

**Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche  
Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2012**

**Relazione del Presidente  
Luigi Passanisi**

**Ancona, 24 febbraio 2012  
Loggia dei Mercanti**

**Autorità, Signore, Signori,**

ho l'onore di presiedere per la quarta volta la cerimonia dell'inaugurazione dell'anno giudiziario e per la terza volta leggo la relazione sull'attività del Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche.

Un caloroso saluto ed un sentito ringraziamento agli intervenuti, i quali, con la loro presenza, dimostrano di avere interesse per l'attività svolta da questo Giudice.

Un saluto al Presidente Pasquale de Lise che è cessato dalle sue funzioni per raggiunti limiti di età, al Presidente Giancarlo Coraggio che lo ha sostituito, al Presidente Aggiunto Giorgio Giovannini, al Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa ed all'Associazione Nazionale Magistrati Amministrativi.

L'anno che si è concluso ha visto le celebrazioni del centocinquantesimo anniversario dell'unità d'Italia, dell'Editto di Raccanigi con il quale nel 1831 fu istituito il Consiglio di Stato nonché del quarantennale della legge n. 1034 del 1971 istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali.

E' stato il primo anno in cui ha concretamente operato il Codice del processo amministrativo.

Il codice costituisce un intervento organico per migliorare un "servizio" reso ai cittadini ed alle imprese che chiedono tutela ed alle amministrazioni sottoposte alla verifica della legittimità del loro operato.

Il processo amministrativo guarda innanzitutto al "fatto", alla vicenda concreta in cui si svolge la dialettica autorità-libertà e su tale vicenda forma il suo giudizio ed il suo sindacato, muovendo da regole generali, consente di salvaguardare la sfera giuridica del cittadino penetrando le logiche del potere pubblico.

Non sto a ripetere quanto ebbi modo di affermare nella relazione dell'anno scorso in ordine alla rilevante ed incisiva funzione affidata al giudice amministrativo, giudice del sistema delle nuove autonomie, del governo del territorio, della tutela del patrimonio storico-artistico, dell'interesse pubblico

nell'economia in settori che vanno dalla concorrenza all'energia, dalle comunicazioni alle infrastrutture. Le sue pronunce hanno, pertanto, una ricaduta sociale ed economica in campo di sviluppo, di competitività e di crescita del Paese.

Pur avendo assunto un ruolo incisivo, egli deve rimanere estraneo ad ogni forma di presenzialismo e di protagonismo e deve avere come fine soltanto quello di applicare la legge con rigore coniugato con la scrupolosa osservanza delle garanzie apprestate alle parti.

La terzietà e la indipendenza del giudice sono, pertanto, essenziali per l'esercizio della sua funzione.

Ciò non significa, tuttavia, che egli debba essere lontano da tutto ciò che lo circonda nel mondo giuridico, ma deve vivere in tale contesto, rimanendone estraneo, ma, ripeto, non lontano.

Se ciò è vero non possiamo non registrare le tensioni ed i dibattiti di maggiore interesse ed attualità che agitano la società.

## **Considerazioni Generali**

E' stata da più parti avvertita l'esigenza di una riforma dell'assetto costituzionale dello Stato. Ebbi modo di notarlo già nelle precedenti relazioni e ebbi modo di rilevare, altresì, rimanendo ovviamente ancorato nello stretto ambito giuridico, una sempre crescente divaricazione tra costituzione formale e costituzione materiale.

Tale rilevata divaricazione non è priva di conseguenze, perché quando ci si allontana, anche in maniera criptica, dalle regole dettate dal diritto, poco alla volta la società si abitua a vivere secondo altre regole.

Ho ricordato innanzi le ricorrenze celebrate nel decorso anno, tuttavia, non può sottacersi che nel medesimo anno è esplosa una crisi economica senza precedenti che attanaglia il nostro Paese. Crisi che ha interessato diversi paesi industrializzati, ma da noi si è sviluppata con maggiore virulenza precipuamente per la dimensione del debito pubblico, la qual cosa rende estremamente debole la nostra economia.

Il fattore economico costituirà probabilmente la spinta decisiva per porre mano alle riforme da tutti auspiccate, ma se vi è quasi unanimità di consensi sulla diagnosi vi è un'ampia divergenza sulla terapia.

In tale contesto non può rilevarsi, tuttavia, che le pressanti esigenze economiche fanno premio, talvolta, sul rispetto del diritto. Quando si eleva, ad esempio, in misura non più proporzionale al valore della causa e non in misura ragionevole il contributo unificato, può sorgere il dubbio che una larga fascia di

affari potrebbe non essere sottoposta al vaglio del giudice, atteso che il rapporto costi/benefici potrebbe essere considerato non conveniente per l'eventuale ricorrente.

Ciò avviene, come è noto agli addetti ai lavori, in una materia particolarmente delicata quale è quella degli appalti pubblici.

Non sembra, altresì, logico non coprire i posti di organico di magistratura e del personale di segreteria per ragioni di bilancio, per poi subire ripetute condanne per il mancato rispetto della ragionevole durata del processo.

Con l'attuale livello di imposizione fiscale nel suo complesso si soddisferanno le esigenze dei cittadini con servizi di livello adeguato?

La realtà attuale è sotto gli occhi di tutti.

## **Il Processo amministrativo**

Il procedimento amministrativo ed il processo amministrativo sono, all'evidenza, intrinsecamente correlati: il secondo trae origine, infatti, dalla patologia, vera o presunta del primo, del pari lo svolgimento fisiologico del procedimento non dà luogo, di regola, a contenzioso.

La riforma del procedimento amministrativo vide la luce, come è noto nel 1990 con la legge n.241 ed è stata più volte novellata segnatamente nel 2005, nel 2009 con la legge n.69 e da ultimo con la legge n.183 del 2011, che innova radicalmente la materia della documentazione amministrativa ed introduce il potere sostitutivo dell'organo gerarchicamente superiore.

A tutto ciò devono aggiungersi le cosiddette "liberalizzazioni", le quali, secondo l'avviso dell'attuale Governo, dovrebbero costituire il volano per la crescita del Paese. Gli effetti si vedranno nel tempo.

La semplificazione del procedimento amministrativo non credo che abbia del tutto raggiunto il suo scopo e ciò nella considerazione che il contenzioso è rimasto molto elevato. Peraltro, le categorie produttive lamentano ancora le lungaggini della "burocrazia" che frenerebbero molto gli investimenti scoraggiando, altresì, l'afflusso di capitali esteri, il che costituisce un evidente nocumento per la nostra economia. In tale ambito va anche inserita la lunghezza dei procedimenti giudiziari che non hanno riscontro negli altri paesi occidentali. E' stato detto che la lunghezza dei processi incide per un punto del PIL.

Non so se i recentissimi interventi legislativi potranno efficacemente invertire la tendenza, ma credo che sia altrettanto necessario un intervento sul fattore umano, cioè a dire sull'aggiornamento del personale amministrativo.

L'applicazione del codice del processo amministrativo, secondo una opinione diffusa, si è rivelata positiva e della novella di "aggiustamento" non se ne avvertiva la necessità. Se critiche possono muoversi al processo, queste discendono dalle mutilazioni apportate dal Governo allo schema iniziale, che ha impedito un più efficace intervento del giudice amministrativo proprio in attuazione del raccordo procedimento-processo.

Gli obiettivi che si era prefissati il legislatore credo possono dirsi conseguiti: snellezza, concentrazione ed effettività della tutela, razionalizzazione dei termini processuali, riordino delle vigenti norme sul riparto di giurisdizione, disciplina delle azioni e delle funzioni del giudice, revisione e razionalizzazione dei riti speciali, riassetto del contenzioso elettorale amministrativo, previsione "ex novo" della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sulle controversie concernenti il procedimento elettorale preparatorio per le elezioni per il rinnovo della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, riassetto della tutela cautelare.

## **Attività del Tribunale**

L'attuale composizione del Tribunale consta di quattro magistrati oltre chi vi parla a fronte di un organico di sei magistrati oltre il Presidente (mai coperto nella sua interezza dalla sua istituzione) e di tredici unità di personale amministrativo (diminuito di sei unità rispetto al 1997).

Saluto la collega Francesca Aprile, assegnata a questo Tribunale dal primo febbraio scorso proveniente dal T.A.R. per la Sicilia – sede di Palermo – la quale vanta un eccellente "curriculum" ed il dott. Michele Sabbatino funzionario della carriera direttiva. Devo, altresì, salutare il Dott. Nicola di Bartolomeo - Segretario Generale – che è stato collocato a riposo a domanda dal primo gennaio scorso. Dispiace molto che, amministrativamente parlando, ci abbia lasciato perché nei compiuti tre anni di mia permanenza ho avuto modo di apprezzarne le qualità umane e professionali nonché le doti di equilibrio, di prudenza, di signorilità e di laboriosità non disgiunte da una approfondita preparazione.

Ringrazio l'Amministrazione Provinciale che ci ha assegnato tre unità, retribuite con fondi regionali, che si sono dimostrate ottimi elementi ben inseriti nell'ambito dell'ufficio.

Le tabelle statistiche sono allegate alla relazione, tuttavia, permettetemi di segnalare alcuni dati essenziali.

Dal 12 dicembre 2008 (data nella quale ho assunto servizio presso questo Tribunale) al 31.12. 2010 vi è stata una contrazione delle pendenze del 49,62%, per cui al 31.12.2010 erano pendenti 7.206 ricorsi ai quali vanno aggiunti 1.150 ricorsi introitati nell'anno 2011. L'arretrato al 31.12.2011 ascendeva, pertanto, a 6.763 ricorsi essendo stati definiti nell'anno 1.593 affari. Vi è stata, di conseguenza, un'ulteriore riduzione del 19,06% ( $7.206 + 1.150 = 8.356 - 1.593 = 6.763$ ). E' stata, quindi, pienamente rispettata ed ampiamente superata la previsione della vigente normativa che imponeva, per l'anno 2011, la riduzione del 5% delle pendenze. Vanno, inoltre, aggiunte n.1041 ordinanze emesse nell'anno di riferimento.

Detti risultati positivi sono stati conseguiti per merito dei colleghi componenti il Collegio, che ringrazio, valorosissimi, di indiscussa professionalità costituita da una approfondita ed aggiornata preparazione giuridica, nonché da raro equilibrio ed eccellente laboriosità. Il Foro conosce, peraltro, la qualità del lavoro svolto dal Tribunale.

## **Conclusioni**

Un sentito ringraziamento va rivolto a tutto il personale amministrativo che si è impegnato oltre misura con competenza, garbo, laboriosità, signorilità e gentilezza.

Essi hanno concorso efficacemente al raggiungimento degli obiettivi.

Ringrazio gli avvocati del libero Foro, del Foro erariale e degli Enti territoriali per la preziosa collaborazione offertami. Essi sanno quanto io tenga ad un leale, fattivo, corretto rapporto tra tutti i soggetti che intervengono nel processo.

Con l'occasione porgo un caloroso saluto al nuovo presidente dell'Ordine degli avvocati di Ancona, Giampiero Paoli, al quale formulo i più fervidi auguri ed all'avvocato distrettuale dello Stato, Gabriele Moneta, che ha volontariamente chiesto il collocamento a riposo, di cui ho apprezzato le doti professionali, umane e culturali essendo uomo che coltiva svariati interessi.

Dai dati innanzi esposti e, ancor più in dettaglio, dai grafici allegati alla relazione emerge l'attività svolta dal Tribunale. Il lavoro incessante e qualificato che compiamo non deve però impedire di riservare a noi stessi dei momenti di riflessione (il cosiddetto "*otium*" degli antichi romani) su alcune cose fondamentali, a porci quelle domande, apparentemente banali che ardono senza consumarsi nel cuore di ognuno, che nessuna generazione può eludere: le domande sul senso della vita.

Permettetemi di concludere citando un'antica ballata irlandese.

Trova il tempo per riflettere perché è fonte di energia, trova il tempo per il gioco: è il fiorire della giovinezza. Trova il tempo per i libri, fundamenta del

sapere. Trova il tempo di essere amabile: è una via della felicità. Trova il tempo per sognare: salirai verso le stelle. Trova il tempo per amare e godrai la gioia della vita. Trova il tempo per pregare: è la musica dell'anima.

Un messaggio come questo è utile farlo echeggiare in noi, soprattutto nei momenti di quiete, quando si dovrebbe "trovare il tempo" per sostare e per riflettere. Uno dei luoghi comuni che costellano le risposte di tutti, anche di quelli che in verità hanno ben poco da fare, è sempre questo: "non ho tempo". A questo ci ha condotto un modello di vita contrassegnato dalla frenesia e ciò che rimane tra le mani è solo polvere.

I greci antichi sapevano distinguere tra *chrònos*, che è tempo cronologico, estrinseco, segnato dagli orologi, e il *kairòs*, che è invece il nostro tempo, colmo di atti e parole, di emozioni e passioni, di pensieri e scelte. La ballata ci invita appunto al *kairòs* che è fatto di riflessione, di gioco, di studio, di generosità, di sogni, di amore e di preghiera.

Non accontentiamoci di far scorrere le ore, di affidarci al puro e semplice gocciolare del *chrònos*. Colmiamolo di noi stessi, della nostra vita, della nostra consapevolezza di esistere, di amare, di operare, di sperare. Parafrasando un famoso detto evangelico sul riposo sabbatico, Rabelais nel suo celebre *Gargantua e Pantagruel* scriveva: "le ore sono fatte per l'uomo, non l'uomo per le ore".

**Dichiaro aperto l'anno giudiziario 2012 del Tribunale Amministrativo Regionale delle Marche.**