

Giustizia Amministrativa
Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO 2012

Relazione del Presidente
dott. PAOLO BUONVINO

Firenze, 5 marzo 2012

INDICE

Saluto

Il personale e i mezzi

Il contenzioso

L'appello

L'arretrato

La "Legge Pinto"

Le pronunce

Considerazioni conclusive

Allegato sintesi sentenze

Tabelle

Saluto

Ringrazio le Autorità civili, militari e religiose qui convenute, *i magistrati degli altri Ordini giudiziari, gli esponenti del mondo accademico*, i rappresentanti del Foro, quelli del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa e delle associazioni di magistrati amministrativi per essere intervenuti in questa cerimonia che, ormai da anni, è occasione per far conoscere pubblicamente il lavoro svolto dal TAR della Toscana.

È questa l'occasione per esporre, in sintesi, le problematiche incontrate e i risultati raggiunti e per raccogliere, attraverso i previsti interventi, utili suggerimenti per meglio operare, specie in funzione dell'ineludibile esigenza di fornire agli amministrati risposte rapide ed esaurienti e di procedere, nei limiti delle attuali risorse in campo, all'ulteriore abbattimento dell'arretrato che ancora penalizza questo come la maggior parte dei TAR.

Sono consapevole di avere di fronte un Foro di grande valore, sempre attento alle esigenze di giustizia nell'interesse dei cittadini che si ritengono ingiustamente colpiti dall'azione amministrativa; un Foro la cui correttezza e linearità, fondamentali per chi presiede, ho potuto apprezzare in questo mio primo anno di Presidenza, pur nella dialettica, spesso accesa, ma sempre corretta, propria del processo amministrativo; un Foro al quale si affianca il validissimo patrocinio delle Amministrazioni pubbliche (e un saluto particolare va, come sempre, all'Avvocato distrettuale, agli altri avvocati dello Stato e agli avvocati tutti che fanno capo agli uffici legali delle Amministrazioni pubbliche); patrocinio fermo nella tutela dei pubblici interessi, ma spesso pronto a ricercare, con gli amministrati, punti di incontro per risolvere, almeno in alcune materie, complessi contenziosi; patrocinio pubblico che agevola, sovente, nel non facile compito di fornire una corretta

lettura storico-fattuale ed una lineare interpretazione delle vicende e degli atti legati all'azione amministrativa.

Un vivo ringraziamento rivolgo, poi, ai Presidenti Radesi e Nicolosi ed ai colleghi magistrati tutti che, con professionalità, tempestività ed impegno costanti, hanno mantenuto alto non solo il livello quantitativo delle pronunce, ma anche e soprattutto quello qualitativo; un particolare, grato saluto va, poi, ai colleghi Ivo Correale e Pietro De Berardinis, che hanno ottenuto il trasferimento presso il TAR del Lazio, nonché ai colleghi, Luigi Viola e Ugo De Carlo, che hanno chiesto di essere qui trasferiti ed ai quali formulo un cordiale benvenuto ed auguro buon lavoro presso questo Tribunale.

E devo, inoltre, ringraziare il personale tutto della Segreteria, a partire dalla Segretaria generale, per il fattivo, costante ed apprezzatissimo spirito di cooperazione e di sacrificio dimostrato nel corso dell'anno.

Il personale e i mezzi

E proprio parlando del personale, la cui abnegazione e dedizione al servizio hanno consentito di fronteggiare l'accresciuto lavoro quotidiano, va osservato, purtroppo, che il Tribunale può contare, attualmente, solo su 23 unità a fronte delle ventinove complessivamente previste in organico oltre al Dirigente (con una carenza quindi del 20 %); tra queste unità, tre sono in posizione di comando, provenienti da altre Amministrazioni (Azienda Autonoma Monopoli di Stato e Provincia di Firenze); unità ulteriormente assottigliate, di fatto, in considerazione delle significative assenze per malattia, o a seguito di permessi di varia natura o per "part-time"; tenuto conto, poi, del collocamento a riposo di funzionari di grande esperienza - che con l'occasione ringrazio per la loro preziosa collaborazione - e del ritorno presso l'Amministrazione di provenienza di altre valenti collaboratrici, si propone anche il problema della loro sostituzione con nuovo e valido personale; recentemente, comunque, è intervenuta l'assegnazione, a questo Tribunale, di una funzionaria, vincitrice di concorso.

È, invece, venuta meno, purtroppo, per ragioni connesse alla generale contrazione delle dotazioni di personale, la collaborazione del finanziere fino ad alcuni mesi addietro assegnato provvisoriamente presso questo T.A.R.; con l'occasione, ringrazio i Comandi interregionale e regionale della Guardia di Finanza per la collaborazione istituzionale offerta.

Quanto agli aspetti legati all'informatizzazione del lavoro del Tribunale, l'introduzione del "nuovo sistema informativo della giustizia amministrativa" (NSIGA) - superate le originarie viscosità e le iniziali rigidità e carenze, consente, ormai, il conseguimento di vantaggi operativi. Tuttavia si osserva che l'attuale, pur necessaria, fase transitoria e preparatoria in vista del futuro decollo del processo telematico implica alcune criticità per l'ufficio e per l'utenza.

Per quanto riguarda la sede del Tribunale, è stata ultimata una serie di lavori finalizzati all'adeguamento a norma dei locali e degli impianti; è in fase di completamento l'acquisizione delle relative certificazioni, utili anche ai fini del perfezionamento del rinnovo del contratto di locazione passiva non risultando, allo stato, disponibili immobili demaniali.

Il contenzioso

Il T.A.R. della Toscana è riuscito, anche nel corso del 2011, a definire un numero di ricorsi superiore rispetto a quelli pervenuti, confermando e consolidando, come chiarito dalla tabella che segue, la netta inversione di tendenza rispetto all'accumulo di arretrato registratosi fino al 2001:

Anno	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ricorsi pervenuti	2833	2634	2415	2596	2271	2084	2252	2334	2201	2335	2366
Ricorsi definiti	1972	3460	6214	7301	8937	8254	5425	4427	4637	7281	3820
Ricorsi pendenti	45590	44764	40965	36260	29594	23424	20251	18264	15759	10813	9366

Nel corso dell'ultimo triennio, per ciò che riguarda, specificamente, la produzione di sentenze, ne sono state pubblicate, rispettivamente, n. 1688 nel 2009, n. 1393 nel 2010 e n. 1707 nel 2011; 1975 è il numero dei decreti decisori pubblicati in quest'ultimo anno.

I ricorsi pervenuti nel 2011 sono risultati, poi, sia pur di poco, in numero superiore sia rispetto a quelli presentati nel corso del 2009 che a quelli presentati nel 2010.

Il rapporto fra ricorsi definiti e ricorsi pervenuti, che già nel 2002 aveva largamente superato il 100%, ha raggiunto nel 2011, la percentuale del 161%; percentuale ridotta rispetto a quella dell'anno che precede per il progressivo esaurirsi dei ricorsi, di data più remota, definibili con decreto decisorio:

Anno	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Rapporto	69%	131%	257%	281%	393,5%	396%	241%	189,7%	210%	310%	161%

Se è vero, però, che nel 2011 i ricorsi definiti hanno largamente superato quelli in entrata, è anche vero che ciò appare riconducibile, come in passato, proprio all'elevato numero di decreti decisori, soprattutto per perenzione dapprima ultradecennale e, ora, ultraquinquennale, legata, normalmente, al venir meno dell'interesse al ricorso; fenomeno proprio, questo, del processo amministrativo, che è caratterizzato, spesso, dal superamento di fatto delle situazioni di pregiudizio poste a base dell'avvio del contenzioso, ad esempio, a seguito dell'adozione di nuove determinazioni da parte delle Amministrazioni, talvolta collegate all'utilizzazione dello strumento cautelare.

Nel 2011 i decreti presidenziali decisori sono stati, come detto, complessivamente, 1975 (comprensivi di 1663 decreti di perenzione); in molti casi, peraltro, è stato manifestato (e, in molti casi, può ancora esserlo, nei termini di cui all'all. 3, art. 1, del c.p.a.) il permanere dell'interesse alla definizione della controversia, con il conseguente reinserimento in ruolo dei ricorsi stessi (in particolare, i ricorsi ultraquinquennali al 16 settembre 2010 in cui è stato pubblicato un decreto di perenzione e poi manifestato il permanere dell'interesse al ricorso con richiesta di fissazione d'udienza sono stati, complessivamente, 294; mentre i ricorsi ultraquinquennali a quella stessa data, per i quali - pur non essendo ancora intervenuto alcun decreto decisorio - è stata richiesta la F.U. entro il 16 marzo 2011 sono stati 495)..

Appare, poi, interessante notare che i ricorsi con proposizione di motivi aggiunti, ai sensi dell'art. 43 c.p.a., al fine di impugnare atti nuovi e diversi da quelli investiti dal ricorso introduttivo, richiedenti anche il versamento del contributo unificato, sono stati, nel 2011, in numero di 381, in lieve diminuzione, quindi rispetto al 2010 (n. 406); e, come è noto, le tematiche svolte nei motivi aggiunti comportano un significativo, spesso determinante ampliamento del *thema decidendum* e, quindi, un non trascurabile aggravio in sede di studio dei relativi ricorsi e stesura delle sentenze.

Aggravio riconducibile, naturalmente, anche all'esame dei ricorsi incidentali che, complessivamente, sono stati in numero di 44.

È da rilevare, inoltre, che è notevole il contenzioso in alcune delle materie più complesse, contemplate negli artt. 119 e 125 del Codice del processo amministrativo, ove opera, come è noto, una "corsia preferenziale", caratterizzata dall'abbreviazione dei termini processuali e dalla previsione di tempi certi e stringenti per la decisione, che, per ciò che attiene a questo Tribunale, vale essenzialmente per i ricorsi aventi ad oggetto le procedure per gli affidamenti di appalti di lavori, servizi, forniture o incarichi di progettazione e per quelli in materia di espropriazione.

Nell'anno di riferimento sono pervenuti, nelle materie ora dette, 178 ricorsi per ciò che attiene agli appalti pubblici e 19 ricorsi per ciò che attiene alla materia espropriativa (dati sostanzialmente stabili nel confronto con l'anno precedente, in cui i ricorsi erano stati , rispettivamente, 180 e 22); non avendo, quindi, ad oggi, significativamente inciso, in materia, l'aumento dell'importo del contributo unificato.

Quanto al pubblico impiego, può osservarsi che la quantità di ricorsi che, negli ultimi anni, si riferisce alle controversie aventi ad oggetto i rapporti non privatizzati mostra risultati che confermano la drastica riduzione del numero di controversie relative al settore che, nel 2011, è rimasto prossimo a quella sorta di minimo storico di 149 ricorsi radicati nel 2010; questi sono stati, infatti, nel 2011, complessivamente, 151 - pari a circa un quinto del flusso di analoghi ricorsi anteriore alla privatizzazione (nel 2000 furono introitati 721 ricorsi in materia):

Ricorsi in materia di pubblico impiego:											
Anno	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	420	460	160	270	277	164	169	179	181	149	151

È, poi, continuato a decrescere (del 9 % circa rispetto al 2010) il numero dei nuovi ricorsi in materia edilizia, considerati autonomamente rispetto a quelli in materia urbanistica; questi ultimi, a loro volta, sono passati da 149 a 69, con una flessione, in misura percentuale, di circa il 53%; i ricorsi nella materia dell'edilizia e dell'urbanistica, quindi, sono stati pari, complessivamente, a 698 contro gli 840 dell'anno precedente:

Ricorsi in materia di edilizia:											
Anno	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	859	669	685	605	562	626	706	936	757	691	629

Ricorsi in materia urbanistica:											
Anno	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	189	221	179	256	164	145	229	131	83	149	69

Sulla sostanziale stabilizzazione del *trend* relativo al numero di ricorsi nuovi (oscillante, tra il 2005 e il 2011, tra i 2271 ed i 2366 ricorsi) hanno, infine, sicuramente inciso, come sottolineato in precedenti analoghe occasioni, altri fattori quali, in primo luogo, la generalizzazione della regola del contraddittorio prima dell'adozione del provvedimento, attuata con la legge n. 15 del 2005, che, ampliando i principi partecipativi già presenti nella legge n. 241 del 1990, ha consentito di

prevenire numerose controversie, sia pure a prezzo di qualche rallentamento nell'azione amministrativa. Nello stesso solco del preventivo dialogo tra cittadino e amministrazione si pone, poi, la disciplina normativa di cui all'art. 243 *bis* del d.lgs. n. 163 del 2006, che - in un'ottica deflattiva del contenzioso nella materia degli appalti pubblici - consente il riesame della fattispecie da parte della stessa stazione appaltante, per indurla a procedere in autotutela alla rimozione degli atti di gara ritenuti illegittimi.

Nel senso della riduzione del contenzioso nella materia del commercio hanno, poi, inciso - e ancor più incideranno dopo i recenti provvedimenti legislativi - le norme di liberalizzazione e semplificazione del mercato per ciò che attiene ad autorizzazioni, licenze e altri atti consimili, sostituiti da semplici denunce di inizio attività..

Continua, invece, ad essere consistente, numericamente, il contenzioso in materia di immigrazione; nel corso del 2011 sono stati introitati, in materia, 500 nuovi ricorsi, ma altrettanti ne sono stati definiti.

In flessione il contenzioso in materia di pubblica sicurezza che attiene specialmente ai provvedimenti in materia di accesso ai luoghi dove si svolgono competizioni sportive (DASPO), porto d'armi, patenti di guida, foglio di via obbligatorio (n. 96 nuovi ricorsi; nella materia sono stati definiti, ad ogni buon conto, nel corso del 2011, 136 ricorsi).

In termini generali, il contenzioso pendente innanzi al T.A.R. per la Toscana al 31 dicembre 2011, che ammonta, come detto, a n. 9366 ricorsi, è ripartito, per materie omogenee, secondo l'allegata tabella 1; quello sopravvenuto lo si rinviene nella tabella 2.

Va, poi, osservato che un rilevante numero di ricorsi reca, accanto alla domanda di annullamento degli atti impugnati, anche la correlata domanda risarcitoria; presso questo Tribunale, in particolare, i ricorsi presentati nel 2011 con contestuale domanda risarcitoria sono stati in numero di 241; ciò significa che circa il 10,2 % dei ricorsi presentati contiene anche tale domanda.

Questa, inoltre, è stata autonomamente presentata, in 42 ricorsi, avvalendosi della "azione di condanna" di cui all'art. 30 del Codice del processo amministrativo, che contempla la possibilità di proporre l'istanza risarcitoria sia in tema di lesione di interessi legittimi che - nel campo delle materie di giurisdizione esclusiva - di lesione di diritti soggettivi; in tali ipotesi, la domanda, da avanzarsi nei termini stringenti da detta norma prescritti, non costituisce una conseguenza automatica dell'annullamento degli atti impugnati, ma richiede un'autonoma valutazione dei suoi presupposti nell'*an* e nel *quantum*; si tratta di una disciplina normativa che ha destato dubbi sia con riguardo alla citata ristrettezza del termine per il suo esercizio, sia con riguardo al tipo di iniziative a tal fine rimesse al danneggiato, in relazione alle quali ultime, comunque, la decisione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 3 del 2011 ha fornito, in via interpretativa, alcuni opportuni chiarimenti.

Anche nell'anno 2011 si è, infine, confermata, in Toscana, la scarsa incidenza dei giudizi di ottemperanza, indice positivo di una diffusa spontanea esecuzione delle sentenze, e ciò pur registrandosi, nel complesso, un aumento del loro numero; al riguardo, consistente è stato il contenzioso derivante dall'esecuzione di giudicati del giudice ordinario, 9 dei quali in materia di ottemperanza a decisioni correlate alla legge Pinto.

Ricorsi in ottemperanza:											
Anno	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011

	33	26	16	16	12	18	18	13	3	24	58
--	----	----	----	----	----	----	----	----	---	----	----

Modesto è, infine, anche il numero di ricorsi per l'accesso - 23 - e quello dei ricorsi per la declaratoria dell'illegittimità del silenzio della pubblica Amministrazione - in totale, 21 – indici, questi, di una fattiva collaborazione delle Amministrazioni in presenza delle relative domande.

Merita un cenno, infine, anche se non si tratta di attività giurisdizionale, la notevole opera (per quantità di impegno lavorativo e per delicatezza) prestata dalla Commissione del patrocinio a spese dello Stato, presieduta dal collega dott. Carlo Testori, anche con la collaborazione di membri designati dall'Ordine degli avvocati di Firenze; la Commissione nel 2011 ha trattato, in 32 sedute, 107 casi, con accoglimento di 63 domande.

L'appello

Alcune sentenze e ordinanze di questo Tribunale sono state appellate innanzi al Consiglio di Stato.

Le ordinanze emesse nel 2011, con le quali è stata definita la fase cautelare, sono state 1035 (di cui, 464 di accoglimento, 548 di rigetto, 23 recanti altre tipologie di decisione); di queste ne sono state appellate 139, 42 delle quali riformate, 76 confermate, 19 recanti altri tipi di pronuncia (rinuncia, sopravvenuta carenza di interesse o altro), 2 in attesa di esito (dati relativi a fine gennaio 2012); in percentuale, le ordinanze riformate sono state, quindi, il 30% di quelle appellate (solo il 4%, quindi, di quelle complessivamente emesse); e, tra le ordinanze di riforma, ne rientrano anche alcune adottate ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a., finalizzate, quindi, essenzialmente alla sollecita definizione dei ricorsi nel merito, senza puntuale pronuncia in tema di *fumus boni juris* o di *periculum in mora*.

Se si fa riferimento al triennio 2009-2011, sono state appellate, complessivamente, 506 ordinanze cautelari, di cui il Consiglio di Stato ne ha riformate 144 (meno, quindi, del 30%), ne ha confermate 286, e, in 62 casi, ha assunto altri tipi di pronuncia, mentre 14 appelli sono ancora in attesa di decisione; tenuto conto che, nel triennio, le ordinanze cautelari emesse dal Tribunale sono state poco più di 3100, si ha, nel complesso, una incidenza di accoglimento degli appelli in misura di poco inferiore al 5% rispetto al complesso delle ordinanze emesse.

Le decisioni (decreti o sentenze) comportanti la definizione del giudizio, emesse nel 2011, sono state, nel complesso, 3682 (come si è visto, 1707 sentenze e 1975 decreti decisori); in particolare, le sentenze di accoglimento sono state 477, quelle di rigetto sono state 658, mentre 450 sono state quelle recanti declaratoria di inammissibilità, improcedibilità, irricevibilità, 122 quelle recanti altre tipologie di decisione (rinunce, c.m.c. etc.); complessivamente, al momento, sono state appellate n. 189 sentenze del 2011, di esse, 23 sono state riformate, 51 confermate, 19 sono state seguite da altra tipologia di statuizione; le altre sono in attesa di decisione.

Nel triennio 2009-2011 sono state appellate 940 sentenze, di cui 144 annullate (circa il 15%), 223 confermate, 88 con altra tipologia di statuizione mentre le altre sono in attesa di decisione.

Ciò che emerge, quindi, è che gli appelli di sentenze, nel triennio, si collocano in una percentuale prossima al 20% delle 4788 sentenze complessivamente pubblicate, mentre l'accoglimento degli appelli stessi si colloca, almeno a oggi, in una percentuale di poco superiore al 3% delle sentenze medesime.

L'arretrato

Occorre premettere che l'interesse immediato del ricorrente può ottenere un primo consistente soddisfacimento, in tempi brevissimi, anche sulla base di sommarie informazioni assunte, con l'emanazione di un decreto presidenziale *inaudita altera parte* (nel 2011 sono state definite 141 misure cautelari provvisorie), seguito, a breve, dell'esame dell'istanza cautelare nella prima Camera di Consiglio utile; e, ancor prima, può essere soddisfatto con decreto presidenziale in sede di misura cautelare anteriore alla causa (art. 61 c.p.a.); com'è noto, infatti, il Codice ha generalizzato quest'ultimo istituto, in precedenza ammesso solo in materia di appalti pubblici; nel 2011 risultano, in particolare, proposte 3 sole domande di misure cautelari *ante causam* (con i seguenti esiti: 2 accolte e 1 respinta); numeri coincidenti con quelli del 2010.

Riassumendo, sono stati confermati, anche nell'anno trascorso, i dati statistici da cui emerge che più della metà dei ricorsi contengono un'istanza cautelare:

Istanze cautelari:											
anno	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	1521	1354	1426	1480	1345	1298	1394	1206	1167	1385	1339
	53%	51%	59%	57%	59%	62%	62%	51,7%	53%	59%	56%

A mezzo di dette istanze, è stato possibile svolgere, in camera di consiglio, anche la funzione di filtro preliminare dei giudizi appena instaurati, per l'individuazione dei casi di manifesta fondatezza o di manifesta inammissibilità o infondatezza; per tale via è stato possibile, nel corso del 2011, emanare 394 sentenze in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 c.p.a.; numero di sentenze corrispondente, quindi, a poco meno del 25% del complessivo loro numero ed al 16% circa dei ricorsi nuovi; sentenze brevi sensibilmente aumentate di numero rispetto alle 239 del 2010; sentenze che hanno consentito di risolvere in pochi giorni le relative controversie e hanno evitato l'adozione di misure cautelari che, pur assicurando rapidità di tutela al ricorrente, nuocciono alla certezza delle situazioni giuridiche, particolarmente rilevante, sul piano degli interessi generali, anche di carattere economico, specie allorché si verta in tema di pubbliche gare; sentenze destinate, inoltre, per il loro significativo numero, ad evitare, entro certi limiti, il formarsi di un ulteriore accumulo di arretrato .

Nei casi, poi, in cui la legge lo prescrive (materie previste dall'art. 119 c.p.a. ed, in generale, nelle ipotesi di cui all'art. 55, commi 10 e 11, c.p.a.) è stata fissata tempestivamente l'udienza di merito.

Ciò è stato possibile, in qualche caso, anche utilizzando i vuoti lasciati nel ruolo da cause già fissate, per le quali era stato motivatamente richiesto, con utile anticipo, un rinvio per la pendenza di trattative tra le parti in fase avanzata o era stata segnalata la cessazione della materia del contendere o l'improcedibilità per sopravvenuto difetto di interesse o preannunciata o formalizzata la rinuncia.

Risulta, purtroppo, che anche per il 2011 sono state avanzate, in prossimità dell'udienza e, talora, pure in occasione dell'udienza pubblica, richieste di rinvio di cause già fissate, e ciò sulla base delle motivazioni appena dette, non prospettate tempestivamente, così da non rendere possibile l'integrazione dei ruoli con altre cause in attesa di essere trattate; per evitare tale inconveniente (che rende spesso inutile lo studio della controversia da parte del Collegio, con sottrazione di tempo utile alla definizione di altri ricorsi ed alla possibilità di integrare debitamente i ruoli, anche nell'ottica dell'eliminazione dell'arretrato) appare, naturalmente, essenziale la collaborazione del Foro; da parte del Tribunale si continuerà a fissare – nei limiti del possibile - la trattazione dei ricorsi con

congruo margine, per consentire alle parti di manifestare per tempo i propri intendimenti circa la trattazione della causa (ad esempio, per dare atto della sopravvenuta carenza di interesse o del proposito di abbandonare la controversia, o in pendenza di trattative, C.M.C. o altro) e dare tempo ai Presidenti di fissare, in aggiunta ad esse, altre cause, così da evitare sostanziali, inutili vuoti nella produzione delle sentenze, incidenti negativamente sulla complessiva produttività del Tribunale.

Si è poi provveduto – sempre nei limiti del possibile e tenendo presenti le anzidette “corsie preferenziali” o i casi che, per le loro peculiari caratteristiche, presentavano tratti di più spiccata urgenza nella definizione del contenzioso – alla trattazione delle cause con istanza di prelievo, ad una prosecuzione accelerata della revisione generale dei ricorsi ultraquinquennali mediante l’apposito interpello previsto dall’art. art. 82 del c.p.a., ad una conseguente utilizzazione dello strumento del decreto presidenziale decisorio, ad una fissazione in tempi brevi dell’udienza pubblica per le controversie in cui vi fosse stato accoglimento della domanda cautelare in camera di consiglio, ovvero l’accoglimento di appelli cautelari con riforma dell’ordinanza emessa dal TAR; per i ricorsi ultraquinquennali caratterizzati dalla manifestazione di interesse, sottoscritta dalla parte, alla decisione, si è proceduto pure, tendenzialmente, seguendo l’ordine di incardinamento in ruolo, cercando di assicurare l’esame di un certo numero di ricorsi per ogni udienza, nei limiti degli spazi disponibili.

Nell’ottica della riduzione dell’arretrato si invitano, poi, i difensori delle parti, private o pubbliche, a segnalare per tempo, congiuntamente, eventuali casi di venir meno dell’interesse al ricorso o della materia del contendere anche in assenza di fissazione dell’udienza, ovvero a comunicare alle Segreterie i casi di connessione o collegamento tra ricorsi, ovvero la presenza di ricorsi sequenziali, onde consentire la loro sollecita definizione in un unico contesto decisorio.

Ed è al Foro e alla sua sensibilità che, anche quest’anno, rinnovo l’invito alla sinteticità degli scritti difensivi, come rimarcato dall’art. 3 del c.p.a., in un’ottica collaborativa tra tutti gli operatori della giustizia; è questa una delle vie da percorrere nel tentativo di arginare il formarsi di nuovo arretrato.

Quello dell’arretrato dei processi amministrativi è, come noto, un annoso problema, al quale il legislatore ha cercato di offrire, anche di recente, elementi di soluzione..

Come già esposto in sede di preparazione dei criteri per lo smaltimento dell’arretrato di cui all’art. 37 del d.l. n. 98 del 6 luglio 2011, convertito in legge n. 111 del 15 luglio 2011 - criteri presi in esame il 21 novembre u.s., in riunione congiunta, presso questo Tribunale, con i rappresentanti degli Ordini degli avvocati delle province toscane all’uopo invitati (criteri poi trasmessi, per la loro pubblicizzazione, ai predetti Ordini il 17 gennaio c.a.) - si tratta di un’esigenza che trova supporto nei principi d’ordine costituzionale e, in particolare, in quello del giusto processo, in quelli di celerità indicati dalla CEDU, e nelle connesse ragioni di urgenza riconducibili alla c.d. legge Pinto.

Nel predisporre il programma anzidetto, si è preso le mosse, in particolar.

- dai risultati delle concrete iniziative già assunte presso il TAR della Toscana, nei precedenti anni, in vista della riduzione dell’arretrato.
- dal numero dei ricorsi residuati.
- dal numero di magistrati e di personale amministrativo.
- dai criteri e dai limiti di assegnazione dei ricorsi ai magistrati, attualmente previsti dall’organo di autogoverno.

- dalle norme primarie incidenti, direttamente o indirettamente, sui tempi di definizione dei ricorsi.

Al riguardo, è stato rilevato che, presso il TAR della Toscana, erano pendenti, al 2001, quasi 46.000 ricorsi mentre, al 31 dicembre 2010, questi erano stati ridotti, con sforzo e sacrificio continuativo, protrattosi per anni, del personale di magistratura ed amministrativo, a circa 10.800 unità; considerando l'ingresso annuo di un numero di ricorsi variabile tra i 2300 e i 2500 che si sono andati ad aggiungere agli originari 46.000, si è pervenuti ad un totale di ricorsi prossimo, globalmente, ai 67.000; questo significa che, in poco meno di un decennio, è stato definito, mediante sentenze o altri strumenti decisorii, un numero di ricorsi prossimo ai 56.000 (mediamente, quindi, poco più di 6.000 ricorsi annui).

Nel corso del 2011 il Tribunale, anche avvalendosi dei meccanismi di cui all'allegato 3, art. 1, delle norme transitorie del c.p.a., ha ulteriormente ridotto il numero di ricorsi complessivamente pendenti; come si è visto nella prima delle tabelle che precedono, questi erano, al termine del 2011, complessivamente 9366, ivi compresi quelli di nuovo ingresso, con un conseguente significativo, ulteriore abbattimento dell'arretrato, prossimo ai 1500 ricorsi; in numerosi casi, peraltro, come detto, i decreti decisorii in parola sono stati già seguiti – o potrebbero ancora esserlo - da domanda di reinscrizione del ricorso sul ruolo di merito.

Per il futuro è dato ritenere, comunque, che difficilmente possa ancora abbattersi, in termini percentuali significativi, il numero di ricorsi pendenti; anzi, c'è la possibilità che si vada in controtendenza.

Ciò in quanto.

- la produttività di ciascun magistrato deve tenere conto dei limiti di assegnazione prescritti dall'organo di autogoverno, così come indicato, del resto, dallo stesso art. 37.

- i magistrati, esclusi i Presidenti, sono, attualmente, in numero di 10; quattro, quindi, al di sotto dell'organico previsto (-30% circa), non essendo state soddisfatte, invero, neppure in sede di assegnazione dei vincitori del concorso a referendario TAR recentemente conclusosi, le specifiche richieste avanzate in tal senso, con le quali veniva sottolineato, tra l'altro, il fatto che già all'inizio del 2011 il numero di magistrati si era ridotto da 12 a 11 e che, con il ritorno di un altro magistrato nei ruoli della magistratura ordinaria, il numero di magistrati in attività si è ulteriormente ridotto alle predette dieci unità.

- assegnando, per ogni udienza, il numero massimo di ricorsi di merito prescritto dal CPGA, si perviene ad un risultato pari, approssimativamente, a 120 ricorsi per anno definiti da parte di ciascun magistrato; numero che, moltiplicato per il numero di magistrati, porterebbe a circa 1200 sentenze annue; aggiungendo, a tale numero, quello delle sentenze in forma semplificata (circa 400), oltre a quelle rese in sede di esecuzione del giudicato, accesso, silenzio della p.a., si può configurare un risultato che si aggira intorno alle 1700 decisioni di merito (quante se ne sono pubblicate, in effetti, nel corso del 2011); il saldo negativo rispetto ai ricorsi nuovi radicati si attesta, quindi, tra le seicento e le settecento unità, riducibile nei limiti in cui con le sentenze vengano riuniti più ricorsi connessi, di contenuti tra loro analoghi (art. 70 c.p.a.).

Con i citati criteri si è segnalato che una riduzione del saldo negativo potrebbe essere conseguita (oltre che, naturalmente, mediante l'auspicata assegnazione di nuovi magistrati e con richieste di invio in missione, già attivate per il 2012) anche mediante l'utilizzo dei c.d. ruoli aggiunti; trattandosi, però, di strumento utilizzabile solo con riguardo a ricorsi relativamente recenti (per gli altri valendo i meccanismi della perenzione quinquennale *ex* art. 82 c.p.a.), è da ritenere che essi

saranno abbandonati (per sopravvenuta carenza di interesse, per accordi sopravvenuti o altro) solo in casi sporadici, tanto più in quelle ipotesi (via via, negli anni, sempre più numerose) in cui sia stata avanzata una domanda risarcitoria; ciò che potrebbe rendere scarsamente utile il ricorso al meccanismo anzidetto, se non addirittura controproducente, nell'attuale congiuntura, in considerazione del significativo aggravio dell'attività delle segreterie che ad esso inevitabilmente si connette.

Va, infine, osservato che sulla produttività non ha affatto inciso il disposto di cui all'art. 72 c.p.a., che prevede la priorità di trattazione per cause vertenti su di un'unica questione, non essendo stato fatto ricorso, ad oggi, a detta procedura acceleratoria.

La "Legge Pinto"

All'abbattimento dei ricorsi di data più remota si oppone, purtroppo, come già cennato, l'esigenza normativa di definire in tempi brevissimi i ricorsi caratterizzati da corsie preferenziali, nonché quelli in cui sia stata accolta la misura cautelare o che vengano restituiti dal giudice d'appello per una decisione nel merito in tempi brevi o, sempre in sede d'appello, sia stata riformata la misura cautelare assunta dal TAR (art. 8, comma 2, dell'allegato 2 del c.p.a.); tutto ciò ha contribuito e contribuisce ad aggravare il problema dello smaltimento dell'arretrato, sulla cui risoluzione si sono concentrati, in questi ultimi anni, come si è visto, anche gli sforzi di questo Tribunale. .

Come è noto, la legge n. 89 del 2001, c.d. legge Pinto, è derivata proprio dall'esigenza di evitare alla Corte europea dei diritti dell'uomo un eccessivo numero di ricorsi, ma ha prodotto nell'ordinamento interno un ulteriore incremento di contenzioso, che le Corti d'Appello, come è noto, spesso non riescono a smaltire nel termine – ritenuto, peraltro, dilatorio - di quattro mesi posto dalla stessa legge.

In materia, risultano pervenute, nell'anno 2011, n. 60 richieste di fascicoli da parte della Corte d'Appello per altrettanti ricorsi per asserita violazione della legge n. 89/2001 in relazione ad affari pendenti o definiti davanti al T.A.R. per la Toscana ed altresì risultano emessi n. 7 decreti di condanna (nel 2010, peraltro, la richiesta è stata pari a 108 fascicoli).

Le pronunce

Un breve cenno meritano, infine, per i loro contenuti di oggettiva rilevanza, alcune delle sentenze rese, nel corso dell'anno, dal Tribunale; di numerose altre viene fornita, in allegato, una breve sintesi.

Con la sentenza n. 367/2011 sono state esaminate le impugnazioni rivolte avverso il Regolamento Urbanistico del Comune di Quarrata, con particolare riferimento alla innovativa previsione di aree "a pianificazione differita", cioè di aree astrattamente idonee alla pianificazione, ma soltanto ad alcune delle quali spetterà l'attribuzione dei diritti edificatori, all'esito di una sorta di procedura concorsuale.

Con la sentenza n. 1596/2011 sono stati esaminati tre distinti ricorsi presentati contro i provvedimenti adottati nel 2010 e 2011 mediante i quali il Comune di Prato ha indetto una procedura concorsuale finalizzata all'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale - fino ad allora gestito unitariamente con numerosi altri Comuni - limitatamente al proprio ambito territoriale.

Con la sentenza n. 1808/2011 sempre la Sezione I ha esaminato le censure proposte da un nutrito gruppo di operatori economici avverso il Regolamento del Comune di Firenze che ha introdotto e disciplinato la tassa di soggiorno per i non residenti che alloggiano nelle strutture alberghiere poste in territorio comunale; la sentenza, nel rigettare il ricorso, affronta numerosi problemi: dai vincoli legislativi alla potestà regolamentare comunale in ambito fiscale, alla partecipazione all'esercizio di tale potere, alla posizione giuridica degli albergatori rispetto al pagamento della tassa (di cui si nega la qualifica di sostituiti o responsabili d'imposta), sino alla questione della commisurazione del tributo.

Con le ordinanze nn. 1861 e 1862/2011 la Sezione II ha rimesso alla Corte di Giustizia dell'U.E. la questione interpretativa degli artt. 43 e 49 del Trattato in relazione alla normativa statale che impone limiti allo svolgimento dell'attività di soggetti non concessionari che operano come centri di trasmissione dati concernenti scommesse su eventi sportivi stranieri nei confronti di società straniere in possesso di licenza nel paese in cui hanno sede per l'esercizio dell'attività di bookmaker.

Considerazioni conclusive

Mi piace ricordare, infine, che si è recentemente celebrato il quarantennale della legge istitutiva dei TAR (ricordo l'interessante convegno che, in proposito, si è svolto a Roma nella splendida cornice del palazzo della Cancelleria); è stato il mezzo, quella legge, per consentire al cittadino di accedere ad un tipo di giustizia in precedenza molto lontano dalle singole realtà locali e che ha contribuito ad assicurare concreta effettività alla tutela giurisdizionale nei confronti delle Amministrazioni pubbliche; ricordo, solo per mia curiosità, che la sentenza n. 1 di questo Tribunale è stata adottata sul ricorso n. 903/1974 estesa da Alfonso Monterosso, Presidente Francesco Brignola, pubblicata il 24 aprile 1974; 38 anni addietro, quindi, appena tre anni prima del mio ingresso come magistrato del TAR.

In tutto questo tempo la macchina organizzativa, in termini di numero di magistrati e di personale, non è, purtroppo, significativamente mutata e ciò a fronte di un contenzioso che, come recentemente ricordato dal Presidente Giovannini, era, nel 1980, su base nazionale, di 38.000 ricorsi annui mentre nel 2000 aveva già raggiunto i 100.000 ricorsi all'anno; tutto questo, naturalmente, ha fortemente inciso proprio sul formarsi dell'arretrato nelle misure d'anzì ricordate; e, come pure accennato, le prospettive concrete di eliminazione di esso, negli anni futuri, sono destinate, rispetto a quelli appena trascorsi, ad essere ridimensionate, volgendo, ormai, ad esaurimento il grosso dei ricorsi incardinati negli anni più lontani, ai quali applicare il meccanismo della perenzione; meccanismo destinato, per il futuro, ad essere fisiologico e a non incidere più, quindi, in termini quantitativamente così rilevanti, sulla riduzione del contenzioso.

Anche l'utilizzazione dello strumento della sentenza in forma semplificata è in grado, come si è visto, di incidere favorevolmente sulla produzione complessiva del Tribunale, limitando il rischio del formarsi di un eccessivo nuovo arretrato; in tal caso si tratta, naturalmente, di conciliare l'esigenza di assicurare una maggiore e più tempestiva produttività con quella di fornire un prodotto adeguato, idoneo a garantire, agli utenti della giustizia, risposte comunque chiare e soddisfacenti alle questioni controverse.

La riduzione dell'arretrato ha consentito e consentirà, certamente, di razionalizzare meglio il lavoro e di utilizzare nel modo più opportuno le limitate risorse disponibili; ma il ridotto numero di magistrati e la carente attuale dotazione di personale, cui si affiancano, da un lato, un elevato numero di nuovi ricorsi caratterizzati da corsia preferenziale e, dall'altro, l'esaurimento dei meccanismi di abbattimento dell'arretrato che è stato sin qui possibile utilizzare con riguardo ai

ricorsi più remoti, determineranno una situazione in cui, non potendo naturalmente le assegnazioni superare il fisiologico *plafond* previsto dal Consiglio di Presidenza, potrebbe tornare a manifestarsi la formazione di un significativo arretrato con specifico riguardo alle controversie ordinarie.

Qui termina la relazione; formulo, a questo punto, l'augurio di buon lavoro al Foro, ai colleghi ed al personale amministrativo, ringrazio i presenti tutti per il loro intervento e dichiaro aperto l'anno giudiziario.