



*Tribunale Amministrativo Regionale*  
*per la Toscana*

***Inaugurazione Anno giudiziario 2017***

***RELAZIONE E DATI STATISTICI***

***ATTIVITA' GIURISDIZIONALE***

***1 gennaio 2016***

***31 dicembre 2016***



# **BREVE RELAZIONE SULLA G.A. IN TOSCANA** **(e non solo)**

Sommario:

1. Saluto al Popolo italiano.
2. Malaburocrazia e giurisdizione.
3. Le virtù del TAR Toscana: alcuni numeri.
4. Gli strumenti usati.
5. L'elogio di Colleghi e Collaboratori amministrativi.
6. L'area della giurisdizione amministrativa.
7. La difficoltà del "mestiere".
8. L'instabilità normativa: le pensioni dei magistrati.
9. Gli appalti pubblici.
10. G.A.: giudice dell'economia o dei diritti fondamentali?
11. L'urbanistica.
12. L'edilizia.
13. L'immigrazione.
14. Ottemperanza, accesso, silenzio della PA.
15. Riforma Madia ed oltre.
16. Riforma della G.A.: una necessità costituzionale.
17. Commiato.

TABELLE

§ 1 - Quest'anno ho derogato alla mia abitudine di occupare pochissime pagine di "Relazione", per dire anche alcune cose forse poco attinenti ad un discorso inaugurale ma forse giustificabili per un discorso di definitivo commiato, come dirò più avanti.

Anzitutto, desidero salutare - assieme a tutto il TAR - le numerose Autorità presenti, gli esponenti del Foro toscano privato e pubblico, gli amministratori locali, i rappresentanti degli Organi di informazione reale (e non illusoria come Facebook o Twitter), che hanno avuto la pazienza anche quest'anno di sobbarcarsi l'impegno per l'ennesima "inaugurazione" (a marzo ?!) di anno giudiziario, dopo quello della Corte d'Appello e della Corte dei Conti: un vero e proprio ingorgo cerimoniale istituzionale che mi ha costretto a fissare una data non proprio inaugurale.

Attraverso il saluto a tutti i rappresentanti della "classe dirigente" dei vari settori che riguardano la vita quotidiana delle persone intendo inviare un messaggio di affettuosa, sincera e commossa vicinanza a tutto il Popolo italiano (e non solo toscano), nel cui nome e nel cui esclusivo interesse i magistrati esercitano (dovrebbero esercitare) la loro funzione. Un messaggio tanto più sincero e commosso nei confronti di tutte le popolazioni che nell'anno passato hanno dovuto sostenere non solo le fatiche arcaiche di combattere contro le calamità naturali ma anche quelle, altrettanto antiche, di sopportare le inefficienze della burocrazia.

Fra le tante interviste ai sopravvissuti di terremoti, nevicate, alluvioni, mi ha colpito una per il suo continuo riferimento ed invocazione "a chi sta sopra", come ad una sorta di entità misteriosa, imperscrutabile e algida: è così che il nostro popolo, esasperato e rassegnato dai troppi episodi di incapacità e corruzione vede sempre più i pubblici poteri, che invece dovrebbero "stare sopra" non per sopraffare e respingere, ma per vigilare, tutelare, stimolare, assicurare le nostre genti, con uno spirito di servizio che invece è troppo spesso smarrito o soffocato dal proprio tornaconto, dalle proprie comodità e rigidità burocratiche, per fortuna contrastate dalla parte virtuosa di questo Paese, che non è piccola: Forze dell'ordine e Forze armate, Vigili del fuoco, Amministratori locali competenti e partecipi delle sorti delle loro comunità, volontari civili, cui va il ringraziamento convinto e sincero nostro e dell'intera Nazione.

§ 2 - Il giudice amministrativo, al pari e forse più di quello contabile e penale, è testimone ogni giorno dello spirito deterioro della burocrazia, il quale talvolta serpeggia, purtroppo, anche nella magistratura, che vede nei propri ranghi nascondersi giudici indegni della toga che indossano, refrattari a qualsiasi principio di disciplina ed onore: sono pochi ma discreditano l'intero corpo invocando la propria indipendenza.

L'indipendenza dei giudici, però, non è un valore finale ed assoluto, un privilegio di casta da difendere anche oltre l'indifendibile, ma un principio strumentale per ottenere un apparato giudiziario rapido, consapevole di ciò che dice e che fa, competente, disciplinato, ispirato da un sentimento costante e profondo di umanità, cioè di pensiero ed attenzione per il cittadino, che è uno dei pilastri della democrazia. La tirannide, infatti, come ci insegna la storia sempre dimenticata nonostante il monito di Cicerone, sfrutta l'indifferenza e la sordità delle classi dirigenti, magistratura compresa.

La malaburocrazia è, dunque, un cancro da combattere anche nell'esercizio quotidiano della giurisdizione, applicando le infinite leggi che da oltre vent'anni tentano di semplificare, ridurre, funzionalizzare, responsabilizzare gli apparati pubblici. In quest'opera di contrasto la magistratura non può né deve ricercare un ruolo salvifico: la vera arma sta, piuttosto, nell'insegnamento, sin dall'infanzia, di un'etica collettiva e di una morale individuale le quali, accanto ed oltre la dottrina del pentimento e del perdono, comincino a predicare e praticare con forza e chiarezza quella della responsabilità e della sanzione.

Anche la nostra esperienza di giudici amministrativi in materia di concorsi per l'accesso all'insegnamento, di ore di sostegno, di docenza universitaria ci rivela che il primo, vero cambiamento ancora irrealizzato nella società italiana, pur dopo le due riforme del 2010 e del 2015, è quello della Scuola e del suo corpo docente, senza il quale non si formano i buoni cittadini, sulle cui gambe marciano tutte le altre vere riforme.

§ 3 - Per fortuna, le gambe di chi lavora in questo Tribunale Amministrativo sono ben robuste e resistenti. Ho avuto l'onore e la piacevolezza di lavorare in una realtà regionale in gran parte virtuosa, fatta di leggi per lo più ragionevoli ed intelligenti (ad esempio, quelle urbanistiche), amministratori tendenzialmente intelligenti e preparati, apparati statali in prevalenza collaborativi con i poteri delle autonomie

ed attenti alle esigenze della gente. Di questa virtuosità la Giustizia amministrativa toscana non solo ha fatto tesoro ma ha rappresentato essa stessa elemento significativo, cercando di arricchirla di contenuti e di obiettivi raggiunti.

Posso dire con assoluta tranquillità che in questi oltre due anni di presidenza al TAR Toscana ho avuto il privilegio di lavorare con colleghi e collaboratori quasi tutti di alto profilo professionale, di profondo sentimento di umanità, di onorevole concezione ed interpretazione del proprio ruolo.

Forse, anche perché al TAR di Firenze giungono assai attenuati i clamori di un associazionismo di categoria avvitato - come gran parte delle corporazioni ispirate alla filosofia dei tanti diritti senza doveri - sui propri narcisismi, su garantismi veterosindacali e su microproblemi autoreferenziali: al riguardo, basti solo considerare che il nostro corpo di circa 400 magistrati è sparpagliato in ben quattro "sindacati", che, pure e d'altra parte, sono lo specchio di un malessere interno che dovrebbe essere ascoltato e affrontato con poche ma radicali modifiche ordinamentali, come accennerò più avanti.

§ 4 - Che il TAR Toscana sia un buon esempio di amministrazione della giustizia non lo dico io per difesa di casta e per autoassoluzione, ma lo dicono i numeri esposti nelle tabelle allegate, da cui emergono alcuni dati significativi.

**L'arretrato** - che è la principale fonte di discredito per tutti gli apparati giudiziari - si è ulteriormente ridotto nell'anno 2016, passando da oltre 6.500 ricorsi pendenti sino al dicembre 2015 a poco più di 5.700 a dicembre 2016, di cui oltre 800 già fissati per udienze entro l'anno o nei primi mesi dell'anno prossimo. Complessivamente, la riduzione dell'arretrato dal 2012, quando i ricorsi pendenti erano quasi 8.300, è stata di oltre il 30%.

**La durata** dei processi - diretta conseguenza dell'arretrato - si è ulteriormente ridotta: basti solo considerare che a fronte di oltre 1.760 nuovi ricorsi al TAR nel 2016, ne sono stati definiti complessivamente più di 2.600, di cui quasi 500 relativi allo stesso anno 2016; il che significa che quasi il 30% dei nuovi ricorsi è stato deciso entro l'anno e non solo con il rito accelerato degli appalti ma anche con i riti ordinari.

Il **numero delle sentenze** pubblicate è cresciuto dalle oltre 1500 a oltre 1600.

Questi risultati sono tanto più apprezzabili se si consideri che il **numero dei magistrati** si è ulteriormente ridotto, passando da 12 a 11 compresi i tre presidenti, dopo che il Collega Carlo Testori è stato chiamato a presiedere una sezione del Tar Piemonte.

§ 5 - Si tratta, dunque, di una realtà - quella del TAR Toscana - di incontestabile positività, raggiunta con varie tattiche, tra cui idonee ma semplicissime **misure di politica processuale** quali:

- Non concessione, di norma, di rinvii o di cancellazioni della causa dal ruolo di udienza;
- **Condanna, di regola, alle spese di giudizio a carico della parte soccombente, anche nella fase cautelare, abbandonando la politica illegittima ed iniqua della compensazione;**
- Approfondito studio della causa anche per la fase di sospensiva, consentendo così la redazione di **sentenze c.d. "brevi"** e di ordinanze cautelari che spesso sono minisentenze, le quali orientano le parti sulle successive scelte processuali e danno al giudice dell'appello cautelare argomenti di più specifica riflessione, quest'ultima a sua volta utile nella fase di ritorno in primo grado, che non di rado si conclude con l'abbandono del ricorso;
- **Accorpamento** di ricorsi identici o analoghi, dopo avere fissato un'udienza con un ricorso c.d. pilota per stilare una prima sentenza con un'ampia motivazione, cui sinteticamente richiamarsi nelle sentenze successive;
- Rigoroso rispetto del **principio di sinteticità** (sancito dall'art. 3 c.p.a., ma non solo) nella redazione degli atti processuali, che consente alle controparti controdeduzioni più snelle e al magistrato una lettura più veloce ed una sentenza più breve. Quello della sinteticità - assieme all'abbattimento dell'arretrato - è sempre stato un mio chiodo fisso e ad esso la giurisprudenza civile ed amministrativa presta, non a caso, sempre più attenzione. Vale ricordare, con una recentissima sentenza, che la giurisdizione è una risorsa scarsa a disposizione dell'intera collettività e che, proprio per tale ragione, deve essere impiegata in maniera razionale e parsimoniosa. La sinteticità evita

l'attardarsi delle parti e del giudice su argomentazioni ed eccezioni proposte a mero scopo tuzioristico e consente al giudice una più agevole lettura degli atti ed una più snella motivazione (Consiglio di Stato, sez. IV, 25/01/2017, n. 295).

Anche per la **qualità delle sentenze** i riscontri sono certamente soddisfacenti; basti pensare che della gran quantità di sentenze pubblicate solo 200 sono state appellate e che ben oltre la metà sono state confermate dal Consiglio di Stato.

Tuttavia, il primo, vero strumento per ottenere risultati lusinghieri è quello di avere vicino a sé magistrati in tutto degni di questo nome, che non si tirano mai indietro a fronte di richieste di uno sforzo ulteriore e che, anzi, talvolta sollecitano loro stessi il Presidente alla redazione di una sentenza aggiuntiva in forma "breve" per i ricorsi portati in camera di consiglio. La solerzia e la preparazione del corpo magistratuale di questo Ufficio giudiziario è, poi, ulteriormente confermata dal numero dei ricorsi assegnati e delle sentenze redatte da ciascun relatore - che va ben oltre i criteri sui carichi di lavoro fissati dall'Organo di autogoverno (per questo sono passibile in qualsiasi momento di sanzione disciplinare) - nonché dai **tempi di redazione e deposito** delle sentenze, mediamente poco più di dieci giorni dall'udienza: di massima, chi si rivolge al TAR Toscana sa di potere avere il responso entro poche o pochissime settimane dall'udienza, e non dopo anni, come talvolta avviene in altri Uffici giudiziari.

§ 6 - Ovviamente, gli sforzi richiesti ai colleghi comportano, anzitutto, la stima e l'amicizia dei colleghi, che io e gli altri presidenti cerchiamo di guadagnarci ogni giorno sul campo, sforzandoci di lavorare sodo non solo come titolari di ufficio ma anche come magistrati "semplici", assegnandoci cause e scrivendo sentenze come un qualsiasi relatore, seppure in misura evidentemente minore (anche quest'anno il Presidente Romano mi ha superato nel numero delle sentenze pubblicate come relatore e a Lui va il mio apprezzamento profondo).

Tutto ciò, per presidenti e relatori, costa impegno e fatica fisica e richiede energie che si affievoliscono con il passare degli anni; sicché mi riesce davvero difficile capire quei gridi di protesta che si levano da settori associativi e corpi magistratuali per il mancato **reinnalzamento dell'età massima di servizio a 72 anni**, dopo che una norma saggia e giusta del 2014, contenuta nel d.l. n. 90, aveva



ricondotto l'età, irragionevole e spropositata, di 75 anni all'originaria misura - già di per sé distonica rispetto al restante personale pubblico - dei 70 anni, la cui indubbia ragionevolezza sta tutta in una domanda che mi sento spesso rivolgere da gente "comune" (ma intelligente): com'è che sono tutti infuriati con la legge Fornero per dovere andare in pensione dopo i 65 anni e invece voi giudici siete infuriati per dovere andare in pensione a 70? .... saggezza popolare!

E', dunque, per i risultati brevemente esposti e meglio illustrati nelle Tabelle allegate che intendo formulare il mio più sincero ed affettuoso ringraziamento ed un **motivato elogio pubblico ai presidenti ed ai giudici amministrativi della Toscana** per i risultati mantenuti e superati rispetto all'anno scorso, per la loro amicizia, per il loro apporto professionale e supporto umano, per avere creato un clima di cordialità ed entusiasmo, che si è concretizzato anche in scelte individuali inaspettate, come quella di un caro collega il quale ha rinunciato ad andare in una sede assai più tranquilla rispetto a Firenze per continuare a faticare e sudare in questa realtà.

Ovviamente, i ringraziamenti non possono non estendersi a tutti i **collaboratori amministrativi**, cominciando dal Segretario Generale d.ssa Greci, quest'anno impegnata assieme a tutto il restante personale amministrativo in due fatiche aggiuntive: la prima è stata la riallocazione/riduzione dei locali del TAR a seguito della rinegoziazione del contratto di affitto che ci ha permesso di **risparmiare 104.763,11 euro** (il canone locativo si è "ridotto" a 275.842,00 € annui IVA inclusa); l'altra è stato l'avvio del PAT (processo amministrativo telematico), una risorsa indescrivibilmente preziosa per una giustizia rapida ed efficiente, alla quale ha contribuito con il suo sapere e la sua passione la Presidente Trizzino, nonché la nostra badante informatica, come uso chiamare la signora Maria Muriccioli. Il PAT tuttavia ha incrementato lo sforzo e l'impegno di presidenti e magistrati, anche sotto il profilo fisico e visivo: se ne dovrà tener conto per approntare misure periodiche di accertamento e profilassi. L'attestato di stima e di elogio a tutti i presidenti e magistrati, nonché al personale amministrativo, per lo spirito di dedizione al servizio mostrato anche per l'anno 2016 mi pare tanto più doveroso per la **mancanza, nell'ordinamento**

**della G.A., di un sistema premiale** efficace ed imparziale, che riconosca concretamente - sul piano giuridico ed economico - i meriti individuali, sproni i mediocri a fare meglio e mandi a casa i pochi incapaci e i pigri più pervicaci. E' questa una delle tante, vere e "semplici" riforme di cui necessita la G.A..

§ 7 - Torno all'analisi dell'attività del TAR, per rilevare, attraverso l'elenco delle materie affrontate e decise, come il G.A. continui a rivelarsi una risorsa preziosa (ma non troppo costosa) per la società italiana, cercando di dare ordine e regole in tantissimi settori vitali per l'economia, le famiglie, la sicurezza e la dignità delle persone, la qualità della vita.

La vastità e complessità delle materie affidate alla cura del G. A. evidenzia la difficoltà dei compiti che ci vengono affidati, la quale presuppone una salda e solida preparazione tecnica, accertata tramite un concorso assai selettivo, ma che andrebbe anche monitorata nel corso della carriera tramite verifiche periodiche, istituzionali e su segnalazione "certificata" di singoli episodi di malagiustizia.

Il problema - oltre all'ignavia di pochi - è che all'oggettiva difficoltà del mestiere si accompagna, ormai da decenni, una condizione di assoluta incertezza, instabilità e confusione normativa, con conseguente situazione di incertezza ed instabilità della giurisprudenza, sempre più impegnata nell'interpretazione dell'interpretazione anziché nell'interpretazione delle cose, per dirla con Montaigne.

L'ondeggiare della giurisprudenza è tanto più dannosa nel nostro ambito di giurisdizione rispetto agli altri, poiché la sentenza del G.A. è rivolta non solo a dirimere controversie, al pari del Giudice ordinario, ma anche a dare regole di indirizzo e di condotta alle singole amministrazioni: il c.d. effetto conformativo delle nostre sentenze.

§ 8 - **L'instabilità e l'incertezza della legge** è anche lo specchio dell'instabilità e della confusione che corrodono il mondo politico: quindi noi giudici non vi possiamo né dobbiamo mettere rimedio, se non attraverso le ricorrenti, inascoltate sollecitazioni a legiferare di meno e meglio, senza abusare della decretazione d'urgenza.

Due soli esempi al riguardo: di uno già ho accennato ed è lo stato davvero confusionale delle norme sul **pensionamento dei magistrati**: prima 70,

poi 72, poi 75, poi di nuovo 70 (d.l. n. 90/2014), poi due proroghe e deroghe concernenti un segmento limitato della magistratura: ciò non ha certo giovato alla serenità ed efficienza degli uffici giudiziari.

§ 9 -Un altro significativo settore di instabilità e confusione legislativa è quello degli **appalti**, che dovrebbe invece costituire un segmento di normazione semplice, chiara ed efficace, per guidare l'opera degli amministratori nella predisposizione dei bandi, rendere agevole e trasparente il lavoro delle Commissioni giudicatrici, limitandone gli spazi di discrezionalità valutativa e riducendo le possibilità di espansione del cancro della corruzione: sotto un groviglio di regole l'irregolarità e l'illegalità hanno modo di serpeggiare a piacimento. Occorre creare un sistema di controlli diffusi e seri in sede di **esecuzione del contratto**, oggi pressoché inesistente e comunque privo di efficaci sanzioni contro le imprese infedeli ed incapaci, piuttosto che infarcire di prescrizioni esasperanti e paralizzanti (queste sì, non i TAR!) la fase di aggiudicazione, lasciando poi l'aggiudicatario sollevato da ogni verifica e responsabilità una volta vinta la gara.

Nel 2016 è entrato in vigore il **nuovo codice degli appalti pubblici** (d. lgs. n. 50/2016, con oltre 200 corposissimi articoli), a distanza di appena dieci anni dal precedente, di cui solo da non molto tempo la giurisprudenza interna e comunitaria aveva cominciato a fare opera di chiarificazione, sistemazione e razionalizzazione: ora bisognerà ricominciare tutto daccapo, senza poter neppure abbandonare del tutto il vecchio impianto e per di più in uno scenario reso ancora più confuso ed incerto dall'esistenza di oltre venti regimi transitori e speciali (v. art. 216 nuovo codice) e dal rinvio ad oltre cinquanta atti amministrativi soggettivamente ed oggettivamente i più disparati, cui si aggiungerà l'attività di normazione parallela dell'ANAC. Sicché, come ha rilevato il Presidente del TAR Lazio nella sua allocuzione inaugurale di qualche giorno fa, l'unica certezza rimane quella dell'incertezza normativa.

Quanto questa situazione incida negativamente sul processo in materia di appalti, sulla stabilità e prevedibilità della giurisprudenza, sull'efficienza delle stazioni appaltanti è facile immaginare, ed il legislatore avrebbe dovuto immaginarlo, quando ha voluto prefigurare, per i procedimenti di aggiudicazione dell'appalto,

un **regime processuale ad alta e altissima velocità**: sulla carta, in molti casi si arriva alla sentenza finale al massimo entro tre mesi dal provvedimento di esclusione dalla gara (comma 6 bis c.p.a. introdotto dal nuovo codice appalti, art. 204). E' l'ennesimo caso di dissociazione legislativa, per cui un sistema processuale fondato sulla semplicità e celerità si scontra con un sistema sostanziale caratterizzato da magmaticità e complicazione normativa.

§ 10 - D'altra parte, l'accelerazione data dal legislatore al rito degli appalti pone, di per sé, gravi **problemi organizzativi** nell'esercizio della giurisdizione, costringendo i presidenti a dare precedenza sempre e comunque alla materia dei contratti pubblici nella fissazione dell'udienza, ostacolando fortemente un'oculata, tempestiva e programmata gestione del contenzioso: dopo avere calendarizzato le cause tenendo conto dei normali criteri di fissazione previsti dal codice e secondo un programma di accorpamenti, connessioni, priorità dettate dalla delicatezza dei conflitti da risolvere connessi ad interessi non economici, i presidenti sono costretti non di rado a rivedere il lavoro di organizzazione delle udienze a fronte di improvvise ed impreviste sopravvenienze in tema di appalti.

Ciò rischia di trasformare sempre più il **giudice amministrativo nel giudice degli interessi economicamente forti**, con il pericolo di disumanizzarlo, di relegarlo a ruolo secondario nella tutela degli interessi costituzionalmente forti.

Il G.A., come ho detto, è, invece e soprattutto, **giudice dei diritti fondamentali**: il diritto all'ambiente ed al paesaggio (urbanistica ed edilizia, opere pubbliche: v. sentenza su nuovo aeroporto di Firenze), il diritto al lavoro (pubblico impiego non privatizzato, concorsi per l'assunzione, CIG), il diritto all'accoglienza ma anche alla sicurezza (immigrazione, chiusura locali di somministrazione, provvedimenti contingibili), diritto alla salute (inquinamento, rifiuti), diritto all'istruzione dei normali e dei disabili (bocciature degli alunni, ore di sostegno per quelli portatori di handicap), diritto alla casa (edilizia residenziale pubblica), diritto di proprietà (espropriazioni), diritto alla manifestazione del pensiero ed all'informazione attraverso sistemi tecnologici sempre più sofisticati

(installazione di stazioni radio-elettroniche), diritto alla mobilità, strumentale a tutti gli altri (trasporto pubblico: sentenza su ricorso MOBIT).

Nell'assicurare la tutela dei diritti fondamentali il G.A. si trova in una posizione difficile e delicata, costretto com'è a cercare il punto di equilibrio e composizione degli stessi quando essi siano compresenti e confliggenti in una determinata fattispecie, come ad esempio quella del **gioco d'azzardo "lecito"**, per il quale lo Stato riveste il doppio ruolo di difensore (tramite soprattutto gli enti locali) delle fasce deboli da proteggere dal fenomeno drammatico della dipendenza e di procacciatore d'affari. Nella lotta alla **ludopatia** la II Sezione, al pari di altri TAR, ha spesso preso le parti del primo, affermando la legittimità dei provvedimenti con cui i Comuni regolano l'insediamento delle sale giochi sia con misure urbanistiche di divieto d'apertura in determinate aree urbane (Sez. II, sent. n. 27 del 2017), sia con provvedimenti negativi tesi al rispetto del limite di distanza dai "luoghi sensibili" sancito dalla legge regionale (Sez. II, sent. n. 388/2016) senza che ciò trovi ostacolo nell'avvenuto rilascio dell'autorizzazione amministrativa da parte dell'autorità di Pubblica sicurezza.

Al G.A. non è, dunque, consentito di abdicare a questa vastissima e fondamentale area di tutele nel nome di una supremazia degli interessi connessi allo sviluppo del Paese, il cui mancato raggiungimento, peraltro, non pochi esponenti politici ed opinionisti, da molti anni, hanno, un po' capziosamente e un po' demagogicamente, dato la colpa ai TAR, sapendo che non è così: le colpe di un mercato privo di regole o soffocato da troppe regole burocratiche non è colpa di chi quelle regole è chiamato ad applicare per imposizione del Costituente (artt. 24, 103, 113 e 125 Cost.). Non è certo colpa del TAR se la Costituzione ha voluto assicurare tutela contro il Potere esecutivo e non è colpa del TAR se esso deve stabilire, applicando la legge, chi ha torto e chi ha ragione senza guardare in faccia nessuno, amministratore pubblico o privato cittadino che sia. D'altronde, abolire la giurisdizione amministrativa per travasarla nell'area di quella civile illudendosi di togliere di mezzo un ostacolo allo sviluppo significa solo spostare il "problema" (fastidio?) delle asserite interferenze e rallentamenti nell'azione amministrativa da un giudice ad un altro.

D'altra parte, che **le esigenze di sviluppo economico non possano farla da padrone** nella scala dei valori da tutelare lo ha ripetutamente - ed anche recentemente - affermato la Corte costituzionale, quando, ad esempio, a proposito del diritto allo studio dei disabili, subordinato da leggi statali o regionali a disponibilità di bilancio, ha dichiarato con forza che la natura fondamentale del diritto allo studio impone alla discrezionalità del legislatore un limite invalicabile, rappresentato dal "rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati" (C. cost., 16 dicembre 2016, n. 275); sicché, se ci sono risorse limitate esse vanno rivolte prioritariamente a realizzare quelle garanzie, ad assicurare quello che la giurisprudenza costituzionale tedesca chiama il "minimo vitale" (Trib. Cost. Repubblica federale di Germania, 9 Febbraio 2010).

Aggiungo che in un'ottica lungimirante, non miope né contingente, una logica apparentemente antieconomica si rivela, invece, un ottimo investimento. Attraverso il diritto allo studio e all'apprendimento, sin da bambini, dei valori che cementano qualsiasi società civile e democratica, si gettano le fondamenta per formare una Nazione orgogliosamente unita, responsabile e cosciente: la sola arma vincente contro le vere cause della scarsità di risorse e dei freni all'economia, cioè la corruzione, l'evasione fiscale, l'inefficienza, lo sperpero inutile di risorse limitate in mille rivoli di finanziamenti oggettivamente inutili: dalle opere pubbliche faraoniche del tutto improduttive agli interventi di sussidio dal sapore amicale e clientelare, come (uno degli infiniti esempi) i 13 Mln di euro impegnati recentemente con il **Decreto Presidente Consiglio dei Ministri 15 novembre 2016**, recante "Destinazione, per l'anno 2016, di una quota delle risorse del Fondo per le esigenze indifferibili". Tra le decine di "esigenze" sono state individuate quelle per l'organizzazione della celebrazione del quarantennale del terremoto del Friuli del 1976 (300.000 euro), oppure quelle per l'organizzazione degli eventi connessi alla commemorazione del Carneade on. Brandolino Brandolini d'Adda (100.000 euro).

§ 11 - Ho accennato ai molteplici campi di intervento del G.A., ma vorrei soffermarmi brevemente su tre settori di giurisdizione, che tragedie ricorrenti ed anche recentissime, come quelle di Rigopiano, dei terremoti del centro Italia, delle tensioni sociali connesse al fenomeno migratorio, hanno rivelato vitali per la

Società italiana: mi riferisco all'assetto ed al buon governo del territorio, alla disciplina dell'attività edilizia, a quella dell'immigrazione, le quali non a caso costituiscono numericamente le cause maggiori di contenzioso innanzi al TAR e non solo toscano.

Quanto all'**URBANISTICA** abbiamo continuato a registrare e comporre l'antica contrapposizione tra aspirazioni private a costruire sempre di più e benessere delle generazioni presenti e future a godere di territori, paesaggi ed ambienti con assetti rispettosi anzitutto delle regole implacabili della Natura: contrapposizione che il diritto interno, comunitario ed internazionale cerca di risolvere con la formula dello "sviluppo sostenibile", introdotta da anni anche nella Regione Toscana con leggi urbanistiche poste a tutela di un territorio vasto e cangiante, dal mare all'appennino, dalle pianure costiere alle colline chiantigiane, all'antico e prezioso ambiente agricolo e rurale.

Questo Tribunale Amministrativo in più occasioni (quest'anno particolarmente con le sentenze riguardanti gli strumenti urbanistici di quella "perla" del Tirreno che è Monte Argentario) ha chiarito che lo sviluppo sostenibile assurge, nella ratio delle leggi regionali toscane nn. 1/2005 e 65/2014, valore fondamentale, ispirato a principi costituzionali, che riguardano le attività pubbliche e private incidenti sul territorio e l'ambiente. "A tal fine", precisa **l'art. 1 della legge toscana 1/2005**, (ripetuto nella vigente l.r. n. 65/2014) "lo svolgimento di tali attività e l'utilizzazione delle risorse territoriali ed ambientali deve avvenire garantendo la salvaguardia e il mantenimento dei beni comuni, .... nel rispetto delle esigenze legate alla migliore qualità della vita delle generazioni presenti e future".

All'urbanistica va dunque oggi riconosciuta una potenzialità che eccede il limitato ambito del coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, abbracciando essa la molto più ampia prospettiva dello sviluppo sostenibile. Il ruolo dell'urbanistica non coincide più con il solo esercizio dei poteri conformativi dell'amministrazione, nel rispetto dei limiti della funzione sociale della proprietà, ma consiste nell'interpretare i processi economico-sociali in corso e di indirizzarne lo sviluppo all'interno di un determinato contesto territoriale: gli atti di pianificazione e di governo del territorio "rappresentano l'intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo, che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli,

non in astratto, ma in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi; sia dei valori ambientali e paesaggistici, delle esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, delle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio; sia, in definitiva, del modello di sviluppo che s'intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione "de futuro" sulla propria stessa essenza, svolta per autorappresentazione ed autodeterminazione dalla comunità medesima" (cfr., per tutte, T.A.R. Toscana, sez. I, 27 gennaio 2016, n. 558).

§ 12 - Tuttavia, come ha avuto modo ripetutamente di rilevare la Terza Sezione di questo TAR in **materia Edilizia**, le esigenze di conservazione delle risorse naturali, di contenimento e freno dell'attività edilizia espansiva e non conservativa, di non consumo di altro suolo, di tutela dei beni artistici, storici ed architettonici debbono essere perseguite con intelligenza e ragionevolezza, nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e logicità che debbono guidare l'amministratore pubblico, soprattutto quello locale; il quale invece, talvolta, sembra volersi accanire contro interventi edilizi minimali e di nessun impatto visivo o ambientale, ma solo per riaffermare un ruolo autoritario ed ideologicamente preconcelto.

Così, è stata esclusa l'applicabilità del divieto di incrementi volumetrici seppure in area vincolata (art. 167, comma 4, lett. a) del D.Lgs. 22/01/2004, n. 42, Codice dei beni culturali) nei casi di creazione di "volumi interrati" o che non determinino "alterazione della sagoma di quelli esistenti", ovvero agli "interventi minimali di scarsissimo impatto" (Sez. III, sentenza n. 418 del 2016 cui adde sentenza n. 1476 del 2015). Analogamente per le modifiche minime del fabbricato esistente, quale è un incremento di altezza del solaio di copertura di soli 5 cm., quindi tale da risultare privo di qualsiasi percepibilità e visibilità, e perciò non idoneo a far scattare la configurazione di tale intervento come di nuova edificazione (Sez. III, sentenza n. 582 del 2016). Parimenti, per l'attività di c.d. "edilizia libera", il cui svolgimento è ammesso anche nei comuni e nelle zone privi di disciplina urbanistica ed è sottratto al controllo paesaggistico nei casi in cui non comporti un'alterazione dell'aspetto esteriore degli edifici (Sez. III, sentenza n. 1625 del 2016).



Talvolta l'irragionevolezza e la caparbia degli amministratori, locali e non, è così granitica da richiedere gli interventi radicali riconosciuti al G.A. dal c.p.a., oltre al rimedio classico dell'annullamento del diniego di concessione edilizia illegittimo; sicché il TAR in alcune occasioni ha condannato le amministrazioni comunali anche al rilascio del provvedimento concessorio richiesto (cfr. III Sezione, n. 642 del 2016, riguardante il Comune di San Gimignano).

Chiedo scusa per essermi dilungato sugli aspetti contenziosi dell'attività pianificatoria, di governo del territorio e di controllo dell'attività costruttiva, ma ritengo fortemente - ed i due convegni sul governo del territorio organizzati quando ero in Trentino ne sono il segno evidente - che questo sia uno dei settori più importanti - anche sotto il profilo economico - per la vita di un Paese che è considerato, a ragione, il maggiore "museo" a cielo aperto del mondo per le sue bellezze naturali, storiche ed artistiche.

§ 13 - Un ultimo accenno all'attività del TAR in materia di **immigrazione**, sulla quale si stanno giocando, come tutti sanno, le sorti delle civiltà occidentali, ondegianti tra il grido di chi preme per politiche "protezionistiche" e il monito di chi si richiama alle tradizioni stesse dell'Europa e dell'America, pur nella consapevolezza della necessità di non più procrastinabili misure ragionevolmente rigorose e selettive (cfr. il recente D. L. n. 13 del 17-2-2017).

La delicatezza della materia si percepisce anche in terra toscana, dove una parte del contenzioso innanzi al TAR è costituita dai ricorsi avverso gli atti di diniego del permesso di soggiorno nei confronti di stranieri che hanno subito condanne penali per reati di forte allarme sociale, come quelli compresi nell'art. 380 c.p.p. o quelli in materia di stupefacenti o di libertà sessuale.

In quest'area di contenzioso si contrappongono due orientamenti giurisprudenziali che sono lo specchio della dialettica politica tra istanze di accoglienza/solidarietà ed esigenze di sicurezza interna. Da una parte, si registra un atteggiamento più garantista, per cui le Questure debbono motivare circa la prevalenza dell'interesse pubblico in tutti i casi in cui lo straniero, pur sottoposto a procedimenti penali, abbia creato e consolidato effettivi legami familiari in Italia; dall'altra, un orientamento più rigoroso (anche del TAR Toscana) per cui l'interesse pubblico sta nel fatto stesso di allontanare chi si è macchiato di gravi reati, indipendentemente dal fatto che sia scapolo o ammogliato (Sez. II, sent. n. 1162/2016, n. 1487/2016, n.

1787/2016, cui si contrappone il Consiglio di Stato: fra le tante, sez. III, 10/02/2016, n. 590).

Si tratta di una tematica non limitata alla materia dell'immigrazione, ma che coinvolge la dialettica più generale tra **automatismi collegati a sanzioni penali** e potestà valutativa discrezionale dell'amministrazione: dialettica che la Corte costituzionale tende a risolvere, di solito, a favore della seconda: si veda, da ultimo, Corte Costituzionale, 15/12/2016, n. 268, la quale ha dichiarato incostituzionali gli articoli 866, comma 1, 867, comma 3 e 923, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), nella parte in cui non prevedono l'instaurarsi del procedimento disciplinare per la cessazione dal servizio per perdita del grado conseguente alla pena accessoria della interdizione temporanea dai pubblici uffici.

Certo, il meccanismo degli automatismi è assai più comodo, sollevando l'amministrazione da un obbligo motivazionale che talvolta appare sinceramente inutile a fronte di condanne penali per reati davvero odiosi e cancerosi, come la corruzione o l'abuso d'ufficio (artt. 318 e 323 c.p.). Ma tant'è: con lealtà istituzionale dobbiamo rispettare i messaggi della Consulta ed attrezzarci, con disciplina ed onore, per porre in esecuzione sostanziale quei messaggi, con motivazioni provvedimenti sincere, imparziali e logicamente convincenti, anziché ermetiche, tautologiche e preconcepite, che poi il TAR è costretto ad annullare.

§ 14 - Non posso concludere le considerazioni sull'operato di questo Tribunale Amministrativo senza un riferimento ad un contenzioso che svela tutta la situazione di inefficienza in cui versano spesso gli apparati burocratici. Mi riferisco ai ricorsi per **ottemperanza**, per il diritto d'**accesso** ai documenti amministrativi, avverso i **comportamenti inerti** e silenziosi sulle istanze dei privati. Si tratta di filoni di contenzioso che in uno Stato efficiente e democratico, con una Pubblica Amministrazione rispettosa delle voci dei cittadini, delle regole e delle sentenze dei giudici, non avrebbero ragione di esistere ed invece rappresentano quasi il 13% dei ricorsi pervenuti nel 2016.

Ora, mentre nel processo civile il giudizio di esecuzione è quasi fisiologico, trattandosi di contrapposti interessi privati di uguale natura, nel processo amministrativo l'inottemperanza alla sentenza del TAR (o del Consiglio di Stato)

da parte dell'amministrazione soccombente dovrebbe essere ipotesi eccezionale, legata ad un'oggettiva non perspicuità o non compiutezza della sentenza, soprattutto quando questa, pur annullando l'atto impugnato, faccia "salvi gli ulteriori provvedimenti": formula comoda, eppure talvolta ineliminabile a fronte degli ulteriori margini di discrezionalità che il codice rimette in via esclusiva alla PA (cfr. art. 31, comma 3 c.p.a. relativo ai ricorsi avverso il silenzio).

Il proliferare dei giudizi di ottemperanza, per l'accesso, sul silenzio sono il sintomo di un'amministrazione che non riesce a decollare verso spazi di efficienza, di imparzialità, di economicità, di responsabilità, di rispetto delle regole e delle persone, attestandosi essa, piuttosto, nella trincea della permalosità e della convenienza personale, del conformismo, dell'irresponsabilità. Da questa trincea il ricorso del cittadino ed il dettato del giudice vengono scrutati come un bersaglio su cui sparare, un atto di lesa maestà, talvolta un'occasione di ritorsione e vendetta contro il malcapitato che ha osato ricorrere ad un giudice, anziché motivo di riflessione ed autocritica.

§ 15 - Non si tratta di una mia visione personale, pessimistica o caratteriale, ma di una condizione diffusa ed oggettivamente riscontrabile nell'esperienza giurisdizionale (v. da ultimo sentenza n. 200/2017 su un diniego di accesso ai propri compiti scritti opposto ad un partecipante ad un concorso per insegnanti), nonché - e questo è il segnale più evidente ed incontestabile - dai ripetuti tentavi di  **riforma legislativa della PA**  nel senso della semplificazione dell'intervento burocratico, della trasparenza, dell'efficienza, della parsimonia, dell'onestà e legalità. Si tratta di tentativi in buona parte falliti, a partire dalle leggi c.d. Bassanini del 1997 (nn. 57 e 127), passando per le varie riforme Frattini sulla dirigenza pubblica, Brunetta sull'assenteismo dei pubblici dipendenti, Monti-Severino sulla corruzione, senza dimenticare le ripetute misure tese a contrastare i privilegi dei sindacati del pubblico impegno, a valorizzare il merito vero ed oggettivo e non amicale-clientelare, a responsabilizzare la dirigenza (cfr, per tutti, il d. lgs. 150/2009 sulle c.d. performance). Da ultimo, come detto, ci ha riprovato la  **legge delega c.d. Madia**  del 2015, sulla base della quale sono stati emanati nell'anno passato numerosi decreti attuativi in materia di: Scia, Conferenza di Servizi, Amministrazione Digitale, Camere di Commercio, Dirigenza Sanitaria, Enti di Ricerca, Società a Partecipazione Pubblica, Forze di Polizia (abolizione del

Corpo Forestale dello Stato), Codice di Giustizia Contabile, Autorità Portuali, Prevenzione della Corruzione (con implicita ammissione del prevedibile fallimento della legge Severino del 2012). E non è finita, se il Governo in carica nella seduta del Consiglio dei Ministri del 17 febbraio scorso ha approvato una serie di riforme per ammodernare gli apparati pubblici, tra cui ulteriori disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 20 giugno 2016, n.116, in materia di **licenziamento disciplinare** per colpire quei dipendenti che si ostinano a considerare il posto di lavoro come un beneficio intoccabile, anziché un patrimonio da conquistare giorno dopo giorno. Eppure, di misure antifurbetti i dirigenti pubblici già ne avevano a iosa, sicché si continua nella vana pratica italica di ripetere norme già scritte invece di sanzionare severamente chi quelle regole non ha saputo o voluto applicare.

§ 16 - Il vero nodo da sciogliere, allora, è anzitutto culturale, prima che giuridico e consiste nell'inculcare quella che qualcuno, pochi giorni fa, ha chiamato la cultura del rispetto - delle regole e delle persone - alla quale aggiungerei la **cultura della responsabilità e del *poiein***, come dicevano i greci, cioè del comporre, del produrre, del fare, contrapposta a quella del *vane loqui*, del parlare a vanvera e senza costrutto : una cultura che deve partire dall'esempio delle classi dirigenti e, in primis, della Magistratura, a cominciare da quella che qui ci interessa: la **Magistratura amministrativa**, sulla quale intendo soffermarmi soprattutto in questa occasione anche di commiato.

Come alcuni già anno, infatti, quello di oggi è il mio ultimo discorso istituzionale, poiché ho deciso che ad agosto lascerò il servizio, con qualche mese di anticipo rispetto alla scadenza legale (salve le italiche modifiche/proroghe/deroghe più o meno ad personam, che mi lasciano del tutto indifferente).

Alla fine di un percorso professionale che mi ha dato la fortuna ed il privilegio di sperimentare tutti i ruoli del giudice amministrativo nel corso di quasi quarant'anni di attività, mi sia consentito di ribadire, sulla base di tale esperienza, taluni elementari concetti in ordine alla necessità di **cambiare dal profondo l'assetto ordinamentale della G.A.** con poche, semplici ma **radicali riforme a costo zero**, senza le quali la stessa nostra

magistratura corre il serio pericolo di perdere quel ruolo di centralità nel “controllo indiretto” (l’antica teoria dell’interesse legittimo come interesse occasionalmente protetto) dei poteri pubblici, che le volle assicurare l’Assemblea Costituente, seppur con l’intenso travaglio politico-culturale che contrappose Calamandrei e Mortati e che vide soccombere il primo per un soffio (Calamandrei, come noto, propugnava l’abolizione del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale). In questi quasi quarant’anni di “militanza” come giudice amministrativo ho maturato sempre più la convinzione - a partire dai tempi giovanili della mia presidenza dell’ANMA - che la tradizione secolare del Consiglio di Stato andasse rimodernata ed adeguata in conformità ai principi costituzionali di: a) accesso concorsuale a tutte le magistrature senza distinzioni; b) effettività della tutela giurisdizionale; c) imparzialità e terzietà del giudice; d) esclusività del servizio alla Nazione; e) buon andamento dell’apparato giudiziario.

Rispetto ai predetti principi, di carattere elementare e universale per qualsiasi sistema giudiziario, l’attuale conformazione della G.A. appare per molti aspetti distonico e cercherò di spiegare perché, senza noiosi riferimenti di erudizione dottrinale e giurisprudenziale, ma solo sulla base di un criterio di ragionevolezza ed esperienza.

A) Nonostante i precedenti contrari della Corte costituzionale, ritengo non conformi al principio di accesso concorsuale (art. 106 Cost.: “Le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso”) né a quello di terzietà e imparzialità del giudice (art. 111 comma 1 Cost.) le varie forme di **nomine “politiche”**, appunto senza concorso, a giudice amministrativo: un quarto dei posti disponibili nei ruoli del Consiglio di Stato e la maggioranza dei posti del ruolo del CGARS (non a caso il Presidente Virgilio tentò inutilmente di far dichiarare incostituzionale il D.Lgs. n. 373/2003, che ha riformato quell’Organo), la totalità dei posti del TRGA di Bolzano ed una parte dei posti del TRGA di Trento. Si tratta di una frattura forte ed ormai senza ragione dei ricordati principi, da ritenersi criticabile a prescindere dalle pur elevate qualità personali e professionali che ho avuto modo di apprezzare in molti colleghi non concorsuali, sia quando lavoravo in Consiglio di Stato, sia quando ho presieduto il TRGA di Trento. Non è un problema di persone, ma di funzionalità, di immagine, di credibilità esteriore, di inevitabili e naturali

sedimentazioni culturali di chi per decenni ha lavorato nell'interesse di quelle stesse amministrazioni sul cui operato è poi chiamato, da un giorno all'altro, a decidere come giudice. D'altra parte, se la figura del Consigliere di Stato nasce come emanazione della fiducia personale del Re in una nobiltà (di censo, di intelletto e d'anima) che sacrificava patrimoni e la stessa vita per l'ideale dell'Unità d'Italia, oggi le ragioni della tradizione non hanno più (né copertura costituzionale né) giustificazione alcuna. Neppure si rivela giustificabile questo retaggio di un antico passato in quella funzione consultiva che l'art. 100 Cost. riserva al Consiglio di Stato e ciò per almeno due ragioni: anzitutto, perché i Consiglieri di Stato non concorsuali possono svolgere indifferentemente funzioni consultive e giurisdizionali d'appello al pari dei colleghi di concorso; in secondo luogo, perché la funzione consultiva è esercitata non nell'interesse della parte pubblica (come fa l'Avvocatura dello Stato) ma in quella oggettiva dell'ordinamento, analogamente a quella giurisdizionale.

- B) Nonostante i messaggi contrari della giurisprudenza della Cassazione e del Consiglio di Stato ritengo - abiurando quanto da me scritto molti anni fa in sede "dottrina" - non conforme al principio di effettività e completezza della tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.), nonché di terzietà ed imparzialità di chi assicura quella tutela il rimedio antico del **ricorso straordinario al Capo dello Stato**. Pur dopo i ripetuti tentativi di chirurgia plastica subiti da questo rimedio con il bisturi del legislatore, esso svela tutte le magagne dell'età, a cominciare dall'istruttoria rimessa, per contenuti, modalità e tempi, alla medesima amministrazione che dovrà essere giudicata. D'altra parte, lo stesso legislatore mostra evidenti segni di insofferenza e sfiducia per questo archibugio giustiziale, che può essere reso innocuo da una semplice, insindacabile richiesta di trasposizione innanzi al TAR fatta da una qualsiasi delle controparti; oppure non è ammesso in radice per talune materie.
- C) Non reputo conforme al principio di imparzialità e terzietà un assetto ordinamentale che consente, anzi incentiva e stimola, **carriere parallele di alcuni giudici** che, dopo il concorso, abbandonano quasi subito la toga per perseguire fortune personali (spacciate come fortuna per le Istituzioni) a

carattere politico o parapolitico, in ciò protetti dallo scudo **dell'istituto del fuori ruolo**: capi di gabinetto o di uffici legislativi (per la verità assai ridotti con gli ultimi due Governi), consiglieri giuridici di organi di governo nazionali o locali, presidenti o componenti di Autorità indipendenti ed Agenzie, addirittura Ministri e Viceministri, solo per citarne alcuni. Con l'aggravante che quando gira la fortuna e le offerte di incarichi extra vengono a scemare, in mancanza di meglio si torna alla Casa madre, nella stessa posizione di ruolo che occupavano anni o decenni prima, sopravanzando i colleghi che con disciplina ed onore da quella Casa non sono mai usciti, mantenendola anzi linda e pinta. Così, il cittadino (e l'avvocato) si ritrova innanzi a sé, con toga e bavaglino, colui che fino al giorno prima aveva visto in televisione parlare come ministro o come uomo "politico". Oppure, per converso, si ritrova come avvocato chi aveva visto il giorno prima con toga e bavaglino: non sarà il caso di intervenire con norme specifiche di incompatibilità, che salvaguardino anche il principio di leale concorrenza nell'esercizio della professione?

- D) Non è coerente con gli stessi ricordati principi l'art. 19, comma 1, n. 3 della legge di riforma dei TAR 27 aprile 1982 n. 186, nella parte in cui dispone che la nomina dei **vincitori del concorso diretto** a consigliere di Stato retroagisce al 31 dicembre dell'anno precedente a quello in cui è bandito il concorso stesso: e questa mia antica opinione trova recentissimo riscontro nell'ordinanza n. 268/2017 del TAR Lazio di rimessione alla Corte Costituzionale della questione di costituzionalità di quella norma.
- E) Ugualmente eccentrica ai precetti costituzionali è la disposizione della stessa legge n. 186 che non consente di riconoscere ai magistrati TAR che decidono di transitare in Consiglio di Stato **l'anzianità di servizio maturata** come giudici di primo grado; sicché si determina un effetto autoescludente, per cui molti scelgono di rimanere a vita nelle funzioni giurisdizionali di primo grado, così incidendo in un assetto armonico ed equilibrato nella composizione dei collegi d'appello e vanificando la visione del medesimo legislatore, che aveva prefigurato un corpo magistratuale unitario e dinamico, non chiuso in logiche frantumate.

F) Infine - ma solo per non annoiare - non reputo conforme a Costituzione un sistema autoreferenziale in cui i **principi di responsabilità e premialità** oggettiva sono soffocati da un malinteso sentimento di indipendenza ed autonomia, per il quale l'Organo di autogoverno non sa o non vuole uscire da una palude in cui tutti sono appiattiti dalla mancanza di criteri imparziali e predefiniti di riconoscimento dei meriti e delle capacità e di sanzione per chi considera la toga una corazza protettiva delle proprie inettitudini o indolenze. Occorre ripensare al più presto e anzitutto con misure organizzative di natura amministrativa - prima che lo faccia il legislatore dall'esterno con interventi draconiani come quelli, sacrosanti, abolitivi di collegi arbitrali e commissioni di collaudo - questo sistema conformista, che forse assicura la pace sociale interna ma certo non garantisce il cittadino da giudici burocrati, riottosi, sonnolenti (per dirla con Calamandrei nel suo racconto dell'occhiale "da sonno" e non da sole).

§ 17 - Chiedo scusa per essermi dilungato oltre ogni umana pazienza, violando quel principio di sinteticità a cui tanto tengo anche nella vita privata; a mia scusante invoco un sentimento di affettuosa e convinta appartenenza ad un'Istituzione che tanto mi ha dato come uomo e come magistrato e che tanto può ancora dare al Paese, se saprà rinnovarsi nel senso auspicato non solo da me, ma da tantissimi bravi colleghi, che compiono silenziosamente e laboriosamente il lavoro di giudici per un'Italia democratica, unita, moderna, come la videro e la vollero i nostri Padri fondatori usciti laceri ma orgogliosi dalle macerie della tirannia.

Consentitemi di concludere con un cenno personale di ringraziamento pubblico anche a mia moglie, per la sopportazione, il sostegno e l'amore con cui ha condiviso con me questi anni di lavoro intenso ed appassionato, che molto ha sacrificato agli spazi familiari, dimostrando nei fatti l'eccezione alla regola, l'eccezione, cioè, per cui dietro il piccolo uomo quale io sono c'è stata e c'è una grande donna.

Ancora un saluto ed un ringraziamento a Tutti, con il pensiero sempre rivolto al Popolo italiano, di cui spero di avere meritato la fiducia e nel cui nome spero di avere bene esercitato la mia funzione.

**Armando Pozzi**



## T A B E L L E

<b>TAB. N. 1</b>		<i>PERSONALE IN SERVIZIO</i>				
	<i>Anno 2016</i>	<i>Anno 2015</i>	<i>Anno 2014</i>	<i>Anno 2013</i>	<i>Anno 2012</i>	
<b>Magistrati</b> (compresi i Presidenti)	<b>12 per 2 mesi</b> <b>11 per 10 mesi</b>	<b>13 per 9 mesi</b> <b>12 per 3 mesi</b>	13 per 1 mese 14 per 2 mesi 13 per 9 mesi	13	13	
<b>Personale amministrativo</b>	<b>25 per 10 mesi</b> <b>24 per 2 mesi</b> <b>(di cui 3 part time)</b>	<b>24 per 1 mese</b> <b>25 per 8 mesi</b> <b>24 per 3 mesi</b> <b>(di cui 3 part time)</b>	25 per 7 mesi 24 per 5 mesi (di cui 3 part time)	24 per 1 mese 23 per 4 mesi 24 per 6 mesi 26 per 1 mese (di cui 3 part time)	22 per 1 mese 23 per 8 mesi 25 per 1 mese 24 per 2 mesi (di cui 3 part time)	

<b>TAB. N. 2</b>		<i>SITUAZIONE RICORSI</i>
		<i>Al 31.12.2016</i>
<b>Ricorsi senza domanda di fissazione d'udienza</b>		<b>682</b>
<b>Ricorsi già fissati per udienze</b>		<b>844</b>
<b>Ricorsi in attesa di pubblicazione sentenze</b>		<b>94</b>
<b>Ricorsi da fissare</b>		<b>5092</b>

**TAB. N. 3****UDIENZE EFFETTUATE**

	<i>Anno 2016</i>	<i>Anno 2015</i>	<i>Anno 2014</i>	<i>Anno 2013</i>	<i>Anno 2012</i>
<b>Camere di Consiglio (media per le 3 Sezioni)</b>	<b>21</b>	21	21	21	20
<b>Udienze Pubbliche (media per le 3 Sezioni)</b>	<b>20</b>	21	23	21	19

**TAB. N. 4****ATTIVITA' PROCESSUALE**

	<i>Anno 2016</i>	<i>Anno 2015</i>	<i>Anno 2014</i>	<i>Anno 2013</i>	<i>Anno 2012</i>
<b>Ricorsi pervenuti (comprese ottemperanze legge "Pinto")</b>	<b>1779</b>	2087	2222	1898	2040
<b>di cui ricorsi contenenti istanza di sospensione</b>	<b>857 (48,17%)</b>	933 (44,70%)	1033 (46,48%)	905 (47,68%)	982 (48,13%)
<b>Atti pervenuti esclusi i ricorsi (memorie, motivi aggiunti, ecc.)</b>	<b>21089</b>	23516	23178	21100	23115

<b>TAB. N. 5</b>		<b>ATTIVITA' GIURISDIZIONALE</b>				
	<i>Anno 2016</i>	<i>Anno 2015</i>	<i>Anno 2014</i>	<i>Anno 2013</i>	<i>Anno 2012</i>	
<b>Sentenze*</b>	<b>1327</b>	1209	1450	1172	1407	
<b>Sentenze brevi</b>	<b>333</b>	350	399	373	375	
<b>Dispositivi di sentenza*</b>	<b>7</b>	14	48	61	110	
<b>Ordinanze cautelari*</b>	<b>531</b>	706	663	548	658	
<b>Decreti cautelari*</b>	<b>132</b>	129	119	110	175	
<b>Decreti decisori*</b>	<b>870</b>	913	736	848	1568	
<b>Decreti ingiuntivi*</b>	<b>3</b>	6	5	56	83	
<b>Ordinanze collegiali*</b>	<b>184</b>	195	238	166	207	
<b>Ordinanze presidenziali*</b>	<b>6</b>	4	0	0	3	
<b>Decreti presidenziali*</b>	<b>79</b>	30	21	18	112	
<b>Decreti collegiali*</b>	<b>27</b>	20	21	8	17	
<b>TOTALE*</b>	<b>3499</b>	3576	3700	3360	4715	

*\*depositati e pubblicati*

<b>TAB. N. 6</b>		<b>RAPPORTO RICORSI DEPOSITATI E RICORSI DEFINITI</b>				
	<i>Anno 2016</i>	<i>Anno 2015</i>	<i>Anno 2014</i>	<i>Anno 2013</i>	<i>Anno 2012</i>	
<b>Ricorsi pervenuti</b>	<b>1779</b>	2087	2227	1898	2040	
<b>Ricorsi definiti* (comprese ottemperanze legge "Pinto")</b>	<b>2654</b>	2565	2884	2489	3114	
<b>Ricorsi pendenti</b>	<b>5751</b>	6562	7040	7703	8294	

*\*con sentenza, sentenza breve, decreto decisorio, decreto presidenziale.*

**TAB. N. 7**      *RICORSI DEPOSITATI CLASSIFICATI PER MATERIA*

	<i>Anno 2016</i>	<i>Anno 2015</i>	<i>Anno 2014</i>	<i>Anno 2013</i>	<i>Anno 2012</i>
<b>Edilizia</b>	<b>416</b>	404	509	509	590
<b>Urbanistica</b>	<b>66</b>	181	87	68	63
<b>Esecuzione del giudicato</b>	<b>196</b>	220	302	86	58
<b>Stranieri</b>	<b>169</b>	162	117	156	167
<b>Appalti pubblici di lavori, servizi e forniture</b>	<b>151</b>	151	137	149	132
<b>Pubblico impiego</b>	<b>130</b>	117	8	219	275
<b>Sicurezza pubblica</b>	<b>104</b>	128	35	115	93
<b>Autorizzazioni e concessioni</b>	<b>86</b>	112	107	87	809
<b>Commercio, artigianato</b>	<b>62</b>	57	73	59	89
<b>Ambiente</b>	<b>43</b>	68	92	72	85
<b>Demanio statale, regionale</b>	<b>39</b>	74	46	25	41
<b>Istruzione</b>	<b>35</b>	73	118	43	62
<b>Comune e provincia</b>	<b>29</b>	35	9	23	85
<b>Espropriazione per pubblica utilità</b>	<b>29</b>	12	15	12	16
<b>Accesso ai documenti</b>	<b>27</b>	21	23	27	15
<b>Enti pubblici in generale</b>	<b>25</b>	48	41	37	31
<b>Inquinamento</b>	<b>23</b>	7	4	6	16
<b>Servizi pubblici</b>	<b>22</b>	85	1	60	19
<b>Servizio sanitario nazionale</b>	<b>21</b>	22	24	39	27
<b>Agricoltura e foreste</b>	<b>17</b>	17	15	12	11
<b>Forze armate</b>	<b>13</b>	6	7	2	9
<b>Vittime del dovere</b>	<b>11</b>	8	12	1	0
<b>Caccia e pesca</b>	<b>10</b>	19	12	18	9
<b>Professioni e mestieri</b>	<b>10</b>	8	1	16	5
<b>Farmacia</b>	<b>7</b>	10	10	15	17
<b>Antichita' e belle arti</b>	<b>6</b>	0	0	1	3

<b>segue</b>	<b>Anno 2016</b>	<b>Anno 2015</b>	<b>Anno 2014</b>	<b>Anno 2013</b>	<b>Anno 2012</b>
<b>Universita' degli studi</b>	5	9	255	20	19
<b>Industria</b>	4	0	3	3	3
<b>Cittadinanza</b>	3	14	1	1	2
<b>Elezioni</b>	2	6	15	6	5
<b>Polizia di stato</b>	2	2	1	3	2
<b>Carabinieri</b>	1	4	0	0	4
<b>Ordinanze contingibili e urgenti</b>	1	1	0	4	2
<b>Autorita' indipendenti (attivita', organizzazione)</b>	0	2	1	1	1
<b>Regione</b>	0	2	137	0	1
<b>Cinematografia, teatro, spettacoli, sport, turismo</b>	0	1	2	1	0
<b>Regolamento di competenza</b>	0	1	1	2	1
<b>Leva militare</b>	0	0	0	0	1
<b>Magistrati</b>	0	0	0	0	1
<b>Notai</b>	0	0	0	0	0
<b>Revocazione (giudizio)</b>	0	0	0	0	0
<b>Non assegnata</b>	14 (°)		1 (°)		
<b>TOTALI</b>	<b>1779</b>	<b>2087</b>	<b>2222</b>	<b>1898</b>	<b>2040</b>

(°) trattasi di numeri duplicati per errore

(°°) trattasi di numeri duplicati per errore anche durante la sperimentazione massiva del PAT

**TAB. N. 8*****RICORSI DEPOSITATI E DEFINITI DAL 2012 AL 2016***

	<i>Anno 2016</i>	<i>Anno 2015</i>	<i>Anno 2014</i>	<i>Anno 2013</i>	<i>Anno 2012</i>
<b>Ricorsi pervenuti</b>	<b>1779</b>	2087	2222	1898	2040
<b>Ricorsi decisi nello stesso anno del deposito</b>	<b>494 (28%)</b>	562 (27%)	696 (33%)	446 (23%)	462 (23%)

**TAB. N. 9** *SENTENZE, DECRETI DECISORI E SENTENZE BREVI*

	<b>Nr. Provvedimenti</b>	<b>%</b>
<b>Riferiti a ricorsi pervenuti nel 2016</b>	<b>494</b>	19,01
<b>Riferiti a ricorsi pervenuti negli anni precedenti</b>	<b>2104</b>	80,99
<b>TOTALE</b>	<b>2598</b>	100

**TAB. N. 10** *ESITO SENTENZE, DECRETI DECISORI E SENTENZE BREVI*

	<i>Anno 2016</i>	<i>Anno 2015</i>	<i>Anno 2014</i>
<b>Accolto</b>	<b>416</b>	453	546
<b>Accolto in parte</b>	<b>11</b>	39	40
<b>Respinto</b>	<b>726</b>	495	659
<b>Cessata materia del contendere</b>	<b>104</b>	73	78
<b>Difetto di giurisdizione</b>	<b>0</b>	70	43
<b>Estinto</b>	<b>46</b>	36	46
<b>Improcedibile</b>	<b>152</b>	264	260
<b>Inammissibile</b>	<b>73</b>	162	151
<b>Irricevibile</b>	<b>11</b>	34	34
<b>Perenzione</b>	<b>786</b>	805	656
<b>Rinuncia</b>	<b>14</b>	16	7
<b>Revoca decreto</b>	<b>1</b>	4	7
<b>Altri esiti (compreso esiti multipli)</b>	<b>304</b>	21	37
<b>TOTALI*</b>	<b>2650</b>	2472	2585

**TAB. N. 11** *APPELLI DEPOSITATI AL CONSIGLIO DI STATO*

	<i>Anno 2016</i>	<i>Anno 2015</i>	<i>Anno 2014</i>
<b>Appelli avverso ordinanze cautelari</b>	<b>55</b>	75	67
<b>Appelli avverso provvedimenti definitivi</b>	<b>201</b>	59	98

**TAB. N. 12** *MATERIE DEGLI APPELLI AVVERSO ORDINANZE CAUTELARI*

	<i>Anno 2016</i>
<b>Appalti pubblici di lavori, servizi e forniture</b>	<b>12</b>
<b>Istruzione</b>	<b>2</b>
<b>Edilizia ed urbanistica</b>	<b>3</b>
<b>Autorizzazioni e concessioni</b>	<b>6</b>
<b>Stranieri</b>	<b>6</b>
<b>Pubblico Impiego</b>	<b>6</b>
<b>Altre materie</b>	<b>20</b>
<b>TOTALE</b>	<b>55</b>

**TAB. N. 13** *MATERIE DEGLI APPELLI AVVERSO SENTENZE*

	<i>Anno 2016</i>
<b>Appalti</b>	<b>17</b>
<b>Stranieri</b>	<b>6</b>
<b>Edilizia e urbanistica</b>	<b>64</b>
<b>Autorizzazioni e concessioni</b>	<b>24</b>
<b>Altre materie</b>	<b>90</b>
<b>TOTALE</b>	<b>201</b>



<b>TAB. N. 14</b> <i>ESITI APPELLI AVVERSO ORDINANZE CAUTELARI</i>			
	<i>Anno 2016</i>	<i>Anno 2014</i>	<i>Anno 2013</i>
<b>Accolto</b>	<b>13</b>	30	22
<b>Respinto</b>	<b>23</b>	54	41
<b>Interlocutoria</b>	<b>1</b>	1	4
<b>Improcedibile</b>	<b>4</b>	1	
<b>Altri esiti (anche multipli)</b>	<b>4</b>	10	4
<b>Non decisi al 31/12/2016</b>	<b>11</b>	9	
<b>TOTALE</b>	<b>60</b>	96	71

<b>TAB. N. 15</b> <i>ESITI APPELLI AVVERSO SENTENZE</i>			
	<i>Anno 2016</i>	<i>Anno 2015</i>	<i>Anno 2014</i>
<b>Accolto</b>	<b>27</b>	47	47
<b>Respinto</b>	<b>31</b>	86	88
<b>Accolto in parte</b>	<b>0</b>	4	4
<b>Altri esiti (anche multipli)</b>	<b>14</b>	20	36
<b>Non decisi al 31/12/2015</b>	<b>133</b>	212	96
<b>TOTALE</b>	<b>205</b>	369	271

<b>TAB. N. 16</b> <i>ANNO 2016 - PRODUTTIVITA' MAGISTRATI</i>			
	<b>Ricorsi assegnati (merito e cautelari)</b>	<b>Sentenze pubblicate (comprese sentenze brevi)</b>	<b>Altri provvedimenti giurisdizionali pubblicati*</b>
<b>TOTALE</b>	<b>2596</b>	<b>1638</b>	<b>1849</b>

*\* decreti, ordinanze cautelari, istruttorie, etc*

<b>TAB. N. 16 BIS</b> <i>ANNO 2016 – PRODUTTIVITA' MAGISTRATI - VALORI MEDI</i>					
	<i>Ricorsi assegnati ad udienza</i>	<i>Sentenze</i>	<i>Tempi medi di deposito delle sentenze</i>	<i>Altri provvedimenti</i>	<i>Tempi medi di deposito degli altri provvedimenti</i>
<b>MEDIA TOTALE</b>	<b>265,84</b>	169,99	11,12	73,03	1,41

<b>TAB. N. 17</b> <i>COSTI APPROSSIMATIVI DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA TOSCANA*</i>
<b>ANNO 2015 - € 5.495.829,61</b>
<b>ANNO 2016 - € 4.911.368,03</b>

*\* spese comprensive degli oneri del personale di magistratura e amministrativo (al lordo degli oneri contributivi e fiscali), canoni, utenze, cancelleria, etc.*