

**Tribunale amministrativo regionale  
per il Veneto**

**Inaugurazione  
dell'Anno Giudiziario 2023**

**Relazione del Presidente  
Maddalena Filippi**

**Venezia, 14 marzo 2023  
Ca' Loredan Vendramin Calergi**



## 1. Indirizzi di saluto

Autorità, Signore e Signori,

a nome dei Magistrati di questo Tribunale amministrativo e mio personale, saluto e ringrazio della presenza le Autorità civili, militari e religiose, gli esponenti del mondo accademico, i Colleghi di questa e delle altre Magistrature, gli Avvocati dello Stato, degli enti pubblici e del libero Foro e gli Ordini forensi, nelle persone dei rispettivi rappresentanti.

Ringrazio in particolare il Presidente del Consiglio di Stato per aver voluto, con la sua presenza, conferire solennità a questa cerimonia.

Ringrazio il Sindaco di Venezia, il Prefetto, il Presidente della Giunta regionale e attraverso loro i veneti tutti: qui per conoscere dello stato della Giustizia amministrativa nel loro stesso territorio.

Tutti gli intervenuti con la loro presenza fanno onore alla cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario del Tribunale amministrativo per il Veneto.

Cerimonia che, ancora una volta, non si svolge presso la nostra sede - il prestigioso Palazzo Gussoni - che non è purtroppo in grado di accogliere tante persone. E quindi eccoci di nuovo qui, anche quest'anno, nello splendido salone di Ca' Loredan Vendramin Calergi. All'Amministrazione comunale, e per essa al Sindaco di Venezia, un ringraziamento vivissimo per questa cortese ospitalità.

## 2. Un percorso storico

Vorrei premettere un brevissimo accenno al percorso – che non esito a definire storico, oltre che giuridico – che ha portato, nell’arco di mezzo secolo, all’attuale assetto della Giustizia amministrativa.

Un percorso che prende avvio dal celebre *Discorso generale sulla Giustizia amministrativa* nel quale Massimo Severo Giannini definì la tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione – pur affermata a più riprese dalla Costituzione - “*edificio sinistro e sinistrato nel quale pochi iniziati sanno muoversi, frutto di un passato lontano e per cui non possiamo ringraziare i nostri avi*”. Lo stesso Feliciano Benvenuti aveva definito la Giustizia amministrativa *reperto archeologico*. Qualche anno dopo veniva pubblicato l’aureo libretto di Fabio Merusi intitolato *L’ingiustizia amministrativa*.

Le ragioni di una lettura così graffiante erano molteplici: dalla pietrificata irrisarcibilità della lesione dell’interesse legittimo, alla non sindacabilità della discrezionalità tecnica, all’assenza di un’istruttoria che rispondesse ai requisiti della cognizione piena, a una tutela cautelare “tipica”, sempre più inadeguata a fronte di una domanda di giustizia sempre più complessa.

L’istituzione dei Tribunali amministrativi regionali – che senza dubbio ha determinato il decentramento della Giustizia amministrativa e con esso un avvicinamento e dunque una incentivazione alla tutela – non sembrò apportare modificazioni rilevanti sotto il profilo delle garanzie assicurate, rispetto al precedente sistema in unico grado (a parte il superamento della definitività del provvedimento quale requisito di impugnazione).

Ma - passo dopo passo - l’*edificio sinistrato* ha conosciuto una serie di primi restauri ed oggi possiamo dire che la ristrutturazione, anzi, la sua quasi integrale sostituzione, si è pressoché completamente avverata, grazie senza dubbio all’influsso dell’ordinamento europeo, ma grazie soprattutto all’evoluzione giurisprudenziale dovuta all’opera sinergica dei Tribunali amministrativi regionali e del Consiglio di Stato, in combinato - come da tradizione - con il contributo della Dottrina e degli Avvocati.

Sono via via caduti tutta una serie di *idola fori*, espressione del plus potere della pubblica amministrazione.

Si è affermato infatti – e sembrò una rivoluzione copernicana – il principio della responsabilità civile della pubblica amministrazione. Ma ben presto è seguita l'introduzione dell'azione cosiddetta di spettanza o di condanna pubblicistica e con essa un florilegio di azioni che vanno ben oltre l'azione di mero annullamento, l'opposizione di terzo, la *traslatio iudicii*. È stata ammessa la consulenza tecnica d'ufficio, e con essa il sindacato sulla discrezionalità tecnica; è stato ammesso il ricorso incidentale escludente con tutte le sue varie declinazioni, la tutela cautelare è stata ampliata e resa "atipica", è stata introdotta la tutela cautelare monocratica anche *ante causam*, è stato ammesso l'annullamento *pro futuro*.

Nello stesso tempo è stata modificata radicalmente la normativa sostanziale: è appena il caso di ricordare la legge sul procedimento e tutte le sue evoluzioni, i numerosi codici (da quelli in materia edilizia e in materia di espropriazione, a quelli in materia di beni culturali, di ambiente, di protezione civile, di società pubbliche, ecc.).

Certo è che all'inizio di questo percorso la Giustizia amministrativa si muoveva entro sicuri binari tratti da leggi *forti* e assistite da interpretazioni ormai consolidate (come il testo unico in materia di pubblica sicurezza, quello sulla legge comunale e provinciale, quello sul pubblico impiego...).

Oggi invece il raggio di azione è ben più vasto. Si suole dire che il giudice amministrativo è diventato il giudice dell'economia perché si occupa di *anti trust* e di contratti pubblici, dei provvedimenti di Consob e di Banca d'Italia, fino alle misure di *golden power*...

In realtà – come ci ha ricordato il Presidente del Consiglio di Stato in occasione del suo insediamento - il giudice amministrativo è molto di più perché è anche il giudice dei beni culturali, dell'urbanistica ed edilizia, dell'ambiente, dei beni pubblici, del pubblico impiego non contrattualizzato; è il giudice delle misure organizzative attinenti ai servizi pubblici e sociali, alla sicurezza, all'ordine pubblico. Ma l'elenco delle questioni oggetto della giurisdizione amministrativa è certamente più ampio, questioni che a volte sollevano problemi di estrema complessità, anche in relazione alla rilevanza degli interessi coinvolti.

A ben vedere, sono convinta che il problema, o comunque uno dei problemi principali che il giudice amministrativo si trova ora ad affrontare, è quello della declinazione, con riguardo al caso concreto, dei tanti principi che affollano il nostro ordinamento. Non è certo qui il caso di ripercorrere le complesse e

magmatiche teorie che filosofi del diritto, ma anche costituzionalisti, amministrativisti e privatisti, hanno elaborato in materia.

Fatto è che è comune l'osservazione per cui abbiamo assistito a una vera e propria esplosione dei principi. Ciò è segno evidente di una convinzione diffusa, ovvero la conclamata sfiducia - da parte dello stesso legislatore - in ordine alla capacità di ordinare la complessità giuridica. Sfiducia nella legge tradizionale, ritenuta inadeguata per la sua intrinseca rigidità di fronte ad una dinamica socio economica sempre più rapida (quel fenomeno che i privatisti chiamano *crisi della fattispecie*). Tanto è vero che lo stesso schema di riforma del codice dei contratti pubblici elenca ben undici principi.

Naturalmente mi riferisco qui ai *principi valore*, e non ai *principi regole*, essendo questi ultimi autoapplicativi.

I *principi valore* sono invece ricchi di contenuti assiologici e pertanto innervati da una forte carica espansiva. Essi vanno quindi interpretati, nel senso che spetta all'interprete definirli e ordinarli.

La conseguenza è che il giudice amministrativo è chiamato oggi ad andare ben oltre il tradizionale sillogismo, per declinare volta per volta - con riferimento ai singoli frastagliatissimi casi che tutti i giorni gli vengono posti - *principi valore*. Principi intrisi di plurime dimensioni come la proporzionalità, la ragionevolezza, la tutela dell'affidamento, la precauzione, l'adeguatezza, la sostenibilità, l'efficienza, l'economicità, la tempestività, la correttezza, l'abuso del diritto.

Ma va aggiunto ancora il *risultato* alla stregua di principio. Principio di grande attualità perché inserito nello schema di riforma del codice dei contratti pubblici, anche se in realtà da sempre considerato implicito alla regola costituzionale della buona amministrazione (penso a Mario Nigro, ma anche ad Antonio Romano Tassone che nel 1998 osservava come la legalità "*non cessa ... di rappresentare un valore quanto meno strumentale e di non scarso rilievo, nello stesso perseguimento di quel risultato che sembra averla sostituita quale principio costituzionale di legittimazione dell'autorità amministrativa*").

La dottrina richiama ora il PNRR come esempio di atto pianificatorio che - stabilendo obiettivi puntuali - sarebbe redatto secondo la tecnica propria del *risultato*.

È facile immaginare che il richiamo espresso al risultato – inteso, come ha sottolineato il Presidente Luigi Maruotti nel suo discorso di insediamento, quale “*criterio per l’esercizio del potere discrezionale e per l’individuazione della regola del caso concreto*” - sarà foriero di non pochi problemi interpretativi. Spetterà dunque al giudice amministrativo evitare che il principio del risultato venga inteso come una sorta di franchigia dal diritto positivo.

D’altra parte, la declinazione di tali *principi valore* si rende necessaria su due versanti. In primo luogo, a fini interpretativi del disperso e magmatico materiale normativo; in secondo luogo, come strumento tramite il quale valutare la correttezza dell’esercizio del potere discrezionale, rispetto al quale talvolta i principi spingono in direzioni diverse - se non addirittura contrapposte - sì da imporre al giudice delicate e problematiche operazioni di bilanciamento.

In effetti, il richiamo ad una valutazione “*nel bilanciamento degli interessi delle parti*” è sempre più frequente nelle decisioni del giudice amministrativo, soprattutto in sede cautelare con riguardo al profilo del requisito del *periculum in mora*.

Tanto frequente da destare la preoccupazione che – in questa operazione di bilanciamento - l’interesse del privato sia destinato fatalmente a soccombere rispetto all’interesse sotteso al provvedimento impugnato che, in quanto *pubblico*, potrebbe finire necessariamente per prevalere.

Una tale preoccupazione è in effetti comprensibile e giustificata da alcuni recenti interventi del legislatore (mi riferisco soprattutto al PNRR ma non solo).

Sarà compito del giudice amministrativo contenere un tale bilanciamento entro i binari tracciati dalle norme. Così, in sede cautelare, la decisione dipenderà da una valutazione in punto di fatto: il bilanciamento avrà ad oggetto la *gravità* e l’*irreparabilità* del danno arrecato al ricorrente dal mancato accoglimento della domanda, rispetto a quello arrecato all’amministrazione dall’accoglimento della misura cautelare. Tanto è vero che quando il legislatore ha voluto che in sede cautelare il giudice amministrativo sia chiamato a tener conto, insieme ai tradizionali parametri della gravità e delle irreparabilità del danno, anche del (“*preminente*”) interesse dell’Amministrazione alla realizzazione della finalità perseguita - e dunque del *risultato* - lo ha detto espressamente (articolo 125, comma 2, cod. proc. amm.).

E in sede di merito – ad evitare rischi di sconfinamento in quella che viene criticata dalla dottrina come giurisprudenza *creativa* o giurisprudenza *solidale* - il bilanciamento, benché necessariamente attento, *in primis*, al quadro costituzionale, dovrà rimanere rigorosamente circoscritto ai binari indicati dalla norma attributiva del potere esercitato con l'atto impugnato, interpretata alla luce dei principi *valore*.

D'altra parte, non esito a riconoscere come a tale operazione interpretativa possa risultare immanente una valutazione equitativa, valutazione cioè espressione di quell'equità che il positivismo rifugge ed anzi detesta, ma che, a guardar bene, attraverso i principi generali potrebbe e, anzi, dovrebbe finire per rientrare dalla finestra. In tal senso, del resto, sembra sia inquadrabile l'evoluzione contemporanea della funzione giurisdizionale *tout court*.

In effetti, è proprio dell'antica tradizione del Consiglio di Stato evocare nelle proprie decisioni la *natura delle cose*, lo *spirito del diritto*, e appunto l'*equità*. E non mancano recenti decisioni del Consiglio di Stato che si appellano a specifiche ragioni di giustizia ed equità (v. Sezione VI, 9 gennaio 2020, n. 183; v. altresì, Sezione IV, 30 dicembre 2022, n. 11736, secondo cui “*il principio di proporzionalità va inteso nella sua accezione etimologica con riferimento al senso di equità e di giustizia, che deve sempre caratterizzare la soluzione del caso concreto*”).

Mi rendo naturalmente conto che una tale declinazione rischia di porre in crisi il mito illuministico della certezza del diritto e finisce per investire il giudice di un ruolo che diventa anche attivo e *propulsore*.

Ad assumere un tale ruolo – e una tale responsabilità - ci ha del resto richiamato Paolo Grossi, che nella *giudizialità* ha individuato il carattere della odierna svolta della dimensione giuridica. In una fase storica in cui “*il paesaggio giuridico non è più lineare ed è diventato confuso e complicato*” – osservava il grande giurista - “*il diritto codificato ha perduto in semplicità, chiarezza, certezza, coerenza sistematica, lasciando vuoti sconcertanti che il legislatore non può colmare*”.

Talché emergono la dimensione giuridica della fattualità e della storicità. Nozioni che a loro volta recano scansioni naturali di movimenti e mutamenti cui consegue per forza di cose una dequotazione di quella che Natalino Irti chiama la *calcolabilità* del diritto.

### 3. Uno sguardo al futuro molto prossimo

Ma il cambiamento più radicale è quello annunciato dalla inarrestabile e rapidissima evoluzione della tecnologia.

Abbiamo già sperimentato quanto – e quanto velocemente – sia mutato il processo a seguito dell'introduzione del processo amministrativo telematico (PAT), con la scomparsa del documento cartaceo, l'accesso in tempo reale a tutti gli atti del fascicolo di causa, la possibilità di gestire a distanza il processo in tutte le diverse fasi (compreso, quando ragioni straordinarie lo rendano necessario, lo stesso svolgimento dell'udienza).

Abbiamo ben presto compreso come fosse miope la previsione – generalmente condivisa al momento dell'avvio del nuovo sistema – secondo cui la forma digitale avrebbe comportato la mera riscrittura degli atti del giudice e delle parti come risposta alla cronica carenza di personale degli uffici e alle esigenze di contenimento dei costi.

In realtà ci siamo subito resi conto che il processo telematico non svolge solo una funzione servente rispetto alle tradizionali modalità di redazione e di comunicazione degli atti processuali, ma reca in sé un *valore formante*. La digitalizzazione del processo, infatti, non si limita a semplificare gli adempimenti formali delle parti e degli uffici, ma – attraverso la maggiore visibilità delle diverse fasi processuali, la maggiore rapidità e completezza delle informazioni – si traduce in uno strumento di indubbio rafforzamento del diritto di difesa.

Ma oggi siamo consapevoli che questo valore formante – insito nel rapporto di continua osmosi tra tecnologia e diritto, tra tecnologia e processo - è destinato ad amplificarsi in modo esponenziale con l'evoluzione – anzi, per usare l'efficace espressione di un illustre filosofo del diritto dell'Ateneo Padovano, con l'*esplosione* – dell'intelligenza artificiale.

È stato detto che nessuna innovazione tecnologica, sino ad oggi, ha avuto un impatto sulle nostre vite paragonabile a quello che avrà l'intelligenza artificiale.



Un impatto sugli individui e sulle organizzazioni di ogni tipo: dunque la pubblica amministrazione, il procedimento amministrativo e di conseguenza il processo amministrativo non potranno rimanere estranei ad una tale rivoluzione.

Questo tema – cui è dedicato il convegno che si svolgerà nel pomeriggio, organizzato in collaborazione con l'Associazione veneta degli Avvocati Amministrativisti – pone una serie di problemi di notevole rilievo, come dimostra del resto la copiosa dottrina che si sta formando sul punto.

Basti pensare al problema della compatibilità del sistema dell'intelligenza artificiale con i principi dettati dalla legge n. 241 del 1990 e in particolare con i principi di partecipazione procedimentale e di trasparenza; all'ambito di utilizzazione degli algoritmi – se limitato all'attività amministrativa vincolata o invece esteso anche a quella discrezionale (come ha ritenuto il Consiglio di Stato, cfr. Sez. VI, n. 2270/2019), al ruolo del responsabile del procedimento, alla qualificazione tecnica necessaria che dovrà possedere chi sarà chiamato a valutare la correttezza della decisione...

Ma il “problema dei problemi” è quello della conoscibilità della logica dell'algoritmo assunto a fondamento della decisione, se è vero che il *cuore* dell'intelligenza artificiale – risultante dall'attività di autoapprendimento e di affinamento di criteri e di parametri di conoscenza e di scelta (la cd. *black box*) - è indecifrabile per natura...

Dunque, una *opacità strutturale* dell'intelligenza artificiale (per usare un'efficace espressione del Consiglio dell'Unione europea) che sembra porsi in pieno contrasto con il fondamentale principio della trasparenza del processo decisionale.

In questo senso si va giustamente affermando il principio del cd. *human in the loop*, il principio della *non esclusività*, secondo cui l'intervento umano è ineliminabile, per consentire il controllo finale sull'atto, sotto il profilo non solo normativo, ma anche della logicità, ragionevolezza, proporzionalità: un decisore umano con funzione di controllo e di integrazione, sia con riguardo alla correttezza e all'attendibilità dei dati conferiti alla macchina, sia con riguardo a legittimità e logicità del risultato prodotto.

Del resto – come è stato osservato (Roberto Cavallo Perin) – l'intervento umano si renderà inevitabile anche in relazione all'atteggiamento di necessaria conservazione dell'algorithmo che, basandosi esclusivamente su dati storici, è fatalmente orientato al passato.

Inutile osservare come tutto questo porterà senza dubbio ad un ripensamento della struttura delle pubbliche amministrazioni – quanto ad organizzazione, selezione e formazione del personale, processi decisionali e responsabilità – che, in parallelo, si rifletterà inevitabilmente sulla struttura del processo amministrativo, per il noto collegamento, a monte, tra organizzazione e attività, e, a valle, tra procedimento e processo (Mario Nigro).

#### **4. Il contenzioso del 2022**

Passando ai numeri e alle percentuali del contenzioso di questo Tribunale relativi allo scorso anno, il dato più interessante – e senz'altro confortante - è quello che concerne la progressiva diminuzione del numero dei ricorsi pendenti.

Come risulta evidente dai primi due grafici allegati, a partire dal 2019 l'arretrato di questo Tribunale ha registrato una costante riduzione, che ha raggiunto la percentuale più alta proprio al 31 dicembre dello scorso anno.

Il numero dei ricorsi definiti nel 2022 – anno del ritorno alla normalità dopo la *pandemia* - è infatti il più alto rispetto agli ultimi anni (2358).

Sono stati così raggiunti gli obiettivi di diminuzione dell'arretrato assegnati dal PNRR alla Giustizia amministrativa con riferimento alle pendenze di questo Tribunale.

Al 31 dicembre 2021 risultavano complessivamente pendenti 5327 ricorsi. Mentre al 31 dicembre dello scorso anno questo dato è sceso a 4511 ricorsi, con una diminuzione, in termini assoluti - comprendendo anche i nuovi ricorsi depositati nel 2022 - di 816 ricorsi, che corrisponde al 15,3% del totale.

Si tratta di un risultato in parte dovuto anche alla flessione, rispetto agli anni precedenti, del numero di nuovi ricorsi, ma comunque significativo ed in linea con la media nazionale. Il dato relativo alla diminuzione media delle pendenze dei Tribunali amministrativi alla data del 31 dicembre scorso è infatti pari al 12,1%.

L'Ufficio per il processo, in particolare, ha svolto un'attività di monitoraggio e di analisi dei ricorsi più risalenti, con uno studio preliminare dei fascicoli da parte dei funzionari assunti con i fondi del PNRR.

Questa attività ha consentito di agevolare l'organizzazione delle udienze straordinarie di smaltimento dell'arretrato e di individuare una serie di cause aventi ad oggetto questioni simili o di carattere seriale, che sono state trattate congiuntamente, in alcune udienze ordinarie.

Il raggiungimento di questi risultati si deve all'impegno congiunto dei Magistrati, dei Direttori delle tre Sezioni, del Segretario Generale, del personale tutto che – con l'eccellente coordinamento del Consigliere Stefano Mielli - hanno lavorato, se possibile, con ancora maggiore dedizione e spirito di squadra rispetto agli anni precedenti.

Ma si deve anche, e non poco, alla preziosa collaborazione del Foro, che non ha mancato di dare il proprio apporto nell'individuazione dei ricorsi per i quali l'intervenuto mutamento della situazione di fatto o di diritto abbia determinato il venir meno dell'interesse alla definizione del giudizio.

Quanto al numero complessivo dei ricorsi introitati nel 2022 (pari a 1542) va rilevata una leggera flessione rispetto al numero dei ricorsi depositati nell'anno precedente (1704).

Con riguardo alla distribuzione dei ricorsi nell'ambito delle diverse azioni e delle diverse materie, il 2022 – rispetto al 2021 – non ha registrato scostamenti significativi.

Altrettanto vale con riguardo agli esiti in sede di definizione del giudizio.

Dalla lettura dei dati risultano infatti sostanzialmente confermate le percentuali relative ai ricorsi accolti (pari a circa il 29% del totale complessivo) e altrettanto vale per i ricorsi respinti conclusi con sentenza di rigetto (con una percentuale del 44%).

Quanto poi alle domande e ai provvedimenti cautelari, le istanze risultano presentate, come nel 2021, in oltre la metà dei ricorsi, ma la percentuale delle ordinanze di accoglimento (pari al 62%, corrispondente quindi a quasi i due terzi delle domande), è risultata decisamente superiore a quella dell'anno precedente (37%).

È aumentato anche il dato percentuale relativo alle sentenze brevi - che hanno definito il giudizio di primo grado in esito alla trattazione della domanda cautelare – risultato pari al 44,26% dei casi (mentre la corrispondente percentuale nell'anno 2021 è stata pari al 32%).

Risulta in aumento – in misura pressoché proporzionale all'aumento del numero complessivo dei ricorsi definiti nel 2022 rispetto al 2021 - anche il numero degli appelli avverso sentenze (18,35% contro il precedente 13,40%), ma non quello delle ordinanze cautelari (6,44% contro il precedente 10,71%). Parallelamente risulta aumentato il numero delle sentenze riformate dal Consiglio di Stato (28 sentenze rispetto alle 3 dell'anno precedente), e invece diminuito il numero delle ordinanze riformate (5 ordinanze, rispetto alle 20 dell'anno precedente).

Resta il dato di sistema che - rispetto ad una ventina di anni fa - la domanda di giustizia rivolta a questo Tribunale è diminuita di più della metà.

È un dato su cui occorre meditare.

Non v'è dubbio infatti che se, come credo, la riduzione del contenzioso riflettesse anche un'accresciuta qualità degli atti delle amministrazioni – di regola adottati a conclusione di procedimenti aperti alla partecipazione degli interessati, motivati con richiamo a istruttorie puntuali ed esaurienti, con riferimento agli orientamenti della giurisprudenza – si tratterebbe di un segnale di indiscusso valore positivo.

Se invece, come da più parti si ritiene, la netta riduzione del contenzioso dovesse essere piuttosto messa in relazione all'eccessivo costo del processo - sicuramente aggravato, per le controversie più rilevanti economicamente, dall'entità del *contributo unificato* - si tratterebbe di un dato che merita di essere considerato in punto di adeguatezza della tutela assicurata a cittadini e imprese dalla Giustizia amministrativa.

Per l'illustrazione dei dati statistici relativi al contenzioso affrontato dal nostro Tribunale nel 2022 rinvio ai numeri, alle percentuali e ai raffronti con gli anni precedenti contenuti nei prospetti allegati.

Altrettanto vale con riguardo alle decisioni più significative, le cui massime sono riportate nella piccola rassegna che segue la relazione.

Richiamo qui la questione – tutt'altro che nuova ma tuttora dibattuta da dottrina e giurisprudenza - circa la configurabilità o meno nell'ordinamento di una "riserva di amministrazione".

Oggetto di impugnazione era il Piano faunistico venatorio approvato dalla Regione Veneto con legge, anziché con provvedimento amministrativo. Il Comune ricorrente – lamentando l’illegittimità delle scelte operate con tale atto di pianificazione – ha chiesto in giudizio di sollevare la questione di legittimità costituzionale della legge regionale sostenendo che l’approvazione con legge avrebbe comportato un’indebita diminuzione degli strumenti di tutela, in violazione del principio, derivante dalla normativa statale in materia, che, secondo il ricorrente, imporrebbe l’approvazione del Piano faunistico venatorio con provvedimento amministrativo.

La prima sezione (con ordinanza 18 luglio 2022, n. 1170) ha sollevato la questione di legittimità costituzionale della legge regionale di approvazione del Piano faunistico venatorio e con la medesima ordinanza - in accoglimento della domanda cautelare - ha disposto, nelle more della definizione della questione di legittimità costituzionale, la sospensione degli effetti del Piano faunistico venatorio, ritenuti lesivi dal Comune ricorrente.

La Regione, muovendo dall’assunto che il giudice amministrativo – disponendo in via cautelare la sospensione *in parte qua* della legge regionale - si sia spinto oltre i limiti assegnatigli dalla Costituzione, ha promosso conflitto di attribuzione.

La questione, come è di tutta evidenza, attiene ai limiti entro i quali la legislazione regionale può disciplinare con misure autoapplicative una materia riservata all’amministrazione.

Non v’è dubbio che sul punto vi sono opinioni dissenzienti: da una parte si afferma che nel nostro ordinamento non v’è la riserva di amministrazione, dall’altro però - per ragioni di effettività della tutela ed anche di compatibilità della legislazione regionale con i principi statali della materia - si assume che comunque la legge regionale “provvedimentale” è soggetta ad una serie di limiti.

La prima sezione di questo Tribunale ha ritenuto che tali limiti siano stati superati, fermo restando - inutile ricordarlo - che la valutazione del giudice *a quo* non è di manifesta fondatezza, bensì di *non manifesta infondatezza*, tanto che - per riprendere le parole di Piero Calamandrei - per sollevare la questione è sufficiente il *germe* del dubbio.

## 5. Qualità e quantità nella risposta alla domanda di giustizia

C'è poi un altro genere di “bilanciamento” – non tra i principi *valore* ma di natura in un certo senso procedimentale – che il giudice amministrativo è chiamato a compiere in sede di studio, di trattazione e di decisione del ricorso.

Non è sempre facile trovare il punto di equilibrio tra il rispetto del principio costituzionale, consacrato dal codice del processo amministrativo, della “*ragionevole durata del processo*” e il rispetto dei tempi necessari allo studio delle questioni – talvolta estremamente articolate – che con il ricorso vengono sottoposte al giudice.

Questo profilo diventa particolarmente rilevante quando l'accelerazione imposta dal legislatore – con riguardo alle materie più complesse, che involgono interessi economicamente più consistenti - si traduca nella riduzione dei tempi processuali o addirittura nell'obbligo di decisione del ricorso con sentenza in forma semplificata. Riduzione dei tempi che – come lamentano gli stessi difensori delle parti – coinvolgono tutti gli attori del processo in una corsa a costituzioni, notifiche e depositi nel rispetto di termini non sempre ritenuti compatibili con il diritto di difesa.

Del resto, se è vero che – ce lo ha ricordato il Presidente Patroni Griffi, richiamando un autorevole filosofo del diritto - le massime deontologiche del giudice (oltre alla “*consapevolezza del carattere sempre relativo ed incerto della verità processuale*”), sono “*la prudenza nel giudizio*” e “*la disponibilità all'ascolto di tutte le diverse e opposte ragioni*”, non v'è dubbio che la decisione assunta con una tale prudenza e una tale disponibilità all'ascolto, possa talvolta richiedere quel tempo – non quantificabile a priori – necessario per consentire una rigorosa individuazione dei presupposti di fatto e di diritto su cui poggia la sentenza.

D'altra parte, la chiarezza e la comprensibilità del percorso logico seguito dal giudice diventa essenziale se si tiene conto che – in oltre il 90% dei casi – la sentenza dei Tribunali amministrativi non viene impugnata e quindi non solo conclude il primo grado di giudizio, ma definisce la controversia, acquisendo così un rilievo fondamentale nell'individuazione del contenuto conformativo della decisione, anche ai fini dell'eventuale fase dell'esecuzione del giudicato.

Chiarezza e comprensibilità devono quindi caratterizzare ogni decisione.

Tanto più tenuto conto che – come ci ha ricordato il Presidente del Consiglio di Stato - la sentenza del giudice amministrativo non si pronuncia solo su fatti del passato, ma si rivolge al futuro per orientare la successiva attività delle Amministrazioni, pur nel rigoroso rispetto delle prerogative degli altri Poteri dello Stato.

E dunque una compressione dei tempi di giudizio imposta genericamente per legge, quando superi la ragionevolezza in relazione al singolo caso, forse non costituisce il “giusto” punto di equilibrio tra le due esigenze di celerità e di approfondimento della causa.

## **6. L'organizzazione del Tribunale**

Voglio subito dare atto che il *grido di dolore* partito da questo, come da altri Tribunali amministrativi, è stato in effetti raccolto.

In occasione della cerimonia di inaugurazione dello scorso anno giudiziario avevamo rappresentato la difficoltà di affrontare l'importante arretrato del nostro Tribunale con un numero di magistrati decisamente sotto organico (allora mancava poco meno di un terzo dei magistrati previsti) e con un apparato amministrativo di molto sottodimensionato rispetto all'organico previsto.

Ma come si sa il coinvolgimento della Giustizia amministrativa in uno degli obiettivi del PNRR - l'abbattimento dell'arretrato – ha portato ad un consistente aumento degli organici del personale, sia di magistratura, sia amministrativo. Ha portato inoltre al rafforzamento dell'Ufficio del Processo in otto Uffici giudiziari, tra cui questo Tribunale.

Così il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa ha deliberato l'aumento di tre magistrati dell'organico previsto per il nostro Tribunale e la contestuale istituzione della quarta sezione, fissandone l'operatività a partire dal primo gennaio di quest'anno, poi rinviata al prossimo giugno (causa l'allungamento dei tempi di conclusione dell'ultimo concorso per referendario).

Colgo quindi l'occasione per dare il benvenuto alla Collega Ida Raiola, nominata presidente della nuova sezione, con la quale confidiamo si venga a creare lo stesso clima di armonia e di collaborazione ormai consolidato tra le prime tre sezioni.

Anche le carenze di organico dell'apparato amministrativo sono state in gran parte colmate e arricchite dal rafforzamento dell'Ufficio del Processo cui sono stati assegnati quattro funzionari amministrativi e due informatici. Siamo quindi molto grati dell'attenzione dimostrata dal Consiglio di Presidenza e dal Segretariato generale alle esigenze organizzative del nostro Tribunale.

Purtroppo proprio questo rafforzamento dell'apparato ha evidenziato una criticità che riguarda le sedi più periferiche e Venezia in particolare.

Accade infatti che i vincitori di concorso assegnati al nostro Tribunale, di regola residenti molto lontano da Venezia, finiscono per considerare questa nostra città – splendida e unica al mondo, ma cara e difficile, soprattutto nei trasferimenti – una sede solo provvisoria in attesa della prima procedura di mobilità o del superamento di altro concorso che consentano un avvicinamento alle rispettive famiglie. Sicché si verifica spesso che, a pochi mesi dall'assunzione, i vincitori di concorso si dimettano, con conseguenti complicazioni per l'ufficio che, nel frattempo, ha investito tempo e risorse per la formazione dei neo assunti.

L'unico rimedio che ha consentito al nostro Tribunale di evitare la paralisi dell'apparato e di far fronte ai vuoti improvvisi è stato il reclutamento di personale in comando o in distacco da altri Enti. Strumento che ha dato ottimi risultati anche sotto il profilo della continuità del servizio, non solo per la qualità professionale dimostrata dai comandati e distaccati, ma soprattutto per la vicinanza di questi rispetto al proprio luogo di residenza. Personale in parte inquadrato nei ruoli del nostro Tribunale grazie ad una disciplina transitoria - comunque concernente dipendenti entrati per concorso nell'amministrazione - che non è più in vigore.

Sicché oggi per il nostro Tribunale la criticità non è tanto la carenza di organico. Ma piuttosto un organico ontologicamente precario.

Si tratta del resto di un problema comune alle altre magistrature che hanno sede a Venezia e all'Avvocatura Distrettuale dello Stato.

Confidiamo che - proprio perché il problema non riguarda solo il nostro Tribunale - si potrà trovare una soluzione idonea ad arginare questa perenne instabilità degli apparati giudiziari veneziani.



## 7. Conclusioni

Da ultimo, tengo ad esprimere la mia gratitudine a quanti hanno consentito il raggiungimento dei risultati conseguiti nello scorso anno.

E il mio grazie oggi è sentito in modo particolare. Questa cerimonia ha infatti per me un significato tutto proprio in quanto è l'inaugurazione del mio ultimo anno giudiziario.

Il primo grazie è per i Colleghi tutti, che svolgono la funzione loro affidata con alto senso di responsabilità, consapevoli dell'essere *guardiani* del corretto rapporto autorità-libertà, e artefici del *buon andamento* nella risposta alla domanda di giustizia rivolta a questo Tribunale.

Un grazie particolare alle Colleghe Alessandra Farina e Grazia Flaim che hanno splendidamente presieduto le rispettive Sezioni.

A tutto il personale un ringraziamento davvero sentito: senza l'impegno, la competenza e la dedizione di tutti i dipendenti non sarebbe stato possibile raggiungere quel livello di funzionalità che è condizione per l'efficienza del servizio reso a cittadini e imprese. Tutto il personale - negli uffici di segreteria come nell'aula di udienza - ha infatti dimostrato di saper affrontare e risolvere le tante quotidiane problematiche, non solo organizzative, ma anche informatiche e giuridiche, lavorando in sinergia, con generoso spirito collaborativo e sempre con garbo, con cortesia e con il sorriso.

Un grazie sentitissimo alla Dottoressa Alessandra Da Re che, pur avendo assunto solo nel 2022 l'incarico di Segretario Generale del Tribunale, si è già perfettamente inserita al vertice della struttura che guida e coordina con efficienza, professionalità, sensibilità ed anche entusiasmo, garantendo - insieme ai risultati di eccellenza - un clima di serenità negli uffici e di rafforzamento dello spirito di squadra.

Desidero poi ringraziare gli Avvocati tutti - il libero Foro, l'Avvocatura dello Stato, l'Avvocatura regionale, le Avvocature dei principali Comuni, le Province e le altre pubbliche amministrazioni - perché dalle loro *officine*, come osservava Paolo Grossi, escono spesso importanti principi e concetti giuridici. Ma il mio grazie, altrettanto sentito, è anche per il loro essere *orgogliosi custodi* di

un tradizionale codice etico, sempre rispettato nelle aule di udienza come negli atti di giudizio.

Consentitemi, in chiusura, di rivolgere un pensiero commosso al Presidente Franco Frattini, magistrato e giurista di eccellenza, straordinario servitore delle Istituzioni.

Vorrei fare mie le parole che ebbe a pronunciare un anno fa, in occasione del suo insediamento a Presidente del Consiglio di Stato, quando ci ricordò che *“perseguire l'efficienza non è tutto”*, osservando che *“non basta il principio supremo dell'indipendenza della Magistratura ad assicurare credibilità”*. E ci invitò a *“fare della responsabilità il vero fondamento dell'indipendenza”*.

Un monito che sarà nostro compito raccogliere.