Tribunale Amministrativo Regionale

per il Piemonte

INAUGURAZIONE

ANNO GIUDIZIARIO 2014

Relazione del Presidente Lanfranco Balucani

21 febbraio 2014
Centro Incontri Regione Piemonte
Corso Stati Uniti 23
TORINO

INDICE

SALUTI

1. Organico del TAR

2. Dati statistici

3. I temi del contenzioso

4. I tempi della giustizia amministrativa

5. Le critiche alla giustizia amministrativa

6. Conclusioni

- TAVOLE STATISTICHE

SALUTI

Anche a nome del Presidente della Seconda Sezione, Vincenzo Salamone, e di tutti i magistrati del TAR, rivolgo un saluto di benvenuto e di ossequio alle Autorità civili, militari e religiose, ai magistrati degli altri Ordini giudiziari, agli esponenti del mondo accademico, ai rappresentanti del libero Foro, della Avvocatura dello Stato e delle Avvocature degli Enti pubblici, ai colleghi del Consiglio di Stato e dei TAR, al personale di Segreteria, e a tutti i presenti.
Un cordiale saluto al rappresentante del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, nostro organo di autogoverno, ed al rappresentante della Associazione Nazionale Magistrati Amministrativi.

L'inaugurazione dell'anno giudiziario del TAR Piemonte, per la quale siamo qui riuniti, più che una cerimonia vuole essere un rendiconto sulla attività svolta nel corso dell'anno passato e un momento di riflessione sui compiti che ci attendono.
Alla mia relazione che avrà per oggetto questo rendiconto, seguiranno gli interventi già programmati.

ORGANICO DEL TAR

Nel corso del 2013 l'organico dei magistrati ha subito qualche variazione.

Abbiamo "perduto" la dott.ssa Manuela Sinigoi che ha ottenuto il trasferimento al TAR Friuli –Venezia Giulia, ed al suo posto è arrivato il dott. Savio Picone proveniente dal TAR Puglia.

Abbiamo poi "acquistato", proveniente dal TAR Lombardia, la dott.ssa Silvana Bini, e con il suo arrivo l'organico di magistratura ritorna ad essere di dieci unità (come era fino al 2011), numero comunque inferiore a quello previsto dalla pianta organica del TAR, che è di dodici unità.

Debbo anche aggiungere che non sarà in servizio presso il TAR, ma per la durata di un solo anno a decorrere dal 1° dicembre 2013, la collega Roberta Ravasio in quanto distaccata presso la Commissione Europea.

Passando al personale di Segreteria abbiamo dovuto registrare, dapprima la partenza per raggiunti limiti di età della sig.ra Marina Rivarossa, dirigente di lungo corso dell'Ufficio ragioneria, economato e personale; e poi, a partire dal 1° dicembre, la partenza del nostro Segretario Generale, dott.ssa Mariella Matta, alla quale tutti noi dobbiamo gratitudine per la straordinaria professionalità con la quale ha guidato per tanti anni la nostra struttura amministrativa.

Grazie alla ben nota efficienza del Segretario Generale della Giustizia Amministrativa, Consigliere di Stato Oberdan Forlenza, il posto lasciato vacante dalla dott.ssa Matta sarà presto ricoperto attraverso una procedura di mobilità.

Nel frattempo le funzioni di Segretario Generale del TAR sono svolte "ad interim" dal dott. Gianfranco Vastarella, dirigente delle Sezioni Consultive del Consiglio di Stato.

DATI STATISTICI

Nell'anno 2013 sono stati presentati al TAR 1386 ricorsi, 153 in più rispetto all'anno precedente nel quale si era registrato un notevole calo del contenzioso, da noi addebitato alla crisi economica in atto ed all'aumento delle spese del giudizio.

Non possiamo però dire che l'incremento dei ricorsi in entrata segni una effettiva inversione di tendenza rispetto al passato.

In realtà i fattori che avevamo indicato come causa del diminuito contenzioso continuano ad esplicare i propri effetti. E l'incremento registrato nel 2013 trova la sua evidente spiegazione nella "esplosione" dei ricorsi in ottemperanza che sono triplicati, passando da 67 a 196.

Per la stragrande maggioranza si tratta di ricorsi per l'esecuzione delle condanne pronunciate dalla Corte di Appello di Torino a carico del Ministero della Giustizia in applicazione della legge Pinto: condanne che si riferiscono a giudizi celebrati davanti ad organi giurisdizionali aventi sede nella Regione Liguria, senza osservare il principio della ragionevole durata del processo.

Come si evince dalle tabelle statistiche allegate alla presente relazione, le materie sulle quali si concentra il maggior numero di ricorsi sono (come accade più o meno in tutti i TAR) la edilizia-urbanistica, gli appalti, la "regolarizzazione" degli stranieri.

Quanto alle singole voci del contenzioso non si registrano variazioni particolarmente significative se non per quanto concerne i ricorsi in tema di accesso, che sono raddoppiati rispetto all'anno precedente: segno di una certa resistenza delle Amministrazioni, nonostante il recente decreto legislativo n. 33 del 2013 abbia rafforzato le tutele al diritto di accesso, introducendo l'istituto dell'accesso civico.
Raffrontando i dati di questo Tribunale con quelli degli altri TAR si conferma che il numero di ricorsi in rapporto alla popolazione del Piemonte, e dunque il tasso di litigiosità di questa Regione, è tra i più bassi in assoluto.

Passando all'esame dei ricorsi definiti nel corso del 2013, a fronte dei 1.386 ricorsi proposti ne sono stati decisi complessivamente 1682 (tenendo conto anche delle sentenze semplificate e dei decreti decisori), con un saldo attivo di 296.
A questo corrisponde una riduzione dei ricorsi pendenti che erano 5.022 alla fine del 2012, e sono ora 4.738.
Come è facile comprendere da questi dati, con le attuali forze in campo non vi è difficoltà a fronteggiare la domanda di giustizia che viene annualmente avanzata a questo Tribunale (perché il numero dei ricorsi decisi, anche nell'anno 2013, come in quello precedente, è superiore a quello dei ricorsi presentati); il problema è ridurre l'arretrato in modo più consistente di quanto non si riesca a fare con le misure ordinarie.

A partire dal 2013, il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa ha attivato il programma straordinario di smaltimento dell'arretrato, che sta proseguendo anche nell'anno corrente. Nelle quattro udienze straordinarie tenutesi presso il nostro TAR, nell'ambito di tale programma, sono stati portati a decisione circa ottanta ricorsi.

I TEMI DEL CONTENZIOSO

Appalti

Passando in rassegna le tipologie di contenzioso trattate nel corso del 2013, quello più rilevante per i riflessi che ha sull'economia del Paese è costituito dalle controversie in materia di gare d'appalto.

L'importanza di questo settore del contenzioso ci ha spinto ad organizzare nel maggio scorso, in collaborazione con l'Università di Torino e con la Associazione degli Avvocati Amministrativisti, un Convegno incentrato sullo specifico tema del risarcimento del danno in materia di gare d'appalto; gli atti del Convegno sono stati poi pubblicati in un volume edito dalla casa editrice Giappichelli.

Già in occasione della inaugurazione dello scorso anno avevo accennato alle forti oscillazioni della giurisprudenza nella materia degli appalti, come conseguenza di un quadro normativo eccessivamente minuzioso e non sempre chiaro.

Basti dire che – secondo i dati riportati dal Sole 24 Ore in un notiziario del dicembre scorso – nei suoi sette anni di vita il Codice dei Contratti Pubblici è stato modificato 44 volte e solo il 47 % degli articoli conserva il testo originario; testo che, unitamente al Regolamento di attuazione, contiene oltre seicento articoli, con diverse migliaia di commi, oltre a numerosi allegati.

Se a questo si aggiungono le molte altre disposizioni correlate, tra cui quelle contenute nel codice antimafia, nella legge anticorruzione e nella legge sulla trasparenza, ben si spiega lo stato di incertezza e di disorientamento in cui sono costrette ad operare le stazioni appaltanti allorché predispongono i bandi e gestiscono le gare, e ben si spiega il rilevante contenzioso che ruota intorno agli appalti pubblici.

Ancora una volta si avverte l'esigenza di un momento di stabilità, perché gli interessi anche legittimi che senza soluzione di continuità spingono per ottenere modifiche del Codice non possono giustificare correzioni a getto continuo.

Pur tuttavia, si prospetta già entro qualche mese l'emanazione della nuova Direttiva varata dal Parlamento Europeo, che andrà recepita con una novella del Codice dei Contratti, i cui dati salienti sono costituiti da una semplificazione delle procedure ed una favor per le piccole-medie imprese.

Le ricorrenti oscillazioni della giurisprudenza in questo settore – determinate non solo dalla incertezza del dato normativo, ma anche dall'alternarsi di posizioni formalistiche a posizioni sostanzialistiche in sede di ricostruzione degli istituti giuridici – trovano riscontro nella frequenza con la quale la Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato è stata chiamata, anche nel corso del 2013, ad esercitare la sua funzione di nomofilachia; ed infatti una buona metà delle pronunce della Adunanza Plenaria hanno a che fare con la materia degli appalti.

Urbanistica ed Edilizia

Detto degli appalti, il settore che in termini numerici continua a collocarsi al primo posto è quello della urbanistica ed edilizia che, a differenza degli appalti, è caratterizzato da un quadro normativo abbastanza stabile, e con una giurisprudenza ormai consolidata nelle sue linee generali.

Il TAR è ancora impegnato a definire ricorsi, talvolta molto risalenti nel tempo, che hanno per oggetto abusi edilizi.

Si tratta di ricorsi che per lo più riguardano ordini di demolizione o dinieghi di sanatoria relativi a modeste strutture, e cioè un abusivismo minore, quale è quello che si riscontra in questa Regione, diversamente da quanto accade altrove.

Si segnala inoltre che ha una diffusa applicazione nel settore della trasformazione edilizia l'istituto della "segnalazione certificata di inizio attività" (cd. SCIA), che si ispira ai principi di liberalizzazione, con particolare riguardo alla tutela dei diritti dei terzi.

In tema di urbanistica una problematica ricorrente è stata quella delle varianti a strumenti urbanistici primari, ed al riguardo l'indirizzo seguito dal TAR – in linea con una giurisprudenza consolidata – è che la variante che impone una destinazione ritenuta meno favorevole dal privato necessita di una apposita motivazione, specie se le classificazioni preesistenti siano assistite da particolari situazioni di affidamento (come quelle derivanti da un piano di lottizzazione approvato, da un diniego di concessione edilizia già annullato in sede

giurisdizionale, o dalla avvenuta scadenza di un vincolo di inedificabilità).

Extracomunitari

Sempre ragguardevole è il contenzioso in materia di extracomunitari.
Le questioni che più frequentemente sono state sottoposte all'esame del TAR nello scorso anno hanno riguardato:
- il mancato rinnovo del permesso di soggiorno per attesa occupazione, per non aver potuto dimostrare il reperimento di un nuovo rapporto di lavoro;
- il mancato rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno a causa di condanne penali;
- la mancata regolarizzazione di lavoratori per i quali era stata avviata la pratica di emersione da lavoro irregolare, dove sempre più spesso il datore di lavoro che chiede la regolarizzazione è un connazionale.
Anche nello scorso anno, come già in anni precedenti, il settore è stato interessato da interventi della Corte Costituzionale che hanno determinato nuovi indirizzi della giurisprudenza.
Con sentenza n. 202 del luglio 2013 la Corte, nell'ottica di salvaguardare i valori familiari garantiti dalla Costituzione e dalla CEDU, ha statuito che la tutela rafforzata prevista dall'art. 5, 5° comma, D.Lgs. n. 286/1998 nei confronti "dello straniero che abbia esercitato il diritto al ricongiungimento familiare ovvero del familiare ricongiunto" si estende anche allo straniero "che abbia legami

familiari nel territorio dello Stato"; e la tutela consiste nel fatto che il rilascio del permesso di soggiorno o il suo rinnovo non è più precluso in modo automatico dalla esistenza di un reato considerato ostativo, ma l'Amministrazione è tenuta ad effettuare una valutazione discrezionale della pericolosità del soggetto che tenga anche conto della esistenza di "legami con il Paese d'origine" e della "durata del suo soggiorno nel territorio italiano".

Ambiente e inquinamento

In tema di ambiente sono sempre frequenti i casi in cui il TAR è chiamato a pronunciarsi sulla autorizzazione a realizzare impianti destinati alla produzione di energia da fonti rinnovabili (eolici, fotovoltaici, da recupero di biomasse), e dunque a risolvere conflitti che vedono contrapposti, da un lato l'interesse alla realizzazione dell'impianto, dall'altro la conservazione di valori paesaggistici e ambientali.

Quanto al contenzioso in materia di rimozione di rifiuti e bonifica di siti contaminati da attività industriale (contenzioso anch'esso molto frequente), si continua a discutere in quali limiti possa essere addossata la responsabilità al proprietario, nella impossibilità di individuare il soggetto effettivamente responsabile della contaminazione del sito, e di ottenere che quest'ultimo provveda agli interventi di riparazione.

Con ordinanza n. 21 del 25 settembre 2013 la Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha rimesso alla Corte di Giustizia della Unione Europea di valutare se possa ritenersi conforme ai principi comunitari la nostra legislazione nazionale secondo la quale al proprietario del sito contaminato non può essere imposta l'esecuzione di misure di sicurezza e di bonifica, salva una limitata responsabilità patrimoniale (limitata al valore del sito dopo la esecuzione degli interventi di bonifica).

Occupazione acquisitiva

Nell'anno trascorso sono stati trattati ricorsi che avevano per oggetto l'occupazione da parte della Pubblica Amministrazione di un'area privata sulla quale era stata poi realizzata un'opera pubblica, in difetto di un regolare procedimento espropriativo.
Superata da tempo la tesi giurisprudenziale secondo cui l'intervenuta realizzazione dell'opera pubblica assurgerebbe a titolo di acquisto della proprietà (salvo il risarcimento del danno al titolare dell'area), ed entrato in vigore l'art. 42 bis D.P.R. n. 327/2001 – che ha introdotto lo speciale procedimento per consentire alla Amministrazione di acquisire "in sanatoria" l'area illegittimamente utilizzata per l'opera pubblica -, il TAR ha ritenuto che, ove l'Amministrazione non abbia attivato il procedimento della acquisizione in sanatoria, essa è tenuta alla restituzione dell'area non essendo venuto meno il diritto di

proprietà del privato, ed è altresì tenuta alla rimozione delle opere realizzate.

Per completezza va aggiunto che con una recentissima ordinanza del gennaio scorso (ord. 13 gennaio 2014, n. 441) le Sezioni Unite della Cassazione Civile hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42 bis in quanto lesivo del diritto di proprietà garantito dall'art. 42 Cost., e del principio di legalità dell'azione amministrativa contenuto negli artt. 97 e 113 Cost., nonché della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Sanita'

In materia sanitaria, oltre alle problematiche relative alla riorganizzazione della rete ospedaliera, questioni di particolare interesse affrontate dal TAR sono state quelle che hanno riguardato le strutture sanitarie accreditate; in ordine alle quali è stato ribadito che la concorrenza tra operatori privati, in regime di accreditamento, pur rappresentando un valore sicuramente perseguito da legislatore con la riforma del 1999, in quanto finalizzato ad assicurare la libertà di scelta del singolo utente, non costituisce principio assoluto ed inderogabile, ma deve essere necessariamente armonizzato con le esigenze della programmazione e pianificazione finanziaria regionale.

Il Tribunale si è occupato in più occasioni del riordino della rete ospedaliera e nelle varie pronunce (sia in sede cautelare che nel merito) si è ispirato al principio di armonizzazione delle esigenze di

risparmio con quello di salvaguardia di un bene essenziale della persona, anche al fine di mantenere l'alto standard riconosciuto al Servizio Sanitario piemontese.
Sempre in materia sanitaria un notevole contenzioso si è sviluppato intorno alla istituzione di nuove sedi farmaceutiche in applicazione della recente normativa che, al fine di assicurare una maggiore accessibilità al servizio farmaceutico, ha disposto che ogni Comune deve avere una farmacia ogni 3.300 abitanti.

Servizi Sociali

Uno spazio sempre maggiore sono venuti ad avere ricorsi con i quali singoli cittadini o associazioni contestano provvedimenti degli Enti locali concernenti la erogazione di servizi pubblici, in particolare quelli che, per la sopravvenuta carenza di risorse finanziarie, hanno disposto la riduzione dei servizi sociali e della assistenza a determinate categorie di soggetti svantaggiati.
In tale contesto va segnalato il contenzioso che ha riguardato il servizio pubblico di trasporto dei disabili per il quale si è ritenuta legittima la previsione di una compartecipazione finanziaria, degli stessi destinatari del servizio, al costo delle prestazioni strumentali; si è cioè ritenuto che il servizio in questione vada erogato nei limiti delle disponibilità finanziarie dell'Ente locale.

Sicurezza Pubblica

In tema di pubblica sicurezza particolarmente numerosi, come sempre, sono stati i ricorsi avverso provvedimenti della Autorità di P.S. che fanno divieto di detenzione delle armi o che revocano la licenza di porto di fucile; come pure i ricorsi avverso i provvedimenti che vietano l'accesso agli stadi ai tifosi violenti, o ancora i ricorsi avverso il foglio di via obbligatorio.

Si tratta di contenzioso dove il sindacato del giudice amministrativo si limita a verificare la logicità e completezza della motivazione addotta a fondamento dell'atto impugnato, che è espressione di una potestà ampiamente discrezionale della Autorità di P.S.

Una serie di controversie ha riguardato la raccolta delle scommesse per conto di un bookmaker comunitario; il problema che si è posto in sede di giudizio davanti al TAR è se il bookmaker di un Paese U.E. che abbia ottenuto la licenza rilasciata dalle competenti Autorità del suo Stato di appartenenza possa liberamente operare attraverso i "centri elaborazione dati" aperti in tutti gli altri Paesi membri e così anche in Italia, senza bisogno di ulteriori concessioni o autorizzazioni.

Il TAR non ha condiviso la soluzione interpretativa che escludeva il controllo da parte delle nostre Autorità di P.S., perché questo avrebbe messo a rischio le funzioni delle Forze dell'Ordine nel contrasto della criminalità organizzata e nel riciclaggio dei capitali.

Nel corso del 2013 vi è stato anche un incremento del contenzioso in tema di informative prefettizie concernenti il tentativo di infiltrazione

mafiosa nelle imprese: informative che hanno carattere interdittivo di rapporti negoziali con le Amministrazioni appaltanti.

E' questo un contenzioso particolarmente delicato in quanto l'azione volta alla repressione della criminalità organizzata (cui tende l'informativa) viene ad incidere su un diritto costituzionalmente garantito, quale è la libertà di impresa sancita dall'art. 41 Cost., determinando effetti talvolta letali per l'imprenditore e per i lavoratori dipendenti.

Sul punto l'orientamento della giurisprudenza, anche di questo TAR, è però concorde nell'affermare:

- che l'interdittiva ha la finalità di porsi come massima anticipazione dell'azione di prevenzione, rispetto alla quale risultano rilevanti anche fatti e vicende solo sintomatiche ed indiziarie;
- che conseguentemente non si richiede l'accertamento di responsabilità penali, dovendosi piuttosto stabilire se sia configurabile un quadro indiziario complessivo, dal quale possa ritenersi attendibile l'esistenza di un condizionamento da parte della criminalità.

Legge 104/1992

Un genere di contenzioso particolarmente frequente in questa Regione è dato dai ricorsi di appartenenti a Forze Armate o a Corpi di Polizia, i quali chiedono il trasferimento nel paese d'origine in applicazione della legge 104 del 1992 per assistere un familiare disabile.

Al riguardo, essendo intervenuta la abrogazione dell'art. 39, 8° comma, L. n. 104 cit., che richiedeva la "continuità ed esclusività" della assistenza quali requisiti indispensabili per la concessione del trasferimento presso una sede più vicina al domicilio del familiare disabile, il Consiglio di Stato, dopo qualche oscillazione, si è espresso nel senso che la intervenuta abrogazione trovi applicazione anche ai rapporti di lavoro del personale di polizia.

Alla luce del mutato quadro normativo il TAR ha ritenuto che l'istanza con cui si chiede il trasferimento ex lege 104 debba essere esaminata alla stregua di due esigenze:

- quella di valutare se il trasferimento sia possibile in relazione alle esigenze organizzative ed operative della Amministrazione di appartenenza;
- quella di impedire un uso strumentale della normativa a tutela dei disabili, accertando in concreto l'effettiva necessità del trasferimento del lavoratore ai fini della assistenza del familiare disabile.

Concorsi pubblici

Infine tra i contenziosi più frequenti merita di essere ricordato quello dei concorsi pubblici, ed in particolar modo quello dei concorsi per ricercatore e professore universitario.

Con riguardo a questo genere di controversie va ricordato che il giudizio delle Commissioni giudicatrici costituisce tipica espressione di discrezionalità tecnica, sindacabile dal giudice amministrativo solo

nei limiti della irragionevolezza o contraddittorietà della motivazione addotta, cosicchè accade spesso che la sentenza di accoglimento non produca effetti utili per il ricorrente in sede di rinnovazione del giudizio.

Un mezzo alquanto efficace per evitare che il nuovo giudizio sia condizionato dalla permanenza degli stessi commissari –nel caso in cui l'accoglimento sia fondato su un vizio attinente alle operazioni della Commissione- è risultato essere quello della nomina di una Commissione diversamente composta, ed in tal senso si è più volte deciso da parte del TAR.

I TEMPI DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

Abbiamo assistito con vivo rammarico ai commenti suscitati dalla decisione del ricorso elettorale, perchè intervenuta a distanza di quattro anni dalle elezioni regionali.

Respingiamo fermamente le critiche che ci sono state mosse in ordine ai tempi del giudizio.

Dovrebbe essere ormai chiaro a tutti che i tempi sono stati imposti dalle scelte processuali delle parti e dalla proposizione della querela di falso che ha richiesto il passaggio attraverso vari gradi di giudizio con conseguente sospensione del processo pendente dinanzi al TAR: querela di falso che la stessa Corte Costituzionale – anch'essa chiamata a pronunciarsi sulla vicenda elettorale – ha ritenuto passaggio imprescindibile alla luce del vigente sistema processuale.

Del resto basta leggere la sentenza del TAR per rendersi conto di come sono stati impiegati i quattro anni, e per constatare come il TAR sia stato anzi particolarmente rapido nella definizione del giudizio, una volta che è stato chiamato a decidere.

Aggiungo, riportando le testuali parole usate dal Presidente Giovannini il 31 gennaio scorso, in occasione della inaugurazione dell'anno giudiziario del Consiglio di Stato, che in effetti anche il procedimento penale per il reato di falso con i suoi tre gradi di giudizio "si è esaurito in tempi comparativamente contenuti", grazie al fatto che "le fasi di merito si sono svolte in una sede giudiziaria notoriamente efficiente come quella di Torino".

Certo non può negarsi che questa vicenda elettorale –come ha rilevato lo stesso Presidente Giovannini- richiami "la necessità, quanto meno per i riti particolarmente accelerati, di concentrare anche le questioni incidentali dinanzi al giudice amministrativo, dotandolo espressamente dei medesimi poteri istruttori e decisori del giudice civile, affinchè il suo giudizio non debba subire impedimenti in contraddizione con le esigenze dettate dall'urgenza della pronuncia".
Ma questo è compito del Legislatore e non certo del TAR Piemonte.

Con riferimento ai tempi della giustizia amministrativa, veniamo a quella che è la normalità del nostro contenzioso.
Come accennavo lo scorso anno, il nostro processo (che è essenzialmente un processo cartolare), a differenza di quello civile e quello penale, si sviluppa e si conclude per un'alta percentuale di casi in una o due udienze, a seconda che sia proposta o meno la domanda cautelare. Ed infatti se si consultano le statistiche si può constatare che tanti ricorsi presentati nel 2013 sono giunti alla loro definizione nel corso dello stesso anno.
V'è tutta una serie di casi per i quali è lo stesso Codice del Processo Amministrativo a prefigurare una decisione in tempi rapidi, anzi rapidissimi.
E' ciò che accade per i ricorsi ai quali è riservata una corsia preferenziale e che sono assoggettati ad un rito accelerato: tra questi quelli che hanno ad oggetto le gare d'appalto (vedi art. 119 C.P.A.)

Accade poi per i ricorsi che pongono questioni meno complesse (ne sono un esempio i ricorsi aventi ad oggetto il permesso di soggiorno o la emersione da lavoro irregolare) che vengono definiti in tempi brevissimi mediante sentenza semplificata nella stessa camera di consiglio fissata per la trattazione della istanza cautelare, e dunque nell'arco di qualche settimana dalla proposizione del ricorso (vedi art. 74 C.P.A.).
Accade infine ogni qualvolta sia accolta la istanza cautelare, perché in tal caso deve essere contestualmente fissata a breve l'udienza di merito (vedi art. 55 C.P.A.).

Certo, vi è altra tipologia di ricorsi che segna il passo, e che potrebbero essere anch'essi definiti in tempi rapidi, stante i caratteri peculiari del processo amministrativo, se non vi fosse un certo arretrato creatosi nei primi decenni di vita dei TT.AA.RR., e che ci trasciniamo dietro. Arretrato che, come ho già detto, il nostro Organo di Autogoverno ha fatto oggetto di programmi di smaltimento fino dall'anno scorso, ed ai quali i magistrati di questo TAR hanno assicurato piena collaborazione. Noi ci auguriamo che questi programmi siano intensificati e che ad essi siano destinate adeguate risorse finanziarie: che sarebbero poi quelle stesse risorse che al momento attuale debbono essere impiegate per pagare gli indennizzi della legge Pinto.

Mi preme aggiungere che la pendenza di ricorsi anche molto datati deve essere considerata per quello che effettivamente è.

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

Vi sono poi ricorsi che le parti non hanno interesse a sollecitare e che sono rimasti a "dormire" in assenza dell'impulso di parte: tale è la condizione dei ricorsi in tema di abusi edilizi, molto risalenti nel tempo, ai quali abbiamo già accennato.

Si tratta di ricorsi per i quali il TAR a suo tempo aveva disposto la sospensione dell'ordine di demolizione e che sono rimasti inevasi perché il pre-vigente sistema processuale non imponeva al giudice di fissare l'udienza di merito; ricorsi per i quali l'Ente locale non aveva ritenuto di attivarsi per una sollecita definizione, anzi talvolta era rimasto completamente inerte pure dinanzi a richieste di chiarimenti da parte del TAR.

Dalle considerazioni che precedono possiamo trarre la conclusione che l'arretrato con il quale abbiamo a che fare è un arretrato del tutto fisiologico, e in ogni caso laddove sussista l'interesse ad una trattazione immediata di ricorsi risalenti nel tempo, la parte ha sempre la possibilità di segnalarlo attraverso la c.d. istanza di prelievo: della

quale si tiene puntualmente conto, tant'è che i ruoli delle nostre udienze pubbliche sono sempre costituiti, per una certa percentuale, da ricorsi corredati dalla istanza di prelievo.

Per completare il quadro mi sia permessa una ulteriore annotazione.
Anche i ricorsi che arrivano in ritardo alla trattazione del merito, in realtà non sono mai stati "dimenticati".
Come abbiamo già ricordato, la stragrande maggioranza dei ricorsi contiene anche la istanza cautelare, e dunque per essi vi è stata comunque una prima valutazione da parte del TAR in camera di consiglio, nel contraddittorio delle parti; con la possibilità, per il ricorrente, di ottenere "le misure cautelari più idonee ad assicurare interinalmente gli effetti della decisione sul ricorso" (così art.55, 1°comma, C.P.A.).
Ed è noto come la tutela cautelare nel processo amministrativo si caratterizzi per la particolare celerità con la quale si provvede sulla istanza, posto che questa è decisa nel giro di pochi giorni, ed esattamente nella prima camera di consiglio successiva al deposito del ricorso.
Ove poi si consideri che, a differenza di quanto accadeva in passato, oggi l'ordinamento impone di motivare adeguatamente la ordinanza cautelare dovendosi indicare in questa anche "i profili che, ad un sommario esame inducono ad una ragionevole previsione sull'esito del ricorso" (art. 55, 9° comma, C.P.A.), si può concludere che, anche per i ricorsi che attendono la trattazione del merito, una prima

fondamentale risposta di giustizia il ricorrente l'ha già ottenuta in sede cautelare, specie quando l'ordinanza del TAR si sia pronunciata espressamente sulla fondatezza dei motivi di ricorso dedotti, come avviene di regola con le nostre ordinanze.

LE CRITICHE ALLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

In questi ultimi tempi TAR e Consiglio di Stato sono stati oggetto di critiche violente e da qualche parte si è giunti perfino ad auspicare la loro abolizione.

Si è detto:

- che la giustizia amministrativa costituirebbe un freno per la competitività del Paese perché troppo spesso le iniziative ed i programmi delle Pubbliche Amministrazioni vengono bloccate con il ricorso al TAR;
- che i TAR hanno assunto uno strapotere inammissibile.

Non starò a rimarcare la estrema superficialità con la quale anche personaggi autorevoli hanno preso parte all'atto di accusa; tanto da far pensare che non abbiano considerato le implicazioni e le conseguenze della ipotizzata soppressione della giustizia amministrativa. Infatti non è chiaro se nelle loro intenzioni il relativo contenzioso debba passare al giudice ordinario, o, invece, restare senza un giudice e quindi venire eliminato anche il contenzioso e con esso la tutela giuridica di quelle situazioni soggettive che adesso fanno riferimento al giudice amministrativo.

Se l'intenzione è la prima, non si vede quale ne sarebbe il beneficio, visto che la giurisdizione ordinaria trova già ora abbastanza difficoltà a far fronte ai suoi compiti e non ha bisogno di assumerne nuovi. Se l'intenzione è la seconda questo significherebbe rinunciare a quella forma di tutela giurisdizionale nei confronti dei pubblici poteri.

Inutile dire quanto questa seconda soluzione contrasti con i precetti costituzionali. Ma, a parte questo, la verità è che un sistema di giustizia amministrativa analogo al nostro esiste in tutti i paesi dell'Europa occidentale continentale, e in quelli, fuori d'Europa, che si rifanno alla stessa tradizione giuridica e culturale. In Gran Bretagna e negli altri paesi di derivazione anglosassone non vi è una vera e propria giurisdizione amministrativa, ma questo non significa che non vi siano le corrispondenti forme di garanzia.

Di più: il nostro sistema di giustizia amministrativa è fortemente condizionato, ormai, dalla normativa dell'Unione Europea fra cui la ben nota "direttiva ricorsi". L'interferenza del giudice nelle procedure di affidamento degli appalti pubblici – con il potere di sospenderle e persino di dichiarare l'inefficacia dei contratti – è ormai un vincolo comunitario, e lo Stato italiano non vi si potrebbe sottrarre neppure modificando la propria Costituzione.

Se, poi, queste critiche esprimono soltanto l'insofferenza per i "tempi lunghi" della giustizia amministrativa, si può rispondere che per le controversie di maggiore rilevanza economica (fra le quali tutte quelle che attengono alle opere pubbliche, ai grandi investimenti, alle concessioni di servizi pubblici) il nostro rito consente ormai di definire il giudizio di primo grado entro ben pochi mesi, a volte poche settimane; e altrettanto veloce è il grado di appello. Se talvolta ci sono ritardi, può dipendere solo da particolari esigenze istruttorie (che ovviamente non si possono trascurare), o dal fatto che qualcuna delle parti in causa, con accorte iniziative processuali, persegua intenti

ostruzionistici avendo interesse a prolungare una situazione di vantaggio.

Ma se in nome della rapidità delle decisioni a tutti i costi si rinunciasse a garantire la legalità dell'azione amministrativa, l'economia nazionale non ne sarebbe agevolata, bensì danneggiata, perché il nostro Paese diverrebbe inaffidabile nei rapporti internazionali di un mercato globale.

Rimangono illuminanti, al riguardo, le parole che ebbe a dire il Presidente De Lise in occasione della inaugurazione dell'anno giudiziario del Consiglio di Stato 2012:

"Il recupero della piena legalità e della efficienza nella amministrazione della cosa pubblica – da perseguire anche grazie all'opera del Consiglio di Stato e dei TAR – rappresenta una delle grandi sfide che il Paese deve affrontare, consapevole della sua importanza cruciale per una moderna democrazia, per tenere il passo con gli altri Stati, per creare sviluppo, crescita, competitivà".

CONCLUSIONI

Avviandomi alla conclusione, debbo anzitutto ringraziare il personale di Segreteria per lo spirito di servizio e la grande competenza con la quale svolge i compiti di istituto, e per la preziosa collaborazione che offre a magistrati e avvocati.

Debbo anche dare atto che i positivi risultati raggiunti sul piano quantitativo, e la qualità delle decisioni rese, testimoniano una volta di più l'impegno e la preparazione professionale dimostrata dai colleghi magistrati.

Gli obiettivi che ci proponiamo per rendere migliore il servizio giustizia non sarebbero però possibili senza il contributo costruttivo della classe forense, contributo che per quanto ci riguarda non è mai mancato.

Agli avvocati che frequentano le aule del nostro TAR va dunque, oltre al doveroso riconoscimento del loro indiscusso valore, anche il mio grazie più sincero per la correttezza e disponibilità dimostrata in ogni occasione; e in particolare mi sia consentito ringraziare l'avv. Alessandra Carozzo che, nella sua veste di Presidente della Associazione Avvocati Amministrativisti, ci offre un prezioso contributo in termini di suggerimenti e di iniziative.

Con questo si conclude la mia relazione e, ringraziando per l'attenzione, dichiaro aperto l'anno giudiziario 2014 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	2012	2013
Accesso ai documenti	13	27
Agricoltura e foreste	6	21
Ambiente	33	32
Antichità e belle arti	1	0
Appalti pubblici di lavori, servizi e forniture	119	127
Autorità indipendenti (attività, organizzazione)	2	0
Autorizzazioni e concessioni	56	74
Caccia e pesca	7	6
Carabinieri	14	14
Cinematografia, teatro, spettacoli, sport, turismo	0	0
Cittadinanza	7	2
Commercio, artigianato	25	16
Comune e provincia	46	39
Demanio statale, regionale	5	2
Edilizia ed urbanistica	276	263
Elezioni	13	8
Enti pubblici in generale	15	22
Esecuzione del giudicato	67	196
Espropriazione per pubblica utilità	12	9
Farmacia	17	11
Forze armate	27	32
Industria	4	2
Inquinamento	20	17
Istruzione	25	27
Leva militare	0	1
Magistrati	3	1
Notai	0	0
Ordinanze contingibili e urgenti	4	6
Polizia di stato	25	17
Professioni e mestieri	4	4
Pubblico impiego	53	75
Regione	16	44
Regolamento di competenza	0	0
Revocazione (giudizio)	0	0

Servizi pubblici	36	24
Servizio sanitario nazionale	13	33
Sicurezza pubblica	47	67
Stranieri	195	151
Università degli studi	27	16
Vittime del dovere	0	0
Totale	**1.233**	**1.386**

2. ricorsi depositati (per tipologia di ricorso)

Tipologia di ricorso	2012	2013
Avverso diniego accesso ai documenti (ex art. 116 c.p.a.)	14	28
Avverso silenzio P.A. (ex art. 117 c.p.a.)	12	14
Elettorale	12	8
In ottemperanza	67	196
Opposizione di terzo (ex artt. 108 e 109 c.p.a.)	1	0
Ordinario	990	973
Ingiunzione (ex art. 118 c.p.a.)	6	13
Revocazione (ex artt. 106 e 107 c.p.a.)	0	0
Risarcimento danno (ex art. 30 c.p.a)	1	14
Rito abbreviato (ex art. 119 c.p.a.)	15	9
Rito appalti (ex art. 120 ss c.p.a.)	111	122
Trasposizione da ricorso straordinario al Capo dello Stato	4	9
Totale	**1.233**	**1.386**

3. ricorsi con istanza cautelare (per materia) 2013

Materie	ricorsi	istanze cautelari
Accesso ai documenti	27	1
Agricoltura e foreste	21	16
Ambiente	32	17
Antichità e belle arti	0	0
Appalti pubblici di lavori, servizi e forniture	127	123
Autorità indipendenti (attività, organizzazione)	0	0
Autorizzazioni e concessioni	74	43
Caccia e pesca	6	4
Carabinieri	14	9
Cinematografia, teatro, spettacoli, sport, turismo	0	0
Cittadinanza	2	1
Commercio, artigianato	16	9
Comune e provincia	39	28
Demanio statale, regionale	2	1
Edilizia ed urbanistica	263	129
Elezioni	8	0
Enti pubblici in generale	22	16
Esecuzione del giudicato	196	0
Espropriazione per pubblica utilità	9	3
Farmacia	11	3
Forze armate	32	15
Industria	2	1
Inquinamento	17	14
Istruzione	27	26
Leva militare	1	1
Magistrati	1	1
Notai	0	0
Ordinanze contingibili e urgenti	6	5
Polizia di stato	17	8
Professioni e mestieri	4	4
Pubblico impiego	75	44
Regione	44	34
Regolamento di competenza	0	0
Revocazione (giudizio)	0	0

Servizi pubblici	24	14
Servizio sanitario nazionale	33	23
Sicurezza pubblica	67	47
Stranieri	151	138
Università degli studi	16	12
Vittime del dovere	0	0
Totale	**1.386**	**790**

4. esito delle istanze cautelari nel 2013

Ricorsi pervenuti	1.386	
Ricorsi con istanza cautelare	790	
Istanza accolta	199	(25%)
Istanza respinta	276	(35%)
Altri esiti	315	(40%)

5. provvedimenti pubblicati

Tipologia provvedimenti	2012	2013
sentenze	948	1.049
sentenze brevi	181	138
dispositivi di sentenza	100	54
decreti decisori	3.640	497
ordinanze collegiali	159	130
ordinanze cautelari	570	485
ordinanze presidenziali	23	23
decreti cautelari	91	93
decreti presidenziali	53	58
decreti ingiuntivi	8	13
decreti collegiali	3	6

6. ricorsi definiti con sentenza (per materia)

Classificazione	2012	2013
Accesso ai documenti	8	27
Agricoltura e foreste	46	23
Ambiente	30	28
Antichità e belle arti	0	0
Appalti pubblici di lavori, servizi e forniture	149	129
Autorità indipendenti (attività, organizzazione)	3	1
Autorizzazioni e concessioni	43	49
Caccia e pesca	4	8
Carabinieri	6	6
Cinematografia, teatro, spettacoli, sport, turismo	0	0
Cittadinanza	7	1
Commercio, artigianato	19	22
Comune e provincia	15	22
Demanio statale, regionale	10	22
Edilizia ed urbanistica	254	356
Elezioni	19	11
Enti pubblici in generale	7	5
Esecuzione del giudicato	59	77
Espropriazione per pubblica utilità	6	7
Farmacia	1	8
Forze armate	12	20
Industria	5	7
Inquinamento	22	21
Istruzione	16	13
Leva militare	2	0
Magistrati	0	1
Notai	0	0
Ordinanze contingibili e urgenti	1	4
Polizia di stato	12	15
Professioni e mestieri	6	5
Pubblico impiego	60	40
Regione	11	26
Regolamento di competenza	0	0
Revocazione (giudizio)	0	0

Servizi pubblici	10	12
Servizio sanitario nazionale	16	7
Sicurezza pubblica	40	32
Stranieri	247	199
Università degli studi	17	19
Vittime del dovere	1	0
Totale	**1.164**	**1.223**

7. anno di presentazione dei ricorsi definiti nel 2013

Anno ricorso	n. sentenze
1993	1
1994	1
1996	4
1997	18
1998	36
1999	47
2000	32
2001	10
2002	4
2003	4
2004	12
2005	10
2006	32
2007	90
2008	135
2009	69
2010	74
2011	143
2012	245
2013	256
Totale	**1.223**

8. esito dei ricorsi decisi nel 2013

Ricorsi decisi 1.670

con sentenza	**1.223**	**con decreto decisorio**	**447**
Accolti	304	Perenzione	366
Respinti	512	Estinzione	33
Altri esiti	407	Rinunzia	4
		Improcedibile	44

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

	anno 2012	anno 2013
Appelli su sentenze	127	133

10. ricorsi pendenti al 31.12.2012 e al 31.12.2013 (per anno di presentazione)

Anno di presentazione	pendenti al 31.12.2012	pendenti al 31.12.2013
1994	3	1
1997	21	1
1998	47	9
1999	55	8
2000	58	23
2001	42	32
2002	27	25
2003	83	80
2004	64	46
2005	77	74
2006	195	75
2007	459	129
2008	672	502
2009	607	534
2010	825	726
2011	847	693
2012	934	655
2013	----	1.125
Totale	**5.022**	**4.738**

11. ricorsi pendenti al 31.12.2012 e al 31.12.2013 (per materia)

Materie	pendenti al 31.12.2012	pendenti al 31.12.2013
Accesso ai documenti	10	9
Agricoltura e foreste	151	137
Ambiente	145	138
Antichità e belle arti	2	2
Appalti pubblici di lavori, servizi e forniture	338	315
Autorità indipendenti (attività, organizzazione)	12	5
Autorizzazioni e concessioni	240	222
Caccia e pesca	22	20
Carabinieri	52	55
Cinematografia, teatro, spettacoli, sport, turismo	3	1
Cittadinanza	10	9
Commercio, artigianato	106	88
Comune e provincia	149	154
Demanio statale, regionale	98	64
Edilizia ed urbanistica	1.893	1.644
Elezioni	13	7
Enti pubblici in generale	40	57
Esecuzione del giudicato	34	153
Espropriazione per pubblica utilità	63	50
Farmacia	28	29
Forze armate	100	96
Industria	17	9
Inquinamento	139	121
Istruzione	89	95
Leva militare	2	3
Magistrati	6	6
Notai	1	1
Ordinanze contingibili e urgenti	9	11
Polizia di stato	110	100
Professioni e mestieri	40	38
Pubblico impiego	137	158
Regione	95	112
Regolamento di competenza	0	0
Revocazione (giudizio)	2	2

Servizi pubblici	46	56
Servizio sanitario nazionale	72	94
Sicurezza pubblica	200	219
Stranieri	485	398
Università degli studi	62	59
Vittime del dovere	1	1
Totale	**5.022**	**4.738**