

Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche

Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2014

Relazione del Presidente f.f.

Cons. Gianluca Morri

Premessa

Questa relazione viene elaborata ai sensi dell'art. 6 comma 8 del D.L. n. 78/2010, conv. nella Legge n. 122/2010, secondo cui, al fine di ottimizzare la produttività del lavoro pubblico e di efficientare i servizi degli organismi pubblici, l'organizzazione di convegni, di giornate e feste celebrative, nonché di cerimonie di inaugurazione e di altri eventi simili, è subordinata alla preventiva autorizzazione dell'organo di autogoverno, da rilasciarsi nei soli casi in cui non sia possibile limitarsi alla pubblicazione, sul sito internet istituzionale, di messaggi e discorsi ovvero non sia possibile l'utilizzo, per le medesime finalità, di video/audio conferenze da remoto, anche attraverso il sito internet istituzionale; in ogni caso gli eventi autorizzati, che non devono comportare aumento delle spese destinate in bilancio alle predette finalità, si devono svolgere al di fuori dall'orario di ufficio. Il personale che vi partecipa non ha diritto a percepire compensi per lavoro straordinario ovvero indennità a qualsiasi titolo.

Considerata la perdurante e profonda crisi economica che affligge il nostro Paese (e non solo), per l'anno in corso ho ritenuto quindi inopportuno richiedere la predetta autorizzazione, ritenendo che ci fossero tutti i presupposti per applicare la norma sopra indicata, evitando così anche l'assegnazione delle corrispondenti risorse sul capitolo di bilancio a ciò dedicato che, per l'anno 2013, ammontavano ad € 1.800,00.

Consapevole di interrompere una trazione ormai ultradecennale per la giustizia amministrativa (iniziata nel 2002), spero che sia almeno apprezzata la conseguenza economica di questa iniziativa, ovvero l'effettivo contenimento della spesa che, nel caso specifico, non consiste solo in quella diretta (di cui sopra), ma anche in quella indiretta che gravita su altri capitoli di bilancio, come oneri per il personale, cancelleria, spese postali e telefoniche, oltre agli oneri che fanno capo ad altre amministrazioni ed Autorità per la partecipazione all'evento (es. utilizzo di auto di servizio con relativi autisti). Altrettanto dicasi per le spese (dirette e indirette) connesse all'espletamento del servizio d'ordine in alta uniforme (tradizionalmente garantito dall'Arma dei Carabinieri), dei servizi di sicurezza e di regolamentazione del traffico antistante la sede del Tribunale, tutte incombenze garantite dalle forze dell'ordine attraverso personale, mezzi e altre risorse distratti dalle loro attività istituzionali.

Insomma, la cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario mette in moto una complessa macchina organizzativa che coinvolge, direttamente o indirettamente, personale e bilanci di tantissime amministrazioni, che finiscono tutti per gravare sul bilancio finale del settore

pubblico allargato (quindi, in ultima analisi, sui contribuenti).

Come avevo posto in luce nella cerimonia dello scorso anno, questo evento rappresentava comunque un utile momento di aggregazione per riflettere su ciò che è stato fatto ieri e per scambiarsi idee su ciò che si potrà fare domani per migliorare il servizio volto a soddisfare la domanda giustizia.

La spersonalizzazione (e virtualizzazione) voluta dalla norma legislativa citata in apertura, non esclude, tuttavia, la possibilità del confronto diretto, poiché i normali intervenienti della cerimonia (rappresentanti degli ordini forensi, rappresentante dell'Avvocatura di Stato, rappresentanti delle associazioni di avvocati amministrativisti, rappresentante dell'ANMA), potranno anch'essi elaborare analogo relazione-intervento da pubblicare insieme a quella presidenziale, fornendo così gli spunti per intavolare poi, nella sede opportuna, un confronto più tecnico su tematiche e problematiche specifiche.

Fatta questa breve e doverosa premessa, necessaria anche per giustificare il diverso approccio che ha scelto il TAR Marche rispetto a tutti gli altri TAR d'Italia (eccetto Aosta), entro nel merito delle tematiche da trattarsi in questa sede.

Sintesi dell'attività giudiziaria 2013 e prospettive per il 2014

L'anno 2013 si era aperto all'insegna di un certo pessimismo.

Rammento che dal mese di ottobre 2012 risulta assente, a tempo indeterminato, il Presidente titolare, mentre dall'inizio del 2013, il TAR Marche si è ritrovato del tutto sfornito anche del Segretario Generale.

Le funzioni giurisdizionali e direzionali del Plesso erano quindi garantite da appena quattro magistrati, a fronte dei 7 previsti in pianta organica (ossia il 57% della forza), di cui uno (il sottoscritto), svolgente anche le funzioni presidenziali in via temporanea ai sensi dell'art. 6 u.c. della Legge n. 186/1982, oltre a garantire l'esercizio delle funzioni vicarie di Segretario Generale per le questioni urgenti e non delegabili (art. 53 Legge n. 186/1982 cit.).

Dal giorno 27 maggio 2013 è stato riassegnato l'incarico ad interim al Segretario Generale del TAR Abruzzo, al quale va il mio ringraziamento per la collaborazione offerta alla nostra Sede.

Non sono state invece avviate le procedure per la sostituzione temporanea del Presidente titolare attraverso magistrati esterni.

L'anno 2014 si apre invece con il ritorno dell'ottimismo.

Dal prossimo 15 febbraio assumerà servizio un nuovo magistrato proveniente da altro TAR a seguito dell'immissione, in ruolo, dei vincitori dell'ultimo concorso.

È inoltre stato appena pubblicato il Decreto 16.1.2014 n. 4 con cui il Segretario Generale della GA ha approvato la graduatoria di mobilità esterna per la copertura, a tempo pieno, del posto di Segretario Generale. Non si hanno tuttavia ancora notizie circa la presa in servizio del vincitore, ma si auspica che anche quest'ultimo passaggio non tardi a completarsi.

Non è invece possibile fornire pronostici attendibili circa il rientro del Presidente titolare, essendo subordinato ad un nuovo pronunciamento giudiziario che comunque, da notizie informali, sembra essere molto vicino. Ovviamente si auspica che anche questa situazione

si risolve comunque alla svelta con il ritorno alla normalità, il che porterebbe il Tar Marche ad un organico di 6 magistrati in servizio attivo, con una copertura quindi pari all'85% della dotazione complessiva.

Pur con le difficoltà e carenze che hanno caratterizzato il 2013, è stato comunque raggiunto, con il proficuo e coordinato impegno di tutti (dai magistrati al personale di segreteria) l'iniziale obiettivo di riduzione di almeno il 10% dell'arretrato che, al 31 dicembre 2013, si è assestato a 5.246 ricorsi (ovvero il 12,26% in meno rispetto all'anno precedente), continuando così nella progressiva e sensibile riduzione delle pendenze, solo se si considera che al 31 dicembre 2008 erano 10.618, mentre superavano le 15.000 unità (esattamente 15.199) al 31 dicembre di 5 anni prima (2003). Negli ultimi 10 anni l'imponente arretrato è stato quindi abbattuto di circa il 66% (cioè di due terzi).

Rinviando per i dettagli alle tabelle statistiche in appendice, mi limito a richiamare l'attenzione su alcuni dati che appaiono più significativi riguardo ai principali problemi della giustizia amministrativa, ossia arretrato e lentezza del processo.

Al 31 dicembre 2012 risultavano pendenti 5.979 ricorsi, cui vanno aggiunti 1.026 nuovi ricorsi depositati nell'anno 2013 (che includono 127 ricorsi per motivi aggiunti e 15 ricorsi incidentali).

Rispetto all'anno 2012, i ricorsi iscritti nel registro generale sono aumentati di 155 unità (ossia di circa il 18%), invertendo così la tendenza rispetto al 2011 (nel 2012 si registrò infatti un calo del 24%) e questo in linea con le aspettative che erano state evidenziate nella relazione dello scorso anno.

Tra gli aumenti più significativi si segnalano:

- + 55 ricorsi concernenti l'immigrazione;
- + 117 ricorsi in materia di ottemperanza al giudicato;
- + 14 ricorsi concernenti l'ambiente;
- + 19 ricorsi in materia di caccia e pesca.

Nelle altre materie non si evidenziano significati scostamenti, salvo registrare l'avvio di un nuovo e quantitativamente rilevante fronte di contenzioso in materia di silenzio (o inerzia) dell'amministrazione sulle istanze di emersione dal lavoro irregolare cui al D.Lgs. n. 109/2012 e di rilascio del permesso di soggiorno. Contenzioso assai rilevante anche sulle casse pubbliche poiché assistito, perlopiù, da domande di ammissione al patrocinio a spese dello Stato (in corposo aumento come si vedrà meglio di seguito).

Al 31 dicembre 2013 sono stati quindi definiti 1.759 ricorsi (ovvero il 71,44% in più rispetto alle sopravvenienze), e questo attraverso:

- n. 608 sentenze (che hanno definito 639 ricorsi per effetto di alcune riunioni);
- n. 116 sentenze brevi;
- n. 91 decreti decisori (per CMC, SCI, rinunce ed estinzioni diverse dalla perenzione);
- n. 913 decreti di perenzione definitivi.

A questi si aggiungono 117 provvedimenti istruttori (di cui 107 collegiali e 10 monocratici).

Non vanno poi trascurate 403 ordinanze cautelari, a significare l'importante ruolo di questa fase incidentale del giudizio che, attraverso la motivazione del provvedimento e le misure atipiche propulsive, rappresenta un vero e proprio screening in vista dell'udienza di merito o di una composizione stragiudiziale della controversia.

È inutile nascondere che questi risultati sull'arretrato sono stati in larga parte ottenuti grazie agli istituti della perenzione quinquennale e della perenzione transitoria di cui all'art. 1 all. 3 al CPA.

Non pare tuttavia inutile anche ricordare che, grazie all'istituto della perenzione, si evita di intasare i ruoli di merito con ricorsi la cui definizione è ormai priva di interesse per ragioni varie, in parte dovute, anche e purtroppo, alla lungaggine del processo; definizione in rito che viene spesso disposta a seguito della dichiarazione fatta in udienza o nei giorni immediatamente precedenti, sottraendo così risorse ed energie alle questioni ancora effettivamente aperte e attuali.

Escludendo le perenzioni, le cause definite nel 2013 sono state 846, con un tasso di smaltimento delle sopravvenienze pari all'82,5%, nonostante un organico di magistratura notevolmente ridotto, come ricordato in precedenza, che ha però garantito uno standard di produttività quantitativo largamente superiore ai limiti fissati dal Consiglio di Presidenza.

Nell'anno 2013 il TAR Marche ha esaurito la procedura di perenzione transitoria di cui all'art. 1 All. 3 al CPA e si è portato sostanzialmente alla pari con la procedura di perenzione quinquennale di cui all'art. 82 del CPA.

Nell'anno in corso saranno quindi dichiarati perenti (se ne sussisteranno i presupposti) solo i ricorsi presentati dal 2008 (salvo un piccolo residuo dell'anno precedente).

È stato inoltre compiuto uno sforzo di "ripulitura" degli archivi con tutti quei ricorsi per i quali era intervenuta la dichiarazione di sopravvenuta carenza di interesse o di cessata materia del contendere o di rinuncia; "ripulitura" quanto meno necessaria per contenere gli oneri indennitari per l'eccessiva durata del processo di cui alla Legge n. 89/2001 (c.d. Legge Pinto).

Di conseguenza, gli attuali 5.246 ricorsi pendenti forniscono un dato abbastanza verosimile del contenzioso "reale" in attesa di risposta, cifra che risulta assai elevata in proporzione alle forze disponibili, soprattutto considerando che, per circa 1.350 di questi è stata depositata istanza di prelievo (o più di una), e che oltre 3.200 ricorsi (ossia circa il 60% dell'arretrato) sono stati depositati da meno di 5 anni (ossia dal 2009). Segno che la domanda in attesa di giustizia non ha perso vivacità e urgenza e chiede comprensibilmente una celere risposta nel merito.

Le statistiche nazionali rivelano che nel TAR delle Marche il rapporto tra cause pendenti (sommate alle sopravvenienze) e organico di magistratura resta ancora tra i più alti in Italia, per cui si auspica nell'assegnazione, quantomeno, di un ulteriore magistrato all'esito della prossima tornata concorsuale che risulta essere già stata deliberata dal Consiglio di Presidenza, oltre, ovviamente, alla contestuale copertura degli eventuali trasferimenti, al fine di poter almeno garantire un tasso di smaltimento delle sopravvenienze prossimo o superiore al 100%.

Occorre infatti non dimenticare che quantità e qualità non vanno sempre d'accordo, per cui premere eccessivamente sull'acceleratore della quantità potrebbe pregiudicare sensibilmente la qualità, sia del servizio giustizia che del prodotto giurisdizionale, da intendersi come decisione giusta e convincente (soprattutto per chi soccombe) e che eviti l'ulteriore protrarsi della controversia attraverso gli strumenti impugnatori.

Negli ultimi mesi del 2013 il Consiglio di Presidenza della GA ha dato avvio alle misure straordinarie per l'abbattimento dell'arretrato di cui all'art. 16 All. 2 al Cpa e al conseguente DPCM 27.3.2013 di attuazione.

Tali misure non hanno però interessato questo Tribunale causa l'indisponibilità dei magistrati in servizio; indisponibilità non dovuta certo a pigrizia o a disinteresse, ma dall'essersi già sovraccaricati (spontaneamente) dell'attività ordinaria, svolta oltre i limiti e senza rivendicazione di compensi aggiuntivi (percepibili invece con l'adesione al programma straordinario).

Le misure straordinarie sono state comunque riproposte per il 2014 e, al momento, il TAR Marche ha aderito individuando tre udienze di merito a collegio unico, da svolgersi nel II e nel III quadrimestre, attraverso le quali potranno essere portati in decisione, nel complesso, dai 45 ai 75 ricorsi (ovvero da 18 a 25 ricorsi a udienza) secondo gli standard di produttività (minimi e massimi) fissati dall'art. 2 comma 3 del DPCM 27.3.2013. Ricorsi che, ovviamente, si aggungeranno al carico ordinario.

L'interpello per l'individuazione dei magistrati (tre per ciascuna udienza) è stato pubblicato alla fine di gennaio e ancora non è stato reso noto il conseguente esito.

Qualora dovesse continuare l'indisponibilità, si potrà solo contare sugli strumenti ordinari (che, comunque, hanno il vantaggio di non comportare costi aggiuntivi sul bilancio pubblico) e, soprattutto, sulla definizione immediata del giudizio in sede cautelare attraverso sentenza breve, qualora ne ricorrano i presupposti, primo fra tutti (per le definizioni nel merito), il rispetto dei principi di sinteticità e chiarezza degli atti di parte codificato dall'art. 3 del CPA (la cui inosservanza rileva ora anche ai fini della regolazione delle spese di giudizio, così come previsto dalla novella all'art. 26 introdotta dall'ultimo correttivo di settembre 2012).

Questo consentirebbe anche di evitare il rapido intasamento dei ruoli di merito con i ricorsi più recenti da fissarsi con urgenza a seguito dell'accoglimento dell'istanza cautelare che, a meno di 4 anni dall'entrata in vigore del CPA, già rappresentano buona parte delle cause trattate nel merito (cui si aggiungono le cause dei riti accelerati, come espropri e appalti). Va da se che se questo fenomeno sarà destinato ad aumentare, meno spazio residuerà per la definizione delle cause ante codice, ancorché con misura cautelare accolta e ripetute istanze di prelievo.

Mi avvio alla conclusione con un rapido accenno ad alcuni orientamenti giurisprudenziali adottati nel corso del 2013 da questo Tribunale.

- L'individuazione del termine di 30 giorni, in applicazione della norma residuale di cui all'art. 2 comma 2 della Legge n. 241/1990, per la conclusione del procedimento di emersione di cui al D.Lgs. n. 109/2012, quando l'Amministrazione non fissa, in via regolamentare, un termine più lungo (cfr. TAR Marche 19.6.2013 n. 464 e successive di conferma dell'orientamento). Tale questione è stata posta all'esame di questo Tribunale

attraverso innumerevoli ricorsi (circa 60) ed ha comportato, per le casse pubbliche, un esborso significativo in termini di assunzione degli oneri per il patrocinio a spese dello Stato. Sarebbe quindi auspicabile che, in occasione di future analoghe procedure di sanatoria, l'Autorità competente definisse autonomamente il termine di conclusione del procedimento in applicazione dei propri poteri discrezionali di cui all'art. 2 comma 4 della Legge n. 241/1990 (che, in materia di immigrazione, non pone limiti se non quello della ragionevolezza e sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento).

- In applicazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 93/2013 questo Tribunale si è ripetutamente pronunciato per l'accoglimento dei ricorsi proposti contro le autorizzazioni rilasciate dalla Regione per realizzare ed esercitare impianti di produzione di energia elettrica da Biogas, rilevando l'illegittimità dell'omessa procedura di screening VIA (cfr. TAR Marche 11.7.2013 n. 559 e successive). Da quanto emerge attraverso i ricorsi depositati dalla fine del 2013, sembra aprirsi un nuovo fronte di contenzioso riguardo ai successivi provvedimenti adottati per sanare l'omissione di questa fase procedimentale, che si aggiunge al contenzioso (già depositato nel 2013 e in attesa di fissazione dell'udienza di merito) concernente l'individuazione delle aree non idonee all'installazione degli impianti in oggetto effettuata con deliberazione dell'Assemblea Legislativa Regionale n. 62/2013.

- Il rigetto delle istanze di cui all'art. 114 comma 4 lett. e) del CPA (c.d. astreintes) formulate con gli innumerevoli ricorsi per l'ottemperanza ai decreti della Corte di Appello inerenti l'applicazione della Legge n. 89/2001 (c.d. Legge Pinto), con ciò aderendo anche all'orientamento già espresso da altri TAR (cfr. TAR Marche 21.6.2013 n. 490 e altre). In relazione a tale procedura di indennizzo (quantificato nella misura non inferiore a € 500 e non superiore a € 1.500 per ogni anno successivo al limite di ragionevole durata del processo), mi sia concessa una breve considerazione.

Credo sia noto a tutti il principio, contenuto nell'art. 2 comma 2 CPA, secondo cui "il giudice amministrativo e le parti cooperano per la realizzazione della ragionevole durata del processo". Nonostante ciò, sembrerebbe emergere un fenomeno a dir poco inquietante, ossia l'atteggiamento, perlopiù del ricorrente, a voler prolungare il più possibile la durata della causa (di cui non ha più interesse alla definizione nel merito) al fine di ottenere un maggior indennizzo con relativa garanzia attraverso interessi legali (il tutto a carico dello Stato). Credo che sarebbe opportuno approfondire bene tale fenomeno per poi interrogarsi se l'attuale meccanismo, escogitato dal Legislatore, non abbia invece determinato l'effetto contrario (cioè l'allungamento dei processi). È pur vero che la misura dell'indennizzo non può, in ogni caso, essere superiore al valore della causa o, se inferiore, a quello del diritto accertato dal giudice (art. 2-bis comma 3), ma occorre osservare che, nel processo amministrativo, spesso le cause risultano di valore indeterminato. In tal caso potrebbe risultare opportuno fissare comunque un limite reale all'entità dell'indennizzo ovvero predisporre norme inderogabili di accelerazione del contenzioso antecedente ad una certa data (es. ricorsi ultradecennali o ultraventennali, in relazione alla realtà di ciascun plesso giudiziario).

Restando nel tema delle pronunce emesse da questo Tribunale, va segnalato il drastico calo delle impugnazioni proposte nel 2013 rispetto all'anno precedente, nonostante l'aumento dei provvedimenti decisionali. Gli appelli avverso sentenze ordinarie sono infatti calati del 41% (che equivale a circa il 12% dei provvedimenti emessi), mentre quelli avverso ordinanze cautelari sono calati del 10,6% (che equivale a circa 9,9% del totale). Sostanzialmente stabile invece l'appello contro sentenze brevi (+ 4%) nonostante queste siano aumentate del 23% rispetto al 2012. Si registra anche un + 30% degli appelli avverso ordinanze collegiali, ma si tratta di un dato meno significativo, poiché riferito a valori percentuali molto bassi (1,13% nel 2012 e 1,48% nel 2013).

Un doveroso accenno anche alle attività della Commissione per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato composta, come noto, da due magistrati e da un avvocato.

Nell'anno 2013 sono state esaminate 141 domande, svolte 18 sedute e adottati complessivamente 150 provvedimenti (di cui 124 di ammissione provvisoria, 13 istruttori e 13 di rigetto).

Rispetto all'anno precedente si sono quindi riscontrate le seguenti significative variazioni:

- aumento del 230% delle istanze (nel 2012 ne erano state presentate 61);
- aumento del 170% dei provvedimenti (nel 2012 ne erano stati adottati 88).

Si tratta, pertanto, di un'attività assai rilevante che assorbe risorse ed energie non certo trascurabili e secondarie.

Nella precedente relazione avevo accennato ad alcune misure che, si auspicava, avrebbero potuto contribuire ad elevare il livello di produttività e di qualità del servizio. Tra queste segnalavo l'attivazione on-line dello Sportello dell'Avvocato, attraverso cui il foro avrebbe potuto accedere agli atti depositati in forma digitale dalle controparti, stimolando così l'osservanza dell'onere previsto dall'art. 136 CPA in vista della piena attivazione del processo telematico.

Tale servizio risulta essere stato recentemente attivato, in via sperimentale, all'interno del nuovo sito della giustizia amministrativa (al momento accessibile tramite link nella home page di quello attuale) e previo accreditamento degli avvocati che ne facciano richiesta.

È stato anche mantenuto l'impegno, assunto da questo Tribunale, di riorganizzazione funzionale dell'area di ingresso alla Segreteria destinata a sala d'attesa, ampliandone capienza e fruibilità, migliorando così il servizio di sportello (c.d. front-office) e di consultazione degli atti.

Per le ragioni viste in precedenza, resta purtroppo ancora alto il numero delle cause antecedenti all'anno 2000 di cui si era accennato nella relazione dell'anno scorso, auspicandone la celere definizione in tempi brevi e certi. Al 31.12.2013 restano pendenti ancora 280 ricorsi contro i circa 300 pendenti al 31 dicembre dell'anno precedente.

Avevo infine chiuso la precedente relazione con un breve accenno alla convenzione stipulata con il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Ancona per lo svolgimento del tirocinio formativo da parte degli ammessi all'esercizio della pratica forense. L'esperienza si è al momento arrestata dopo l'inserimento del primo (e sinora unico) praticante che ha concluso il periodo formativo nel mese di maggio 2013. Ovviamente questo Tribunale resta disponibile alla prosecuzione dell'iniziativa.

Quest'anno concludo ricordando che, in occasione delle udienze di dicembre, questo Tribunale ha ospitato due colleghe bulgare, magistrati presso il Tribunale Amministrativo di Sofia, per uno stage formativo coordinato dall'Ufficio Studi della GA nell'ambito del programma EJTN organizzato e finanziato dalla Commissione Europea per facilitare la collaborazione e lo scambio di esperienze tra le autorità giudiziarie dei vari paesi dell'Unione, consentendo ai giudici coinvolti di assistere al lavoro quotidiano dei colleghi ospitanti. In precedenza il nostro Collega Giovanni Ruiu aveva partecipato a stage in Portogallo e Romania.

Rivolgendo saluti e ringraziamenti a tutti i lettori della presente relazione, dichiaro aperto l'Anno Giudiziario 2014 del Tribunale Amministrativo Regionale delle Marche.

Ancona, 1 febbraio 2014

Gianluca Morri

ALLEGATI