

Relazione d'apertura anno giudiziario 2012

È il mio secondo anno e cercherò di evitare la ripetitività di una cerimonia che non sia coinvolgente, ma rappresenti solo un rituale necessario.

Ringraziamenti

Ringrazio tutti quelli che partecipano: Autorità civili e religiose, militari, pubblici amministratori ed esponenti delle magistrature, avvocati dello Stato, delle avvocature pubbliche e del libero Foro.

Auspici

Innanzitutto un deferente saluto al Presidente della Repubblica primo magistrato d'Italia per come sta dimostrando di avere a cuore le sorti della nostra Patria e perché nella cerimonia da Lui voluta al Quirinale per le ricorrenze del centottantesimo anniversario del Consiglio di Stato e del quarantennale dalla legge istitutiva dei Tar, ha voluto riservare alla magistratura amministrativa una particolare considerazione, anche per quanto riguarda l'ausilio che potrà dare nella chiarificazione e semplificazione dell'ormai troppo folta e intricata congerie legislativa.

A questo proposito rivolgo un pensiero grato e di forte auspicio al Ministro della funzione pubblica Filippo Patroni Griffi che in quest'aula ha esordito nel 1984 quale magistrato amministrativo, dopo che dall'altra parte della piazza Mario Pagano, nel vecchio Tribunale, aveva avuto il suo battesimo giudiziario di Pretore di Potenza. A lui, dunque, tutto l'augurio di poter incidere in modo determinante e duraturo sulla realtà burocratica italiana, uno dei nodi dal cui scioglimento in positivo si apriranno nuove vie di successo e di sviluppo di tutta la Nazione.

Un augurio fervido e sincero al nuovo Presidente del Consiglio di Stato, Giancarlo Coraggio, sotto la cui guida la Giustizia amministrativa saprà essere degna delle sue migliori tradizioni; anche nella speranza che le ultime residue dissonanze tra i due plessi che la compongono (perché così previsti dalla carta costituzionale agli articoli 100 e 125), come si è appena detto con origini tanto lontane cronologicamente e differenti storicamente, possano essere appianate durante la Sua presidenza.

Una considerazione sempre viva e cordiale per tutti i soggetti ed i mezzi della comunicazione, così essenziale nella funzione da svolgere e così insidiosa per la scelta delle modalità attraverso cui veicolarla.

Il TAR nel 2011

Il 2011 è stato un anno operoso per questo Tribunale amministrativo regionale; ma, ancor prima di dar conto dell'attività giurisdizionale svolta, ritengo opportuno sottolineare il fatto che ci sia voluto tutto l'anno per dare un incremento alla dotazione organica amministrativa del Tribunale. Dal 10 gennaio 2012 sono in servizio le tre unità di personale assegnateci dalla Provincia di Potenza con provenienza dalle liste di mobilità presenti presso detto ente: liste particolarmente affollate per la crisi in cui versano gli insediamenti produttivi allocati nel Consorzio Industriale di Tito.

Va sottolineato ed apprezzato che i soggetti in questione hanno qui ritrovato il valore essenziale della dignità del lavoro, senza che si sia riusciti ad aggiungere anche un minimo incremento economico alla indennità di mobilità dagli stessi percepita per legge.

Dal 1° febbraio 2012, poi, ha preso servizio quale vincitrice del concorso nazionale a 31 posti di funzionario delle segreterie dei TT.AA.RR. la dottoressa Tania Fisicaro.

Infine, dopo vicissitudini varie dovute anche alla sopravvenienza di normativa concernente il periodo di praticantato che può svolgersi presso i Tribunali quali assistenti del giudice, si è potuta stipulare la convenzione con l'Università degli Studi di Salerno - la cui facoltà di giurisprudenza resta la più vicina a questa sede giudiziaria - per consentire lo svolgimento di stage semestrali a 5 studenti di quel corso di laurea, residenti in Basilicata, che abbiano sostenuto con votazione di eccellenza gli esami di diritto amministrativo e di diritto processuale amministrativo.

È con l'ausilio di questo nuovo apparato che il Tribunale tenterà di raggiungere l'obiettivo di limitare le pendenze ad un numero di ricorsi non superiore a tre volte quelli depositati in un anno. Ritengo infatti che l'equilibrio fisiologico di un Tribunale possa dirsi raggiunto solo quando si abbia la sicurezza che ogni causa intentata sarà decisa entro il successivo triennio, eliminando così in radice il rischio di incorrere nella infrazione di durata ultra quinquennale con la conseguenza di vedere - in applicazione della c.d. legge Pinto - risorse economiche sottratte al buon andamento della giustizia per poter risarcire i danni provocati dalla esasperante lentezza del funzionamento della stessa.

L'obiettivo è ambizioso, ma non impossibile ed è stato già raggiunto in Italia oltre che nelle sedi sui generis di Aosta, Trento e Bolzano, nel TAR Puglia, sola sede di Bari, nella sezione staccata di Parma del TAR Emilia e Romagna e nell'abbastanza a noi omogenea Regione Abruzzo, dove il ricordato rapporto ottimale tra i ricorsi pervenuti e i ricorsi pendenti è una realtà sia nella sede dell'Aquila sia in quella della sezione staccata di Pescara. Quest'ultima con 552 ricorsi pervenuti nel 2011 e una pendenza al 31.12.2011 di 831 ricorsi deve essere punto di riferimento per tutti i Tribunali Amministrativi d'Italia.

L'attività giurisdizionale del TAR nel 2011

Bisogna ora dare conto di alcuni dati numerici relativi all'attività svolta nel decorso anno: dati ai quali seguiranno alcune riflessioni che da essi trovano spunto.

I ricorsi pervenuti nel 2011 sono stati 502, con un incremento di 35 unità rispetto al 2010: in effetti l'incremento è maggiore se si tiene conto, come è dovuto, dei motivi aggiunti anche plurimi presenti in un numero non indifferente di ricorsi.

Procedendo per grandi numeri, i ricorsi ordinari sono stati 369, i ricorsi relativi al rito appalti 56, per lo più con ricorso incidentale e motivi aggiunti che ampliano e modificano i confini della contestazione iniziale, spesso complicandola fino a far preferire che ognuna delle domande avesse trovato allocazione in un autonomo giudizio.

I ricorsi proposti con esclusiva richiesta di risarcimento del danno sono stati 31, i ricorsi in ottemperanza 17 ed, infine, 16 i ricorsi avverso il diniego di accesso ai documenti ovvero avverso il silenzio: due istituti posti a presidio ed a tutela del dovere di trasparenza della Pubblica Amministrazione.

Quanto ai soggetti intimati il maggior numero è costituito dai Comuni (circa 250 ricorsi), seguiti dalla Regione Basilicata (evocata in 139 giudizi) e dai Ministeri (119 volte).

Sul versante della produttività i dati registrati sono quelli di 537 sentenze, tra cui non sono comprese le 12 che non hanno definito i relativi giudizi. L'incremento maggiore è stato quello delle sentenze brevi o semplificate che hanno raggiunto il numero di 42.

I decreti decisori sono stati 748, così che in totale sono stati definiti entro l'anno 2011 1.287 giudizi con un abbattimento dell'arretrato di 896 unità per un dato di 3.421 ricorsi pendenti al 31.12. 2011.

Quale corollario dei dati statistici esposti ed in allegato, mi sembra opportuno sottolineare che dei 502 ricorsi introitati nel 2011 ben 144 (il 29 %) ha già trovato definizione in questo grado di giudizio.

Nel 2011 gli appelli al Consiglio di Stato avverso sentenze del TAR Basilicata sono stati decisi in numero di 94: in 55 casi (59 %) si è avuta la conferma delle statuizioni di primo grado, 27 volte (29 %) è stata riformata la decisione qui presa ed i residui 12 casi (12 %) hanno dato luogo a pronunzie non definitive.

È solo con la grande abnegazione di tutto il personale amministrativo, sapientemente e diligentemente guidato dal Segretario generale Dott. Luigi Casamassima, che gli indicati ed apprezzabili risultati sono stati raggiunti, specie con riguardo ai decreti decisori che non hanno goduto neppure di quella incentivazione economica presente nel 2010 e non confermata, per le note ristrettezze di bilancio, anche nel 2011.

Un ringraziamento particolare mi sento di dover esternare al coordinatore della segreteria Vito Ferri che già aveva presentato domanda di pensionamento dal 28.12.2011, prima che intervenisse la riforma dei requisiti per il raggiungimento del trattamento di quiescenza, ma la ha poi revocata decidendo di continuare a condividere le fatiche quotidiane del Tribunale senza privarci della sua preziosissima collaborazione.

La laboriosità dei magistrati in servizio presso questo Tribunale va solo registrata, non è da encomiare perché essa è caratteristica intrinseca della funzione giudicante svolta, che deve trarre autorevolezza non già dalla sua essenza, ma dal modo con il quale viene praticata quotidianamente.

Ed in tal senso gli esempi vigorosi ed intensi dei consiglieri Antonio Ferone, Giancarlo Pennetti (il decano del TAR) e Pasquale Mastrantuono sono orme ricalcate dal referendario Paola di Cesare, che per continuare a costruirsi nel clima di aperta e leale collaborazione che qui permea i Collegi giudicanti ha rinunciato al trasferimento nella prestigiosa sede di Venezia.

Il 2011, non dimentichiamolo, è stato anno di rodaggio per l'applicazione del Codice del processo amministrativo entrato in vigore nell'ultima parte del 2010.

È troppo presto per trarre elementi di sicuro orientamento sulla effettività della tutela assicurata da questo Tribunale. Un dato confortante sul tema è quello relativo alla fase cautelare del processo amministrativo: nell'anno di riferimento sono stati emessi 31 decreti presidenziali urgenti, quasi tutti nello stesso giorno di deposito del ricorso con relativa istanza; il Collegio ha emanato 236 ordinanze cautelari e 55 ordinanze collegiali, così dimostrando di intervenire con immediata tempestività sulle situazioni giuridiche poste all'attenzione di questa giustizia anche nell'intento di limitare le richieste di risarcimento danni conseguenti alla esecuzione dei provvedimenti impugnati affetti da evidenti vizi denunciati in ricorso.

Relativamente alla fase cautelare, 39 ordinanze sono state appellate al Consiglio di Stato: 15 sono stati gli accoglimenti (38 %) e 24 le sostanziali reiezioni.

In definitiva, su 236 statuizioni cautelari, solo il 6,35 % di esse ha avuto esito diverso in appello e la percentuale è ancora minore se si tiene conto che numerosi accoglimenti hanno ad oggetto un solo

procedimento: quello relativo alle autorizzazioni per la produzione di energia eolica nella regione Basilicata.

Sempre senza voler scendere in profondità, può osservarsi che mentre i principi dell'articolo 2 del Codice, relativi al giusto processo con particolare riguardo alla parità delle parti e all'opera per la realizzazione della ragionevole durata del processo, hanno avuto modo di essere praticati, non altrettanto può dirsi per l'indirizzo indicato dall'articolo 3, n. 2, del medesimo codice e cioè con riguardo alla sinteticità degli atti del giudice e delle parti nel cui campo ancora devono raggiungersi risultati di rilievo.

Alcune criticità vanno poi segnalate con riguardo all'osservanza dei termini per il deposito dei documenti e delle memorie, anche di replica, sia nella fase del giudizio di merito sia particolarmente nella fase cautelare.

Neppure può ritenersi giunto a regime il dovuto deposito degli atti in forma digitale e la puntualità dell'adempimento è carente anche da parte delle avvocature pubbliche, che pur hanno maggiore confidenza con la PEC. Qui occorre ancora sottolineare che solo attraverso l'informatizzazione si può essere sicuri dell'immediata apprensione di atti e documenti da parte dei componenti del Collegio, mentre il "cartaceo" non sempre giunge a destinazione prima della trattazione della causa, specie in Camera di consiglio.

L'Amministrazione

Tutto quanto finora detto ha riguardo al tema della maggiore tempestività nelle risposte alle domande di giustizia dei cittadini, anche perché si afferma che quello della lentezza della giustizia è un fattore penalizzante l'attrattività degli investimenti provenienti dall'estero e dagli stessi imprenditori italiani.

Ma non penso che in questa sede debba tacersi dei rilievi che possono essere mossi alla tempestività dell'azione amministrativa. Sul punto basta osservare che oltre 600 dei citati ricorsi pendenti hanno riguardo alla materia dell'edilizia e dell'urbanistica, con una prevalenza di quelli relativi all'abusivismo edilizio. E nella maggior parte dei casi non solo è evidente un tardivo intervento dei soggetti cui compete la vigilanza, ma assume una particolare caratteristica offensiva del buon senso, oltre che della legalità, la pratica dilatoria eseguita attraverso la mancata definizione di domande di condono edilizio ovvero il tardivo accertamento della cosiddetta doppia conformità in presenza di domande di sanatoria.

Un migliore funzionamento dell'amministrazione e una più elevata qualità dell'attività amministrativa vanno perseguite sia sul versante della semplificazione normativa ed amministrativa, sia attraverso una maggiore e migliore attività formativa dei funzionari degli enti locali, con riguardo specifico alla redazione dei provvedimenti ed alla loro appropriatezza rispetto alla situazione giuridica e di fatto sulla quale si è voluto intervenire.

In questo campo la speranza è che un apporto risolutivo venga recato dall'ormai imminente entrata in vigore del Codice della pubblica amministrazione, a completamento dal lato soggettivo del precetto costituzionale dell'articolo 97, così disegnandosi a tutto tondo l'attuazione del principio di buon andamento della P. A. presidiato, dal lato oggettivo, dalla mai troppo lodata legge sul procedimento amministrativo (n. 241/1990).

Gli obiettivi e gli strumenti

Dovranno concorrere al raggiungimento dell'obiettivo della conduzione dei ricorsi pendenti nel limite fisiologico di cui innanzi si è detto, innanzitutto l'incremento delle sentenze cosiddette brevi o in forma semplificata che consentono di definire il giudizio già in sede di discussione della domanda cautelare.

Dovranno poi prevedersi udienze monotematiche anche con ruoli aggiunti in modo da azzerare le pendenze più antiche (circa 300 ricorsi ancora risalgono al secolo scorso e solo da poche settimane è stata conclusa la ricerca dei relativi fascicoli che sono in attesa di un esame preventivo per organizzarne la definizione) ed agevolare l'immediato conformarsi delle Amministrazioni rispetto al decum.

Ed assume caratteri di essenzialità la collaborazione di tutti gli avvocati, di cui ho già detto, che per il vero ha latitato parecchio nel corso del 2011.

Per il libero foro si segnalano anche fatti nuovi rappresentati, in via generale, dal rinnovo dei Consigli degli Ordini degli Avvocati e, in particolare, dalla recente costituzione della "Camera Amministrativa di Matera", alla quale auguro di potersi presto allargare a tutta la Regione.

La collaborazione richiesta è quella di segnalare quelle situazioni che possono far definire le posizioni pendenti e per le quali è venuto meno l'interesse alla decisione della controversia. Inoltre è particolarmente sollecitata la indicazione, specie da parte delle avvocature pubbliche, di tutti i collegamenti esistenti tra i ricorsi pendenti così da consentire la fissazione e trattazione di ricorsi connessi, senza indulgere nella prassi di fare intervenire la segnalazione unitamente alla domanda di rinvio per trattazione congiunta.

Conclusioni

L'anno scorso la citazione finale è stata per Mario Pagano e per il concetto di libertà nella solidarietà da lui scolpito nella Costituzione della repubblica partenopea del 1799: oggi, con i progetti di revisione della nostra Costituzione in atto, può solo sperarsi che lo spirito del martire Lucano scenda sugli odierni Costituenti.

Quest'anno la citazione è autoreferenziale perché rivolta proprio ai magistrati da un grande magistrato, Andrea Torrente epigono di Emanuele Gianturco, sul cui manuale di Diritto Privato si sono formate generazioni di giuristi dagli anni "60 in poi.

L'Autore ammoniva: "TRA LA REGOLA GENERALE ED IL CASO CONCRETO C'È LA VITA, CON LA SUA VARIETÀ, LA SUA FANTASIA E, DIREI, LA SUA UMANITÀ. ED È QUESTA VARIETÀ E QUESTA UMANITÀ CHE IL GIUDICE DEVE COMPRENDERE PER APPLICARE LA REGOLA AL CASO".

L'indicazione mi sembra importantissima oggi perché da un lato indica un metodo per interpretare la società in trasformazione senza rifugiarsi nella dogmatica giuridica, dall'altro pone al centro dello jure dicere l'UOMO, rifiutando di subordinare il diritto ad ogni altro valore, specie quello economico.