***Tribunale Amministrativo Regionale***

***per il Piemonte***

# *INAUGURAZIONE*

# *ANNO GIUDIZIARIO 2015*

*Relazione del Presidente Lanfranco Balucani*

17 febbraio 2015
Centro Incontri Regione Piemonte
Corso Stati Uniti 23
TORINO

# INDICE

**SALUTI**

1. **Il personale e i mezzi**
2. **Dati statistici**
3. **Il contenzioso in tema di appalti**
4. **La deflazione del contenzioso**
5. **Il problema dell'arretrato**
6. **Considerazioni finali**

**- TAVOLE STATISTICHE**

## SALUTI

Nell'aprire, insieme al Presidente della Seconda Sezione Vincenzo Salamone, a tutti i magistrati e al personale del TAR, la cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario, desidero salutare le Autorità civili, militari e religiose, i magistrati degli altri Ordini giudiziari, i rappresentanti del mondo accademico, gli avvocati del libero Foro, della Avvocatura dello Stato e degli Enti Pubblici, i colleghi del Consiglio di Stato e dei TAR.
Un cordiale saluto al rappresentante del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, e al rappresentante della Associazione Nazionale Magistrati Amministrativi.

*

L'inaugurazione dell'anno giudiziario costituisce per noi un momento di verifica dello stato della Giustizia Amministrativa con particolare riguardo al territorio di competenza; stato della Giustizia che sottoponiamo alla attenzione di coloro che, per motivi istituzionali o professionali, hanno interesse ad essere informati, ma anche alla attenzione dei cittadini ai quali vogliamo dare il rendiconto della attività svolta, dei risultati conseguiti e dei problemi dibattuti.

## IL PERSONALE E I MEZZI

Nel corso del 2014 l'organico dei magistrati del TAR Piemonte è tornato ad essere di dieci unità, distribuite paritariamente nelle due Sezioni. E ciò a seguito dell'atteso rientro in servizio presso il TAR della collega Roberta Ravasio che per quasi un anno è stata distaccata presso la Commissione Europea in qualità di Esperto Nazionale. Quanto al personale amministrativo, a colmare il vuoto lascito dalla dott.ssa Mariella Matta è arrivata, e svolge le sue funzioni di Segretario Generale con particolare competenza e professionalità, la dott.sssa Anna Luigia Francione, prima classificata nella procedura di mobilità esterna indetta dal Segretariato Generale della Giustizia Amministrativa per la copertura dei posti di funzione dirigenziale presso i TT.AA.RR.

Sempre nel corso del 2014 ha preso servizio in qualità di assistente amministrativo, a seguito di superamento di concorso pubblico, la dott.ssa Francesca Manna.

Se al momento gli organici di cui disponiamo -anche se in numero inferiore rispetto a quanto previsto nelle piante organiche- riescono ad assolvere ai compiti di istituto, grazie al grande impegno e alla straordinaria professionalità di tutti (magistrati e personale di segreteria), invece una certa preoccupazione desta in noi il problema della sede.

Già da qualche anno eravamo alla ricerca di una diversa sistemazione per i nostri uffici, che attualmente sono ubicati in un immobile di

proprietà privata e per i quali dobbiamo sopportare gravosi oneri di locazione. Mossi dunque anche da esigenze di risparmio delle risorse pubbliche, nello spirito della *spending review*, eravamo interessati – unitamente alla Avvocatura dello Stato e alla Corte dei Conti – alla acquisizione della Caserma De Sonnaz da tempo inutilizzata, dove avrebbe potuto sorgere la cittadella della Giustizia Amministrativa.

Da qualche mese, poi, il reperimento di una diversa sistemazione era diventato obbligato (non solo per noi ma anche per l'Avvocatura dello Stato) in quanto la proprietà dello stabile dove ha sede non solo il TAR, ma anche l'Avvocatura, ci ha comunicato la formale disdetta del contratto pretendendo l'immediato rilascio dell'immobile.

Quando il nostro progetto di poter utilizzare la caserma De Sonnaz sembrava in dirittura d'arrivo, anche grazie alla disponibilità della Amministrazione comunale, è giunta, come un fulmine a ciel sereno, nello scorso mese di dicembre, la notizia che la Presidenza del Consiglio dei Ministri aveva richiesto la vendita in blocco alla Cassa Depositi e Prestiti delle cinque caserme di Torino ancora di pertinenza del Ministero della Difesa (ivi compresa la Caserma De Sonnaz) per un finanziamento a favore del bilancio dello Stato, onde migliorare i conti economici da presentare alla Unione Europa.

Siamo dunque punto e a capo.

Ci auguriamo che, nell'interesse di tutti, si trovi al più presto una soluzione. .

## DATI STATISTICI

Nell'anno 2014 sono stati presentati al TAR 1.544 ricorsi, 158 in più rispetto all'anno precedente.

Dall'esame dei dati statistici si evince che l'incremento è dovuto essenzialmente al maggior contenzioso che si è registrato nelle seguenti materie:

- "regolarizzazione" degli extracomunitari;
- ottemperanza alle condanne pronunciate a carico del Ministero della Giustizia in relazione alla eccessiva durata dei processi (Legge Pinto);
- controverse concernenti le gare d'appalto.

Al riguardo mi sembra di poter dire che, nonostante il maggior numero di ricorsi presentati, il tasso di litigiosità della popolazione di questa Regione resta tra i più bassi in assoluto; e che l'incremento del contenzioso registrato nel corso dell'anno passato rinviene la sua spiegazione in cause del tutto contingenti.

Quanto agli extracomunitari, l'incremento è dovuto certamente all'aumentato flusso di emigranti che fanno ingresso nel nostro Paese, ed alla aumentata difficoltà per gli stessi di trovare (o conservare) una occupazione lavorativa e dunque una fonte lecita di reddito: da ciò i dinieghi di permessi di soggiorno, o di rinnovo degli stessi, avverso i quali gli interessati possono proporre ricorso al TAR. Parallelamente all'aumento dei ricorsi sono anche aumentate, anzi raddoppiate, le domande di patrocinio a spese dello Stato avanzate dai cittadini extracomunitari.

Quanto ai ricorsi per l'applicazione della legge Pinto, l'incremento è dovuto al fatto che negli anni scorsi non erano ancora giunti a definizione molte delle azioni giudiziarie promosse in nome di tale legge, e, in una certa misura a determinare l'incremento è anche scarsità delle risorse destinate al pagamento degli indennizzi.
Infine, in tema di appalti, la perdurante crisi economica fa sì che le imprese perdenti non si lascino sfuggire l'occasione di contestare le procedure di gara con il ricorso al TAR, nella speranza di ottenere una sentenza favorevole. E' abbastanza frequente il caso che per la stessa gara d'appalto siano presentati ricorsi da parte, non di una sola, ma di più imprese risultate perdenti.

Passando all'esame dei ricorsi definiti nel corso del 2014, a fronte del 1544 ricorsi proposti ne sono stati decisi complessivamente 2.286 (di cui 1878 con sentenza e 408 con decreto decisorio) con un saldo attivo di 742. Dalle 1223 sentenze del 2013 si è passati alla 1.878 sentenze del 2014.
A questo corrisponde una riduzione dei ricorsi pendenti che erano 4.738 alla fine del 2013 e sono ora 3.989.
Facendo il bilancio dell'ultimo triennio si registra un calo costante delle pendenze: dai 12.431 ricorsi pendenti a fine 2010 si è passati a 8.421 nel 2011, a 5.022 nel 2012, a 4.738 nel 2013, infine agli attuali 3.989.

Sulla base dei dati ora esposti si può constatare che i ricorsi definiti nel corso del 2014 superano abbondantemente il numero dei ricorsi introitati nello stesso anno.

I risultati che abbiamo ottenuto in termini di produttività costituiscono per noi motivo di grande compiacimento. Il merito è della bravura e della operosità dei colleghi magistrati con i quali ho la fortuna di lavorare.

Un altro dato che mi preme evidenziare è quello relativo agli appelli proposti al Consiglio di Stato nel corso del 2014 avverso le pronunce del TAR: solo 207, che equivale a dire circa il 10% delle sentenze emesse da questo Tribunale; ed a ciò si aggiunga che gli appelli riguardano prevalentemente il settore degli appalti per la tendenza delle imprese, già sottolineata, a tentare ogni mezzo per potersi aggiudicare una commessa.

Ovviamente il fatto che gli appelli siano così rari ci induce a pensare che i ricorrenti nutrano una certa fiducia nei magistrati del TAR e questo non può che renderci maggiormente responsabili delle nostre decisioni.

# IL CONTENZIOSO IN TEMA DI APPALTI

L'art. 39 del D.L. n. 90/2014

Di grande impatto per il contenzioso in tema di appalti sono state le disposizioni contenute negli artt. 39 e 40 del Decreto Legge n. 90 del 2014 (decreto Madia) che, com'è noto, contiene rilevanti innovazioni sul piano ordinamentale (vedi il ricambio generazionale e la soppressione delle Sezioni staccate dei TAR), oltre che per altri aspetti processuali (vedi il cd.abuso del processo e la informatizzazione).

Con l'art. 39 ci si è proposti di semplificare gli oneri formali nella partecipazione alle procedura di affidamento dei contratti pubblici, e ciò anche al fine di ridurre il contenzioso.

Al riguardo avevamo già avuto occasione di sottolineare (nel corso di una precedente inaugurazione) come il contenzioso concernente la fase di ammissione alle gare d'appalto, vale a dire la verifica dei requisiti richiesti ai partecipanti, si traduca spesso in una sorte di caccia all'errore quando invece l'interesse pubblico primario dovrebbe essere quello di favorire la massima possibile partecipazione alla gara, ed evitare la eliminazione per motivi di minimo rilievo, talvolta solo formalistici,di offerte potenzialmente vantaggiose per l'Amministrazione.

Deve essere dunque accolto con favore il ridimensionamento degli oneri formali attuato con l'anzidetto art. 39, laddove, da un lato, considera irrilevanti le "irregolarità non essenziali", dall'altro, attraverso l'ampliamento del cd. soccorso istruttorio, consente di

sanare anche le irregolarità essenziali seppure con il pagamento di una sanzione pecuniaria.

Anche se in una prima fase applicativa sarà inevitabile qualche incertezza nella applicazione della norma, con riguardo alla distinzione tra irregolarità essenziale o non essenziale, la previsione normativa, che consente la sanatoria di ogni irregolarità essenziale, avrà l'effetto di sdrammatizzare il problema della individuazione delle cause di esclusione delle gare d'appalto, perché d'ora in poi il confine, tra vizi a pena di esclusione e non, non è più il confine tra esclusione e non esclusione, ma il confine tra necessità o meno di regolarizzazione, e tra debenza o meno della sanzione pecuniaria.

A proposito di oneri formali nelle procedura relative a gara d'appalto, va anche detto che l'intervento governativo appare in linea con gli orientamenti più recenti della giurisprudenza amministrativa e soprattutto con alcune pronunce rese nel corso del 2014 dalla Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato che hanno sposato decisamente le tesi "sostanzialistiche" e della valorizzazione del soccorso istruttorio, come dimostrano la decisione sulle modalità di custodia dei plichi per garantire la segretezza delle offerte (dec. n. 8), e quella in tema di irregolarità delle dichiarazioni circa i requisiti di partecipazione alle gare (decisione n.16).

L'art. 40 del D.L. n. 90/2014

Ma veniamo alla innovazione del D.L. n. 90 che ha avuto maggiore risonanza ed ha inciso più profondamente sul nostro lavoro

quotidiano: vale a dire la accelerazione dei giudizi concernenti la materia degli appalti.

Al riguardo le misure introdotte dall'art. 40, e cioè, da un lato l'impiego generalizzato della sentenza semplificata, dall'altro la previsione del termine di 45 giorni stabilito per la definizione del giudizio, seppure ispirate dalla comprensibile preoccupazione di evitare ritardi inaccettabili nella esecuzione degli appalti di opere pubbliche, si prestano a qualche considerazione critica.

a) La prescrizione di dover sempre definire il giudizio con sentenza in forma semplificata, mentre da un lato può compromettere la effettività della tutela giurisdizionale, dall'altro rischia di incrementare il contenzioso, come è stato già osservato dai primi commentatori del Decreto Legge 90, e ciò in quanto il soccombente, insoddisfatto da una scarna motivazione sulle ragioni che hanno determinato il rigetto delle proprie tesi, è indotto a promuovere ulteriori gradi di giudizio.

L'aver imposto come regola assoluta di redazione della sentenza la forma semplificata, senza ammettere eccezioni o riserve, sembra in ogni caso eccessivo, considerata la complessità e la delicatezza che caratterizza molto spesso le controversie in tema di appalti pubblici.

Detto questo, dobbiamo però aggiungere che il confine tra sentenza semplificata e sentenza ordinaria è in verità piuttosto labile, tanto che opinioni autorevoli contestano il fondamento stesso della distinzione.

Per parte nostra abbiamo sempre ritenuto che la sentenza semplificata, pur dovendo attuare al massimo grado il principio della sinteticità degli atti processuali sancito dal Codice, senza indulgere in un inutile

sfoggio di erudizione, dovesse però pronunciarsi in modo puntuale ed esaustivo su tutte le questioni sottoposte al Collegio (utilizzando semmai la tecnica del rinvio a precedenti pronunce); sì che in definitiva la previsione della sentenza semplificata, come noi la intendiamo, non diminuisce di molto l'impegno richiesto all'estensore della decisione.

b) Quanto al termine per la definizione del giudizio, il Legislatore non tiene conto di quella che è la concreta realtà del nostro processo, e cioè che alla proposizione del ricorso seguono frequentemente il ricorso per motivi aggiunti, il ricorso incidentale, l'appello cautelare, gli incombenti istruttori. In presenza di una tale complessità procedurale il termine entro il quale deve essere definito il giudizio, pur nella nuova misura allungata di 45 giorni (come previsto dalla legge di conversione), appare di attuazione molto problematica e comunque rischia di sacrificare seriamente i diritti della difesa.

Ma debbo aggiungere che non si è tenuto nemmeno conto di quella che è la variegata realtà del contenzioso in materia di appalti.

L'aver voluto imporre un termine generalizzato per tutti i possibili casi di contenzioso appare infatti sproporzionato se consideriamo che alcune di queste controversie presentano un livello di urgenza decisamente minore.

Se è vero infatti che l'accelerazione voluta dal Legislatore appare giustificata per gli appalti di lavori pubblici stante l'esigenza di non ritardare l'esecuzione dell'opera, non altrettanto si può dire per gli appalti di servizi o di forniture, che peraltro costituiscono i casi più

numerosi presso il nostro TAR. Per essi infatti il ritardo nella definizione della controversia non comporta necessariamente una interruzione nella erogazione del servizio o della fornitura quando vi è la possibilità di prorogare la precedente gestione (che è evenienza frequentissima).

Vi sono poi controversie il cui esito non incide sulla esecuzione dell'appalto, o perché il ricorso contiene solo una domanda risarcitoria (talvolta a fronte di un rapporto contrattuale già definito), o perché riguarda questioni marginali come l'incameramento della cauzione o le sanzioni della Autorità di vigilanza. Anche per questo genere di controversie non è ravvisabile l'esigenza di affrettarne la decisione a scapito dei ricorsi che non godono della corsia preferenziale.

Ma soprattutto si deve considerare che talvolta sono le parti stesse a farci intendere che non hanno alcun interesse ad una rapida definizione del giudizio: come quanto la domanda cautelare sia stata respinta con motivazione diffusa che abbia confutato tutti i motivi di ricorso, sì da rendere prevedibile un esito sfavorevole del ricorso stesso.

Del resto, da verifiche effettuate recentemente è emerso che i tempi intercorsi tra il deposito del ricorso e l'udienza di merito conclusiva del giudizio sono sostanzialmente in linea con quelli indicati nel Decreto Legge 90 quando si tratti di ricorsi per i quali era stata accolta la sospensiva, mentre i tempi si allungano notevolmente nell'ipotesi di sospensiva respinta. E questo per la semplice ragione che, in presenza

di una sospensiva respinta con motivazione diffusa, il ricorrente non aveva interesse ad affrettare la decisione di merito.

In conclusione, la accelerazione applicata indistintamente a tutte le tipologie di ricorsi che hanno ad oggetto appalti pubblici non pare affatto giustificata, ed essa va certamente a sacrificare la trattazione di altri tipi di contenzioso.

La tutela cautelare

La impostazione che traspare dall'art. 40 del Decreto Legge, e cioè il disfavore verso l'istituto della sospensiva, quantomeno nell'ambito delle controversie concernenti gli appalti, ci sembra del tutto ingiustificato.

Intanto il passaggio per la fase cautelare non rappresenta un ostacolo per una rapida definizione del merito, posto che nella camera di consiglio nella quale si tratta l'istanza cautelare il ricorso può essere definito con sentenza breve; e, ogniqualvolta sia accolta l'istanza cautelare, deve essere contestualmente fissata a breve l'udienza di merito. Ove poi la fase cautelare si concluda con una ordinanza di rigetto motivata che si pronunci sui motivi di ricorso, è solitamente la stessa parte ricorrente a non sollecitare la definizione del merito.

A noi sembra dunque che l'azione svolta dal giudice amministrativo con i mezzi propri del processo cautelare non meriti affatto le critiche che gli sono state rivolte, quasi fosse uno strumento di paralisi dell'azione amministrativa.

A prescindere dai dubbi che suscita la limitazione della tutela cautelare in materia di appalti in considerazione del principio della effettività della tutela giurisdizionale, e soprattutto alla luce delle direttive comunitarie, la nostra esperienza quotidiana ci dice che l'accoglimento motivato della domanda cautelare consente alla Amministrazione appaltante di conoscere quali sono gli aspetti critici del suo operato, così da consentirle con immediatezza, in sede di riesame, la correzione delle decisioni oggetto di contestazione.

# LA DEFLAZIONE DEL CONTENZIOSO

Da qualche anno a questa parte il nostro Legislatore si è posto l'obiettivo di ridurre il contenzioso con tutti i mezzi possibili.

Il contributo unificato

Con la "legge di stabilità" del dicembre 2012, per attuare la deflazione del contenzioso era stata incrementata ulteriormente la misura del contributo unificato che attualmente ha raggiunto, come è noto a tutti, livelli inaccettabili e al limite della compatibilità con il diritto del cittadino alla tutela giurisdizionale.

Quello che rende ancor più inaccettabile questo sistema è che esso si pone in assoluta disarmonia con quanto previsto in altri Paesi europei: ci risulta infatti che in Paesi come la Germania e la Spagna non è dovuto alcun "prezzo" per l'accesso alla giustizia amministrativa, mentre in Francia si chiede al massimo una marca da 35 euro.

Già la Associazione veneta degli avvocati amministrativisti aveva presentato ricorso dinanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo impugnando la normativa italiana sul contributo unificato, con particolare riferimento ai suoi effetti sul contenzioso in tema di appalti, denunciando la violazione degli artt. 6 e 13 della Convenzione.

Nel corso di quest'anno il TAR Trentino Alto-Adige con ordinanza del gennaio 2014 ha rimesso alla Corte di Giustizia la valutazione della compatibilità del contributo unificato sui ricorsi giurisdizionali

amministrativi con i principi del diritto comunitario; ed i profili di illegittimità denunciati attengono non solo alla misura del contributo, ma anche alle modalità di calcolo del valore della controversia.
Al momento non risulta che alcuna delle due Corti si sia pronunciata.

Il contrasto all'"abuso del processo"

Dovrebbero concorrere alla deflazione del contenzioso, nelle intenzioni del Legislatore, anche le misure introdotte dall'art. 41 del D.L. 90 per contrastare l'abuso del processo.
Al riguardo può essere condivisa la finalità che sta alla base di tali misure, dal momento che la giustizia va considerata anche come una risorsa della quale va fatto un uso corretto, e che il comportamento processuale delle parti deve comunque ispirarsi alle regole della buona fede e della correttezza. Aggiungo che, se si vuole rendere più efficiente la tutela giurisdizionale appare anche ragionevole orientare gli interventi riformatori su tutti i protagonisti della vicenda processuale, e non soltanto sul giudice.
Nondimeno, si dovrebbe evitare che, attraverso l'imposizione di una serie di balzelli e la minaccia di condanne alle spese di lite e connesse sanzioni pecuniarie, si renda problematico l'accesso alla giustizia, e che questa finisca per diventare un "bene di lusso".
Destano dunque qualche perplessità le due nuove misure sostanzialmente sanzionatorie dell'art.41 D.L. n.90.
Con la prima si è previsto che la parte soccombente in giudizio possa essere altresì condannata, anche d'ufficio, al pagamento di una somma

di danaro (“equitativamente determinata dal giudice”) in favore della controparte quando la decisione sia fondata su “ragioni manifeste”. Tale previsione di condanna va ad aggiungersi alle (non lievi) misure già stabilite dall’art.26 C.P.A.:

- la condanna alle spese di lite in base al principio della soccombenza, eventualmente maggiorate in caso di riscontrata violazione dei “principi di chiarezza e sinteticità” degli atti difensivi (1° comma);
- la irrogazione di una sanzione pecuniaria (in misura non inferiore al doppio e non superiore al quintuplo del contributo unificato) “quando la parte soccombente ha agito o resistito temerariamente in giudizio” (2° comma).

La seconda misura introdotta dall’art.41 concerne l’aumento delle sanzioni per lite temeraria nelle controversie in tema di appalti; per le quali è stato previsto che l’importo della sanzione (che va dal doppio al quintuplo del contributo unificato dovuto per il ricorso introduttivo) possa essere elevato fino all’uno per cento del valore del contratto, ove il valore del contratto sia superiore al quintuplo del contributo unificato.

Come è facile comprendere, queste ulteriori misure, concepite per il dichiarato scopo di contrastare l’abuso del processo, assommate alle già vigenti disposizioni in tema di condanna alle spese del giudizio e di irrogazione delle sanzioni pecuniarie, vengono a costituire un vero e proprio spauracchio per chi abbia in animo di opporsi ad un atto illegittimo della Amministrazione con il ricorso al TAR.

E a destare maggiore perplessità è il fatto che l'aggravio degli oneri in questione (che non possono non scoraggiare la iniziativa giurisdizionale) colpisce particolarmente nel settore degli appalti, che è poi quello dove si annidano più frequentemente fenomeni di corruzione.

Ciò detto, riteniamo che la via maestra per ridurre il contenzioso, troppo spesso artificioso, non sia quella di costringere alla rinuncia chi ritiene di aver subito una ingiustizia, bensì di intervenire su quelle che sono le vere cause di tutti i mali, e mi riferisco alla ben nota incertezza e confusione del quadro normativo. E' sotto gli occhi di tutti che la estrema varietà delle fonti normative, la ipertrofia legislativa, la assoluta instabilità delle norme che cambiano con una rapidità impressionante, la degenerazione dell'istituto del decreto legge, la incomprensibile tecnica redazionale delle norme, la mancata adozione dei regolamenti di attuazione, ecc…, con l'aggravante dei perenni tentativi di semplificazione che per lo più tali non sono, impediscono che si abbia "certezza del diritto", sia in chi deve applicare le legge che nei destinatari della stessa, con la naturale conseguenza di moltiplicare i conflitti e accrescere il contenzioso.

## IL PROBLEMA DELL'ARRETRATO

Nonostante l'impegno profuso in questi ultimi anni, al momento risultano pendenti presso il nostro TAR, come si è già detto, quasi 4.000 ricorsi. I più datati risalgono agli anni 2005-2006.

Debbo subito sottolineare che una certa aliquota di questo arretrato è soltanto apparente, in quanto costituito da ricorsi per i quali le parti hanno perso interesse a seguito della successiva attività della Amministrazione, o per il semplice decorso del tempo: ricorsi cioè destinati ad essere definiti con una sentenza di rinuncia, improcedibilità o cessazione della materia del contendere.

Vi sono poi ricorsi che, pur destinati ad essere definiti con una sentenza di merito, sono rimasti inevasi in assenza dell'impulso di parte, e ciò in quanto, per una qualche ragione, le parti non hanno interesse a sollecitarne la definizione. Ed al riguardo va detto che laddove sussista l'interesse ad una trattazione immediata dei ricorsi più risalenti nel tempo, la parte interessata ha sempre la possibilità di segnalarlo con la cd. istanza di prelievo che è da noi puntualmente esaminata, tant'è che i ruoli delle nostre udienze pubbliche sono sempre costituiti per una certa percentuale da ricorsi che contengono la domanda di prelievo.

Va anche precisato che la stragrande maggioranza dei ricorsi presentati al TAR contiene anche la istanza cautelare, e dunque per essi vi è stata comunque una prima valutazione da parte del Collegio nella camera di consiglio in cui si è esaminata tale istanza. Per cui,

anche i ricorsi più risalenti hanno spesso ottenuto un primo “verdetto” nella fase cautelare, e se esso è stato di segno negativo, può essere venuto meno l’interesse ad una sollecita definizione per il timore di ricevere una sentenza di condanna. E’ quanto ci è dato di constatare in sede di trattazione dei “ruoli aggiunti” allorché vogliamo verificare la permanenza dell’interesse alla decisione dei ricorsi con sospensiva respinta.

Come ho già accennato, l’attuale organico dei magistrati del TAR sarebbe in condizione di trattare tempestivamente tutti i ricorsi presentati nel corso dell’anno. Dalle nostre statistiche si evince infatti che tanti ricorsi presentati nel 2014 sono stati definiti nel corso dello stesso anno (esattamente 496 ricorsi). E ciò per la ragione che il nostro processo, essendo essenzialmente un processo cartolare, a differenza di quello civile e di quello penale, ha nella normalità dei casi tempi alquanto contenuti, articolandosi in poche udienze, il più delle volte in una o due udienze.

Ciò che ci impedisce di definire con tempestività tutto il contenzioso non è dunque il flusso ordinario di ricorsi che nel corso dell’anno giunge al Tribunale, ma l’arretrato pendente che ci portiamo appresso e che è il risultato della inadeguatezza degli organici nei primi anni di vita dei TAR.

Già a partire dal 2013 il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa aveva attivato un programma straordinario di smaltimento dell’arretrato, programma che è proseguito nell’anno appena trascorso.

I magistrati del TAR Piemonte hanno aderito al programma dando piena e convinta disponibilità. Nel corso del 2014 si sono tenute, tra la Prima e la Seconda Sezione ben 12 udienze straordinarie, nelle quali sono stati trattati 296 ricorsi risalenti agli anni 2004-2005, con il risultato di aver definito con sentenza 279 ricorsi.

E' nostro auspicio che i programmi di smaltimento siano continuati e intensificati al fine dei poter giungere al più presto – per ciò che riguarda il nostro TAR – all'azzeramento dei ricorsi pendenti da oltre tre anni: il che significherebbe non dover corrispondere gli indennizzi previsti dalla legge Pinto e poter garantire la ragionevole durata di tutti i nostri processi.

## CONSIDERAZIONI FINALI

Alla luce anche della esperienza vissuta come presidente del TAR Piemonte, mi pare di poter affermare che la Giustizia Amministrativa oggi garantisce una sollecita definizione del contenzioso non solo in materia di contratti pubblici, ma anche in altre specifiche materie grazie a un rito speciale e accelerato; ulteriori affinamenti processuali potranno essere previsti per pervenire al raggiungimento di un ottimale punto di equilibrio tra celerità e correttezza della decisione.

Certo rimane il problema dell'arretrato che al momento costituisce un fattore di rallentamento delle decisioni con riguardo a quello che è il contenzioso ordinario; anche se il problema si presenta in misura più attenuata per il nostro TAR, per le considerazioni già espresse.

Ci rivolgiamo per questo al nostro Organo di autogoverno per ribadire che a nostro parere è necessario intensificare i programmi straordinari di smaltimento, e che qualora non dovessero risultare adeguate le modalità seguite nei due anni trascorsi, se ne dovrebbero trovare altre, magari lasciando maggiore autonomia alle sedi locali. Ma non si può abdicare al compito di adoperarsi con qualsiasi mezzo per evitare la eccessiva durata dei processi e dunque per l'attuazione del principio costituzionale del "giusto processo".

Né si dovrebbe avere timore di destinare risorse aggiuntive per risolvere il problema dell'arretrato, perché saranno ben compensate dai risparmi realizzati con il non dover pagare gli indennizzi della legge Pinto.

Veniamo ora a quella che è l'accusa più grave e ricorrente rivolta alla Giustizia Amministrativa, e cioè che essa costituirebbe un freno per la competitività del Paese perché troppo spesso le iniziative ed i programmi delle Pubbliche Amministrazioni sarebbero bloccate con il ricorso al TAR.

Mondo politico e opinione pubblica valutano spesso con insofferenza il nostro intervento e l'essenza stessa della funzione giurisdizionale, considerate quasi una inaccettabile ingerenza nei riguardi della attività amministrativa e dei pubblici poteri.

Da più parti sono ventilate ipotesi di cambiamenti radicali dell'attuale sistema di Giustizia Amministrativa, ma è chiaro che iniziative in tal senso dovrebbero passare attraverso una profonda riforma della Costituzione, dovendosi modificare o abrogare i principi costituzionali che assicurano a tutti di poter agire in giudizio per la tutela anche degli interessi legittimi; che attribuiscono agli organi della Giustizia Amministrativa (TAR e Consiglio di Stato) la giurisdizione per la tutela dei cittadini nei confronti della Pubblica Amministrazione; e che non consentono limitazioni di alcun genere alla tutela giurisdizionale contro gli atti della Pubblica Amministrazione (artt. 24, 100, 103, 113 Cost.).

Quanto alle critiche mosse all'attuale sistema, non possiamo che ribadire quanto già espresso in altre occasioni.

Siamo ben consapevoli che l'odierno sistema di Giustizia Amministrativa, con il maggior grado di tutela dell'interesse legittimo, e con i maggiori poteri attribuiti al giudice, consente di intervenire in

modo più penetrante nelle controversie con la Pubblica Amministrazione; e comprendiamo anche che, quando l'intervento del TAR ha per oggetto questioni di rilevante impatto sociale che coinvolgono gli interessi di una intera comunità, come sempre più spesso accade, l'operato del giudice può suscitare perplessità.

Si deve però riconoscere che la maggiore incidenza delle nostre decisioni è il risultato di una evoluzione legislativa volta ad assicurare una tutela sempre più effettiva in relazione agli atti illegittimi della Pubblica Amministrazione. E la storia della Giustizia Amministrativa è stata in Italia, come in altri Paesi della Unione Europea, una soria di conquista di maggior tutela e di effettività della tutela. Coloro che denunciano la ingerenza dei TAR, muovendo dall'idea che per avere più sviluppo e competitività sarebbe necessario ridurre le tutele, avanzano dunque una pretesa che è antistorica, perché il trend dell'ordinamento si muove nel senso della crescita di effettività della tutela giurisdizionale quale valore informatore del processo amministrativo.

D'altra parte è lo stesso Legislatore che anche in tempi recenti ha continuato ad ampliare la sfera d'intervento del giudice amministrativo consegnando alla sua responsabilità nuovi e sempre più delicati settori dell'economia e della società, giungendo a giurisdizionalizzare conflitti che hanno un'alta valenza politica o sociale, la cui soluzione non ha ritenuto di dover affidare a sedi diverse da quelle del TAR e del Consiglio di Stato.

Ritornando alla accusa di ritardare gli investimenti pubblici e di costituire un impedimento alla competitività, si può davvero pensare che la credibilità di un Paese per un investitore estero sia data da un rapido e insindacabile affidamento di un appalto (in ipotesi illegittimo, se non peggio), o non piuttosto da una sentenza del giudice che ha sottoposto a verifica quell'affidamento? Per noi la risposta non può che essere in questo secondo senso, convinti come siamo che l'altra soluzione, ispirata da un atteggiamento di insofferenza verso la cultura della legalità (purtroppo piuttosto diffusa), non sarebbe degna di un Paese civile.

Ciò detto, siamo pronti a comprendere e ad assecondare i processi di trasformazione in atto nella società e non ci sottraiamo al confronto quando si tratta di trovare soluzioni per dare più efficienza e più effettività alla Giustizia Amministrativa.

---

Avviandomi alla conclusione debbo dare atto che i risultati positivi conseguiti nel corso dell'anno appena trascorso in termini di produttività sono il frutto dell'impegno, non solo dei magistrati, ma anche del personale di Segreteria, al quale va il mio più sincero ringraziamento per la straordinaria professionalità e lo spirito di servizio con cui svolgono i compiti di istituto, e per la preziosa collaborazione che offrono a magistrati e avvocati.

Agli avvocati che frequentano le nostre aule non posso che ribadire la mia stima e la mia considerazione non solo per il loro indiscusso valore, ma anche per la correttezza e la collaborazione dimostrata in ogni occasione. Ad essi rivolgo sin d'ora l'invito a prepararsi alla sfida che ci attende, e che comporterà un cambiamento epocale del nostro modo di lavorare. Intendo riferirmi alla completa informatizzazione del processo amministrativo che, come sapete, ha subito un ulteriore rinvio non essendo stato ancora adottato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri il decreto -già previsto dal Codice del Processo Amministrativo (all'art.13 dell'Allegato 2)- che dovrà stabilire "le regole tecnico-operative per la sperimentazione, la graduale applicazione e l'aggiornamento del processo amministrativo telematico".

Un grazie particolare all'avv. Alessandra Carozzo, cui va il mio più sentito apprezzamento per lo spirito amichevole e collaborativo con il quale svolge le sue funzioni di presidente della Associazione Avvocati Amministrativisti del Piemonte.

Con questo si conclude la mia relazione e, ringraziando tutti per l'attenzione, dichiaro aperto l'anno giudiziario 2015 del TAR Piemonte.

# T A V O L E  S T A T I S T I C H E

**1. ricorsi depositati (per materia)**

| Materie | 2013 | 2014 |
|---|---|---|
| Accesso ai documenti | 27 | 21 |
| Agricoltura e foreste | 21 | 54 |
| Ambiente | 32 | 24 |
| Antichità e belle arti | 0 | 0 |
| Appalti pubblici di lavori, servizi e forniture | 127 | 151 |
| Autorità indipendenti (attività, organizzazione) | 0 | 0 |
| Autorizzazioni e concessioni | 74 | 62 |
| Caccia e pesca | 6 | 4 |
| Carabinieri | 14 | 7 |
| Cinematografia, teatro, spettacoli, sport, turismo | 0 | 1 |
| Cittadinanza | 2 | 2 |
| Commercio, artigianato | 16 | 22 |
| Comune e provincia | 39 | 24 |
| Demanio statale, regionale | 2 | 4 |
| Edilizia ed urbanistica | 263 | 245 |
| Elezioni | 8 | 69 |
| Enti pubblici in generale | 22 | 30 |
| Esecuzione del giudicato | 196 | 255 |
| Espropriazione per pubblica utilità | 9 | 5 |
| Farmacia | 11 | 4 |
| Forze armate | 32 | 39 |
| Industria | 2 | 1 |
| Inquinamento | 17 | 12 |
| Istruzione | 27 | 21 |
| Leva militare | 1 | 0 |
| Magistrati | 1 | 0 |
| Notai | 0 | 0 |
| Ordinanze contingibili e urgenti | 6 | 10 |
| Polizia di stato | 17 | 23 |
| Professioni e mestieri | 4 | 12 |
| Pubblico impiego | 75 | 51 |
| Regione | 44 | 15 |

| Materie | 2013 | 2014 |
|---|---|---|
| Regolamento di competenza | 0 | 0 |
| Revocazione (giudizio) | 0 | 1 |
| Servizi pubblici | 24 | 26 |
| Servizio sanitario nazionale | 33 | 30 |
| Sicurezza pubblica | 67 | 78 |
| Stranieri | 151 | 224 |
| Università degli studi | 16 | 17 |
| Vittime del dovere | 0 | 0 |
| **Totale** | **1.386** | **1.544** |

**2. ricorsi depositati (per tipologia di ricorso)**

| Tipologia di ricorso | 2013 | 2014 |
|---|---|---|
| Avverso diniego accesso ai documenti (ex art. 116 c.p.a.) | 28 | 24 |
| Avverso silenzio P.A. (ex art. 117 c.p.a.) | 14 | 15 |
| Elettorale | 8 | 68 |
| In ottemperanza | 196 | 255 |
| Opposizione di terzo (ex artt. 108 e 109 c.p.a.) | 0 | 0 |
| Ordinario | 973 | 1.002 |
| Ingiunzione (ex art. 118 c.p.a.) | 13 | 3 |
| Revocazione (ex artt. 106 e 107 c.p.a.) | 0 | 1 |
| Risarcimento danno (ex art. 30 c.p.a) | 14 | 8 |
| Rito abbreviato (ex art. 119 c.p.a.) | 9 | 9 |
| Rito appalti (ex art. 120 ss c.p.a.) | 122 | 143 |
| Trasposizione da ricorso straordinario al Capo dello Stato | 9 | 16 |
| **Totale** | **1.386** | **1.544** |

**3. ricorsi con istanza cautelare (per materia)**

| Materie | ricorsi | istanze cautelari |
|---|---|---|
| Accesso ai documenti | 21 | 2 |
| Agricoltura e foreste | 54 | 49 |
| Ambiente | 24 | 8 |
| Antichità e belle arti | 0 | 0 |
| Appalti pubblici di lavori, servizi e forniture | 151 | 140 |
| Autorità indipendenti (attività, organizzazione) | 0 | 0 |
| Autorizzazioni e concessioni | 62 | 26 |
| Caccia e pesca | 4 | 3 |
| Carabinieri | 7 | 3 |
| Cinematografia, teatro, spettacoli, sport, turismo | 1 | 1 |
| Cittadinanza | 2 | 1 |
| Commercio, artigianato | 22 | 12 |
| Comune e provincia | 24 | 15 |
| Demanio statale, regionale | 4 | 1 |
| Edilizia ed urbanistica | 245 | 133 |
| Elezioni | 69 | 3 |
| Enti pubblici in generale | 30 | 22 |
| Esecuzione del giudicato | 255 | 3 |
| Espropriazione per pubblica utilità | 5 | 1 |
| Farmacia | 4 | 0 |
| Forze armate | 39 | 25 |
| Industria | 1 | 1 |
| Inquinamento | 12 | 5 |
| Istruzione | 21 | 20 |
| Leva militare | 0 | 0 |
| Magistrati | 0 | 0 |
| Notai | 0 | 0 |
| Ordinanze contingibili e urgenti | 10 | 8 |
| Polizia di stato | 23 | 11 |
| Professioni e mestieri | 12 | 11 |
| Pubblico impiego | 51 | 29 |

| Materie | ricorsi | istanze cautelari |
|---|---|---|
| Regione | 15 | 10 |
| Regolamento di competenza | 0 | 0 |
| Revocazione (giudizio) | 1 | 1 |
| Servizi pubblici | 26 | 14 |
| Servizio sanitario nazionale | 30 | 10 |
| Sicurezza pubblica | 78 | 51 |
| Stranieri | 224 | 216 |
| Università degli studi | 17 | 13 |
| Vittime del dovere | 0 | 0 |
| **Totale** | **1.544** | **848** |

**4. esito delle istanze cautelari**

| | | |
|---|---|---|
| Ricorsi pervenuti | 1.544 | |
| Ricorsi con istanza cautelare | 848 | |
| Istanza accolta | 170 | (20%) |
| Istanza respinta | 253 | (30%) |
| Altri esiti | 425 | (50%) |

## 5. provvedimenti pubblicati

| Tipologia provvedimenti | 2013 | 2014 |
|---|---|---|
| sentenze | 1.049 | 1.504 |
| sentenze brevi | 138 | 342 |
| dispositivi di sentenza | 54 | 101 |
| decreti decisori | 497 | 408 |
| ordinanze collegiali | 130 | 155 |
| ordinanze cautelari | 485 | 449 |
| ordinanze presidenziali | 23 | 21 |
| decreti cautelari | 93 | 83 |
| decreti presidenziali | 58 | 70 |
| decreti ingiuntivi | 13 | 3 |

**6. ricorsi definiti con sentenza (per materia)**

| Classificazione | 2013 | 2014 |
|---|---|---|
| Accesso ai documenti | 27 | 20 |
| Agricoltura e foreste | 23 | 110 |
| Ambiente | 28 | 21 |
| Antichità e belle arti | 0 | 0 |
| Appalti pubblici di lavori, servizi e forniture | 129 | 195 |
| Autorità indipendenti (attività, organizzazione) | 1 | 0 |
| Autorizzazioni e concessioni | 49 | 62 |
| Caccia e pesca | 8 | 3 |
| Carabinieri | 6 | 10 |
| Cinematografia, teatro, spettacoli, sport, turismo | 0 | 1 |
| Cittadinanza | 1 | 3 |
| Commercio, artigianato | 22 | 29 |
| Comune e provincia | 22 | 36 |
| Demanio statale, regionale | 22 | 50 |
| Edilizia ed urbanistica | 356 | 427 |
| Elezioni | 11 | 69 |
| Enti pubblici in generale | 5 | 17 |
| Esecuzione del giudicato | 77 | 205 |
| Espropriazione per pubblica utilità | 7 | 9 |
| Farmacia | 8 | 12 |
| Forze armate | 20 | 27 |
| Industria | 7 | 2 |
| Inquinamento | 21 | 31 |
| Istruzione | 13 | 25 |
| Leva militare | 0 | 2 |
| Magistrati | 1 | 0 |
| Notai | 0 | 0 |
| Ordinanze contingibili e urgenti | 4 | 2 |
| Polizia di stato | 15 | 24 |
| Professioni e mestieri | 5 | 9 |
| Pubblico impiego | 40 | 60 |
| Regione | 26 | 14 |

| Classificazione | 2013 | 2014 |
|---|---|---|
| Regolamento di competenza | 0 | 0 |
| Revocazione (giudizio) | 0 | 0 |
| Servizi pubblici | 12 | 9 |
| Servizio sanitario nazionale | 7 | 18 |
| Sicurezza pubblica | 32 | 71 |
| Stranieri | 199 | 291 |
| Università degli studi | 19 | 14 |
| Vittime del dovere | 0 | 0 |
| **Totale** | **1.223** | **1.878** |

**7. anno di presentazione dei ricorsi definiti nel 2014**

| Anno ricorso | n. sentenze |
|---|---|
| 1994 | 1 |
| 1997 | 1 |
| 1998 | 9 |
| 1999 | 7 |
| 2000 | 25 |
| 2001 | 35 |
| 2002 | 26 |
| 2003 | 75 |
| 2004 | 36 |
| 2005 | 45 |
| 2006 | 24 |
| 2007 | 68 |
| 2008 | 111 |
| 2009 | 136 |
| 2010 | 180 |
| 2011 | 89 |
| 2012 | 112 |
| 2013 | 402 |
| 2014 | 496 |
| **Totale** | **1.878** |

**8. esito dei ricorsi decisi nel 2014**

**Ricorsi decisi 2.286**

| | | | |
|---|---|---|---|
| **con sentenza** | **1.878** | **con decreto decisorio** | **408** |
| Accolto | 462 | Perenzione | 355 |
| Respinto | 722 | Estinzione | 16 |
| Improcedibile | 366 | Rinunzia | 6 |
| Cessata materia del contendere | 190 | Improcedibile | 31 |
| Rinunzia | 3 | | |
| Altri esiti | 135 | | |

## 9. appelli su sentenze del T.A.R.

| | anno 2013 | anno 2014 |
|---|---|---|
| Appelli su sentenze | 133 | 215 |

**10. ricorsi pendenti al 31.12.2013 e al 31.12.2014 (per anno di presentazione)**

| Anno di presentazione | pendenti al 31.12.2013 | pendenti al 31.12.2014 |
|---|---|---|
| 2000 | 23 | 2 |
| 2001 | 32 | 1 |
| 2002 | 25 | 1 |
| 2003 | 80 | 5 |
| 2004 | 46 | 5 |
| 2005 | 74 | 24 |
| 2006 | 75 | 43 |
| 2007 | 129 | 60 |
| 2008 | 502 | 128 |
| 2009 | 534 | 325 |
| 2010 | 726 | 540 |
| 2011 | 693 | 598 |
| 2012 | 655 | 531 |
| 2013 | 1.125 | 685 |
| 2014 | ------ | 1.041 |
| **Totale** | **4.738** | **3.989** |

**11. ricorsi pendenti al 31.12.2013 e al 31.12.2014 (per materia)**

| Materie | pendenti al 31.12.2013 | pendenti al 31.12.2014 |
|---|---|---|
| Accesso ai documenti | 9 | 9 |
| Agricoltura e foreste | 137 | 79 |
| Ambiente | 138 | 125 |
| Antichità e belle arti | 2 | 2 |
| Appalti pubblici di lavori, servizi e forniture | 315 | 237 |
| Autorità indipendenti (attività, organizzazione) | 5 | 4 |
| Autorizzazioni e concessioni | 222 | 195 |
| Caccia e pesca | 20 | 21 |
| Carabinieri | 55 | 51 |
| Cinematografia, teatro, spettacoli, sport, turismo | 1 | 1 |
| Cittadinanza | 9 | 4 |
| Commercio, artigianato | 88 | 72 |
| Comune e provincia | 154 | 137 |
| Demanio statale, regionale | 64 | 14 |
| Edilizia ed urbanistica | 1.644 | 1.281 |
| Elezioni | 7 | 7 |
| Enti pubblici in generale | 57 | 60 |
| Esecuzione del giudicato | 153 | 201 |
| Espropriazione per pubblica utilità | 50 | 40 |
| Farmacia | 29 | 21 |
| Forze armate | 96 | 102 |
| Industria | 9 | 6 |
| Inquinamento | 121 | 86 |
| Istruzione | 95 | 82 |
| Leva militare | 3 | 0 |
| Magistrati | 6 | 5 |
| Notai | 1 | 1 |
| Ordinanze contingibili e urgenti | 11 | 19 |
| Polizia di stato | 100 | 82 |
| Professioni e mestieri | 38 | 36 |
| Pubblico impiego | 158 | 128 |
| Regione | 112 | 102 |

| Materie | pendenti al 31.12.2013 | pendenti al 31.12.2014 |
|---|---|---|
| Regolamento di competenza | 0 | 0 |
| Revocazione (giudizio) | 2 | 3 |
| Servizi pubblici | 56 | 72 |
| Servizio sanitario nazionale | 94 | 104 |
| Sicurezza pubblica | 219 | 208 |
| Stranieri | 398 | 331 |
| Università degli studi | 59 | 60 |
| Vittime del dovere | 1 | 1 |
| **Totale** | **4.738** | **3.989** |

## 12. domande di ammissione al gratuito patrocinio

| | anno 2013 | anno 2014 |
|---|---|---|
| Cittadini extracomunitari | 50 | 102 |
| Varie | 39 | 32 |
| **Totale** | **89** | **134** |