

Saluto del Presidente della Sezione Staccata dott. Antonio Onorato

Ringrazio innanzitutto tutti coloro che con la loro presenza hanno voluto partecipare alla cerimonia di apertura dell'anno giudiziario: Autorità civili, religiose e militari, docenti universitari, avvocati del libero foro, dello Stato e delle Avvocature pubbliche.

Evito, per prudenza, le citazioni in quanto la mia recentissima entrata in funzione e la ormai scarsa memoria potrebbero sottopormi al rischio di spiacevoli, anche se non volute, omissioni.

E' però mio dovere salutare in particolare i miei predecessori, i Presidenti Fedullo e De Leo ai quali sono legato anche da rapporti di personale amicizia.

Debbo, altresì, ringraziare per la partecipazione il Presidente del Tribunale Antonio Guida col quale ho avuto il piacere e l'onore di lavorare per alcuni anni con spirito di costante collaborazione che, anche nello svolgimento della nuova funzione, continuerò ad assicurargli.

Un saluto debbo poi rivolgere al presidente della Seconda Sezione Esposito ed al consigliere anziano della Prima, Guadagno, i quali hanno assicurato l'ottimale gestione della Sezione durante il periodo di vacanza e si sono molto impegnati per rendere più agevole il mio inserimento.

Il mio ringraziamento va poi a tutti i magistrati in servizio che da subito mi hanno manifestato la loro personale simpatia, anche accettando con pazienza le innovazioni che ho voluto da subito introdurre per cercare di rendere, nei limiti del possibile, più celere la definizione degli innumerevoli giudizi pendenti.

Analogo ringraziamento debbo rivolgere al Segretario Generale, che pure conoscevo da moti anni, ed a tutto il personale del quale ,da subito, ho potuto apprezzare lo spirito di dedizione e la personale gentilezza.

A questo punto, prima di dare la parola al collega Presidente Esposito che illustrerà l'attività svolta nel corso dell'anno 2010, ritengo opportuno svolgere tre brevi considerazioni di carattere generale:

LA PRIMA:

l'entrata in vigore del codice del processo amministrativo.

A dire la verità, non mi sembra che l'impatto del nuovo codice sulla struttura essenziale del processo sia stata così incisiva come da una parte si auspicava e dall'altra si temeva, sicchè non mi sembra che abbia determinato nuovi problemi e difficoltà.

Certo vi sono disposizioni che destano qualche perplessità quali, per esempio:

- quelle sulla ***competenza funzionale*** affidata senza apparente giustificazione in talune materie ai TAR del Lazio e della Lombardia,
- - ***l'art. 51 decimo comma*** la cui reiterata applicazione da parte del Consiglio di Stato ha nella sostanza trasformato l'appello cautelare in una sorta di atipica domanda di prelievo del giudizio di merito.
- Altrettanto è da dirsi in relazione all' ***obbligatorietà della pronuncia sulle spese nella fase cautelare*** che sembra, in realtà, dettata non tanto da esigenze di giustizia quanto piuttosto dall'intento di deflazionare il contenzioso, al pari dell'enorme quantificazione del contributo unificato in talune materie, con l'aggravante del suo raddoppio in caso di proposizione di motivi aggiunti. Ne

deriva il pericolo che il ricorso alla domanda cautelare diventi uno strumento offerto solo ai soggetti in grado di esporsi al rischio del costo aggiuntivo dei già rilevanti oneri finanziari derivanti dalla proposizione del ricorso.

- Difficoltà applicative derivano infine dalla *dilatazione dei riti speciali* che alla lunga rischia di impedire la trattazione dei ricorsi con rito ordinario.

Risponde invece ad una effettiva esigenza di giustizia l'art. 73 ultimo comma ove viene esplicitamente previsto che il giudice, ove dopo l'udienza di discussione ritenga di porre a fondamento della sua decisione una questione rilevabile di ufficio, deve comunicarlo alle parti concedendo alle stesse un termine per svolgere le loro osservazioni sul punto.

LA SECONDA:

L'arretrato.

E' inutile nascondere, è la nostra palla al piede che ogni giorno diventa più pesante e che purtroppo, se non vi saranno interventi seri e coordinati, ci affliggerà ancora per molti anni.

La Sezione di Salerno, tanto per fare un esempio concreto, è a pieno organico: dispone, infatti, di 10 magistrati e 2 presidenti di Sezione.

Applicando, anche con qualche forzatura i criteri sui carichi di lavoro fissati dall'Organo di autogoverno e prevedendo che anche i presidenti siano relatori per alcuni ricorsi, la Sezione col massimo degli sforzi può evadere complessivamente in un anno tra i 1000 ed i 1300 ricorsi.

Ne vengono, tuttavia, introitati mediamente ogni anno oltre 2200.

Ne consegue che l'arretrato effettivo è purtroppo destinato annualmente ad aumentare fortemente e non, come tutti auspicano, diminuire, in quanto non si riesce neppure a far fronte al corrente.

Certo, la legge prima e il codice dopo hanno introdotto quella sorta di rottamazione indifferenziata ed automatica che è la perenzione dei ricorsi più datati.

Si tratta però a ben vedere di un rimedio apparente, in quanto va ad incidere sulla parte dell'arretrato che, proprio perché costituito da ricorsi ormai abbandonati dalle parti per mancanza di interesse o anche per rassegnazione, ormai non creava alcuna vera preoccupazione sicché il suo smaltimento, per il quale comunque occorre un ulteriore e forte impegno del già insufficiente personale, ha il solo pregio di alleggerire gli archivi.

Dell'arretrato vero, di quello concreto, di quello che si forma giorno per giorno, non si occupa invece nessuna norma né ordinaria né speciale.

Per quanto riguarda la Sezione, abbiamo da ultimo introdotto alcuni accorgimenti, tra i quali, una diversa ripartizione dei ricorsi tra le Sezione e la costante ed anche fastidiosa pressione sui relatori affinché si assumano l'onere di pronunciare ogni volta che è possibile sentenze semplificate.

Non credo che ciò, nonostante la buona volontà di tutti, possa essere però sufficiente.

In tale situazione, mi sembra invece urgente che il Consiglio di Presidenza, in accordo con le associazioni dei magistrati, riesamini funditus le deliberazioni sui tetti di produttività, tenendo presente che, come da più parti segnalato, non tutti i ricorsi richiedono il medesimo impegno lavorativo sicché sarebbe possibile rideterminare i tetti in maniera differenziata rispetto alla diversa complessità delle controversie.

D'altra parte, lasciare le cose come stanno impedisce di fatto il rispetto dei canoni della ragionevole durata dei processi stabiliti dalla Costituzione e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, danneggia l'immagine dell'istituzione ed è causa di notevoli e purtroppo sempre crescenti oneri finanziari a carico del bilancio dello Stato per effetto dell'applicazione della legge Pinto.

LA TERZA

La serenità dei giudici.

I Tribunali amministrativi regionali ed il Consiglio di Stato assolvono essenzialmente alla funzione di assicurare, nella libera dialettica propria del processo, la piena, costante e puntuale applicazione del principio di legalità in tutta l'attività di governo sia a livello centrale che a livello locale.

Si tratta del principio cardine per l'ordinato svolgimento dell'attività pubblica e privata e che, proprio per questo, rappresenta inevitabilmente il parametro di riferimento per la regolazione dell'immanente conflitto tra autorità e libertà.

Tale ovvia constatazione rende evidente la delicatezza dei compiti propri del giudice amministrativo, talora chiamato ad incidere fortemente con le sue decisioni nel realtà territoriale e sociale in relazione alla quale deve pronunciarsi.

Siffatta funzione per il suo corretto e proficuo svolgimento richiede, tuttavia, non soltanto il massimo grado di professionalità ed autonomia di giudizio dei soggetti chiamati ad esercitarla, ma anche, se non soprattutto, una condizione di reciproco rispetto tra le parti del giudizio e tra queste ed il giudice.

In condizioni diverse, quando cioè diventano una costante i conflitti e le contrapposizioni e quando uno o più dei soggetti coinvolti si arroga il potere di porre

in discussione la stessa legittimazione di chi è chiamato a giudicare, il ruolo dell'operatore di giustizia diviene inevitabilmente critico, in quanto si fa per lo stesso ardua proprio la conservazione dell'obiettività di giudizio e, pertanto, la ricerca della soluzione della controversia che quanto più possibile sia conforme al principio di legalità.

Insomma, come più volte ricordato dal Presidente della Repubblica, la contestazione sistematica di alcuni ruoli istituzionali non giova certo alla corretta composizione degli interessi pubblici e privati contrapposti e al sereno svolgimento da parte del giudice delle funzioni che deve svolgere.

Mi sembra comunque di poter assicurare che questa condizione di serenità di giudizio sia assolutamente presente nella realtà affidata alle cure di questa Sezione e, pertanto, in proposito mi limito a sollecitare tutti i soggetti coinvolti ad adoperarsi perché tale serenità sia in futuro conservata quale il bene più prezioso.

Do ora la parola al Presidente Esposito.

Relazione del Presidente della Seconda Sezione dott. Luigi Antonio Esposito

Autorità, rappresentanti delle istituzioni, gentili signore e signori,.

Il fine di questa cerimonia annuale, voluta per una decisione del consiglio di presidenza della giustizia amministrativa di circa dieci anni fa, è quello di far conoscere lo stato della giustizia amministrativa ai cittadini ed in particolare ai rappresentanti delle principali componenti che concorrono alla funzione "giustizia amministrativa" e cioè, giudici, avvocati del libero foro, dell'avvocatura dello stato e degli enti pubblici .

Quest'anno è segnato da alcune ricorrenze ,rilevanti per la giustizia amministrativa.

In primo luogo ricorre il 180° anniversario dell'istituzione del Consiglio di stato; ricorre,altresì, il quarantennale del varo della legge ,n.1034\71,che ha istituito i tribunali amministrativi regionali, ed ha avvicinato così le comunità locali alla giustizia amministrativa ,rappresentata prima solo dal Consiglio di stato,con la conseguenza che prima del 1971 la giustizia amministrativa riguardava solo una elite di persone .

Oggi,i tribunali amministrativi regionali ,come primo grado della giurisdizione amministrativa, sostengono quasi tutto il peso del contenzioso amministrativo essendo appellate solo circa il 10% delle loro sentenze.

Le questioni oggetto delle controversie di cui si occupa il giudice amministrativo sono le più varie: provvedimenti autorizzativi di attività imprenditoriali, di attività industriali, di produzione di energia,di edilizia ,di urbanistica, di servizi pubblici locali ,di appalti, di tutela dell'ambiente etc; nell'epoca della globalizzazione il giudice amministrativo si carica di nuovi compiti e tra i tanti ,come ha osservato il Presidente De Lise ,quello di essere il giudice della “nuova economia”in un ambito di mutamenti epocali che vede lo stato mutare ruolo da attivo soggetto anche imprenditoriale a stato regolatore di conflitti.

Oltre ai due anniversari predetti, va ricordato che l'anno scorso è stato approvato il codice del processo amministrativo,entrato in vigore il 16 settembre 2010, ed è arrivato dopo la sperimentazione della legge n.205\2000, che ha arrecato già modifiche ed innovazione al processo amministrativo ,come le disposizioni che regolamentano la tutela cautelare, l'introduzione della sentenza in forma

semplificata, la competenza delle controversie risarcitorie nelle materie rientranti nella giurisdizione del giudice amministrativo, i decreti decisori, la perenzione lunga.

Il codice ha eliminato un'anomalia della quale il nostro sistema ha sempre risentito e cioè la mancanza di una legge scritta che organicamente disciplinasse il giudizio amministrativo. Nel codice da un lato sono confluite leggi e consolidati orientamenti giurisprudenziali, dall'altro sono state introdotte alcune novità al fine di adeguare il processo alle nuove esigenze.

In primo luogo sono stati rafforzati i poteri del giudice.

E ciò si nota, per quanto riguarda i poteri istruttori, vi è la norma che prevede la consulenza tecnica, peraltro, già contenuta nella legge n.205, nonché le norme che prevedono l'estensione al giudizio amministrativo di tutti i mezzi di prova del giudizio civile con qualche eccezione (giuramento e confessione).

Per quanto riguarda i poteri decisori, il codice indica le azioni esperibili e definisce il contenuto delle sentenze di merito.

L'art.34 del codice attribuisce un potere innominato, in virtù del quale il giudice può adottare tutte le misure atte a tutelare la situazione giuridica dedotta nel processo. E ciò anche in virtù di una elaborazione giurisprudenziale secondo cui quando si annullano atti illegittimi con conseguente obbligo dell'amministrazione di rinnovo dell'attività amministrativa, il giudice indica i criteri in base ai quali l'attività amministrativa in concreto deve svolgersi.

Con l'applicazione di tale norma e usufruendo degli altri poteri dati dal codice si può raggiungere l'obiettivo, indicato dal Presidente de Lise nella cerimonia

dell'inaugurazione dell'anno giudiziario tenutasi presso il Consiglio di Stato, di assicurare l'effettività, la pienezza e la satisfattività della tutela giurisdizionale.

La caratteristica principale del codice, come si evince da tutta una serie di disposizioni, però, è quella di rendere più veloce il processo. E ciò perché i giudizi dinanzi al giudice amministrativo influiscono molto sulla politica economica dei poteri pubblici, sulle scelte e sulle attività imprenditoriali dei privati, qualunque sia il ruolo assunto nel processo, attori o resistenti. D'altra parte poiché viviamo in periodo di crisi economica la necessità di dare certezza in tempi brevi alle iniziative economiche è ancora più sentita da parte della società. A ciò si aggiunga che il ritardo nel dare giustizia in materie influenti sull'economia determina un aumento di costi e di rischio. Non a caso, la Banca d'Italia e le principali agenzie di rating internazionali, ovvero coloro che esprimono giudizi internazionali sullo stato dell'economia sottolineano l'importanza della certezza e della velocità della giustizia come variabili chiave per il buon funzionamento dell'economia.

In primo luogo il codice favorisce l'adozione di sentenze in forma semplificata in sede cautelare (art.60) ed anche in sede di merito(art.74).

L'esigenza di celerità si nota nell'art.3, che prescrive l'obbligo delle parti di redigere gli atti in forma sintetica: l'invito alla sinteticità è stato fatto anche dal Presidente del Consiglio di Stato come aspetto dell'efficienza del giudizio..

L'art.55 comma 11 prevede che in caso di accoglimento dell'istanza cautelare il giudice deve fissare contestualmente la data dell'udienza di merito.

Particolarmente innovativa è la norma che prevede la tutela cautelare ante causam, prevista prima solo in materia di appalti e che vede una fase più avanzata di tutela,

che precede la notifica del ricorso ,con possibilità del giudice di convocare le parti per decidere sia pure in via provvisoria con il contraddittorio già formato.

Rilevante è anche la norma che prevede la rilevabilità d'ufficio dell'incompetenza territoriale e l'inderogabilità del criterio di attribuzione di tale competenza prevista in precedenza solo per i casi della cosiddetta competenza funzionale(art.13,14,15,16) relativamente ad alcune materie riservate al TAR Lazio ed al TAR Lombardia.

Tale norma pone un freno al c.d. turismo cautelare ,secondo il quale il giudice veniva scelto in base ai precedenti giurisprudenziali , con la conseguenza che il giudice della fase di merito poteva essere diverso da quello della fase cautelare,cosa che era fonte di diseconomia processuale e di ulteriore aumento della durata del processo.

L'art.129 ,inoltre,in materia di ricorsi elettorali ,anche se permette l'impugnazione degli atti preparatori delle elezioni, prevede termini ridotti a pena di decadenza (tre giorni) per la proposizione del ricorso e per l'udienza di discussione(entro tre giorni dalla notifica) con sentenza che va pubblicata lo stesso giorno dell'udienza.

Infine i termini previsti nel rito ordinario secondo cui la camera di consiglio non può essere fissata prima di venti giorni dall'ultima notifica e prima di dieci giorni dal deposito del ricorso ed i documenti vanno depositati fino a due giorni liberi prima dell'udienza , rendono più completa la fase cautelare riducendo la necessità di istruttoria con conseguente maggiore celerità del processo.

In conclusione possiamo dire che il codice ,poiché non ha inciso sulla struttura essenziale del processo amministrativo come costruito dalla giurisprudenza e dalle

leggi che in precedenza lo disciplinavano, non ha comportato difficoltà di applicazione ,nonostante che da più parti fossero state sollevate perplessità sulla sua immediata applicabilità e fosse stato richiesto un rinvio dell'entrata in vigore del codice stesso.

Passando ad esaminare i dati quantitativi dell'attività svolta da questo tribunale , è possibile dare una visione di insieme significativa circa lo stato dell'arretrato ,il carico di lavoro in entrata nel 2010 e il numero di ricorsi ancora da definire .

Al 31 dicembre 2008 erano pendenti n.44258 ricorsi,divenuti al 31 dicembre 2009 n.38482 ed al 31 dicembre 2010 n.26566; i ricorsi pervenuti nel 2008 erano n.2189,nel 2009 n.2255 e nel 2010 n.2056; i ricorsi definiti sono stati nei tre anni in questione rispettivamente nn.4375,8031, 13972.

Come si vede vi è stato un abbattimento di quasi il 65% dei ricorsi pendenti e ciò è dovuto al progetto finalizzato allo smaltimento dell'arretrato che è stato attuato in aggiunta al lavoro ordinario e di ciò va dato atto al personale di segreteria che si è prodigato per il raggiungimento del risultato del considerevole numero di decreti di perenzione. Va ricordato che sono stati trattati quasi.20000 fascicoli ,per i quali è stata chiesta la manifestazione di interesse della parte ricorrente alla prosecuzione del giudizio in sede di verifica delle perenzioni quinquennali.

Il numero dei ricorsi n.2056 in entrata nel 2010 , si conferma nella media degli anni precedenti(2189 e 2255)e con un andamento costante che dovrebbe consentire un razionale programma di smaltimento dell'arretrato.

Costante risulta anche il numero delle ordinanze cautelari emesse nell'ultimo triennio,pur essendo proposte istanze cautelari su motivi aggiunti; comunque è da

prevederne una diminuzione per il fatto che il codice dà la possibilità di condannare alle spese nel giudizio cautelare.

Da notare che in più del 50% dei ricorsi presentati vi è l'istanza cautelare, così come per gli anni precedenti, e ciò è dovuto al fatto che di fronte a provvedimenti che incidono su posizioni concernenti interessi primari, la fase cautelare corrisponde ad una risposta di giustizia sostanziale.

Di solito il ricorrente utilizza la discussione in camera di consiglio per far conoscere meglio le ragioni per le quali è necessario l'esame del merito della vicenda processuale, ragioni che il nuovo codice di fatto ha accolto prescrivendo, in caso di accoglimento dell'istanza cautelare, la fissazione nel merito della causa.

Vi è la necessità di completare il programma di verifica delle perenzioni ultraquinquennali, che per i ricorsi introitati da più di cinque anni alla data di entrata in vigore del codice del processo amministrativo, va fatto seguendo le disposizioni stabilite nella prima disposizione transitoria del codice stesso.

Tale verifica è importante soprattutto ai fini della conoscenza del dato definitivo dell'arretrato onde poter predisporre l'intervento straordinario per lo smaltimento dell'arretrato di cui parla il codice nelle norme di attuazione.

L'eliminazione dell'arretrato è un impegno costante al quale bisogna tendere sia per il principio del rispetto del canone della ragionevole durata dei processi sancito dalla Costituzione e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, sia per il danno che ne viene all'immagine dell'Italia, che è stata fatta oggetto dei rilievi da parte del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa per la lunghezza dei suoi processi. Inoltre il ritardo nella definizione delle controversie

determina oneri per il bilancio dello stato per effetto dell'applicazione della legge Pinto.

Ed è noto che questa legge ha previsto il diritto ad un'equa riparazione per i danni patrimoniali e non ,conseguenti al mancato rispetto del termine ragionevole per la definizione del processo ed è, altresì, noto che per i giudizi di primo grado il termine ragionevole viene considerato quello del triennio di durata e che per ogni anno ulteriore viene riconosciuto un ristoro per ogni singolo titolare del diritto all'equa riparazione . Se solo si considera che nel caso del nostro tribunale vi sono migliaia di ricorsi pendenti ,risalenti agli anni dal 1995 al 2004, è facile immaginare l'onere economico che dovrà sopportare lo stato .per ogni anno di ritardo. Se poi si considera che tutti i tribunali hanno un arretrato,tranne poche eccezioni, l'onere finanziario è tale che occorrerebbe predisporre un intervento legislativo per reperire nuovo personale ,anche in via temporanea, per lo smaltimento dell'arretrato in questione.

Da notare che solo nel biennio 2008-2010 l'onere sopportato dall'erario per la giustizia amministrativa è stato di circa 35 milioni di euro.

L'impegno di questo tribunale,quindi, è quello di ottenere il riequilibrio tra il numero dei ricorsi in entrata ed il numero dei ricorsi definiti ,nonché la progressiva riduzione dell'arretrato , definendo,in particolare, tutti i ricorsi proposti dal 1995 al 2004 e per i quali sia stata manifestata la persistenza dell'interesse alla decisione del ricorso.

Con questo impegno termino queste brevi riflessioni e cedo la parola al Presidente Onorato perché possa dichiarare aperto l'anno giudiziario 2011.