

*Tribunale Amministrativo Regionale
per la Puglia*

LECCE

*Inaugurazione dell'Anno Giudiziario
13 gennaio 2007*

Relazione del presidente Aldo Ravalli

I – In questa cerimonia ormai da qualche anno si riescono ad esprimere aspetti positivi: uno di sostanza, un altro di metodo.

Il primo è che riusciamo ad essere sempre più tempestivi nella risposta di giustizia. Il secondo è che la relazione al pubblico del presidente è sufficientemente breve per dare il massimo spazio alle varie voci che sono espressione dell'insieme "Giustizia Amministrativa"; interventi richiesti e tenuti non per obblighi di cortesia, ma quali voci necessarie per costruire insieme il migliore e più adeguato livello del servizio giustizia affidato al T.A.R.

Quest'anno ci saranno più interventi da parte dei giovani studiosi e professionisti: abbiamo bisogno di ascoltare le loro prospettive, i loro entusiasmi, la loro fiducia in se stessi e nei cambiamenti, ma anche la disponibilità all'impegno.

Il mio forte ringraziamento per la partecipazione al Presidente della Regione Puglia Onorevole Nichi Vendola, al Presidente dell'Ordine degli Avvocati Avv. Antonio De Giorgi, che interviene anche per i colleghi degli Ordini di Brindisi e Taranto, al Presidente della Provincia di Lecce Senatore Giovanni Pellegrino, al Professore Ernesto Sticchi Damiani per l'Università di Lecce, all'Avvocato Distrettuale dello Stato Giovanni Gustapane, al Presidente della Camera Amministrativa Avv. Pietro Quinto, cui noi tutti rinnoviamo gli auguri per la recente nomina. E poi un particolare, cordiale e sentito

ringraziamento ai rappresentanti dei giovani professionisti, l'Avv. Daniele Montinaro Presidente dell'Associazione Italiana Giovani Avvocati, ai rappresentanti delle nuove valide leve in formazione, la Dott.ssa Sara Sergio e l'Avv.ssa Giulia Di Pierro, giovani ai quali noi tutti guardiamo con simpatia per le difficoltà, ansie ed incertezze che ora tocca a loro affrontare e superare, e che sono state un tempo le nostre.

Fra i giovani – e solo per questo li ringrazio per ultimi-annovero il rappresentante del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, Cons. Leonardo Spagnoletti, che mi ricorda tempi di forte intesa, stima e vicinanza, ed il Presidente dell'Associazione Magistrati Amministrativi Cons. Federica Cabrini, non a caso entrambi con noi tutti appartenenti al T.A.R. per la Puglia.

Un saluto deferente ed affettuoso al Presidente del Consiglio di Stato Mario Schinaia, che tante volte è stato qui con noi, ed a tutti i componenti del nostro Organo di autogoverno per l'intenso lavoro che svolgono e per l'attenzione e fiducia con la quale guardano a questo T.A.R.

Un saluto ed un augurio infine al neo Presidente del T.A.R. per la Puglia Corrado Allegretta, di antica amicizia.

II – Con l’Anno Giudiziario 2006, alle spalle da pochi giorni, consideriamo conclusa la fase di emergenza di questo T.A.R., affrontata nel 2001 quando ci si è trovati avanti ad un arretrato di quasi 42.000 ricorsi, portati ora, al 31 dicembre scorso, a 11.434. Quindi, in sei anni, una diminuzione della giacenza di oltre 30.000 ricorsi.

Fase di emergenza conclusa perché il T.A.R. può ormai normalmente ed ampiamente rispettare il termine di durata ragionevole del processo. E giusto processo e ragionevole durata del processo sono per il giudice norme fondamentali a valore imperativo rafforzato poste come sono sia dalla Convenzione Europea dei diritti dell’uomo del 1955, che dalla nostra Costituzione all’art.111, nell’integrazione del 1999.

Di tale risultato si è particolarmente soddisfatti per varie ragioni.

Innanzitutto per la ragione che lo scorso anno il Presidente Vendola notava e cioè che si è in grado di capovolgere la produzione di luoghi comuni, quale quello della inevitabilità dei ritardi della giustizia.

E tale capovolgimento – è giusto dirlo – è avvenuto con la normale dotazione di magistrati e collaboratori, senza stare ad aspettare l’arrivo di mezzi straordinari, quali sezioni stralcio o

giudici aggiunti, e neppure compensi speciali, né per gli impiegati e tanto meno per i magistrati, utilizzando gli strumenti che il legislatore ha dato a tutti. Risultati, quindi, che tutti, purché ci sia impegno primario ed esclusivo, possono ottenere, come è avvenuto qui, ma non ovunque, ma certo nei T.A.R. di Bari e di Firenze, ed è giusto ricordare perché i risultati positivi giovano a tutti.

Altra ragione di soddisfazione è poter contribuire a far emergere nel Salento l'immagine di strutture giudiziarie dello Stato che riescono a bene operare.

D'altra parte, un giudice che sanziona la inerzia delle pubbliche amministrazioni fino a disporre la sostituzione nell'esercizio dei loro poteri, che credibilità avrebbe se soffrisse dello stesso male? Ricordava l'anno scorso l'Avv. Angelo Vantaggiato, parlando a nome degli Ordini degli Avvocati del Salento, che arretrato, sezioni stralcio e sistemi di "espulsione" delle cause dimostrano il fallimento della giustizia e scoraggiano dalla professione specie i giovani.

E si condivide l'invito allora fatto "di evitare che si ripercorra una situazione in cui l'arretrato sia talmente predominante da determinare poi la necessità di sistemi espulsivi" quale conseguenza dell'inattività del giudice.

III – I ricorsi depositati nell’anno trascorso sono stati 2004, in numero, quindi, inferiore di poco più del 10% rispetto al 2005, secondo una tendenza in atto da qualche anno, che in taluni T.A.R. è stata ben più elevata, ove si consideri che la diminuzione complessiva dei ricorsi nel 2005 rispetto al 2004 è stata per i T.A.R. del 22,8% ed in appello del 10,7%.

Peraltro, tale diminuzione è in realtà, per quanto riguarda questo T.A.R., più nominale (numerica), che sostanziale. Infatti, si è accentuato il fenomeno dei ricorsi collettivi, portato al limite della loro ammissibilità, e quindi il venir meno di ricorsi c.d. seriali, cui va aggiunto il fenomeno dei “motivi aggiunti”, cioè la impugnazione di ulteriori atti connessi ad un contenzioso preesistente che ora (dopo luglio 2000) confluiscono tutti nel fascicolo di causa già aperto e scompaiono dalle statistiche non dando più luogo a ricorsi autonomi. Se si considera il numero “motivi aggiunti” depositati nel 2006 ben si può comprendere come, cambiato il metodo di computo, alla diminuzione numerica dei ricorsi non si è accompagnata affatto una diminuzione del loro “peso” in termini di complessità e di rilevanza economica e sociale.

Si può ritenere che l'aumento delle spese della giustizia (il c.d. contributo unificato) intervenuto nell'anno è senz'altro avvertibile essendo passato, per le cause depositate in questo T.A.R., ponendo a confronto il 2° semestre 2005 con il 2° semestre 2006, da un valore medio per ricorso di €248,00 ad un valore medio di €419,00, e per l'intero anno da un incasso per contributo unificato da €527,242 per il 2005 a €648,403 per il 2006. La legge finanziaria 2007 ha peraltro ancora di più inciso su questa voce di costo meramente di avvio della tutela giudiziaria avendo fortemente aumentato a €1000,00 e €2000,00 il contributo per i ricorsi per i quali è prevista una "corsia veloce" (comma 1307); ma gli effetti dissuasivi di tale consistente aumento, non sono ovviamente al momento calcolabili. Certo, fin d'ora si può dire, che tale maggior costo di avvio delle cause riguarda ricorsi in materie "sensibili" (principalmente, aggiudicazione, affidamento ed esecuzione di opere pubbliche, servizi e forniture, ma anche scioglimento di enti locali e formazione e funzionamento degli organi) e sarebbe un ben strano modo di intendere il diritto ad agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (art. 24 Cost.), se l'effetto fosse di disincentivare il controllo di legittimità per situazioni notoriamente più a rischio. E' proprio con riferimento a

tali situazioni la Commissione Europea in un recente atto (Comunicazione interpretativa 2006/C 179/02 in G.U.C.E. 1° agosto 2006) così avverte: “Non si dovrebbe inoltre dimenticare che è dimostrato che procedure trasparenti di aggiudicazioni degli appalti prevengono la corruzione e i favoritismi”.

Ed i ricorsi al T.A.R. fanno parte del sistema “trasparenza”.

Ma, nella prospettiva del T.A.R., va osservato che una corretta gestione da parte delle Amministrazioni degli “ammortizzatori di lite” predisposti dal legislatore (partecipazione al procedimento, accesso agli atti, congrua motivazione, comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza prima del provvedimento definitivo) appare essere il sistema più efficace e più giusto per evitare il nascere di controversie.

IV – Le tavole di grafici allegate alla relazione consentono di percepire “a colpo d'occhio” gli andamenti dei più significativi dati dell'attività del T.A.R., anche con talune comparazioni. Non è necessario commentare tali grafici, che si lasciano alla diretta lettura, salvo evidenziare come l'uso del territorio (edilizia, ambiente, urbanistica) è di gran lunga la maggiore fonte delle

controversie, più spesso connesse con l'impianto e l'esercizio di attività commerciali e di uso del demanio marittimo cioè un'attività del settore terziario, che con l'impianto di attività industriali. Ne viene nel complesso l'indicazione di una pressione che produce consumo dell'ambiente naturale.

Ma vi sono altre specie di controversie che assumono rilievo indicativo, anche se non espresse in grandi numeri. Fra queste va accennato all'aumento delle controversie fra Amministrazioni pubbliche, Comuni Province e Regione, specie in materia di pianificazione, di problematiche connesse allo smaltimento dei rifiuti, di accesso a contributi e finanziamenti.

Vi è, poi, una materia ancora più delicata e difficile ed è quella del diritto agli interventi di sostegno dello Stato per i soggetti che hanno denunciato essere vittime di usura ed estorsione. Il sistema normativo attuale appare tale che non consente nei ricorsi avanti al T.A.R. interventi tempestivi di tutela, come sarebbe giusto assicurare, per cui si sono evidenziati casi in cui si è giunti al fallimento ed alla vendita dei beni dei soggetti che avevano denunciato essere vittime di usura, in pendenza di accertamento definitivo della situazione penale.

Un fenomeno che va ancora evidenziato è quello degli abusi edilizi, che vivono più fra sanatorie e condoni, che fra

difficoltose demolizioni e sanzioni. In materia questo T.A.R. ha assunto orientamenti rigorosi non potendo essere accettata una mentalità disinvolta di violazione di norme che, oltre ad integrare illegittimità, costituiscono reato. Orientamento che diventa ancora più rigoroso laddove l'abuso avviene a danno di un valore superiore, quale quello paesaggistico, che è bene che appartiene a tutti i cittadini. In tale ultimo caso, anche gli interventi delle Amministrazioni che rilasciano concessione c.d. "in deroga", in tanto possono entrare in una ipotesi di ammissibilità, in quanto la deroga sia a favore di un interesse che si ponga in una fascia di valore equivalente a quello appartenente alla collettività, che è a tutela costituzionalizzata e che verrebbe ad essere sacrificato in via specifica ed individualizzata.

V – E' tempo di parlare degli orientamenti operativi che questo T.A.R. terrà nell'anno appena iniziato.

Si continuerà ancor più a fissare per la decisione di merito entro pochi mesi dal deposito i ricorsi che evidenzieranno una qualche obiettiva ragione di urgenza, sia umana per un singolo cittadino, sia per la ricaduta economica e sull'occupazione, sia per l'assetto delle comunità. Si intende, quindi, ancor più migliorare la tempestività dimostrata nel 2006, ove i ricorsi

presentati nello stesso anno appaiono decisi già per un terzo e quelli degli ultimissimi anni fra il 50 e 80%. Se a ciò si aggiunge che interventi cautelari (cioè normalmente dati entro 15 giorni) hanno riguardato oltre la metà dei ricorsi presentati (e di questi 224 con decreto *ante causam*, cioè praticamente ad horas), si può dedurre che tutte le situazioni di urgenza trovano pronta attenzione da parte del T.A.R.

Per la gestione delle urgenze il rito camerale è divenuto strumento operativo essenziale e duttile, sia con la pronuncia di sentenza immediata (di cui è benemerita la nostra II Sezione), sia per la fissazione del merito a breve, ad udienza spesso concordata con le parti, sia per la eventuale richiesta direttamente agli avvocati di deposito sollecito di mezzi di prova valutati necessari, sia per concordare la chiamata congiunta di ricorsi connessi.

Accanto alla gestione del corrente come ora indicata, il T.A.R. ha già provveduto, e continuerà metodicamente ancor più a farlo, a dedicarsi ai ricorsi più vecchi, fissandoli nelle udienze di merito secondo l'ordine di anzianità. E' questa una operazione per più versi doverosa, che toglierà qualche spazio ai ricorsi correnti, ma ci industriremo perché questo avvenga nel migliore degli equilibri.

In questo quadro, la gestione delle istanze di prelievo diviene funzione recessiva, ma mantiene una sua utilità, talvolta di richiamo a nostre dimenticanze, per cui tali istanze verranno sempre seguite con l'attenzione che meritano.

VI – Lo scorso anno, taluni interventi (specie quelli del Presidente Vendola, del Senatore Pellegrino, del Presidente della Provincia di Taranto) fecero aleggiare in quest'aula, come allora disse il Prof. Sticchi Damiani, che volle aggiungere anche il mio, “una sensazione di forte tensione civile, di grande passione verso obiettivi di miglioramento della società”. Percepì nelle parole dette “la voglia di tornare alla cultura dei valori, alla cultura anche delle utopie”, ad obiettivi di solidarietà ed attenzione agli ultimi.

Parole queste che sono un complimento per tutti; infatti, quando si agisce per valori, avvocati, amministratori, cittadini e giudici si ritrovano in una visione di civiltà e – secondo le parole del Presidente Vendola - possono insieme “riannodare i fili complessi del rapporto tra le Istituzioni e la vita quotidiana”, ricostruendo “il profilo ed il sentimento della comunità”.

Parole queste che sono altresì invito al T.A.R. a non essere un giudice con lo sguardo alla tranquilla riproposizione di

massime giurisprudenziali, ma attento ed aperto interprete delle trasformazioni, delle necessità dei singoli, delle imprese, della società, ponendosi sull'orizzonte degli eventi. Satta parlava di giudice che accompagna la società nel suo sviluppo.

Peraltro, il compito di porre assetti favorevoli ed anticipatori di bisogni ed aspettative dei cittadini, dall'organizzazione sanitaria alle infrastrutture (viabilità, porti, spiagge, impianti eolici), ai servizi (parcheggi, discariche, controlli sui vari tipi di inquinamento), alla pianificazione delle aree per attività produttive e commerciali, alla gestione degli incentivi alla produzione ed agli interventi per creare professionalità ed occupazione specie giovanile, tutti questi sono campi di governo affidati a Regione ed Enti locali.

Ma quelle ora citate sono anche concreti esempi di materie consueto oggetto di controversie avanti al T.A.R.. In effetti, in una società complessa, con linee decisionali complesse in concorrenza se non in contrasto, dove lo stesso interesse pubblico è distribuito fra più Enti, la controversia per la fissazione ad opera del giudice del punto di diritto o del percorso di legittimità, si pone come evento del tutto fisiologico, in un sistema di norme di diritto pubblico amministrativo in cui non pochi sono i concetti giuridici indeterminati che vanno resi concreti. La regola allora

che si individua nella legge diviene lettura e misura del reale, cioè della società nel suo divenire, nei suoi complessi interessi di vita e di sviluppo.

Questo compito è nel nostro comune orizzonte, compito, per la parte del giudice, che l'Avv. Quinto ha rammentato di dover svolgere “senza indulgere nell'autoreferenzialità o nella difesa ad oltranza di questioni di principio”, anche perché – diceva – “l'eccesso di sapienza del giudice può risolversi in un diniego di giustizia”. Ed il Senatore Pellegrino ha aggiunto “non vi sentiamo come un limite, vi sentiamo come una guida”

VII – Devo ringraziare molti, tutti quelli senza i quali il T.A.R. non sarebbe com'è.

Il primo ringraziamento vuole essere per l'Avvocatura dello Stato, per i valori professionali che esprime, per il senso del giusto e per la collaborazione.

I ringraziamenti a tutti gli avvocati per l'ottimo e corretto reciproco rapporto, sono sinceri e doverosi; sono loro che, nelle aule dei T.A.R. impostano e difendono i diritti dei cittadini ma anche delle Istituzioni. Ai giovani avvocati, ai praticanti, agli specializzandi, agli studenti, la simpatia e gli auguri del T.A.R.

Ai mezzi di informazione, ai loro operatori, ai giornalisti, che contribuiscono con la corretta notizia a far conoscere il diritto che si forma in quest'aula, i nostri complimenti e il nostro vivo ringraziamento.

Ai Presidenti Antonio Cavallari e Marcella Colombati ed a tutti i magistrati, il più affettuoso ringraziamento per il loro impegno, collaborazione ed amicizia, con un pensiero esteso a tutti i nostri familiari per la comprensione e sostegno che ci danno.

A tutti i collaboratori, che ci aiutano e mi sono vicini e reggono alle nostre esigenze, tutta la mia affettuosa gratitudine.

Un saluto a tutti i cittadini, nei confronti dei quali sentiamo forte responsabilità ogni volta che pronunciamo le nostre sentenze "Nel nome del Popolo Italiano".

Aldo Ravalli

Lecce, 13 gennaio 2007

T.A.R. PUGLIA - LECCE

Anno 2006

RICORSI DEPOSITATI

SENTENZE PUBBLICATE

1

T.A.R. PUGLIA - LECCE

1980 – 2006

Ricorsi depositati
Sentenze pubblicate

2

T.A.R. PUGLIA - LECCE

1980 – 2006

Andamento giacenza dei ricorsi

3

T.A.R. PUGLIA - LECCE

4

**RIEPILOGO TT.AA.RR.
ANNO 2006**

SEDE	RICORSI DEPOSITATI al 18.12.2006	SENTENZE PUBBLICATE	DIPENDENTI	MAGISTRATI	GIACENZA al 31.12.06
LECCE	2004	6109	26	15	11.434
PALERMO	2640	4160	40	15	31.602
FIRENZE	2084	8455	28	17	23.425
BOLOGNA	1397	3319*	18	10	22.140*
MILANO	3170	4379*	32	20	29.295
TORINO	1576	4989*	19	10	20.993*
VENEZIA	2765	4311	27	14	22.500

* dato non ufficiale ed approssimativo

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Depositati	4046	3704	3682	3881	3298	3049	5169	3893	3323	2508	2497	2260	2004
Definiti	3811	3447	2736	2744	1918	1788	3595	2923	2566	1668	1621	1072	603
Giacenti	235	257	946	1137	1380	1261	1574	970	757	840	876	1188	1401

T.A.R. PUGLIA - LECCE

Anni 2005 - 2006

7

CONTRIBUTO UNIFICATO VERSATO

	Nr. Ricorsi depositati	Nr. Ricorsi non esenti	Contributo unificato versato	Valore medio		Nr. Ricorsi depositati	Nr. Ricorsi non esenti	Contributo unificato versato
I° Semestre 2005	1030	698	€	€	I° Semestre 2006	1098	845	€

			222.447	216					268.863
II° Semestre 2005	1230	964	€ 304.795	€ 248		II° Semestre 2006	906	767	€ 379.540
TOTALE	2260	1662	€ 527.242	€ 233		TOTALE	2004	1612	€ 648.403

T.A.R. PUGLIA - LECCE

DEMOLIZIONE

**RICORSI CONTRO ORDINANZE DI
8
ESITI DOMANDA CAUTELARE**

ANNI 1994 - 2006

T.A.R. PUGLIA - LECCE

Anni 2004 - 2006

9

RICORSI IN MATERIA DI EDILIZIA E URBANISTICA
(dinioghi, demolizione, piani)

Maggiore frequenza per Comune

T.A.R. PUGLIA - LECCE

Anni 2005 – 2006

10

RICORSI IN MATERIA DI EDILIZIA E URBANISTICA

(dinioghi, demolizione, piani)

Maggiore frequenza per Comune e rapporto numero abitanti

T.A.R. PUGLIA - LECCE

Ricorsi distinti per materia dal 2004 al 2006

(*)	Pendenti al 31.12.2003	Sopravvenuti nel 2004	Esauriti nel 2004	Sopravvenuti nel 2005	Esauriti nel 2005	Sopra nel 2006
Agricoltura,foreste,caccia,pesca	244	11	46	15	30	
Industria,commercio,artigianato	1.064	139	291	146	224	
Credito ed assicurazioni	319	18	11	3	39	
Edilizia e urbanistica	5.285	797	1.992	711	1.175	
Lavori pubblici	1.304	40	162	40	124	
Igiene,sanità ed ecologia	1.386	309	496	196	296	

Istruzione,antichità,belle arti	561	38	62	34	58	
Pubblico impiego	11.541	452	4.354	476	2.828	
Attività della Pubblica Amm.ne	631	186	389	171	475	
Trasporti	22	7	6	2	9	
Elezioni	--	17	17	8	8	
Altre (P.S.,leva,tributaria,ecc.)	3.024	304	703	378	542	
Ottemperanza al giudicato	125	176	241	80	140	
Revocazione	--	3	1	--	1	
TOTALE	25.506	2.497	8.771	2.260	5.949	2

(*) classificazione ISTAT