell’atto – ex art. 120, comma 5, c.p.a..

Alla luce della ratio acceleratoria insita nella disciplina processuale ex art. 120 c.p.a., gli eventuali problemi di coordinamento con la normativa regolante l’accesso agli atti possono essere superati con il rimedio della proposizione dei motivi aggiunti per profili di illegittimità successivamente conosciuti, in virtù dell’integrale conoscenza degli atti. Peraltro, qualsiasi profilo relativo ad eventuali impedimenti nel prendere visione degli atti di gara, ai fini della proposizione dell’impugnativa, va improntato al principio di diligenza delle parti, che debbono attivarsi tempestivamente onde ottenere l’accesso agli atti secondo i mezzi messi loro a disposizione dall’ordinamento.

La proposizione della domanda di declaratoria dell’inefficacia del contratto medio tempore stipulato non può essere considerata una condizione di procedibilità del ricorso, essendo facoltà del ricorrente richiedere o meno il risarcimento in forma specifica. Invero, al di fuori dei casi di maggiore gravità disciplinati dall’art. 121 c.p.a., la declaratoria dell’inefficacia del contratto è una mera eventualità, il cui verificarsi è

subordinato alla domanda espressa del ricorrente: pertanto, la mancata proposizione di tale domanda può rilevare solo in termini di valutazione dell'eventuale risarcibilità del danno subito per effetto dell'illegittima aggiudicazione ad un soggetto diverso, ma non anche di improcedibilità della domanda di annullamento degli atti della procedura ad evidenza pubblica.

La commissione giudicatrice di gare d'appalto costituisce un collegio perfetto che deve operare con il plenum e non con la semplice maggioranza dei suoi componenti; pertanto, le operazioni di gara propriamente valutative, quali la fissazione dei criteri di massima e la valutazione delle offerte non possono essere delegate a singoli membri o a sottocommissioni, tanto più quando di queste facciano parte soggetti estranei alla commissione aggiudicatrice. La regola della collegialità perfetta può essere derogata, peraltro, ogni qual volta non si tratti di compiere atti a carattere valutativo e discrezionale, con il corollario che è possibile delegare a singoli membri o a sottocommissioni attività preparatorie o meramente materiali.

9) Sentenza 17 maggio 2017, n. 492 - Est. N. Fenicia

In tema di decorrenza del termine per impugnare il provvedimento di ammissione alla procedura di affidamento di cui all'art. 120, comma 2 bis: "laddove sia ravvisabile la piena conoscenza dell'atto di ammissione da parte del rappresentante della ditta controinteressata (rispetto al provvedimento di ammissione), presente alla seduta pubblica e munito di apposito mandato, è da tale seduta che decorre il termine per impugnare l'ammissione".

10) Ordinanze 26 maggio 2017, nn. 512 e 513 – Est. N. Fenicia

In tema di diritto di accesso alla documentazione amministrativa contenuta nella busta A) da parte dei concorrenti nella fase antecedente all'aggiudicazione; diritto riconosciuto dalla Sezione essendo la conoscenza di tale documentazione elemento imprescindibile per l'esercizio del diritto di difesa in relazione al nuovo sistema delineato dall'art. 120, comma 2 bis, c.p.a., che onera i concorrenti dell'impugnazione immediata delle ammissioni e delle esclusioni.

11) Sentenza 31 maggio 2017, n. 547 e 23 agosto 2017, n. 803 – Est. N. Fenicia

Riguardanti la gara per la fornitura del servizio relativo al ritiro, trasferimento nello stabilimento di lavorazione, trasformazione del plasma prodotto dalle strutture trasfusionali di alcune Regioni, e per la produzione, stoccaggio e consegna di medicinali emoderivati, dove si è posto il problema di accertare se gli stabilimenti indicati dall'aggiudicataria nel proprio progetto allegato all'offerta corrispondessero a quelli autorizzati dal Ministero della Salute con proprio D.M. del 2014. Sono state accertate delle divergenze tra stabilimenti indicati in tale progetto e quelli la cui idoneità era stata verificata dal Ministero della Salute, e per tali ragioni è stata annullata l'aggiudicazione e disposto il subentro da parte della II classificata.

12) Sentenza 4 luglio 2017, n. 622 – Est. P. De Berardinis

Qualora la fase dell'indagine di mercato si presenti inscindibilmente connessa con quella successiva di gara, allora tutte le pretese illegittimità verificatesi durante il suo corso devono venire formalmente e

tempestivamente denunciate tramite impugnazione dei relativi atti, perché in grado di riverberarsi, inficiandoli, sugli atti successivi, ivi compresa l'aggiudicazione definitiva della gara.

L'art. 37 comma 13, del d.lgs. n. 163/2006 - il quale, per il caso di raggruppamento di imprese, impone di indicare, già nell'offerta, la corrispondenza fra quota di partecipazione al raggruppamento e quota di esecuzione delle prestazioni - non si applica alle procedure selettive per concessione di pubblico servizio.

13) Sentenza 7 luglio 2017, n. 657 - Est. P. De Berardinis

L'interpretazione della *lex specialis* di un appalto soggiace, come tutti gli atti amministrativi, alle stesse regole stabilite per i contratti dagli artt. 1362 e ss., tra le quali ha carattere preminente quella collegata all'interpretazione letterale, in quanto compatibile con il provvedimento amministrativo; ulteriormente, l'intento perseguito dalla P.A. e il potere in concreto esercitato sulla base del contenuto complessivo dell'atto (interpretazione sistematica) andranno individuati solo in base a ciò che il destinatario può ragionevolmente intendere dal dato letterale.

Nell'interpretazione delle disposizioni che regolano i presupposti, lo svolgimento e la conclusione della gara - contenute nel bando o nella lettera di invito e nei loro allegati (capitolati, convenzioni, ecc.) e costituenti nel loro insieme, la *lex specialis* di gara - un corretto rapporto tra la P.A. ed il privato, rispettoso dei principi di imparzialità e di buon andamento, nonché del dovere di buona fede delle parti nello svolgimento delle trattative (art. 1337 c.c.), impone di dare una lettura della stessa *lex specialis* idonea a tutelare l'affidamento degli interessati, interpretandola per ciò che essa dice espressamente e dispensando il

concorrente dal ricostruire, con indagini ermeneutiche integrative, ulteriori ed inespressi significati. Ne segue che, ove il dato testuale presenti evidenti ambiguità, dovrà essere scelto dall'interprete il significato più favorevole all'ammissione del candidato: se, quindi, la formulazione letterale della *lex specialis* lascia spazi interpretativi, andrà prescelta l'interpretazione volta a favorire la massima partecipazione alla procedura.

L'ambiguità e la cattiva formulazione della *lex specialis* di gara, laddove siano tali da condizionare l'offerta del concorrente, facendogli strutturare l'offerta tecnica su un presupposto erroneo, viciano la procedura. Si tratta, infatti di vizi che ostacolano la presentazione della migliore offerta da parte del concorrente, ledendone l'affidamento nel modello di offerta tecnica allegato al disciplinare di gara e comportando, in definitiva, la violazione del principio di *par condicio competitorum*.

14) Sentenza 23 agosto 2017, n. 797- Est. P. De Berardinis

Pur essendovi diverse posizioni in argomento, è preferibile l'insegnamento tradizionale, secondo cui non può ammettersi un'azione generale e atipica di accertamento se la posizione per la quale si agisce – sia pure nell'ambito della giurisdizione esclusiva del G.A. – sia quella di interesse legittimo. Ciò, per le seguenti ragioni: a) l'interesse legittimo nasce da un rapporto non paritetico, ma di supremazia/soggezione tra le parti (P.A./amministrato), cosicché non spetta al giudice risolvere il conflitto di interessi tra le parti, dettando la regola puntuale nel caso concreto, bensì al soggetto (la P.A.) titolare del potere sull'altro soggetto (l'amministrato); il giudizio che il G.A. viene chiamato a dare non è sul rapporto (tra P.A. e amministrato), ma sulla correttezza dell'atto

(amministrativo) in cui si è estrinsecato quel rapporto di supremazia, cosicché, in caso di giudizio negativo, esso assume la forma della pronuncia caducatoria; all'esito del pronunciamento giurisdizionale possono residuare margini di discrezionalità in capo alla P.A., che non possono essere esercitati dal G.A., a pena di violazione del divieto ex art. 34, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 104/2010 (a tenor del quale, in nessun caso il giudice può pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati). Inoltre, l'azione di mero accertamento non può essere utilizzata per eludere il termine decadenziale di impugnativa, vigente anche nelle materie di giurisdizione esclusiva, ove la posizione soggettiva lesa abbia natura di interesse legittimo.

L'attribuzione, da parte di un'autorità pubblica (o di un soggetto equiparato) ad un prestatore di servizi, della gestione di un parcheggio pubblico a pagamento, in relazione alla quale il prestatore riceve come corrispettivo le somme versate dai terzi per l'utilizzo del parcheggio, integra una concessione di pubblici servizi (cfr. Corte Giust. UE, 13 ottobre 2005, n. 458, Parking Brixen GmbH c. Gemeinde Brixen Stadtwerke Brixen AG).

La subconcessione di aree all'interno dell'aeroporto costituisce espressione del potere pubblicistico veicolato dalla concessione, che ne è il necessario antecedente. Il concedente conserva intatta tutta la sua potestà sul bene demaniale affidato in concessione e, poi, in subconcessione, mantenendo in specie i suoi generali poteri di autotutela sul bene demaniale (art. 823 c.c.) nei confronti tanto del concessionario, quanto del subconcessionario. Le relative controversie sono quindi devolute alla giurisdizione esclusiva del G.A.. Sussiste, invero, la

giurisdizione del G.O. ove la subconcessione di spazi aeroportuali per lo svolgimento di un'attività commerciale (ad es. ristorazione) si configuri in termini esclusivamente privatistici, trovando origine in un rapporto derivato tra il concessionario e il terzo al quale la P.A. concedente sia rimasta estranea e non essendo prevista dall'atto di originaria concessione la previa autorizzazione della P.A. concedente alla subconcessione; sussiste, invece, la giurisdizione del G.A. qualora sia previsto un potere di "gradimento" del subconcessionario in capo all'Ente pubblico concedente (E.N.A.C.).

La direttiva n. 2014/23/UE ha optato per l'inquadramento dell'affidamento della gestione in uso dei locali posti all'interno del sedime aeroportuale per attività non aeronautiche, nella tipologia pubblicistica della concessione di gestione aeroportuale, e non già in quella privatistica della locazione di un bene con vocazione commerciale. La direttiva precisa, altresì, che i servizi attinenti ad attività commerciali non aeronautiche devono essere approntati dal concessionario al fine di assicurare "il regolare funzionamento delle strutture aeroportuali": con il che si supera la precedente visione, per cui detti servizi (incluso il parcheggio) sono in connessione logistica con il trasporto aereo (dato il loro svolgersi nel sedime demaniale aeroportuale), ma non contribuiscono al suo migliore espletamento; è, invece, prescelta la tesi della connessione funzionale, ponendosi le attività non aeronautiche come integrative del servizio ai passeggeri del trasporto aereo. Dall'attrazione di dette attività nella concessione di gestione aeroportuale si ricava l'assoggettamento della scelta dei subconcessionari - deputati allo svolgimento delle attività stesse - alle regole dell'evidenza pubblica e ciò, tanto più che quello relativo allo

svolgimento di attività commerciali in aree aeroportuali è un mercato contingentato.

15) Sentenza 23 agosto 2017, n. 801 – Est. P. De Berardinis

Deve ritenersi applicabile anche alla responsabilità cd. precontrattuale il termine ordinario decennale di prescrizione: ciò atteso che l'inadempimento degli obblighi discendenti da obbligazioni da contatto sociale, e degli obblighi "ex lege" anche in materia precontrattuale, dà luogo a responsabilità di natura contrattuale, con applicazione dell'ordinario termine decennale di prescrizione.

La domanda di annullamento dell'atto amministrativo, pur non costituendo il prodromo necessario per conseguire il risarcimento dei danni, dimostra la volontà della parte di reagire all'azione amministrativa reputata illegittima ed è, perciò, idonea ad interrompere per tutta la durata di quel processo il termine di prescrizione dell'azione risarcitoria.

Non può condividersi l'orientamento secondo cui la controversia per il risarcimento del danno subito dal privato per effetto di un provvedimento (legittimo) di rimozione di un precedente provvedimento - illegittimo - ampliativo della sfera giuridica del privato stesso, rientrerebbe nella giurisdizione del G.O., trattandosi della lesione non dell'interesse legittimo pretensivo del soggetto danneggiato, ma del suo diritto soggettivo all'integrità patrimoniale. Invero, siffatto orientamento sembra trascurare che, se è vero che quella in esame è una fattispecie di responsabilità da comportamento illecito della P.A., tale comportamento costituisce comunque indubbiamente espressione di potere amministrativo: e detta circostanza è, di per sé, idonea a radicare

la giurisdizione del G.A., alla luce dell'insegnamento delle note sentenze della Corte costituzionale 6 luglio 2004, n. 204 e 11 maggio 2006, n. 191.

In materia di responsabilità precontrattuale della P.A. per mancata concessione demaniale marittima: a) il danno precontrattuale è riconducibile al solo interesse negativo, che include il danno emergente (per le spese sostenute ai fini della partecipazione alla gara ed in previsione dell'ottenimento della concessione) ed il lucro cessante (dovuto alla perdita di ulteriori occasioni contrattuali, vanificate a causa dell'impegno derivante dall'aggiudicazione non sfociata nella concessione); b) esula, invece, dal danno precontrattuale l'interesse positivo, sub specie di utile di impresa, cioè i vantaggi economici che sarebbero derivati all'impresa dall'esecuzione del rapporto non venuto ad esistenza; c) non è neppure risarcibile il danno cd. curricolare (il pregiudizio subito dall'impresa a causa del mancato arricchimento del curriculum professionale, per non poter indicare in esso l'avvenuta esecuzione dell'appalto), trattandosi di danno-evento ex art. 1223 c.c., conseguente alla mancata stipulazione del contratto, dunque incompatibile con la struttura della responsabilità precontrattuale.

16) Sentenza 23 agosto 2017, n. 802 – Est. N. Fenicia

Secondo cui: “al fine di stabilire la decorrenza del termine per impugnare l'aggiudicazione non può assumere rilevanza il momento in cui la parte ricorrente ha avuto accesso agli atti di gara, in quanto l'art. 76 del d.lgs. 50/2016, a differenza del precedente art. 79 del d.lgs n. 163/2006, non prevede una procedimentalizzazione dell'accesso agli atti di gara e dei tempi entro cui tale accesso è consentito, anzi le relative disposizioni sono state consapevolmente eliminate, per cui il termine di

30 giorni previsto dall'art. 120, comma 5, c.p.a. deve decorrere dal momento della comunicazione prevista dall'art. 76, senza necessità della indicazione delle caratteristiche e dei vantaggi dell'offerta selezionata, o della trasmissione dei verbali di gara o di altre informazioni, le quali sono effettuate solo su richiesta dell'offerente interessato.

17) Sentenza 30 agosto 2017, n. 812 - Est. P. De Berardinis

Anche in sede di interpretazione dell'atto amministrativo sono applicabili le regole generali dettate dal codice civile, per le quali le singole disposizioni di un provvedimento debbono essere interpretate le une per mezzo delle altre, attribuendo a ciascuna il senso che deriva dal complesso dell'intero provvedimento (art. 1363 c.c.); usando il principio di conservazione degli atti giuridici, e quindi interpretando le singole disposizioni in guisa da ricavarne un effetto (art. 1367 c.c.), infine (art. 1369 c.c.) intendendole nel senso più appropriato alla natura dell'articolato.

La cd. interdittiva antimafia costituisce una misura amministrativa preventiva volta a evitare che ad alcuni procedimenti particolarmente delicati dell'attività della P.A. (scelta del contraente in materia di contrattualistica pubblica, concessioni) possano partecipare, conseguendone i relativi benefici, imprese nei cui confronti si siano verificati i tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate. L'elemento centrale della fattispecie, quindi, non è dato dalla sussistenza di un rapporto di contiguità o di una vera e propria affiliazione dell'esponente aziendale all'associazione criminale, ma dal rischio di condizionamento delle scelte societarie che deriva dal tentativo di infiltrazione mafiosa, e

cioè dalla riduzione della libertà di autodeterminazione economica che deriva dal ridetto tentativo.

Il d.lgs. n. 159/2011 non pretende la corrispondenza tra soggetto sottoposto a misura cautelare o giudizio penale e soggetto destinatario dell'informazione interdittiva antimafia, perché una simile corrispondenza potrebbe vanificare l'impianto stesso dei controlli antimafia, rivolti in molti casi ad individuare, all'interno delle imprese, una situazione in cui vi sono dei "prestanome" esenti da pregiudizi di carattere giudiziario, ma fortemente sospetti di essere "manovrabili" dalla criminalità organizzata. L'art. 91, comma 5, del d.lgs. n. 159/2011, del resto, prevede che "il prefetto competente estende gli accertamenti pure ai soggetti che risultano poter determinare in qualsiasi modo le scelte o gli indirizzi dell'impresa".

L'art. 13, comma 1, lett. a) del Regolamento CE n. 1071/2009 del 21 ottobre 2009, che disciplina la procedura di sospensione e di revoca delle autorizzazioni per l'esercizio dell'attività di trasportatore su strada, non prevede un termine minimo, ma solamente un termine massimo di sei mesi per la regolarizzazione, nel caso in cui il gestore dei trasporti non soddisfi più il requisito dell'onorabilità o dell'idoneità professionale.

18) Ordinanza cautelare 7 settembre 2017, n. 401 – Est. N. Fenicia

Relativa alla richiesta di sospensione del procedimento referendario sull'indipendenza regionale.

19) Ordinanza 3 novembre 2017, n. 981 – Est. N. Fenicia

Con l'ordinanza si è sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2, del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (Codice

dell'ordinamento militare) secondo cui "I militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali": a) per contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione agli articoli 11 e 14 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, come da ultimo interpretati dalle sentenze in data 2 ottobre 2014 della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, quinta sezione, nei casi "Matelly c. Francia" (ricorso n. 10609/10) e "Adefdromil c. Francia" (ricorso n. 32191/09); b) per contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'articolo 5, terzo periodo, della Carta sociale europea riveduta, firmata in Strasburgo in data 3 maggio 1996 e resa esecutiva in Italia con legge 9 febbraio 1999, n. 30.

Sentenze Sezione 2^

1) Sentenza 20 marzo 2017, n. 280 – Est. S. Mielli

Ha affrontato il delicato problema della sussistenza o meno di un obbligo per le concessionarie autostradali in cui la compagine societaria sia in mano ai privati di svolgere procedure ad evidenza pubblica per i contratti aventi ad oggetto servizi. Tale pronuncia ha escluso la sussistenza di un tale obbligo per l'inconfigurabilità in capo a questi soggetti dei caratteri propri dell'organismo di diritto pubblico e di una norma che li obblighi a svolgere le gare, con conseguente difetto di giurisdizione del giudice amministrativo nel caso in cui tali procedure siano attivate dalle concessionarie volontariamente e senza un obbligo di legge (infatti ai

sensi dell'art. 133, comma 1, lett. e), n. 1), cod. proc. amm., sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo "le controversie relative a procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi, forniture, svolte da soggetti comunque tenuti, nella scelta del contraente o del socio, all'applicazione della normativa comunitaria ovvero al rispetto dei procedimenti di evidenza pubblica previsti dalla normativa statale o regionale.

Tale sentenza è stata riformata in appello con sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, 27 luglio 2017, n. 3708, che ha ritenuto di ravvisare un obbligo attuale di svolgimento delle gare nella norma di cui all'art. 177, del Dlgs. . 18 aprile 2016, n. 50, ma la questione controversa non è stata ancora stata risolta in via definitiva perché attualmente pende un ricorso sulla questione di giurisdizione presso le Sezioni Unite della Corte di Cassazione.

2) Sentenza 9 agosto 2017, n. 791 – Est. M. Morgantini

E' infatti fondata la censura di illegittimità dell'autorizzazione paesaggistica per contrasto con l'art. 146 comma 6 del d. lgs. n° 42 del 2004, secondo cui deve essere garantita la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia.

In contrasto con il citato art. 146 comma 6 l'autorizzazione paesaggistica è stata rilasciata dallo stesso funzionario che ha rilasciato il permesso di costruire.

Il collegio osserva che la doverosa distinzione organizzativa, infatti, riflette la distinzione sostanziale tra la funzione di tutela del paesaggio e quella di governo del territorio o urbanistica: è una distinzione che ha

base nell'art. 9 Cost. (e oggi è confermata dall'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.) e che è rimarcata dalla costante giurisprudenza specie costituzionale (a muovere da Corte cost., 24 luglio 1972, n. 141 e, ad es., da Corte Cost., 23 novembre 2011, n. 309): la separazione organizzativa a livello comunale è voluta dalla legge ad adeguata prevenzione della possibile commistione in capo al Comune delle due competenze e a evitare che la valutazione urbanistica possa incidere sull'autonomia di quella, superiore e delegata, paesaggistica (non a caso l'art. 146, comma 4, prevede che "l'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio";cfr. anche art. 45, comma 2; art. 143, comma 4, lett. a), comma 5 e comma 9; art. 145, spec. commi 3, 4 e 5; art. 146, commi 5 e 6; art. 155, comma 2-bis; art. 159, comma 6): la quale ultima deve essere organizzativamente posta, nel Comune, in condizione di non subire incidenze gerarchiche o condizionamenti di sorta.

3) Sentenza 13 ottobre 2017, n. 911 - Est. M. Morgantini

Principi in materia di legittimazione ed interesse ad agire dei comuni.

L'art. 13 del d. lgs. n° 267 del 2001 stabilisce che spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale.

Ne consegue che spettano al comune le azioni giudiziali che abbiano lo scopo di neutralizzare l'introduzione di previsioni normative atte a legittimare o concorrere a legittimare l'autorizzazione di interventi ritenuti nocivi per il territorio comunale e/o per la popolazione comunale.

Nel caso di specie trattasi di previsioni pianificatorie e normative, volte a consentire l'attività estrattiva in ambito paesaggisticamente tutelato. Il comune di Barbarano intende contrastare l'introduzione di previsioni pianificatorie e normative idonee a elidere la tutela paesaggistica ed ambientale del colle di Monticello, pur riconosciuta dallo stesso piano d'area impugnato.

L'interesse del comune ad agire in giudizio non richiede il previo rilascio di un'autorizzazione allo svolgimento in concreto dell'attività estrattiva perché la salvaguardia del territorio è assicurata dalle regole d'uso del territorio. È da tali regole che dipende la possibilità di rilasciare o meno l'autorizzazione all'esercizio dell'attività di estrazione.

L'interesse del comune è l'interesse generale della comunità locale (art. 3 comma 2 del d. lgs. n° 267 del 2000), che in quanto generale è caratterizzato e inciso dalle regole generali prima che dagli atti ed autorizzazioni adottati in esecuzione delle regole.

L'interesse del comune alla qualità ambientale del proprio territorio è preso specificamente in considerazione dagli artt. 23 e seguenti del d. lgs. n° 152 del 2006 e dall'art. 3 secondo comma lettera b della legge regionale n° 4 del 2016.

La legittimazione del comune ad impugnare gli atti che incidono sul paesaggio risulta anche dall'art. 146 comma 12 del d. lgs. n° 42 del 2004 (così Tar Veneto II n° 294 del 2017, III n° 651 del 2012).

Il comune, anche alla luce delle sopra richiamate previsioni normative, è un'organizzazione la cui legittimazione ad agire in giudizio in materia ambientale è garantita anche dall'art. 9 della convenzione di Aarhus, resa esecutiva in Italia per effetto della legge n° 108 del 2001 (così Tar Veneto II n° 294 del 2017).

4) Sentenza 24 ottobre 2017, n. 944 - Est. M. Morgantini

Sul punto delle altezze il comma 8-bis dell'art. 9 della legge regionale n° 14 del 2009 stabilisce che "al fine di consentire il riordino e la rigenerazione del tessuto edilizio urbano già consolidato ed in coerenza con l'obiettivo prioritario di ridurre o annullare il consumo di suolo, anche mediante la creazione di nuovi spazi liberi, in attuazione dell'articolo 2-bis del D.P.R. n. 380/2001 gli ampliamenti e le ricostruzioni di edifici esistenti situati nelle zone territoriali omogenee di tipo B e C, realizzati ai sensi della presente legge, sono consentiti anche in deroga alle disposizioni in materia di altezze previste dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968 e successive modificazioni, sino ad un massimo del 40 per cento dell'altezza dell'edificio esistente".

Il collegio evidenzia che tale norma, di riferimento per il caso di specie, non consente di considerare come edificio esistente l'edificio circostante più alto, come invece erroneamente ritenuto dal comune di Castelfranco. L'edificio esistente è l'edificio che è oggetto di ampliamento. Sul punto la dizione letterale è chiara e dunque una pretesa interpretazione finalistica volta a superare tale dato letterale si pone inevitabilmente in contrasto con il fondamentale canone interpretativo di cui all'art. 12 delle preleggi., secondo cui nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole e dall'intenzione del legislatore.

D'altro canto il citato comma 8-bis dell'art. 9 della legge regionale n° 14 del 2009 consente sì l'eccezionale deroga alle disposizioni in materia di altezze previste dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968, ma a condizione che l'aumento del 40 per cento dell'altezza sia considerato

esclusivamente rispetto all'edificio esistente che è oggetto di ampliamento.

La natura di norma di deroga e dunque eccezionale del citato comma 8-bis dell'art. 9 della legge regionale n° 14 del 2009 non consente che la stessa sia applicata oltre i casi ed i tempi in essa considerati (art. 14 delle preleggi).

Il collegio osserva d'altro canto che con delibera della giunta regionale in data 29 Novembre 2016 è stato espresso il corretto indirizzo riguardo l'interpretazione dell'art. 9 comma 8-bis della legge regionale n° 14 del 2009 ossia che il parametro di riferimento per il calcolo della percentuale massima, consentita in deroga al d.m. n° 1444 del 1968, sia l'altezza dell'edificio esistente oggetto dell'intervento e non l'edificio circostante più elevato.

5) Ordinanza 23 novembre 2017, n. 591- Est. M. Morgantini

Non sembra possibile applicare l'ampliamento del 70 per cento dell'esistente manufatto, riconosciuto dalla legge regionale sul c.d. piano casa, cumulandolo con la volumetria residua di piano rispetto all'esistente.

Infatti la legge regionale sul piano casa sembra consentire l'ampliamento, riferito a proporzioni dell'immobile esistente, solo se non è possibile realizzare l'ampliamento utilizzando le ordinarie previsioni di piano regolatore.

Tale assunto appare imposto sia dal tenore letterale delle norme regionali sul piano casa sia dalla necessità di interpretarle nel senso che la deroga alle previsioni di piano, per la sua natura eccezionale di deroga alle competenze ordinarie in materia di pianificazione urbanistica,

salvaguardi, per quanto possibile, le competenze pianificatorie del comune.

Tale interpretazione è del resto coerente con le finalità della legge regionale n° 14 del 2017 recante "disposizioni per il contenimento del consumo di suolo", il cui art. 3 prescrive espressamente la limitazione ed il controllo dell'uso del suolo quali principi della pianificazione urbanistica e quali oggetto di indirizzi regionali.

Al contrario il comune di Mira ha interpretato le norme applicate al caso di specie in modo da permettere un maggiore consumo di suolo.

Il comune di Mira ha sommato l'ampliamento dell'immobile esistente (calcolato ai sensi delle norme regionali sul c.d. piano casa), ampliamento dato da metri cubi 688,18, alla residua volumetria espressa dal lotto rispetto all'esistente e pari a metri cubi 1.697,79.

Ma l'ampliamento di 688,18 metri cubi è inferiore rispetto alla volumetria residua consentita dal piano.

Ne segue che il Comune di Mira non può applicare oltre all'ampliamento di metri cubi 688,18 la cubatura di metri cubi 1.697,79, ma la cubatura data dalla differenza tra 1.697,79 e l'ampliamento di mc. 688,18 ossia mc.1009,61.

6) Sentenza 13 dicembre 2017, n. 1140 - Est. M. Morgantini

Lo speciale procedimento amministrativo previsto dall'art. 208 del testo unico ambientale (d. lgs. n° 152 del 2006) per il rilascio dell'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti può valere ad autorizzare impianti in deroga alla pianificazione urbanistica a condizione che gli impianti siano da

realizzare in seguito all'autorizzazione e non invece impianti che siano già stati costruiti prima del rilascio dell'autorizzazione.

7) Sentenza 21 dicembre 2017, n. 1181 - Est. M. Morgantini

a) la prova della preesistenza di un manufatto non può essere affidata ad atti notori, come vorrebbe parte ricorrente. Infatti la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà non ha "valore di prova" nei confronti della P.A., e, quindi, non costituisce piena prova di quanto in essa dichiarato (avendo essa solo una "attitudine" probatoria, provvisoria e revocabile). Ciò è dimostrato dall'art. 71, comma 1, del D.P.R. n. 445/2000, il quale prevede che le amministrazioni procedenti sono tenute ad effettuare idonei controlli, anche a campione, e in tutti i casi in cui sorgono fondati dubbi sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive.

b) L'attività di deposito materiale a cielo aperto posta in essere da parte ricorrente è altresì incompatibile con il vincolo cimiteriale di cui all'art. 338 del r.d. n° 1265 del 1934, richiamato nell'ordinanza impugnata, secondo cui è vietato costruire intorno ai cimiteri nuovi edifici entro il raggio di 200 metri dal perimetro dell'impianto cimiteriale.

Tale vincolo ha carattere assoluto e non consente in alcun modo l'allocazione sia di edifici, sia di opere incompatibili con il vincolo medesimo, in considerazione dei molteplici interessi pubblici che la fascia di rispetto intende tutelare, quali le esigenze di natura igienico sanitaria, la salvaguardia della peculiare sacralità che connota i luoghi destinati alla inumazione e alla sepoltura, il mantenimento di un'area di possibile espansione della cinta cimiteriale (così Consiglio di Stato IV n° 4656 del 6 Ottobre 2017).

Nel caso di specie la sistemazione delle aree posta in essere da parte ricorrente, con sottofondo di ghiaia, con la realizzazione di muri di contenimento stabilmente infissi al suolo, unita al posizionamento di container, di materiali e attrezzature per l'attività di costruzione, costituiscono una permanente ed irreversibile trasformazione del suolo, come tale incompatibile con il vincolo cimiteriale gravante sull'area e con gli interessi che tale vincolo mira a salvaguardare.

8) Sentenza 28 dicembre 2017, n. 1202 - Est. M. Morgantini

L'art. 42-bis del d.p.r. n° 327 del 2001 stabilisce che il provvedimento di acquisizione è specificamente motivato in riferimento alle attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico che ne giustificano l'emanazione, valutate comparativamente con i contrapposti interessi privati ed evidenziando l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione.

Nel provvedere in ordine alla c.d. acquisizione sanante ex art. 42 bis d.p.r. n. 327/2001, l'Amministrazione è tenuta ad indicare le attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico che ne giustificano l'emanazione, valutate comparativamente con i contrapposti interessi privati, con un percorso motivazionale rafforzato ed assistito da garanzie partecipative rigorose che dimostrino in modo chiaro che l'apprensione coattiva si pone come una scelta estrema laddove non sono ragionevolmente praticabili soluzioni alternative (così Consiglio di Stato IV n° 5476 del 24 Novembre 2017).

Il comune di Camponogara non ha fornito tale motivazione né nel corpo della deliberazione né in giudizio.

Invece difettano i presupposti richiesti dal citato art. 42-bis e sopra richiamati. Non sussistono nel caso di specie attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico.

Trattasi di una porzione limitata di area verde e di un campo da tennis. Per l'area verde non è stata dimostrata la impossibilità di soddisfare con altre aree il fabbisogno di verde pubblico.

Parimenti la previsione di un singolo campo da tennis (in aggiunta a quelli privati già esistenti) non può configurare un'eccezionale ragione di interesse pubblico.

Sussiste pertanto la violazione dell'art. 42-bis del d.p.r. n° 327 del 2001.

Sentenze Sezione 3^

1) Sentenza 23 gennaio 2017, n. 65 – Est. S. Coppari

Obblighi di bonifica e principio “chi inquina paga”
Nell’ambito di un “Sito di bonifica di interesse nazionale” sussiste l’obbligo di realizzare opere di messa in sicurezza e di presentare un progetto di bonifica da parte dell’impresa che, in qualità di “azienda terza”, non direttamente responsabile della contaminazione, abbia tuttavia aderito ad un Accordo di Programma sull’area interessata, così beneficiando degli specifici contributi pubblici, ai sensi del D.M. n. 426/1998. In tale caso l’adesione della società «non va affatto circoscritta “nel limite dell’inquinamento eventualmente da essa provocato”, “in ottemperanza del principio per il quale chi inquina paga”, ma impegna l’aderente al rispetto delle azioni di risanamento, messa in sicurezza e bonifica individuate dalle Autorità competenti decise nell’ambito delle procedure da adottarsi con l’Accordo di programma per la bonifica

dell'area industriale in questione, a prescindere dall'accertamento della responsabilità dell'inquinamento

2) Sentenza 30 gennaio 2017, n. 106 - Est. M. Pizzi

A seguito della legittima esclusione del ricorrente dalla gara oggetto del presente giudizio, ne discende che il medesimo ricorrente non può più qualificarsi alla stregua di "operatore interessato", avendo perso la titolarità di una posizione differenziata e qualificata ai fini della impugnazione degli atti di gara, non potendo pertanto lamentare la mancata esclusione dell'aggiudicataria o della seconda classificata.

Si deve rilevare al riguardo che la posizione giuridica di una impresa esclusa da una gara (mediante provvedimento di esclusione non tempestivamente impugnato o successivamente confermato in giudizio) è del tutto equiparabile alla posizione giuridica di una qualunque impresa che, sin dall'inizio, non ha presentato domanda di partecipazione alla gara de qua, con conseguente difetto di legittimazione a ricorrere avverso gli atti della procedura ad evidenza pubblica."

3) Sentenza 7 febbraio 2017, n. 128 - Est. M. Rinaldi

Comune e Provincia - Sindaco - Ordinanza ex art. 50, comma 7, del D.lgs. n. 267/2000 - Per ridurre gli orari di esercizio delle sale giochi e di funzionamento (accensione e spegnimento) degli apparecchi con vincita in denaro - Al fine di contrastare il fenomeno della ludopatia - Legittimità.

E' legittima l'ordinanza del Sindaco di un Comune (nella specie si trattava del Comune di Rovigo) ex art. 50, comma 7, del D.lgs. n. 267/2000, che, allo scopo di prevenire, contrastare e ridurre il fenomeno del gioco d'azzardo patologico, ha ridotto ad 8 ore gli orari di esercizio delle sale giochi e gli orari di funzionamento (accensione e spegnimento) degli apparecchi con vincita in denaro installati nei pubblici esercizi autorizzati ex art. 86 e 88 del TULPS R.D. 773/1931 e negli esercizi commerciali ove è consentita la loro installazione .

4) Sentenza 3 aprile 2017, n. 334 – Est. M. Rinaldi

Contratti della P.A. – Aggiudicazione definitiva – Diniego – Perché l'offerta, a seguito di approfondita istruttoria, è risultata non conveniente – Legittimità.

E' legittimo il provvedimento con il quale la P.A. appaltante ha scelto di non aggiudicare una gara (nella specie si trattava di una gara di appalto per la fornitura di farmaci) che sia motivato con riferimento alla valutazione di non convenienza dell'offerta, nel caso in cui tale valutazione si fondi su una completa ed approfondita istruttoria, svolta anche a mezzo di contraddittorio procedimentale con la ditta non aggiudicataria, con riferimento a dati di mercato e alle condizioni tecnico-economiche alle quali sono state aggiudicate gare indette per la fornitura di farmaci analoghi o similari; infatti, il potere della stazione appaltante di non aggiudicare la gara previsto dall'art. 81, comma 3, d.lgs. n. 163 del 2006, non è riconducibile all'esercizio del potere di autotutela, bensì configura un potere fondato su ragioni di pubblico interesse.

5) Sentenza 19 giugno 2017, n. 580 – Est. M. Rinaldi

Nullità e inesistenza in genere.

Atto amministrativo - Nullità ed inesistenza - In genere - Provvedimento in contrasto con pronunce cautelari o con sentenze di primo grado, non sospese del g.a. - Nullità - Ragioni.

Sono nulli i provvedimenti amministrativi adottati in contrasto con pronunce cautelari o con sentenze di primo grado, non sospese, del G.A. I provvedimenti amministrativi adottati in contrasto con pronunce cautelari o con sentenze di primo grado, non sospese, del g.a., devono considerarsi nulli ex art. 21 septies, e non meramente annullabili, in ragione sia di una lettura estensiva del concetto di giudicato (nullità per violazione o elusione del giudicato inteso in senso ampio) sia perché il provvedimento contrastante con il c.d. giudicato cautelare o con una sentenza del Tar non sospesa è assimilabile a quello emanato in difetto assoluto di attribuzione, non potendosi dubitare dell'attitudine della pronuncia del giudice a delimitare i confini delle attribuzioni concrete della p.A.

6) Sentenza 31 ottobre 2017, n. 973 – Est. M. Pizzi

A seguito della modifica intervenuta con il Decreto Legislativo 19 aprile 2017, n. 56, la nuova formulazione dell'art. 77, comma 4, D.Lgs n. 50/2016 (in vigore dal 20 maggio 2017), esclude la figura del RUP dalla generale incompatibilità prevista nel medesimo comma 4, prevedendo ora al contrario che: La nomina del RUP a membro delle commissioni di gara è valutata con riferimento alla singola procedura.

Di conseguenza occorre ora sempre fornire la concreta dimostrazione dell'incompatibilità, sotto il profilo dell'interferenza sulle rispettive funzioni assegnate al RUP e alla Commissione di gara, non essendo al riguardo sufficiente la mera circostanza che la medesima persona sia anche direttore dell'ente che ha indetto la procedura d'appalto.

7) Sentenza 27 novembre 2017 n. 1084 - Est. C. Rovis

È illegittimo, in quanto irragionevolmente limitativo del principio di concorrenza, un avviso dell'ASL preordinato a verificare l'esistenza sul mercato di operatori economici in grado di effettuare manutenzione ed assistenza tecnica full risk su talune apparecchiature elettromedicali specificamente indicate che, richiedendo alle imprese partecipanti di allegare "apposita certificazione rilasciata dal costruttore a garanzia della capacità operativa richiesta", abbia escluso tutte le ditte estranee all'organizzazione creata dal produttore delle predette apparecchiature.

8) Sentenza 27 novembre 2017 n. 1078 - Est. C. Rovis

L'immodificabilità della graduatoria in virtù di qualsiasi sopravvenienza successiva alla fase di ammissione dei concorrenti prevista dall'art. 95, u.c. del DLgs n. 50/2016 (alla stregua del quale "*ogni variazione che intervenga, anche in conseguenza di una pronuncia giurisdizionale, successivamente alla fase di ammissione, regolarizzazione o esclusione delle offerte non rileva ai fini del calcolo di medie nella procedura, né per l'individuazione della soglia di anomalia delle offerte*"), non può svolgere effetti nel caso di un concorrente collocato al terzo posto della graduatoria che, essendosi avvalso del rito superaccelerato previsto dall'art. 120, comma 2-bis del c.p.a, abbia impugnato l'ammissione della

ditta aggiudicataria della gara in quanto priva del requisito di regolarità contributiva: riscontrata l'assenza di tale requisito, l'aggiudicataria deve essere esclusa e, conseguentemente, i punteggi attribuiti a ciascun concorrente vanno rimodulati (in quanto l'esclusione del concorrente per carenza dei requisiti di partecipazione retroagisce necessariamente alla fase di ammissione delle offerte)

9) Sentenza 29 novembre 2017, n. 1091 - Est. M. Rinaldi

1. Contratti della P.A. - Gara - Da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa - Valutazioni della commissione di gara- Sindacabilità in s.g. - Limiti - Individuazione.

2. Contratti della P.A. - Gara - Da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa - Mancata previsione di sub-pesi e sub-punteggi per ciascun criterio di valutazione qualitativa dell'offerta - Irrilevanza.

3. Contratti della P.A. - Commissione di gara - Composizione - Criteri ex art. 77 del d.lgs. n. 50 del 2016 - Requisito dell'esperienza «nello specifico settore cui si riferisce l'oggetto del contratto» - Interpretazione.

1) Nel caso di gara da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la commissione di gara, nel valutare il pregio tecnico dell'offerta, esercita la cd. discrezionalità tecnica, poiché chiamata ad applicare regole elastiche ed opinabili (cd. concetti giuridici indeterminati). E, invero, nell'attribuire i punteggi all'offerta tecnica, l'amministrazione non applica scienze esatte che conducono ad un risultato certo ed univoco, ma formula un giudizio tecnico connotato da un fisiologico margine di opinabilità, per sconfermare il quale non è sufficiente evidenziare la mera non divisibilità del giudizio,

dovendosi piuttosto dimostrare la sua palese inattendibilità.

2. Nelle gare di appalto da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la mancata previsione di sub-pesi e sub-punteggi per ciascun criterio di valutazione qualitativa dell'offerta non è indice di indeterminatezza dei criteri di valutazione; ciò in quanto la possibilità di individuare sub-criteri è meramente eventuale, com'è palese dall'espressione «ove necessario» dell'art. 95, comma 8, del codice dei contratti pubblici.

3. La regola fissata dall'art. 77 del d.lgs. n. 50 del 2016, per la quale i componenti della commissione di gara vanno scelti fra soggetti dotati dell'esperienza «nello specifico settore cui si riferisce l'oggetto del contratto» deve essere inteso in modo coerente con la poliedricità delle competenze spesso richieste in relazione alla complessiva prestazione da affidare, non solo tenendo conto, secondo un approccio formale e atomistico, delle strette professionalità tecnico-settoriali implicate dagli specifici criteri di valutazione, la cui applicazione sia prevista dalla *lex specialis*, ma considerando, secondo un approccio di natura sistematica e contestualizzata, anche le professionalità occorrenti a valutare sia le esigenze dell'Amministrazione, alla quale quei criteri siano funzionalmente preordinati, sia i concreti aspetti gestionali ed organizzativi sui quali gli stessi siano destinati ad incidere; non è necessario che l'esperienza professionale di ciascun componente della commissione aggiudicatrice copra tutti gli aspetti oggetto della gara, potendosi le professionalità dei vari membri integrare reciprocamente, in modo da completare ed arricchire il patrimonio di cognizioni della commissione, purché idoneo, nel suo insieme, ad esprimere le necessarie valutazioni di natura complessa, composita ed eterogenea .

<<>>

*Tribunale Amministrativo Regionale per il
Veneto*

Inaugurazione Anno Giudiziario 2018

Dati sull'attività giurisdizionale

*19 febbraio 2018
Palazzo Loredan Vendramin Calergi
Cannaregio 2040 – Venezia*

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL VENETO
DATI SULL'ATTIVITA' GIURISDIZIONALE DAL 1° GENNAIO 2017 AL 31 DICEMBRE 2017
STATISTICA PROVVEDIMENTI DECISORI

TIPOLOGIA PROVVEDIMENTI	ANNO 2016	PERCENTUALI	ANNO 2017	PERCENTUALI
PROVVEDIMENTI DECISORI	2.164	--	1.767	
DECRETI DECISORI	860	--	675	
SENTENZE	1.304	--	1.092	
ACCOGLIMENTO	412	31,60	286	26,19
RIGETTO	664	50,92	517	47,34
ALTRE	228	17,48	289	26,47

Vedi Fig. 1 e 3

PROVVEDIMENTI DECISORI				
ANNO	SENTENZE SEMPLIFICATE	SENTENZE ORDINARIE	DECRETI DECISORI	TOTALE PROVVEDIMENTI DECISORI
2016	485	819	860	2.164
2017	362	730	675	1.767

Vedi Fig.2

SENTENZE SEMPLIFICATE						
ANNO	ACCOGLIMENTO	%	RIGETTO	%	ALTRO	%
2016	128	26,39	266	54,85	91	18,76
2017	80	22,10	182	50,28	100	27,62

SENTENZE ORDINARIE						
ANNO	ACCOGLIMENTO	%	RIGETTO	%	ALTRO	%
2016	284	34,68	398	48,59	137	16,73
2017	206	28,22	335	45,89	189	25,89

ALTRI PROVVEDIMENTI EMESSI

ORDINANZE CAUTELARI

TOTALE	ACCOGLIMENTO	RIGETTO	ALTRO
519	168	256	95

Vedi Fig.4

ANTE CAUSAM		DECRETI CAUTELARI	DECRETI GRATUITO PATROCINIO
DECRETI CAUTELARI	GRATUITO PATROCINIO		
2	29	129	24

DATI APPELLO SU PROVVEDIMENTI EMESSI NEL CORSO DELL'ANNO

Provvedimento appellato	Totale	Esito			Non definiti
		Accolto	Respinto	Altro	
Sentenza	115	13	20	6	76
Sentenza breve	71	14	20	5	32
Ordinanza cautelare	68	19	34	7	8
Ordinanza collegiale	2	--	--	1	1
Decreto cautelare	1	--	--	1	--
Totali Colonne	257	46	74	20	117

§§§§§§§§§§§§§§

MOTIVI AGGIUNTI

Motivi aggiunti n. 155 di cui n.
 125 con contributo unificato
 Motivi aggiunti con cautelare n. 92 di cui n. 82 con contributo unificato
 Totale motivi aggiunti n. 247

RICORSI INCIDENTALI

n. 21

EX LEGGE PINTO

Nel corso dell'anno è stata richiesta n. 1 relazione dalle avvocatature distrettuali.
 Non sono pervenute comunicazioni di importi liquidati per l'equa riparaazione a favore dei ricorrenti su primo grado di giudizio innanzi al T.A.R. Veneto.

COMPOSIZIONE COMMISSIONE PATROCINIO A SPESE DELLO STATO INNANZI AL T.A.R. VENETO - ANNO 2017

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

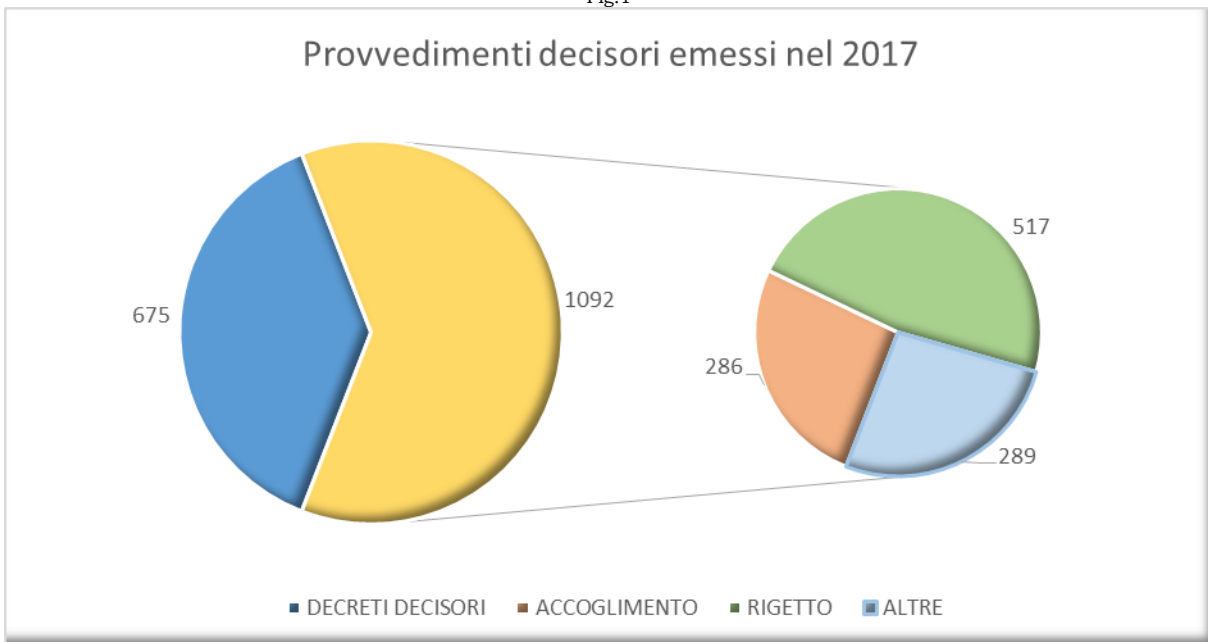


Fig. 2

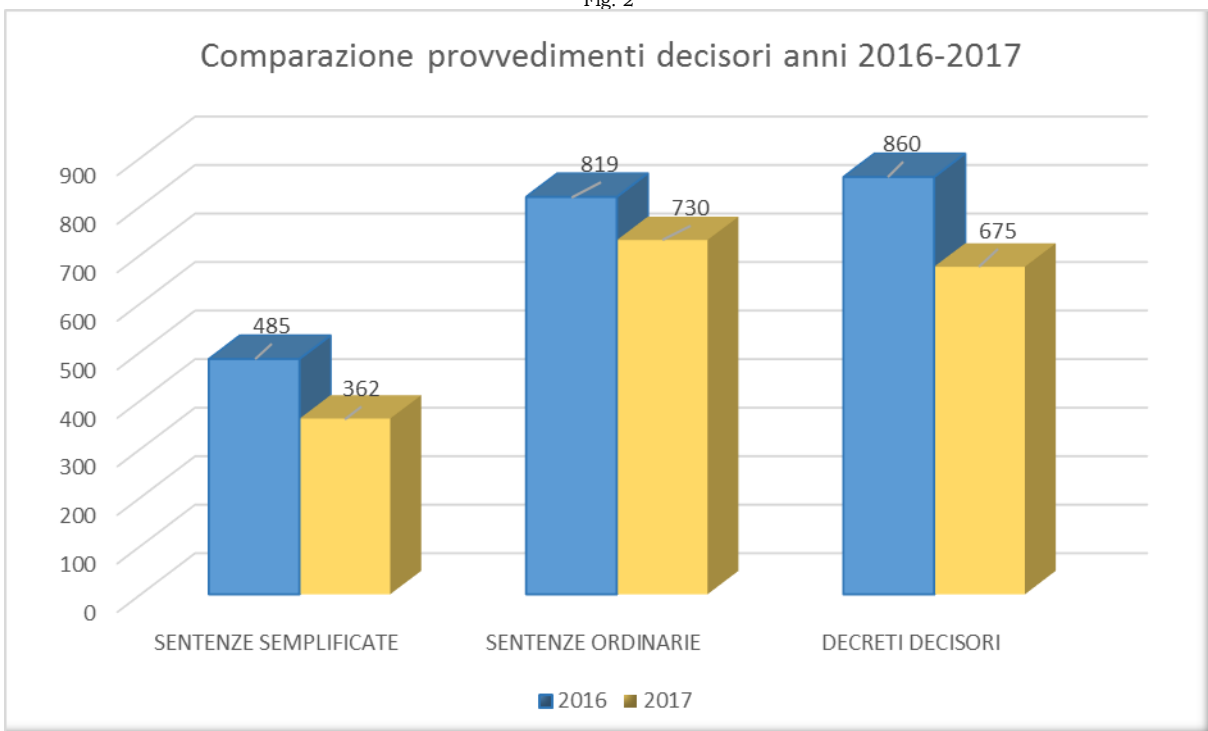


Fig. 3

Comparazione esiti sentenze ordinarie e semplificate anni 2016-2017

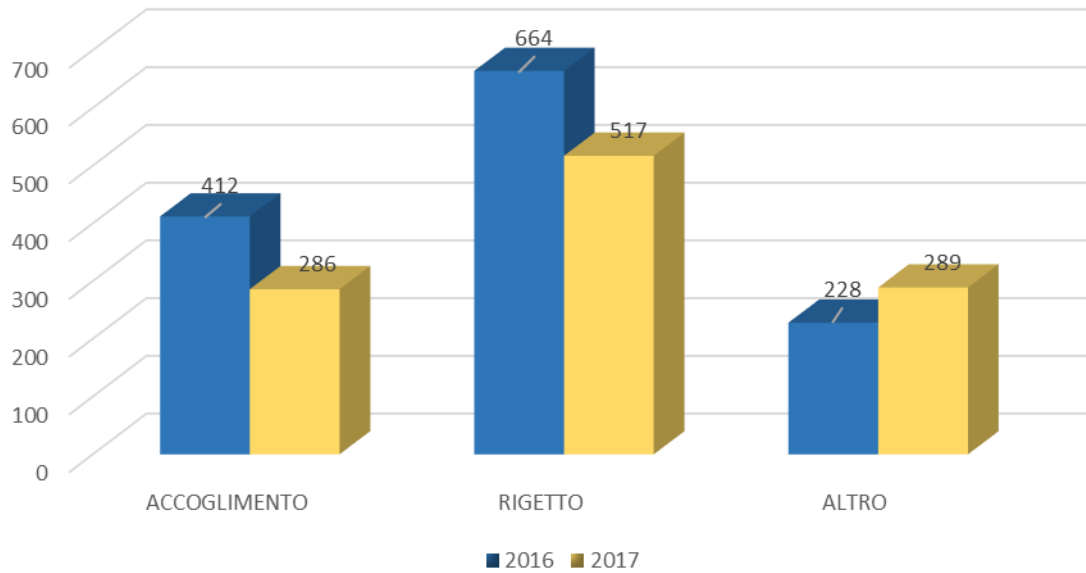
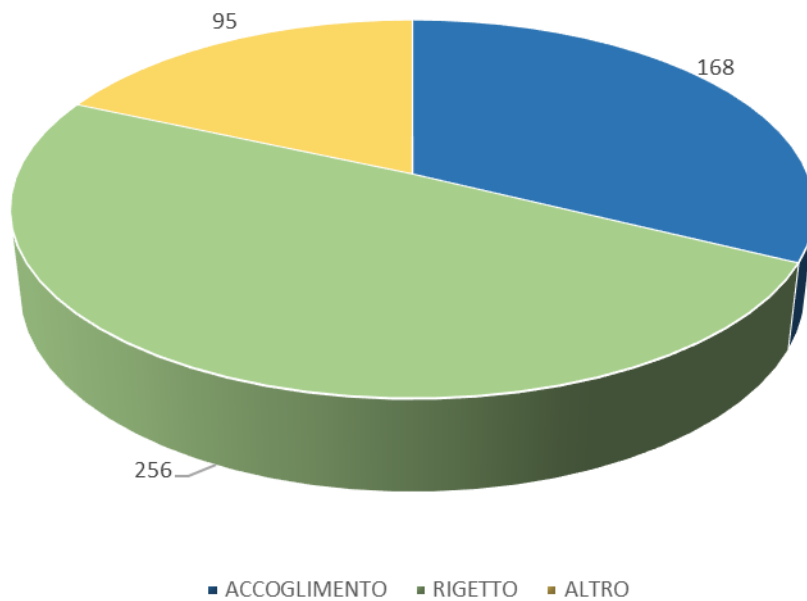


Fig. 4

Ordinanze cautelari emesse nel 2017



STATISTICA PRODUTTIVITA' T.A.R. VENETO (2000 - 2017)

ANNO	RICORSI RICEVUTI	DECRETI DECISORI PUBBLICATI	SENTENZE PUBBLICATE	TOTALE DECISIONI	DISPOSITIVI DI SENTENZE	DECRETI INGIUNTIVI	ORDINANZE CAUTELARI	ORDINANZE COLLEGIALI	ORDINANZE PRESID.LI	*** SALDO D'ESERCIZIO
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
2017	1.501	675	1.092	1.767	6	5	519	103	153	- 266

Vedi Fig. 5, Fig. 6 e Fig. 7

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

Fig. 5

Ordinanze emesse dal 2000 al 2017

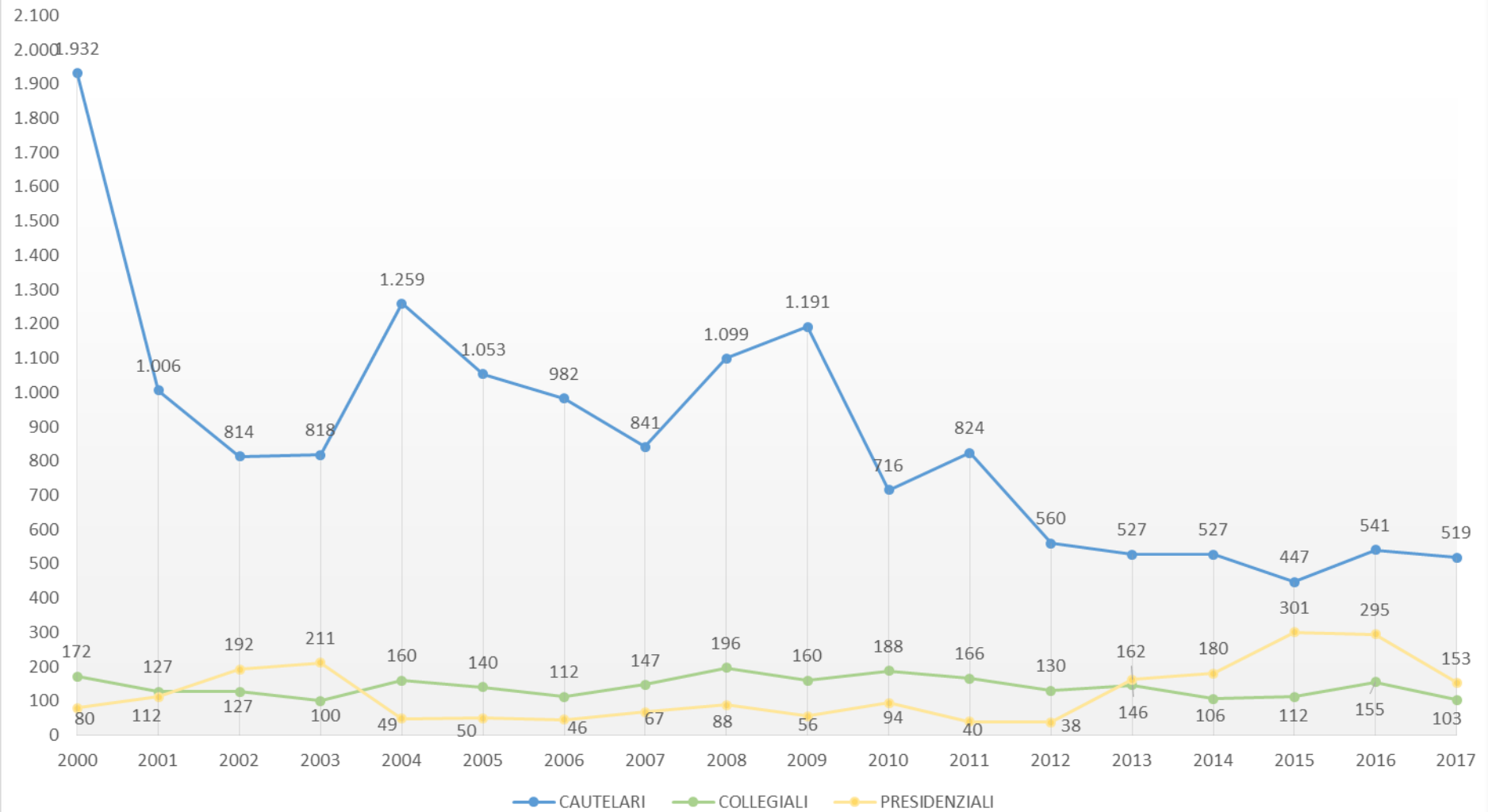


Fig. 6

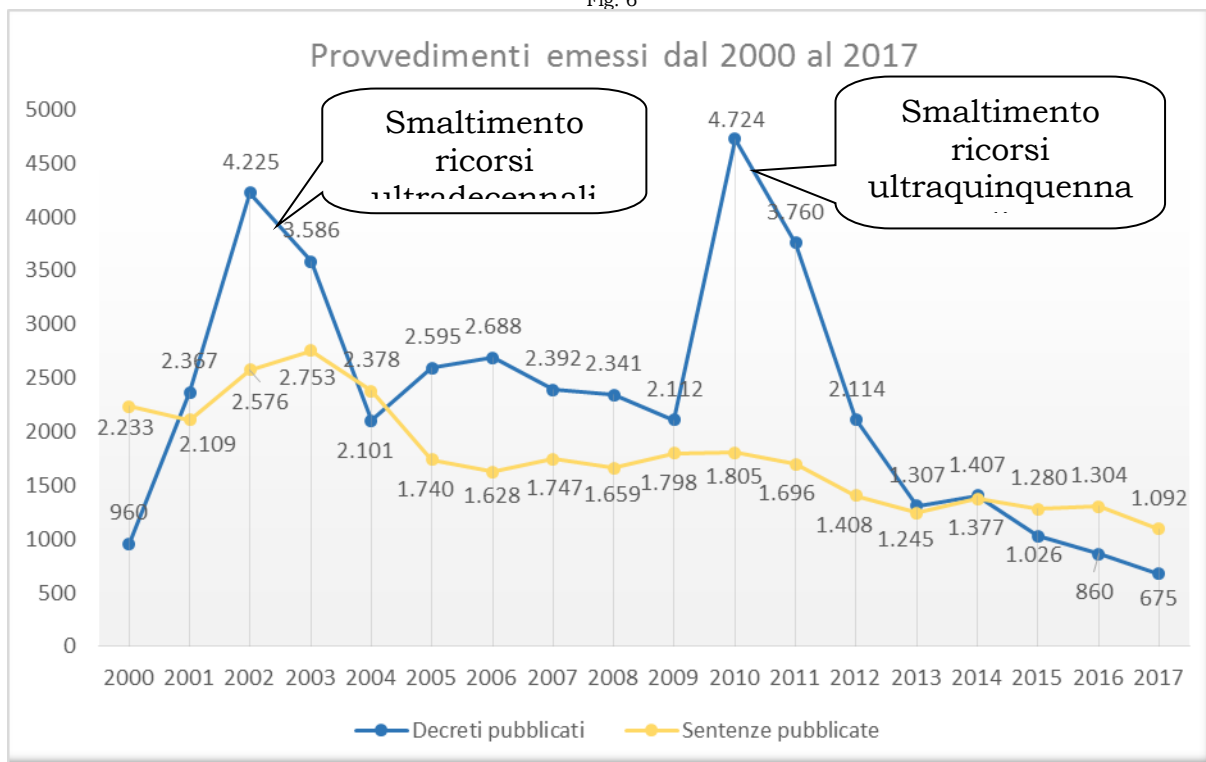
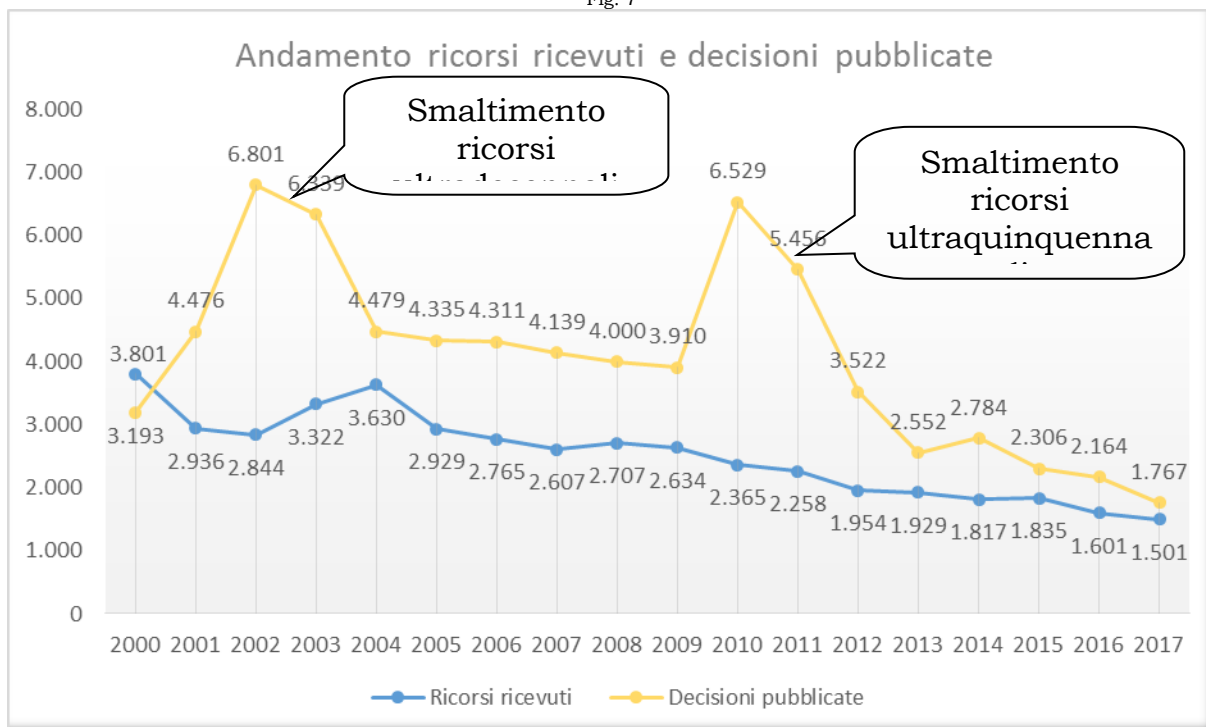


Fig. 7



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

INDICE DI LITIGIOSITA'

ANNO	RICORSI RICEVUTI	RICORSI DIFFERENZA CON ANNO PRECEDENTE	ANDAMENTO PERCENTUALE RICORSI	INDICE LITIGIOSITA' OGNI 10.000 ABITANTI	PERCENTUALE DI LITIGIOSITA'
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%
2017	1.501	- 100	- 6,25%	3,09	0,030%

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

SITUAZIONE GENERALE RICORSI CLASSIFICATI PER MATERIA DAL 1° GENNAIO 2017 AL 31 DICEMBRE 2017

CLASSIFICAZIONE	Ricorsi Pendenti al 01.01.2017	Ricorsi Depositati nel 2017	Ricorsi Definiti nel 2017	Ricorsi Pendenti al 31.12.2017
Accesso ai documenti	19	32	44	7
Agricoltura e foreste	326	44	32	338
Ambiente	123	25	35	113
Antichità e belle arti	76	6	6	76
Appalti pubblici di lavori, servizi e forniture	327	158	206	279
Autorità indipendenti (attività, organizzazione)	2	0	0	2
Autorizzazioni e concessioni	222	68	63	227
Caccia e pesca	54	11	11	54
Carabinieri	38	12	7	43
Cinematografia, teatro, spettacoli, sport, turismo	8	3	1	10
Cittadinanza	5	0	0	5
Commercio, artigianato	237	82	79	240
Comune e Provincia	74	14	12	76
Demanio statale, regionale	146	28	25	149
Edilizia ed urbanistica	3.325	364	576	3.113
Elezioni	1	5	5	1
Enti pubblici in generale	191	16	31	176
Esecuzione del giudicato	56	80	102	34
Espropriazione per pubblica utilità	62	7	10	59
Farmacia	21	6	10	17
Forze armate	148	49	24	173
Industria	4	0	0	4
Inquinamento	300	68	92	276
Istruzione	95	35	41	89
Leva militare	1	0	0	1
Magistrati	1	0	0	1
Non classificabile/non riclassificato	0	0	0	0
Notai	0	0	0	0
Ordinanze contingibili e urgenti	10	1	2	9

Polizia di Stato	57	10	4	63
Professioni e mestieri	35	8	10	33
Pubblico Impiego	172	52	52	172
Regione	8	2	2	8
Regolamento di competenza	0	0	0	0
Revocazione (giudizio)	2	0	0	2
Servizi pubblici	96	51	32	115
Servizio sanitario nazionale	103	35	20	118
Sicurezza pubblica	229	81	96	214
Stranieri	229	131	200	160
Università degli studi	48	15	14	49
Vittime del dovere	1	2	0	3
Totali	6.852	1.501	1.844	6.509
Classificazione non indicata	0	0	0	0

Vedi Fig. 8 e Fig. 9

Fig. 8

Ricorsi depositati e ricevuti nel 2017

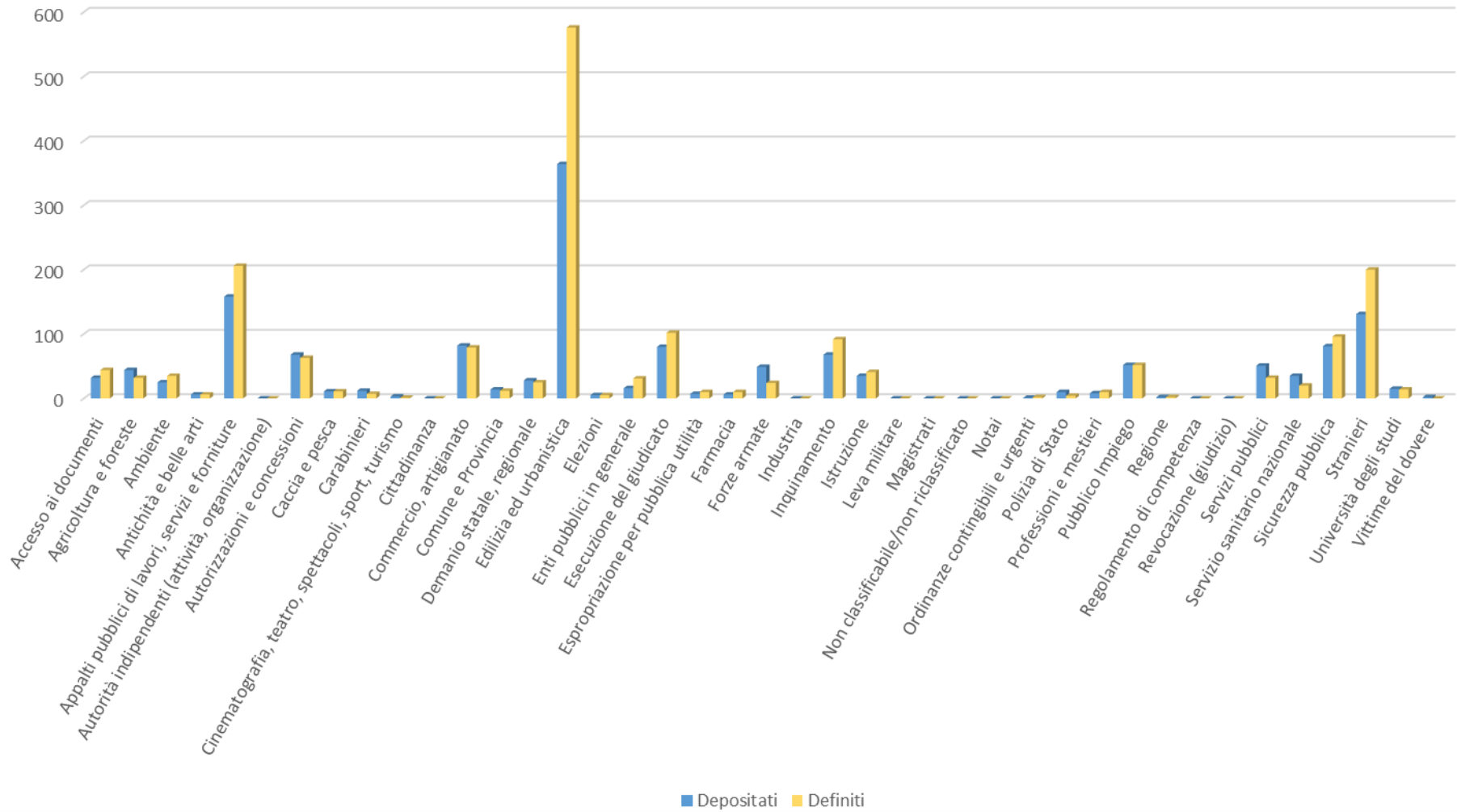
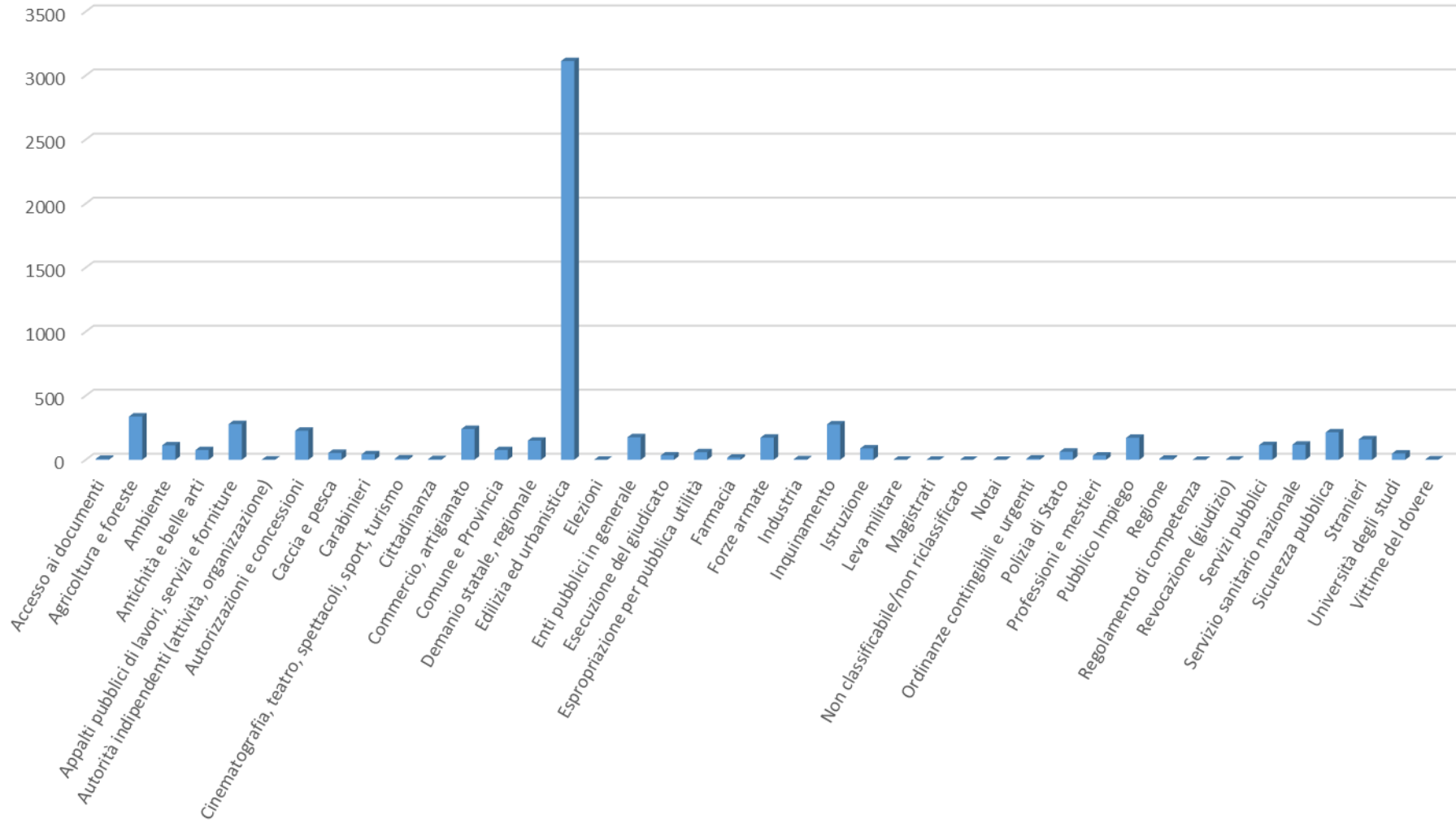


Fig. 9

Ricorsi Pendenti al 31.12.2017



SUDDIVISIONE PER TIPOLOGIA DI RICORSO AL 31.12.2017 (Rilevazione dati da SIGA del 2/1/2018)

TIPO RICORSO	Pendenti al 01.01.2017	Pervenuti nel 2017	Definiti nel 2017	Pendenti al 31.12.2017
Avverso diniego di accesso ai documenti ex art 116 c.p.a.	20	35	47	8
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	0	0	0	0
Elettorale	0	2	2	0
Elettorale ex art. 129 c.p.a.	0	0	0	0
Elettorale ex art. 130 c.p.a.	0	3	3	0
Ex art. 14 DLGS 190/2002	0	0	0	0
Ex art. 4 l. 205/2000	19	0	1	18
In ottemperanza	55	82	105	32
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	6.389	1.097	1.434	6.052
Per ingiunzione	0	0	0	0
Per ingiunzione ex art. 118 c.p.a.	3	4	5	2
Revocazione ex artt. 106 e 107 c.p.a.	0	1	1	0
Ricorsi con richiesta ex art. 126 c3 DPR 115/2002	4	0	0	4
Ricorsi ai sensi dell'art. 696 c.p.c.	0	0	0	0
Risarcimento danno ex art. 30 c.p.a.	14	24	3	35
Rito abbreviato ex art. 119 c.p.a.	70	30	14	86
Rito appalti ex art. 120 ss c.p.a.	101	130	164	67
Rito appalti ex art. 120 co. 2 bis c.p.a.	2	21	15	8
Silenzio P.A (ex art. 117 c.p.a.)	14	26	23	17

Trasp. da ricorso straord. al Presid. Reg. Sicilia	0	0	0	0
Trasposizione da ricorso straord. Capo dello Stato	161	46	27	180
TOTALE	6.852	1.501	1.844	6.509

La relazione del Presidente Nicolosi unitamente alle statistiche complete di grafici saranno pubblicate a breve sul sito della Giustizia Amministrativa:

www.giustizia-amministrativa.it