



***Tribunale Amministrativo Regionale  
della Calabria***



***Inaugurazione Anno Giudiziario 2013***

***Relazione***

**Catanzaro 23 Febbraio 2013**

**Relazione 2013**  
**Del Presidente Dr. Giuseppe ROMEO**

Sono grato al Presidente Calveri per avermi chiesto di intervenire in questa cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario del Tribunale amministrativo regionale della Calabria. La mia recente assegnazione ad altro incarico mi pone in una posizione diversa da quella degli anni passati; nello stesso tempo l'esperienza di questi anni è stata per me molto bella, dal punto di vista professionale ma anzitutto dal punto di vista umano, e non posso nascondere che lascio il Tar Calabria con vero dispiacere.

Prima di esprimere alcune considerazioni che nascono dall'attività svolta in questi anni e, in particolare, nello scorso anno 2012, desidero esprimere tutta la mia gratitudine a quanti hanno prestato la loro attività a favore della giustizia amministrativa in Calabria.

Mi riferisco innanzi tutto ai magistrati che compongono le due sezioni del Tar: in questi anni abbiamo condiviso insieme un progetto per rendere il nostro Tribunale amministrativo sempre più in grado di fronteggiare la sfida di una giustizia amministrativa efficace. Nei limiti delle nostre forze credo sinceramente che sia stato fatto tutto quanto era possibile, per ridurre i tempi di attesa per le decisioni dei ricorsi e, nello stesso tempo, per conservare e incrementare la qualità delle decisioni: ciò è stato merito in primo luogo dei magistrati delle due sezioni che, pur in un contesto che

nulla riconosce all'operosità dei giudici amministrativi, si sono prodigati nell'interesse della giustizia e delle istituzioni. In questi anni trascorsi a Catanzaro ho avuto modo di lavorare insieme con colleghi di altissimo livello e, sulla base della mia esperienza pluridecennale, non ho dubbi che il Tribunale amministrativo della Calabria sia oggi uno dei più qualificati tribunali amministrativi del nostro Paese.

Mi riferisco inoltre al personale di segreteria del Tar, il cui lavoro, che richiede dedizione, puntualità e rigore è stato determinante per affrontare la sfida comune che abbiamo fronteggiato. L'entrata in vigore del codice del processo amministrativo ha richiesto al personale di segreteria la definizione di nuovi protocolli, l'attenzione per nuovi adempimenti, l'esame di problematiche prive di precedenti. Il personale del nostro Tar ha superato con successo ogni difficoltà, dimostrando grande impegno e ampia disponibilità. Nello stesso tempo noto con piacere che gli uffici del nostro Tribunale amministrativo, nonostante il consistente incremento degli adempimenti imposto dal nuovo codice, sia sempre riuscito a mantenere con tutti – magistrati, avvocati e cittadini – un rapporto costruttivo, corretto e soprattutto umano. Lo rilevo con piacere, ben sapendo che proprio il personale degli uffici rappresenta in molti casi l'“interfaccia” della giustizia amministrativa più direttamente a contatto con i cittadini. Ferma restando la rigorosa esigenza di osservare la specificità del ruolo, il nostro personale è

riuscito a svolgere un servizio apprezzato, e chi si rivolge agli uffici del Tar sa di poter contare sempre su grande cortesia e grande professionalità. Un esempio, dunque, per tutte le istituzioni.

Mi riferisco, infine, agli avvocati dei fori calabresi. In questi anni abbiamo avuto modo di confrontarci da posizioni diverse e sono certo che tutti, magistrati e avvocati, siamo pienamente consapevoli dell'esigenza di una piena distinzione dei ruoli, essenziale per assicurare la terzietà del magistrato e l'indipendenza della magistratura amministrativa. Nello stesso tempo la distinzione non impedisce l'attenzione verso problemi comuni: sono i problemi della giustizia amministrativa nella società, che possono essere affrontati soltanto con la collaborazione di tutti, e il ruolo dell'avvocato, nel porre in luce le dimensioni concrete di un'esigenza di giustizia, nello sceverare i problemi giuridici connessi, nell'aiutare a ricercare la verità dei fatti, è assolutamente insostituibile. Il foro calabrese non è secondo a nessun altro foro italiano: la sua capacità, la sua preparazione e il suo aggiornamento hanno contribuito in modo decisivo all'attività del Tribunale amministrativo.

A tutti va pertanto la mia gratitudine per il lavoro di questi anni.

E' usuale in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario illustrare i risultati dell'anno precedente. La circostanza che io sia oggi assegnato ad

altro ufficio mi esonera in un certo senso da questa tradizione e nello stesso tempo mi offre un'occasione diversa per considerazioni più ampie.

Per quanto riguarda l'attività svolta, mi limito qui a ricordare che il nostro Tar, anche nell'anno 2012, ha proseguito nella sua opera di riduzione dell'arretrato, riuscendo a definire un numero di ricorsi ben superiore a quelli introitati. Nel 2012 sono stati presentati al Tar Calabria n. 1475 ricorsi, e sono state pronunciate 994 sentenze di merito; nello stesso periodo sono stati pronunciati oltre 3600 (per l'esattezza n. 3632) decreti decisorii. Questi dati, però, non sono sufficienti per rappresentare il lavoro svolto dal Tar: si deve considerare, infatti, l'elevato numero di pronunce cautelari (553 ordinanze collegiali e 107 decreti presidenziali, pari in tutto a 660 pronunce), il numero anch'esso elevato di ordinanze collegiali (istruttorie, ecc. – pari a 278), l'emissione di vari altri provvedimenti presidenziali (decreti ingiuntivi, provvedimenti istruttori presidenziali, ecc.). In media, per ogni nuovo ricorso depositato al Tar sono intervenute quattro pronunce (cautelari, istruttorie, interlocutorie, decisorie, ecc.): per l'esattezza, a 1475 nuovi ricorsi sono corrisposti 5666 provvedimenti giurisdizionali.

\* \* \*

Credo sia ora opportuno soffermare l'attenzione sui settori nei quali particolarmente significativa si sono dimostrati l'andamento del

contenzioso e l'impatto della giurisprudenza di questo Tribunale, che per certi aspetti costituisce indicatore qualificato delle dinamiche socio economiche e dei cambiamenti che hanno interessato il territorio.

In primo luogo le controversie in materia di informative prefettizie antimafia, che anche quest'anno sono state sottoposte all'attenzione del Tribunale in modo considerevole, addirittura in numero maggiore rispetto all'anno precedente.

Il contenzioso ha interessato prevalentemente imprese di modeste dimensioni, con attività nel settore edilizio, nel settore dei servizi portuali, nel settore del trasporto di biomasse, nel settore boschivo.

I profili di incidenza sul piano dell'economia del territorio e sugli aspetti occupazionali sono stati già evidenziati nelle relazioni degli anni precedenti; la prevenzione dei fenomeni di infiltrazione criminale continua a rappresentare una priorità, in questi ambiti, nella scala degli obiettivi delle istituzioni, poiché essa condiziona alla radice le prospettive di sviluppo della regione.

In questo contesto, il Tribunale ha una funzione di riscontro dell'attività delle forze di polizia, le cui risultanze vengono enucleate dalla Prefettura nella cosiddetta informativa antimafia .

E' noto che la materia è interessata da consolidati orientamenti giurisprudenziali, entro i quali il Tribunale ha ritenuto di doversi muovere.

In questo quadro, alla luce dell'indirizzo del Consiglio di Stato, secondo il quale i legami di parentela non paiono di per sé soli sufficienti a giustificare l'emanazione di misure interdittive, il Tribunale ha ritenuto necessario, con equidistanza, basare le proprie decisioni sul riscontro di elementi indiziari ulteriori e contigui, quali le frequentazioni o i precedenti penali, anche senza specifica attinenza al fenomeno di delinquenza organizzata.

Un secondo ambito dimostratosi rilevante e nevralgico è quello della sanità. In particolare, mi riferisco al contenzioso alimentato dalle determinazioni amministrative assunte sulla base della normativa che, sul presupposto dell'emergenza indotta dal dissesto finanziario, ha imposto un piano di rientro.

Le ristrettezze economiche hanno inciso sui rapporti con le strutture pubbliche sopresse e con i gestori delle case di cura private, indotti spesso a contrastare le politiche di contenimento con rilievi di natura formale e procedimentale, tuttavia inadatti a modificare il corso degli avvenimenti, segnato dalla condizione di crisi.

Un terzo settore di intervento del Tribunale meritevole di essere ricordato è quello urbanistico edilizio.

Una parte significativa dei ricorsi definiti dal Tribunale ha avuto ad oggetto provvedimenti repressivi di abusi per lo più segnalati da soggetti privati,

riguardanti illeciti molto risalenti nel tempo, nel vuoto di una efficace e tempestiva azione di controllo degli enti preposti alla tutela del territorio.

Altra parte del contenzioso ha tratto origine dall'indebita manipolazione dei meccanismi di semplificazione (dia o scia), ad opera dei privati, insieme all'impropria attivazione dei poteri di sanatoria.

Vanno segnalati anche i ricorsi che hanno avuto per oggetto i finanziamenti pubblici di derivazione comunitaria a soggetti, società ed enti operanti sul territorio calabrese; in particolare, quelli concernenti i provvedimenti di revoca di detti finanziamenti, con evidenti e importanti riflessi sull'economia regionale.

L'attenzione del Tribunale si è rivolta anche alle procedure concorsuali di impiego pubblico, e segnatamente a quelle afferenti ai dirigenti scolastici.

Notevole anche il contenzioso elettorale in materia di operazioni relative al rinnovo degli organi elettivi dei Comuni. In proposito, vi è stato un discreto numero di accoglimenti dei ricorsi (di circa un terzo).

Merita infine d'essere segnalato il calo del contenzioso in materia di contratti e di appalti pubblici, all'interno della quale il numero dei ricorsi è andato sensibilmente diminuendo, vuoi per l'incidenza del contributo unificato, vuoi per l'impatto della crisi economica, influente soprattutto sul versante dei lavori pubblici.

\* \* \*

Tutto quanto ora ricordato è molto ma, insieme, è poco.

E' molto rispetto alle forze e alle risorse del tribunale amministrativo, che si è prodigato al massimo per rendere questo servizio. Vorrei che fosse chiaro a tutti che il maggior carico di lavoro non viene premiato nella giustizia amministrativa, ma, in qualche misura, sembra visto con preoccupazione e quasi con sospetto dagli organismi che ne assicurano l'autonomia e che dettano gli indirizzi per la sua attività. In questi anni ho potuto contare sulla disponibilità dei colleghi e degli uffici, ma non posso nascondere che si tratta di un lavoro ampiamente non riconosciuto.

Nello stesso tempo devo dichiarare con franchezza che ha trovato piena condivisione, nella sede di questo Tar, una concezione del magistrato amministrativo che ha di mira innanzi tutto l'interesse delle istituzioni e il senso della giustizia. La circostanza che le istituzioni amministrative particolarmente in Calabria faticino ad attuare i loro compiti istituzionali deve trovare come prima risposta la capacità del giudice amministrativo di intervenire a garanzia del principio costituzionale di imparzialità e più in generale del principio di legalità. Il giudice amministrativo rappresenta un punto importante di resistenza alla penetrazione del malaffare e dei favoritismi nell'amministrazione e un sostegno forte per quanti, e non sono pochi in Calabria, operano con compiti di responsabilità nell'amministrazione svolgendo il loro ufficio con senso dello Stato.

Il Tar non è un giudice penale e qualsiasi assimilazione della giurisdizione amministrativa a una giurisdizione penale sarebbe fuorviante. Tuttavia non bisogna dimenticare che l'affermazione del valore della legalità anche attraverso l'operato del Tar risponde all'ineludibile aspettativa dei singoli del riconoscimento dei propri interessi e allo stesso tempo rappresenta un presidio necessario per contrastare la cultura del malaffare, della criminalità organizzata, e dello sfascio delle istituzioni.

\* \* \*

Sono certo che con grande serenità e con assoluta determinazione il Tar Calabria continuerà anche nei prossimi anni a svolgere con pienezza tutte le sue competenze.

Non posso però nascondere alcune ragioni di preoccupazione. La circostanza che io non intervenga oggi nella qualità di Presidente di questo Tar spero dia un significato ulteriore alle mie considerazioni, che non possono più essere riguardate come il frutto di ragioni legate specificamente all'ufficio rivestito. Si tratta invece di preoccupazioni di fondo, che richiederebbero interventi più ampi a livello istituzionale.

a) La prima preoccupazione è rappresentata dalla persistenza di condotte amministrative apertamente incompatibili con i principi elementari dell'ordine democratico e dello Stato di diritto. Mi riferisco, in particolare, alla realtà amministrativa che emerge dalla frequenza di mancata

esecuzione di provvedimenti del giudice, di cui il Tar ha conoscenza attraverso i ricorsi per l'ottemperanza. Il rimedio dell'ottemperanza è uno strumento positivo, che consente al cittadino di ottenere l'adempimento di una pronuncia nonostante la negligenza o l'opposizione dell'amministrazione, ma rispecchia anche una realtà pesantemente negativa, perché presuppone il rifiuto dell'amministrazione di svolgere il suo compito istituzionale in un contesto in cui le ragioni del cittadino sono state sancite e riconosciute dal giudice. Si ha l'impressione che talvolta, per qualche amministrazione, eseguire una sentenza sia un "optional" del quale si può fare a meno. Io credo che tutti gli organi competenti dovranno prestare la massima attenzione a questo fenomeno, che altrimenti rischierà di innescare un indebolimento complessivo del livello dell'amministrazione nella nostra Regione.

b) La seconda preoccupazione è legata alla sfida del "giusto processo" e, in particolare, del principio della "ragionevole durata". L'arretrato che grava sui tribunali amministrativi è pesante e il Tar Calabria, nonostante l'impegno profuso, non sfugge a questa constatazione.

Vorrei che fosse chiaro a tutti che i magistrati del Tar sono pienamente consapevoli che anche nella giustizia amministrativa una giustizia tardiva è per definizione ingiusta; anzi, proprio la mancanza di una tempestività nella decisione costituisce una perdita grave, nella giurisdizione amministrativa,

le cui pronunce dovrebbero rappresentare sempre un fattore “di insegnamento” per l’amministrazione e un indirizzo per la corretta interpretazione della legge. E’ stato segnalato più volte che la giurisprudenza amministrativa può influire sullo “stile” dell’amministrazione e che proprio in questa funzione può contribuire efficacemente a creare un rapporto nuovo fra amministrazione e cittadini. Questo obiettivo, però, manca se la sentenza amministrativa giunge troppo tardi.

c) In questo quadro si inserisce anche una terza preoccupazione. Il codice del processo amministrativo offre ai giudici amministrativi nuovi strumenti per accelerare la decisione di un ricorso: si pensi, per tutti, alla possibilità della decisione in sede cautelare, all’ampiezza del rinvio alla sentenza in forma semplificata, al dovere di fissare l’udienza di trattazione quando sia accolta l’istanza cautelare. Queste previsioni comportano, sul piano organizzativo, la necessità di un modello che si basi su criteri di flessibilità nella formazione dei ruoli d’udienza e di disponibilità dei magistrati ad accogliere impegni aggiuntivi. Come presidente uscente del tribunale amministrativo so ben quanto questi profili siano decisivi e, nello stesso tempo, indissociabili.

Ebbene sembra emergere oggi, a livello istituzionale, una tendenza contraria, che impone carichi massimi di lavoro per ciascun magistrato,

inidonei a soddisfare la domanda di giustizia connessa ai nuovi ricorsi e a quelli arretrati. Spero vivamente che la nuova normativa sui carichi di lavoro sia applicata con flessibilità e nello stesso tempo ribadisco che la mia esperienza, di questi anni di presidenza al Tar Calabria, mi conferma che il senso delle istituzioni, che ha animato il lavoro dei magistrati e del personale, ha consentito di affrontare, per la disponibilità individuale, ostacoli che sarebbero stati insuperabili se avessimo ragionato solamente sui numeri.

Se per un verso appare necessaria la definizione di un contesto normativo che individui i carichi di lavoro sopportabili senza pregiudicare la qualità del prodotto, per un altro verso questo non può portare alla deresponsabilizzazione della magistratura nella valutazione delle risposte possibili alla domanda di giustizia che proviene dai cittadini.

\* \* \*

Come ho ricordato all'inizio, lascio questo tribunale amministrativo con senso di gratitudine per tutti quanti hanno collaborato in questi anni con me e di vivo apprezzamento per il lavoro che hanno svolto. Non posso nascondere una certa commozione, ma penso che le cerimonie di inaugurazione, qual è la presente, debbano guardare soprattutto al futuro. La sfida che attende il Tar della Calabria, in un momento così difficile in generale per il nostro Paese, è grande ed è resa più impegnativa per le

difficoltà particolari che si riscontrano in questa Regione. Nello stesso tempo concludo la mia esperienza nella sede di Catanzaro nella certezza che, quando nel mio nuovo ufficio, avrò occasione di esaminare giudizi provenienti dal Tar Calabria, il pensiero correrà subito con piacere a volti noti.

**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE  
DELLA CALABRIA SEDE DI CATANZARO**

**RIEPILOGO DELL'ATTIVITA' NELL'ANNO 2012**

**RICORSI SOPRAVVENUTI**

**1.475**

**UDIENZE**

CAMERE DI CONSIGLIO	26
UDIENZE PUBBLICHE	27
<b>TOTALE UDIENZE</b>	<b>53</b>

**PRONUNZIE CAUTELARI**

DECRETI CAUTELARI	107	
ORDINANZE DI SOSPENSIVE	553	
ORDINANZE COLLEGIALI	278	
ORDINANZE PRESIDENZIALI	12	
DECRETI PRESIDENZIALI	57	
DECRETI COLLEGIALI	3	
<b>TOTALE</b>	<b>1.010</b>	<b>1.010</b>

**PRONUNZIE NEL MERITO**

DISPOSITIVI DI SENTENZA	24	24
SENTENZE	859	
SENTENZE BREVI	135	
DECRETI DECISORI	3.632	
DECRETI INGIUNTIVI	6	
<b>TOTALE</b>	<b>4.632</b>	<b>4.632</b>
<b>TOTALE PROVVEDIMENTI EMESSI</b>		<b>5.666</b>

**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA CALABRIA SEDE DI CATANZARO  
MOVIMENTO DEI PROCEDIMENTI NELL'ANNO 2012**

MATERIA	PENDENTI 1.1.12	SOPRAVVENUTI	DEFINITI	PENDENTI 31.12.12
ACCESSO AI DOCUMENTI	9	29	24	14
AGRICOLTURA,FORESTE	121	5	13	113
AMBIENTE	868	13	90	791
ANTICHITA' E BELLE ARTI	23	0	1	22
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	768	60	107	721
AUTORITA' INDIPENDENTI (ATTIVITA' ORGANIZZAZIONE)	19	1	1	19
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	812	314	211	915
CACCIA E PESCA	3	1	-	4
CARABINIERI	89	9	4	94
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	3	-	-	3
CITTADINANZA	2	-	-	2
COMMERCIO E ARTIGIANATO	101	3	11	93
COMUNE E PROVINCIA	58	17	15	60
DEMANIO STATALE E REGIONALE	2.394	8	599	1.803
EDILIZIA E URBANISTICA	5.197	218	868	4.547
ELEZIONI	83	16	25	74
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	60	33	23	70
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	206	301	171	336
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	154	12	14	152
FARMACIA	39	4	1	42
FORZE ARMATE	63	3	4	62
INDUSTRIA	339	-	98	241
INQUINAMNETO	4	-	-	4
ISTRUZIONE	850	71	149	772
LEVA MILITARE	12	-	-	12
MAGISTRATI	7	1	-	8
NON CLASSIFICABILE/NON RICLASSIFICATO/NON ASSEGNATI	598	-	17	581
NOTAI	2	-	-	2
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	9	2	1	10
POLIZIA DI STATO	14	3	-	17
PROFESSIONI E MESTIERI	323	36	37	322
PUBBLICO IMPIEGO	5.673	117	1.795	3.995
REGIONE	19	36	23	32
REVOCAZIONE	0	1	-	1
SERVIZI PUBBLICI	124	-	24	100
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	816	49	37	828
SICUREZZA PUBBLICA	346	61	33	374
STRANIERI	759	24	266	517
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	43	27	8	62
VITIME DEL DOVERE	1	-	-	1
<b>TOTALE</b>	<b>21.011</b>	<b>1.475</b>	<b>4.670</b>	<b>17.816</b>

S/Q

**TABELLA B**