



Tribunale Amministrativo Regionale della Liguria

apertura anno giudiziario 2013

relazione del presidente Balba
sullo stato della giustizia in Liguria

CISEF - Centro Internazionale di Studi e Formazione

“Germana Gaslini”

Via Romana della Castagna, 11 A

Genova, 26 marzo 2013

Saluti e ringraziamenti

Porgo cordiali saluti e molti ringraziamenti a tutte le autorità intervenute senza fare volutamente nomi anche per evitare involontarie omissioni; saluto e ringrazio gli avvocati e i professori che sono in sala, gli avvocati dello Stato e delle avvocature delle amministrazioni pubbliche della Regione, i magistrati della giustizia amministrativa e delle altre magistrature; i rappresentanti della stampa e dei mezzi di comunicazione presenti; gli amici che mi stanno di fronte, che a vario titolo con la loro partecipazione danno risalto ad una cerimonia, quale quella odierna, che, a dieci anni dalla sua istituzione nella magistratura amministrativa (da parte del Consiglio di Presidenza che ebbe a deliberarla all'inizio del decennio decorso), sembra mostrare i segni del tempo. Ma la presenza di voi tutti è tale da darvi ancora interesse.

Quanti di voi hanno partecipato alle precedenti inaugurazioni svolte tutte (a partire dal 2003) nel centro della città (dal Palazzo Ducale al Palazzo San Giorgio, al Palazzo Doria Spinola) hanno constatato che quest'anno la cerimonia è stata decentrata sul levante genovese, avvicinandola così a quella che da poco meno di 40 anni è la sede del tribunale amministrativo (Genova-Sturla, via dei Mille, 9); sempre nell'attesa e nella speranza continuamente rinnovata che, prima o poi, il tribunale regionale possa disporre di una sede propria dotata di locali idonei per svolgervi l'inaugurazione del proprio anno giudiziario.

Il decentramento si è reso possibile grazie alla sensibilità e alla disponibilità del CISEF - Centro Internazionale di Studi e Formazione "Germana Gaslini", al cui presidente, prof. Vincenzo Lorenzelli, e al cui Direttore Generale, dott. Antonio Infante (caro amico da tempi lontani) rivolgo un pensiero riconoscente e il mio ringraziamento.

A molti dei presenti sarà anche noto che all'inizio del 2013 sono cambiati i vertici della Giustizia Amministrativa.

Al Presidente del Consiglio di Stato dott. Giancarlo Coraggio, eletto giudice della Corte Costituzionale all'inizio dell'anno, è subentrato da poco più di un mese

l'avv. Giorgio Giovannini, già presidente aggiunto dello stesso Consiglio e che nel marzo 2012 partecipava alla cerimonia omologa.

Nel ruolo di presidente aggiunto del Consiglio di Stato, al presidente Giovannini è ora subentrato l'avv. Riccardo Virgilio, presente in sala e al quale rivolgo deferenti saluti, cordiali auguri e sentiti ringraziamenti, a titolo personale anzitutto ma anche a nome (convinto come sono di interpretarne il comune sentire) di tutto il personale che presta servizio nel tribunale regionale ligure.

E' presente anche il dott. Antonio Serrao dirigente del Consiglio di Stato nominato di recente direttore generale.

Saluti cari anche a lui che in un periodo di difficoltà del tribunale ligure in relazione alla vacanza del posto di dirigente della segreteria generale, di questa per diversi mesi ha retto autorevolmente l'interim.

Sento ancora il dovere di salutare il consigliere Enzo Di Sciascio, presidente per oltre un quinquennio della seconda sezione. Il consigliere Di Sciascio nel corso del 2012 per motivi personali ha chiesto di tornare a Trieste città in cui vive (rientrando nel TAR Friuli-Venezia Giulia dove prestava servizio prima del conferimento dell'incarico di presidente della sezione).

Il presidente Di Sciascio ha dato il suo contributo al programma di attività svolto dal tribunale nel periodo della sua permanenza a Genova e il tribunale per il mio tramite gliene rende merito.

Nel corso dello stesso anno il Consiglio di Presidenza ha conferito l'incarico di presidente della sezione al consigliere Giuseppe Caruso. Al neo presidente Caruso, che è anche mio corregionale, provenendo anch'egli dal Sud, rivolgo il benvenuto e insieme l'augurio che egli possa trovare a Genova la città che si aspettava.

E chiudo salutando (da ultimo ma non per ultimi) il Consigliere Roberto Pupilella e il Consigliere Roberto Valenti, l'uno magistrato di questo Tar e componente del Consiglio di Presidenza, che in questa occasione rappresenta; l'altro segretario generale dell'Associazione Nazionale Magistrati Amministrativi; organi entrambi (il Consiglio di Presidenza e l'Associazione Magistrati) di grande rilievo

nella struttura e nel funzionamento della Giustizia Amministrativa, ma con compiti diversi, allo stesso modo importanti ma non intercambiabili, nel senso che l'uno non può e non deve svolgere neppure per supplenza i compiti dell'altro.

Sul tribunale amministrativo regionale

Per le ricadute che si sono avute anche sulla attività e sulla produttività dell'Ufficio giudiziario ricordo che su un organico 10 giudici, ivi compresi i due presidenti delle sezioni, i magistrati attualmente in servizio nel tribunale sono 7, di cui uno da tempo impegnato nel Consiglio di Presidenza.

Questa situazione di sofferenza organica, purtroppo non nuova, ha pesato molto sui programmi di attività dell'Ufficio, creando a volte degli inconvenienti perché ha imposto specie all'inizio di quest'anno e imporrà ancora nel prossimo futuro, se la situazione rimane immutata, una rimodulazione delle udienze calendarizzate da tempo nella prospettiva (voluta e fortemente perseguita dal 2008 in poi) di ridimensionare seriamente il contenzioso arretrato e creare così le condizioni per consentire al tribunale di definire il contenzioso recente in tempi civili, come è giusto che sia, e ragionevoli, secondo precise indicazioni giurisprudenziali di livello europeo e specifiche previsioni costituzionali.

Devo anche fare presente che da tempo, incidentalmente vi ho fatto già cenno, è vacante il posto di segretario generale del tribunale, il solo posto di dirigente che l'organico vigente prevede.

Anche questa vacanza non è priva di ricadute, perché -- pur non avendo impedito che l'Ufficio conseguisse nel periodo 2008-2012 risultati che, alla stregua dei dati statistici che saranno esposti, e che sono plasticamente riprodotti in alcuni grafici allegati, appaiono certamente significativi -- tuttavia la vacanza del posto di segretario generale ha fatto sì che le attribuzioni che la legge rimette a questa

posizione di vertice nell'organizzazione complessiva dell'ufficio e nel suo regolare funzionamento, si siano inevitabilmente riversate sul restante personale --e mi riferisco in particolare al coordinatore amministrativo responsabile della segreteria generale e ai responsabili delle due sezioni e del servizio accettazione ricorsi-- personale costretto a fare e a dare più del dovuto, e al quale spesso si è chiesto più di quanto si potesse chiedere.

Che il personale poi in gran parte abbia risposto con straordinaria abnegazione, colmando lacune di cui non era responsabile perché ad esso non imputabili, non elide l'amarezza che la situazione ha prodotto e produce.

Credo però che quella ligure sia una esperienza particolare, non esportabile, che ha potuto trovare alimento nel senso del dovere, nella professionalità e in una particolare concezione del lavoro che ha il personale in servizio a Genova.

In generale sono convinto che l'efficienza e la produttività della struttura siano direttamente proporzionali alla presenza simultanea e all'impegno costante e alla consonanza di intenti dei due vertici del tribunale, quello giudiziario da un lato e quello amministrativo dall'altro; più i due vertici sono presenti, fattivi e collaborativi, più cresce l'efficienza e la produttività dell'ufficio; talché risulta sempre possibile fare di più (e non importa se tanto o poco di più, ma comunque di più) di quello che si è fatto prima, anche se quello che si è fatto prima già attinge i più alti livelli che si possono raggiungere con le risorse disponibili.

Accenno infine a un problema che ci ha impegnato non poco negli ultimi tempi; si tratta del problema relativo al contratto di locazione dell'immobile in cui ha sede il tribunale, contratto scaduto da anni; e che, nonostante lunghe e difficili trattative di rinegoziazione con la proprietà --- trattative che con il passare dei mesi diventavano sempre più complicate anche per il rapido succedersi nella materia di normative non sempre coerenti e da ultimo per pressanti esigenze di contenimento della spesa pubblica --- non siamo riusciti a concludere. E in questo momento non sappiamo neppure se e quando si potrà arrivare ad una conclusione.

Ho detto del problema della locazione perché anch'esso ha avuto (e continua ad avere a fronte delle incerte prospettive del futuro) ricadute sulla gestione del contenzioso. E ne ho detto anche per un'altra ragione. Se tra le autorità e i soggetti presenti vi è chi può darci indicazioni utili alla soluzione, gliene saremo riconoscenti.

La giustizia amministrativa in Liguria. Gli anni 2008-2011

Nel marzo del 2008, in occasione della mia prima inaugurazione nel TAR della Liguria -- (ero allora da pochi mesi rientrato dal TAR Abruzzo dove avevo cominciato la presidenza nel dicembre del 2001, restandovi fino al novembre del 2007) -- concludevo la relazione chiedendomi, a fronte di un contenzioso arretrato che a data quella il sistema informatico registrava in 24.390 procedimenti, come mai il tribunale ligure, che pure godeva nell'ambiente di prestigio e operava con un foro di riconosciuta eccellenza, aveva potuto accumulare negli anni un arretrato di quelle dimensioni, che a me apparivano enormi.

Dovevano pure esserci delle cause, mi ero chiesto. Occorreva allora cercarle le cause; e se si fossero trovate, occorreva eliminarle al più presto, ridurne almeno gli effetti, e riportare gradualmente la situazione sotto controllo.

Solo così, ridimensionando il contenzioso aperto a quella data, buona parte del quale oltre tutto molto risalente, si poteva pensare ad una gestione ragionevole dei ricorsi, recenti e meno recenti, gestione che, rifuggendo da prassi estemporanee costrette dai grandi numeri a inseguire prevalentemente solo l'urgente e il contingente, tentasse di assicurare tempi certi e ragionevoli a tutto il contenzioso.

D'altra parte, una operazione siffatta doveva comunque essere almeno tentata perché, come ricordavo in quella occasione, riprendendo una riflessione svolta dall'allora presidente del Consiglio di Stato Paolo Salvatore con riguardo all'arretrato complessivo della giustizia amministrativa in tutto il paese, un arretrato di entità incontrollabile (e quello di Genova alla fine del 2007 inizio 2008 a me era apparso tale) costituisce una violazione evidente di fondamentali principi costituzionali

espressi negli articoli 24 e 111 della Costituzione, violazione che imponeva categoricamente la ricerca di *“misure drastiche per riportare ragionevolezza nei tempi di durata del processo, misure che devono trovare il proprio fondamento non già nel timore di una responsabilità patrimoniale dello Stato, ma nella coscienza dell’intera struttura della giustizia amministrativa”*.

L’attività subito avviata nella direzione esposta non ha tradito l’impegno (davvero notevole) del personale, di segreteria e di magistratura, con il coinvolgimento fattivo e collaborativo di tutto il foro, privato e pubblico, in una massacrante operazione di verifica di tutti i procedimenti pendenti a partire dagli anni settanta.

Un apposito grafico descrive plasticamente l’andamento discendente del contenzioso definito nel periodo 2008-2012, andamento che, partendo dai 24.390 procedimenti di fine dicembre 2008, scende a 20.813 alla fine del 2009, cade verticalmente a 10.050 alla fine del 2010; si dimezza nel 2011 a 5.736 e raggiunge i 4.214 nel dicembre 2012.

Si passa così dai 24.390 ricorsi del 2008 a 4.214 del 2012. Ci sono voluti 5 anni pieni, ma il risultato non è male.

Dei 4.214 procedimenti oggi pendenti con buona approssimazione un terzo risale ad anni ormai lontani (anni 80-90); di essi inizialmente ne era prevista la totale definizione entro il 2012, confidando anche nell’applicazione dell’art.16 delle norme di attuazione del c.p.a. (approvato nel luglio 2010 e in vigore dal 16 settembre successivo), articolo che preannuncia *“misure straordinarie per la riduzione dell’arretrato e per l’incentivazione della produttività”*.

Facendo affidamento sulla citata norma attuativa --- (che giustamente prevedeva che l’entrata in vigore della disciplina del nuovo codice (innegabilmente più ricca, articolata e completa della disciplina previgente) passasse attraverso la

“riduzione” dell’arretrato --- si era coltivato il sogno che entro il 2012 si sarebbero potuti svuotare gli archivi, aggiornando la situazione all’ultimo biennio. Il sogno si è però dovuto misurare contro una crisi economica, sociale e politica-istituzionale di enormi proporzioni, che ha portato il nostro paese sull’orlo del precipizio. E l’art.16 - (in forza del quale avevamo anche programmato un certo numero di udienze straordinarie dedicate appunto ai ricorsi degli anni 80, 90 e i primi anni 2000 - ha segnato il passo.

Non abbiamo però per questo abbandonato il campo, ma si è dovuto fare il conto con i mezzi disponibili già utilizzati nel contenzioso corrente. E i tempi si sono naturalmente allungati.

Un altro terzo è costituito dai ricorsi del 2007-2010, in buona parte già assegnati a udienza e in corso di trattazione.

L’ultimo terzo è costituito dai ricorsi recentissimi (2011-2012).

Di tutto il contenzioso pendente -- (escluso il primo terzo, molto risalente e che non risulta mai sollecitato dalle parti, ancorché spesso, e anzi forse proprio per questo, beneficiava della tutela cautelare) -- ristagna in generale solo quello non curato, per così dire, dalle parti.

Non ci sono cioè in sofferenza nel tribunale ricorsi successivi al 2007 che non siano già stati definiti o perché hanno beneficiato della misura cautelare, o perché sono comunque ricorsi che per legge seguono percorsi accelerati, o perché l’urgenza è stata segnalata da una delle parti (e non necessariamente da quella ricorrente), depositando istanza di prelievo (ex art.71 comma 2 c.p.a.).

Nell’insieme posso affermare che per adesso - (dico per adesso, perché il futuro in questo momento è imprevedibile) - non vi sono procedimenti che non siano stati trattati o di cui non sia stata programmata la trattazione se sollecitata dalle parti o prevista da disposizioni di legge (riti speciali, riti abbreviati)

Sempre in generale si può affermare che tutti i procedimenti amministrativi successivi al 2007 sono comunque fuori dall’ambito applicativo della legge sull’equo indennizzo per violazione del principio della ragionevole durata, ora come è noto

stabilita in tre anni per il primo grado, due anni per l'appello e un anno per il giudizio di legittimità.

Nella relazione 2012 mi sono ampiamente soffermato su modi e mezzi con i quali sono stati raggiunti questi risultati.

Non vi insisto ulteriormente. Mi limito solo a ricordare alcune misure che hanno avuto costante applicazione nel periodo 2008-2012.

Una di queste (propriamente diretta a prevenire la formazione di nuovo arretrato più che a ridurre quello storico) sta nell'inversione della prassi, prima seguita (per i ricorsi cui accedeva la domanda di sospensiva) di concedere, ravvisandosene i presupposti, la misura richiesta¹ trascurando per decenni la trattazione del merito; trattazione che la parte ricorrente non chiedeva, specie quando l'esito le fosse apparso negativo o incerto (e infrequentemente veniva chiesta dalle controparti).

Capovolgendo questa prassi, il tribunale nell'ordinanza che ha accolto l'istanza cautelare ha contestualmente fissato l'udienza di merito in tempi compresi da pochi mesi a un anno (in relazione alla valutazione dell'urgenza della questione dedotta in giudizio); e ciò ha fatto per tutti i ricorsi cui era stata accordata la misura cautelare, e non solo per quelli che seguono riti abbreviati, assicurando così a tutti i ricorsi parità di trattamento (e il mio auspicio è che si riesca a farlo anche in futuro nonostante le difficoltà che sembrano derivare anche dall'entrata in vigore di recenti deliberati dell'organo di autogoverno della giustizia amministrativa sui carichi di lavoro dei magistrati e sulla programmazione e gestione delle udienze).

In questo modo Genova, come dicevo già l'anno scorso, ha anticipato di tre anni una regola (poi dettata dal c.p.a.) secondo la quale l'ordinanza che concede la

¹ (in passato prevalentemente la sospensione dell'atto impugnato; ora invece tutte le "misure cautelari, compresa l'ingiunzione a pagare una somma in via provvisoria, che appaiono, secondo le circostanze, più idonee ad assicurare interinalmente gli effetti della decisione sul ricorso", come prevede testualmente il c.p.a., il quale ha anche allargato l'ambito applicativo della tutela cautelare prevedendola, in causa con intervento monocratico e collegiale, e anteriormente alla causa "in caso di eccezionale gravità e urgenza, tale da non consentire neppure la previa notificazione del ricorso")

tutela cautelare² deve fissare l'udienza di merito; e andava anche oltre, fissando nella stessa ordinanza, e continua a fissare,³ l'udienza di merito in tempi che negli anni 2008-2012 non hanno mai superato l'anno, mentre il c.p.a. del 2010, pur prescrivendo di fissare la data di discussione del ricorso, non ne precisa i tempi.

L'inversione della prassi ha interrotto un apporto notevole alla formazione dell'arretrato; e ha fermato il fenomeno negativo sotto ogni aspetto che ha alimentato nel tempo una percentuale altissima di ricorsi (specie in materia edilizia e urbanistica, ma non solo) che hanno beneficiato della sospensiva per interi decenni, e di più (sospensiva che ha soppiantato nella sostanza la decisione di merito, prendendone impropriamente il posto).

Dal 2008 in poi perciò non vi è più nel nostro tribunale (in entrambe le sezioni) misura cautelare accolta cui non abbia fatto seguito in tempi molto contenuti (sinora mai oltre l'anno) la decisione di merito.

Nella stessa direzione molto utile si è dimostrata la prassi di dichiarare subito con decreto l'estinzione di giudizi introdotti da ricorsi rinunciati; o in ordine ai quali fosse stata dichiarata la cessazione della materia del contendere o la sopravvenuta carenza di interesse o che non fossero stati riassunti nei termini di legge a seguito di sospensione, interruzione o cancellazione da ruoli d'udienza (spesso a distanza di solo giorni dall'acquisizione della notizia o dalla verifica dell'evento).

Un contributo notevole è venuto anche dal largo impiego che si è fatto, e continua a farsi, della sentenza in forma semplificata di cui ci si è avvalsi tutte le volte che, secondo la valutazione del collegio, si fossero ritenuti sussistenti i presupposti, sia in sede di esame della domanda cautelare (art.60 c.p.a.) sia in generale ove si fosse ravvisata la manifesta fondatezza o la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza del ricorso (art.74).

² (non più solo la sospensiva, ma ogni altra misura che appaia più idonea ad assicurare interinalmente gli effetti della decisione del ricorso; e a questo riguardo, è il caso di sottolinearlo, avrà un ruolo decisivo nella individuazione della misura più idonea certamente "l'estro giuridico" del giudice, ma prima di lui e ancora di più quello del difensore della parte)

³ (e rinnovo il mio auspicio che si possa farlo anche in futuro, pur non potendosi nascondere che, alle difficoltà cui accennavo prima, si aggiungono anche le difficoltà dovute ai vuoti che i trasferimenti di sede del personale di magistratura e il passaggio al Consiglio di Stato, giudice d'appello del tribunale regionale, crea nel relativo organico e ai tempi infiniti con cui si provvede a riempire quei vuoti)

Largo impiego ha avuto (non a caso, e consapevolmente prima dell'entrata in vigore del c.p.a.) l'istituto del ruolo aggiunto, che ha consentito di verificare con la visione diretta del fascicolo cartaceo, prelevato dai luoghi più impervi in cui era stato allocato (a volte senza logica) migliaia di ricorsi, prestabilendone nello stesso tempo modi, forme e tempi di trattazione.

Questa impegnativa operazione di riscontro diretto (che ha alleggerito in primo luogo l'archivio del tribunale e poi quelli dei difensori delle parti private e di quelle pubbliche) ha avuto non pochi risvolti positivi, di cui almeno due devono essere ricordati.

Per un verso, la verifica di decine di migliaia di procedimenti degli anni 1974-2004 e la programmazione della loro trattazione, prima del 16 settembre 2010, da un lato, ha sottratto quei procedimenti alla disciplina dettata dall'art.1 delle norme transitorie del codice⁴; dall'altro, li ha assoggettati alla regola della ultrattività della disciplina previgente (ai sensi dell'art.2 delle stesse norme transitorie).

Per l'altro verso, l'abbattimento dei procedimenti pendenti ha reso meno pesante l'impatto dell'entrata in vigore del codice, codice che, come ho già detto, prescriveva l'adozione di *“misure straordinarie per la riduzione dell'arretrato e per l'incentivazione della produttività”*, misure che però non hanno ancora visto la luce.

E del resto comprensibile che l'entrata in vigore del nuovo codice scontasse un alleggerimento della situazione del contenzioso che si era accumulato nell'arco di poco meno di 40 anni dalla legge istitutiva dei tribunali amministrativi regionali e certamente noto nelle sue dimensioni impressionanti alla data dell'entrata in vigore del codice.

Un codice che predica di assicurare una *“tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo”* (art.1); di attuare *“i principi di parità delle parti, del contraddittorio e del giusto processo”*, che impone al giudice e

⁴(che impone alle parti dei ricorsi pendenti da oltre cinque anni e per i quali non fosse stata ancora fissata la discussione, di presentare nel termine di sei mesi una nuova istanza di fissazione d'udienza sottoscritta dalla parte che ha rilasciato la procura e dal suo difensore, e dispone che, in difetto, *“il ricorso è dichiarato perento con decreto del presidente”*, salva la sua riviviscenza se nel termine di 180 giorni la parte ne chieda la trattazione, dichiarando di avere ancora interesse al ricorso)

alle parti di cooperare “*per la realizzazione della ragionevole durata del processo*” (art.2); che prescrive il dovere di motivazione di “*ogni provvedimento decisorio del giudice*”, e richiede al giudice e alle parti di redigere “*gli atti in maniera chiara e sintetica*”; che ridisegna organicamente la tutela cautelare, compresa quella anteriore alla causa, nonché la tutela di ottemperanza e di esecuzione; che allarga lo spettro delle azioni esperibili, prima prevalentemente limitate all’azione di impugnazione, per ricomprendervi anche l’azione di accertamento, di nullità, di condanna, di risarcimento del danno ingiusto derivante dall’illegittimo esercizio dell’attività amministrativa o dal mancato esercizio di quella obbligatoria, e quella di risarcimento del danno subito in conseguenza dell’inosservanza dolosa o colposa del termine del procedimento; un codice che prende atto che la situazione di interesse legittimo è posizione sostanziale, più e prima che processuale; una posizione suscettibile di risarcimento, come il diritto soggettivo; e che il suo giudice naturale è il giudice amministrativo, come il giudice ordinario è il giudice naturale del diritto soggettivo; che allunga l’elenco dei mezzi istruttori che possono essere utilizzati nel processo amministrativo e rinvia per quanto in esso non disciplinato alle disposizioni del codice di procedura civile in quanto compatibili o espressione di principi generali; un codice di così ampio respiro male impattava in una situazione di contenzioso fuori controllo.

Era perciò necessario muoversi per tempo per riportare a normalità la situazione; e Genova lo ha fatto, o almeno ha cercato di farlo, con impegno, senza aspettare l’adozione di “*misure straordinarie*” previste da una norma di attuazione dello stesso codice che attuazione ancora non ha avuto.

I risultati raggiunti devono molto (non solo alle diverse misure processuali e organizzative adottate, ma anche, e in misura significativa) alle tecnologie informatiche e telematiche predisposte dal sistema informativo della giustizia amministrativa.

A questo proposito ricordo che l’art.136 del c.p.a., guardando al processo telematico, ha introdotto l’obbligo per i difensori costituiti di fornire copia in formato

digitale di tutti gli atti di parte depositati e, ove possibile, dei documenti prodotti e di ogni altro atto di causa. Il secondo correttivo al codice (d.lgs. 160/2012) ha poi disposto, alimentando l'attesa di una imminente attuazione del processo telematico, che *“tutti gli atti e i provvedimenti del giudice, dei suoi ausiliari, del personale degli uffici giudiziari e delle parti possono essere sottoscritti con firma digitale”*.

Do atto che il foro ligure (privato e pubblico) si è subito attenuto alla citata norma del codice, depositando sempre, salvo casi marginali, insieme all'atto cartaceo, la copia del corrispondente atto digitale (attestato conforme al primo nel contenuto), avendone in cambio una consistente riduzione (da 5 a 3) delle copie degli atti cartacei che era prima tenuto a depositare, con evidenti benefici anche in termini di costo (riduzione disposta con ordinanza organizzativa del presidente del tribunale).

In questa situazione, poiché a Genova gli atti del processo (pressoché per intero) sono prodotti, oltre che in formato cartaceo, anche nella corrispondente forma digitale -- (molto diversa per contro sembra essere, per quanto se ne sa, la situazione in altri tribunali, dove il deposito digitale non raggiunge livelli molto alti) - con la recente previsione normativa della firma digitale nel nostro tribunale potrebbe essere concretamente avviato il processo telematico.

Non resta a questo punto che auspicare che chi ha la competenza di avviare nei fatti (oltre che nei progetti e nelle intenzioni) il processo telematico, cominci da Genova, rendendo disponibili al più presto i mezzi tecnici necessari per farlo

Ricordo da ultimo che tra le misure adottate va inserito anche il programma per la gestione dei procedimenti pendenti previsto dal d.l. n.98 del 2011.

Come è noto, il legislatore del 2011, preso atto della drammatica situazione generata dalla eccessiva durata dei processi, con l'art.37 del citato d.l ha introdotto alcune disposizioni *“per la efficienza del sistema giudiziario e la celere definizione delle controversie”*; e ha demandato ai capi degli uffici giudiziari, sentiti i presidenti dei rispettivi consigli dell'ordine degli avvocati, di redigere entro il 31 gennaio di ogni anno (e in sede di prima applicazione entro il 31 ottobre 2011) un programma per la gestione dei procedimenti pendenti (civili, amministrativi e tributari).

Con il programma il capo dell'ufficio avrebbe determinato:

a) gli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti concretamente raggiungibili nell'anno in corso;

b) gli obiettivi di rendimento dell'ufficio, tenuto conto dei carichi esigibili di lavoro dei magistrati individuati dai competenti organi di autogoverno, nonché l'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti.

Nel 2011 il tribunale amministrativo ha redatto il programma per il triennio 2011-2013, ivi enunciando come obiettivi da perseguire, in coerenza con l'attività svolta dal 2008 in poi, la definizione dei ricorsi anteriori al 2010.

Dai dati statistici esposti, con i rallentamenti cui ho fatto già cenno, e considerato che i ricorsi pendenti si sono drasticamente ridotti da 24.390 del 2008 a 4.214 del 2012, e che le due sezioni trattano oggi prevalentemente ricorsi successivi al 2010, si può agevolmente dedurre come il programma sia stato largamente rispettato e gli obiettivi ivi enunciati sostanzialmente raggiunti.

Segnalo in particolare che l'Ufficio giudiziario, e i dati statistici lo comprovano, ha largamente superato gli obiettivi minimi previsti dall'art.37, obiettivi fissati nel raggiungimento (nella riduzione dei procedimenti) del dieci per cento a regime (e del cinque per cento in via transitoria per il 2011) dei procedimenti pendenti al 31 dicembre dell'anno precedente. Negli anni 2011 e 2012 infatti la percentuale di riduzione ottenuta supera di molto il previsto 5 e 10 per cento.

I dati statistici dell'attività svolta nel 2012

I ricorsi depositati nell'anno sono complessivamente 1.317, 82 in meno del 2011; quelli definiti 2.844.

Anche nel 2012 è stato così definito un numero di ricorsi che supera il doppio di quelli depositi, esito questo ricorrente a partire dal 2008.

Il dato del deposito è inferiore al corrispondente dato del 2011 (che conta 1.399 ricorsi); ma rientra comunque nella fascia di oscillazione degli ultimi 5 anni che va dai 1.203 ricorsi del 2007; sale a 1.227 nel 2008; 1.313 nel 2009, 1.374 nel 2010.

Va sottolineato che la contrazione interessa buona parte delle voci di contenzioso -- e vistosamente a volte -- come, ad esempio, la voce edilizia e urbanistica, che pur continuando a essere quella più ricorrente, scende a 430 ricorsi dai 568 del 2011; o la voce stranieri che si ferma a 122 rispetto ai 228 del 2010; la voce commercio e artigianato, che conta 38 ricorsi a fronte dei 53 del 2011.

In controtendenza, a fronte cioè della generalizzata contrazione (più o meno accentuata nelle diverse materie), l'unica voce che aumenta vertiginosamente (in Liguria, ma sembra anche altrove) è quella relativa ai ricorsi di ottemperanza di giudicato per equo indennizzo per violazione della ragionevole durata di processi prevalentemente civili, che registra 173 ricorsi -- (a fronte di 11 del 2009, 14 del 2010 e 48 del 2011) -- e che rappresenta essa sola più del 12% di tutto il contenzioso dell'anno.

Non aggiungo altri dati. Solo due osservazioni prima di concludere, l'una riguarda la contrazione; l'altra, all'opposto, l'esplosione dei ricorsi di equa riparazione.

La contrazione (denunciata in buona parte dei tribunali in termini più o meno rilevanti) è stata spiegata in vari modi. Si è detto dipenda dalla crisi economica che sta soffocando il paese; e lo è certamente perché è innegabile che chi sopravvive a fatica, se sopravvive (persona fisica o giuridica), non ha risorse sufficienti a far fronte a costi eccessivi per avere giustizia, e alla fine rinuncia ad averla. Si è detto ancora che ostacoli forti a chiedere giustizia stanno nell'aumento continuo (per esigenze finanziarie) del contributo unificato, in misura tale da ultimo da fare onta all'art.24 della Costituzione; e anche questo è vero perché chi non è in grado di anticipare il contributo unificato, non agirà in giudizio per tutelare diritti e interessi che pure ritiene lesi.

Nell'uno e nell'altro caso si tratta di letture plausibili, anche se non si può escludere (nella contrazione del numero dei ricorsi) il peso di altri fattori (liberalizzazione di settori di attività prima filtrate dall'intervento del potere pubblico; confluenza nello stesso processo, attraverso istituti riqualificati, quale quello dei

motivi aggiunti, di vicende che prima richiedevano iniziative processuali autonome, con conseguente contrazione del numero complessivo dei procedimenti).

Del fenomeno opposto (consistente aumento dei ricorsi di ottemperanza al giudicato di equa riparazione, già significativo nel 2011) nella relazione dell'anno scorso ne sottolineavo il paradosso, perché è difficile spiegare la ragione di questi procedimenti.

Il processo (prevelentemente civile, nei ricorsi di ottemperanza presentati nel 2012) viola il termine di ragionevole durata; la parte, fondata o infondata che sia la causa originaria, chiede l'equa riparazione. La Corte d'Appello verifica la violazione del termine ragionevole e condanna all'equa riparazione. L'amministrazione non paga nei tempi previsti (perché non ha le risorse necessarie, si presume). A questo punto la parte ha due strade, la procedura esecutiva davanti allo stesso giudice civile o il giudizio di ottemperanza davanti al giudice amministrativo, molto più leggero e veloce del primo; sceglie la seconda soluzione e notifica il ricorso di ottemperanza che, a parte incidenti di rito, viene accolto con condanna alle spese della procedura dell'amministrazione inadempiente, e cioè lo Stato. E' il cane che si morde la coda. Lo Stato deve dare piena attuazione al principio di ragionevole durata del processo, prevenendone la violazione, trovando a tempo debito le risorse (materiali e umane) necessarie a definire i processi in tempi civili.

I processi non si possono e non si devono chiudere con le perenzioni, le prescrizioni e l'equa riparazione. Si devono chiudere decidendo le controversie; e la decisione deve arrivare prima che maturi la perenzione, la prescrizione, l'equa riparazione, istituti per ragioni diverse necessari ma che devono avere applicazioni marginali.

Ogni processo, a ridosso della perenzione, prescrizione, equa riparazione, deve avere uno spazio e un tempo di osservazione speciale perché in quello spazio e in quel tempo il giudice e le parti (nel reciproco diritto-dovere di cooperazione per la realizzazione della ragionevole durata) arrivino alla decisione.

Un'ultima osservazione prima di concludere

Ho già detto che l'attività svolta dal tribunale in questi ultimi anni per attualizzare la situazione del contenzioso, archiviando definitivamente l'arretrato storico, era prevalentemente diretta a dare spazio al contenzioso corrente, quello che realmente preme e interessa le parti, che ne chiedono con forza la trattazione, assicurandogli tempi ragionevoli di durata.

Se questo era il vero obiettivo, posso dire che il tribunale ha fatto tutto quello che poteva fare per raggiungerlo, avendo sempre presente la considerazione, richiamata anche dal presidente Giovannini nel discorso di insediamento secondo la quale sempre la *“giustizia ritardata è giustizia negata”*; e posso anche aggiungere che per ora quell'obiettivo in buona misura sembra raggiunto.

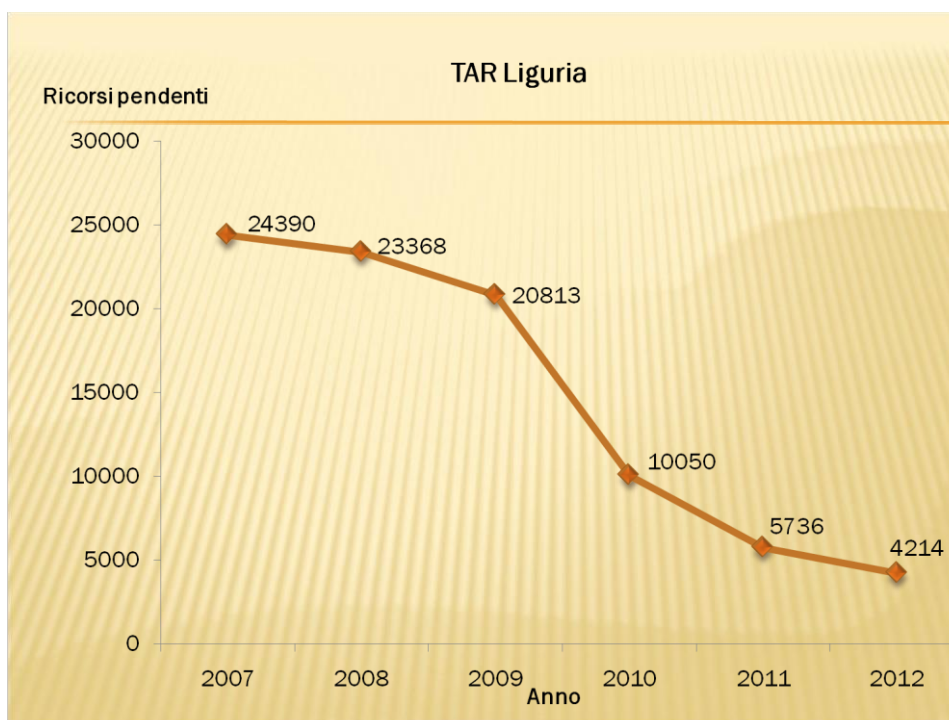
Concludo, non senza avere però prima rinnovato il mio ringraziamento a tutte le persone cui si devono i risultati ottenuti: anzitutto i colleghi magistrati, che in periodi di intenso impegno non hanno mai posto complicati problemi di carichi di lavoro; il personale di segreteria, che ha irreprensibilmente supportato tutta l'attività svolta; e le parti del processo, pubbliche e private, e i loro difensori, che hanno lealmente e con impegno collaborato ad un progetto di abbattimento e di attualizzazione del contenzioso che era necessario realizzare; e con un rinnovato ringraziamento a tutti i presenti e a chi ci ha gentilmente ospitato,

e dichiaro aperto l'anno giudiziario 2013

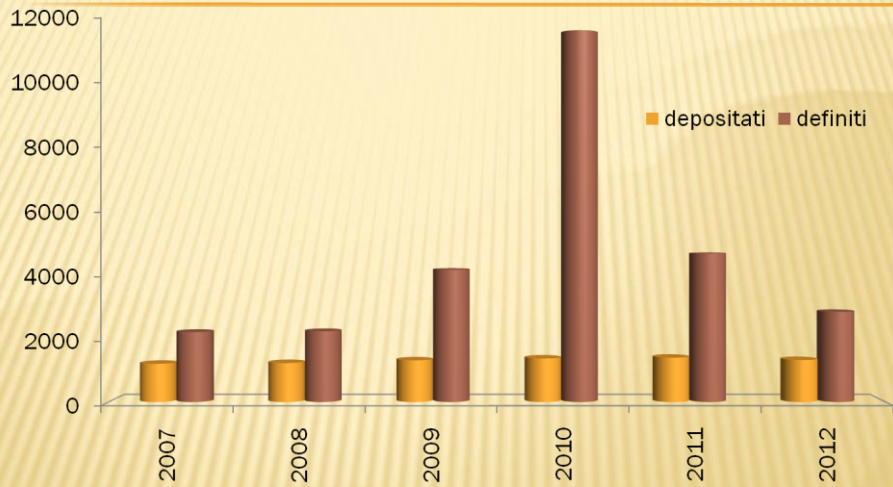


INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO 2013

26 Marzo 2013 – Villa Quartara, Genova

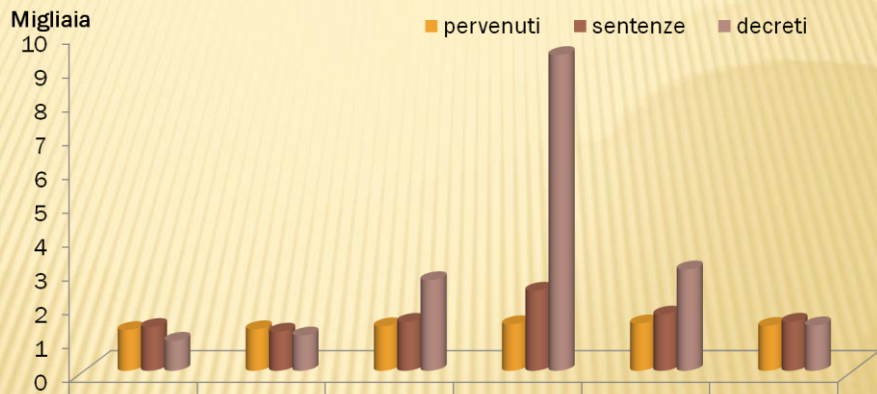


TAR LIGURIA - RICORSI DEPOSITATI E DEFINITI



	2007	2008	2009	2010	2011	2012
depositati	1203	1227	1313	1374	1399	1324
definiti	2205	2231	4176	11719	4682	2846

TAR LIGURIA - PERVENUTI - SENTENZE EMESSE - DECRETI ANNI: 2007 - 2012



	2007	2008	2009	2010	2011	2012
pervenuti	1203	1227	1313	1374	1399	1324
sentenze	1293	1156	1447	2365	1661	1449
decreti	887	1042	2677	9329	2995	1342