2010

giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/Organizzazione/Tribunaliamministrativiregionali/ancona/inaugurazioniAncona/2010/index.html

Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche
- Ancona -

Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2010

Relazione del Presidente
Luigi Passanisi

Ancona, 6 marzo 2010
Loggia dei Mercanti

Autorità, Signore, Signori,

permettetemi innanzi tutto di rivolgere un caloroso saluto ed un sentito ringraziamento a tutti i presenti che hanno voluto onorare l'odierna cerimonia. Porgo, altresì, un saluto al Presidente del Consiglio di Stato, Paolo Salvatore, al Presidente Aggiunto Pasquale de Lise, a tutti i colleghi, al Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa, oggi qui rappresentato dal Consigliere Carlo Taglienti ed al Consigliere Giuseppe Caruso componente il Direttivo dell'Associazione Nazionale Magistrati Amministrativi, qui presente.

Ho voluto che la cerimonia dell'inaugurazione dell'Anno Giudiziario, si svolgesse in questa sala, contigua alla sede del Tribunale, in quanto, data la sua maggiore ampiezza rispetto all'aula delle udienze, nella quale si è tenuta negli armi decorsi, essa è maggiormente idonea ad ospitare i partecipanti.

L'odierna cerimonia ha una duplice funzione: per un verso, è l'occasione per dare contezza dell'attività svolta da questo Tribunale nell'anno trascorso, per l'altro, è la naturale sede nella quale possono emergere indicazioni per meglio operare nel futuro.

È, quindi, l'occasione per cogliere, con umiltà e con sicura apertura mentale, inviti, critiche e suggerimenti intesi a migliorare ed a rendere ancora più funzionale ed efficiente la nostra attività. Ringrazio, pertanto, anticipatamente coloro che vorranno svolgere degli interventi in tal senso.

CONSIDERAZIONI GENERALI

Se la cerimonia di oggi é l'occasione, come si è innanzi detto, per tracciare un bilancio dell'attività giurisdizionale svolta, pur tuttavia, in questa circostanza, non possono tralasciarsi né omettersi considerazioni di ordine giuridico generale che sono di vibrante attualità nella società ed oggetto di qualificati dibattiti.

Il Tribunale, a mio sommesso avviso, non può essere una struttura chiusa, estranea a tutto ciò che lo circonda nel mondo giuridico come le monadi di Leibniz secondo il quale ogni sostanza è "un mondo a parte"(dicevamo a scuola "senza porte e senza finestre"), ma deve vivere in tale contesto, rimanendone estraneo, ma non lontano.

Se ciò è vero, non possiamo non registrare le tensioni ed i dibattiti di maggiore interesse ed attualità che agitano la società.

Da più parti è stata ed è avvertita l'esigenza di una riforma dell'assetto costituzionale dello Stato, tale da renderlo maggiormente aderente alle mutate istanze ed esigenze sociali.

Ne è nato, ed, è in atto, un vivace e variegato dibattito nel quale emergono differenti opinioni in ordine all'ampiezza ed al contenuto delle auspicate riforme.

Non compete a noi intervenire in tale dibattito, ma è incontestabile registrare una divaricazione, sempre più ampliatasi negli anni, tra costituzione formale e costituzione materiale.

Si assiste, e non di rado, a tensioni tra organi di vertice dello Stato che, a nostro avviso, prescindono da questioni politiche.

A ben vedere esse traggono origine, rimanendo nello stretto ambito giuridico, nell'alveo del quale dobbiamo rimanere ancorati, dalla rilevata divaricazione tra le due costituzioni.

Sorge spontaneo il dubbio che gli organi costituzionali dello Stato si muovono, a volte, non più nell'ambito delle loro attribuzioni, come previste e delineate dai Padri costituenti, ma, per effetto di una prassi costituzionale intervenuta negli anni, secondo linee difformi da quelle.

Ancorchè la nostra Costituzione sia "rigida" è innegabile che leggi ordinarie, comportamenti ed atti di organi costituzionali hanno sostanzialmente dato luogo ad una diversa, costituzione, la costituzione materiale, appunto.

Registriamo asetticamente tutto questo, ma non possiamo non osservare come, in dipendenza di ciò, vi sia, in concreto un diverso assetto che incide sul bilanciamento dei poteri per come delineato in Costituzione.

Da qui la necessità di una rapida ricomposizione, convinti come siamo che l'allontanamento dagli schemi giuridici ha sempre inferto al diritto delle ferite delle quali nel tempo si avvertiranno tutte le conseguenze negative.

Non va dimenticato che il diritto è sorto "ne cives ad arma ruant" e questo principio vale anche per le istituzioni, i cui atti e comportamenti devono essere, nello spirito e nella forma, improntati alla leale collaborazione ed assolutamente coerenti con il dettato costituzionale.

Da qui l'auspicio di una revisione costituzionale.

Il procedimento amministrativo è la sede nella quale confluiscono e si contemperano gli interessi pubblici e privati e rappresenta, in buona sostanza, il punto in cui si intersecano i principi di autorità e di libertà.

Il procedimento amministrativo ed il processo amministrativo sono all'evidenza, intrinsecamente correlati: infatti il secondo trae origine dalla patologia, vera o presunta, del primo; del pari lo svolgimento fisiologico del procedimento non dà origine, di regola, a contenzioso giurisdizionale.

Dopo diversi decenni di gestazione la riforma del procedimento amministrativo vide la luce, come è noto, nel 1990 con la legge n.241 che è stata più volte novellata, segnatamente nel 2005 e ancor più da recente nel 2009 con la legge n.69. Da tale legge trae, peraltro, origine la prossima riforma del processo amministrativo.

La codificazione del procedimento amministrativo costituiva concreta attuazione dell'art.97 della Costituzione, atteso che l'obiettivo finale che si poneva il legislatore era quello della efficienza, della efficacia e della economicità della azione amministrativa, congiunta con la imparzialità della stessa.

Sicuramente una conquista di libertà, che ci metteva al passo con la legislazione degli altri Stati europei.

Per il raggiungimento di tale obiettivo, come mezzo al fine, si poneva mano, tra l'altro, alla semplificazione del procedimento e, nell'ambito di questa, alla sostanziale soppressione dei controlli preventivi antecedenti e preventivi susseguenti.

La esperienza cumulata in questi armi ci sollecita alcune riflessioni.

Il legislatore non sembra che abbia del tutto raggiunto il suo scopo e ciò nella considerazione che il contenzioso giurisdizionale è rimasto molto elevato. Né deve trarre in inganno la contrazione del numero dei ricorsi, atteso che il meccanismo dei motivi aggiunti fa soltanto apparentemente diminuire il numero degli stessi, ma non il numero degli affari da trattare.

Per altro verso, più volte le categorie produttive lamentano, come riferiscono gli organi di stampa, le lungaggini della "burocrazia" che frenerebbero molto spesso gli investimenti, scoraggiando, altresì, l'afflusso di capitali esteri, con nocumento per la nostra economia.

Se consideriamo, ancora, che l'amministrazione, tutte le volte che intende raggiungere un risultato in tempi rapidi si muove con procedimenti "extra ordinem", e cioè a dire, in deroga al prescritto procedimento amministrativo, è di tutta evidenza che quest'ultimo non riesce, in buona sostanza, a soddisfare nè le esigenze dell'amministrazione nè quelle dei cittadini interessati.

Vanno, quindi, individuati dal legislatore le modalità per superare tali denunciati inconvenienti mediante una normativa semplice e di facile applicabilità.

La sostanziale innanzi richiamata carenza di controlli sulla legittimità del procedimento amministrativo fa sì che il riscontro inevitabilmente si attui sul piano della liceità del procedimento medesimo affidato al giudice penale che, ovviamente, utilizza gli strumenti che gli sono propri.

Ciò comporta, da un lato il dilatarsi a dismisura dell'azione penale, con un appesantimento dell'attività di quel giudice, e, dall'altro, atteso che il più delle volte, l'intervento di questi avviene “a valle” della conclusione del procedimento stesso; che si individuano le eventuali responsabilità di ordine penale, ma non si tutela, in concreto, l'interesse pubblico violato, volto questo alla efficienza ed alla economicità dell'azione amministrativa, ormai dispiegata.

Il ripristino dell' eventuale danno erariale è affidato al Giudice contabile, il quale, malgrado la sua meritoria attività, non sempre riesce, anche per ragioni di tempo - considerando i più ristretti limiti della prescrizione - a reintegrare l'amministrazione delle somme illegittimamente erogate.

In ultima analisi, l'apparato giudiziario nel suo complesso (giudice ordinario, amministrativo e contabile) lavora in maniera incessante, ma l'interesse pubblico alla legittimità del procedimento con il corollario della economicità, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa rimane molte volte frustrato.

Appare necessario, quindi, un ripensamento della normativa di settore per raggiungere un rinnovato migliore equilibrio tra celerità del procedimento e controllo della legittimità dello stesso, con particolare riguardo al corretto uso del potere discrezionale.

In tale contesto vanno individuati dal legislatore, senza timore di percorrere nuove vie, anche mediante l'istituzione di appositi organi, sub procedimenti idonei, finalizzati al controllo delle valutazioni operate dall'amministrazione, sia sotto il profilo amministrativo, sia sotto il profilo tecnico.

Mi rendo conto della complessità del problema, in quanto, talvolta, alcune materie, quali gli appalti, sono sottoposte ai vincoli della legislazione comunitaria, ed in quanto, la molteplicità di soggetti amministrativi (Stato, Regioni, Province, Comuni) non si presta ad una uniformità di intervento.

CODICE DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO

L'art.44 della legge n.69 dei 2009 ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per il riassetto del processo avanti ai Tribunali Amministrativi Regionali e al Consiglio di Stato.

Criteri direttivi di ordine generale sono l'adeguamento al “diritto vivente” quale risulta dall'elaborazione della giurisprudenza costituzionale e delle giurisdizioni superiori, e il coordinamento con le norme del codice di procedura civile in quanto espressione dì principi generali.

Sono stati poi espressamente richiamati i principi ed i criteri direttivi di cui all'art. 20, terzo comma, della legge n.59/1997, in quanto applicabili, i quali disciplinano il più generale fenomeno del riassetto normativo e della codificazione per settori.

Sono stati dettati specifici principi e criteri volti a disciplinare le caratteristiche del nuovo processo amministrativo.

Ricordo dì seguito quelli più rilevanti come individuati nella relazione introduttiva:

a) snellezza, concentrazione ed effettività della tutela, anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo;

b) razionalizzazione dei termini processuali;

c) riordino delle norme vigenti sul riparto di giurisdizione;

d) disciplina delle azioni e delle funzioni del giudice;

e) revisione e razionalizzazione dei riti speciali;

f) riassetto del contenzioso elettorale amministrativo;

g) previsione, "ex novo" della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sulle controversie concernenti il procedimento elettorale preparatorio per le elezioni per il rinnovo della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica e di un rito abbreviato in camera di consiglio che consenta la risoluzione del contenzioso in tempi compatibili con gli adempimenti organizzativi del procedimento elettorale e con la data di svolgimento delle elezioni;

h) riassetto della tutela cautelare anche mediante introduzione generalizzata di quella "ante causam".

La legge dì delega innanzi richiamata ha autorizzato il Governo a demandare la predisposizione dell'articolato al Consiglio di Stato ed ha attribuito a tal fine al Presidente dell'istituto il potere di costituire una apposita commissione speciale a composizione mista, della quale hanno fatto parte consiglieri di Stato, magistrati di Tar, magistrati di Cassazione, un rappresentante dell'Avvocatura dello Stato ed esponenti del mondo accademico e forense.

Sono stati, altresì, acquisiti i pareri del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, delle associazioni rappresentative dei magistrati amministrativi, del Consiglio nazionale forense, dell'Organismo unitario dell'Avvocatura, dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, dell'associazione degli studiosi del diritto amministrativo, della Società italiana degli avvocati amministrativisti.

Sul testo licenziato dalla commissione 1'8 febbraio scorso, vi sarà la deliberazione preliminare del Consiglio dei Ministri, il parere delle competenti Commissioni parlamentari, la successiva delibera dei Consiglio dei Ministri ed infine il Decreto del Presidente della Repubblica e la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. Prevedibilmente dovrebbe entrare in vigore alla fine dell'anno in corso.

Non è questa la sede per commentare il testo del codice che presenta molteplici e, talvolta, radicali novità. È mio intendimento, pertanto, promuovere, con il concorso di tutti,a fine primavera, delle giornate di studio e di approfondimento della nuova normativa.

Temo, però, che tutti noi incontreremo delle difficoltà in sede di applicazione, soprattutto nella considerazione che questo Tribunale ha un numero esiguo di magistrati e di funzionari amministrativi.

ATTIVITA' DEL TRIBUNALE

La composizione attuale del Tribunale consta di cinque magistrati a fronte dì un organico teorico di sette magistrati (già insufficiente) e di tredici unità di personale amministrativo (diminuito di sei unità rispetto al 1997).

Posso affermare che vi è in atto una sperequazione nella distribuzione dei magistrati tra i vari Tribunali con riferimento al carico di lavoro che grava sugli stessi. Sperequazione che va addebitata al precedente Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa. Mi auguro che l'attuale Consiglio, in sede di assegnazione dei vincitori del concorso di referendario, in via di espletamento, vorrà porre mano ad un opportuno riequilibrio.

Mi limito, per non annoiare l'uditorio, ad elencare alcuni dati essenziali, rinviando l'esame analitico alle tabelle statistiche allegate alla relazione.

Sono stati introitati dal Tribunale nel 2009 n. 1.121 ricorsi ai quali vanno aggiunti n. 229 motivi aggiunti e sono state pubblicate 1.842 decisioni cui vanno aggiunte n. 867 ordinanze. Conseguentemente la pendenza, che, al 31 dicembre 2008, ascendeva a n. 10.618 ricorsi si è ridotta, al 31 dicembre 2009, a n. 9946 ricorsi.

Non sono, all'evidenza, risultati esaltanti, ma non possiamo non rapportarli al numero dei magistrati e del personale in servizio.

La cerimonia di oggi è l'occasione per ringraziare pubblicamente i colleghi componenti il Collegio, i quali hanno lavorato, nell'anno trascorso, oltremisura, con grande abnegazione, con spiccato senso del dovere, superando di gran lunga i limiti di lavoro prescritti dal Consiglio di Presidenza. Non è soltanto l'aspetto quantitativo che va messo in luce, ma anche, e soprattutto, l'aspetto qualitativo. Il Foro conosce l'indiscussa qualificazione professionale dei colleghi componenti il Collegio .

Un sentito ringraziamento è da me, altresì, dovuto a tutto il personale amministrativo che ha profuso il massimo, intelligente impegno sotto la sapiente guida del Segretario Generale.

Ringrazio gli avvocati del libero Foro, del Foro erariale e degli Enti territoriali nei confronti dei quali nutro il massimo rispetto. Li ringrazio per la collaborazione preziosa, intelligente e professionalmente elevata: collaborazione - nel rispetto dei ruoli - essenziale per l'amministrazione della giustizia che si regge sul rapporto corretto e leale tra le parti del processo.

L'avvocatura risponde ad un interesse essenzialmente pubblico, altrettanto importante quanto quello cui risponde la magistratura: giudici ed avvocati sono ugualmente organi della giustizia, sono servitori egualmente fedeli dello Stato, che affida loro due momenti inscindibili della medesima funzione. Non va dimenticato che il tramite necessario attraverso il quale la giustizia viene a contatto con il popolo è, prima che il giudice, l'avvocato.

L'attività del Collegio, ripeto, è nota al Foro e non è il caso di ricordarla in dettaglio. Richiamo l'attenzione soltanto su tre pronunce:

la sentenza n.1117/2009 con la quale è stata evidenziata la netta distinzione tra il danno esistenziale e le altre tipologie di danno (biologico, patrimoniale e morale);

la n. 931/2009 in ordine alla modifica della composizione della Giunta regionale,

la n.1427 che ha affermato la giurisdizione del Giudice Amministrativo sulla sorte del contratto di appalto stipulato a seguito di aggiudicazione annullata dallo stesso giudice.

La recentissima ordinanza delle SS.UU. della Cassazione n.2906 del 10 febbraio 2010 ha confermato la correttezza della conclusione cui è pervenuto questo Tribunale.

Si chiude così il contrasto insorto tra giudice amministrativo e giudice ordinario in ordine ai rapporti annullamento dell'aggiudicazione -contratto.

In tale materia va, peraltro ricordata la Direttiva dei Parlamento Europeo e del Consiglio per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici.

Nel primo armo di Presidenza di questo Tribunale, il mio intendimento è stato quello di organizzare il lavoro nella maniera più razionale possibile, trattando in udienza pubblica sia i ricorsi risalenti, sia quelli recenti di maggiore interesse per la collettività e per il sentire sociale, accorpando, altresì, i ricorsi con medesimo oggetto nelle cosiddette udienze "tematiche".

Mi scuso con tutti per le mie personali insufficienze e per l'arretrato cospicuo che grava ancora sul ruolo del Tribunale. Mi rendo conto che una giustizia ritardata è una giustizia denegata.

CONCLUSIONI

Il tema giustizia è di scottante attualità nel Paese ed è certamente un aspetto essenziale sul quale si misura la civiltà di una nazione.

Con assoluta lealtà dobbiamo convenire sul fatto che i cittadini italiani, nella loro maggioranza, non percepiscono positivamente l'amministrazione della giustizia. In tale convincimento è determinante il tempo di definizione dei processi.

Va, a tal fine, compiuto uno studio volto a quantificare le somme poste a carico dell'amministrazione soccombente per effetto delle condanne in applicazione della cosiddetta "legge Pinto" ed i risparmi conseguiti per effetto della contrazione del numero degli addetti.

Desidero ricordare, a tale proposito, che il ruolo dei magistrati del TT.AA.RR. (360 circa) non è stato mai del tutto coperto dalla sua istituzione ad oggi.

Il nuovo processo Amministrativo metterà a dura prova tutti noi e mi auguro che la Commissione si sia resa conto dell'impatto e degli adempimenti che questo richiederà in sede di concreta attuazione.

Il momento che l'Italia attraversa non è dei migliori e vi è un generale disagio in cui versano intere categorie di cittadini. Non mi riferisco soltanto agli aspetti economici, pur rilevanti, ma anche ad un disorientamento diffuso in ordine alle mete ed agli obiettivi da raggiungere insieme. Sono venuti meno valori collettivi condivisi, per cui si assiste ad una fuga verso interessi singolari e privati.

Troppo scarso, ad esempio, è il senso dello Stato, della comunità, del rispetto altrui. Calpestiamo la nostra dignità spirituale sfregiando monumenti, abbandonando alla speculazione il paesaggio, abbassando la soglia del nostro livello etico generale.

Eppure è possibile risalire la china con un impegno che parta, certo, dall'alto della politica, ma che soprattutto sia praticato da tutti, insegnato nella scuola, nella famiglia, nelle comunità ecclesiali, attraverso verità, onestà, giustizia, rispetto delle regole comuni, adesione ai valori.

Poniamoci noi per primi con umiltà, senza clamore o protagonismi, su questo cammino e, con l'aiuto di Dio, ci proponiamo di continuare con impegno a compiere il nostro dovere.

Dichiaro aperto l'anno giudiziario 2010 del Tribunale Amministrativo Regionale delle Marche.

Dati statistici 2009 T.A.R. Marche - Ancona (PDF, 470 Kb)