TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA PUGLIA
BARI

INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO 2010

Sig. Presidente del Consiglio di Stato,

è per me un grande onore porgerLe il deferente saluto mio, dei magistrati e del personale tutto di questo Tribunale, insieme ad un sincero ringraziamento per aver inteso conferire lustro e prestigio a questa cerimonia con il Suo intervento, che conferma la Sua sensibilità istituzionale verso tutti e ciascuno degli Uffici preposti al servizio di Giustizia Amministrativa.

A voi tutti, Autorità, colleghi, avvocati del libero Foro e dell'Avvocatura dello Stato, gentili ospiti, il mio più cordiale saluto ed il più vivo ringraziamento per la vostra presenza.

Desidero iniziare la mia relazione, quest'anno, dal lavoro al quale nessuno presta particolare attenzione e dà importanza, come se, nella quantità e nella qualità in cui è prestato, fosse ad ogni modo dovuto. Intendo riferirmi all'opera silenziosa ma generosa del personale di segreteria.

Innanzi a questo Organo di giustizia sono stati proposti nel 2009 ben 2.195 ricorsi, integrati da 392 atti di motivi aggiunti. I depositi effettuati presso l'Ufficio ricezione atti e ricorsi ammontano a 19.186, ai quali vanno aggiunti 3.417 atti protocollati presso la Segreteria Generale.

Sono in corso gli adempimenti connessi all'applicazione dell'art. 9, secondo comma, L. 21 luglio 2000 n. 205 ai ricorsi ultraquinquennali.

Il Tribunale ha tenuto 66 udienze, con la trattazione di 4.059 cause e l'adozione di 4.567 provvedimenti, tra sentenze, ordinanze e decreti.

Tutto questo ha comportato un volume di attività di segreteria che, secondo una stima sicuramente in difetto, può essere quantificato in circa 47.500 adempimenti. Questa mole di lavoro è svolta da soltanto 20 persone. Ciò vuol dire che ognuno dei nostri collaboratori, se fosse possibile non tener conto delle diverse qualifiche e della corrispondente estensione delle relative competenze, cura un carico di circa 2.400 operazioni.

In realtà, tutto il personale amministrativo di questo Ufficio lavora con grande impegno e dedizione, anche oltre gli stretti limiti del dovuto, e questo modo di lavorare trova quotidiano riscontro nell'apprezzamento del Foro e nella cordialità che caratterizza il rapporto con questo. Ma, quanto potrà durare questo entusiasmo, questa abnegazione ?

È difficile stare a lungo in punta di piedi.

Se ciò non bastasse, si profilano all'orizzonte importanti innovazioni alla disciplina del processo amministrativo che avranno un sicuro impatto sull'organizzazione e sul lavoro delle segreterie.

Mi riferisco al tanto atteso codice del processo amministrativo in corso di elaborazione ed al disegno di decreto legislativo, già approvato dal Consiglio dei Ministri, per il recepimento della c.d. Direttiva ricorsi (dir. 2007/66/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio CEE).

Intendo, in questo modo, richiamare l'attenzione di coloro che possono adoperarsi in proposito e, comunque, dell'intera opinione pubblica sull'assoluta necessità che le preannunciate novelle legislative siano accompagnate e corredate da idonee misure di adeguamento dei mezzi materiali e delle risorse umane, in verità già al presente insufficienti.

Il contenzioso nel 2009.

Nel 2009 il numero complessivo dei ricorsi presentati ha avuto, rispetto all'anno 2008 (1.977), un incremento di 218 unità, pari all'11%, raggiungendo quota 2.195. Se si aggiungono gli atti introduttivi di motivi aggiunti, passati da 338 del 2008 a 392, si perviene ad un totale di 2.587 nuove domande, rispetto alle 2.315 raggiunte (facendo la stessa operazione) nel 2008.

Dei 2.195 nuovi ricorsi, ben 1.279, pari al 58,3%, dunque più della metà, erano corredati da domanda di sospensiva. Sui 392 ricorsi per motivi aggiunti, ben 179, pari al 45,6%, recavano domanda cautelare.

Guardando ai singoli campi interessati, in quello concernente l'edilizia e l'urbanistica, in cui il contenzioso negli anni 2006 (839), 2007 (649) e 2008 (583) aveva mostrato un andamento in discesa, si deve constatare una ripresa, registrandosi nel 2009 ben 616 ricorsi, pari al 28,06%. Il settore si conferma, quindi, come quello nel quale, nel pur ampio spettro della giurisdizione del giudice amministrativo, più alta è la litigiosità.

Nel rimettere ogni valutazione del dato agli studiosi di sociologia e di politica, non ritengo azzardato richiamare al riguardo quanto ebbi ad affermare nella relazione per l'anno giudiziario 2007 a proposito di quella che verosimilmente deve considerarsi la ragione principale di un tasso così elevato di litigiosità, vale a dire la complessità e la scarsa limpidezza della normativa: "Una regola poco chiara" osservavo "è foriera di contenzioso, più di quanto non lo sia una regola che per qualsiasi motivo sia avvertita dai suoi destinatari come non gradita, e può dar luogo a giurisprudenza incostante, con effetto moltiplicatore del contenzioso".

Anche il pubblico impiego non privatizzato, riservato alla giurisdizione amministrativa, vede un inaspettato incremento del numero dei ricorsi: la domanda di giustizia in questo campo, infatti, è passata, dai 182 ricorsi del

2008, che rappresentavano il punto più basso dal 2006, ai 288 nell'anno decorso.

Cresce ancora il numero dei giudizi instaurati con riguardo all'attività contrattuale pubblica, vale a dire agli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi: i nuovi ricorsi sono 224, mentre nel 2008 erano 208. E ciò, nonostante il gravoso contributo d'ingresso che per questi ricorsi la legge impone.

Del pari crescono le controversie in materia di ambiente, salendo le nuove cause a quota 180 (rispetto alle 136 del 2008).

Va segnalata, ad ogni modo, un'impennata del contenzioso in tema di sfruttamento delle fonti rinnovabili di energia, giunto a ben 151 ricorsi.

A fronte di un tale incremento, nell'intento di costruire un corpo di adeguati orientamenti giurisprudenziali, ho ritenuto opportuno tenere ben quattro udienze tematiche specificamente dedicate a questo complesso di ricorsi, oltre la frequente trattazione di essi anche in altre udienze.

Purtroppo, non è stato possibile raggiungere a pieno tale obiettivo. Taluni aspetti di illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della disciplina dettata in materia dalla Regione, infatti, sono stati ritenuti non manifestamente infondati ed hanno dato luogo a due ordinanze di remissione degli atti alla Corte Costituzionale[1], previa sospensione dei giudizi nei quali la questione è stata sollevata ed in quelli similari. A queste si è poi aggiunta un'ordinanza[2] di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee per ritenuta non conformità della stessa normativa a taluni principi del diritto comunitario.

Di tanto occorre tener conto nel programmare la trattazione di queste cause. Ad ogni modo, il contenzioso attiene ad un settore di eccellenza della Puglia ed incide, nello stesso tempo, su rilevanti profili di tutela dell'ambiente e del paesaggio, oltre che su interessi economici di evidente consistenza. Esso, pertanto, sarà seguito con l'attenzione che merita.

Va crescendo il numero dei ricorsi (da 142 nel 2008 a 209 nel 2009) anche in tema di immigrazione e di soggiorno degli stranieri. Ricorsi che, pur rivolti contro freddi provvedimenti di polizia, assumono particolare rilevo per la drammaticità della vicenda umana che prorompe dalle carte e, molto spesso, per il conflitto che mettono in evidenza tra ragioni dello Stato e valori della persona, quale che sia il colore della sua pelle.

Anche nel 2009 sono state numerose (17) le trasposizioni in sede giurisdizionale di controversie in prima battuta affidate al ricorso straordinario al Capo dello Stato, nonostante l'evidente evoluzione di questo rimedio verso una sempre più concreta realizzazione del suo carattere di alternatività rispetto al ricorso giurisdizionale. Com'è noto, ai vantaggi della gratuità (in effetti soltanto apparente) e della maggiore estensione del termine per ricorrere, che

questo rimedio giustiziale presenta, si contrappone la perdita di un grado di giudizio e la mancanza di un apparato di esecuzione della decisione.

Un particolare cenno richiedono i ricorsi in tema di accesso ai documenti amministrativi, aumentati da 30 a 95 e quelli determinati dal silenzio dell'Amministrazione, passati da 118 a 120.

Nel richiamare tutte le considerazioni già svolte nella relazione dello scorso anno sulle sentenze di accoglimento pronunciate su questi ricorsi, va osservato che, esclusi i casi disciplinati espressamente dalla legge, il diniego ingiustificato oppure anche soltanto il ritardo dell'Amministrazione nel consentire la conoscenza dei propri atti da parte degli interessati confligge con il principio, affermato nell'articolo 1 della legge 7 agosto 1990 n. 241, secondo il quale "l'attività amministrativa è retta da criteri … di pubblicità e di trasparenza". Conflitto che consente l'intervento del giudice amministrativo, vale a dire la spendita di attività giurisdizionale che, invece, un comportamento legittimo avrebbe evitato, con le conseguenze sul piano della spesa pubblica connesse alla soccombenza in giudizio.

Analoghi rilievi vanno svolti con riferimento ai ricorsi in materia di silenzio. Questi ricorsi rappresentano, quantomeno, la spia di una inadeguatezza della qualità dell'azione e dell'organizzazione amministrativa degli apparati a fronteggiare nei tempi prescritti le istanze che ad essi sono rivolte. Anche in questo caso, siamo di fronte alla violazione dei principi di efficacia, di efficienza e di economicità della pubblica attività, sanciti dalla disposizione legislativa sopra citata.

Sembra, allora, opportuno ricordare più in generale che, come il potere attribuito dalla legge all'Amministrazione è pubblico, pubblica e trasparente dev'essere l'attività in cui l'esercizio di quel potere si concreta, a meno che non sia la stessa legge ad imporne la non accessibilità, in presenza di un interesse, pubblico o privato che sia, da essa considerato degno di essere in tal modo tutelato.

"L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione" (che è garanzia di uguaglianza) "e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza", così statuisce l'art. 22, comma 2, L. 7 agosto 1990 n. 241, nel testo novellato con l'art. 10 L. 18 giugno 2009 n. 69.

E l'introduzione del principio di trasparenza, com'è dato leggere nei lavori preparatori di quest'ultima legge, ha la più generale finalità di creare un corretto rapporto tra Amministrazione e cittadino nella prospettiva di una riduzione del tasso di litigiosità.

Maggior valore, peraltro, assumono questi principi quando ci si soffermi a considerare che, ormai, il pubblico potere non è esercitato soltanto dai

tradizionali soggetti istituzionali con i quali siamo abituati ad avere contatti, ma anche da centri di imputazione e nelle forme sempre più vari e diversi.

Un discorso a parte meritano i giudizi su domanda di esecuzione della sentenza o di ottemperanza al giudicato, anch'essi saliti dai 57 del 2008 agli 83 del 2009.

In proposito, appare opportuno ricordare che, a norma dell'articolo 33 della legge istitutiva dei tribunali amministrativi (6 dicembre 1971 n. 1034), le sentenze dei tribunali amministrativi regionali sono esecutive e l'appello al Consiglio di Stato non ne sospende l'esecuzione; inoltre, la legge (articolo 27 primo comma n. 4 del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato approvato con regio decreto 26 giugno 1924 n. 1054 ed articolo 37 della legge t.a.r.) impone all'autorità amministrativa l'obbligo di conformarsi in quanto riguarda il caso deciso al giudicato dell'autorità giudiziaria e degli organi di giustizia amministrativa. Nell'uno e nell'altro caso, la parte che sia risultata vittoriosa è titolare di un vero e proprio diritto soggettivo all'esecuzione della sentenza o all'adempimento dell'obbligo di conformarsi al giudicato.

D'altro canto, il nostro ordinamento appresta tutti gli strumenti più idonei per reagire contro la sentenza di primo grado che non si ritiene di accettare e per fermarne l'esecuzione. In alcuni settori, come ad esempio in materia di appalti di lavori, forniture e servizi, l'appello da parte del soccombente, con la contestuale domanda di sospensione degli effetti della sentenza, è consentito ancor prima che ne sia resa nota la motivazione.

Ma, quando la sentenza di primo grado non sia stata sospesa dal Consiglio di Stato o comunque sia passata in giudicato, essa non può rimanere un mero *flatus voci*, deve produrre le conseguenze che ad essa l'ordinamento connette, anche contro la volontà dell'Amministrazione. E questa, ove persista nel suo atteggiamento neghittoso, è destinata ad essere sostituita da un commissario *ad acta*.

Il tutto, anche qui, con inutile dispendio dei mezzi di giustizia, aggravio di spesa e possibile danno erariale, di cui non potrà essere omesso il rapporto alla Procura della Corte dei Conti.

Fin ora si è riferito della distribuzione del contenzioso da un punto di vista oggettivo; ma non di minore interesse è la sua distribuzione sotto il profilo soggettivo ovvero per Amministrazioni intimate.

Così può rilevarsi che nei confronti della Regione Puglia nel 2009 sono stati avanzati ben 476 ricorsi, poco meno di ¼ dell'intera sopravvenienza. Segue, con notevole distacco, il Ministero dell'Interno, che è quello più bersagliato tra gli apparati dello Stato, con 174 nuove cause. Tra gli Enti territoriali, la graduatoria è capeggiata dal Comune di Bari, con 121 ricorsi, seguito da quello di Foggia con 84, dalla Provincia di Bari con 83 e dai grossi Comuni (Trani: 78; Andria: 59; Altamura: 41; Barletta: 38; Monopoli: 37; Molfetta: 36). Nell'ambito del servizio sanitario regionale, spicca il consistente contenzioso

contro l'Azienda sanitaria locale di Bari, ammontante a 65 ricorsi, al quale si aggiunge quello nei confronti dell'Azienda ospedaliera universitaria "Policlinico" per 22 ricorsi. Di rilievo è, certamente, anche la circostanza che l'Università degli Studi di Bari risulti Amministrazione resistente in ben 51 cause.

Più specifiche indicazioni statistiche, anche con riferimento ad un arco di dieci anni, sono riportate nelle allegate tabelle.

L'attività svolta

Passando a considerare il lavoro svolto nel 2009, mi piace cominciare da quello sulle istanze cautelari.

Al riguardo, non può farsi a meno di rilevare che queste sono state pari al 56,3% dell'intera sopravvenienza (costituita, come più sopra si è detto, dalla somma dei ricorsi principali e di quelli per motivi aggiunti).

Le ragioni di un così elevato numero vanno ricercate anche in una certa strumentalizzazione di queste domande o della misura cautelare che ad esse può conseguire.

Intendo dire che l'istanza di sospensiva, oltre che per la sua funzione tipica di assicurare durante la pendenza del giudizio gli effetti della decisione di merito, spesso è avanzata dal difensore al fine di acquisire attraverso la motivazione dell'ordinanza - la quale deve di norma contenere l'indicazione dei profili che "ad un sommario esame, inducono a una ragionevole previsione sull'esito del ricorso" - un'anticipata conoscenza dell'orientamento del giudice sul merito della controversia, da utilizzare nella gestione del rapporto con l'Amministrazione; oppure per tentare di definire il giudizio attraverso una sentenza "breve" ovvero anche per ottenere una sollecita fissazione dell'udienza di trattazione della causa.

Quanto precede non vuol suonare come riprovazione; si tratta di modalità in cui si manifesta il diritto di difesa che sono ben note al giudicante, ma che, normalmente, non sono in grado di influire sulla sua consapevole e serena valutazione della fattispecie sottoposta al suo esame.

Il giudizio cautelare, peraltro, proprio perché si svolge spesso in mancanza di un completo contraddittorio e di una piena cognizione della causa, è sovente più impegnativo di quello sul merito.

Analoghe riflessioni possono farsi con riferimento alle domande di decreto cautelare *inaudita altera parte*, in vista della camera di consiglio per la trattazione della sospensiva.

Quanto ai numeri, i decreti cautelari emessi lo scorso anno sono stati 139, le ordinanze 706.

Gli appelli proposti nel 2009 avverso ordinanze cautelari di questo Tribunale sono stati 167; di essi, 46 hanno dato luogo alla riforma della pronuncia di primo grado che, pertanto, deve ritenersi essere stata confermata nel 71% dei casi. In proposito, peraltro, è necessario chiarire che il dato va letto tenendo conto che la rilevazione è fatta al 31 dicembre 2009, quando sono ancora in corso i termini per appellare le ordinanze emanate nell'ultima udienza dell'anno; cosicché non tutti gli appelli proposti nel 2009 hanno per oggetto provvedimenti emanati nello stesso anno.

V'è poi da aggiungere che molte pronunce di accoglimento del Consiglio di Stato non decidono sulla cautela, ma si limitano a svolgere funzione propulsiva nel senso di una sollecita fissazione dell'udienza di trattazione della causa nel merito, secondo il disposto dell'art. 23 *bis* L. n. 205 del 2000.

Con riguardo ai provvedimenti che definiscono il giudizio, il 2009 si è concluso con un saldo attivo. Risultano, infatti, definiti complessivamente 3.356 giudizi (nel 2008 sono stati 3.027), con una differenza positiva rispetto a quelli sopravvenuti di ben 1.161 unità (nel 2008 sono stati 1.037). Il risultato è, ad ogni modo, sicuramente superiore a quello che sarebbe stato conseguito se ci fossimo attenuti alle disposizioni impartite dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa in tema di carico individuale di lavoro e numero delle udienze.

Le sentenze ammontano a 1.965, di cui 400 sono state redatte in forma semplificata, altrimenti dette "brevi". I ricorsi depositati nel 2009 che sono stati definiti entro lo stesso anno sono 661; qualche decina in più rispetto al 2008, in cui furono 649.

Per alleggerire gli scaffali dei nostri archivi si è provveduto a conferire all'Archivio di Stato quasi 10.000 fascicoli relativi a giudizi definiti fino al 1984.

Rinnovato impegno è stato messo, inoltre, nell'eliminazione dell'arretrato a mezzo di decreti decisori, che concludono il giudizio con una dichiarazione di presa d'atto della rinuncia ovvero della cessazione della materia del contendere, dell'estinzione o della perenzione e permettono, così, di rimuovere dalla pendenza le cause sostanzialmente abbandonate dalle parti. Questi provvedimenti, che nel 2008 erano 1.037, sono aumentati a 1.391 nel 2009.

Nella relazione per l'anno 2009 ebbi a fare una previsione sull'utilità di questo strumento di abbattimento dell'arretrato, indicando in almeno due anni il tempo occorrente alla Segreteria per completare le operazioni volte a far emergere, tra quelle che risalgono a più di un quinquennio, le cause per le quali sussiste ancora un'interesse alla decisione. Mi fa piacere, invece, poter riferire che si conta di poter completare dette operazioni entro il prossimo ottobre per i ricorsi pendenti a tutto il settembre 2005.

Uno sguardo a particolari categorie di decisioni consente di rilevare che anche per l'anno in esame sono numerose sia le pronunce in tema di silenzio dell'Amministrazione, in numero di 114, di cui 55 di accoglimento del ricorso;

sia quelle concernenti l'accesso ai documenti, ammontanti a 69, con 29 di accoglimento.

Gravoso rimane l'onere che ricade sulle Amministrazioni per spese processuali in questi giudizi.

Eppure, quanto fermo sia l'atteggiamento di questo Tribunale nei confronti dell'Amministrazione inerte emerge, in modo chiaro ed incisivo, dalla seguente massima: "L'assoluta e ingiustificata inerzia dell'Amministrazione che, a fronte di ripetute istanze, non ha adempiuto al dovere di darvi risposta, costituisce fatto idoneo ad integrare oltre la responsabilità amministrativo-contabile per danno erariale in relazione al pagamento delle spese del giudizio relativo all'annullamento del silenzio-rifiuto, anche la responsabilità penale per il reato di cui all'art. 328 c.p. . Inoltre, quantomeno a partire dall'entrata in vigore della L. 18 giugno 2009, n. 69, soccorre la eventuale responsabilità risarcitoria per il danno da ritardo in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, per la quale vi è giurisdizione del G.A. (art. 2-bis, L. n. 241/1990, nel testo introdotto dalla L. 18 giugno 2009, n. 69)" [3].

Elevato è anche il numero (57) delle sentenze su domanda di esecuzione della sentenza o di ottemperanza al giudicato, delle quali ben 46 di accoglimento.

Altro campo sul quale ritengo opportuno riferire è quello delle pronunce su domande di risarcimento del danno derivante da atti, provvedimenti e comportamenti illegittimi dell'Amministrazione.

Dai dati statistici che trovate allegati emerge la proposizione di soltanto tre ricorsi per risarcimento del danno. Il numero, tuttavia, si riferisce ai ricorsi con i quali la domanda di risarcimento è stata avanzata in via autonoma. In realtà, in quasi tutti gli atti introduttivi di giudizio, all'azione impugnatoria, se ne aggiunge una risarcitoria.

In proposito, da più parti si lamenta una certa timidezza, se non proprio un difetto di attitudine, del giudice amministrativo nel porre mano a questo strumento, che pure deve considerarsi un mezzo formidabile nella prospettiva di un più civile rapporto tra cittadino ed Amministrazione. Il vero è che, molto spesso, la domanda viene lasciata nei termini di genericità in cui è stata prospettata nel primo atto del giudizio, senza fornire al giudice tutti quegli elementi che possono condurre all'accertamento della imputabilità del danno, alla sua quantificazione e, così, all'adozione di una decisione di condanna.

Al riguardo, meritano di essere segnalate le seguenti sentenze:

- sent. n. 603 del 18 marzo 2009, Sez. III[4], che, dopo aver qualificato come illecito permanente l'occupazione di alcuni suoli protrattasi oltre l'efficacia del decreto di occupazione d'urgenza e senza l'emanazione del decreto d'esproprio o dell'atto di espropriazione sanante *ex* art. 43 del T.U. 8 giugno 2001 n. 327,

ha condannato il Comune di Molfetta al risarcimento del danno con le modalità previste dall'art. 35, co. 2, del D.Lgs. 31 marzo 1998 n. 80;

- sent. n. 1139 del 13 maggio 2009, Sez. III[5], con la quale si è disposto, a carico del Comune di Bari, nella misura di € 25.000,00 oltre accessori, il risarcimento del danno c.d. esistenziale conseguente all'illegittimo annullamento della concessione edilizia relativa all'abitazione del ricorrente;

- sent. n. 2043 dell'8 settembre 2009, Sez. III[6], che, invece, nel caso preso in esame, ha escluso la risarcibilità dello stesso tipo di danno, lamentato per l'illegittimo diniego di rinnovo del porto d'armi;

- sent. n. 1952 del 23 luglio 2009, Sez. II[7], in tema di risarcibilità del danno derivante dal ritardo nell'adozione di un provvedimento, pur legittimo e favorevole ma in violazione del termine prescritto per la conclusione del procedimento;

- sent. n. 1792 dell'8 luglio 2009 Sez. I[8], che, invece, ha respinto la domanda risarcitoria avanzata in relazione agli effetti asseritamente lesivi di una variante al piano particolareggiato di una zona omogenea alberghiera, essendosi limitata la società ricorrente ad enunciare in termini generici di aver patito un pregiudizio economico, senza dimostrare il nesso di causalità intercorrente tra gli atti gravati ed il danno del quale chiedeva il ristoro;

- sent. n. 2065 del 9 settembre 2009, Sez. I[9], che, sulla base di un'attenta valutazione dei risultati della disposta consulenza tecnica d'ufficio, ha pronunciato la condanna del Comune di Foggia al pagamento della somma di € 390.591,48 maggiorata dagli accessori di legge a titolo di risarcimento del danno per illegittima occupazione e trasformazione di una cava adibita a discarica;

- sent. n. 2081 del 17 settembre 2009, Sez. I[10], che ha condannato il Consorzio per lo Sviluppo Industriale e dei Servizi Reali alle Imprese della provincia di Foggia a risarcire il danno, nella misura di circa € 150.000,00, per l'occupazione di suoli in forza di provvedimenti annullati in sede giurisdizionale.

In tema di denegato rinnovo del permesso di soggiorno in Italia di cittadino extracomunitario, ritengo di particolare rilievo l'ord. n. 290 pubblicata il 19 dicembre scorso, Sez. III,[11] con la quale è stata sollevata questione di incostituzionalità dell'art. 26, comma 7 *bis*, D.Lgs. 25 luglio 1998 n. 286, introdotto dall'art. 21 della L. 30 luglio 2002 n. 189, per contrasto con gli artt. 2, 3, 13, 27, 29, 30, 35 e 41 della Costituzione, in considerazione dell'automaticità dell'effetto espulsivo connesso da quella disposizione alla condanna per i reati in essa previsti, in relazione alla mera condizione di straniero del condannato, esclusa ogni altra valutazione.

Con l'avvertenza che ho già fatto a proposito degli appelli contro le ordinanze cautelari, con riferimento al termine per impugnare ed aggiungendo che, quanto alle sentenze, com'è noto, quel termine può estendersi ad un anno e 45

giorni dalla pubblicazione, almeno fino all'entrata in vigore della legge 18 giugno 2009 n. 69, riferisco che nel 2009 contro sentenze del T.A.R. Puglia sede di Bari sono stati proposti 440 appelli; sono state pronunciate 543 decisioni di secondo grado e, di queste, 156 hanno disposto la riforma della sentenza impugnata.

Le prospettive

Nell'immediato, l'impegno più pressante rimane quello per la riduzione dell'arretrato.

Il numero dei ricorsi tuttora pendenti è sceso ulteriormente a 7.427 (nel 2008 erano 8.578).

Come rapporto tra ricorsi depositati e ricorsi non ancora definiti siamo in quinta posizione dopo i TT.AA.RR. Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige Trento, Trentino Alto Adige Sezione autonoma di Bolzano, Abruzzo Sezione staccata di Pescara.

Come più sopra accennato, peraltro, si prevede di giungere ad una consistente riduzione dell'arretrato durante il corrente anno giudiziario utilizzando il meccanismo della verifica dell'interesse nei ricorsi ormai pendenti da più di cinque anni.

Inoltre, il disegno dell'annunciato codice del processo amministrativo prevede misure per lo smaltimento dell'arretrato, come la costituzione di apposite sezioni stralcio o di collegi straordinari; cosicché è ragionevole ipotizzare di pervenire, in tempi brevi, ad una situazione di equilibrio tra pendenza e nuovi ricorsi tale da consentire la prestazione di un servizio adeguato alla domanda.

Intanto, nell'attesa che con l'entrata in vigore del codice tali misure possano trovare sollecita e soprattutto efficace attuazione, non ci resta che sostenere l'impegno con le scarse forze di cui disponiamo.

Con riguardo ai campi nei quali l'arretrato è più consistente, una più accorta gestione del contenzioso potrà sicuramente giovare, ma conto molto sul Foro, al quale rinnovo l'appello per una maggiore collaborazione nel porre in evidenza le connessioni oggettive e soggettive, le possibilità di accorpamento tra ricorsi e, comunque, nel segnalare tempestivamente l'intervenuto superamento della situazione contenziosa ovvero nel rappresentare tutte le sopravvenienze che consentono di definire il giudizio senza bisogno di apposita trattazione e, dunque, mediante decreto decisorio o sentenza breve.

Le prospettive per il futuro, tuttavia, sono ben più ampie ed impegnative del pur gravoso compito che la mole dell'arretrato ci sollecita ad assolvere.

Sempre più pressante, ad esempio, si fa la richiesta di una giustizia quanto più celere possibile. Ad essa si può tentare di rispondere anche con un più

frequente uso della sentenza redatta in forma semplificata, sebbene sia mio dovere sottolineare il rischio che si corre, che è quello di scivolare verso una certa sommarietà del giudizio; di rendere una giustizia, da un lato, poco soddisfacente per le parti interessate e, dall'altro, mortificante della professionalità di coloro che concorrono a rendere il relativo servizio, avvocati, magistrati e personale amministrativo.

Così, volgendo lo sguardo su di un altro versante, l'elevato numero di giudizi per l'esecuzione delle sentenze o per l'ottemperanza al giudicato ben può essere inteso come un evidente segnale dell'insofferenza dell'Amministrazione di fronte alle pronunce del giudice amministrativo.

Un'insofferenza che è stata anche decisamente affermata e manifestata; sebbene, a mio avviso, in base ad un malinteso senso del primato della politica.

Fino a qualche tempo fa veniva attribuita al giudice amministrativo anche una cosiddetta funzione didascalica nei confronti della pubblica Amministrazione (ancora oggi è frequente sulla stampa l'uso del termine "bacchettare", che in ogni caso, richiama sistemi didattici ormai superati e desueti).

Ma si tratta di funzione che ritengo del tutto estranea alla giustizia amministrativa.

Il vero è che ognuno deve svolgere il compito che gli è stato assegnato dall'ordinamento o, come dicevano gli antichi, *munere suo fungi.*

Funzione del giudice amministrativo -e tanto meno il suo desiderio- non è certo di esercitare in modo surrettizio il potere di amministrare la cosa pubblica, bensì di rendere, in posizione di assoluta terzietà e su domanda di chi vi abbia interesse, un servizio di tutela del cittadino che si ritenga leso da un potere esercitato in maniera illegittima ovvero con modalità che non corrispondono ai criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza (secondo quanto sancisce l'art. 1 L. n. 241 del 1990, significativamente rubricato "principi generali dell'attività amministrativa").

Questi principi sono il punto di arrivo di una faticosa evoluzione del rapporto tra i cittadini, anche organizzati nelle formazioni sociali in cui si svolge la loro personalità (art. 2 Cost.), e la pubblica Amministrazione, che ha visto il progressivo emergere di situazioni giuridiche soggettive nuove: da quelle che consentono una concreta partecipazione all'esercizio del pubblico potere, puntualmente disciplinante dalla legge n. 241 del 1990 e successive modificazioni, fino a quelle assunte a presupposto della c.d. *class action* di cui è titolare qualunque destinatario dell'azione amministrativa.

Tutto ciò sulla spinta, molto spesso, dell'ordinamento comunitario europeo, che assume il mercato come dimensione economica della democrazia e pone al centro del sistema la persona umana, con la sua capacità di responsabile

iniziativa (come ha ricordato il Pres. Salvatore in una recente conferenza tenuta in quel di Fasano).

Non poteva mancare, a fronte dello sviluppo quantitativo e qualitativo degli interessi tutelabili, un adeguamento corrispondente delle tecniche di tutela, non più limitate alla sola azione di annullamento ed al conseguente riesercizio del potere da parte dell'Amministrazione.

Si assiste così, per citare solo alcune delle più rilevanti espressioni di questo adeguamento, all'introduzione nel processo amministrativo di un'azione di risarcimento del danno da lesione dell'interesse legittimo prodotta da atti, provvedimenti e comportamenti illegittimi dell'Amministrazione; di un'azione dichiarativa di nullità del provvedimento (art. 21 *septies* legge n. 241 del 1990); di un'azione di accertamento della fondatezza sostanziale della pretesa in caso di silenzio-inadempimento (art. 2, c. 5, penult. periodo, legge n. 241 cit.) che può sfociare in una sentenza di condanna all'adozione del provvedimento satisfattivo.

Con la norma introdotta dalla legge 21 luglio 2000 n. 205, che prescrive di accorpare in un unico giudizio le impugnative avverso tutti i provvedimenti adottati in pendenza del ricorso e connessi al suo "oggetto", si conclude, infine, la rivoluzione copernicana del giudizio amministrativo, che deve ritenersi ormai volto al sindacato dell'intero rapporto controverso.

Ed altre novità, nel senso dell'arricchimento dei mezzi di tutela, ci riserba l'atteso codice del processo amministrativo.

È evidente, allora, che sempre più incisivi ed efficienti sono gli strumenti oggi a disposizione del giudice amministrativo, perché possa rendere un servizio di giustizia tale da assicurare una tutela non solo effettiva, non solo piena, ma anche satisfattiva. Di modo che l'effetto della sentenza di accoglimento pronunciata dal giudice amministrativo non sia più soltanto quello di "eliminare dal mondo giuridico" (come si soleva dire) un provvedimento, ma quello, ben più ampio, di far conseguire al privato il bene della vita cui aspira.

Le prospettive a più lungo termine, dalle quali intendiamo porci, pertanto, non possono essere diverse da quelle che questo nuovo quadro ci impone.

Vi ringrazio della paziente attenzione che mi avete prestato e dichiaro aperto l'anno giudiziario 2010.

[1] ordd. n. 148 del 9 settembre 2009 e n. 155 del 24 settembre 2009, Sez. I, Pres. Allegretta, Est. Picone

[2] ord. n. 273 del 15 dicembre 2009, Sez. I, Pres. Allegretta, Est. Picone

[3] sent. 17 settembre 2009 n. 2100, Sez. II, Pres. Morea, Est. Amovilli

[4] Pres. ed Est. Urbano

[5] Pres. Urbano, Est. Mangialardi

[6] Pres. Urbano, Est. Giansante

[7] Pres. Morea, Est. Amovilli

[8] Pres. Allegretta, Est. Picone

[9] Pres. Allegretta, Est. Picone

[10] Pres. Allegretta, Est. Adamo

[11] Pres. Urbano, Est. Serlenga