



*Giustizia Amministrativa  
Tribunale Amministrativo Regionale  
per la Toscana*



*Inaugurazione  
dell'anno giudiziario 2011*

*Firenze, 1 marzo 2011*



*Giustizia Amministrativa*  
*Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana*

**INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO 2011**

*Relazione del Presidente*  
*dott. PAOLO BUONVINO*

Nel rivolgere un sentito ringraziamento a tutte le Autorità civili, militari e religiose qui convenute, mi piace ricordare che questa cerimonia, che si affianca ormai da alcuni anni ad altre di più antica tradizione, è occasione per far conoscere pubblicamente il lavoro svolto, nel corso del 2010, dal T.A.R. per la Toscana e per segnalare, in sintesi, le problematiche incontrate - anche in relazione all'entrata in vigore del Codice del processo amministrativo - e i risultati raggiunti; si tratta, inoltre, di un incontro che consentirà di raccogliere, attraverso i previsti interventi, stimolanti ed apprezzati suggerimenti, specialmente utili in questa fase contraddistinta dalla recente entrata in vigore di un nuovo, importante e centrale strumento di lavoro, quale è il Codice del processo amministrativo.

Oggi, come sempre in queste occasioni, sono presenti - a mezzo degli stimatissimi appartenenti al libero Foro ed ai rappresentanti della professione forense, che saluto - i cittadini "amministrati", che attendono, da questo giudice, risposte, per quanto possibile rapide (oltre che esaurienti), alla loro domanda di giustizia, perché una decisione che arriva dopo anni dalla proposizione del ricorso finisce, spesso, per essere inutile e percepita, talora, come una sorta di denegata giustizia; ciò che si traduce - come è stato di recente autorevolmente affermato - non solo in un danno per l'utente del servizio, ma, innanzitutto, in una sconfitta per noi, che siamo chiamati ad assicurarlo.

Di una cosa, comunque, sono consapevole: sono di fronte ad un Foro di grande valore, per lontana tradizione preparatissimo professionalmente - e questo non può che aiutare il giudice - la cui correttezza e linearità, essenziali per chi presiede, ho già potuto apprezzare pur in poche udienze e occasioni di incontro.

Come di grande spessore è il foro chiamato al patrocinio delle pubbliche Amministrazioni (e un saluto va all'Avvocato distrettuale e agli altri avvocati dello Stato e agli avvocati tutti che fanno capo agli uffici legali delle Amministrazioni pubbliche); patrocinio delle pubbliche Amministrazioni che

svolge una funzione parimenti essenziale, perché in grado, tra l'altro, di agevolare la spesso non facile lettura e interpretazione degli atti e delle vicende legati all'azione amministrativa.

Ed è al Foro e alla sua sensibilità che viene rivolto l'invito, valido anche per i magistrati, alla sinteticità e chiarezza degli atti difensivi, come rimarcato dall'art. 3 del c.p.a., in un'ottica collaborativa tra tutti gli operatori della giustizia, come anche recentemente ricordato nella cerimonia di apertura dell'anno giudiziario del Consiglio di Stato.

Tra gli utenti del servizio giustizia - che i TAR sono chiamati, con sempre maggiore intensità e sensibilità, ad assolvere - sono anche qui presenti, poi, i rappresentanti delle Amministrazioni; Amministrazioni che, con i loro provvedimenti ed il loro agire, attendono al perseguimento e alla cura dell'interesse pubblico e per le quali le indicazioni offerte dal giudice amministrativo costituiscono, sovente, un essenziale strumento di lavoro, sia quando ne confermano la correttezza dell'operato, sia quando lo sottopongono a critica, spesso offrendo, però, in tal caso, utili quanto preziosi elementi di indirizzo circa il valido riesercizio del potere o il corretto conformarsi dell'azione amministrativa; Amministrazioni che hanno mostrato, inoltre, un atteggiamento - di cui non posso che dare atto - spesso aperto e collaborativo verso questo Tribunale, specie con riferimento alle disposte acquisizioni di documenti - necessari ai fini del decidere e di norma tempestivamente trasmessi - e di relazioni esplicative puntualmente articolate.

Un vivo ringraziamento rivolgo, poi, ai colleghi magistrati che, con professionalità, tempestività ed impegno costanti, hanno mantenuto alto non solo il livello qualitativo delle pronunce (che, naturalmente, mi era già ben noto allorché svolgevo il compito di giudice dell'appello), ma anche quello quantitativo; e ciò pur essendosi attestato il numero dei colleghi, nel corso del 2010, in 12 magistrati (4 per ognuna delle tre Sezioni) oltre i tre Presidenti; numero che si colloca al di sotto di quello che dovrebbe essere l'ordinario

organico questo Tribunale, pari a 17 magistrati, oltre il Presidente (come previsto dalla delibera del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa in data 18 luglio 2002); e, purtroppo, il numero dei magistrati qui in attività si è, ora, ulteriormente ridotto, in quanto uno di essi è passato al Consiglio di Stato per svolgere funzioni di giudice d'appello (si tratta della collega Silvia La Guardia, che saluto e alla quale vanno le mie felicitazioni).

E devo, inoltre, ringraziare il personale tutto della Segreteria, a partire dalla Segretaria generale, per il fattivo, apprezzatissimo spirito di cooperazione dimostrato già in questo breve periodo di collaborazione; spirito collaborativo essenziale specie nel periodo iniziale della presidenza.

Per ciò che direttamente mi riguarda, poiché sono passati appena due mesi dal mio arrivo in questa prestigiosa sede, non potrò che esporre dati, risultati e considerazioni che si riferiscono alla gestione dei miei predecessori e amici, i Presidenti Gaetano Ciccio e Luigi Papiano; dati che lasciano trasparire una buona efficienza del processo amministrativo; efficienza – non sono io a dirlo - che è un bene enucleabile direttamente dai principi costituzionali che regolano l'esercizio della funzione giurisdizionale e che deve costituire, anche tenuto conto degli impegni e dei vincoli internazionali e comunitari e dei relativi oneri, il vero punto di forza della magistratura amministrativa, in un sistema democratico in cui il prestigio non è correlato tanto all'esercizio della funzione giurisdizionale, quanto, principalmente, al modo di esercitarla.

### *Il personale e i mezzi*

L'organico del personale di Segreteria, la cui abnegazione e dedizione al servizio hanno consentito di fronteggiare l'accresciuto lavoro quotidiano, può contare, attualmente, solo su 26 unità (28 per quasi tutto il 2010: ma, a fine anno, si sono avute una dipendente dimissionaria e una dichiarata inidonea al servizio); tra queste 26 unità, una proviene, per distacco, dalla Guardia di Finanza e due sono in posizione di comando, provenienti da enti territoriali (Regione Toscana e

Comune di Firenze); unità ulteriormente decurtate in considerazione delle significative assenze per malattia, o a seguito di permessi di varia natura o per “*part-time*”; tenuto conto, poi, dei prossimi collocamenti a riposo di funzionari di grande esperienza, si propone anche il problema della loro sostituzione con nuovi e validi funzionari da avviare, però, con anticipo nell’apprendimento dei delicati compiti ai quali saranno chiamati.

L’avvenuta introduzione del “nuovo sistema informativo della giustizia amministrativa” (NSIGA) - che, all’avvio, aveva prodotto talune viscosità nell’andamento del servizio, anche in considerazione dei numerosi e accresciuti compiti ad esso riconducibili e alla necessità, per il personale, di adeguarvisi sul piano operativo ed entrare in sintonia con esso – superate le iniziali rigidità e carenze, sta ora consentendo, almeno in certa misura e sia pure faticosamente, il conseguimento di quei vantaggi che da esso si attendevano e che saranno meglio precisati in seguito.

Il predetto sistema informatico, peraltro, in disparte i disservizi che tuttora si producono allorché si verificano problemi di connessione, dopo aver comportato, in passato, un’estrema difficoltà nel coordinamento dei dati statistici, anche ai fini della comparazione dei risultati, sta ora offrendo, anche sotto questo profilo, i primi favorevoli frutti.

Per quanto riguarda la sede del Tribunale, sta volgendo al termine una serie di lavori finalizzati all’adeguamento a norma dei locali e degli impianti ed, al momento, è tuttora in corso il procedimento di rinnovo del contratto di locazione passiva, stante l’accertata indisponibilità di idonei immobili demaniali.

Adeguate, invece, appaiono le apparecchiature a disposizione, anche se in taluni casi si manifestano fenomeni di obsolescenza e, in altri, si presentano esigenze di aggiornamento tecnico.

### *Il contenzioso*

Il T.A.R. della Toscana è riuscito, anche nel corso del 2010, a definire un

numero di giudizi superiore a quello dei ricorsi pervenuti, confermando e consolidando la netta inversione di tendenza rispetto all'accumulo di arretrato che si era registrato fino al 2001:

<b>Anno</b>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Ricorsi pervenuti</b>	3192	2833	2634	2415	2596	2271	2084	2252	2334	2201	2335
<b>Ricorsi definiti</b>	2884	1972	3460	6214	7301	8937	8254	5425	4427	4637 (1)	7281 (1)
<b>Ricorsi pendenti</b>	44729	45590	44764	40965	36260	29594	23424	20251	18264	15759	10813

(1) di cui rispettivamente n. 1688 sentenze di merito nel 2009 e n. 1393 nel 2010.

I ricorsi pervenuti nel 2010 sono risultati, però, in numero superiore sia a quelli presentati nel corso del 2008 che a quelli presentati nel 2009.

Il rapporto fra ricorsi definiti e ricorsi pervenuti, che già nel 2002 aveva largamente superato il 100%, ha raggiunto nel 2010, la percentuale del 310%:

<b>Anno</b>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>rapporto</b>	90 %	69 %	131%	257%	281%	393,5%	396%	241%	189,7%	210%	310%

Se è vero, però, che nel 2010 si è ulteriormente incrementata la tendenza all'aumento della percentuale dei ricorsi definiti rispetto a quelli nuovi, è anche vero che ciò appare riconducibile all'incremento del numero dei decreti decisori, soprattutto per perenzione ultraquinquennale, legata, normalmente, al venir meno dell'interesse al ricorso; fenomeno, questo, caratteristico del processo amministrativo, che è condizionato, 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.

Appare, poi, interessante notare che i ricorsi con proposizione di motivi

aggiunti (a seguito della riforma di cui alla legge n. 205 del 2000 ed ora ai sensi dell'art. 43 c.p.a.) al fine di impugnare atti nuovi e diversi da quelli investiti dal ricorso introduttivo, sono stati, nel 2010, in numero di 406; il doppio, quindi, rispetto al 2009 e circa il triplo rispetto al 2008; e, come è noto, le tematiche svolte nei motivi aggiunti comportano un significativo ampliamento del *thema decidendum* e, quindi, un non trascurabile aggravio in sede di studio dei relativi ricorsi e stesura delle sentenze.

E' da rilevare, inoltre, che è notevole il contenzioso in alcune delle materie più complesse, contemplate nell'art. 4 della legge n. 205 del 2000 e, ora, 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, specie per ciò che attiene ai ricorsi aventi ad oggetto le procedure per gli affidamenti di appalti di lavori, servizi, forniture o incarichi di progettazione.

Si tratta dei giudizi aventi per oggetto – per ciò che attiene alla competenza dei tribunali territoriali - i procedimenti in materia di pubbliche gare ora detti, ovvero quelli relativi all'occupazione ed espropriazione di aree destinate all'esecuzione di opere pubbliche, o in materia di privatizzazione e dismissione di imprese e beni pubblici, in materia di società e aziende strumentali, in materia di scioglimento di enti locali o afferenti a controversie relative a infrastrutture strategiche.

Nell'anno di riferimento sono pervenuti, nella materia dell'art. 4 che precede – ora, artt. 119 c.p.a. - 180 ricorsi per ciò che attiene agli appalti pubblici e 22 ricorsi per ciò che attiene alla materia espropriativa.

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 (relativi al personale militare e delle Forze di Polizia di Stato, delle Università e delle Prefetture e pochi altri), mostra risultati che confermano la drastica riduzione del numero di controversie relative al settore che, nel 2010, ha



toccato una sorta di minimo storico di 149 ricorsi - pari a circa un quinto del flusso di analoghi ricorsi anteriore alla privatizzazione – comprendenti anche i ricorsi in materia di concorsi per l'assunzione in tutta l'area del lavoro pubblico, che, in considerazione dell'attinenza a poteri discrezionali dell'amministrazione, sono rimasti nell'ambito della giurisdizione amministrativa.

**Ricorsi in materia di pubblico impiego:**

Anno	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	721	420	460	160	270	277	164	169	179	181	149

È, poi, tornato a decrescere (del 15 % circa rispetto al 2009) il numero dei nuovi ricorsi in materia edilizia, considerati autonomamente rispetto a quelli in materia urbanistica i quali ultimi, invece, in termini assoluti, sono passati da 83 a 149, con un accrescimento, in misura percentuale, di circa l'80 %; i ricorsi nella materia dell'edilizia e dell'urbanistica, quindi, sono rimasti stabili nella misura complessiva di 840, ma con una differente ripartizione interna.

**Ricorsi in materia di edilizia:**

Anno	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	845	859	669	685	605	562	626	706	936	757	691

**Ricorsi in materia urbanistica:**

Anno	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	179	189	221	179	256	164	145	229	131	83	149

Sulla sostanziale stabilizzazione del *trend* relativo al numero di ricorsi nuovi (oscillante, tra il 2005 e il 2010, tra i 2271 ed i 2335 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. I soggetti interessati possono accedere agli atti del procedimento ed essere avvisati degli ostacoli all'accoglimento della loro istanza, con facoltà di presentazione di documenti e deduzioni che in molti casi evitano l'adozione di un provvedimento sfavorevole e l'insorgere del contenzioso.

Nello stesso solco del preventivo dialogo tra cittadino e amministrazione (e inquadrabile, per certi versi, come ritenuto da parte della dottrina, nell'ottica delle a.d.r. - *alternative dispute resolution* - sulle quali insiste l'Unione europea) si pone, poi, la disciplina normativa di cui all'art. 243 *bis* del d.lgs. n. 163 del 2006, introdotto dall'art. 6 del d.lgs. n. 53 del 20 marzo 2010, che consente ai concorrenti che ritengano di dover proporre ricorso giurisdizionale nelle materie di cui all'art. 244, comma 1, del codice dei contratti pubblici, di esporre il loro intendimento alla stazione appaltante, formulando apposite censure al riguardo (integrabili, all'occorrenza, in sede di ricorso al giudice amministrativo) e ciò per conseguire - in un'ottica deflattiva del contenzioso nella materia degli appalti pubblici - il riesame della fattispecie da parte della stessa stazione appaltante, per indurla a procedere in autotutela alla rimozione degli atti di gara ritenuti illegittimi.

Anche la tendenza alla riduzione dei provvedimenti amministrativi, in particolar modo delle autorizzazioni e delle licenze, eliminate nella legislazione a seguito di misure di liberalizzazione o sostituite da dichiarazioni di inizio di attività, ha finito col ridurre la necessità della relativa tutela giurisdizionale.

Continua, invece, ad essere rilevante il contenzioso in materia di immigrazione. L'esperienza degli anni precedenti ha dimostrato che il contenzioso subisce un consistente aumento negli anni successivi all'emanazione di leggi di regolarizzazione. Le controversie proposte nell'anno 2010 attengono

principalmente alla materia dell'emersione del lavoro irregolare ai sensi della legge n. 102 del 2009 (n. 154 ricorsi) ed al diniego dei permessi di soggiorno (n. 241 ricorsi).

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.

In particolare, lo stato del contenzioso pendente presso il T.A.R. per la Toscana al 31 dicembre 2010 ammonta a n. 10813 ricorsi, ripartiti, per materie omogenee, secondo l'allegata tabella 1.

Il contenzioso sopravvenuto nel 2010, pari - come si è visto - a 2335 procedimenti nuovi, è, a sua volta, suddiviso per materie, in conformità con l'allegata 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 2010 con contestuale domanda risarcitoria sono stati in numero di 275; ciò significa che circa il 12% dei ricorsi presentati contiene anche la domanda di risarcimento danni.

Il risarcimento dei danni è stato fatto oggetto di specifica disciplina a mezzo dell'art. 30 del Codice del processo amministrativo, che contempla la possibilità di richiedere la condanna al risarcimento sia in tema di lesione di interessi legittimi che - nel campo delle materie di giurisdizione esclusiva - di lesione di diritti soggettivi.

La domanda risarcitoria - che va avanzata, peraltro, in termini stringenti dallo stesso art. 30 indicati - non costituisce una conseguenza automatica dell'annullamento degli atti impugnati, ma richiede un'autonoma valutazione dei suoi presupposti, sull'*an* e sul *quantum*; si tratta di una tipologia di contenzioso, normalmente, ma non necessariamente, "interna" al ricorso introduttivo o ai

relativi motivi aggiunti, di cui appare utile tenere conto per avere un quadro effettivo dell'entità del contenzioso pendente.

Anche nell'anno 2010 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 un aumento del loro numero.

**Ricorsi in ottemperanza:**

Anno	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	18	33	26	16	16	12	18	18	13	3	24

Modesto è, infine, anche il numero di ricorsi per l'accesso (n. 15); ciò che denota una fattiva collaborazione delle Amministrazioni in presenza delle relative domande.

*L'appello*

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

Le ordinanze emesse nel 2010, con le quali è stata definita la fase cautelare, sono state 1083; di queste ne sono state appellate 166 con il seguente esito:

ordinanze riformate	n. 73
ordinanze confermate	n. 49
altri esiti	n. 20
in attesa di esito	n. 24

Quindi, su un totale di 1083 ordinanze cautelari emanate nel 2010, ne sono state a oggi riformate 73, pari a circa il 7 %.

Nel triennio 2008-2010 sono state appellate, complessivamente, 497 ordinanze cautelari, di cui 150 annullate dal Consiglio di Stato, 265 confermate (appello respinto), 56 seguite da altri tipi di pronuncia e 26 in attesa di decisione.

Le decisioni (decreti o sentenze) comportanti la definizione del giudizio,

emesse nel 2010, sono state, come si è visto, 6886; sottratti i decreti decisori (5493), residuano 1393 sentenze; di queste, al momento, ne sono state appellate n. 181, di cui 28 annullate, 30 confermate, 7 con altro tipo di statuizione e n. 116 in attesa di decisione.

Nel triennio 2008-2010 sono state appellate 784 sentenze, di cui 125 annullate, 161 confermate, 42 con altra tipologia di statuizione e 456 in attesa di decisione.

Ciò che emerge è che gli appelli si collocano, comunque, in una percentuale che va dal 12 al 15% circa dei ricorsi decisi con sentenza; segno che per una quota preponderante vi è stata sostanziale accettazione dell'esito dei giudizi.

Se, poi, si fa riferimento al numero di appelli accolti e a quello degli appelli respinti, si può ritenere che, nell'ultimo triennio, il dato tendenziale sia quello di un sostanziale equilibrio, il che induce a ritenere, in definitiva, che la percentuale di sentenze riformate si attesti, mediamente, tra il 6 e il 7%, in termini, quindi, non difforni rispetto al dato nazionale.

### *L'arretrato*

Occorre premettere che spesso l'interesse immediato del ricorrente ottiene un primo consistente soddisfacimento a seguito dell'esame dell'istanza cautelare nella prima Camera di Consiglio utile o, in tempi brevissimi, con l'emanazione di un decreto presidenziale *inaudita altera parte*, anche sulla base di sommarie informazioni assunte, o, ancor prima, con decreto presidenziale in sede di misura cautelare anteriore alla causa. Com'è noto, infatti, il Codice ha generalizzato quest'ultimo istituto, in precedenza ammesso solo in materia di appalti pubblici; e così, dal 16 settembre 2010, risultano proposte 3 domande di misure cautelari *ante causam* (con i seguenti esiti: 1 accolta e 2 respinte).

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:**

<b>anno</b>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	1524	1521	1354	1426	1480	1345	1298	1394	1206	1167	1385
	47%	53%	51%	59%	57%	59%	62%	62%	51,7%	53%	59%

Alcuni dei ricorsi recanti istanza cautelare di sospensione dell'efficacia degli atti impugnati hanno riguardato questioni di diritto relative a fatti pacifici fra le parti e sono stati immediatamente definiti con sentenza semplificata in presenza di questioni giuridiche opportunamente approfondite o caratterizzate dalla presenza di giurisprudenza consolidata, oppure in presenza di una chiara ragione di inammissibilità o di irricevibilità. Nella pratica, 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. A questi casi si aggiungono i ricorsi caratterizzati da riti speciali, quale quello sull'accesso o quello sul silenzio dell'Amministrazione, che sono stati decisi in camera di consiglio entro i termini estremamente brevi previsti dalla legge.

Nel complesso, comunque, il T.A.R. per la Toscana ha emesso, nell'anno 2010, 239 sentenze in forma semplificata (corrispondenti al 10% circa dei ricorsi nuovi), che hanno consentito di risolvere in pochi giorni le relative controversie e hanno evitato l'adozione di ordinanze 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, allorché si verta in tema di pubbliche gare.

Nei casi, poi, in cui la legge lo prescrive (materie previste dagli artt. 119 e 125 ed, in generale, nelle ipotesi di cui all'art. 55, comma 11) 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 un utile anticipo, un rinvio 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 2010 sono state avanzate, anche in prossimità dell'udienza, richieste di rinvio di cause già fissate, e ciò sulla base di motivazioni non prospettate tempestivamente, così da non rendere possibile l'integrazione dei ruoli con altre cause in attesa di essere trattate; per evitare tale inconveniente appare, naturalmente, essenziale la collaborazione con il Foro; da parte del Tribunale si cercherà di 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 dell'intendimento di abbandonare la controversia, oppure per la richiesta di un termine dilatorio per proposizione di motivi aggiunti o di ricorso incidentale o in pendenza di trattative, C.M.C. o altro) e dare tempo al Tribunale di fissare, in aggiunta ad esse, altre cause richiedenti una trattazione normale, così da evitare sostanziali, inutili vuoti nella produzione delle sentenze, suscettivi solo di ampliare il carico arretrato.

A tali fini, verrà riportata, sugli avvisi di udienza, apposita avvertenza con la quale saranno sollecitati i difensori delle parti a comunicare eventuali giustificate ragioni di rinvio o di improcedibilità in tempo utile per la fissazione di altre cause in sostituzione o in aggiunta a quelle destinate, come detto, ad essere dichiarate improcedibili, o ad essere rinunciate etc.

Si è poi provveduto - nei limiti del possibile e tenendo presenti le anzidette "corsie preferenziali" o i casi che, per le loro peculiari caratteristiche, presentano tratti di più spiccata urgenza nella definizione del contenzioso – ad una sollecita trattazione delle cause con istanza di prelievo, ad una prosecuzione accelerata della revisione generale dei ricorsi ultraquinquennali mediante l'apposito interpello previsto dalla legge n. 205 del 2000 (ora, 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 è stato accoglimento della domanda cautelare in camera di consiglio; per i ricorsi ultraquinquennali in cui vi sia stata manifestazione di interesse, sottoscritta dalla parte, alla decisione, si procede pure seguendo l'ordine di ruolo, cercando di assicurare l'esame di un certo numero di ricorsi per ogni udienza, nei limiti degli spazi disponibili.

Nel 2010 i decreti presidenziali dichiarativi della perenzione sono stati 5372.

La collaborazione delle Amministrazioni ha consentito di accertare circostanze, a volte ignote anche al difensore del ricorrente, comportanti il venir meno dell'interesse al ricorso.

Si rinnova l'invito alle Amministrazioni a proseguire su questa via anche comunicando tempestivamente alle Segreterie eventuali ricorsi connessi con quelli chiamati all'udienza onde consentire la loro definizione in un unico contesto decisorio.

L'invito è esteso, naturalmente, anche ai Sigg. Avvocati del libero Foro ove constino loro connessioni e/o collegamenti fra ricorsi.

Va ricordato, infine, che il 16 marzo potrà aversi un quadro più chiaro quanto ai ricorsi destinati ad essere dichiarati perenti, scadendo il termine di cui all'art. 1 delle Norme transitorie di cui all'allegato 3 al c.p.a.

### *La "Legge Pinto"*

Gli sforzi di questi ultimi anni sono stati tesi alla drastica riduzione dell'arretrato secondo quanto richiesto dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e, nel diritto interno, dall'art. 111 Cost. e dalla legge n. 89 del 2001, nell'ottica della ragionevole durata del processo.

Non è questa la sede per individuare le cause generali dell'eccessiva durata dei processi e per dedicarsi alla ricerca di responsabilità.

Certo, la previsione di risarcimenti svincolati da ogni prova del danno



effettivo e del buon fondamento dell'azione inizialmente intrapresa possono anche produrre effetti controproducenti, come la strumentale crescita del contenzioso indotta dalla prospettiva di un facile indennizzo.

Come è noto, la legge Pinto, che ha introdotto nel 2001 un procedimento speciale dinanzi alla Corte d'Appello per la liquidazione del danno da eccessiva durata del processo – equa riparazione - 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 spesso non riescono a smaltire nel termine – ritenuto, peraltro, dilatorio - di quattro mesi posto dalla stessa legge.

Già è stato ricordato, in questa sede, che il legislatore si è dimostrato consapevole degli effetti abnormi della normativa in parola nell'ambito del processo amministrativo, tanto che con il d.l. 25 giugno 2008, n. 112, ha disposto, all'art. 54, comma 2 (come modificato dal d.lgs. n. 104/2010) che “la domanda di equa riparazione non è proponibile se nel giudizio dinanzi al giudice amministrativo in cui si assume essersi verificata la violazione di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 24 marzo 2001, n. 89, non è stata presentata l'istanza di prelievo di cui all'articolo 81, comma 1, del codice del processo amministrativo, né con riguardo al periodo anteriore alla sua presentazione”.

Nell'anno 2010 risultano pervenute n. 108 richieste di istruttoria 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. 3 decreti di condanna.

#### *Alcune linee giurisprudenziali del T.A.R. per la Toscana.*

##### a) Urbanistica, edilizia ed espropriazioni:

sono state affrontate alcune questioni risarcitorie connesse ad espropriazioni illegittime con soluzioni aderenti alla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di vantaggio o deprezzamento recato dall'opera alla proprietà residua

espropriata (si veda sentenza III Sezione n. 930 del 06/04/2010).

Nella materia edilizia non si rilevano particolari problematiche, salvo il fisiologico arretrato dei ricorsi pendenti, per la stabilità del quadro normativo.

b) Contenzioso in materia di ambiente ed inquinamento:

si tratta di materia di particolare interesse generale - concernendo, il contenzioso, principalmente, questioni relative a siti inquinati, alla bonifica di aree industriali dismesse ed a provvedimenti relativi a impianti di trattamento di rifiuti e connesse localizzazioni - la cui delicatezza è acuita dall'esistenza generalizzata di vincoli paesaggistici, ambientali ed archeologici nel territorio toscano.

Merita di essere segnalata una pronuncia in materia di rapporto tra VIA e AIA (Autorizzazione Integrata Ambientale) e relative problematiche valutative (cfr. II Sez. n. 592/2010) con la quale, tra l'altro, si esclude che siano suscettibili di differimento alla fase dell'AIA valutazioni relative a componenti ambientali come il paesaggio la cui analisi deve essere riservata alla valutazione di impatto ambientale mentre è legittima la scelta di differire al momento dell'autorizzazione integrata ambientale la soluzione definitiva di tutti i profili tecnici connessi con la gestione di un inceneritore.

c) Contenzioso in materia di appalti pubblici:

notevole è stata la litigiosità al riguardo, con contestuale necessità di risoluzione di numerosi problemi interpretativi delle non perspicue norme del Codice dei contratti pubblici, innovato, da ultimo, dal d. lgs. n. 53/2010, la cui disciplina avuto riguardo al contenzioso – come noto, poi confluita nel Codice del processo amministrativo – contempla una giurisdizione del giudice amministrativo più ampia con poteri nuovi in ordine alla sorte del contratto.

Si ricorda, in proposito, la sentenza 10 novembre 2010, n. 6570, in cui la Sezione prima, dopo avere annullato l'aggiudicazione di una gara per l'affidamento di una fornitura mediante cottimo fiduciario, ha fatto per la prima volta applicazione dell'art. 121 del codice del processo amministrativo e, ravvisando la violazione della clausola *standstill* di cui all'art. 11, comma 10, del

Codice dei contratti pubblici (che impone di non stipulare il contratto prima del decorso di un dato termine dalla comunicazione dell'avvenuta aggiudicazione definitiva), ha dichiarato l'inefficacia con effetto *ex tunc* del contratto stipulato tra la stazione appaltante e l'impresa aggiudicataria.

Si ricorda anche la sentenza 11 novembre 2010, n. 6579, della stessa Sezione, in cui è stato ritenuto che, dopo l'emanazione della direttiva 2007/66/CE, recepita nel nostro ordinamento dapprima con il d.lgs. 20 marzo 2000, n. 53, e successivamente con il nuovo Codice del processo amministrativo, l'autotutela della stazione appaltante sui propri atti di evidenza pubblica non comporta la caducazione del contratto stipulato. La mancata menzione nella legislazione di un potere di autotutela a suo favore deve infatti essere interpretata nel senso che, in caso di violazione della normativa di evidenza pubblica, non le sia consentito di influire in modo unilaterale sul contratto e che essa debba invece, a tal fine, rivolgersi al giudice competente per l'esecuzione del medesimo.

Tra le decisioni concernenti la materia dei servizi merita di essere segnalata una sentenza che si occupa del servizio connesso all'installazione di distributori automatici in scuole e uffici pubblici (cfr. II Sez. n. 2313/2010) nella quale si qualifica detta fattispecie in termini di concessione di servizi, come tale sottoposta – ai sensi dell'art. 30 d. lgs. n. 163/06 – alla medesima disciplina del contenzioso dettato per i contratti e, quanto alla scelta del contraente, ai principi generali relativi ai contratti pubblici.

d) In materia di poteri di ordinanza del Sindaco ai sensi del nuovo art. 54 T.U.E.L. appare significativa la sentenza n. 6600/2010 della II Sezione: secondo il Collegio un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 54 predetto impone di ritenere che il potere di ordinanza ivi disciplinato possa venire esercitato solo nei casi di necessità ed urgenza, da valutarsi caso per caso secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità, per affrontare situazioni straordinarie ed imprevedibili cui non si potrebbe adeguatamente far fronte mediante poteri tipici.

e) Riconducibile statisticamente alla materia "agricoltura e foreste", la sentenza n. 427/2010 della II Sezione è interessante per le problematiche affrontate dal Collegio, attraverso una puntuale analisi della normativa e della giurisprudenza comunitaria, avuto riguardo, in particolare alle connotazioni ed ai rapporti tra la fase procedimentale nazionale e quella comunitaria finalizzate alla registrazione di un prodotto come IGP, alle garanzie procedurali riconosciute ai singoli ed ai requisiti prescritti per addivenire alla suddetta registrazione.

f) Amministrazione e gestione dei beni demaniali e patrimoniali:  
con sentenza n. 6439/2010 la Sezione III, in punto di determinazione dei canoni del demanio marittimo, ha in parte anticipato i contenuti della pronuncia della Corte Costituzionale n. 302 del 22/10/2010 per quanto attiene all'applicazione della Legge n. 296/2006 alle concessioni demaniali in corso, già rilasciate prima della sua entrata in vigore.

g) Termini processuali e Codice del processo amministrativo:  
con sentenza n. 183/2011 - assunta alla camera di consiglio del 25/11/2010 - la III Sezione si è pronunciata sul regime del termine di deposito dei documenti in applicazione dell'art. 2 dell'allegato 3 al d.lgs. n. 104/2010 con specifico riferimento all'ipotesi di udienza fissata anteriormente all'entrata in vigore del c.p.a..

Va, infine, ricordata, anche se non si tratta di attività giurisdizionale, la notevole (per quantità di impegno lavorativo e per delicatezza) opera 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 2010 ha trattato, in 31 sedute, 90 casi, con accoglimento di 56 domande.

### *Considerazioni conclusive*

Può osservarsi, concludendo, che il complesso di ricorsi pendenti, che fino al

2001 aveva manifestato una preoccupante tendenza all'aumento, raggiungendo il picco di 45.470 cause, si è ridotto, come si è visto, in misura consistente, scendendo, come si è detto, a 10.813 unità; e che, grazie agli sforzi degli ultimi sei anni, la massa di ricorsi accumulati negli anni precedenti si è ridotta a circa 1/4.

Le prospettive concrete di eliminazione dell'arretrato negli anni futuri non sono, ovviamente, le stesse, volgendo, ormai, ad esaurimento il grosso dei ricorsi 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 di incidere favorevolmente sulla produzione complessiva del Tribunale, limitando il rischio del formarsi di un arretrato nuovo; in tal caso, però, si tratta 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, senza sostanziale sacrificio, quindi, della qualità delle decisioni assunte.

La riduzione dell'arretrato ha consentito e consentirà, certamente, di razionalizzare meglio il lavoro e di utilizzare in modo più opportuno le limitate risorse disponibili; ma il ridotto numero di magistrati e di personale cui si affiancano, da un lato, un numero di nuovi ricorsi, spesso caratterizzati da corsia preferenziale, in tendenziale aumento e dall'altro, l'esaurimento dei meccanismi di abbattimento dell'arretrato che è stato sin qui possibile utilizzare, determineranno una situazione in cui, non potendo le assegnazioni superare il fisiologico plafond previsto dal Consiglio di Presidenza, potrebbe tornare a manifestarsi, specie per le controversie prive di corsia preferenziale, la formazione di un significativo arretrato.

Altro elemento acceleratore può, infine, individuarsi nel c.d. "processo telematico".

L'entrata in vigore del c.p.a., in particolare, ha reso necessarie alcune misure organizzative e la conformazione del NSIGA alle innovazioni del codice stesso: all'uopo il Presidente del Consiglio di Stato ha istituito un'apposita Commissione per l'esame dei profili organizzativi ed informatici ed un gruppo di lavoro tecnico-informatico ai fini dell'aggiornamento del NSIGA.

Il deposito degli atti e dei documenti in formato digitale – espressamente previsto dall'art. 136 c.p.a., e, peraltro, già in precedenza attuato presso questo T.A.R. con modalità analoghe a quelle delineate dalla disposizione predetta – che all'inizio aveva creato qualche difficoltà operativa, stante la necessità di conservare agli atti il supporto elettronico portato dal difensore – è ora reso assai più agevole dalla attivazione della posta elettronica certificata dedicata.

Si invitano, pertanto, i difensori a trasmettere gli scritti difensivi e, possibilmente, i documenti, a mezzo PEC dopo averli depositati in formato cartaceo presso la Segreteria, con la precisazione che tale nuova modalità agevola particolarmente le operazioni di caricamento nel sistema del formato digitale con generale accelerazione delle attività di ricevimento e protocollo degli atti ed è quindi preferibile rispetto alle altre modalità che, per il momento, sono ancora ammesse, proprio al fine di consentire a tutti di adeguarsi alle novità.

Come segnalato dal Segretario Generale della Giustizia Amministrativa, detta nuova modalità di deposito del materiale informatico costituisce un primo importante passo verso l'attuazione del processo amministrativo telematico ed, a breve, dovrebbe essere messo a disposizione degli avvocati il fascicolo elettronico del magistrato e quindi sarà possibile per i difensori leggere e scaricare dal proprio studio gli scritti ed i documenti di controparte senza doversi recare presso i nostri Uffici.

Siamo consapevoli di trovarci tuttora in una fase sperimentale tendente alla piena informatizzazione degli uffici e quindi è assolutamente necessaria la collaborazione – e, devo dire, anche la pazienza, avuto riguardo alle inevitabili criticità che possono delinarsi – di tutti gli operatori della giustizia

amministrativa, magistrati, avvocati, personale amministrativo, in vista degli innegabili vantaggi futuri specie sotto il profilo della celerità degli adempimenti.

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

**Tabella n. 1 - Ricorsi pendenti al 31.12.2010**

ACCESSO AI DOCUMENTI	7
AGRICOLTURA E FORESTE	150
AMBIENTE	425
ANTICHITA' E BELLE ARTI	13
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FO	464
AUTORITA' INDIPENDENTI (ATTIVITA', ORGANIZZAZIONE)	2
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	302
CACCIA E PESCA	16
CARABINIERI	8
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	9
CITTADINANZA	20
COMMERCIO, ARTIGIANATO	308
COMUNE E PROVINCIA	69
DEMANIO STATALE, REGIONALE	348
EDILIZIA ED URBANISTICA	6011
ELEZIONI	0
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	131
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	13
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	107
FARMACIA	47
FORZE ARMATE	130
INDUSTRIA	2
INQUINAMENTO	50
ISTRUZIONE	176
LEVA MILITARE	10
MAGISTRATI	6
NOTAI	7
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	12
POLIZIA DI STATO	42
PROFESSIONI E MESTIERI	57
PUBBLICO IMPIEGO	532
REGIONE	7
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	6
REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	1
SERVIZI PUBBLICI	56
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	61
SICUREZZA PUBBLICA	330
STRANIERI	787
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	90
VITTIME DEL DOVERE	1
<b>TOTALE</b>	<b>10813</b>



**Tabella n. 2 - Ricorsi pervenuti nell'anno 2010**

ACCESSO AI DOCUMENTI	15
AGRICOLTURA E FORESTE	23
AMBIENTE	95
ANTICHITA' E BELLE ARTI	0
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	180
AUTORITA' INDIPENDENTI (ATTIVITA', ORGANIZZAZIONE)	1
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	82
CACCIA E PESCA	4
CARABINIERI	6
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	3
CITTADINANZA	17
COMMERCIO, ARTIGIANATO	72
COMUNE E PROVINCIA	20
DEMANIO STATALE, REGIONALE	55
EDILIZIA ED URBANISTICA	840
ELEZIONI	3
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	48
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	22
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	22
FARMACIA	13
FORZE ARMATE	18
INDUSTRIA	1
INQUINAMENTO	15
ISTRUZIONE	39
LEVA MILITARE	2
MAGISTRATI	3
NOTAI	2
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	2
POLIZIA DI STATO	9
PROFESSIONI E MESTIERI	11
PUBBLICO IMPIEGO	149
REGIONE	3
REGOLAMENTO DI COMPENTENZA	6
REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	1
SERVIZI PUBBLICI	6
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	14
SICUREZZA PUBBLICA	97
STRANIERI	414
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	22
VITTIME DEL DOVERE	0