



*Giustizia Amministrativa
Tribunale Amministrativo Regionale
per la Toscana*



*Inaugurazione
dell'anno giudiziario 2013*

Firenze, 4 marzo 2013



Giustizia Amministrativa
Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO 2013

Relazione del Presidente

Dr. PAOLO BUONVINO

INDICE

<i>Saluto</i>	<i>pag. 3</i>
<i>Il personale e i mezzi</i>	<i>pag. 4</i>
<i>Il contenzioso</i>	<i>pag. 6</i>
<i>Il giudizio cautelare, le misure cautelari provvisorie e quelle ante causam</i>	<i>pag. 11</i>
<i>L'appello</i>	<i>pag. 13</i>
<i>L'arretrato</i>	<i>pag. 14</i>
<i>La "Legge Pinto"</i>	<i>pag. 17</i>
<i>Le pronunce</i>	<i>pag. 18</i>
<i>Considerazioni conclusive</i>	<i>pag. 18</i>
 <i>ALLEGATO SINTESI SENTENZE</i>	 <i>pag. 21</i>
 <i>TABELLE</i>	 <i>pag. 27</i>

Saluto

Esprimo, come ogni anno, il mio ringraziamento alle Autorità civili, militari e religiose qui convenute, ai magistrati degli altri Ordini giudiziari, agli esponenti del mondo accademico, ai rappresentanti del libero Foro e di quello pubblico, a quelli del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa e delle associazioni di magistrati amministrativi per essere intervenuti in questa cerimonia che costituisce ormai tradizionale occasione per far conoscere pubblicamente, in sintesi, il lavoro svolto dal TAR della Toscana.

Si è trattato di un lavoro intenso, svolto con costante dedizione per assicurare un funzionale servizio di giustizia, fornendo agli amministrati risposte per quanto possibile rapide ed esaurienti e procedendo, nei limiti delle attuali disponibilità di personale - di magistratura e amministrativo - all'ulteriore abbattimento dell'arretrato che - sebbene in fase di contrazione - ancora penalizza questo come gran parte dei tribunali amministrativi.

E, in questa direzione, prezioso ed essenziale è stato l'apporto fornito dal Foro; un Foro tradizionalmente di sicuro valore, la cui correttezza e linearità ho potuto costantemente apprezzare e che, pur nella dialettica, spesso accesa, propria del processo amministrativo, ha costituito sicuro e valido punto di riferimento nella comune ricerca della corretta risposta da fornire agli amministrati nel contenzioso con le autorità amministrative; un Foro al quale si è affiancato, come sempre, il validissimo patrocinio delle Amministrazioni pubbliche, fermo nella tutela dei pubblici interessi, ma pronto, al contempo, a ricercare, con le controparti, validi punti di incontro nel tentativo di risolvere in via preventiva, pur nella pendenza del giudizio, talune complesse vicende contenziose.

Un vivo ringraziamento rivolgo, poi, ai Presidenti Radesi e Nicolosi ed ai colleghi magistrati tutti che, con professionalità, tempestività ed impegno

costanti, hanno continuato a mantenere alto non solo il livello quantitativo delle pronunce, ma anche e soprattutto quello qualitativo.

E devo, inoltre, esprimere un sentito ringraziamento al personale della Segreteria, a partire dalla Segretaria generale, che nell'anno appena trascorso, ha confermato, con l'assiduo impegno ed il prezioso spirito collaborativo dimostrati, una dedizione senza riserve alle necessità di servizio.

Il personale e i mezzi

E proprio con riguardo al personale va osservato, purtroppo, che il Tribunale può contare, attualmente, solo su ventitre unità, di cui due soli funzionari in luogo dei cinque contemplati nella previsione organica, con conseguente notevole aggravio lavorativo della dirigenza e dei funzionari in servizio, avuto riguardo anche all'articolazione del T.A.R. in tre Sezioni.

Essendo complessivamente previste in organico ventinove unità oltre al Dirigente, si conferma una carenza di personale del 20%; in particolare, tre unità di personale sono in posizione di comando, provenendo dall'Azienda Autonoma Monopoli di Stato e dal Comune di Rignano sull'Arno; con l'occasione, ringrazio gli organi di vertice di tali Amministrazioni che hanno positivamente apprezzato le esigenze di integrazione del personale di questo Tribunale.

Peraltro l'istituto del comando, pur nella sua indubbia utilità, presenta, in concreto, esso stesso alcune criticità per la posizione di precarietà che si configura sia per il dipendente che per l'amministrazione di destinazione e per la non agevole individuazione del personale idoneo e delle amministrazioni disponibili, avuto riguardo anche alle relative limitazioni derivanti dalla normativa e dalla prassi.

Per quanto concerne il funzionamento dell'ufficio sotto i profili

organizzativo ed amministrativo, si osserva che i compiti cui il personale deve far fronte risultano, nell'anno, ancora accresciuti, anche in correlazione alle continue modifiche e innovazioni normative ed alle sempre crescenti nuove esigenze operative.

In particolare, per gli affari generali si registra un relevantissimo incremento degli adempimenti connessi, ad esempio, alle acquisizioni di beni e servizi ed alla liquidazione delle spese, alla gestione del contributo unificato nelle varie fasi procedurali in cui si articola (controllo, riscossione, contenzioso, rimborso), alla gestione degli archivi, dei ricorsi con patrocinio a spese dello Stato, della sicurezza sui luoghi di lavoro. Detto incremento richiederebbe la costituzione di una struttura articolata, dotata di idoneo personale ad essa dedicato in modo prevalente; ma la contrazione quantitativa del personale amministrativo rende, allo stato, impossibile una soluzione concreta a tale esigenza, con la conseguenza che non si può che affidare nello spirito di servizio e nella abnegazione del Segretario Generale e del personale amministrativo tutto.

Quanto agli aspetti legati all'informatizzazione, sono, ormai, apprezzabili - pur in presenza, tuttora, di talune criticità per l'ufficio e per l'utenza - i vantaggi operativi correlati all'operatività del sistema NSIGA, correlati anche all'invio degli avvisi e delle comunicazioni di rito, nella maggioranza dei casi, a mezzo della posta elettronica certificata.

Per quanto riguarda la sede del Tribunale, si è concluso il complesso procedimento per il rinnovo del contratto di locazione passiva (avuto riguardo anche alla recente normativa che ha innovato la materia) non risultando, attualmente, disponibili immobili demaniali statali - per i quali è stata, comunque, rinnovata la richiesta - o appartenenti ad altre amministrazioni.

Il contenzioso

Il T.A.R. della Toscana è riuscito, anche nel corso del 2012, a definire un numero di ricorsi superiore rispetto al numero di ricorsi pervenuti, come chiarito dall'allegata tabella 1.

Nel corso dell'ultimo triennio, per ciò che riguarda, specificamente, la produzione di sentenze, ne sono state pubblicate, rispettivamente, n. 1393 nel 2010, n. 1707 nel 2011 e n. 1776 nel 2012.

Deve, poi, segnalarsi una significativa novità: per la prima volta il numero di nuovi ricorsi pervenuti è sensibilmente diminuito rispetto agli anni precedenti; rispetto al 2011 tale diminuzione si attesta intorno al 15%; sono stati introitati, infatti, 2040 ricorsi a fronte dei 2366 del 2011 (v. tabella 1).

Il rapporto fra ricorsi definiti e ricorsi pervenuti ha raggiunto, nel 2012, la percentuale del 152% (v. tabella 2); percentuale, sia pure di poco, ridotta rispetto a quella dell'anno che precede per il progressivo esaurirsi dei ricorsi, di data più remota, definibili con decreto decisorio.

Significativo appare anche il fatto (v. tabella 3) che sono stati definiti già il 27 % dei ricorsi radicati nel 2012, il 47 % di quelli del 2011 ed il 49 % di quelli del 2010.

Se è vero, però, che pure nel 2012 i ricorsi definiti hanno largamente superato quelli in entrata, è anche vero che ciò appare riconducibile, ancora oggi, come in passato, proprio all'elevato numero di decreti decisori, soprattutto per l'operare della perenzione ultraquinquennale, legata, normalmente, al venir meno dell'interesse al ricorso.

Nel 2012 i decreti presidenziali decisori sono stati, complessivamente, 1568 (comprensivi di 902 decreti di perenzione); in molti casi, peraltro, è stato manifestato (e, in molti casi, può ancora esserlo, nei termini di cui all'art. 82, 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 in cui è stato pubblicato un decreto di perenzione e poi manifestato il permanere dell'interesse al ricorso con richiesta di fissazione d'udienza (e conseguente emanazione di un decreto di revoca della dichiarata perenzione) sono stati, complessivamente, 463; mentre i ricorsi ultraquinquennali per i quali - pur non essendo ancora intervenuto alcun decreto decisorio - è stata richiesta la F.U entro il 31 dicembre 2012 sono stati 255.

I ricorsi con proposizione di motivi aggiunti, svolti, 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 2012, in numero di 349, in lieve diminuzione, quindi rispetto al 2011 (n. 381); motivi aggiunti il cui esame comporta, di norma, un significativo ampliamento del *thema decidendum*, al pari di quello introdotto dalla proposizione dei ricorsi incidentali che, complessivamente, sono stati, nel 2012, in numero di 33 (anche in questo caso, peraltro, con riduzione rispetto al 2011, in cui i ricorsi incidentali sono stati 44).

È, poi, consistente 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 più stringenti per la decisione.

Nell'anno appena trascorso sono pervenuti, nelle materie ora dette, 132 ricorsi per ciò che attiene agli appalti pubblici e 16 ricorsi in materia espropriativa (numeri ridotti, quindi, nel confronto con l'anno precedente, in cui i ricorsi erano stati, rispettivamente, 178 e 19).

Da quanto precede, emerge, quindi, con riguardo al 2012, il dato nuovo della sensibile riduzione dei ricorsi sia, come si è visto, in termini generali (15% di ricorsi in meno complessivamente) che, in termini particolari, nelle

materie caratterizzate da corsie preferenziali (25% in meno); ciò che fa ritenere che, rispetto al passato, abbia cominciato ad incidere marcatamente l'aumento dell'importo del contributo unificato, che è andato ad affiancarsi al particolare momento di grave crisi economica che investe la Nazione.

In proposito, se è vero che i recenti aumenti di detto contributo risiedono, tra l'altro, anche nell'esigenza di offrire un maggior sostegno ai costi per l'assunzione di nuovi magistrati e nell'incentivazione del personale amministrativo (significativo al riguardo è, in particolare, l'art. 37, comma 11 *bis*, del d.l n. 98/2011, convertito in legge n. 111/2011, introdotto dall'art. 1 della legge n. 228/2012), non di meno, tali aumenti potrebbero produrre una contrazione del contenzioso, potendo costituire, di fatto, una sorta di insormontabile remora, di natura economica, per l'accesso alla giustizia amministrativa e risolversi, così, in taluni casi, in una sostanziale attenuazione del principio di legalità; con la conseguente possibilità, in prospettiva, di un'ulteriore riduzione - secondo un *trend* che appare già avviato - nel numero dei ricorsi e dei correlati introiti, dovuta alla eccessiva onerosità, innescandosi, così, una sorta di corto circuito suscettivo, potenzialmente, di incidere negativamente anche sulla cennate finalità di incentivazione finanziaria.

Tornando, ora, all'esame dei dati relativi alle diverse tipologie di ricorsi introitati, può osservarsi, quanto al pubblico impiego (v. tabella 4), che sono stati radicati, nel 2012, complessivamente, 275 ricorsi; si tratta di un numero consistentemente superiore rispetto a quello dell'anno precedente (151 ricorsi), in controtendenza con il dato, caratteristico degli ultimi anni, della contrazione, rispetto al passato, del numero di ricorsi in tale materia dopo la privatizzazione del rapporto di lavoro pubblicistico; l'incremento si ricollega, peraltro, essenzialmente, alla proposizione di due consistenti quanto specifici filoni di ricorsi seriali (di richiesta di decreto ingiuntivo da un lato ed avverso il concorso a direttori didattici dall'altro); sicché il dato effettivo non diverge, nella sostanza, da quello degli ultimi anni.

È, poi, continuato a decrescere (del 7 % circa rispetto al 2011, essendo passati, i ricorsi, da 629 a 590) il numero dei nuovi ricorsi in materia edilizia, considerati autonomamente rispetto a quelli in materia urbanistica; questi ultimi, a loro volta, sono passati da 69 a 63, con una flessione, in misura percentuale, di circa il 9%; i ricorsi nella materia dell'edilizia e dell'urbanistica, quindi, sono stati pari, complessivamente, a 653 contro i 698 dell'anno precedente (v. tabelle 6 e 7).

In misura consistente si è, poi, assottigliato il contenzioso in materia di immigrazione, essendosi esauriti specifici filoni emersi negli anni precedenti; in particolare, nel corso del 2012 sono stati introitati, in materia, 167 nuovi ricorsi, mentre ne sono stati definiti 545.

In lieve flessione è anche il contenzioso in materia di pubblica sicurezza (si tratta dell'impugnazione di provvedimenti in materia di accesso ai luoghi dove si svolgono competizioni sportive, di porto d'armi, di patenti di guida, di foglio di via obbligatorio); in particolare, sono stati presentati n. 93 nuovi ricorsi rispetto ai precedenti 96, mentre i ricorsi definiti in tale materia sono stati, nel corso del 2012, in numero di 137.

Un rilevante numero di ricorsi, reca, inoltre, accanto alla domanda di annullamento degli atti impugnati, anche la correlata domanda risarcitoria; presso questo Tribunale, in particolare, i ricorsi presentati nel 2012 con contestuale domanda risarcitoria sono stati in numero di 240 (sostanzialmente coincidente rispetto a quello del 2011); ciò significa che quasi il 12 % dei ricorsi presentati contiene anche tale domanda.

Questa, inoltre, è stata autonomamente presentata, in 32 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;

Anche nell'anno 2012 si è, poi, confermata (v. tabella 5) la scarsa

incidenza dei giudizi di ottemperanza; ciò che appare indice di una diffusa quanto spontanea esecuzione delle sentenze, e ciò pur essendosi registrato, nel complesso, un aumento nel numero di tali ricorsi; al riguardo, è stato, però, prevalente il contenzioso derivante dall'esecuzione di giudicati del giudice ordinario (n. 36, 31 dei quali in materia di ottemperanza a decisioni correlate alla legge Pinto).

Contenuto è stato, infine, anche il numero di ricorsi per l'accesso (n. 25) e quello dei ricorsi per la declaratoria dell'illegittimità del silenzio della pubblica Amministrazione (n. 17); indici, anche questi, come in passato, di una fattiva collaborazione delle Amministrazioni in presenza delle relative domande.

In termini generali, il contenzioso pendente innanzi al T.A.R. per la Toscana al 31 dicembre 2012, ammontava a n. 8294 ricorsi, ai quali sono, però, da aggiungere i 463 ricorsi ultraquinquennali in cui è stato manifestato, come detto, il permanere dell'interesse al ricorso; con la conseguenza che il numero di ricorsi effettivamente pendenti alla predetta data è da ritenere prossimo alle 8.800 unità; si è, dunque, passati, nell'ultimo biennio, da circa 10.800 a circa 8.800 ricorsi, con un abbattimento complessivo, quindi, non lontano dal 20%

La ripartizione del contenzioso, per materie omogenee, si rinviene nell'allegata tabella 9; il contenzioso radicato nel 2012, sempre per materie omogenee, è riportato nella tabella 10.

Merita un cenno, infine, anche se non si tratta di attività giurisdizionale, la notevole opera (per la quantità e la delicatezza dell'impegno) prestata dalla Commissione del patrocinio a spese dello Stato, presieduta dal Consigliere Carlo Testori, con la collaborazione dei membri designati dall'Ordine degli avvocati di Firenze; la Commissione nel 2012 ha trattato, in 25 sedute, 71 casi, con accoglimento di 35 domande.

Il giudizio cautelare, le misure cautelari provvisorie e quelle ante causam:

Le ordinanze emesse nel 2012, con le quali è stata definita la fase cautelare, sono state 658 (di cui, n. 183 di accoglimento - 28 % -, n. 387 di rigetto, n. 89 recanti altre tipologie di decisione).

Nel 2012 sono state anche definite 175 misure cautelari provvisorie (rispetto alle 141 del 2011), seguite, a breve, dell'esame dell'istanza cautelare nella prima Camera di Consiglio utile, così essendo stato possibile, in molti casi, soddisfare l'interesse immediato dei ricorrenti in tempi molto rapidi, anche sulla base di sommarie informazioni previamente assunte per le vie brevi; ed è stato pure possibile prendere in considerazione - ancor prima della radicazione del ricorso - la posizione di soggetti coinvolti dall'azione amministrativa a mezzo di decreto presidenziale assunto in presenza di istanze di misura cautelare anteriore alla causa (art. 61 c.p.a.); al riguardo, sono state esaminate 5 istanze, di cui una sola respinta.

Per la prima volta nell'ultimo decennio si è, poi, verificato che meno della metà dei ricorsi recava un'istanza cautelare (v. tabella 8).

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 2012, emanare 375 sentenze in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 c.p.a. (sentenze, peraltro, diminuite di numero rispetto alle 394 del 2011); sentenze brevi che, in percentuale, costituiscono circa il 21 % del numero complessivo di sentenze prodotte e che hanno consentito di definire, in tempi brevissimi, circa il 18% dei nuovi contenziosi, evitando l'adozione di misure cautelari che, pur assicurando rapidità di tutela al ricorrente, non di meno, noccono, talvolta,

alla certezza delle situazioni giuridiche, particolarmente rilevante, sul piano degli interessi generali, anche di carattere economico-sociale, specie allorché si verta in tema di pubbliche gare o di controversie correlate al soggiorno degli stranieri; 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; udienza di merito sollecitamente fissata, inoltre, in quei casi in cui la rapida definizione del ricorso è apparsa la soluzione più adeguata, specie allorché - per la particolare natura delle controversie - l'assunzione di eventuali misure cautelari non avrebbe potuto produrre, per i contendenti, effetti positivamente apprezzabili.

L'appello:

a) – delle ordinanze cautelari:

- delle 658 ordinanze cautelari emesse nel 2012 ne sono state appellate 105, 46 delle quali riformate, 38 confermate, 14 recanti altri tipi di pronuncia (rinuncia, sopravvenuta carenza di interesse o altro), 7 in attesa di esito (dati relativi a fine gennaio 2013); in percentuale, le ordinanze riformate sono state, quindi, il 43% circa di quelle appellate (solo il 7% circa, 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 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 2010-2012, sono state appellate, complessivamente, 406 ordinanze cautelari, 144 delle quali riformate (poco più, quindi, del 35%), 223 confermate, e 30 caratterizzate da altri tipi di

pronuncia, mentre 9 appelli sono ancora in attesa di definizione; tenuto conto che, nel triennio, le ordinanze cautelari emesse dal Tribunale sono state poco più di 2770, si ha, nel complesso, una incidenza di accoglimento degli appelli in misura di poco superiore al 5% rispetto al complesso delle ordinanze emesse;

b) – delle sentenze:

- le sentenze definitive emesse nel corso del 2012, come detto, sono state, complessivamente, 1776; in particolare, le sentenze di accoglimento sono state 492, quelle di rigetto sono state 734, mentre 494 sono state quelle recanti declaratoria di inammissibilità, improcedibilità, irricevibilità, 56 quelle recanti altre tipologie di decisione (rinunce, c.m.c. etc.); complessivamente, al momento, sono state appellate n. 199 sentenze del 2012; di esse, 22 sono state riformate, 24 confermate, 12 sono state seguite da altra tipologia di statuizione; le altre sono in attesa di decisione;

- nel triennio 2010-2012 sono state appellate 779 sentenze (il 16 % circa delle sentenze emesse), di cui 107 riformate (poco meno del 14% del totale degli appelli), 178 confermate, 26 con altra tipologia di statuizione, mentre gli altri appelli sono in attesa di decisione; l'accoglimento degli appelli stessi si colloca, quindi, almeno a oggi, in una percentuale di poco superiore al 2% delle sentenze complessivamente pubblicate nel triennio.

L'arretrato:

Risulta, purtroppo, che anche per il 2012 sono state avanzate, in prossimità dell'udienza e, talora, pure in occasione dell'udienza pubblica, richieste di rinvio o cancellazione dal ruolo di cause già fissate (spesso per la pendenza di trattative in fase avanzata tra le parti), ovvero richieste di

declaratoria di improcedibilità del ricorso per sopravvenuto difetto di interesse o di rinuncia agli atti del giudizio etc.; ciò che non ha reso - e non rende - possibile l'integrazione dei ruoli con altre cause in attesa di essere trattate; al riguardo si segnala, in particolare, l'esigenza che venga evitata - dopo l'invio del decreto di perenzione - la manifestazione di interesse alla trattazione per ricorsi remoti seguita, in prossimità dell'udienza fissata, dall'abbandono dei ricorsi stessi.

Per evitare tali inconvenienti (che determinano l'inutilità dello studio delle controversie 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, mentre, da parte del Tribunale, si continuerà a fissare - nei limiti del possibile - la trattazione dei ricorsi con congruo margine prima dell'udienza, 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 trattazione dei ricorsi, incidenti negativamente sulla complessiva produttività e sulla rapidità di definizione dei ricorsi, costituente questa, un requisito essenziale in vista del conseguimento di una giustizia "giusta".

Nell'ottica della riduzione dell'arretrato si auspica, poi, che i difensori delle parti, private o pubbliche, segnalino 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 pure al Foro e alla sua sensibilità che, anche quest'anno, rinnovo l'invito (purtroppo, non sempre seguito) alla sinteticità degli scritti difensivi, come rimarcato dall'art. 3 del c.p.a., in un'ottica collaborativa tra tutti gli operatori della giustizia, al fine di rendere più spedito l'iter decisorio e contrastare, anche per tale via, il formarsi di nuovo arretrato.

E, nella stessa ottica collaborativa, si auspica anche che venga ulteriormente incrementato il deposito, in formato digitale, quanto meno degli atti del giudizio e, ove possibile, dei documenti più rilevanti ed essenziali ai fini della definizione dello stesso; ad ogni buon conto, su 2040 ricorsi radicati nel 2012, ne sono stati depositati n. 1590 in formato digitale.

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 gennaio 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) - 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 particolare

- dai risultati delle concrete iniziative già in precedenza assunte presso il TAR della Toscana in vista della riduzione dell'arretrato;
- 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.

Nel corso del 2012 il Tribunale - avvalendosi dei meccanismi definitivi previsti dal codice del processo amministrativo e nel rispetto del programma *ex art 37 cit.* predisposto per il 2012 - ha ulteriormente ridotto, di quasi il 10%, il numero di ricorsi complessivamente pendenti, che, come detto, può ritenersi attestato intorno alle 8.800 unità, con un significativo abbattimento dell'arretrato rispetto al 2011 (allorché i ricorsi pendenti erano circa 9.650, comprensivi di 294 ricorsi ultraquinquennali per i quali, dopo l'avviso di perenzione, era stato manifestato il permanere dell'interesse alla trattazione); non di meno, in presenza del ridotto numero di magistrati di cui si è detto, è da dubitare che, in avvenire, possa ancora abbattersi, in termini percentuali parimenti significativi, il numero di ricorsi pendenti.

Ciò in quanto, come già osservato nella programmazione per il 2012:

- la produttività di ciascun magistrato si correla direttamente ai limiti di assegnazione dei ricorsi prescritti dall'organo di autogoverno, così come indicato, del resto, dallo stesso art. 37 e come dal medesimo organo di autogoverno più volte – anche di recente - ribadito;

- i magistrati, esclusi i Presidenti, sono, attualmente, in numero di 10 (quattro, quindi, al di sotto dell'organico previsto);

- anche a voler assegnare, a ciascuno di essi, per ogni udienza, il numero massimo di ricorsi prescritto dal CPGA, si perviene ad un'assegnazione complessiva, al termine dell'anno, prossima ai 1200 ricorsi, cui vanno aggiunte, ad ogni buon conto, le sentenze rese in forma semplificata e le sentenze definitive di ricorsi per silenzio, accesso ed esecuzione del giudicato.

E così, se nel 2010, con 12 magistrati in forza, la produzione di sentenze di merito è stata, complessivamente, di 1393 unità, nel 2011, con 11 magistrati, essa è stata pari a 1150 unità, oltre a circa 400 sentenze in forma semplificata.

Nel 2012, pur con soli 10 magistrati, è stato, comunque, possibile, con notevole sforzo, pervenire alla pubblicazione di 1401 sentenze definitive e 375 sentenze in forma semplificata e quindi, complessivamente, di poco meno di 1800 decisioni (oltre ai citati decreti di perenzione).

Ciò non di meno, permane, anche per il 2012, un saldo negativo rispetto ai ricorsi nuovi radicati prossimo alle 250 unità.

Una riduzione, nel corrente anno, dei ricorsi pendenti è stata conseguita, come già notato, anche attraverso i noti meccanismi di cui all'art. 82 c.p.a., relativamente ai ricorsi ultraquinquennali; trattandosi, però, di controversie relativamente recenti, è da ritenere che esse, per l'avvenire (e una chiara tendenza in tal senso è già in corso), saranno abbandonate, per sopravvenuta carenza di interesse, per accordi sopravvenuti o altro, con minore frequenza, tanto più in quelle ipotesi, via via, negli anni, più numerose, in cui sia stata avanzata una domanda risarcitoria o, da parte del ricorrente, ci si riservi di produrre un nuovo ricorso, a fini risarcitori, all'esito, eventualmente favorevole, del ricorso demolitorio.

La "Legge Pinto"

Alla decisione dei ricorsi di data più remota si oppone, purtroppo, come già cennato, l'esigenza normativa di definire in tempi brevissimi quelli 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; tutto ciò, naturalmente, non agevola nel compito di procedere ad un sollecito smaltimento dell'arretrato più remoto, con le note conseguenze correlate alla richiesta di applicazione della legge n. 89 del 2001, c.d. legge Pinto.

In materia, risultano pervenute, nell'anno 2012, n. 46 richieste istruttorie per altrettanti ricorsi per asserita violazione della legge stessa, in relazione ad affari pendenti o definiti davanti al T.A.R. per la Toscana; risulta emesso, peraltro, solo un decreto di condanna (nel 2011 la richiesta è stata pari, invece, a 60 fascicoli, mentre i decreti di condanna sono stati 7); complessivamente, quindi, può constatarsi una flessione tanto nel numero di richieste di equa riparazione, quanto in quello dei relativi decreti di condanna, ciò che, con riguardo a questo Tribunale, esporrà l'erario, almeno per il 2012, ad oneri molto contenuti.

Le pronunce

Quanto, infine, alle sentenze che, per i loro contenuti di oggettiva rilevanza, meritano una segnalazione, si rimanda alla breve sintesi delle stesse riportata in allegato.

Considerazioni conclusive

La riduzione dell'arretrato - accompagnata anche dalla contrazione del nuovo contenzioso - ha consentito e consentirà di razionalizzare meglio il lavoro e di utilizzare nel modo più opportuno le limitate risorse disponibili, con la finalità di rendere, per quanto possibile congrui per tutti i termini del processo amministrativo; e ciò sia a tutela del cittadino, che ritiene di aver subito un'ingiustizia, sia degli interessi economici delle imprese, che per i generali interessi delle pubbliche Amministrazioni, che devono avere certezza della legittimità e dei tempi della propria azione per il migliore perseguimento dell'interesse pubblico; ma a tanto osta sia il ridotto numero di magistrati

(rispetto al quale si spera possa, almeno in parte, sopperirsi all'esito del concorso a 30 posti di magistrato TAR, attualmente in fase avanzata), sia la carente attuale dotazione di personale, che l'esaurimento, infine, dei meccanismi accelerati di abbattimento dell'arretrato di cui all'allegato 3 al c.p.a.

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.

Dichiaro aperto l'anno giudiziario.

ALLEGATO SINTESI SENTENZE

Si segnala, quanto alla Sezione Prima:

1) - nella sentenza n. 655 del 28 marzo 2012 il TAR ha esaminato i provvedimenti comunali di limitazione della circolazione nella ZTL di Firenze, con specifico riferimento ai veicoli a trazione "*anche*" (ma non solo) elettrica; e, applicando il principio di proporzionalità, ha annullato le prescrizioni impugnate nella parte in cui non equiparavano i veicoli a trazione bimodale (purché in grado di utilizzare anche la propulsione elettrica) ai veicoli a trazione esclusivamente elettrica;

2) - nella sentenza n. 692 del 4 aprile 2012 viene affrontato il tema della conferenza interistituzionale di cui alla legge regionale n. 1 del 2005, evidenziandone le modalità di funzionamento, quale sede per risolvere i conflitti fra livelli di governo diversi in sede di approvazione degli strumenti urbanistici. Se è adita la conferenza da parte di uno dei soggetti coinvolti nel procedimento, si ha sospensione *ex lege* dello strumento urbanistico oggetto di contestazione, mentre la ripresa di efficacia del piano o della variante sospesa ai sensi dell'art. 25, comma 6, della legge regionale n. 1 del 2005 può seguire due strade: è immediata dalla data di pubblicazione dell'avviso del parere della conferenza che esclude l'esistenza del contrasto contestato (o che comunica la mancata pronuncia della conferenza), si realizza invece al decorso di 45 giorni dalla loro pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione in caso di strumenti urbanistici che siano stati adeguati ai rilievi della conferenza o che siano stati confermati dall'Amministrazione competente che, motivatamente, non intenda adeguarsi ai rilievi medesimi;

3) - nelle sentenze nn. 762, 763, 764 e 765 del 2012 (di identico contenuto) in tema di assegnazione delle ore di sostegno scolastico, è stata ricostruita la posizione soggettiva dell'alunno disabile, qualificandola come interesse legittimo nel corso del procedimento volto ad individuare la migliore soluzione e fino alla determinazione degli organi amministrativi preposti, chiarendo quale soluzione deve essere individuata in base alle effettive esigenze dell'alunno e non in riferimento ad altri elementi come situazioni di bilancio o comunque estranei alle sue esigenze, e successivamente come diritto soggettivo con azionabilità della relativa pretesa verso l'Amministrazione;

4) - nella sentenza n. 1536/2012 sono stati ridefiniti i limiti del soccorso istruttorio nelle gare di appalto alla luce del principio di tassatività delle cause di esclusione, introdotto dall'art. 4, comma 2, lett. d), n. 2 del d.l. 13 maggio 2011, n. 70, conv. in l. 12 luglio 2011, n. 106;

5) - nella sentenza n. 1554 del 25 settembre 2012 il TAR si è pronunciato sulle pretese avanzate dall'Università di Firenze nei confronti della Gestione liquidatoria ex USL 10D e della Azienda Ospedaliero-Universitaria Careggi relative al pagamento di circa 4 milioni di euro a titolo di rimborso delle somme corrisposte a personale universitario che svolgeva attività assistenziale presso le predette strutture; e ha riconosciuto la sussistenza dell'obbligo di provvista a carico dell'amministrazione sanitaria;

6) - nella sentenza n. 1707 del 23 ottobre 2012 il TAR ha esaminato una complessa vicenda riguardante un'occupazione illegittima di terreni conseguita ad una procedura espropriativa conclusa con un decreto di esproprio tardivamente emesso. Il Tribunale ha annullato tale decreto e ha riaffermato il principio secondo cui l'illegittima occupazione di un immobile non può comportare (salve circostanze del tutto particolari) il trasferimento della

proprietà neppure in caso di irreversibile trasformazione del bene; inoltre, trattandosi di terreni in comunione *pro indiviso*, ha affermato, richiamando l'orientamento della Corte di cassazione, che l'annullamento del provvedimento di espropriazione di un fondo in comproprietà di più soggetti spiega i suoi effetti rispetto a tutti i comproprietari: ciò in quanto il decreto di esproprio è atto inscindibile;

7) - nella sentenza n. 1752/2012 il TAR individua l'essenza della perequazione urbanistica nella contemporaneità fra riconoscimento della capacità edificatoria e imposizione dell'onere di contribuire allo sviluppo della città pubblica, in modo che, laddove la pianificazione generale venga attuata per comparti, per i proprietari interessati sia resa indifferente la collocazione all'interno del comparto delle aree destinate a infrastrutture e attrezzature pubbliche da cedere al Comune, giacché tutti dispongono del medesimo indice di edificabilità da utilizzare sulle aree destinate a ricevere la cubatura stabilita;

8) - nella sentenza n. 1885 del 22 novembre 2012 la Sezione ha sostenuto che la dichiarazione di incostituzionalità di una legge che è a fondamento di un provvedimento amministrativo comporta l'illegittimità di quest'ultimo ed il suo conseguente annullamento in sede giurisdizionale, indipendentemente dal fatto che nell'atto introduttivo del giudizio si sia espressamente sollevata la questione di costituzionalità della legge medesima, purché nei confronti dell'atto siano articolate censure che attengono al corretto esercizio del potere e che quindi presuppongono la vigenza e la applicabilità della disciplina normativa sulla cui base il potere è stato esercitato (ciò con riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 293 del 2010 che ha travolto integralmente il potere di cui all'art. 43 del DPR n. 327 del 12001);

9) - nella sentenza n. 1894/2012 (e altre), è stata affrontata la questione della risarcibilità del danno da illegittima mancata assegnazione delle ore di sostegno scolastico, da porsi a carico dell'amministrazione centrale (non di quella scolastica periferica) anche nell'ipotesi in cui, mancando il P.E.I., debba farsi ricorso a presunzioni fondate in primo luogo sulla diagnosi di gravità dell'handicap dal quale lo studente sia afflitto, oltre che su ogni altra certificazione sanitaria disponibile.

10) - nella sentenza n. 2074 del 20 dicembre 2012 la Sezione ha sottoposto ad interpretazione la portata dell'art. 38, comma 1, lett. c) del d.lgs. n. 163 del 2006, affermando che non sono tenuti alla prescritta dichiarazione di moralità i procuratori speciali di una società che non siano amministratori, poiché la norma richiede il cumularsi in capo allo stesso soggetto della qualifica di amministratore e di soggetto dotato di potere rappresentativo della società. In più la sentenza dichiara la nullità, ai sensi della recente disciplina di cui all'art. 46, comma 1-bis del d.lgs. n. 163 cit., sulla c.d. tassatività delle clausole di esclusione dalle gare, la previsione di gara che ha esteso gli obblighi di dichiarazione sopradetti agli institori;

11) - nella sentenza n. 2093/2012, è stata affrontata la questione della risarcibilità del danno non patrimoniale da mancata esecuzione di provvedimento giurisdizionale, da presumersi sussistente *sub specie* di disagio psicologico e senso di ingiustizia in presenza di una sentenza favorevole rimasta del tutto disattesa dall'amministrazione soccombente, la quale per oltre vent'anni abbia mantenuto un contegno omissivo al punto da vanificare definitivamente il riconoscimento giurisdizionale della spettanza del bene della vita pur spettante al ricorrente (il modello per la misura del risarcimento è stato mutuato dalla giurisprudenza in materia di equa riparazione per l'eccessiva durata dei processi, che, sulla scorta delle indicazioni della Corte di

Strasburgo, quantifica la relativa indennità in un importo variabile tra i mille ed i millecinquecento euro per ciascun anno eccedente il termine di ragionevole durata: cfr. Cass. civ., sez. I, 8 luglio 2009, n. 16086).

Quanto alla Sezione Seconda:

1) nella sentenza n. 1660/2012 è stata declinata la giurisdizione del G.A a favore di quella del giudice ordinario in materia di alloggi di e.r.p., valorizzando la circostanza che la controversia non ineriva ad una fase pubblicitaria di assegnazione di alloggi, ma atteneva alle vicende del rapporto privatistico intercorso tra la società cooperativa e i propri soci; rapporto che la società stessa ha inteso risolvere con una deliberazione adottata a norma dell'art. 2527 c.c., la cui legittimità è stata contestata dagli interessati, i quali hanno così fatto valere il loro diritto soggettivo al mantenimento dei diritti inerenti alla qualità di socio, ivi compreso quello al godimento dell'alloggio;

2) nella sentenza n. 1843/2012, in materia di appalti, è stata affermata la necessità di ritenere inaffidabile l'offerta modificata in sede di relazione giustificativa dell'anomalia dell'offerta.

Quanto alla Sezione Terza:

1) nella sentenza n. 594/2012 è stata ritenuto tardivo il ricorso proposto avverso un permesso di costruire ritenendo il collegio che l'installazione sul cantiere di un cartello della tipologia "*rendering*" riportante oltre gli estremi del permesso e l'indicazione della ditta costruttrice anche la data di inizio dei lavori e la fotografia dell'area nella quale erano rappresentati con assoluta chiarezza e in maniera ben visibile e dettagliata gli edifici da realizzare con la loro esatta collocazione, le caratteristiche esteriori e di ingombro

planivolumetrico, costituisse prova adeguata della data di conoscenza del permesso stesso e dell'incidenza del progetto edilizio sugli interessi giuridici del confinante;

2) nella sentenza n. 1807/2012 si afferma la legittimazione del soggetto proprietario a impugnare il provvedimento che dichiara l'inefficacia di una DIA presentata dall'affittuario come soggetto collegato al primo nella detenzione dell'immobile destinato alla realizzazione di comuni obiettivi, nonché si afferma la legittimità della dichiarazione di inefficacia della DIA pronunciata oltre il termine di 30 giorni stabilito dalla l.r. 1 del 2005.

TABELLE

Tabella n. 1: ricorsi annualmente radicati dal 2002 al 2012:

Anno	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ricorsi pervenuti	2634	2415	2596	2271	2084	2252	2334	2201	2335	2366	2040
Ricorsi definiti	3460	6214	7301	8937	8254	5425	4427	4637	7281	3820	3114
Ricorsi pendenti	44764	40965	36260	29594	23424	20251	18264	15759	10813	9366	8294

Tabella n. 2: rapporto tra numero di ricorsi pervenuti e definiti dal 2002 al 2012:

Anno	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Rapporto	131 %	257 %	281 %	393,5 %	396 %	241 %	189,7 %	210 %	310 %	161 %	152 %

Tabella n. 3: ricorsi radicati e definiti dal 2010 al 2012:

ANNO	n. ricorsi pervenuti	n. ricorsi decisi nello stesso anno	n. ricorsi decisi fino ad oggi 14.2.2013	n. ricorsi ancora pendenti
2010	2335	295	1144 (ca. 49%)	1191
2011	2366	411	1078 (ca. 45%)	1288
2012	2040	462	544 (quasi 27%)	1496

Tabella n. 4: ricorsi in materia di pubblico impiego

Anno	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	460	160	270	277	164	169	179	181	149	151	275

Tabella n. 5: ricorsi in ottemperanza:

Anno	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	26	16	16	12	18	18	13	3	24	58	61

Tabella n. 6: ricorsi in materia edilizia

Anno	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	669	685	605	562	626	706	936	757	691	629	590

Tabella n. 7: ricorsi in materia urbanistica:

Anno	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	221	179	256	164	145	229	131	83	149	69	63

Tabella n. 8: ricorsi con istanza cautelare:

anno	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	1354	1426	1480	1345	1298	1394	1206	1167	1385	1339	980
	51%	59%	57%	59%	62%	62%	51,7%	53%	59%	56%	48%

Tabella n. 9: ricorsi pendenti al 31.12.2012

ACCESSO AI DOCUMENTI	1
AGRICOLTURA E FORESTE	127
AMBIENTE	293
ANTICHITA' E BELLE ARTI	8
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FO	280
AUTORITA' INDIPENDENTI (ATTIVITA', ORGANIZZAZIONE)	2
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	279
CACCIA E PESCA	14
CARABINIERI	10
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	4
CITTADINANZA	3
COMMERCIO, ARTIGIANATO	253
COMUNE E PROVINCIA	168
DEMANIO STATALE, REGIONALE	312
EDILIZIA ED URBANISTICA	441
ELEZIONI	0
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	114
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	15
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	92
FARMACIA	43
FORZE ARMATE	84
INDUSTRIA	6
INQUINAMENTO	36
ISTRUZIONE	139
LEVA MILITARE	6
MAGISTRATI	8
NOTAI	8
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	13

POLIZIA DI STATO	40
PROFESSIONI E MESTIERI	31
PUBBLICO IMPIEGO	642
REGIONE	6
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	4
REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	2
SERVIZI PUBBLICI	44
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	55
SICUREZZA PUBBLICA	246
STRANIERI	408
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	80
VITTIME DEL DOVERE	3
TOTALE	829
	4

Tabella n. 10: ricorsi pervenuti nell'anno 2012

ACCESSO AI DOCUMENTI	15
AGRICOLTURA E FORESTE	11
AMBIENTE	85
ANTICHITA' E BELLE ARTI	3
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	132
AUTORITA' INDIPENDENTI (ATTIVITA', ORGANIZZAZIONE)	1
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	809
CACCIA E PESCA	9
CARABINIERI	4
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	0
CITTADINANZA	2
COMMERCIO, ARTIGIANATO	89
COMUNE E PROVINCIA	85
DEMANIO STATALE, REGIONALE	41
EDILIZIA ED URBANISTICA	653
ELEZIONI	5
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	31
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	58
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	16
FARMACIA	17
FORZE ARMATE	9
INDUSTRIA	3
INQUINAMENTO	16
ISTRUZIONE	62
LEVA MILITARE	1
MAGISTRATI	1
NOTAI	0
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	2
POLIZIA DI STATO	2

PROFESSIONI E MESTIERI	5
PUBBLICO IMPIEGO	275
REGIONE	1
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	1
REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	0
SERVIZI PUBBLICI	19
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	27
SICUREZZA PUBBLICA	93
STRANIERI	167
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	19
VITTIME DEL DOVERE	0
TOTALE	2040