

Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

Inaugurazione Anno Giudiziario 2019

14 marzo 2019



Palazzo Gussoni – Sede del Tribunale Amministrativo

*Relazione:
Pres. Maurizio Nicolosi*

Palazzo Loredan Vendramin Calergi

RELAZIONE

Parte Prima

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, l'Avvocato Distrettuale 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 nella forma dell'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, anche quest'anno, tiene la presente udienza presso questo prestigioso e accogliente salone di Palazzo Loredan Vendramin Calergi, cortesemente messo a disposizione gratuitamente insieme 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, come già spiegato in occasione delle precedenti inaugurazioni, tutte tenute dal mio insediamento in altri prestigiosi palazzi veneziani (la prima nel salone di rappresentanza della Prefettura di Venezia), 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 trasferirsi nei locali demaniali dell'ex convento S. Stefano, assegnati a uso governativo, dove c'è un ampio e accogliente salone che costituiva, una volta, il refettorio del convento.

L'inaugurazione dell'anno giudiziario 2018 è coincisa con i 70 anni della nostra Carta Costituzionale e nella mia relazione vi ho dato adeguato risalto insieme all'evento commemorativo degli

80 anni dall'approvazione delle leggi razziali contro le quali i principi della prima parte della nostra Carta hanno posto scudo, a difesa dei diritti fondamentali di tutti i cittadini. Ma una ricorrenza importante a proposito di diritti fondamentali dei cittadini cade anche quest'anno nel corso del quale si celebrano i settant'anni della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948. E' un documento fondamentale approvato all'indomani della conclusione del 2° conflitto mondiale, ma frutto di un'evoluzione secolare che affonda le sue radici nella dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino stesa nel 1789 durante la rivoluzione francese e che ha costituito la base della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Carta di Nizza). Un documento che condivide, nel respiro universale dei principi affermati, quelli della nostra Carta fondamentale e che costituisce, quindi, una stella polare alla cui guida ogni Stato che l'ha sottoscritta dovrebbe sempre ispirarsi nell'individuare e seguire le proprie scelte politiche, avendo come obiettivo irrinunciabile quello del rispetto della dignità dell'uomo senza distinzione di genere, razza e religione e - aggiungo - provenienza.

L'art. 10 della Dichiarazione universale afferma che "Ogni individuo ha diritto, in posizione di piena uguaglianza, ad una equa e pubblica udienza davanti ad un tribunale indipendente e

imparziale, al fine della determinazione dei suoi diritti e dei suoi doveri, nonché della fondatezza di ogni accusa penale che gli venga rivolta”.

L’art. 47 della Carta, intitolato “Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale” recita a sua volta che “Ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell’Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo.

Ogni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge.

Ogni individuo ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare.

A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia”.

L’inaugurazione di quest’anno avviene al termine del mio incarico. Tra poco meno di un mese, infatti, lascerò il servizio per raggiunti limiti di età dopo più di 46 anni di servizio nello Stato, fra i quali 36 anni nella magistratura amministrativa.

Volgendo lo sguardo al percorso fatto da quando sono entrato in magistratura, posso dire che in questi anni la giustizia amministrativa ha avuto una costante evoluzione che ha portato a cambiamenti significativi nella tipologia e qualità del contenzioso.

Ha dovuto, ma anche saputo, gestire dietro la spinta del mutamento dell'assetto organizzativo dello Stato e degli altri enti territoriali, del decentramento quindi, delle competenze a seguito delle modifiche del titolo V° della Costituzione, dell'interposizione dell'ordinamento europeo nell'ordinamento nazionale, il percorso di maturazione verso una tutela giurisdizionale dei cittadini, delle persone giuridiche e delle imprese, tanto più efficace e sostanziale quanto più complesso e cangiante diveniva il coacervo di leggi e procedure poste a presidio dell'attività delle Pubbliche Amministrazioni.

Un'espressione che con immagine efficace condensa la sintesi della specialità del giustizia amministrativa ai nostri tempi indica il giudice amministrativo come "giudice della complessità": complessità in relazione alle leggi, ai procedimenti, alla varietà delle situazioni giuridiche sottoposte al suo sindacato.

E' sufficiente scorrere ogni giorno la stampa dei quotidiani per avere conferma dell'importanza del ruolo della giustizia amministrativa nella società. Non si tratta di pervasività dovuta a un'ingerenza di spazi riservati alle Pubbliche Amministrazioni, come teorizzato da coloro che disconoscono l'attualità della presenza di questa giurisdizione, ma di una presenza voluta dalla Costituzione a tutela delle posizioni giuridiche coinvolte dall'esercizio del potere nelle attività svolte dalle stesse Pubbliche

Amministrazioni nella società: un giudice dell'Amministrazione, appunto.

Si può dire, in breve, che se è pervasività quella del giudice amministrativo, essa è effetto di quella del potere quotidianamente esercitato dalla Pubblica Amministrazione, individuata nella pluralità dei soggetti pubblici che operano nell'ambito dell'esercizio dei poteri e delle competenze loro assegnati dalla legge. D'altronde, in un comparto pubblico allargato, quale quello italiano del 21° secolo, nel quale sono ormai da tempo scomparsi i controlli amministrativi sulla legittimità degli atti emessi dalle varie pubbliche amministrazioni (avendo altri scopi e scenari le verifiche del c.d. Audit), e in un contesto in cui l'esercizio del potere di autotutela sollecitato - a buona ragione - dal destinatario di un atto illegittimo è ancora frenato dalla ritrosia dei pubblici funzionari di riconoscere le giuste lamentele dello stesso, preferendo essi che sia il giudice a risolvere la questione nel timore dell'assunzione di responsabilità dalle quali non dovrebbero invece rifuggire, l'intervento del giudice amministrativo, seppure a volte in funzione di forzata supplenza, è l'unico rimedio posto a tutela del cittadino.

Quanto sopra richiama l'aspetto dell'efficacia e della tempestività della risposta del giudice, ossia dell'efficienza del servizio che la giustizia amministrativa garantisce ai cittadini.

Su tale aspetto occorre dire, volgendo lo sguardo indietro agli inizi del mio percorso di giudice, che la giustizia amministrativa ha migliorato di molto l'efficienza della sua risposta grazie all'acquisizione di strumenti processuali e strumentali di elevato impatto positivo. Mi riferisco al codice del processo amministrativo, uno strumento indispensabile alla corretta uniforme applicazione delle regole del processo, nel rispetto rigoroso del principio del contraddittorio, e al PAT che con la completa digitalizzazione degli atti del fascicolo processuale, degli adempimenti delle segreterie giurisdizionali e dei provvedimenti del giudice, ha raggiunto i massimi obiettivi in tema di semplificazione e immediata accessibilità agli atti del processo da qualsiasi luogo e in qualsiasi momento da parte dei soggetti accreditati.

L'insieme dei suddetti strumenti ha permesso e permette al giudice amministrativo di pronunciare la sentenza entro pochi mesi in primo grado dal deposito del ricorso ed entro poco più di un anno in secondo grado nelle cause soggette ai c.d. riti speciali e accelerati come gli appalti; di pronunciare sentenza previa conversione del rito in occasione della trattazione dell'istanza cautelare per tutti i ricorsi, indipendentemente dal rito ai quali sono soggetti, collocando nei fatti la giustizia amministrativa - e lo posso dire per esperienza diretta, avendo negli scorsi anni partecipato a diversi stages in altrettanti Paesi aderenti all'U.E.

nell'ambito dei programmi di scambio fra giudici europei organizzato da EJTN - fra le giurisdizioni più efficienti in Europa, sicuramente quella a più immediata risposta fra le giurisdizioni italiane.

Tale importante traguardo non è certamente sufficiente. Occorre, infatti, garantire tempi adeguati di risposta a tutti quei ricorsi soggetti al rito ordinario e non decisi nel merito in fase cautelare, per i quali i tempi di deposito della sentenza di primo grado sono ancora troppo elevati e certamente non in linea con i parametri stabiliti dalla Corte di Strasburgo.

Il T.A.R. Veneto, 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, collocandolo nella non invidiabile posizione, che condivide con altri pochi Tribunali amministrativi, di avere una fra le maggiori percentuali (42%) di ricorsi ultraquinquennali in attesa di decisione (a carico quasi esclusivamente della 1^a e 2^a Sezione) rispetto a quelli pendenti; percentuale che, dovendo anche tenere conto dei criteri sui carichi di lavoro stabiliti dall'Organo di autogoverno della Giustizia amministrativa, non si è riusciti fino a ora a ridurre significativamente, nonostante le udienze straordinarie di smaltimento e le convocazioni informali tenute in proposito. Ciò è da ascrivere certo al deficit di organico del personale di magistratura, ma anche alla priorità dovuta ai numerosi ricorsi

soggetti a riti speciali con termini abbreviati, accelerati o super accelerati.

Mi sia consentito anche esprimere un rammarico per la ancora non infrequente scarsa collaborazione manifestatasi in occasione proprio delle udienze di smaltimento del ricorsi più vecchi, in occasione delle quali per diversi di essi - già in precedenza chiamati per la verifica di interesse e per i quali esso era stato confermato pochi mesi prima dell'inserimento nel ruolo di udienza per la decisione di merito - è stata poi dichiarata la carenza sopravvenuta di interesse. Pertanto, è veramente non agevole, specialmente per i più datati ricorsi pendenti, riuscire ad arrivare a sentenza.

Per "normalizzare" la situazione, tenendo conto dell'attuale tendenza in ribasso del deposito dei nuovi ricorsi, sarebbe sufficiente che venisse integralmente coperta la dotazione organica di 16 giudici, oltre il Presidente, del T.A.R. Veneto. Attualmente, dopo la recente nomina di un magistrato di questo Tribunale a Consigliere di Stato quale vincitore di pubblico concorso, mancano all'appello sei giudici. Una parziale copertura dovrebbe essere garantita dalla procedura concorsuale per l'assunzione di 70 referendari le cui prove scritte si sono svolte al termine dell'anno scorso. La modifica del regolamento che presiede alla procedura stessa, legittima un moderato ottimismo

nella previsione dell'assunzione dei nuovi referendari entro la fine di quest'anno o, al più tardi, nel primo trimestre del 2020.

L'auspicio, rimasto tale l'anno scorso in occasione dell'assunzione dei 40 referendari vincitori del precedente concorso pubblico, è che con il nuovo concorso l'organico del T.A.R. Veneto possa essere coperto almeno all'85%.

Resta immutato, però al momento, l'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 scarsità del personale resta un punto di debolezza dell'organico dei T.A.R., specie di quelli del nord Italia, aggravato dall'aumento dell'età media del personale a causa del blocco del *turn over* imposto dalle varie finanziarie.

In questo quadro vanno, quindi, accolte favorevolmente le recenti disposizioni contenute nella legge di stabilità n. 145 del 30 dicembre 2018 che all'art. 1, commi 320 e 321, consente l'assunzione, con conseguente incremento della dotazione organica, di 32 unità (20 per i T.A.R. e 12 per il Consiglio di Stato) di personale di magistratura in deroga alla vigente normativa in materia di *turn over* e l'assunzione con contratto indeterminato di 26 unità di personale non dirigenziale.

L'Ufficio del processo, istituito lo scorso anno allo scopo di garantire una maggiore efficienza nello smaltimento dei ricorsi

più datati, non ha potuto operare nella sua piena efficienza per l'assenza di tirocinanti. Infatti, nell'ambito della convenzione sottoscritta con l'Università degli Studi di Verona (l'Università degli Studi di Padova non ha purtroppo accettato i termini della convenzione tipo approvata dal C.P.G.A.), si è potuto fare affidamento su due ottimi tirocinanti per solo tre mesi e nessun'altra domanda è stata presentata a seguito dell'avviso pubblicato sul portale della Giustizia Amministrativa.

Quest'anno è pervenuta di recente la disponibilità di quattro tirocinanti da parte dell'Università di Verona, mentre una candidatura pervenuta a seguito dell'avviso pubblicato alla fine dell'anno scorso sul portale della G.A. è stata successivamente ritirata. Anche se non è stato raggiunto il numero di sette tirocinanti programmato in base alla disponibilità espressa dai magistrati, potrà certamente consentirsi con l'inserimento di questi tirocinanti all'Ufficio del processo di operare con maggiore efficienza.

La scarsità della provvista di tirocinanti nei T.A.R. ha verosimilmente causa in alcuni fattori negativi dati dal fatto che ai giovani laureati che vogliono fare questa esperienza non viene dato alcun ausilio economico (neppure un rimborso spese) per le prestazioni rese; coloro che rispondono ai bandi al di fuori delle Scuole di Specializzazione devono anche farsi carico delle spese di assicurazione; i giovani laureati preferiscono fare tirocinio

presso la giustizia ordinaria essendo il concorso di accesso alla magistratura amministrativa di secondo grado e quindi ritenendo più utile, ai fini degli sbocchi professionali, fare esperienza nei Tribunali ordinari

L'anno appena trascorso verrà ricordato come l'anno del completo avvio del PAT che ormai interessa tutti i ricorsi vecchi e nuovi confermando, così, la meritevolezza del premio consegnato nel dicembre del 2017 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 quale più innovativo e completo fra gli oltre 100 progetti presentati, fra i quali 46 di Amministrazioni centrali.

L'affidabilità complessiva del sistema è migliorata rispetto al fisiologico 5,8% registratosi al termine del 2017, per cui può parlarsi di un bilancio del tutto positivo che conferma l'affidabilità del sistema di digitalizzazione della G.A.

Il successo del PAT, nonostante gli immancabili problemi propri di tutte le tecnologie che si avvalgono della rete internet oggi sempre più affollata di scambi di flussi di dati grazie alla fibra, 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 ancora una volta, giunto al termine del mio incarico, il mio compiacimento e ringraziamento a tutti i protagonisti di questo successo.

A margine delle nuove norme sull'informatizzazione occorre fare riferimento, anche, al 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.

Anche nel 2018 si è, quindi, registrato un sostanziale importante adeguamento da parte degli avvocati ai principi di sinteticità degli atti processuali e di questo ritengo di dovere ringraziare oggi i signori avvocati perché è un chiaro esempio di proficua collaborazione fra il T.A.R. Veneto, il libero Foro,

l'Avvocatura dello Stato e le altre Pubbliche Avvocature nel rispetto, comunque, dei rispettivi distinti ruoli.

Il T.A.R. Veneto è stato e 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 per questo ritengo che siano stati proficui gli incontri che ogni anno si sono svolti con i rappresentanti dei Consigli dell'Ordine e dell'Associazione veneta degli Avvocati amministrativisti ai sensi e per gli effetti dell'art. 37 del D.L. n. 98/2011, convertito nella legge n. 111/2011.

L'anno appena trascorso anno 2018 ha lasciato qualche turbamento e apportato alcune novità per la giustizia amministrativa.

I motivi di turbamento scaturiscono dal ripetersi di commenti insofferenti che da soggetti investiti di cariche pubbliche, ma anche da "addetti ai lavori", vengono espressi pubblicamente (in quanto riportati nei giornali) in particolare nei confronti delle sentenze del giudice amministrativo pronunciate su questioni di rilievo sociale, laddove esse non siano state dell'esito auspicato o comunque condivise. Non si vuole dire che non si possa esprimere dissenso sull'esito di una sentenza e sulle motivazioni che la sorreggono, bensì che il dissenso debba esprimersi sul piano tecnico - giuridico e non su un giudizio sommario e

improprio se non proprio su illazioni, con l'accusa inespressa, ma implicita, al giudice di avere esercitato in modo distorto la propria funzione pronunciando una sentenza "politica". Non hanno forse considerato tali critici che il qualificare come politica, con o senza virgolette, una sentenza costituisce una grave delegittimazione del giudice che l'ha pronunciata, in quanto tale attributo, usato tra l'altro anche se impropriamente non nel senso nobile del sostantivo con la "P" maiuscola il cui significato etimologico sembra oggi essersi smarrito, ma con significato estensivo negativo che si avvicina alla partigianeria, disconosce l'imparzialità della sua pronuncia, essendo pacifico che l'esercizio della politica con la "P" maiuscola, come scriveva Aldo Maria Sandulli nelle prime pagine del suo fondamentale manuale di Diritto amministrativo, non è soggetta a limiti oltre quelli che promanano dalle leggi costituzionali (e si potrebbe aggiungere dall'ordinamento europeo), essendo i suoi atti "liberi nel fine": il che è cosa ben diversa dal libero convincimento del giudice nell'interpretazione della legge alla quale è soggetto; libero convincimento che è l'essenza dell'indipendenza e imparzialità del giudice. Se la sentenza si dimostrasse nella realtà politica significherebbe solo che il giudice si è dimostrato di parte, ma se è di parte non è più un giudice; e allora lo si ricusi se ne esistono le condizioni, altrimenti si taccia!

Il fatto non è meno grave se l'attributo sia solo la risultante di una reazione "a caldo" incontrollata, in quanto tale reazione non ne sminuisce il significato irrispettoso e non rispettoso una volta che esso sia pronunciato da soggetti investiti da pubbliche funzioni in occasione di dichiarazioni rilasciate alla stampa.

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 lo scorso anno ha programmato, in accordo con la Direzione dell'Ufficio Scolastico Regionale per il Veneto e realizzato, un incontro con gli studenti di un Istituto superiore veneto dedicato, appunto, alla legalità. Gli studenti hanno potuto non solo conoscere da vicino cosa è un Tribunale Amministrativo e l'attività che svolge, ma anche come si celebra un'udienza pubblica. Hanno, infatti, studiato - con l'ausilio prezioso di alcuni avvocati dell'Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti che ha con entusiasmo condiviso l'iniziativa - e per questo li ringrazio tutti nuovamente oggi - alcune tracce tratte da sentenze pronunciate da questo Tribunale; simulando, con l'aiuto dei magistrati e degli avvocati,

un'udienza pubblica, alcuni degli studenti rivestendo i ruoli di giudice e di avvocato, a conclusione della quale hanno pronunciato il dispositivo della sentenza.

Altre giornate della legalità sono state programmate e si stanno tenendo in questi primi mesi del 2019 presso il T.A.R. Veneto.

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

Come ogni anno, non c'è legge di Bilancio che non ci riservi modifiche al Codice degli Appalti già novellato dal dc. lgs n. 50 del 2016 e successivi correttivi che ha creato molti delicati problemi interpretativi e applicativi in coerenza con le direttive europee alle quali ha inteso dare attuazione. E' di questi giorni la notizia che la Commissione europea ha aperto una procedura d'infrazione contro l'Italia per la non conformità del predetto decreto alle direttive europee 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE.

A dicembre dell'anno appena trascorso il Legislatore è intervenuto in due momenti: il primo con il c.d. D.L. Semplificazioni (D.L. 14 dicembre 2018, n. 135) e il secondo con la Legge di Bilancio (Legge 30 dicembre 2018 n. 145).

Tuttavia non sono gli unici interventi “dell’ultima ora” dovendosi anche richiamare il Decreto Sicurezza (D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modifiche in Legge 1° dicembre 2018, n. 132) che ha introdotto una nuova fattispecie di procedura negoziata e il Decreto Genova (D.L. 28 settembre 2018, n. 109) che ha introdotto - come modifica generale - una (ennesima) nuova banca dati (l’archivio informatico nazionale delle opere pubbliche) per alcune tipologie di opere pubbliche.

Le modifiche introdotte, riguardano sinteticamente:

- l’innalzamento della soglia dell’obbligo di ricorso al MEPA: in buona sostanza, entro i 5.000 euro la stazione appaltante potrà procedere ad affidamenti senza ricorrere al mercato elettronico, con determina a contrarre semplificata anche nelle motivazioni e verificando che l’affidatario abbia il DURC regolare, che non abbia particolari segnalazioni sul Casellario dell’ANAC e che abbia rilasciato una autocertificazione ai sensi del DPR 445 del 2000 relativa alla mancanza di cause di esclusione di cui all’art. 80 del dc. lgs n. 50 del 2016;

- l’affidamento dei lavori: la legge di stabilità ha introdotto in deroga all’art. 36 del codice dei contratti pubblici, fino alla fine del 2019, l’innalzamento della soglia per l’affidamento diretto per importi pari o superiori a 40.000 e inferiori a 150.000 euro, previa consultazione di almeno 3 operatori economici nonché

l'innalzamento della soglia della procedura negoziata con almeno dieci operatori economici, per importi pari o superiori a 150.000 e inferiori a 350.000 euro;

- interventi per la messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio comunale: Per tali interventi, si consente di ricorrere alla procedura negoziata ai sensi dell'art. 36, comma 2, lettera b) (ovvero con invito ad almeno 10 operatori economici) e 37 primo comma del Codice;

- una struttura per la progettazione di edifici pubblici: l'art. 1, comma 162 della legge di bilancio introduce una nuova struttura centralizzata al fine di favorire gli investimenti pubblici. L'emanando previsto decreto del Presidente del Consiglio dei ministri provvederà a indicarne la denominazione, l'allocazione, le modalità di organizzazione e le funzioni. Sembrerebbe trattarsi di una struttura a supporto delle amministrazioni e delle figure tecniche presenti all'interno delle stesse che possano contribuire alla velocizzazione delle attività di progettazione. Tuttavia, bisognerà attendere il DPCM per meglio comprenderne il ruolo, le reali attività e gli ambiti di operatività;

- le modifiche dell'art. 80: anche se affrontate in ultimo, le modifiche all'art. 80, sono contenute nel d.l. semplificazioni in vigore dal 15.12.2018 e riguardano il solo comma 5 lettera c) in materia, più nello specifico, di illeciti professionali.

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

- la proroga delle concessioni demaniali marittime: l'art. 1, commi 675 - 684 f), dopo aver stabilito criteri e modalità per addivenire ad una complessiva riforma del settore, oltre ai principi ed ai criteri tecnici per l'assegnazione delle concessioni demaniali marittime, prevedono la proroga delle concessioni demaniali marittime di cui all'art. 1 del D.L. 400/1993 per un periodo di 15 anni dal 1 gennaio 2019 data di entrata in vigore della legge;

- una nuova ipotesi di giurisdizione esclusiva in materia c.d. di giustizia sportiva con nuova competenza funzionale del TAR Lazio e conseguenti integrazioni, sul piano del rito, agli artt. 119, 133 e 135 c.p.a.

In ambito regionale va segnalata la L.R. n. 13 del 16 marzo 2018 intitolata "Norme per la disciplina di cava".

Analisi dell'attività giurisdizionale del Tribunale

Passiamo, ora, alla parte ricognitiva dell'attività svolta dal T.A.R. Veneto nel corso dell'anno 2018.

L'anno appena trascorso ha registrato ancora una diminuzione (circa 5%) rispetto ai ricorsi introitati nel 2017 non compensata dai 248 ricorsi per motivi aggiunti presenti in quasi analoga grandezza nel 2017. Si tratta di un dato in continuità con

la lenta, progressiva discesa iniziata dall'anno 2008 in cui furono iscritti a ruolo 2707 ricorsi.

Davanti alla persistenza di tale fenomeno, costante nei quasi quattro anni dall'inizio del mio incarico di Presidente del T.A.R., non posso certamente non manifestare la mia perplessità se non preoccupazione. E ciò per la ragione che dall'osservatorio privilegiato dato dal monitoraggio del contenzioso pervenuto, non sembra che sia significativamente mutato in meglio - rispetto agli anni passati - l'approccio delle Pubbliche Amministrazioni operanti nel Veneto nella gestione dei procedimenti amministrativi di loro competenza e ciò sia in fase istruttoria che decisoria. Insomma, il dato non sembra si presti a essere interpretato come generale miglioramento della qualità e della legittimità dei provvedimenti assunti dalle PP.AA.; bensì come probabile conseguenza dell'allontanamento del cittadino dalla giustizia, pur persistendo la necessità del ricorso a essa, dovuto all'onerosità del ricorso alla giustizia amministrativa; aggravata dalle difficoltà economiche che colpiscono una sempre più vasta area di persone essendosi significativamente elevato il numero di coloro che hanno visto il loro reddito collocarsi sulla soglia della povertà.

Il dato sul contenzioso del T.A.R. è del resto coerente con quanto avviene nelle altre sedi giurisdizionali nazionali che, tranne poche eccezioni, registra anche per il 2018 il segno meno.

Alle cause sopra indicate può anche aggiungersi, forse, l'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, i quali magari sentono improba una reazione alla mutevolezza e alla complessità dei fenomeni giuridici e ai 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 l'immediata pronuncia nel merito previa la conversione del rito e il non raro utilizzo del comma 10 dell'art. 55 c.p.a..

Devo segnalare, per chiudere tale analisi, che anche nel 2018 non si è fatto purtroppo significativo utilizzo da parte degli avvocati della richiesta di definizione della controversia sulla base di un unico assorbente motivo ai sensi dell'art. 72 c.p.a..

Nello scorso anno, per tentare di rendere più efficace l'azione di abbattimento dei ricorsi ultradecennali, sono proseguiti gli incontri informali aperti 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 di questi incontri informali per il 50% circa dei ricorsi chiamati è stata dichiarata la carenza sopravvenuta di interesse con apposito decreto. 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.; 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 o il rinvio della trattazione per procedere alla riunione di ricorsi connessi. Dico questo per rendere evidente che senza la collaborazione di chi patrocina la parte ricorrente o resistente 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 tre anni trascorsi dal mio insediamento, un'accorata 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 2017. Le sentenze definitive del giudizio sono state 1.103 rispetto alle 1.092 del 2017 e di queste le semplificate sono state 316 (inferiori rispetto al 2017).

Per quanto riguarda il procedimento cautelare, si registra una diminuzione di circa il 18% nelle ordinanze depositate rispetto al 2017, per cui la percentuale dei ricorsi con istanza cautelare si attesta su circa il 31%.

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 2018 le sentenze in forma semplificata sono state circa il 22% 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 camerali, è da osservare che sono diminuiti i ricorsi in materia di accesso, di silenzio, mentre sono leggermente aumentati i ricorsi di ottemperanza: contenzioso provocato, in gran parte, dal mancato adeguamento al giudicato del giudice ordinario.

In ultimo, un accenno agli appelli. Nel 2018 sono stati registrati 166 appelli di sentenze e 69 di ordinanze cautelari, pari rispettivamente al 15% e al 16% delle suddette pronunce giurisdizionali. Il Consiglio di Stato ha ribaltato l'esito in 26 casi, per le sentenze, e in 21 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 quasi il 97%.

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 2018.

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 2018, dopo la materiale consegna dei locali e la sottoscrizione della convenzione con il Provveditorato interregionale alle Opere Pubbliche per il Veneto, Trentino - Alto - Adige e Friuli Venezia Giulia della convenzione per le procedure di gara di progettazione e di realizzazione dei necessari lavori di ristrutturazione e risanamento conservativo, è in corso di perfezionamento il contratto per la progettazione definitiva ed esecutiva con il professionista che si è aggiudicato la relativa gara. Secondo la

cronologia contenuta nella 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 sul bilancio della Giustizia Amministrativa un congruo finanziamento non disponendo l'Agenzia del Demanio di fondi da assegnare a copertura dei costi da sostenere. Va considerato, però, che l'utilizzazione a lavori conclusi dei locali del complesso dell'ex Convento di Santo Stefano consentirà di azzerare definitivamente la non indifferente spesa del fitto passivo a carico del bilancio della Giustizia Amministrativa per la concessione di Palazzo Gussoni.

Sarà il nuovo Presidente a vedere compiuto l'intervento e utilizzare la nuova sede; vorrà dire che se neavrò la possibilità e sarò invitato, verrò volentieri come ospite alla sua inaugurazione.

Nel frattempo, è stato raggiunto e formalizzato lo scorso anno l'accordo con la Regione Veneto, che ha la proprietà di palazzo Gussoni, per mantenerne la concessione, fino al trasferimento nella nuova sede. E', quindi, terminata la situazione di occupazione di fatto iniziata nel febbraio 2016 alla scadenza del contratto di locazione con la SVEC durante la quale il T.A.R. ha comunque regolarmente corrisposto i canoni di locazione nell'ammontare fissato nel contratto scaduto. E di questa - tanto

da me auspicata e perseguita - felice conclusione devo dare atto alla Regione Veneto che già in precedenza, mantenendo l'impegno preso, aveva provveduto al completo rifacimento dell'impianto di climatizzazione ora perfettamente funzionante.

Il personale e i mezzi

Anche in occasione della cerimonia di quest'anno deve darsi atto dell'efficienza, dedizione e capacità professionale del personale di magistratura e amministrativo in servizio presso questo Tribunale. E' una dimostrazione 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 e Alberto Pasi che ringrazio entrambi per la collaborazione che assicurano nella conduzione del Tribunale.

La situazione dell'organico dei magistrati, dopo il miglioramento avuto con l'assegnazione di cinque nuovi referendari vincitori del concorso conclusosi al termine del 2017 e il quasi contestuale trasferimento in altre sedi, a domanda, di tre magistrati da anni in servizio presso il T.A.R. Veneto, ha subito nel mese scorso una regressione dovuta alla recente nomina del Ref. Michele Pizzi a Consigliere di Stato quale vincitore di pubblico concorso, al quale ovviamente oltre alle congratulazioni

vanno i migliori auguri di buon lavoro nel nuovo prestigioso ruolo di giudice di appello raggiunto in così giovane età!

La terza Sezione, alla quale era stato assegnato il dr. Pizzi, non potrà più fare affidamento su quattro magistrati, compreso il Presidente e questo, oltre all'inevitabile conseguenza sulla produttività potrebbe creare qualche problema nell'integrità del collegio giudicante ove dovesse intervenire una indisponibilità di un suo magistrato. Per questo è stato da me chiesta l'applicazione in regime di missione di magistrati per diverse udienze della 3[^], ma anche della 2[^] Sezione.

I nuovi referendari sono subito entrati con impegno nelle funzioni giurisdizionali avvalendosi anche dell'esperienza professionale maturata nelle precedenti realtà lavorative e al pari dei magistrati di maggiore anzianità garantiscono un apporto significativo come qualità e quantità delle pronunce giurisdizionali delle quali sono estensori. Esprimo, quindi, 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 2018.

Un ringraziamento particolare, infine, ai magistrati e agli avvocati che hanno svolto nel 2018 la loro funzione all'interno della Commissione istituita per l'esame delle domande di ammissione al patrocinio a carico dello Stato.

Quanto al personale amministrativo, va evidenziato che la sua scopertura resta tuttora superiore al 23,00%. 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 situazione del servizio informatico si è aggravata all'inizio di quest'anno con il passaggio dell'unico informatico in servizio al Tribunale, quale vincitore di pubblico concorso, nei ruoli della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Fortunatamente proprio all'inizio di questo mese si è ottenuta la disponibilità di un informatico dipendente della Regione Veneto in posizione di comando in attesa della copertura definitiva a conclusione del pubblico concorso che è in fase di svolgimento.

La carenza di assistenti è ora di quattro unità essendo stata collocata in pensione nel corso del 2018 un'altra assistente.

In aggiunta al personale di ruolo, sono attualmente presenti presso gli uffici del Tribunale, oltre all'informatico cui ho accennato, un funzionario in posizione di comando dal comune di Portobuffolè, un operatore assegnato temporaneamente dal

T.A.R. Toscana e un operatore in posizione di distacco dal comune di Venezia.

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 sei 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 2018 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, richiamo solo la sentenza n. 864 del 14 agosto 2018 della 1^a Sezione pronunciata su due ricorsi proposti avverso la proposta di referendum consultivo per la separazione di Mestre da Venezia che ha, comprensibilmente, molto richiamato l'attenzione a livello locale. Il contenzioso è stato caratterizzato dalla novità della questione principale data dalla compatibilità della consultazione

referendaria riguardante il capoluogo della città metropolitana di Venezia con la legge c.d. Del Rio, dalla platea dei cittadini da consultare, dalla chiarezza del quesito e dalla complessità delle varie questioni, anche costituzionali, che il Collegio ha dovuto affrontare a ciò sollecitato dalle numerose eccezioni sollevate dalle parti: la trattazione di queste ultime ha impegnato quasi un terzo delle quasi 70 pagine della motivazione della sentenza. Si è trattato, per il relatore estensore, di un notevole impegno assolto - a cavallo del mese di luglio e agosto - in 26 giorni, ossia un termine ampiamente al di sotto dei 45 giorni stabiliti dalla legge, permettendo così la pubblicazione della sentenza alla vigilia di ferragosto, prima dell'avvio della campagna referendaria. Tanto ritengo doveroso sottolineare per fare giustizia dei gratuiti commenti critici riportati sulla stampa locale dopo che il 31 luglio 2018 (data non indicata dal Collegio in udienza pubblica come termine di pubblicazione) la sentenza non era stata ancora depositata. Negli articoli dei quotidiani locali di quel periodo è stata, perfino, riportata l'affermazione di un amministratore locale che imputava al Collegio un "grave ritardo". Si è pure insinuato il dubbio che, essendo iniziato il periodo di sospensione feriale, la sentenza avrebbe potuto essere depositata ben oltre l'inizio della campagna referendaria, con rischio di spreco di risorse pubbliche in caso di accoglimento dei ricorsi.

L'oggettività dei fatti come accaduti si contrappone alle sterili polemiche e alle illazioni che lasciano - come sempre - il tempo che trovano: *et de hoc satis*.

Altre sentenze da segnalare brevemente sono:

la sentenza n. 481 del 2018 della 1^a Sezione, che ha tracciato la differenza, in materia di appalti, fra le soluzioni migliorative e le varianti sulla proposta progettuale predisposta dall'Amministrazione appaltante;

la sentenza n. 431 del 2018 sempre della 1^a Sezione, che ha fissato alcuni principi in materia di scelta dei componenti della Commissione di gara in relazione alla loro esperienza professionale e al loro curriculum in genere;

la sentenza n. 604 del 2018, che si è occupata di una vicenda contenziosa che ha suscitato molta preoccupazione perché attinente alla costruzione di un deposito GPL di 9000 mc nel Comune di Chioggia nelle vicinanze del Centro storico con un atto che per legge sostituisce ogni altra autorizzazione.

Il Comune di Chioggia aveva disposto la demolizione del deposito perché ha rilevato il mancato rilascio del parere dell'autorizzazione paesaggistica. La sentenza ha dovuto affrontare diverse questioni concernenti la valenza da attribuire all'autorizzazione unica rilasciata dal Ministero a seguito della conferenza di servizi e il ricorrere del vizio di nullità o di annullabilità del provvedimento finale a causa della mancata

regolare acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica, giungendo infine a ritenere non legittima l'ordinanza di demolizione per avere ritenuto tam quam non esset l'autorizzazione ministeriale;

la sentenza n. 598 del 2018 della 3^a Sezione, che ha affermato la compatibilità di un'ordinanza limitativa dell'orario di apertura dei pubblici esercizi dove sono collocati apparecchi di giuoco, con le esigenze di prevenzione, contrasto e riduzione del giuoco d'azzardo e la ludopatia in genere.

Per le altre sentenze 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 concludere.

In una società quale quella italiana, ma anche europea, in continuo cambiamento, anche il diritto deve sapersi muovere verso di essa. Questo vale ancor di più per il diritto amministrativo perché sono i poteri pubblici i primi recettori di tale cambiamento e ne seguono la trasformazione.

Accennavo all'inizio della mia relazione al giudice amministrativo come giudice della complessità: questa è la risultante della mutevolezza dei fenomeni giuridici che dal cambiamento trova linfa e che il giudice amministrativo deve essere in grado, grazie alla sua formazione e poliedrica esperienza professionale delle varie componenti di provenienza e al continuo aggiornamento, di gestire senza invadere lo spazio riservato alla Pubblica Amministrazione anche quando egli è chiamato dal cittadino a un'impropria supplenza. Ciò nel rispetto della montesquiana divisione dei poteri, perché il giudice deve essere e apparire sempre indipendente e terzo nella consapevolezza del proprio ruolo che deve costantemente svolgere con dignità e onore.

Consentitemi in ultimo una riflessione personale.

I quasi quattro anni di presidenza del T.A.R. Veneto, la prima e unica esperienza di titolare di funzioni direttive di una sede giurisdizionale regionale, sono stati per me un periodo di intenso impegno vissuto quotidianamente con entusiasmo. Ho avuto l'occasione di conoscere meglio e apprezzare questa Regione alla quale mi legano non solo ricordi di gioventù, ma anche affetti di famiglia.

Sul piano strettamente professionale, la peculiarità del tessuto territoriale che ruota attorno alla laguna veneta con tutti gli interessi coinvolti, come pure la varietà delle realtà

economiche che contraddistinguono l'operosità della comunità dei Veneti, è stato un privilegiato osservatorio nell'esercizio della funzione giurisdizionale.

Di tutto questo serberò certamente ricordo.

L'Istituzione comunque resta, dovendo garantire senza soluzione di continuità l'attività giurisdizionale nell'interesse dei cittadini.

Al nuovo Presidente che si insedierà a breve un sincero augurio di buon lavoro.

Grazie!

<<<>>>

Parte Seconda

Il contenzioso

I dati relativi alla produttività, per il 2018, sono i seguenti:

- il contenzioso pendente al 31 dicembre 2018 ammonta a 6155 ricorsi (rispetto ai 6509 al 31 dicembre 2017);
- anche nel corso del 2018 è stato definito un numero di ricorsi (1773) superiore rispetto al numero di quelli pervenuti (1419);

- in particolare, il numero di decisioni pubblicate (sentenze ordinarie e in forma semplificata) è stato pari a 1103;

- è diminuito, seppur di poco, il numero di ricorsi introitati (1419 a fronte dei 1501 del 2017);

- il saldo di esercizio fra ricorsi ricevuti e totale decisioni è di - 300 ricorsi;

- l'indice di litigiosità registrato nel 2018 è dello 0,029%, lievemente diminuito rispetto a quello del 2017 (0,030%);

- sempre nel 2018 i decreti presidenziali decisori sono stati, complessivamente, 616;

- i ricorsi con proposizione di motivi aggiunti sono stati, nel 2018, in numero di 248: di essi 216 richiedenti il versamento del contributo unificato;

- i ricorsi incidentali risultano proposti in 34 occasioni, con un incremento del 61% rispetto al 2017 (che erano 21);

- i ricorsi soggetti al rito dell'art. 120 e 120 bis c.p.a. presentati nel 2018 sono stati rispettivamente 159 e 19; nel 2017 in totale erano stati 151;

- quanto al pubblico impiego sono stati depositati, nel 2018, n. 22 ricorsi;

- è rimasto invece stabile il numero dei nuovi ricorsi in materia edilizia e urbanistica rispetto al 2017;

- in materia di immigrazione nel corso del 2018 sono stati introitati n. 99 nuovi ricorsi (ancora in diminuzione rispetto al 2017 in cui sono stati n. 131);

- è diminuito il contenzioso in materia di sicurezza pubblica: in particolare, sono stati presentati n. 56 nuovi ricorsi rispetto a n. 81 del 2017;

- nel 2018 c'è stato un lieve aumento nei giudizi di ottemperanza

depositati in numero di 87; erano stati 82 nel 2017. Il contenzioso in materia è, in gran parte, dovuto all'esecuzione di giudicati del giudice ordinario;

- sono stati depositati 28 ricorsi in materia di accesso agli atti contro i 35 depositati nel 2017;

- sono stati, infine, depositati 22 ricorsi in materia di silenzio della P.A. rispetto ai 26 dell'anno scorso.

Per quanto riguarda il patrocinio a carico dello stato, la Commissione operante presso il T.A.R. Veneto nel 2018 ha adottato 22 decreti ante causam e 10 decreti su domande presentate dopo il deposito del ricorso.

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

- sono state n. 427 (di cui: n. 109 di accoglimento, n. 267 di rigetto, n. 51 recanti altre tipologie di decisione) le ordinanze emesse nel 2018 a definizione della fase cautelare;

- sono state anche emessi n. 109 decreti cautelari provvisori seguiti, a breve, dell'esame dell'istanza cautelare alla prima camera di consiglio utile;

- in 6 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 2018, pronunciare 316 sentenze in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 c.p.a. (erano state n. 362 le sentenze semplificate nel 2017). Le sentenze in forma semplificata costituiscono circa il 29 % 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 69 ordinanze cautelari. Il Consiglio di Stato ha accolto l'appello su 21 ordinanze e lo ha respinto su 34, pronunciando altro dispositivo su 7 e non definendone 7;

b) – delle sentenze:

- sono state appellate 166 nel 2018. Il Consiglio di Stato ha accolto l'appello su 26 sentenze e lo ha respinto su 36, pronunciando altro dispositivo in 21 e non definendo 83 giudizi.

L'accoglimento degli appelli stessi si colloca, quindi, almeno a oggi, in una percentuale inferiore all'3% delle sentenze complessivamente pubblicate nel 2018. Ma anche a volere considerare come appelli accolti i rimanenti 83 giudizi, la percentuale delle sentenze confermate del T.A.R. Veneto si collocherebbe intorno 91%.

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 tratterrà in udienze straordinarie un consistente numero di ricorsi ultradecennali.

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, non è pervenuta, nell'anno 2018, alcuna richiesta istruttoria dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, mentre l'importo liquidato lo stesso anno per l'equa riparazione a favore dei ricorrenti per il primo grado di giudizio innanzi al T.A.R. Veneto è stato di 19.801,34 euro.

Parte Terza

APPENDICE GIURISPRUDENZIALE

Sentenze Sezione 1[^]

1) Sentenza 5 aprile 2018 n. 363

Presidente NICOLOSI – Estensore DE BERARDINIS

1. L'art. 24, comma 1, del d.lgs. n. 175/2016 parla espressamente di "provvedimento motivato" con cui ciascuna Amministrazione effettua la ricognizione delle partecipazioni possedute alla data di entrata in vigore dello stesso decreto legislativo ed individua quelle che debbono essere alienate sia per la qualificazione letterale di tale atto, sia per il suo contenuto, non solo ricognitivo ma pure volitivo. Si tratta, quindi, di un provvedimento amministrativo sottoposto al sindacato giurisdizionale del G.A.

2. La sanzione dell'impossibilità, per il socio pubblico, di esercitare i diritti sociali nei confronti della società partecipata prevista dall'art. 24, comma 5, del d.lgs. n. 175/2016 nell'ipotesi di mancato esercizio del potere ricognitivo entro il termine del 30 settembre 2017 incide sulle facoltà e poteri che spettano all'Ente locale nella sua qualità di socio e, quindi rientra nella cognizione del G.O., involvendo l'esercizio di poteri privatistici, cui si correlano posizioni di diritto soggettivo.

3. Il ricorso cumulativo è ammissibile quando fra gli atti impugnati sussista una connessione procedimentale, ovvero un rapporto di presupposizione giuridica o quantomeno di carattere logico, oppure in quanto i diversi atti incidano sulla medesima vicenda, ovvero sussista tra i provvedimenti uno stretto rapporto logico.

4. La nozione di "servizio di interesse generale" contenuta nell'art. 2, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 175/2016 consente all'Ente locale di svolgere il servizio attraverso apposita società quando ciò sia necessario per garantire l'erogazione del servizio nell'ipotesi in cui, senza l'intervento pubblico, sarebbero differenti le condizioni di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza del servizio stesso. Tuttavia, non ci si trova in presenza di un servizio di interesse generale ove la partecipazione dell'Ente sia minoritaria (ed in assenza di altri soci pubblici, che consentano il controllo della società), ovvero qualora alla società partecipino più Enti locali, ciascuno titolare di una partecipazione "pulviscolare", non potendo in questi casi il socio pubblico influire sulle decisioni strategiche della società e, tantomeno, sulle decisioni attinenti alle modalità di accesso al servizio e di erogazione di questo.

2) Sentenza 23 aprile 2018 n. 439

Presidente NICOLOSI – Estensore DE BERARDINIS

1. Nel contenzioso in materia di appalti pubblici, ove il terzo classificato non deduca vizi travolgenti l'intera procedura di gara, ai fini della dimostrazione dell'interesse a ricorrere, egli dovrà superare la cd. prova di resistenza, dimostrando l'illegittima ammissione di entrambe le imprese che lo precedono, non essendo sufficiente, ad es., la contestazione del giudizio di congruità dell'offerta della prima classificata.

2. Nell'ipotesi in cui un concorrente sia ammesso con riserva alle successive fasi della gara e si debba attendere la verifica delle risultanze del soccorso istruttorio per procedere allo scioglimento della riserva, non sussiste l'onere degli altri concorrenti di impugnare l'ammissione

con riserva, né la mancata impugnazione di quest'ultima comporta l'inammissibilità della successiva impugnazione dell'ammissione definitiva

3. Il rito "superaccelerato" di cui all'art. 120, comma 2-bis, c.p.a. ha ad oggetto l'impugnazione del "provvedimento che determina le esclusioni dalla procedura di affidamento e le ammissioni ad essa all'esito della valutazione dei requisiti soggettivi, economico-finanziari e tecnico-professionali" e, trattandosi di una disposizione all'evidenza eccezionale, la stessa non è applicabile oltre i casi da essa espressamente contemplati.

4. Non è consentito modificare le condizioni contrattuali di affidamento di un servizio o di una fornitura o della realizzazione di un'opera, sia prima che dopo l'aggiudicazione, sia perché non vi è capacità di agire di diritto privato dell'Ente in tal senso, sia perché sarebbero violate le regole di concorrenza e di parità di condizioni tra i partecipanti alle gare pubbliche.

3) Sentenza 9 maggio 2018 n. 489

Presidente NICOLOSI – Estensore DE BERARDINIS

1. Nell'ipotesi di incertezza sul significato della lex specialis di gara, in base al principio di tassatività delle cause di esclusione si impone comunque un'interpretazione volta a favorire la più ampia partecipazione alla gara.

2. Nelle gare pubbliche, ove sussista un contrasto tra il modello di domanda allegato al bando e le disposizioni della lex specialis di gara e tale contrasto determini ambiguità o equivocità sulla esatta portata delle dichiarazioni da rendere, la P.A. sarà tenuta ad esercitare il cd. dovere di soccorso, quale corollario del principio di buon andamento e di imparzialità, applicabile dalla P.A. nei confronti dell'impresa. E la stessa regola vale in caso di contrasto tra il disciplinare di gara ed il modulo (predisposto dalla stazione appaltante e allegato al bando) di dichiarazione da rendere circa l'assenza delle cause di esclusione ex art. 80 del d.lgs. n. 50/2016.

3. La mancata produzione in sede di gara del "PassOE" integra una mera carenza documentale e non anche un caso di irregolarità essenziale: il "PassOE" non solo non costituisce, pertanto, causa di esclusione del concorrente dalla procedura, ma può essere prodotto in un momento successivo a seguito di soccorso istruttorio, regolarizzando così la documentazione.

4. È onere della stazione appaltante, in presenza di un errore materiale nella formulazione dell'offerta, di ricercare l'effettiva volontà del concorrente, come nel caso in cui, mediante il ricorso ad una mera operazione matematica, effettuata sulla base degli altri elementi contenuti

nell'offerta economica, si possa procedere alla correzione dell'errore materiale: ciò, peraltro, è possibile quando il suddetto errore sia rilevabile immediatamente senza necessità di particolari verifiche o interpretazioni del relativo dato, perché in tali casi non è ragionevolmente ravvisabile alcuna incertezza assoluta sul contenuto dell'offerta economica, che è assoggettata ad una mera operazione di rettifica del dato numerico non corretto.

4) Sentenza 14 giugno 2018 n. 632

Presidente NICOLOSI – Estensore DE BERARDINIS

1. Negli appalti dei settori speciali, quali energia e gas, l'obbligo dell'indizione della gara ad evidenza pubblica sussiste, a carico dell'impresa pubblica, al ricorrere solo di due concorrenti presupposti: a) quando l'impresa operi nei settori speciali; b) quando oggetto dell'affidamento siano attività strumentali a quella svolta nei settori speciali, dovendo il concetto di "strumentalità" dell'appalto interpretarsi in senso ragionevolmente restrittivo, e cioè limitatamente agli appalti finalizzati agli scopi propri ("core business") dell'attività speciale. Al di fuori di tali presupposti, gli appalti affidati sono estranei alla disciplina del Codice dei contratti pubblici e le controversie ad essi attinenti appartengono alla giurisdizione del G.O..

2. L'accordo di cd. partnership commerciale tra una società a partecipazione pubblica che opera nei settori dell'energia ed una società privata che svolge servizi di vigilanza e "security", con il quale la seconda si impegna a rendere ai clienti della prima particolari condizioni di fornitura dei propri servizi, e che ha inoltre ad oggetto forme di "comunicazione condivisa" per fornire ai clienti della prima informazioni sui predetti servizi, e il cd. co-branding, cioè l'accostamento dei marchi delle due società, esula dall'ambito applicativo dell'evidenza pubblica ed è sottratto alla cognizione del G.A..

5) Sentenza 29 giugno 2018 n. 706

Presidente NICOLOSI – Estensore DE BERARDINIS

1. La contrattazione collettiva, che le imprese partecipanti a procedure di affidamento di appalti pubblici sono tenute a rispettare, deve essere coerente con la natura delle prestazioni oggetto dei contratti posti a gara, a garanzia della corretta esecuzione degli stessi. Tale principio – coerenza del contratto collettivo applicabile rispetto all'oggetto dell'appalto – è immanente all'intero settore delle gare pubbliche, nonché positivizzato dall'art. 30, comma 4, del d.lgs. n. 50/2016.

2. Nel caso in cui vengano messi a gara dalla Fondazione La Biennale di Venezia i servizi di vendita e prevendita dei titoli d'ingresso, per visite guidate, il servizio di tesoreria, di contabilizzazione degli incassi, di rendicontazione dei titoli emessi e degli incassi, al personale che svolge le attività in questione non può essere applicato il CCNL Vigilanza Privata e Servizi Fiduciari, trattandosi di attività non presenti nel mansionario del suddetto CCNL.

6) Sentenza 4 luglio 2018 n. 724

Presidente NICOLOSI – Estensore DE BERARDINIS

1. Nel processo amministrativo, l'interesse a ricorrere può ben consistere in un interesse morale all'accoglimento del ricorso, avente natura di interesse processualmente rilevante a conseguire l'annullamento degli atti impugnati.

7) Sentenza n. 864 del 14 agosto 2018

Presidente NICOLOSI – Estensore DE BERARDINIS

1) Gli atti della Regione Veneto di indizione del referendum consultivo avente ad oggetto la scissione del Comune di Venezia nei due Comuni di Venezia e di Mestre sono illegittimi perché la suddivisione in tali due Comuni, per come instaurata dai promotori e poi articolata dalla Regione in base alla l.r. n. 25/1992, è incompatibile con il ruolo del Comune di Venezia quale Comune capoluogo della Città Metropolitana di Venezia e del Sindaco di Venezia quale Sindaco metropolitano, secondo il dettato dell'art. 1, commi 16, 19, 21 e 22, nonché da 25 a 34, della l. 7 aprile 2014, n. 56 (cd. legge Del Rio), la cui conformità a Costituzione è già stata affermata dalla Corte costituzionale. Infatti, l'articolazione del suddetto Comune secondo le modalità derivanti dalla proposta di legge e, quindi, secondo la procedura di cui alla l.r. n. 25/1992, determinerebbe lo scardinamento istituzionale della Città Metropolitana di Venezia e l'obiettivo impossibilità di funzionamento della stessa.

2. La suddivisione del Comune capoluogo della Città Metropolitana di Venezia derivante dalla proposta di legge di iniziativa popolare sottoposta a referendum consultivo, attingendo profondamente l'ordinamento della Città Metropolitana, nel senso di alterarne struttura e funzionamento, incide sulla potestà legislativa esclusiva statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost..

3. La limitazione della consultazione referendaria sulla suddivisione del Comune di Venezia nei due Comuni di Venezia e Mestre alla sola popolazione dell'attuale Comune di Venezia,

individuata come la sola popolazione interessata al referendum, è illegittima perché non tiene conto degli effetti della approvazione della proposta di legge di iniziativa popolare sull'organizzazione e sul funzionamento della Città Metropolitana e, quindi, non considera in alcun modo l'interesse di tutti i cittadini della Città Metropolitana di Venezia ad esprimersi in proposito.

4. La deliberazione di indizione del referendum consultivo avente ad oggetto la scissione del Comune di Venezia nei due Comuni di Venezia e di Mestre è illegittima per avere essa approvato il quesito referendario nonostante questo non sia conforme ai principi – di matrice costituzionale – di chiarezza, semplicità, coerenza, completezza e univocità del quesito referendario e, pertanto, non permetta un pieno, libero e consapevole esercizio del voto popolare. In particolare, il quesito referendario non consente di comprendere se i due Comuni che nascerebbero dalla scissione siano l'uno (Venezia) costituito dal solo nucleo storico della città, a livello esclusivamente insulare, e l'altro (Mestre) dalla porzione del territorio del preesistente Comune di Venezia ubicata sulla terraferma, tenuto conto che sussistono ragioni di natura storico-geografica in base alle quali il toponimo "Mestre" non coincide con il concetto di "terraferma", poiché esso non designa l'intera congerie di insediamenti urbani siti in terraferma che nel tempo sono stati aggregati al Comune di Venezia.

8) Sentenza 5 settembre 2018 n. 874

Presidente NICOLOSI – Estensore DE BERARDINIS

1. Il ricorso incidentale "escludente", volto a contestare la legittimazione ad agire del ricorrente principale tramite la censura della sua ammissione alla gara, ha priorità logico-giuridica rispetto all'esame del ricorso principale, quando è finalizzato a far sì che il ricorrente principale non possa ricavare alcuna utilità, neppure in via mediata o indiretta, dall'eventuale accoglimento del ricorso principale medesimo.

2. Al di fuori dei casi in cui il margine positivo risulti pari a zero, non è possibile stabilire una soglia minima di utile al di sotto della quale l'offerta deve essere considerata anomala, poiché anche un utile apparentemente modesto può comportare un vantaggio significativo, sia per la prosecuzione in sé dell'attività lavorativa, sia per la qualificazione, sia per la prosecuzione in sé dell'attività lavorativa, sia per la qualificazione, la pubblicità, il curriculum derivanti per l'impresa dall'essere aggiudicataria e aver portato a termine un appalto pubblico.

3. Laddove la percentuale di utile del concorrente a una gara pubblica si attesti intorno al 2%, la stessa è ben lontana dalle ipotesi di offerta con “margine zero” di utile, o con utile ridotto a una cifra meramente simbolica, che debbono ritenersi sintomatiche del carattere anomalo dell’offerta, per la sua insostenibilità sotto il profilo economico.

9) Sentenza 16 novembre 2018 n. 1056

Presidente NICOLOSI – Estensore DE BERARDINIS

1. Nelle gare pubbliche la pubblicazione all’Albo pretorio della deliberazione di aggiudicazione di per sé sola non è idonea a determinare la decorrenza del termine di impugnazione, qualora ad essa non si accompagni la comunicazione dell’aggiudicazione definitiva a tutti gli interessati: tale regola, che si basa sull’espressa previsione dell’art. 120, comma 5, c.p.a. (il quale richiama tuttora l’art. 79 dell’abrogato d.lgs. n. 163/2006), è ancora attuale nella vigenza del d.lgs. n. 50/2016, poiché il contenuto dell’art. 76, comma 5, del nuovo Codice è del tutto sovrapponibile a quello dell’art. 79 citato. Perciò, detta regola è applicabile anche in caso di pubblicazione del provvedimento di aggiudicazione nella G.U.R.I. e, per la stessa ragione, in quello di pubblicazione dell’avviso di aggiudicazione nella G.U.U.E..

2. Il termine di trenta giorni previsto per l’impugnazione degli atti di gara dall’art. 120, comma 5, c.p.a., deve farsi decorrere al più tardi dal giorno in cui, a seguito di istanza di accesso, gli atti in questione sono stati resi conoscibili, rimanendo irrilevante la circostanza che l’accesso si sia o no verificato in quel giorno, poiché la decorrenza non può subire ulteriori slittamenti per effetto del comportamento dilatorio dell’interessato. Invero, in applicazione dei canoni di comportamento di buona fede e leale collaborazione, non è ammissibile che, scegliendo il momento per esercitare il diritto di accesso, la parte subordini il termine di impugnazione alla propria incondizionata libertà.

3. Se è vero che, ai fini del decorso del termine di impugnativa, non rileva la conoscenza dell’atto acquisita dal difensore mediante il deposito dell’atto nel processo, ma occorre che la conoscenza sia acquisita dalla parte personalmente, per l’esigenza di garantire la pienezza ed effettività del contraddittorio tra le parti, è altresì vero le regole del diritto sostanziale rispondono ad esigenze di tipo diverso. In particolare, ove l’istanza di accesso sia stata formulata dal procuratore in nome e per conto del cliente, alla stessa si applica il regime del mandato con rappresentanza, in base al quale gli effetti dell’atto si imputano direttamente al rappresentato, non essendo necessario alcun negozio di ritrasferimento dal mandatario al mandante: per conseguenza, il riscontro all’istanza di accesso inviato dall’Amministrazione esclusivamente al

procuratore produce i suoi effetti anche nei riguardi del cliente/rappresentato, per il quale, per conseguenza, si produce la cd. piena conoscenza.

4. Ove l'istanza di accesso sia sottoscritta congiuntamente dal procuratore e dalla parte, la presenza della sottoscrizione della parte è elemento di certezza essenziale ai fini dell'imputabilità della richiesta ostensiva e dell'assunzione delle eventuali responsabilità, sia ad opera del richiedente che del funzionario chiamato all'ostensione di quanto richiesto, nonché ai fini della verifica di sussistenza di un concreto interesse alla richiesta medesima.

10) Sentenza 4 dicembre 2018 n. 1114

Presidente NICOLOSI – Estensore DE BERARDINIS

1. Nel rito di cui all'art. 120, comma 2-*bis* c.p.a. non può ritenersi sufficiente a far scattare l'onere di impugnazione del provvedimento di ammissione alla gara la mera presenza di un rappresentante dell'impresa alla seduta in cui si decreta l'ammissione, in mancanza della specifica prova sulla percezione effettiva e immediata, in capo al predetto rappresentante, di tutte le irregolarità che, ove esistenti, possano aver inficiato le relative determinazioni.

2. L'art. 87 del d.lgs. n. 50/2016 ha una portata diversa rispetto agli artt. 43 e 44 del d.lgs. n. 163/2006: mentre sotto il vigore della previgente disciplina, i concorrenti potevano alternativamente e liberamente provare il possesso del requisito anche con il ricorso a mezzi diversi dalla certificazione rilasciata da soggetto accreditato, la normativa vigente consente il ricorso a prove alternative al possesso dei certificati di qualità e di gestione ambientale solo per quei concorrenti che dimostrino di non aver potuto ottenere le certificazioni per motivi a sé non imputabili.

3. Il cd. soccorso istruttorio processuale, per come delineato in giurisprudenza, attiene non solo all'integrazione della documentazione mancante o incompleta e/o alla sanatoria delle irregolarità formali, ma alla dimostrazione che non vi sia una carenza sostanziale del requisito, poiché, ove l'omissione formale nasconda la ridetta carenza sostanziale, il rimedio ora indicato non funziona e non può che addivenirsi alla pronuncia demolitoria. Con tale istituto, perciò, deve dimostrarsi il possesso dei requisiti sostanziali di partecipazione (ad es. producendo in giudizio non le mere dichiarazioni sostitutive, ma i certificati del casellario giudiziale). Del resto, ove la "sanatoria" fosse ottenibile con autodichiarazioni, l'utilità pratica del rimedio sarebbe ridotta, poiché la P.A. dovrebbe comunque effettuare in una fase successiva – prima dell'aggiudicazione – le necessarie verifiche circa l'esattezza e la veridicità delle dichiarazioni rese.

11) Sentenza 19 dicembre 2018 n. 1189

Presidente NICOLOSI – Estensore DE BERARDINIS

1. Nel caso di cumulo di azioni, l'una assoggettata al rito super-accelerato art. 120, commi 2-bis e 6-bis, c.p.a., l'altra al rito "ordinario" ex art. 120, comma 6, c.p.a, si applica il rito "ordinario".

2. La disamina del ricorso principale è doverosa pur in caso di ricorso incidentale escludente, ove alla gara abbiano partecipato due offerenti e il ricorso principale e quello incidentale censurino vizi attinenti alla medesima fase procedimentale, per i quali sussista la cd. simmetria invalidante: in questa ipotesi il carattere escludente del ricorso incidentale vale solo a stabilire l'anteriorità del suo esame rispetto a quello del ricorso principale.

3. In adesione all'indirizzo espresso dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con la decisione n. 4/2018, deve ritenersi che nel rito ex art. 120, commi 2-bis e 6-bis c.p.a. il termine per proporre ricorso incidentale è lo stesso previsto per il ricorso principale dal citato comma 2-bis e, quindi, decorre dalla pubblicazione del provvedimento che dispone le ammissioni e le esclusioni sul profilo del committente della stazione appaltante, ex art. 29 del d.lgs. n. 50/2016: ciò, fatta salva l'applicabilità dei principi in tema di piena conoscenza dell'atto lesivo, visto il richiamo contenuto nel comma 5 dell'art. 120 c.p.a. Non trova quindi applicazione, nel rito ex art. 120, commi 2-bis e 6-bis, c.p.a., la disciplina sul ricorso incidentale prevista in via generale dall'art. 42 c.p.a. (ai sensi del quale il termine per il ricorso incidentale decorre dalla data di ricezione della notificazione del ricorso principale).

4. Laddove una clausola della lex specialis chieda ai partecipanti di documentare il progresso svolgimento di "servizi analoghi", tale concetto, che mira a temperare l'esigenza di selezionare un imprenditore qualificato e il principio della massima partecipazione alle gare pubbliche, non deve perciò essere confuso con quello di "servizi identici".

5. Per individuare quando ci si trovi in presenza di "servizi analoghi" occorre ricercare elementi di similitudine tra i servizi presi in considerazione, che possono scaturire solo dal confronto tra le prestazioni oggetto dell'appalto da affidare e le prestazioni oggetto dei servizi indicati dai concorrenti onde dimostrare il possesso della capacità economico-finanziaria richiesta dal bando: ciò sta a dire che, pur rilevando l'identità del settore imprenditoriale o professionale, il confronto va fatto in concreto, tenendo conto del contenuto intrinseco delle prestazioni, nonché della tipologia e dell'entità delle attività eventualmente coincidenti. Ne consegue che è infondata la pretesa di delimitare, in una gara per l'affidamento del servizio di sorveglianza armata relativo

alle manifestazioni organizzate dalla Fondazione La Biennale di Venezia, i “servizi analoghi” ai soli servizi di vigilanza prestati negli ambiti che riguardano aree espositive e manifestazioni di spettacolo, perché una tale delimitazione porta ad assimilare impropriamente i servizi analoghi a quelli identici.

12) T.A.R. Veneto, 3 maggio 2018, n. 481

Presidente NICOLOSI – Estensore DATO

1. Le soluzioni migliorative si differenziano dalle varianti perché le prime possono liberamente esplicitarsi in tutti gli aspetti lasciati aperti a diverse soluzioni sulla base del progetto posto a base di gara ed oggetto di valutazione dal punto di vista tecnico, rimanendo comunque preclusa la modificabilità delle caratteristiche progettuali già stabilite dall'amministrazione; le seconde, invece, si sostanziano in modifiche del progetto dal punto di vista tipologico, strutturale e funzionale, per la cui ammissibilità è necessaria una previa manifestazione di volontà della stazione appaltante, mediante preventiva disposizione contenuta nella disciplina di gara e l'individuazione dei relativi requisiti minimi che segnano i limiti entro i quali l'opera proposta dal concorrente costituisce un aliud rispetto a quella prefigurata dall'amministrazione.

2. Possono essere considerate proposte migliorative tutte quelle precisazioni, integrazioni e migliorie che sono finalizzate a rendere il progetto prescelto meglio corrispondente alle esigenze della stazione appaltante, senza tuttavia alterare i caratteri essenziali delle prestazioni richieste; il motivo è che esse riguardano aspetti tecnici in grado di consentire, fatto salvo il principio della par condicio, alle imprese partecipanti d'individuare – a tutto vantaggio della stazione appaltante – nell'ambito delle proprie specifiche capacità e competenze, le possibili soluzioni tecniche migliori sulla base del progetto di gara.

13) T.A.R. Veneto, 17 maggio 2018, n. 537

Presidente NICOLOSI – Estensore DATO

1. Nel caso di impugnazione di strumenti urbanistici, anche particolareggiati, o di loro varianti, il semplice rapporto di vicinitas, se dimostra al più la sussistenza di una generica legittimazione, non è però sufficiente a fondare anche l'interesse a ricorrere, occorrendo l'allegazione e la prova di uno specifico e concreto pregiudizio a carico dei suoli in proprietà della parte ricorrente per effetto degli atti di pianificazione impugnati (dai quali, per definizione, quei suoli non sono incisi direttamente). Tale pregiudizio non può risolversi nel generico pregiudizio all'ordinato assetto del territorio, alla salubrità dell'ambiente e ad altri valori la cui fruizione potrebbe essere

rivendicata da qualsiasi soggetto residente, anche non stabilmente, nella zona interessata dalla pianificazione.

14) T.A.R. Veneto, sez. I, 27 giugno 2018, n. 695

Presidente NICOLOSI – Estensore DATO

1. L'art. 31, comma 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 delinea la competenza del responsabile unico del procedimento (RUP) in termini residuali, competenza che si estende anche all'adozione dei provvedimenti di esclusione delle partecipanti alla gara.

15) T.A.R. Veneto, 28 agosto 2018, n. 872

Presidente NICOLOSI – Estensore DATO

1. L'applicazione del rito ex art. 120, comma 2 bis, cod. proc. amm. va necessariamente e rigorosamente limitata, posto che le norme che introducono riti speciali costituiscono eccezioni tassative, sono di stretta interpretazione e insuscettibili di interpretazione analogica.

2. Non è applicabile la liturgia "super speciale" ex art. 120, comma 2 bis, cod. proc. amm. ove oltre all'impugnazione del provvedimento di ammissione alla procedura di gara il ricorrente contesti gli asseriti vizi della lex specialis (tanto da impugnare anche quest'ultima), essendo irrilevante che tali asseriti vizi siano stati mutuati (in rapporto "simpatico") dal provvedimento di ammissione, in quanto la littera legis non consente, nell'ambito di tale rito, l'ampliamento del thema decidendum oltre al provvedimento di esclusione e alle ammissioni.

3. L'espressa dizione contenuta sub art. 120, commi 2 bis e 6 bis, cod. proc. amm. impedisce senz'altro di impugnare le clausole del bando "non escludenti" in seno a detto rito superaccelerato.

16) T.A.R. Veneto, 12 ottobre 2018, n. 937

Presidente NICOLOSI – Estensore DATO

1. Il principio di proporzionalità dell'azione amministrativa, ed il suo corollario in campo disciplinare rappresentato dal c.d. gradualismo sanzionatorio, non consentono al giudice amministrativo di sostituirsi alle valutazioni discrezionali compiute dall'autorità disciplinare, che possono essere sindacate esclusivamente ab externo, qualora trasmodino nell'abnormità; altrimenti opinando, si introdurrebbe surrettiziamente una smisurata ed innominata ipotesi di giurisdizione di merito del giudice amministrativo in contrasto con le caratteristiche ontologiche

di siffatta giurisdizione, che sono, all'opposto, la tipicità e l'eccezionalità in quanto deroga al principio di separazione dei poteri, cui si ispira la legislazione (in tal senso depone ora la lettura testuale e sistematica dell'art. 134 cod. proc. amm.).

17) T.A.R. Veneto, 26 novembre 2018, n. 1078

Presidente NICOLOSI – Estensore DATO

1. L'impugnativa posta in essere dai singoli consiglieri comunali può ipotizzarsi soltanto nel caso in cui vengano in rilievo atti che incidono direttamente sul diritto all'ufficio dei medesimi e, quindi, su un diritto spettante alla persona investita della carica di consigliere, come nelle ipotesi di: a) erronee modalità di convocazione dell'organo consiliare; b) violazione dell'ordine del giorno; c) inosservanza del deposito della documentazione necessaria per poter consapevolmente deliberare; d) preclusione in tutto o in parte dell'esercizio delle funzioni relative all'incarico rivestito

2. Deve ritenersi privo di legittimazione a ricorrere il consigliere comunale che insorga avverso una deliberazione di giunta comunale su argomento ritenuto di competenza del consiglio comunale, in quanto il contrasto non riguarderebbe in modo diretto il consigliere ma, al più, il consesso del quale lo stesso faccia parte.

3. I conflitti interorganici, all'interno di uno stesso Ente, trovano composizione in via amministrativa (ad esempio, nella forma della mozione di sfiducia nei confronti della giunta municipale), laddove non è invece ammissibile un'azione di singoli consiglieri in relazione ad un contrasto funzionale tra consiglio e giunta, che non può essere risolto prescindendo dalla volontà dei rispettivi organi.

18) T.A.R. Veneto, 4 dicembre 2018, n. 1117

Presidente NICOLOSI – Estensore DATO

1. In difetto di una espressa previsione della lex specialis, l'obbligo ex art. 95, comma 10, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (come sostituito dal decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56) di indicare espressamente i costi della manodopera nell'offerta economica non comporta l'automatica esclusione dell'impresa concorrente che, pur senza evidenziarli separatamente nell'offerta, li abbia comunque considerati nel prezzo complessivo della stessa. In tale ipotesi, invero, non può procedersi all'esclusione dell'impresa concorrente ove la stessa dimostri, almeno in sede di giustificazioni, che sostanzialmente la sua offerta comprende i costi della manodopera,

consentendo la stazione appaltante all'impresa di specificare la consistenza di tali costi già inclusi (ma non distinti) nel prezzo complessivo dell'offerta, senza ovviamente manipolare o modificare in corso di gara l'offerta stessa, e ciò anche in considerazione della previsione racchiusa nell'art. 56, par. 3, della Direttiva 2014/24/UE che consente alle stazioni appaltanti di chiedere chiarimenti sulle informazioni già presenti nella documentazione presentata dai concorrenti, informazioni che a pieno titolo rientrerebbero tra le giustificazioni di cui all'art. 69, par. 2, lett. d), della stessa Direttiva. In tale direzione, il divieto eventualmente formulato da una disposizione di diritto nazionale di ammettere qualsivoglia chiarimento sul punto costituirebbe evidentemente una disposizione in parte qua da disapplicarsi.

19) T.A.R. Veneto, 11 dicembre 2018, n. 1159

Presidente NICOLOSI – Estensore DATO

1. Per effetto della sentenza della Corte costituzionale 9 febbraio 2018, n. 22 il sindacato avverso i provvedimenti di revoca della patente di guida fondati sul rilievo ostativo della condanna per reati di cui agli artt. 73 e 74 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 è da ricondurre alla giurisdizione amministrativa, poiché i provvedimenti in questione devono essere ora adottati (non automaticamente ma) a seguito di una valutazione discrezionale. Tuttavia, gli effetti della citata sentenza sono limitati al caso della revoca della patente disposta nei confronti del condannato per reati di cui agli artt. 73 e 74 del cit. decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 e non possono, quindi, estendersi anche al diverso caso della revoca disposta nei confronti del sottoposto a misura di prevenzione.

20) T.A.R. Veneto, 19 dicembre 2018, n. 1190

Presidente NICOLOSI – Estensore DATO

1. L'utilizzo - per l'assegnazione del punteggio alla componente economica dell'offerta - di una formula algebrica di tipo inversamente proporzionale che correla il punteggio da attribuire non già all'entità dei ribassi offerti dai vari concorrenti, ma agli importi complessivamente indicati da questi ultimi per l'esecuzione dei servizi sebbene finisce per non determinare eccessive differenziazioni fra le singole offerte (anche a fronte di ribassi apprezzabilmente diversi), garantisce pur sempre un collegamento proporzionale (e in sé non irragionevole) fra l'entità del ribasso e la conseguente attribuzione del punteggio.

2. E' possibile scorgere nella scelta della stessa formula matematica una precisa considerazione: quella di non voler attribuire, nella valutazione delle offerte, peso preponderante all'elemento del ribasso offerto, considerazione che la giurisprudenza non ha ritenuto eterodossa.

3. L'adesione a criteri idonei ad attribuire sempre e comunque l'intero range del punteggio a disposizione per la componente economica è idonea a determinare l'effetto – anch'esso opinabile – di produrre ingiustificate ed “estreme” valorizzazioni delle offerte economiche anche laddove il minimo ribasso e quello massimo si differenziassero per pochi punti percentuali.

21) T.A.R. Veneto, 28 dicembre 2018, n. 1212

Presidente NICOLOSI – Estensore DATO

1. Nella prima fase della procedura di gara, deputata a valutare l'ammissibilità delle domande pervenute, l'Amministrazione si limita a verificare l'esistenza dei documenti richiesti e la completezza delle dichiarazioni rese dai concorrenti circa il possesso dei requisiti di partecipazione alla gara, ma non svolge alcuna verifica concreta in ordine all'effettivo possesso dei requisiti dichiarati; in tale fase del procedimento, che si svolge solitamente in tempi rapidissimi, dunque, la verifica dei requisiti di partecipazione ha carattere meramente formale e cartolare.

2. L'art. 120, comma 2-bis, cod. proc. amm., nell'imporre agli operatori economici l'impugnativa immediata dei provvedimenti di ammissione delle imprese concorrenti, può riguardare esclusivamente le ipotesi di inammissibilità che già emergano dall'esame documentale delle domande di partecipazione e delle dichiarazioni ad esse inerenti, le sole sulle quali la stazione appaltante può aver effettuato, nella prima fase della procedura, la “valutazione dei requisiti soggettivi, economico-finanziari e tecnico-professionali”. Per converso, la norma non si presta ad essere applicata in relazione a quei profili di inammissibilità della domanda di partecipazione che non emergano dall'esame documentale delle domande e delle dichiarazioni ad esse inerenti, ma che presuppongano un'attività di verifica ed eventualmente un'istruttoria che la stazione appaltante, nell'esercizio dei poteri di cui dispone, svolge in una fase successiva della procedura, ossia in sede di verifica dell'effettivo possesso dei requisiti solo dichiarati al momento della presentazione della domanda di partecipazione.

22) T.A.R. Veneto, 19 aprile 2018, n. 431

Presidente NICOLOSI - Estensore DE FELICE

1. E' illegittimo, per violazione dell'art. 216, comma 12 del D.lgs. 50/2016, il provvedimento di nomina della commissione di gara adottato in assenza di qualsiasi forma di predeterminazione dei criteri di trasparenza e competenza da parte della Stazione appaltante e del tutto privo di un proprio specifico contenuto motivazionale. Tali criteri devono potersi rinvenire in apposito regolamento interno o attraverso lo specifico contenuto motivazionale del provvedimento di nomina della commissione, che deve indicare le ragioni di scelta dei membri della commissione, non essendo sufficiente – a tali fini - la mera indicazione dei nominativi dei soggetti individuati o la semplice allegazione dei *curricula* di tali soggetti.

2. La nomina di un dirigente nel ruolo di presidente della commissione di gara costituisce diretta espressione del criterio di competenza sul quale deve fondarsi la nomina delle commissioni giudicatrici, al fine di garantire l'adeguato svolgimento delle operazioni di valutazione delle offerte.

23) T.A.R. Veneto, 24 luglio 2018, n. 814

Presidente NICOLOSI – Estensore DE FELICE

1. L'art. 18, comma 1 del D.Lgs. n. 177/2016 nel prevedere che *“L'Arma dei carabinieri succede nei rapporti giuridici attivi e passivi del Corpo forestale dello Stato, ivi compresi quelli derivanti dalla sottoscrizione delle convenzioni relative alla sorveglianza sui territori delle aree naturali protette di rilievo internazionale e nazionale e dei contratti individuali di lavoro stipulati con il personale assunto ai sensi della legge 5 aprile 1985, n. 124 (...)”*, ha configurato un trasferimento di specifici rapporti giuridici attivi e passivi tra le due Amministrazioni e non si è realizzata una successione a titolo universale, poiché manca una disposizione che espressamente attribuisca il potere amministrativo, prima spettante al Mi.p.a.a.f., all'Arma dei Carabinieri.

Pertanto, una volta soppresso il Corpo forestale dello Stato e soppresso l'apparato burocratico di cui il Capo di tale Corpo era l'organo di vertice, il potere generale di organizzazione rimane in capo al Mi.p.a.a.f., al quale è attribuito il potere di organizzazione e di gestione del personale, che comprende anche il potere di verificare e valutare le posizioni dei singoli già appartenenti al Corpo forestale dello Stato, sulla base del relativo *curriculum*, e il conseguente potere di assegnazione presso altre Amministrazioni, in base alle funzioni svolte e alle competenze effettivamente conseguite.

24) T.A.R. Veneto, 2 agosto 2018, n. 844

Presidente NICOLOSI - Estensore DE FELICE

1. L'art. 137, comma 2 del D.Lgs. n. 50/2016 prevede che *“Qualsiasi offerta presentata per l'aggiudicazione di un appalto di forniture può essere respinta se la parte dei prodotti originari di Paesi terzi, ai sensi del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, supera il 50 per cento del valore totale dei prodotti che compongono l'offerta. In caso di mancato respingimento dell'offerta a norma del presente comma, la Stazione appaltante motiva debitamente le ragioni della scelta e trasmette all'Autorità la relativa documentazione”*.

2. Nel caso in cui le offerte economiche presentate dalle imprese concorrenti non possono ritenersi equivalenti, poiché caratterizzate da un divario che supera il tre per cento, la Stazione appaltante ha la facoltà, e non l'obbligo, di escludere l'offerta contenente i prodotti di paesi terzi.

Nel caso in cui la Stazione appaltante decida di non procedere all'esclusione di tale offerta, la stessa è tenuta a motivare *“debitamente”* le ragioni di tale scelta e a trasmettere all'ANAC la documentazione relativa. L'onere motivazionale della Stazione appaltante può essere assolto mediante il richiamo e l'analisi di elementi di natura diversa, qualitativa e economica, che – complessivamente valutati - consentano di escludere un andamento patologico e abnorme delle dinamiche concorrenziali del mercato.

3. In particolare, la verifica complessiva dell'offerta contenente prodotti di paesi terzi può avere ad oggetto la rispondenza dei prodotti extra-europei alle specifiche tecniche richieste dagli atti di gara e al livello qualitativo ritenuto adeguato dalla Stazione appaltante, poiché i beni suddetti devono presentare caratteristiche tecniche e qualitative in linea rispetto a quelle dei prodotti offerti da tutti i concorrenti alla gara. Rilevano anche i profili attinenti ai processi di produzione e di organizzazione delle imprese coinvolte, poiché questi certamente influiscono sul costo finale dei prodotti e, conseguentemente, sulla dinamica concorrenziale del mercato e sui rapporti tra gli operatori economici. Gli elementi relativi ai processi organizzativi e produttivi, forniscono quindi un utile riscontro circa il rispetto di standard minimi simili tra le imprese produttrici europee e quelle di paesi terzi, che inevitabilmente incidono sulla *par condicio* tra gli operatori del mercato.

Svolte tali verifiche, l'offerta può essere poi analizzata anche sotto il profilo strettamente economico e a tal fine, la Stazione appaltante può avvalersi di indici e parametri di vario genere, che consentano di mettere in luce, in particolare, eventuali processi anomali nella formazione dei prezzi finali dei prodotti.

25) T.A.R. Veneto, 24 settembre 2018, n. 904

Presidente NICOLOSI - Estensore DE FELICE

1. Nel caso di procedura selettiva volta all'attribuzione in via temporanea di funzioni diverse e particolari al docente già assunto e in servizio, concernenti la gestione dei progetti di particolare rilevanza didattica, previsti dall' art. 1, comma 65, della legge n. 107/2015 non si è di fronte ad una procedura volta a far sorgere un nuovo rapporto di lavoro. Per tale motivo non può dirsi integrata la fattispecie di cui all'art. 63, comma 4 del D.Lgs. n. 165/2001 a tenore del quale *“Restano devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie in materia di procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, nonché, in sede di giurisdizione esclusiva, le controversie relative ai rapporti di lavoro di cui all'articolo 3, ivi comprese quelle attinenti ai diritti patrimoniali connessi”*; pertanto non è configurabile la giurisdizione del giudice amministrativo, quanto piuttosto quella del giudice ordinario.

2. L'eventuale scelta dell'Amministrazione di utilizzare una procedura caratterizzata da alcuni elementi di tipo selettivo e comparativo, per l'individuazione dei dipendenti ai quali affidare incarichi particolari, non dà necessariamente luogo ad una procedura concorsuale vera e propria, con conseguente giurisdizione del giudice amministrativo.

Deve infatti escludersi la configurabilità di vere e proprie procedure concorsuali, quando tali forme di selezione si rivolgono a persone già in servizio e già in possesso della relativa qualifica, tanto più se appartenenti alla medesima struttura amministrativa, e sono volte alla mera individuazione dei soggetti cui affidare specifiche funzioni in via temporanea, senza novazione del rapporto di lavoro.

In questi casi, l'Amministrazione adotta un modulo procedimentale attraverso il quale viene realizzato un atto di gestione del rapporto di lavoro già esistente, di natura privatistica, posto in essere nell'esercizio dei poteri tipici del comune datore di lavoro, e rientrante quindi nella giurisdizione del giudice ordinario.

3. Attraverso l'utilizzo di formule procedimentali caratterizzate da valutazioni comparative il datore assicura semplicemente il rispetto di principi generali di buona gestione, che devono caratterizzare anche l'esercizio di un potere privato. Si assicura infatti una adeguata partecipazione dei lavoratori ai processi decisionali del datore, si valorizzano le competenze professionali esistenti, si incentivano meccanismi concorrenziali tra i lavoratori stessi e si rendono trasparenti le ragioni delle scelte operate.

26) T.A.R. Veneto, 12 ottobre 2018, n. 939

Presidente NICOLOSI - Estensore DE FELICE

1. Il D.Lgs. 270/1999 detta la “*Nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, a norma dell'articolo 1 della legge 30 luglio 1998, n. 274*”.

L'amministrazione straordinaria, come recita l'art. 1, è “*...la procedura concorsuale della grande impresa commerciale insolvente, con finalità conservative del patrimonio produttivo, mediante prosecuzione, riattivazione o riconversione delle attività imprenditoriali*”.

Il legislatore ha affidato la gestione della procedura concorsuale in oggetto ad organi dotati di elevate competenze tecniche (il Commissario Straordinario) e ha previsto la vigilanza dell'autorità governativa, al fine di assicurare la corretta e prudente ponderazione e il bilanciamento dei rilevanti interessi di natura pubblica e privata necessariamente coinvolti nella crisi della grande impresa, caratterizzata da forte impatto sociale.

Accanto agli interessi privati dell'impresa e dei suoi creditori si collocano gli interessi della collettività alla tutela dell'occupazione e dell'assetto industriale del Paese.

L'amministrazione straordinaria, pertanto, rappresenta uno strumento di politica industriale, volto a salvaguardare – tra l'altro - la produzione industriale, l'occupazione e l'indotto, da attivare quando sussistono concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico da parte dell'impresa.

2. La vendita di azienda in esercizio, prevista dall'art. 63 del D.Lgs. 270/1999, si inserisce in questo particolare alveo normativo e la relativa disciplina deve necessariamente tener conto delle finalità perseguite dal legislatore attraverso la procedura di amministrazione straordinaria.

Attraverso la vendita dell'azienda in esercizio si mira ad ottenere non tanto il massimo realizzo in termini economici, quanto la miglior garanzia possibile circa la prosecuzione delle attività imprenditoriali e circa il mantenimento dei livelli occupazionali negli anni futuri.

Le peculiarità dell'amministrazione straordinaria e della vendita di azienda in esercizio portano ad escludere che a tali istituti siano applicabili le norme dettate dal legislatore per le gare d'appalto.

Inoltre, i principi generali che regolano l'azione amministrativa devono essere interpretati alla luce delle finalità perseguite dal legislatore con la previsione degli istituti che qui interessano. Pertanto, nell'ambito delle procedure di vendita ex art. 63 del D.Lgs. 270/1999 – dovendosi perseguire il miglior risultato possibile in termini di salvaguardia delle attività industriali e dell'occupazione, prima ancora che economici – deve essere preservato e sommamente valorizzato il principio generale del *favor participationis*.

Sentenze Sezione 2[^]

1) T.A.R Veneto, 21 giugno 2018, n. 664

Presidente PASI - Estensore MIELLI

Nell'ambito di una controversia avente ad oggetto la possibilità di usufruire dei benefici volumetrici derivanti dalla legge regionale n. 14 del 2009 sul Piano casa per la costruzione di un edificio nel Comune di Malcesine sul lago di Garda, la sentenza ha affrontato delle questioni interpretative relative al rapporto tra la predetta legislazione e la normativa sul dissesto idrogeologico, giungendo alla conclusione che la possibilità di fruire dei benefici volumetrici ivi previsti, è subordinata alla circostanza che nell'area ove è presente l'edificio da demolire, non sia possibile realizzare interventi di nuova costruzione in base alla pianificazione di settore in materia di assetto idrogeologico, non essendo sufficiente che l'inedificabilità sia prevista dal solo strumento urbanistico per motivi diversi da quelli di carattere idrogeologico.

2) T.A.R. Veneto, 5 giugno 2018, n. 604

Presidente PASI - Estensore MIELLI

In una vicenda che ha suscitato molta preoccupazione tra la popolazione, il Ministero dell'Industria, a seguito di una conferenza di servizi, ha autorizzato la costruzione di un deposito GPL di 9000 mc nel Comune di Chioggia nelle vicinanze del Centro storico con un atto che per legge sostituisce ogni altra autorizzazione. Successivamente il Comune di Chioggia ha disposto la demolizione del deposito perché ha rilevato il mancato rilascio del parere dell'autorizzazione paesaggistica che avrebbe dovuto rendere la Commissione per la Salvaguardia di Venezia nel corso della procedura. La sentenza ha dovuto affrontare diverse questioni concernenti la valenza da attribuire all'autorizzazione unica rilasciata dal Ministero a seguito della conferenza di servizi e il ricorrere del vizio di nullità o di annullabilità del provvedimento finale a causa della mancata regolare acquisizione dell'autorizzazione

paesaggistica, giungendo infine a ritenere non legittima l'ordinanza di demolizione per avere ritenuto tam quam non esset l'autorizzazione ministeriale.

3) T.A.R. Veneto, Sez. II, 22 novembre 2018, n. 1072

Presidente PASI - Estensore MIELLI

La pronuncia è stata resa su un'annosa vicenda che per molto tempo ha contrapposto il Comune di Castelnuovo di Garda alla Società Gardaland Srl. Quest'ultima ha da sempre utilizzato come un'attività commerciale propria ampie superfici destinate a parcheggio dallo strumento urbanistico. La sentenza, sulla base di un'analitica esegesi delle convenzioni urbanistiche succedutesi nel tempo, ha ritenuta fondata la tesi del Comune secondo la quale le aree a parcheggio, essendo standard urbanistici ad uso pubblico, non possono essere utilizzati dalla Società come un'attività commerciale propria.

4) T.A.R. Veneto, 12 dicembre 2018, n. 1188 (ordinanza)

Presidente PASI - Estensore MIELLI

Una delle questioni interpretative che nel tempo si sono rivelate più controverse con riguardo alla legge regionale n. 14 del 2009 sul Piano casa, riguarda la possibilità o meno di ritenere derogabili le distanze dai confini dei lotti. Lo stesso Tar Veneto inizialmente aveva ritenuto possibile tale facoltà salvo cambiare orientamento in un secondo tempo. A fronte di tali incertezze è intervenuto il legislatore regionale con l'art. 64 della legge regionale n. 30 del 2016, che è norma di interpretazione autentica, affermando la derogabilità della distanza dai confini. Con questa ordinanza è stata sollevata la quesitone di legittimità costituzionale della norma di interpretazione autentica chiedendo alla Corte Costituzionale di chiarire se le distanze dai confini, in quanto disposizioni integrative dell'art. 873 c.c., possono essere disciplinate solo dal legislatore statale in quanto rientranti nella materia dell'ordinamento civile, se deve ritenersi invasa dalla Regione l'autonomia normativa dei Comuni riconosciutagli dalla legge statale e se la norma di interpretazione autentica sia rispettosa dei principi di ragionevolezza e del divieto di disparità di trattamento.

5) Va anche menzionata la sentenza della Corte Costituzionale 26 giugno 2018, n. 132, con al quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 3, cod. proc. amm., per la parte in cui non ammette che la costituzione in giudizio della parte intimata sia idonea a sanare ex tunc i vizi della notificazione, per eccesso di delega in violazione dell'art. 76 della

Costituzione. La sentenza va menzionata in questa sede perché la questione era stata sollevata con ordinanza Tar Veneto, Sez. II, 18 novembre 2016, n. 1281.

Sentenze Sezione 3[^]

1) T.A.R. Veneto, 10 maggio 2018, n.505

Presidente ROVIS - Estensore RINALDI

1. Le disposizioni sul diritto di accesso si applicano anche ai soggetti di diritto privato, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario, nonché ai gestori di pubblici servizi, ex artt. 22 e 23, l. n. 241/1990.

2. Le disposizioni sul diritto di accesso si applicano anche al gestore della struttura ricettiva, in quanto titolare di obblighi strumentali all'esazione dell'imposta di soggiorno

3. Il gestore della struttura ricettiva è qualificabile come soggetto ausiliario della P.A. in quanto titolare di obblighi strumentali all'esazione dell'imposta di soggiorno (obblighi di contabilizzazione, rendicontazione e riversamento di denaro pubblico, perché ricevuto a titolo di pagamento di un'imposta dovuta dal turista al Comune), sicché, almeno limitatamente a detta attività, disciplinata dal diritto nazionale (norme sulla contabilità di Stato e sull'imposta di soggiorno), risulta investito di compiti di rilievo pubblicistico e deve, pertanto, ritenersi soggetto all'accesso documentale da parte di chi vi abbia interesse.

4. Il Comune ha un interesse diretto, concreto e attuale all'ostensione dei documenti richiesti al gestore di una struttura ricettiva (nella specie, si trattava dei tabulati estratti dal software di gestione delle entrate e delle uscite dei mezzi nel periodo aprile 2015-dicembre 2017 e dei dati identificativi dell'imprenditore che ha installato il software), non potendo altrimenti esigere l'imposta di soggiorno nei confronti degli ospiti che pernottano nelle aree camper attrezzate gestite dalla società.

2) T.A.R. Veneto, 4 giugno 2018, n. 598

Presidente ROVIS - Estensore RINALDI

1. E' legittima l'ordinanza sindacale contenente una disciplina limitativa degli orari di apertura dei pubblici esercizi in cui si svolgono attività di gioco o scommessa - che consente un'apertura

giornaliera pari a quattordici ore giornaliere (dalle 8.00 alle 22.00) - poiché è proporzionata rispetto agli obiettivi perseguiti (prevenzione, contrasto e riduzione del gioco d'azzardo patologico), realizzando un ragionevole contemperamento degli interessi economici degli imprenditori del settore con l'interesse pubblico a prevenire e contrastare fenomeni di patologia sociale connessi al gioco compulsivo, non essendo revocabile in dubbio che un'illimitata o incontrollata possibilità di accesso al gioco accresce il rischio di diffusione di fenomeni di dipendenza, con conseguenze pregiudizievoli sia sulla vita personale e familiare dei cittadini, che a carico del servizio sanitario e dei servizi sociali, chiamati a contrastare patologie e situazioni di disagio connesse alle ludopatie.

3) T.A.R. Veneto, 13 marzo 2018, n. 307

Presidente ROVIS - Estensore RINALDI

1. Nell'ambito delle procedure telematiche di evidenza pubblica, non sono necessarie sedute pubbliche per l'apertura delle offerte, come confermato dall' art. 58, d.lg. n. 50 del 2016, che non ha codificato, in relazione alle procedure gestite in forma telematica, alcuna fase pubblica

4) T.A.R. Veneto, 23 luglio 2018, n. 799

Presidente ROCIS - Estensore RINALDI

1. La legittimazione a contestare la mancata indizione della gara (affidamento diretto della concessione o suo rinnovo senza gara) deve essere riconosciuta solo agli operatori economici del settore e non può essere attribuita al quivis de populo.

5) T.A.R. Veneto, 04 ottobre 2018, n. 920

Presidente ROVIS - Estensore RINALDI

1. Il mero possesso del diploma magistrale, pur se conseguito entro l'anno scolastico 2001/2002, non costituisce un titolo sufficiente per poter essere inseriti nelle graduatorie ad esaurimento del personale docente ed educativo istituite dall'articolo 1, co. 605, lett. c), L. 296/2006, essendo comunque richiesta la presentazione di una tempestiva domanda di inserimento e, in caso di mancato inserimento, la proposizione nei termini di decadenza del ricorso giurisdizionale.

*Tribunale Amministrativo Regionale per il
Veneto*

Inaugurazione Anno Giudiziario 2019

Dati sull'attività giurisdizionale

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL VENETO

**DATI SULL'ATTIVITA' GIURISDIZIONALE DAL 1° GENNAIO 2018 AL 31
DICEMBRE 2018**

STATISTICA PROVVEDIMENTI PUBBLICATI

TIPO PROVVEDIMENTO	Definiscono	Non definiscono	Totale
SENTENZA	779	8	787
DISPOSITIVO DI SENTENZA	11	0	11
ORDINANZA PRESIDENZIALE	0	233	233
ORDINANZA CAUTELARE	0	427	427
DECRETO CAUTELARE	0	109	109
DECRETO DECISORIO	616	0	616
ORDINANZA COLLEGIALE	14	95	109
DECRETO INGIUNTIVO	11	0	11
SENTENZA BREVE	312	4	316
DECRETO PRESIDENZIALE	4	56	60
DECRETO COLLEGIALE	4	4	9
GRATUITO PATROCINIO	0	25	25
TOTALE	1752	961	2713

ANTE CAUSAM	
DECRETI CAUTELARI	GRATUITO PATROCINIO
6 (di cui 2 emessi ma non abbinati a ricorso)	22 (di cui 7 emessi ma non abbinati a ricorso)

PERCENTUALE ESITI: SENTENZE, SENTENZE BREVI ED ORDINANZE CAUTELARI						
TIPO PROVVEDIMENTO	ACCOLTO	%	RESPINTO	%	ALTRO	%
SENTENZA (787)	218	27,70	373	47,40	196	24,90
SENTENZA BREVE (316)	80	25,32	158	50	78	24,68
ORDINANZA CAUTELARE (427)	109	25,53	267	62,53	51	11,94

DATI APPELLO SU PROVVEDIMENTI EMESSI NEL CORSO DELL'ANNO

Provvedimento appellato	Totale	Esito			Non definiti
		Accolto	Respinto	Altro	
Sentenza	118	18	16	16	68
Sentenza breve	48	8	20	5	15
Ordinanza cautelare	69	21	34	7	7
Ordinanza collegiale	2	-	1	-	1
Dispositivo di sentenza	4	3	-	-	1
Totali Colonne	241	50	71	28	92

SSSSSSSSSSSSSS

MOTIVI AGGIUNTI

Motivi aggiunti	n. 158 di cui n. 136 con contributo unificato
Motivi aggiunti con cautelare	n. 78 di cui n. 68 con contributo unificato
Motivi aggiunti con cautelare e Cautelare urgente	n. 12 di cui n. 12 con contributo unificato
Totale motivi aggiunti	n. 248

RICORSI INCIDENTALI

n. 34

RICORSI SILENZIO P.A. (ex art. 117 cpa) n. 22

EX LEGGE PINTO

Nel corso dell'anno non è pervenuta alcuna richiesta di relazione dalle avvocature distrettuali.

Sono pervenute comunicazioni di importi liquidati per l'equa riparazione a favore dei ricorrenti su primo grado di giudizio innanzi al T.A.R. Veneto per un totale di euro 19.801,34.

COMPOSIZIONE COMMISSIONE PATROCINIO A SPESE DELLO STATO INNANZI AL T.A.R. VENETO – ANNO 2018

Fino al 30 aprile 2018

Effettivi:

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

Supplenti:

Silvia Coppari - Presidente
Michele Pizzi - Componente
Danesin Fabiana – Componente
Scarso Alessandra – Segretario

Dal 1° maggio 2018

Effettivi:

Pietro De Berardinis – Presidente
Silvia De Felice – Componente
Luisa Londei – Componente
Emanuela Alessandrini - Segretario

Supplenti:

Stefano Mielli - Presidente
Marco Rinaldi - Componente
Danesin Fabiana – Componente
Scarso Alessandra – Segretario

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
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
2018	1419	616	1103	1719	11	11	427	109	233	- 300

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

INDICE DI LITIGIOSITA'

ANNO	RICORSI RICEVUTI	RICORSI DIFFERENZA CON ANNO PRECEDENTE	ANDAMENTO PERCENTUALE RICORSI	INDICE LITIGIOSITA' OGNI 10.000 ABITANTI	PERCENTUALE DI LITIGIOSITA'
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%
2018	1.419	- 92	- 6,13%	2,89	0,029%

n. abitanti nella Regione Veneto 4.905.200 (dato Istat al 30.09.2018)

SITUAZIONE GENERALE RICORSI CLASSIFICATI PER MATERIA DAL 1° GENNAIO 2018 AL 31 DICEMBRE 2018

CLASSIFICAZIONE	Ricorsi Pendenti al 01.01.2018	Ricorsi Depositati nel 2018	Ricorsi Definiti nel 2018	Ricorsi Pendenti al 31.12.2018
Accesso ai documenti	7	28	22	13
Agricoltura e foreste	338	34	34	338
Ambiente	113	13	32	94
Antichità e belle arti	76	6	13	69
Appalti pubblici di lavori, servizi e forniture	279	181	228	232
Autorità indipendenti (attività, organizzazione)	2	0	0	2
Autorizzazioni e concessioni	227	56	45	238
Caccia e pesca	54	4	15	43
Carabinieri	43	10	13	40
Cinematografia, teatro, spettacoli, sport, turismo	10	0	1	9
Cittadinanza	5	0	1	4
Commercio, artigianato	240	78	107	211
Comune e Provincia	76	8	20	64
Demanio statale, regionale	149	32	43	138
Edilizia ed urbanistica	3.113	364	509	2968
Elezioni	1	4	4	1
Enti pubblici in generale	176	11	34	153
Esecuzione del giudicato	34	90	81	43
Espropriazione per pubblica utilità	59	19	10	68
Farmacia	17	8	7	18
Forze armate	173	34	30	177
Industria	4	0	0	4
Inquinamento	276	70	74	272
Istruzione	89	36	43	82
Leva militare	1	0	0	1
Magistrati	1	1	0	2
Non classificabile/non riclassificato	0	0	0	0
Notai	0	0	0	0
Ordinanze contingibili e urgenti	9	9	1	17
Polizia di Stato	63	11	14	60
Professioni e mestieri	33	16	19	30
Pubblico Impiego	172	22	56	138

Regione	8	1	1	8
Regolamento di competenza	0	0	0	0
Revocazione (giudizio)	2	0	0	2
Servizi pubblici	115	81	33	163
Servizio sanitario nazionale	118	19	50	87
Sicurezza pubblica	214	56	78	192
Stranieri	160	99	138	121
Università degli studi	49	18	17	50
Vittime del dovere	3	0	0	3
Totali	6.509	1419	1773	6155
Classificazione non indicata	0	0	0	0