Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Bari)
Inaugurazione Anno Giudiziario 2012

Relazione del Presidente Corrado Allegretta
Bari, 24 febbraio 2012

****

Saluti e ringraziamenti

Signor Presidente del Consiglio di Stato,

è con grande emozione che Le porgo il deferente saluto mio, dei magistrati e del personale tutto di questo Ufficio. La Sua scelta, all'inizio del Suo gravoso impegno, di intervenire alla cerimonia di apertura dell'anno giudiziario presso il Tribunale al quale sono preposto - a parte il sentimento di gioia che suscita in me - è la dimostrazione di quanta attenzione il vertice della nostra Istituzione abbia per gli Uffici che operano in diretto contatto con le realtà locali dalle quali più immediatamente provengono le istanze di giustizia. Di tanto Le sono profondamente grato, sia per il grande prestigio che questa cerimonia ne riceve, sia perché mi fa sentire ancora più vivo l'orgoglio di appartenere alla Magistratura Amministrativa.

Alle Autorità civili, militari e religiose, ai colleghi di ogni giurisdizione, agli avvocati del libero Foro e dell'Avvocatura dello Stato, a tutti i gentili ospiti e, in particolare, ai professionisti della comunicazione, di cui non tralascerò mai di sottolineare il delicato compito della corretta informazione, rivolgo il mio cordiale saluto e ringraziamento per aver voluto confermare, con la loro presenza, il significato di questa cerimonia.

Nonostante l'attuale congiuntura economica ne imponga un sobrio ed essenziale svolgimento, questo appuntamento continua tuttavia a rimanere il modo più efficace di rendere conto alla collettività dell'esercizio della funzione giurisdizionale in quel suo particolare profilo che attiene all'azione amministrativa.

Esso è, ancora, il modo migliore per far conoscere l'opera di quanti - come le pietre dei muretti a secco della nostra campagna pugliese, le quali ognuna per la sua forma, grandezza e funzione mantengono salda l'intera struttura sotto tutte le intemperie - fanno guadagnare con il loro lavoro, giorno per giorno, a quest'Ufficio la generale buona considerazione - a quanto mi è dato sapere - di cui esso gode, della quale essi possono andare fieri e per la quale con loro mi compiaccio.

Il contenzioso nel 2011

Per l'esame del contenzioso iscritto nei registri di questo Tribunale nel 2011, potrei rinviare semplicemente alla consultazione dei dati statistici allegati. Mi sembra opportuno, però, non perdere l'occasione che essi forniscono per svolgere alcune osservazioni e considerazioni.

Per cominciare, va constatato un leggero incremento nel numero totale dei ricorsi depositati: nel 2011, infatti, sono stati 2.226, + 3,3% rispetto al 2010 (2.154). Gli atti introduttivi di motivi aggiunti, invece, sono passati dai 392 del 2010 ai 371 del 2011. In totale le nuove domande sono state 2.597 (rispetto alle 2.620 del 2010). Di queste, quasi il 52% recava domanda cautelare.

Quanto alla **distribuzione del contenzioso per materia**, continua la linea decrescente registrata negli ultimi anni (839 ricorsi nel 2006; 649 nel 2007; 583 nel 2008; 616 nel 2009; 399 nel 2010) nel contenzioso concernente **l'edilizia e l'urbanistica**, che si attesta a 395 nuovi ricorsi nel 2011, pari al 17,75 % del totale. Sono cifre che rappresentano con evidenza la stagnazione che affligge il settore, nonostante la semplificazione di cui ha goduto, con l'allargamento delle ipotesi in cui non è necessario il permesso di costruire. Se non si opera, infatti, non si ha neppure occasione di litigare.

Consistente è l'aumento che hanno avuto, invece, le controversie in materia di **ambiente**: le nuove cause sono a quota 266, rispetto alle 131 del 2010, tanto da portare questa materia a scavalcare, sotto il profilo della incidenza percentuale sul totale dei nuovi ricorsi, quella del pubblico impiego.

Va osservato, al riguardo, che in questa grande voce confluisce il contenzioso in tema di **sfruttamento delle fonti rinnovabili** di energia, il quale mostra un sensibile incremento, dai 113 ricorsi del 2010 ai 252 del 2011. Queste liti, dunque, per la classificazione che loro è stata attribuita a fini statistici, rappresentano la quasi totalità di quelle in materia ambientale, anche se, in realtà, involgono anche aspetti e questioni di natura edilizia ed urbanistica.

È interessante notare che, dei 252 nuovi ricorsi, 136 sono stati avanzati contro il comportamento inerte dell'amministrazione interessata (per lo più la Regione e le Province) e soltanto 116 sono quelli di rito ordinario. Ne emerge una situazione che sconta incertezze normative e conseguente disorientamento dell'apparato in un campo che, come è ben noto, attira forti interessi economici e tocca sotto più profili altri beni fondamentali, come l'ambiente ed il paesaggio.

Si tratta di materia che merita attenzione, se non altro per il contenzioso che genera; cosicché, come già negli anni decorsi, ho previsto di dedicarvi una o più udienze tematiche al fine soprattutto di pervenire, con l'approfondimento che questo tipo di udienze consente, ad orientamenti univoci, idonei a soddisfare l'esigenza sempre più sentita di prevedibilità della decisione giurisdizionale.

In calo la domanda di giustizia nel **pubblico impiego** in generale, che passa dai 388 ricorsi del 2010 ai 226 dell'anno decorso. Peraltro, il dato va letto tenendo presente, per un verso, che la giurisdizione amministrativa è limitata al rapporto di impiego non contrattualizzato ed ai provvedimenti di organizzazione e, per altro verso, che nelle tabelle statistiche allegate hanno un posto a parte settori particolari quali l'impiego militare, quello delle forze di polizia e quello universitario.

Diminuisce anche il numero dei giudizi instaurati con riguardo all'**attività contrattuale pubblica**: i nuovi ricorsi sono 196, nel 2010 erano 219, integrati da 34 atti di motivi aggiunti. È probabile che qui abbia inciso il notevole incremento del contributo unificato introdotto con il decreto-legge n. 98 del 2011 per questa categoria di giudizi.

Di sicuro rilievo è, poi, il numero dei nuovi ricorsi in tema di stranieri, che ammonta a 145 (nel 2010 furono 121). Di queste domande va detto che circa la metà è ammessa al patrocinio a spese dello Stato. Esse, inoltre, se non presentano, per lo più, grandi questioni giuridiche, come dimostra il fatto che il numero dei ricorsi definiti (148) supera la sopravvenienza, molto spesso svelano l'insufficienza di un giudizio di mera legittimità.

I ricorsi in tema di **accesso ai documenti** sono passati da 33 (nel 2010) a 53. In proposito, non va trascurato che, spesso, la ritrosia dell'amministrazione può essere giustificata dall'opposizione del controinteressato alla divulgazione di dati di sua pertinenza. Ritengo tuttavia ancora elevato il numero di queste cause e lo considero il segno che la nostra burocrazia stenta a compiere il salto culturale necessario perché il rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione, come la legge richiede, sia improntato alla massima trasparenza, di modo che il segreto degli atti sia l'eccezione e la loro ostensione la regola.

Nella stessa ottica, probabilmente, va letto l'aumento dei giudizi determinati dal **silenzio dell'Amministrazione**, passati (da 155 del 2010) a 224; quando non debba essere considerato spia di un'insufficiente elasticità ed adeguatezza dell'apparato a fronteggiare nei tempi prescritti le domande che provengono dagli interessati. Come già più sopra si è avuto modo di rilevare, più della metà di questi ricorsi riguardano lo sfruttamento delle fonti rinnovabili di energia.

Altrettanto rilevante è l'incremento che hanno avuto i giudizi su domanda di **esecuzione della sentenza o di ottemperanza al giudicato** (formatosi su sentenza o su atti ad essa equiparati, come i decreti ingiuntivi non opposti), passati dai 113 del 2010 ai 169 del 2011.

La **distribuzione del contenzioso** appare interessante, altresì, **sotto il profilo soggettivo** ovvero per Amministrazioni intimate.

La particolare estensione delle sue competenze amministrative condanna la Regione Puglia ad un primato certamente non invidiabile: nei suoi confronti sono stati avanzati 589 ricorsi (nel 2010, 464), che costituiscono più di ¼ dell'intera sopravvenienza.

Segue, a distanza, lo Stato: contro il Ministero dell'Interno sono state intentate 256 nuove cause (nel 2010, 212); contro quello della Giustizia 109 (nel 2010, 214); 89 (nel 2010, 60) contro quello dell'Economia e Finanze; 73 (nel 2010, 41) contro il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca; 62 (nel 2010, 71) contro il Ministero della difesa; e così via.

Tra gli Enti territoriali, sono ancora aumentate le liti che vedono chiamato in giudizio il Comune di Bari, con 126 ricorsi (112 nel 2010). Seguono nella graduatoria il Comune di Foggia con 87 (75 nel 2010), la Provincia di Foggia con 77 (41 nel 2010), la Provincia di Bari con 61 (49 nel 2010) ed i Comuni più popolosi - ma non in proporzione al numero degli abitanti - come Monopoli per 38 (34 nel 2010); Altamura ed Andria per 35 (rispettivamente 27 e 44 nel 2010); Trani e Barletta per 33 (rispettivamente 17 e 35 nel 2010).

Va segnalata una sensibile riduzione del contenzioso contro le Amministrazioni operanti nell'ambito del servizio sanitario regionale: dai 265 del 2010 si è scesi, infatti, a 198 ricorsi. E balza subito all'occhio il dato relativo all'Azienda sanitaria locale di Bari, contro la quale nel 2011 è stato proposto un numero di ricorsi (106) notevolmente inferiore a quello registrato nel 2010 (160).

Nei confronti degli altri enti del comparto sanitario il contenzioso è sostanzialmente stabile: 36 nuovi ricorsi contro la Asl di Foggia; 29 contro la Asl della provincia Bari Andria Trani (nel 2010 erano 30); 19 contro l'Azienda ospedaliera universitaria "Policlinico" di Bari (nel 2010 erano 27); 8 contro l'Azienda Ospedaliero-Universitaria Ospedali Riuniti di Foggia (nel 2010 erano 12).

Quanto alle Università degli Studi di Bari e di Foggia, la prima risulta resistente in 53 cause (nel 2010 furono 42), la seconda in 14 (nel 2010 furono 6).

In calce a questi dati viene da osservare che, sebbene le ragioni dell'insorgere del contenzioso e delle variazioni della sua consistenza possano essere le più varie, certo è, però, che il ricorso al giudice contro la pubblica amministrazione difficilmente rappresenta un atto pretestuoso. Quasi sempre esso costituisce la reazione ad un'azione amministrativa percepita come ingiusta o, quanto meno, come non corretta. In altre parole, per quanto litigioso possa essere il cittadino, l'amministrazione virtuosa che sappia conquistarsi il consenso dei governati non produce contenzioso.

Ogni più approfondita riflessione in proposito è compito del sociologo e del cultore di storia locale.

Nel trattare del contenzioso in generale, non ritengo fuor di luogo prendere in considerazione un profilo finanziario: quello del contributo unificato dovuto per ogni domanda nuova.

In una precedente occasione ebbi ad esprimere l'opinione che il servizio giustizia dovrebbe essere gratuito. Il diritto di accedere alla giurisdizione può ben essere annoverato, infatti, tra quelli fondamentali della persona.

Ciò non toglie che, trattandosi di un servizio oneroso per l'Erario, la relativa spesa possa tuttavia essere posta parzialmente a carico dei richiedenti.

Peraltro, nell'intento di rendere una prestazione più rapida ed efficiente, neppure sembra del tutto ingiustificata l'introduzione di strumenti intesi a dissuadere dal presentare domande prive di ragionevole possibilità di successo.

Sta di fatto, però, che accedere alla giustizia amministrativa appare alquanto costoso: nel 2011 il contributo unificato versato per controversie instaurate dinanzi a quest'Organo di giustizia ammonta ad € 1.643.250, di cui € 694.850 solo per le domande in materia di appalti pubblici. Cosicché sorge legittimo il dubbio che, alla fine, la dissuasione possa essere tanto forte da conculcare di fatto il diritto di difesa, impedendo di adire il giudice anche a chi potrebbe avere ragione ed inducendolo, per averla, a preferire strade diverse e non tutte commendevoli.

L'attività svolta

Nella relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2011 i fatti mi consentirono di comunicare che i ricorsi ultraquinquennali, da trattare con gli strumenti acceleratori disciplinati dall'articolo 82 del codice del processo amministrativo, sarebbero stati ormai soltanto quelli che maturano, giorno dopo giorno, la decorrenza del lustro.

La conseguenza è evidente: l'anno scorso è stato possibile definire con decreto decisorio soltanto 298 cause, a fronte

delle 2613 che la pulizia degli archivi, in applicazione del citato articolo 82, consentì nel 2010.

Appare perciò palese, una volta esaurito il massiccio impiego delle misure acceleratorie di definizione dei procedimenti arretrati mediante decreto decisorio, come la via per risolvere l'annoso problema dello smaltimento del contenzioso pendente si riveli ancora irta di tante difficoltà.

Nel 2011, inoltre, il numero dei magistrati si è ridotto di ben tre unità e con esso, ovviamente, la produttività in generale, sulla quale hanno inciso

anche eventi che rientrano nell'ordine naturale delle cose, quali assenze per malattia o per maternità, che pure hanno avuto nel corso dell'anno un peso non insignificante. Immediato il riscontro negativo in termini di sentenze pubblicate, che sono passate dalle 1741 del 2010 alle 1652 del 2011, nonostante un consistente aumento, da 280 (2010) a 368, di quelle redatte in forma semplificata.

Nondimeno, ritengo meritevole di considerazione la circostanza che la differenza tra i ricorsi depositati (2226) e quelli decisi (2033) è di soltanto 193 unità. Cosicché, se si tiene conto che la maggiore sopravvenienza è in gran parte dovuta alle domande (546) in tema di accesso ai documenti, di silenzio dell'amministrazione e di ottemperanza a sentenze, è ragionevole ipotizzare che, in mancanza di questa "zavorra", il bilancio tra gli entrati e i decisi avrebbe potuto essere - nonostante tutto - in parità e, probabilmente, si sarebbe potuto cominciare ad intaccare anche la giacenza.

In sede cautelare sono stati adottati 1046 provvedimenti (nel 2010 furono 982), di cui 873 (2010: 800) ordinanze e 173 (2010: 182) decreti. Di questi provvedimenti, solo il 33,5% è di accoglimento della domanda.

Quanto all'attività collegiale, il Tribunale ha tenuto 66 udienze in camera di consiglio, trattando 2509 domande per le quali la legge prescrive questo rito e 60 udienze pubbliche di merito per la trattazione di 1445 cause.

I ricorsi che, depositati nel 2011, sono stati definiti entro lo stesso anno sono 633 (nel 2010 furono 505).

Ancora numerose sono state nell'anno decorso sia le pronunce in tema di silenzio dell'Amministrazione, in numero di 221 (126 nel 2010), di cui 104 (63 nel 2010) di accoglimento del ricorso; sia quelle concernenti l'accesso ai documenti, ammontanti a 50 (2010: 73), con 16 (2010: 26) di accoglimento; sia quelle su ricorso per ottemperanza in numero di 159 (2010: 94), delle quali ben 98 (2010: 64) di accoglimento.

A proposito di queste ultime pronunce, non resta che ripetere quanto ogni anno andiamo dicendo in tema di esecutività delle sentenze e di obbligo della pubblica Amministrazione di conformarsi al giudicato. Considerato che il nostro ordinamento appresta idonei e tempestivi strumenti per reagire contro la sentenza di primo grado ritenuta ingiusta, o anche semplicemente non gradita, volerne fermare l'esecuzione attraverso un comportamento di mera inerzia ovvero di elusione della statuizione del Giudice, si rivela alla fine come una vana violazione del patto sociale, destinata ad essere sanzionata con la sostituzione dell'Amministrazione recalcitrante e, se del caso, con la condanna al risarcimento del danno prodotto ed il deferimento dei responsabili alla giurisdizione contabile e penale.

Anche nelle situazioni patologiche dovute alla condizione di particolare crisi economica in cui possa versare il singolo ente (si guardi il caso del Comune di Foggia), è difficile comprendere le ragioni che inducono ad attendere, per il pagamento del debito ormai assistito dal giudicato, la notificazione della sentenza di esecuzione, che ineluttabilmente recherà l'aggravio della condanna alle spese di lite.

Sono aumentate, infine, in corrispondenza dell'intensificata domanda, le pronunce di risarcimento del danno derivante da atti, provvedimenti e comportamenti illegittimi dell'Amministrazione; pronunce che, quasi in modo automatico, comportano l'invio degli atti alla Procura della Corte dei Conti per quanto di sua competenza. Può essere interessante, in proposito, rilevare che questo Tribunale ha pronunciato 19 condanne al risarcimento di danni per complessivi € 3.737.189,32. Solo in quattro casi, come consente l'articolo 34, quarto comma, del codice del processo amministrativo, è stata rimessa all'accordo tra le parti la definizione del debito, previa determinazione dei criteri ai quali deve attenersi la proposta del debitore.

Considerazioni finali

Il 2011 si è chiuso con un numero di ricorsi pendenti pari a 5339, con un leggero incremento, quindi, rispetto al 2010 (5146).

Così, dopo aver vagato nel labirinto dei numeri, eccoci tornati al punto cruciale del discorso: l'arretrato.

Sebbene la vera sfida, come personalmente ritengo, sia quella della qualità della giustizia, tuttavia non v'è dubbio che il numero dei ricorsi è uno degli impedimenti più seri alla prestazione di quella tutela piena e satisfattiva che il giudice amministrativo assume come suo compito ordinario.

Una delle condizioni primarie dello sviluppo economico di un territorio è la pace sociale. Si può ben dire, allora, che la rapida risoluzione delle

controversie da parte del giudice è un fattore di sviluppo economico. E ciò è tanto più vero quando si tratti dell'esercizio di una giurisdizione che ha come sua reale e prevalente funzione quella di regolare conflitti di natura economica.

Possiamo da parte nostra continuare a lamentare, di anno in anno, l'insufficienza dei mezzi e degli organici, ben sapendo che le risorse sono limitate; come, del resto, è facile immaginare, di fronte all'affermazione che il numero delle cause frena il corso della giustizia, quale sarà la reazione della classe forense ora impegnata a contrastare, anche con l'estrema misura dell'astensione dalle udienze, la condizione di disagio che essa avverte.

Eppure, il modo peggiore di affrontare i momenti di difficoltà, come quelli che sta attraversando oggi il nostro Paese, è quello del "si salvi chi può" o del "tutti contro tutti". Occorrono, invece, le giuste sinergie, le più opportune ed efficienti, per il conseguimento del bene comune o quanto meno per realizzare interessi anche soltanto in parte comuni.

Ora, uno degli interessi che sta più a cuore al difensore è, sicuramente, che il suo cliente abbia giustizia nel più breve tempo possibile, com'è interesse del giudice rendere un giustizia efficace e, per questo, rapida.

Alla soddisfazione di tale interesse ben può concorrere, da parte dell'avvocato, una valutazione delle controversie da instaurare o delle questioni da proporre effettuata su più realistiche previsioni di esito positivo alla stregua degli orientamenti giurisprudenziali consolidati. Proprio questo, del resto, è l'intento di quelle recenti disposizioni normative (art. 26, c. 2, c.p.a. nel testo vigente ed art. 246 bis del codice dei contratti pubblici) che sanzionano con l'irrogazione di un'onerosa pena pecuniaria la parte soccombente che abbia agito o resistito temerariamente.

Rivolgo, allora, alla classe forense il più caldo invito alla massima e leale collaborazione per un'ulteriore riduzione dei tempi di definizione delle controversie, dalla quale non possiamo che trarre beneficio tutti: la giustizia in generale, il singolo ricorrente ed il suo difensore.

Encomiabile, in questa prospettiva, è l'iniziativa assunta dalla Camera Amministrativa di Bari di provvedere alla massimazione sistematica delle sentenze di questo Tribunale, con ciò, da un lato, concorrendo al facile reperimento del precedente e, dall'altro, offrendo al giudice uno strumento indispensabile per assolvere a quel dovere di coerenza che gli incombe in vista della costituzione di una giurisprudenza stabile e prevedibile, a sua volta utile per la decisione della lite con sentenza in forma semplificata.

Del resto, ai medesimi fini, ho siglato, il 21 ottobre 2011, un apposito protocollo d'intesa con la Libera Università Mediterranea - LUM per l'attuazione di analoga iniziativa ad opera di quella Scuola di specializzazione per le professioni legali.

Nello stesso senso va intesa la premura, che in questa sede rinnovo, al rispetto dell'obbligo di sinteticità e di chiarezza nella redazione degli scritti difensivi e degli atti del processo in genere. Una maggiore essenzialità negli scritti di parte, invero, rende più agevoli e solleciti lo studio e la definizione delle controversie, già dalla sede cautelare, oltre a consentire, in ipotesi, un incremento dei carichi di lavoro per magistrato.

Ma vi sono ancora altre modalità in cui la classe forense può adempiere al dovere di collaborazione con il giudice. A

cominciare dal puntuale deposito degli atti in forma digitale, per continuare con la tempestiva comunicazione degli eventi la cui presa d’atto può consentire la chiusura del fascicolo ovvero la segnalazione - in particolare ad opera degli avvocati pubblici dipendenti, che per la loro particolare posizione all'interno dell'amministrazione ne hanno la possibilità - di rapporti di connessione in genere, anche per il fatto di avere ad oggetto un'unica questione, tra cause proposte avverso la stessa amministrazione; fino all’indicazione nel modo più opportuno di prassi ed accorgimenti, utili al migliore svolgimento del servizio.

Da parte nostra, non possiamo che confermare l’impegno ad esperire ogni utile pratica per rendere migliore la tutela che ci viene chiesta.

Innanzitutto, cercando di liberare la massa delle cause pendenti da quelle che non rispondono più all'interesse delle parti. A tal fine una più puntuale ed approfondita analisi del contenzioso in giacenza - condotto anche con l'aiuto dei difensori - consentirà di individuare i ricorsi per i quali sia evidente l'opportunità di definizione con sentenza meramente dichiarativa ovvero che si risolvono in un'unica questione oppure che presentano questioni analoghe o similari da trattare in apposite udienze a tema.

Si può procedere, poi, anche ad una prima cernita nell'ambito dei ricorsi ultratriennali per mezzo di cosiddetti ruoli aggiunti istituiti al solo fine di verificare la persistenza dell'interesse.

Per altro verso, sebbene ne sia ostacolato dalla sempre maggiore complessità delle controversie e dai più incisivi poteri conferiti al giudice amministrativo, si farà più frequente l’uso della sentenza breve o in forma semplificata, fino a rendere prevalente questa modalità di stesura della decisione, come, del resto, prescrive la legge per la motivazione della sentenza in generale.

Ma tutto questo sarà possibile soltanto con il concorso solidale di tutti coloro che operano nell'ambito della giustizia amministrativa: avvocati, magistrati e, soprattutto, personale di supporto. Concorso indispensabile, in questo particolare momento, per adempiere nel modo migliore al dovere che ciascuno di noi sente forte di garantire, a chi si rivolge a questo Organo di giustizia, quella risposta giusta in cui confida.

Grato della cortese attenzione con la quale mi avete ascoltato, dichiaro aperto l'anno giudiziario 2012.