



*Giustizia Amministrativa
Tribunale Amministrativo Regionale
per la Toscana*



*Inaugurazione
dell'anno giudiziario 2014*

Firenze, 24 febbraio 2014



Giustizia Amministrativa
Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO 2014

Relazione del Presidente

Dr. PAOLO BUONVINO

INDICE

PARTE I

<i>Saluto</i>	<i>pag. 3</i>
<i>Il dibattito sulla tempestività delle decisioni dei giudici amministrativi con specifico riferimento ai riti speciali elettorale e di affidamento degli appalti pubblici</i>	<i>pag. 4</i>
<i>La fase cautelare</i>	<i>pag. 8</i>
<i>L'arretrato</i>	<i>pag. 9</i>
<i>Il personale e i mezzi</i>	<i>pag. 11</i>
<i>I dati relativi al contenzioso e le pronunce</i>	<i>pag. 12</i>
<i>Considerazioni conclusive</i>	<i>pag. 12</i>

PARTE II

<i>Il contenzioso</i>	<i>pag. 13</i>
<i>Il giudizio cautelare, le misure cautelari provvisorie e quelle ante causam</i>	<i>pag. 14</i>
<i>L'appello:</i>	
<i>delle ordinanze cautelari</i>	<i>pag. 15</i>
<i>delle sentenze</i>	<i>pag. 15</i>
<i>L'arretrato</i>	<i>pag. 16</i>
<i>La legge "Pinto"</i>	<i>pag. 17</i>
SINTESI SENTENZE	<i>pag. 18</i>
TABELLE	<i>pag. 27</i>

PARTE I

Saluto.

Ringrazio le Autorità civili, militari e religiose qui convenute, i magistrati degli altri Ordini giudiziari, gli esponenti del mondo accademico, i rappresentanti del libero Foro e di quello pubblico, quelli del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa e delle associazioni di magistrati amministrativi per essere intervenuti in questa cerimonia che costituisce tradizionale occasione per far conoscere pubblicamente, in sintesi, il lavoro svolto da questo Tribunale.

Si è trattato di un'attività intensa, come sempre svolta con grande impegno per assicurare un funzionale servizio di giustizia, fornendo agli amministrati – nel rispetto dei criteri di assegnazione dei ricorsi indicati, in linea generale, dal legislatore e puntualizzati dal Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa - risposte per quanto possibile rapide ed esaurienti e operando, al contempo, per l'ulteriore abbattimento dell'arretrato, reso difficoltoso dalle attuali, sempre incomplete disponibilità di personale, sia di magistratura che amministrativo.

Come sempre prezioso ed essenziale, nello svolgimento di tale attività, è stato, poi, l'apporto fornito dal Foro, il cui valore, linearità e correttezza ho potuto costantemente apprezzare negli anni trascorsi alla presidenza di questo Tribunale; un Foro che costituisce valido punto di riferimento e stimolo nella ricerca delle risposte da fornire agli amministrati e al quale si affianca, come sempre, il validissimo apporto offerto dal patrocinio delle Amministrazioni pubbliche.

Un vivo ringraziamento rivolgo, poi, ai Presidenti Nicolosi e Romano, alla Presidente Radesi - che ha lasciato questo Tribunale per andare a presiedere la Sezione staccata di Parma – e ai colleghi magistrati tutti per la professionalità, la tempestività e l'impegno con cui hanno costantemente tenuto alto sia il livello quantitativo che quello qualitativo delle pronunce.

Un particolare saluto va anche al Consigliere Lomazzi, che lascia questo Tribunale, ed ai colleghi Messina e Gisondi che, con la loro matura esperienza nei TT.AA.RR., vengono a costituire nuovi, validi e sicuri elementi di rinforzo.

E devo, inoltre, esprimere un sentito ringraziamento alla Segretaria generale ed al personale tutto della Segreteria che, anche nell'anno appena trascorso, hanno dimostrato impegno assiduo, accompagnato da un prezioso spirito collaborativo e da una dedizione senza riserve alle necessità di servizio.

Il dibattito sulla tempestività delle decisioni dei giudici amministrativi con specifico riferimento ai riti speciali elettorale e di affidamento degli appalti pubblici.

Come per il passato, tema centrale di questa relazione è quello legato all'abbattimento dell'arretrato più remoto (che si intreccia e spesso confligge con l'esigenza del rapido smaltimento del contenzioso più recente); ciò in considerazione del rilievo che tale problematica ha assunto negli ultimi anni a seguito delle note pronunce della CEDU - che a più riprese ha condannato l'Italia per i ritardi nella definizione delle controversie in sede giurisdizionale – e del conseguente intervento, in materia, del legislatore nazionale; se, fino a poco più di un decennio addietro, le pendenze, in questo Tribunale, superavano largamente le 40.000 unità, mentre oggi sono scese al di sotto delle 8000 unità, non di meno lo sforzo per andare ancora oltre in quest'azione di sveltimento della definizione del contenzioso amministrativo non può non essere intensificato, specie per ciò che riguarda le controversie non assistite dai riti speciali acceleratori.

E proprio con riguardo a detti riti speciali ritengo, anzitutto, utile soffermarmi su di un aspetto, recentemente dibattuto anche sugli organi di stampa, circa i ritardi nella produzione di sentenze da parte dei TT.AA.RR. in generale, tanto che son stati anche usati giochi di parole per mettere in evidenza che la sentenze dei TT.AA.RR. arrivano “tar-di”.

Per chi lavora in questo plesso di giustizia e per chi, in particolare vi opera – come chi vi sta parlando – da moltissimo tempo, ascoltare questi apprezzamenti certamente dispiace, in quanto lo scrupolo e l'attenzione posti negli anni nello studio delle controversie e nella stesura delle sentenze vengono posti in una luce che è eufemistico definire ironica; e questo tanto più spiace quando talune considerazioni critiche provengono anche da parte di chi, per il ruolo che riveste, dovrebbe ben conoscere le problematiche che producono talora ritardi difficilmente evitabili nella produzione delle sentenze.

È noto che le sentenze, nelle materie soggette a riti speciali, come tali caratterizzate da corsie accelerate, individuate dal legislatore per assicurare una particolare speditezza al processo amministrativo, trovano normalmente prontissima soluzione; mi riferisco, principalmente, alla materia elettorale e a quella degli affidamenti di appalti di lavori, servizi e forniture che più interessano ai TT.AA.RR. periferici.

In tali materie la definizione dei ricorsi è, di norma, doverosamente rapidissima, l'esigenza di una spedita decisione di essi risiedendo nel principio di essenziale certezza dei risultati elettorali per quanto riguarda la prima di dette tipologie di controversie e, per ciò che attiene alla seconda,

in quella di assicurare una pronta e soddisfacente risposta in fattispecie caratterizzate da profili di carattere economico e produttivo, talora di ampio rilievo non solo a livello interno, ma anche comunitario e internazionale; e ciò in quanto alla necessità di certezza, trasparenza, efficacia e speditezza dell'azione amministrativa deve corrispondere un'altrettanto rapida ed efficace risoluzione delle controversie che investono tale delicata e complessa materia; questo anche nell'interesse dell'economia nazionale.

Ebbene, per ciò che attiene alla materia elettorale, è vero che le sentenze non possono e non debbono arrivare, per così dire, "a babbo morto"; ma quando ciò si verifica perché al giudizio di primo grado seguono altre decisive fasi processuali innanzi ad altri giudici (fasi che fanno seguito, spesso, anche al naturale esercizio del diritto di difesa ed alle problematiche che si innestano sull'originario contenzioso e che, sino alla loro definizione, ridondano sul giudizio di primo grado sospendendone il corso ed impedendone, quindi, la conclusione immediata), allora non ci si può dolere della lentezza del primo giudice, né imputargli una ingiustificabile, tardiva definizione della controversia; solo all'esito delle predette, distinte fasi processuali può, infatti, il medesimo giudice essere chiamato nuovamente ad affrontare il merito della vicenda; vicenda che neppure può ritenersi, a tal punto, conclusa ben potendo le parti adire prontamente anche il giudice d'appello.

Al riguardo, è nota la recente vicenda elettorale contenziosa avviatasi, innanzi ad un altro TAR, quasi quattro anni or sono e solo di recente definita in primo grado; si è trattato, in particolare, di una controversia caratterizzata da una pronuncia immediata da parte di quel Tribunale (che ha sospeso il giudizio per consentire la proposizione di querela di falso) e dall'immediata impugnativa di tale decisione innanzi al Consiglio di Stato; dal subitaneo invio, da parte di tale secondo giudice, all'esame della Corte costituzionale di una questione di costituzionalità rivelatasi rilevante ai fini del decidere (questione afferente alla legittimità delle norme che precludono al giudice amministrativo di accertare incidentalmente eventuali falsità di atti del procedimento elettorale); dal rigetto di tale questione di costituzionalità e conseguente ritorno innanzi al giudice dell'appello, la cui decisione di restituzione degli atti al TAR - perché decidesse all'esito della proposta querela di falso (pendente innanzi al giudice civile), nonché all'esito dell'accertamento (ritenuto significativo ai fini del decidere) delle falsità rilevate, nelle more, dal giudice penale - è stata, a sua volta, fatta oggetto sia di ricorso per revocazione che di ricorso per Cassazione (entrambi risolti con sentenze di inammissibilità); dalla immediata riattivazione del giudizio di primo grado allorché (fine novembre 2013) è stata pronunciata la sentenza della Cassazione penale che ha convalidato la declaratoria di falsità - già resa, ai sensi dell'art. 537 c.p.p., dal giudice penale di secondo grado - di numerose autenticazioni di

firme poste in calce alle rispettive dichiarazioni di accettazione di candidatura relative ad una determinata lista provinciale; dalla conclusione del giudizio stesso, da parte del TAR, con sentenza del 9/15 gennaio 2014.

In tale complesso dipanarsi di fasi contenziose dinanzi a giudici diversi, anche di ultima istanza e costituzionali, chiamati via via a pronunciarsi, pretendere tempi brevi per giungere ad una decisione finale è assolutamente inverosimile, dovendo, piuttosto, in tale particolarissima situazione, essere apprezzata non solo la brevità dei necessari passaggi contenziosi innanzi al primo giudice, ma anche la sollecitudine con la quale i vari plessi giudicanti via via interessati hanno portato a termine le fasi di giudizio che di volta in volta li hanno coinvolti (è di questi giorni la definizione anche dell'appello).

Ignorare, allora - in presenza di tali molteplici passaggi contenziosi - la realtà dei fatti, non solo da parte di chi di tali strumenti di giustizia si è concretamente avvalso, ma anche da parte di chi tali problematiche ben conosce per il ruolo istituzionale che ricopre, non sembra giovare alla causa della giustizia e finisce per imputare a chi giudica - specialmente di fronte all'opinione pubblica - responsabilità dirette che, a ben vedere, tali non sono, dal momento che i ritardi in questione appaiono riconducibili, principalmente, al sistema ordinamentale delle garanzie costituzionali e, in particolare, a quella del pieno e concreto esercizio del diritto di difesa.

Ora è vero che una sentenza in materia elettorale resa a quasi quattro anni dallo svolgimento delle contestate elezioni può apparire *inutiliter data*, quasi fosse una sorta di *nonsense* giuridico, potenzialmente produttivo di tensioni ulteriori e quasi incomprensibile - per la sua apparente intempestività - da parte del comune cittadino; ma il giudice non può certamente sottrarsi al dovere di decidere, né sostituirsi al legislatore nella ricerca di percorsi ulteriormente accelerati rispetto a quelli, già rapidi, segnati dalla disciplina normativa attuale; percorsi che solo *de jure condendo* potrebbero essere tracciati (ad esempio, come autorevolmente sottolineato di recente, concentrando - per i riti particolarmente accelerati - anche le questioni incidentali innanzi al giudice amministrativo), nell'auspicabile ricerca della più pronta definizione di vicende contenziose particolarmente complesse quanto delicate per il diretto coinvolgimento di rilevanti interessi pubblicistici che le caratterizza e delle conseguenze, anche a livello politico, che esse sono in grado di determinare, ferma restando, naturalmente, la necessaria e piena tutela del diritto di difesa.

Passando, poi, al contenzioso in materia di affidamento di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture, vi è da dire che le relative regole sono elaborate, da tempo, principalmente in sede europea, non solo sotto il profilo sostanziale, ma, per molti versi, anche sotto quello processuale; e che l'ordinamento italiano vi si è da tempo adeguato avendo - tra l'altro - introdotto ormai da molti anni specifiche vie preferenziali accelerate, volte alla più pronta definizione delle relative controversie.

E, a tale fine, rilievo preminente assumono le pronunce sulle domande cautelari che, se ritenute fondate (da parte del primo giudice e/o da parte di quello d'appello), portano ad una sollecita risoluzione della controversia nel merito; si tratta di ricorsi che, almeno dinanzi a questo Tribunale, trovano normalmente definizione di merito in un periodo che varia mediamente – a seconda della maggiore o minore complessità della vicenda contenziosa – dai tre ai sei mesi dal loro deposito allorché sia stata ritenuta fondata la domanda cautelare, oppure allorché la domanda di “sospensiva” venga riunita al merito o, se non ritenuta meritevole di accoglimento, le parti abbiano non di meno addotto, con apposita istanza di prelievo o anche solo a verbale, valide ragioni di opportunità che ne consigliano una rapida trattazione, per dare certezza a situazioni giuridiche il cui carattere claudicante renderebbe, tra l'altro, del tutto incerto l'operare dell'amministrazione e aggraverebbe la responsabilità dei competenti organi amministrativi.

E tutto quanto precede non senza considerare che, talora, quando il ricorso appaia *prima facie* fondato o infondato, oppure inammissibile, irricevibile o improcedibile, lo stesso viene definito – già in sede di giudizio cautelare - con sentenza in forma semplificata e, dunque, talvolta anche entro uno/due mesi dal suo stesso radicamento, nel rispetto, del resto, di quanto previsto al riguardo dall'art. 120, comma 10, c.p.a.

Tale disposizione vale ad indirizzare il giudice nella direzione della stesura di sentenze estremamente sintetiche ed immediate; ma ciò fa in un settore che, a ben vedere, mal si concilia, normalmente, con la brevità e semplicità delle decisioni; solo raramente, infatti, nella materia dei pubblici appalti è possibile pervenire al completo ed esaustivo studio delle controversie in tempi molto brevi ed alla stesura di sentenze tanto concise quanto soddisfacenti sotto il profilo della motivazione.

Come è noto, il patrocinio, nei pubblici appalti, si connota per le reciproche, ampie e particolarmente accurate argomentazioni difensive (eccedenti, il più delle volte, la soglia della sinteticità dettata dall'art. 3 c.p.a.); argomentazioni spesso innovative ed estremamente complesse, sia nelle tematiche processuali che in quelle di legittimità, sia allorché affrontano problematiche che si pongono a cavallo tra i vizi di legittimità e quelli di merito tecnico; sicché raramente emergono situazioni agevolmente e sinteticamente definibili, a meno di non voler ridurre la motivazione a mera quanto insoddisfacente tautologia.

E se la motivazione, oltre a rappresentare compiutamente le ragioni della decisione, deve anche consentire, alla stessa amministrazione, di comprendere come deve dare attuazione ad essa, la motivazione stessa finisce per risolversi in una componente essenziale del principio di effettività; l'esigenza di sinteticità non deve scontrarsi, quindi, con quella della tempestività, certezza e coerenza dell'azione amministrativa e non può, per l'effetto, la motivazione risolversi - anche in presenza di una

decisione in forma semplificata - in una generica affermazione di fondatezza o meno della pretesa, priva di indicazioni utili ad indirizzare la conseguente azione amministrativa.

Ebbene, sia che vengano definite le controversie in questione con decisione in forma semplificata validamente e congruamente motivata, sia che vengano risolte con decisione ordinaria, non appaiono del tutto comprensibili le ragioni per cui il giudice amministrativo venga talora accusato di costituire, con i propri ritardi nella definizione dei ricorsi nella specifica materia di cui si sta discutendo, persino una remora agli investimenti stranieri in Italia e addirittura causa di una riduzione del p.i.l.; al contrario, le sentenze in materia intervengono, normalmente, in tempi anche molti brevi ed, al riguardo, appare anche significativo che la loro pubblicazione (almeno per ciò che attiene a questo TAR) raramente interviene oltre i 45 giorni dalla decisione assunta in camera di consiglio e che, mediamente essa interviene nei 30 giorni che la seguono; tempi che rientrano nella fisiologia del processo e non certo nella sua patologia e che danno conto, anzi, della particolare attenzione con la quale la materia è trattata.

Potrebbe essere, se mai, vero, invece, che troppo rapide decisioni nella materia stessa possano, talora, essere riviste quale ostacolo o rallentamento per l'azione delle stazioni appaltanti; ma questo si verifica già in forza delle clausole di *stand still* imposteci dall'Europa; clausole nel rispetto delle quali si muove, in effetti, anche l'odierno processo amministrativo che, come si è appena visto, in presenza di ricorsi che – almeno a un primo sommario esame – appaiano rapidamente definibili, conducono ad una sollecita conclusione, almeno in primo grado, della controversia, in qualche caso ancor prima che il periodo di *stand still* venga consumato.

La fase cautelare.

Né l'azione svolta dal giudice amministrativo con gli strumenti offertigli dal processo cautelare sembra meritare, anche in linea generale, valida censura, quasi fosse uno strumento di paralisi dell'azione amministrativa; in disparte ogni possibile rilievo circa la conformità ai principi costituzionali ed a quelli dell'ordinamento europeo di interventi volti a incidere in termini sostanziali sulla fase cautelare del processo amministrativo, può notarsi come, di sovente l'accoglimento motivato della domanda cautelare è già di per se in grado di indicare alla p.a. dove si celano aspetti critici del suo operato (così da consentirle, talora, con immediatezza, di sopperire, in sede di riesame, alle riscontrate mancanze) ed, inoltre, costituisce il presupposto per una rapida definizione del ricorso nel merito nel breve lasso di tempo di cui si è detto; ciò che sembra costituire non un intralcio, ma un beneficio per l'azione dell'amministrazione che può, in tempi accelerati (e salva, comunque,

l'eventuale interposizione dell'appello), conoscere a pieno e in tempi brevi possibili aspetti critici del proprio operato.

E a questo si aggiunga che la fase cautelare costituisce anche la sede di definizione di un elevato numero di controversie con lo strumento della sentenza in forma semplificata (nel numero di 373: circa il 20% dei contenziosi introitati nel 2013 ha beneficiato, quindi, presso questo Tribunale – ma, a quanto consta, anche in sede nazionale - di tale forma di decisione); sentenza semplificata con la quale è possibile, in numerosi casi, assicurare una immediata risposta definitiva al giudizio di primo grado, con il pronto soddisfacimento di quegli interessi che, pur non assistiti da corsie preferenziali, non di meno meritano una sollecita chiusura della controversia perché involgenti aspetti personali, economico-commerciali, sociali o, comunque, di qualificata aspettativa che solo una rapidissima decisione è in grado di assicurare; ciò si è verificato, in special modo, nei numerosi ricorsi proposti avverso il diniego di un congruo numero di ore di sostegno nell'ambito dell'insegnamento scolastico, o nel campo dei ricorsi proposti da cittadini extra-comunitari.

L'arretrato.

Tutto quanto precede non può, però, far dimenticare come, nelle materie ordinarie, che costituiscono la maggior parte del contenzioso amministrativo, il peso dell'arretrato costituisca, tutt'oggi, un dato oggettivo tanto pesante quanto mortificante; ed è noto che una sentenza resa con grande ritardo può spesso costituire una sorta di denegata giustizia.

Ebbene, come si può più chiaramente cogliere nei dati di dettaglio di seguito riportati, presso questo TAR il peso complessivo dei ricorsi si è, nel complesso, ancora assottigliato (di circa l'8% rispetto al 2012); non di meno, pendono, tuttora, circa 7700 ricorsi a fronte degli 8300 dell'anno precedente (ricorsi ai quali si aggiungono quelli per i quali, *ex art. 82 c.p.a.*, è stato manifestato il perdurante interesse alla decisione dopo il passaggio di un quinquennio dal loro deposito e la comunicazione alle parti dell'avviso di perenzione); questo in presenza di un numero di nuovi ricorsi introitati prossimo ai 1900 rispetto ai circa 2040 del 2012 ed agli oltre 2300 del 2011.

Se i ricorsi complessivamente definiti sono stati, nel 2013, circa 2500 (salvi i rientri *ex art. 82 c.p.a.* di cui si è detto), di cui oltre 1500 con sentenza, ciò è stato possibile, in buona parte, per il numero di sentenze in forma semplificata prodotte, cui sopra si è fatto cenno, e per il numero di decreti monocratici di perenzione (736) o di altra tipologia, con i quali si è, comunque, pervenuti, almeno il più delle volte, alla chiusura della controversia.

In questa situazione, è da ritenere che dei miglioramenti, ai fini della produttività complessiva, siano conseguibili attraverso il programma straordinario di abbattimento dell'arretrato di cui al DPCM 27 marzo 2013 (Misure straordinarie per la riduzione dell'arretrato ai sensi dell'art. 16 all. 2 c.p.a. e Delibera CPGA n. 60 del 21 giugno 2013); in proposito, nell'unica udienza straordinaria che è stato possibile programmare in virtù di tale strumento nel 2013, sono stati presi in decisione 55 ricorsi complessivamente; per il 2014 potrebbero essere presi in carico, con tale strumento straordinario, circa altri 150/200 ricorsi di più remota data.

Si tratterebbe di un apporto di un certo rilievo, anche se non risolutivo, ma che potrebbe portare a scendere di qui ad un anno – tenuto conto, da un lato, del *trend* attuale di ricorsi nuovi e, dall'altro, della ordinaria produzione di sentenze e di decreti definitivi – intorno ai 7000 ricorsi complessivamente pendenti; a questo fine apparendo preziosa la recentissima acquisizione di un magistrato in più rispetto all'ultimo biennio.

Allo stato della legislazione vigente quello da ultimo ricordato, pur con le sue oggettive criticità, sembra costituire, in effetti, l'unico strumento in grado di assicurare, nell'attuale situazione organica ed anche se in limitata misura, un progressivo, ulteriore smaltimento dell'arretrato pendente; ciò non toglie che anche l'entità della produzione ordinaria dei singoli magistrati potrebbe essere incrementata se solo venissero resi più flessibili i criteri di assegnazione dei ricorsi, recentemente meglio puntualizzati dal Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa, lasciando ai Presidenti margini più elastici nel valutare l'effettiva portata dei singoli ricorsi da assegnare e la loro oggettiva incidenza in termini di più o meno rilevante aggravamento dell'attività dei singoli magistrati; del resto, se siffatto aggravamento è da ritenersi sostenibile in funzione dell'espletamento del programma straordinario anzidetto, non si vede perché anche i criteri ordinari di assegnazione non possano essere applicati in termini tali consentire – tenuto conto, ad esempio della specificità di taluni ricorsi per i loro contenuti parzialmente ripetitivi o in parte seriali, ovvero in ragione della oggettiva semplicità o ripetitività della materia trattata o dell'esistenza di pacifica giurisprudenza utile alla definizione etc. – un numero di assegnazioni, per udienza, superiore rispetto a quello fissato nel massimo dall'organo di autogoverno.

De jure condendo, inoltre – ma si tratta di una tematica da tempo nota e ampiamente dibattuta – potrebbe assegnarsi spazio, limitatamente alle esigenze di abbattimento dell'arretrato più remoto, anche al giudice monocratico, che potrebbe più agevolmente e con maggiore elasticità affrontare e definire tale tipologia di contenzioso; fermo restando, però, che la collegialità, per il giudice amministrativo, dovrebbe rimanere pur sempre (al di fuori delle straordinarie esigenze di abbattimento dell'arretrato di cui si è detto) un punto di riferimento essenziale; e ciò in quanto la sede

collegiale consente – certamente in termini più ampi rispetto al giudizio monocratico - di evitare quel contrasto di decisioni che, in presenza di fattispecie dal contenuto analogo, pone, normalmente le Amministrazioni, destinatarie delle stesse, in una situazione di assoluta incertezza e indeterminatezza circa il corretto *modus operandi* conseguente ai giudicati che le riguardano.

Il personale e i mezzi.

Deve ricordarsi, infine, che la produttività del Tribunale trova sempre nell'efficienza, nella dedizione, nelle capacità professionali e nel tratto umano del personale (bene primario, quest'ultimo, essenziale nel rapporto con il pubblico e con il Foro) un sicuro punto di riferimento; e di queste doti ritengo che il personale del Tribunale abbia dato ampia dimostrazione nei mesi appena trascorsi; ed è sempre con riguardo al personale che può notarsi come esso sia tuttora carente (nella misura del 14%), potendosi contare, tra l'altro, su tre soli funzionari in luogo dei cinque contemplati nella previsione organica, con conseguente notevole aggravio lavorativo; tre unità di personale, provenienti dall'Agenzia delle Dogane e Monopoli di Stato e dal Comune di Rignano sull'Arno, sono, poi, in posizione di comando; con l'occasione, ringrazio gli organi di vertice di tali Amministrazioni che hanno positivamente apprezzato le esigenze di integrazione del personale di questo Tribunale, concedendo il rinnovo – sia pure temporaneo – del comando stesso.

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.

Si conferma, in particolare per gli affari generali il 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 - si ribadisce - la costituzione di una struttura articolata, dotata di idoneo personale ad essa dedicato in modo prevalente; ma la contrazione quantitativa del personale amministrativo rende tuttora impossibile una soluzione concreta a tale esigenza, con la conseguenza che non si può che affidare nello spirito di servizio del personale amministrativo e nella abnegazione del Segretario Generale, cui, peraltro, sono state conferite d'ufficio – sia pure *ad interim* - anche le funzioni di Segretario generale del T.A.R. per il Veneto.

Quanto agli aspetti legati all'informatizzazione, pur in presenza di un

sempre maggior affinamento delle funzionalità del sistema N.S.I.G.A., attraverso lo sviluppo, in sede centrale, di nuove versioni anche della c.d. “Scrivania del Magistrato” (S.d.M.), rimangono tuttora da rilevare soprattutto le criticità riconducibili all’adozione - allo stato, necessitata, in mancanza di apposita previsione normativa - del regime del doppio binario di produzione e formazione degli atti del processo sia in forma cartacea che digitale; doppio binario che, a ben vedere, frena lo sviluppo del processo telematico auspicato dall’art. 13 dell’allegato 2 c.p.a., comportando maggiori oneri sia per gli studi professionali che per il personale di segreteria, unitamente alla rinuncia ad un pur utile strumento operativo per i magistrati.

Per quanto riguarda, infine, la sede del Tribunale, si è tuttora nella fase del reperimento di una soluzione alternativa alla locazione passiva, nell’ottica, adottata, in particolare negli ultimi anni, dal legislatore, del risparmio delle risorse e di una complessiva razionalizzazione degli spazi utilizzati dalle pubbliche Amministrazioni.

I dati relativi al contenzioso e le pronunce.

I dati più specifici relativi al contenzioso, al giudizio cautelare, alle misure cautelari provvisorie e a quelle *ante causam*, all’appello delle ordinanze cautelari e delle sentenze, all’arretrato e alla legge “Pinto” sono riportati nella seconda parte della presente relazione; quanto 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.

Posso dire, in conclusione, al termine di questa relazione, che i rilievi critici mossi al giudice amministrativo debbono valere come stimolo in grado di indurre questo plesso giurisdizionale (pur in presenza delle ormai croniche carenze nelle dotazioni organiche) a moltiplicare gli sforzi volti ad assicurare un più rapido ed efficace “servizio giustizia”, sempre degno dell’accresciuta attenzione manifestatasi, specie in questi ultimi anni, verso la sua azione di garanzia per il cittadino e per le imprese, non disgiunta da quella di indirizzo per l’azione delle amministrazioni, che devono avere certezze circa la legittimità del proprio operato e circa i tempi della propria azione per il migliore perseguimento dell’interesse pubblico.

Giunto al termine della relazione, formulo l’augurio di buon lavoro al Foro, ai colleghi ed al personale amministrativo e ringrazio i presenti per il loro intervento.

Dichiaro aperto l’anno giudiziario.

PARTE II

Il contenzioso

I dati relativi alla produttività, per il 2013, sono i seguenti:

- il contenzioso pendente al 31 dicembre 2013 ammontava a poco più di 7700 ricorsi (rispetto agli 8300 di fine 2012 ed ai 9.360 di fine 2011: - 18%, quindi, in 2 anni); il dato non tiene conto, come dianzi precisato, dei ricorsi per i quali, *ex art. 82 c.p.a.*, è stato manifestato il perdurante interesse alla decisione dopo il passaggio di un quinquennio dal loro deposito e la comunicazione alle parti dell'avviso di perenzione;

- anche nel corso del 2013 è stato definito un numero di ricorsi (quasi 2500) superiore rispetto al numero di quelli pervenuti (v. l'allegata tabella 1);

- in particolare, il numero di decisioni pubblicate (sentenze ordinarie e in forma semplificata) è stato pari a 1531;

- è ancora diminuito verosimilmente, in termini convergenti, a causa del periodo di crisi economica e degli effetti del contributo unificato - il numero di ricorsi introitati (1898 ricorsi a fronte dei 2040 del 2012);

- il rapporto fra ricorsi definiti e ricorsi pervenuti ha raggiunto, nel 2013, la percentuale del 131% (v. tabella 2);

- significativo appare anche il fatto (v. tabella 3) che sono stati definiti già il 29 % dei ricorsi radicati nel 2013, il 45% di quelli del 2012 ed il 54 % di quelli del 2011;

- sempre nel 2013 i decreti presidenziali decisorii sono stati, complessivamente, 848 (comprensivi di 736 decreti di perenzione);

- i ricorsi con proposizione di motivi aggiunti richiedenti anche il versamento del contributo unificato sono stati, nel 2013, in numero di 247, in netta diminuzione, quindi rispetto al 2012 (n. 349);

- i ricorsi incidentali risultano proposti in 31 occasioni (a fronte di 33 nel 2012);

- è rimasto sostanzialmente stabile il contenzioso in alcune delle materie contemplate negli artt. 119 e 125 del Codice del processo amministrativo; in particolare, sono pervenuti, nel 2013, 139 ricorsi per ciò che attiene agli appalti pubblici e 8 ricorsi in materia espropriativa (numeri non lontani da quelli dell'anno precedente, in cui i ricorsi erano stati, rispettivamente, 132 e 16);

- quanto al pubblico impiego (v. tabella 4), sono stati radicati, nel 2013, complessivamente, 219 ricorsi rispetto ai 275 dell'anno precedente;

- è continuato a decrescere - dai 590 del 2012 ai 509 dell'anno appena trascorso - il numero dei nuovi ricorsi in materia edilizia, mentre quelli in materia urbanistica sono passati da 63 a 68; complessivamente i ricorsi

nelle materie ora dette sono stati, quindi, 577 contro i 653 dell'anno precedente (v. tabelle 6 e 7);

- in materia di immigrazione nel corso del 2013 sono stati introitati 156 nuovi ricorsi (con diminuzione rispetto al 2012), mentre ne sono stati definiti 251;

- in lieve aumento è stato il contenzioso in materia di pubblica sicurezza; in particolare, sono stati presentati n. 115 nuovi ricorsi rispetto ai 93 del 2012;

- in 249 casi (a fronte dei 240 nel 2012), è stata avanzata, accanto alla domanda di annullamento degli atti impugnati, anche la correlata domanda risarcitoria;

- questa, inoltre, è stata autonomamente presentata, in 23 ricorsi, avvalendosi della "azione di condanna" di cui all'art. 30 del Codice del processo amministrativo;

- anche nel 2013 è risultata modesta (v. tabella 5) l'incidenza dei giudizi di ottemperanza (82 ricorsi), peraltro accresciutasi rispetto al 2012 (62 ricorsi); essenzialmente il contenzioso in materia è dovuto all'esecuzione di giudicati del giudice ordinario (n. 68, dei quali 32 in materia di ottemperanza a decisioni correlate alla legge Pinto);

- in numero di 30 sono stati i ricorsi per l'accesso e in numero di 26 quelli per la declaratoria dell'illegittimità del silenzio della pubblica Amministrazione; indici, anche questi, come in passato, di una fattiva collaborazione delle Amministrazioni in presenza delle relative domande.

La ripartizione del contenzioso attualmente pendente, per materie omogenee, si rinviene nell'allegata tabella 9; il contenzioso radicato nel 2013, sempre per materie omogenee, è riportato nella tabella 10.

Merita un cenno, poi, anche l'opera, delicata e impegnativa, 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 2013 ha trattato, in 28 sedute, 80 casi, con accoglimento di 39 domande.

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

Le ordinanze emesse nel 2013, con le quali è stata definita la fase cautelare, sono state 548 (di cui, n. 170 di accoglimento, n. 296 di rigetto, n. 82 recanti altre tipologie di decisione);

- anche nel 2013, come nel 2012, si è verificato che meno della metà dei ricorsi recasse un'istanza cautelare (v. tabella 8);

- sono state anche definite 110 misure cautelari provvisorie (rispetto alle 175 del 2012), seguite, a breve, dell'esame dell'istanza cautelare nella prima Camera di Consiglio utile;

- solo in due occasioni è stata richiesta la misura cautelare *ante*

causam, a dimostrazione del modesto interesse suscitato dall'introduzione di tale strumento anticipatorio del giudizio.

In sede di esame delle domande cautelari è stato possibile svolgere, in camera di consiglio, la consueta funzione di filtro preliminare dei giudizi appena instaurati, per l'individuazione dei casi di manifesta fondatezza, infondatezza o inammissibilità; per tale via è stato possibile, nel corso del 2013, emanare 373 sentenze in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 c.p.a. (numero prossimo alle 375 sentenze "brevi" del 2012); sentenze in forma semplificata che, in percentuale, costituiscono circa il 24 % del numero complessivo di sentenze prodotte e che consentono mediamente di definire, in tempi brevissimi, circa il 20% dei nuovi contenziosi, così essendosi assicurata più immediata e consistente certezza in situazioni giuridiche particolarmente rilevanti sul piano degli interessi generali, anche di carattere economico-sociale, quali quelle correlate ai pubblici appalti, al soggiorno degli stranieri o al sostegno scolastico; il significativo numero di tali sentenze appare anche in grado di evitare, entro certi limiti, il formarsi di un ulteriore accumulo di arretrato.

L'appello:

a) – delle ordinanze cautelari:

- delle 548 ordinanze cautelari emesse nel 2013 ne sono state appellate 64, 35 delle quali confermate, 21 riformate, 3 recanti altri tipi di pronuncia (rinuncia, sopravvenuta carenza di interesse o altro), 5 in attesa di esito (dati relativi a fine dicembre 2013); solo il 4% delle ordinanze cautelari complessivamente emesse è stato, quindi, oggetto di ordinanze di riforma e, tra queste, 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*;

- nel triennio 2011-2013 sono state appellate, complessivamente, 334 ordinanze cautelari, 165 delle quali confermate, 120 riformate e 44 caratterizzate da altri tipi di pronuncia, mentre 5 appelli sono ancora in attesa di definizione; nel complesso l'incidenza triennale dell'accoglimento degli appelli è prossima al 7% rispetto al complesso delle ordinanze emesse;

b) – delle sentenze:

- le sentenze definitive emesse nel corso del 2013, come detto, sono state, complessivamente, 1531; in particolare, le sentenze di accoglimento sono state 451, quelle di rigetto sono state 716, mentre 336 sono state quelle recanti declaratoria di inammissibilità, improcedibilità, irricevibilità, 28 quelle recanti altre tipologie di decisione (rinunce, c.m.c. etc.);

complessivamente, a fine dicembre, risultano appellate n. 235 sentenze del 2013; di esse 28 sono state confermate, 35 riformate, 37 sono state seguite da altra tipologia di statuizione; le altre sono in attesa di decisione;

- nel triennio 2011-2013 sono state appellate 996 sentenze (dato di poco inferiore al 20% circa delle sentenze emesse), di cui 209 confermate, 159 riformate, 159 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 3% delle sentenze complessivamente pubblicate nel triennio.

L'arretrato:

Già si è in precedenza trattato delle problematiche legate alla pendenza di un arretrato tuttora consistente, anche se in costante diminuzione.

Si tratta di un annoso problema, al quale, come è noto, il legislatore da un lato e l'organo di autogoverno dall'altro hanno cercato di offrire, anche di recente, come sopra illustrato, elementi di soluzione.

Al riguardo, oltre a quanto già precisato in ordine al programma straordinario di abbattimento dell'arretrato *ex art. 16, all. 2, c.p.a.* giova ricordare che anche per l'anno 2014 si è recentemente proceduto alla definizione del distinto programma di abbattimento dell'arretrato contemplato dall'art. 37 del d.l. n. 98 del 6 luglio 2011, convertito in legge n. 111 del 15 luglio 2011 (con le modifiche apportate dall'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228), sentiti, i presidenti dei Consigli dell'Ordine degli avvocati della Toscana.

In tal sede si è rinnovato l'invito al Foro a redigere i ricorsi e gli altri atti processuali attenendosi fermamente al rispetto del principio di sinteticità di cui all'art. 3 c.p.a., nonché all'utilizzazione dello strumento acceleratorio di cui all'art. 72 del c.p.a.; a comunicare con congruo anticipo, una volta ricevuto l'avviso d'udienza, se permanga l'interesse alla decisione, ovvero se sussistano motivi rilevanti ai fini del rinvio o della cancellazione dal ruolo dei ricorsi fissati, così da consentire la tempestiva integrazione del ruolo stesso con altre cause in attesa di definizione; a non manifestare interesse, dopo aver ricevuto la comunicazione di cui all'art. 82, comma 1, c.p.a., per ricorsi destinati, in un secondo momento, ad essere abbandonati; a segnalare per tempo, pur in assenza dell'avviso di fissazione dell'udienza, quali giudizi possono essere definiti in tempi brevi, con l'accordo delle parti costituite, mediante gli strumenti previsti dal c.p.a.; a rappresentare, ai fini di cui all'art. 68 c.p.a. e prima che la causa venga fissata per la trattazione, eventuali esigenze istruttorie o a rinnovare precedenti istanze in tal senso; a depositare, in via generalizzata, gli atti del giudizio in formato digitale. È stato, inoltre, previsto, tra l'altro, che i Presidenti operino perché (accanto alla riunione dei ricorsi soggettivamente

e/o oggettivamente connessi) venga incrementata la definizione, alla stessa udienza o camera di consiglio, di ricorsi identici o sostanzialmente monotematici, nonché la definizione degli incidenti cautelari con sentenza in forma semplificata, nel rispetto dei principi di sinteticità e completezza della motivazione.

La “Legge Pinto”:

In materia, risultano pervenute, nell'anno 2013, 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 2013, ad oneri molto contenuti.

SINTESI SENTENZE 2013

SEZIONE I

1) - 7 febbraio 2013, n. 185.

Vi si stabilisce che solo l'aggiudicazione definitiva consolida l'aspettativa dell'aggiudicataria alla stipulazione del contratto pubblico, mentre quella provvisoria è provvedimento interinale insuscettibile di generare un affidamento qualificato. E' stato anche statuito che é sempre possibile non procedere all'aggiudicazione di una gara per ragioni di interesse pubblico, tra cui rientra il venir meno delle risorse finanziarie.

2) - 7 marzo 2013, n. 375.

La Sezione I ha deciso la controversia promossa da un gruppo di agenti di Polizia penitenziaria in servizio presso la casa circondariale di Prato, i quali denunciavano di essere costretti a prestare la propria attività lavorativa in condizioni intollerabili, determinate dalla concomitanza di una grave scopertura dell'organico e del sovraffollamento della struttura carceraria, fattori tali da rendere assai difficoltosa la gestione delle attività correnti e gravemente onerosa l'attività lavorativa, costringendo il personale, solo per garantire il normale funzionamento del carcere, alla prestazione sistematica di turni programmati di lavoro straordinario, venendo così esposti a elevatissimi livelli di stress psicofisico, con pregiudizio alla salute e, più in generale, alla vita di relazione non adeguatamente compensato dalle maggiorazioni stipendiali percepite per il lavoro straordinario, impropriamente utilizzato dall'amministrazione quale "normale" strumento di organizzazione e gestione del carcere. Il collegio, pur non ritenendo fondate in diritto le domande dei ricorrenti, ha accertato in via istruttoria la precarietà della situazione del carcere pratese, afflitto da una situazione endemica di grave sottodimensionamento dell'organico e contestuale sovraffollamento della struttura carceraria riconosciuta, di fatto, dalla stessa amministrazione, la quale si è limitata ad allegare come il problema abbia diffusione generale nel sistema penitenziario italiano (per gli ultimi anni la circostanza è in effetti conclamata, visto il D.P.C.M. 13 gennaio 2010 che, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 5 della legge n. 225/1992, ha dichiarato lo stato di emergenza conseguente all'eccessivo affollamento degli istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale, prorogato successivamente fino al 31 dicembre 2012, in virtù del quale la

stessa Corte Europea dei diritti dell'Uomo, nella recentissima sentenza 8 gennaio 2013, in causa Torreggiani e altri c. Italia, ha potuto affermare “il carattere strutturale e sistemico del sovraffollamento carcerario in Italia”. Quanto alla carenza di personale, il riconoscimento deriva dagli stessi decreti interministeriali di determinazione delle ore massime di lavoro straordinario, per tutti si veda il citato decreto 17 settembre 2012, che, appunto, invoca la necessità di organizzare la copertura dei turni giornalieri di servizio su tre quadranti e mediante ricorso allo straordinario proprio in ragione dell'attuale carenza degli organici in cui versa gran parte degli istituti penitenziari).

3) - 19 aprile 2013 n. 641.

Nel 2012 sono stati presentati numerosi ricorsi contro gli esiti del concorso per il reclutamento di dirigenti scolastici per la scuola primaria e secondaria, indetto con decreto del 13/7/2011, generalmente definiti in senso favorevole ai ricorrenti in relazione alle diverse illegittimità procedurali riscontrate; tra le sentenze di accoglimento vi è quella in esame, con la quale è stata affermata la violazione dei principi di imparzialità e di trasparenza delle valutazioni nelle procedure concorsuali, nonché del principio del collegio perfetto, in relazione ai dubbi ingenerati dalle verbalizzazioni delle operazioni di correzione delle prove scritte, in assenza di qualsivoglia elemento oggettivo dal quale desumere che, in concreto, la commissione non abbia mai fatto ricorso alla facoltà di procedere alla “lettura individuale” delle prove stesse, ovvero che la “lettura individuale”, ove avvenuta, sia stata realmente eseguita da ciascuno dei commissari.

4) - 6 giugno 2013, n. 944.

Vi si ribadisce l'ammissibilità ordinamentale della c.d. “perequazione urbanistica”, riconoscendone l'essenza “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” e rinvenendone il fondamento positivo, oltre che nella norma generale dell'art. 11 della legge n. 241/1990, nell'art. 60 della legge urbanistica regionale n. 1/2005, che contempla la perequazione urbanistica come strumento funzionale al perseguimento degli obiettivi individuati dalla pianificazione territoriale e alla equa distribuzione dei diritti edificatori

“per tutte le proprietà immobiliari ricomprese in ambiti oggetto di trasformazione urbanistica”.

5) - 14 ottobre 2013, n. 1360.

il TAR ha esaminato la questione del rapporto tra ricorso principale e ricorso incidentale, dopo la sentenza 4 luglio 2013 (causa C 100/12) pronunciata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. X, in esito a una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal TAR Piemonte; questo Tribunale ha in proposito affermato che il ricorso incidentale deve essere trattato con priorità rispetto al ricorso principale se il suo eventuale accoglimento, comportando sostanzialmente l'esclusione dalla gara del ricorrente principale, determinerebbe l'improcedibilità del ricorso proposto da quest'ultimo, in quanto comunque inidoneo a produrre un effetto utile. E ciò si verifica quando il ricorrente principale resti escluso dalla gara per effetto dell'accoglimento di un ricorso incidentale proposto contro di lui e l'esclusione del concorrente (o dei concorrenti) che lo precede (o lo precedono) - conseguente all'eventuale accoglimento del ricorso principale - abbia come effetto non l'esaurimento della graduatoria, ma solo il suo ulteriore scorrimento, a vantaggio (soltanto) dei concorrenti rimasti estranei alla vicenda processuale e collocati in posizione deteriore rispetto alle parti del processo.

6) - 14 ottobre 2013, n. 1377.

Vi si è stabilito che la controversia in merito ad una procedura per la concessione di un bene pubblico, finalizzata alla sua valorizzazione, non rientra nella categoria del “contratto pubblico di lavori, servizi o forniture” e sotto il profilo processuale deve essere trattata con rito ordinario, non essendo compresa fra quelle di cui agli artt. 119 e 120 c.p.a.

7) - 23 dicembre 2013, n. 1756.

La sentenza è riassuntiva degli indirizzi della Sezione I in materia di applicazione dell'art. 42-bis T.U. espropriazioni:

la Sezione ha rifiutato l'orientamento secondo cui dalla previsione di cui all'art. 42-bis del D.P.R. n. 327/2001 scaturirebbe un obbligo a carico delle autorità, le quali si trovino nella materiale disponibilità di beni immobili utilizzati per scopi di interesse pubblico in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, di scegliere se procedere alla c.d. “acquisizione sanante” dell'immobile, ovvero restituirlo ai sensi della disciplina di diritto comune e risarcire il danno (da cui l'ammissibilità dell'impugnazione avverso il silenzio serbato dall'amministrazione sull'istanza volta a sollecitare l'esercizio di quella scelta). Tale impostazione è stata ritenuta non condivisibile alla luce della

disciplina positiva dell'istituto, che, nel riconoscere all'amministrazione la facoltà di acquistare i beni altrui illegittimamente (e illecitamente) occupati previa valutazione comparativa degli interessi in gioco, configura una prerogativa non coercibile, come chiaramente si ricava dal tenore letterale del primo comma dell'art. 42-bis, secondo cui l'autorità procedente "può" disporre l'acquisizione (nel senso della incoercibilità del provvedimento di acquisizione cfr. Cons. Stato, sez. IV, 26 marzo 2013, n. 1713).

Nell'ottica del legislatore, la stessa iniziativa dell'acquisizione è nella esclusiva disponibilità dell'amministrazione, non essendo neppure contemplata dalla norma la possibilità dell'avvio del procedimento a istanza di parte, di modo che quest'ultima – ove presente – riveste un ruolo meramente sollecitatorio. L'enucleazione di un obbligo di provvedere a seguito dell'istanza del proprietario interessato non si giustifica, del resto, in virtù dei principi generali e delle esigenze sostanziali di tutela della parte privata, la quale non ha alcuna necessità di attendere che l'amministrazione si determini per poter azionare gli strumenti di tutela giurisdizionale del proprio diritto e ottenere sia la restituzione degli immobili (coazione diretta), sia il ristoro del pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale sofferto a causa della condotta illecita dell'ente pubblico (coazione indiretta).

SEZIONE II

1) - 30 maggio 2013, n. 866:

La Sezione, partendo dalla norma statale di riferimento (art. 8 del D.L. n. 347 del 2001) che aveva introdotto un particolare sistema (c.d. misto) di erogazione dei farmaci agli assistiti dal Servizio Sanitario nazionale da parte delle Regioni, in aggiunta all'erogazione "ordinaria" attraverso le farmacie pubbliche e private convenzionate, ha affermato la legittimità di una convenzione-accordo di programma avente ad oggetto la distribuzione, da parte di alcune farmacie pubbliche, dei farmaci necessari per il trattamento delle patologie a carattere cronico interessanti alcuni pazienti; in particolare, si trattava di farmaci *off patent* acquistati direttamente dall'A.U.S.L. e distribuiti dalle farmacie pubbliche aderenti all'iniziativa, nel perseguimento del duplice obiettivo di garantire la continuità assistenziale ai soggetti interessati, rispettando il principio del contenimento della spesa pubblica.

2) – 23 ottobre 2013, n. 1451:

Giudicando in materia di appalto, con riferimento ad un caso in cui, trattandosi di una Cooperativa aggiudicataria, non erano state prodotte le dichiarazioni ai sensi dell'art. 38 Codice Appalti da parte di una

vicepresidente in carica e di una vicepresidente cessata dalla carica meno di un anno prima dalla data di pubblicazione del bando, a fronte di una norma che prevede che tale dichiarazione debba essere resa da tutti gli amministratori muniti del potere di rappresentanza, la Sezione ha ritenuto che sia la vicepresidente cessata dalla carica che quella attualmente investita di funzioni non fossero obbligate a rilasciare le dichiarazioni ex art. 38 citato non risultando le stesse, sulla base dello statuto della società, munite di poteri di rappresentanza.

3) – 11 novembre 2013, n. 1525:

La Sezione ha affrontato la problematica dei rapporti tra l'A.I.A. originariamente rilasciata ad un soggetto societario ed il nuovo provvedimento di voltura alla “nuova” società, facendo applicazione del principio secondo cui sussiste una vera e propria ipotesi di invalidità cd. caducante (come tale, non soggetta all'onere di tempestiva impugnazione dell'atto consequenziale) nelle sole ipotesi in cui l'atto applicativo costituisca conseguenza immediata, diretta e necessaria dell'emanazione dell'atto presupposto e non residuino autonomi ed ulteriori spazi di discrezionalità.

Nel caso esaminato, viceversa, ha ritenuto che il provvedimento di voltura dell'A.I.A. successivamente assunto dall'Amministrazione non potesse essere considerato <<conseguenza immediata, diretta e necessaria dell'emanazione dell'atto presupposto>>, proprio in ragione della propria essenza normativa, costituita dall'accertamento in ordine alla presenza, nel nuovo gestore, dei requisiti soggettivi per la gestione dell'impianto; in questa prospettiva di accertamento della presenza dei requisiti per il subentro (che non appare per nulla necessitata, ben potendo verificarsi l'ipotesi del diniego di voltura, giustificata dalla mancanza, nel subentrante, dei requisiti soggettivi per l'esercizio dell'attività) è sembrato evidente come l'emanazione dell'atto costituisse espressione di una discrezionalità dell'amministrazione che non poteva non riportare l'intera fattispecie alla categoria dell'invalidità viziante e non caducante. Il che, nella fattispecie, ha comportato l'improcedibilità del ricorso, per sopravvenuta carenza di interesse, stante la mancata impugnazione dell'atto di voltura alla nuova società.

4) – 11 novembre 2013, n. 1526; 20 dicembre 2013, n. 1743:

La Sezione ha ritenuto che non sussistano più dubbi in ordine alla possibilità di esperire il ricorso per ottemperanza anche nei confronti dei decreti ingiuntivi divenuti definitivi per mancata opposizione nel termine: la soluzione, già affermata dalla giurisprudenza amministrativa, è poi stata sostanzialmente recepita dal nuovo codice del processo amministrativo che,

con la previsione dell'art. 112, 2° comma lett. c), ha sostanzialmente confermato la giurisdizione del Giudice amministrativo in ordine ai ricorsi in materia di ottemperanza alle *“sentenze passate in giudicato ed ..(agli) altri provvedimenti ad esse equiparati del giudice ordinario”*, ricomprendendo sistematicamente, in questa categoria residuale, anche i ricorsi per decreto ingiuntivo divenuti definitivi, a seguito di mancata opposizione

Sussiste poi la competenza del T.A.R. adito, ai sensi della previsione dell'art. 113, 2° comma c.p.a. che, nel caso di ricorsi per ottemperanza a provvedimenti dell'A.G.O., attribuisce la competenza territoriale *“al tribunale amministrativo regionale nella cui circoscrizione ha sede il giudice che ha emesso la sentenza di cui è chiesta l'ottemperanza”*.

Nelle more della decisione del ricorso è poi cessato ogni ostacolo all'accoglimento dell'azione di ottemperanza derivante dalla previsione dell'art. 1, 51° comma della l. 13 dicembre 2010, n. 220 (come, da ultimo, modificato dall'art. 6-bis, 2° comma, lett. a) e b) del d.l. 13 settembre 2012, n. 158, conv. in l. 8 novembre 2012, n. 189).

La disposizione sopra richiamata, che prevedeva il divieto di azioni esecutive o di ottemperanza nei confronti della Aziende sanitarie locali operanti nelle Regioni soggette a Commissariamento in quanto sottoposte a piani di rientro dai disavanzi sanitari, è stata, infatti, dichiarata incostituzionale da Corte cost. 12 luglio 2013, n. 186, e pertanto, in virtù di un pacifico orientamento giurisprudenziale, è stato ritenuto che non potesse trovare applicazione nel giudizio.

SEZIONE III

1) – 12 aprile 2013, n. 596:

Nella sentenza la Sezione ha deciso il ricorso risolvendo un apparente contrasto fra l'art. 132, comma 5, della legge toscana n. 1 del 2005 e l'art. 36, comma 1, del d.p.r. n. 380 del 2001 con riferimento ai termini per la proposizione della domanda di accertamento di conformità di abusi edilizi successivamente alla contestazione dell'abuso e alla diffida a demolire.

La Sezione, ritenendo attraverso un'analisi del testo delle due norme che la legge statale si limiti a porre principi fondamentali limitatamente all'individuazione della tipologia dei titoli abilitativi rilasciabili, rimanendo alla competenza della regione quella di fissare le modalità procedurali attraverso le quali è possibile ottenere il rilascio dei titoli stessi (escludendo quindi un ipotetico profilo di incostituzionalità della legge regionale), ha affermato il principio che non vi sia contrasto tra le due richiamate disposizioni legislative laddove quella regionale prevede, a differenza di quella statale, che l'istanza per chiedere l'accertamento di conformità possa

essere presentata anche dopo l'acquisizione al patrimonio disponibile del comune entro il termine indicato nell'ordinanza di demolizione d'ufficio, e non solo nel termine di 90 giorni dall'ordinanza di demolizione di cui all'art. 132, comma 3, della l.r. medesima, che è norma coincidente *in parte qua* con il disposto dell'art. 36, comma 1, del d.p.r. n. 380 del 2001.

2) – 10 luglio 2013, n. 1085:

La sentenza ha deciso una controversia relativa all'impugnativa della dichiarazione di inammissibilità dei progetti preliminari proposti all'interno del procedimento di valutazione di più domande di concessione di area demaniale marittima presentate in concorrenza per la realizzazione di un porto turistico; dichiarazione espressa in sede di conferenza di servizi e motivata con riferimento alla mancata previsione negli strumenti di pianificazione urbanistica di un porto turistico all'interno dell'area demaniale marittima da dare in concessione, previsione necessaria per la verifica di coerenza prevista dagli artt. 47 ter e 47 quater della l.r. n. 1 del 2005.

L'Amministrazione aveva dato avvio al procedimento di valutazione comparativa delle domande e dei relativi progetti, imponendo quindi ai privati un'attività progettuale che poi era stata travolta dalla dichiarazione di inammissibilità.

La Sezione, ritenendo legittima la dichiarazione di inammissibilità, ha tuttavia accolto la tesi dedotta dalla ricorrente sull'illegittimità dell'operato delle Amministrazioni precedenti per avere attivato il procedimento di valutazione in assenza dei presupposti di ammissibilità dello stesso, dando un affidamento ai concorrenti sulla prosecuzione dello stesso tanto dall'obbligare gli stessi a presentare un progetto preliminare destinato a essere travolto dalla pronuncia di inammissibilità; riconoscendo, quindi seppure in parte, la fondatezza della domanda risarcitoria proposta nei limiti dei costi sostenuti per la presentazione della domanda di partecipazione e dalla necessaria documentazione tecnica di supporto alla redazione del progetto preliminare.

3) – 17 settembre 2013, n. 1271:

La sentenza è stata emessa a conclusione di un contenzioso scaturito da due provvedimenti fra loro concatenati consistenti, il primo, nella decadenza con effetti *ex tunc* da un concessione demaniale per mancata utilizzazione dell'area data in concessione; il secondo, nell'annullamento dell'aggiudicazione non ancora definitiva a favore dello stesso concessionario che aveva partecipato alla gara per la concessione di un tratto di spiaggia prospiciente quello di cui alla concessione dichiarata decaduta, pronunciato in conseguenza del ricalcolo – a causa proprio della

decadenza - del punteggio conseguito dall'aggiudicatario in quanto titolare della concessione demaniale dichiarata decaduta con effetti *ex tunc*. Tale ricalcolo aveva portato il punteggio finale al di sotto di quello minimo di ammissibilità dell'offerta, donde l'annullamento dell'aggiudicazione.

Il Collegio ha rilevato l'illegittimità del provvedimento di decadenza nella parte in cui aveva dato effetti *ex tunc* anziché *ex nunc* alla decadenza, pronunciata per motivi che non consentivano, in base al codice della navigazione, la decadenza *ex tunc* o anche l'annullamento d'ufficio *ex art. 21 nonies* della legge n. 241 del 1990. Conseguentemente il Collegio ha ritenuto illegittima la sottrazione dei punti aggiuntivi attribuiti per la concessione di cui risultava titolare, prima della decadenza, l'aggiudicatario, e quindi l'annullamento del provvedimento di aggiudicazione.

4) – 22 ottobre 2013, n. 1437:

Nella sentenza la Sezione, pur dichiarando l'improcedibilità della domanda impugnatoria per la carenza di interesse derivante dalla scadenza degli effetti dell'aggiudicazione di spazi pubblici pertinenziali interni a palazzi storici (Pitti e altri) per lo svolgimento di rappresentazioni teatrali estive, ha riconosciuto la fondatezza della domanda risarcitoria con riguardo in particolare alla perdita di *chances* liquidato nella misura del 50% del guadagno realizzato dall'impresa aggiudicataria, ritenendo l'illegittimità del procedimento di gara espletato senza adeguata pubblicità (il bando era stato pubblicato per pochi giorni solo sul sito Internet).

5) – 8 novembre 2013, n. 1517:

La sentenza è stata pronunciata su un ricorso proposto avverso dei provvedimenti di diniego del permesso di costruire riguardanti cinque villette da realizzare a completamento di un piano di lottizzazione edilizia, in parte attuato nove anni prima a seguito del rilascio dei permessi per la costruzione di quattro villette avvenuto dopo che la Soprintendenza aveva rilasciato il necessario nulla osta paesaggistico per l'intero intervento.

Il diniego era dipeso dal parere negativo reso sempre dalla Soprintendenza, la quale a distanza di diversi anni aveva valutato negativamente il progetto di completamento ritenendolo in contrasto con il vincolo paesaggistico incidente sul territorio del comune di Monte Argentario.

La contraddittorietà del comportamento della competente Soprintendenza, espressasi in modo difforme rispetto al nulla osta rilasciato nove anni prima per l'intero intervento edilizio, costituiva uno dei motivi di illegittimità più rilevanti.

La Sezione, osservando che il precedente nulla osta paesaggistico aveva validità di cinque anni, afferma la legittimità e vincolatività, per l'Ente territoriale competente al rilascio dei permessi, del motivato parere negativo della Soprintendenza espresso – nel contesto del nuovo e diverso modello di gestione del vincolo paesaggistico di cui all'art. 146 del D.Lgs. n. 42 del 2004 - all'interno di un nuovo procedimento e di una rinnovata valutazione fattuale dell'impatto dell'intervento residuale sul paesaggio che ben poteva portare a risultati diversi nell'ambito di un contesto territoriale diverso da quello esaminato nove anni prima e sul quale avrebbero inciso negativamente le nuove costruzioni.

La Sezione ha altresì ribadito la vincolatività del parere della Soprintendenza ai sensi dell'art.146, comma 5, del D.Lgs. n. 42 del 2004, non essendosi ancora concretizzato – come chiarito da una circolare ministeriale del gennaio 2010 - l'adeguamento dei vincoli alle prescrizioni d'uso del territorio, come stabilito dal codice dei beni culturali, per la trasformazione del parere da vincolante a obbligatorio e non vincolante, previsto dal medesimo comma.

TABELLE

Tabella n. 1: ricorsi annualmente radicati dal 2003 al 2013

Anno	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ricorsi pervenuti	2415	2596	2271	2084	2252	2334	2201	2335	2366	2040	1898
Ricorsi definiti	6214	7301	8937	8254	5425	4427	4637	7281	3820	3114	2489
Ricorsi pendenti	40965	36260	29594	23424	20251	18264	15759	10813	9366	8294	7703

Tabella n. 2: rapporto tra numero di ricorsi pervenuti e definiti dal 2003 al 2013

Anno	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Rapporto	257 %	281 %	393,5 %	396 %	241 %	189,7 %	210 %	310 %	161 %	152 %	131 %

Tabella n. 3: ricorsi radicati e definiti dal 2011 al 2013

ANNO	n. ricorsi pervenuti	n. ricorsi decisi nello stesso anno	n. ricorsi decisi fino al 14.2.2013	n. ricorsi ancora pendenti
2011	2366	411	1279 (54%)	1087
2012	2040	462	917 (45%)	1123
2013	1898	446	555 (29%)	1343

Tabella n. 4: ricorsi in materia di pubblico impiego

Anno	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	160	270	277	164	169	179	181	149	151	275	219

Tabella n. 5: ricorsi in ottemperanza

Anno	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	16	16	12	18	18	13	3	24	58	61	82

Tabella n. 6: ricorsi in materia edilizia

Anno	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	685	605	562	626	706	936	757	691	629	590	509

Tabella n. 7: ricorsi in materia urbanistica

Anno	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	179	256	164	145	229	131	83	149	69	63	68

Tabella n. 8: ricorsi con istanza cautelare

anno	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	1426	1480	1345	1298	1394	1206	1167	1385	1339	980	904
	59%	57%	59%	62%	62%	51,7%	53%	59%	56%	48%	48%

Tabella n. 9: ricorsi pendenti al 31.12.2013

ACCESSO AI DOCUMENTI	8
AGRICOLTURA E FORESTE	98
AMBIENTE	266
ANTICHITA' E BELLE ARTI	7
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FO	287
AUTORITA' INDIPENDENTI (ATTIVITA', ORGANIZZAZIONE)	3
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	277
CACCIA E PESCA	22
CARABINIERI	10
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	3
CITTADINANZA	1
COMMERCIO, ARTIGIANATO	236
COMUNE E PROVINCIA	154
DEMANIO STATALE, REGIONALE	299
EDILIZIA ED URBANISTICA	405
	3
ELEZIONI	0
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	125
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	49
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	70
FARMACIA	39
FORZE ARMATE	49
INDUSTRIA	8
INQUINAMENTO	34
ISTRUZIONE	120
LEVA MILITARE	3
MAGISTRATI	7
NOTAI	7
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	11

POLIZIA DI STATO	23
PROFESSIONI E MESTIERI	27
PUBBLICO IMPIEGO	631
REGIONE	66
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	0
REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	2
SERVIZI PUBBLICI	87
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	69
SICUREZZA PUBBLICA	252
STRANIERI	313
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	45
VITTIME DEL DOVERE	2
TOTALE	770 3

Tabella n. 10: ricorsi pervenuti nell'anno 2013

ACCESSO AI DOCUMENTI	27
AGRICOLTURA E FORESTE	12
AMBIENTE	72
ANTICHITA' E BELLE ARTI	1
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	149
AUTORITA' INDIPENDENTI (ATTIVITA', ORGANIZZAZIONE)	1
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	87
CACCIA E PESCA	18
CARABINIERI	0
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	1
CITTADINANZA	1
COMMERCIO, ARTIGIANATO	59
COMUNE E PROVINCIA	23
DEMANIO STATALE, REGIONALE	25
EDILIZIA ED URBANISTICA	577
ELEZIONI	6
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	37
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	86
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	12
FARMACIA	15
FORZE ARMATE	2
INDUSTRIA	3
INQUINAMENTO	6
ISTRUZIONE	43
LEVA MILITARE	0
MAGISTRATI	0
NOTAI	0
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	4

POLIZIA DI STATO	3
PROFESSIONI E MESTIERI	16
PUBBLICO IMPIEGO	219
REGIONE	0
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	2
REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	0
SERVIZI PUBBLICI	60
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	39
SICUREZZA PUBBLICA	11 5
STRANIERI	156
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	20
VITTIME DEL DOVERE	1
TOTALE	1898