

*Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo*

## APERTURA ANNO GIUDIZIARIO 2008

relazione del presidente dott. Antonio Catoni  
sullo stato della Giustizia Amministrativa in Abruzzo

L'Aquila, 23 febbraio 2008

### ***1) Indirizzi di saluto***

Prima di tutti un vivo grazie a tutti coloro, autorità religiose, civili e militari,

avvocati, signore e signori che con la loro presenza hanno voluto onorare questa cerimonia.

L'occasione è poi propizia per estendere il mio saluto a tutti coloro ai quali non l'ho potuto personalmente porgere all'atto del mio recente insediamento presso la sede de l'Aquila.

In particolare voglio rivolgere un cordiale saluto agli avvocati del libero foro e dell'Avvocatura dello Stato, nonché degli Enti pubblici con i quali spero di mantenere quegli stessi cordiali rapporti di collaborazione che sono stati una costante del mio impegno in tutte le sedi nelle quali ho svolto le mie funzioni di magistrato amministrativo.

E' infatti mia convinzione che, nel rispetto delle reciproche attribuzioni, una proficua collaborazione, sotto tutti i profili, con la classe forense è foriera della migliore tutela giurisdizionale amministrativa, sia per la pubblica amministrazione, sia per i cittadini che ne lamentano, dinanzi a noi, eventuali disfunzioni.

Nutro, quindi, la speranza che la richiesta collaborazione si traduca in vera e propria comunanza di interessi, perché solo così si può raggiungere quello che è il fine primario della giustizia, cioè una risposta in tempi rapidi che è tanto più necessaria nel nostro giudizio dove il ritardo, quasi sempre, fatte le dovute eccezioni, porta fatalmente ad una decisione inutiliter data.

Certo, la presenza della pubblica amministrazione come una delle parti necessarie del giudizio amministrativo comporta, di regola, una valutazione accurata dell'interesse pubblico che, tuttavia, non deve avere nessuna connotazione privilegiata rispetto all'interesse privato dei cittadini che siano stati lesi e ciò in quanto la terzietà del giudice amministrativo non può certamente essere posta in discussione.

Debbo a questo punto anche esternare la mia personale soddisfazione nel trovarmi, dopo una assenza di quasi trentasette anni, al lavoro di nuovo nella mia città che ho lasciato nel lontano 1971, proprio quasi contemporaneamente alla istituzione dei Tribunali Amministrativi dove ormai presto servizio da oltre un trentennio.

L'impegno di presiedere questo Tribunale non è lieve, specie dopo le vicissitudini che lo stesso ha subito, che hanno inciso sia sulla gestione amministrativa sia sulla stessa funzione giurisdizionale, fortemente condizionata, nel recente passato, dalla carenza di personale di magistratura; tuttavia, la professionalità e l'impegno del mio predecessore, dott. Balba - al quale rivolgo il mio saluto affettuoso -, ha in ogni caso brillantemente risolto i problemi che via via si sono posti, ottenendo risultati insperati rispetto alle difficoltà da superare.

Allo stato, fatta eccezione per taluni nuovi inconvenienti riguardanti il personale amministrativo - come avrò modo meglio di chiarire in prosieguo - mi trovo ad esprimere una fiducia, spero non ingiustificata, per una funzionalità sempre migliore del TAR Abruzzo.

A questo proposito va espressa la più viva soddisfazione per l'arrivo, in questa sede, dei colleghi dott. Passoni e dott.ssa Abbruzzese - ai quali voglio rivolgere

un saluto affettuoso - che, insieme al collega anziano dott. Specca, costituiscono l'attuale ossatura del personale di magistratura in servizio nel Tribunale. La loro competenza e la loro professionalità saranno sicuramente di aiuto per un ottimale esercizio delle funzioni proprie del Tribunale stesso.

Debbo naturalmente rivolgere, a questo punto, un sentito ringraziamento al cons. Anastasi, segretario generale della Giustizia Amministrativa, che saluto e che ha voluto onorarci della sua presenza, così manifestando la considerazione dell'intera Istituzione per il nostro Tribunale e l'attenzione mostrata alle problematiche delle sedi periferiche.

Del pari voglio salutare il collega dr. Blanda, che interviene in rappresentanza del Consiglio di Presidenza, organo di autogoverno della magistratura amministrativa, ed il collega componente dell'associazione nazionale dei magistrati amministrativi

Il saluto va, quindi, esteso a tutti i colleghi presenti alla cerimonia, specie a quelli della sezione di Pescara ed in particolare al suo nuovo presidente, dott. Zuballi, che mi ha sostituito proprio in quelle funzioni, ed al quale formulo senz'altro l'augurio di un proficuo lavoro.

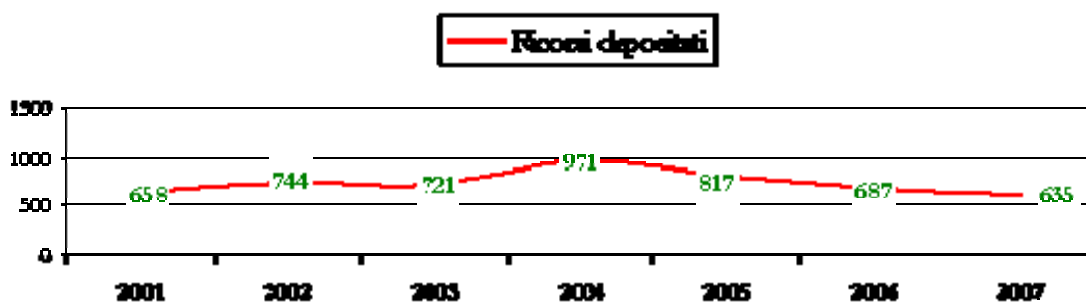
Accomuno a loro, naturalmente, tutti i colleghi presenti delle magistrature consorelle.

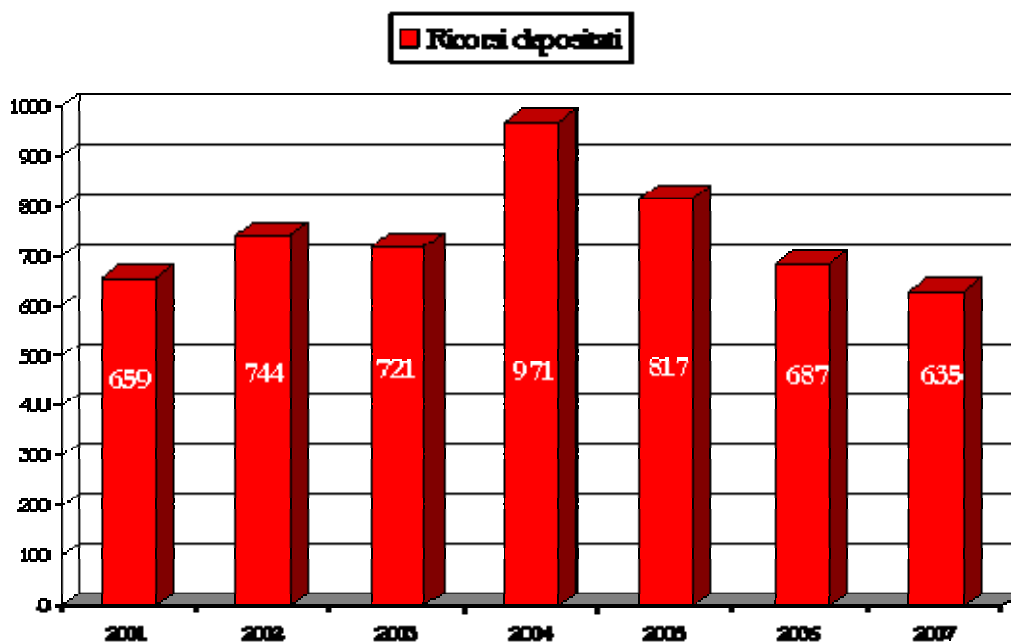
Termino questa, forse lunga, premessa, rivolgendo anche un cordiale saluto ai rappresentanti della stampa presenti in sala, nella certezza che, anche con loro, il rapporto di collaborazione sarà intenso per l'importanza dell'informazione e perché anche la cittadinanza sia portata a conoscenza dell'attività del Tribunale.

## ***2) L'attività giurisdizionale nel 2007***

Nel decorso anno è stato presentato un numero di ricorsi che è il più basso dell'ultimo decennio.

Come si evidenzia dal grafico che segue, infatti, i ricorsi depositati sono stati 635, il 10% circa in meno (52) rispetto a quelli dell'anno precedente (687), numero non indifferente, ma che trova diverse spiegazioni.





Cercherò di tratteggiarle brevemente partendo da una constatazione, ovvero che, comunque, il numero non si discosta molto da quello medio degli ultimi anni, se si eccettua l'andamento anomalo registrato negli anni 2004 e 2005, già evidenziato dal mio predecessore in analoga occasione, dovuto al gran numero di ricorsi in materia di attività di intermediazione nelle scommesse, anche svolte da soggetti non operanti nel territorio di pertinenza del TAR.

Questa anomalia appare ormai superata dalla intervenuta definizione della pregiudiziale questione sulla competenza territoriale in materia, che l'Avvocatura dello Stato solleva ormai sistematicamente e che ha naturalmente prodotto un deciso decremento del numero di ricorsi, concernenti tale tipo di controversie, presentati dinanzi al TAR Abruzzo.

Nel merito ci troveremo a definire ancora alcuni di questi ricorsi; in proposito, va detto che la soluzione non sarà agevole, sia per la posizione assunta dalla nostra magistratura sui motivi che l'Amministrazione degli Interni, talvolta, prospetta per negare la possibilità di permettere senza limiti siffatte attività, sia per quella, invece, sostenuta dalla Corte di giustizia europea, la quale seguita a tutelare, coerentemente, la libertà piena della concorrenza che non può essere limitata, dalla normativa nazionale, se non per giustificate ragioni.

Tornando alle questioni generali, si deve considerare che il tasso di litigiosità amministrativa in Abruzzo non si discosta dalla media nazionale (ancora lontano da quello delle regioni settentrionali, che è largamente inferiore).

Quindi, se il numero dei ricorsi diminuisce e avvicina questo dato a quello delle regioni di maggiore produttività ed efficienza, il decremento può certamente prospettarsi, in astratto, come un fatto positivo; lo stesso dato, tuttavia, potrebbe essere oggetto di diversa lettura.

A parte la già rilevata anomalia del contenzioso in materia di intermediazione nelle scommesse, che aveva giustificato un trend ascendente negli anni 2004 e

2005, la diminuzione, in realtà, esiste ed è dovuta principalmente a ragioni di carattere giurisdizionale, quali la sentenza della Corte Costituzionale del 2004 che ha ricondotto nell'alveo della magistratura ordinaria alcuni tipi di controversie.

Tuttavia, esiste una diversa ragione, di carattere strutturale, che si ha motivo di credere influisca sul numero dei ricorsi e che è da considerare in modo negativo, già indicata dal sottoscritto nello scorso anno nella relazione tenuta per quanto riguarda il distretto di Pescara.

La ragione cui mi sto riferendo è rappresentata dall'alto costo dei ricorsi, specie in alcune materie. Cito, per tutti, i ricorsi in materia di appalti, per i quali il contributo, dovuto in misura fissa, raggiunge, com'è noto, i 2000 euro. Orbene, potrebbe in proposito ipotizzarsi che il legislatore abbia voluto scoraggiare i ricorsi in materia.

Ma se tale era l'intento, esso, a mio avviso, manifesta una certa iniquità, poiché, se la giustizia è un bene primario da tutelare - beninteso quando è diretta a soddisfare legittime pretese -, lo è ancora di più quando deve tutelare i più deboli, i quali spesso ne soffrono maggiormente.

In effetti, se il valore dell'appalto è di consistente entità e i concorrenti sono rappresentati da aziende di grandi dimensioni, il costo per il ricorso diventa irrilevante rispetto alla possibile concreta realizzazione di un congruo guadagno in caso di accoglimento dello stesso; al contrario, si appalesa talmente gravoso per le molte piccole aziende che abbiano partecipato ad appalti di limitate dimensioni da rendere sostanzialmente impossibile il ricorso al giudice.

Un esempio chiarirà meglio quello di cui stiamo parlando.

Se devono essere realizzati lavori per poche decine di migliaia di euro, non varrà certamente la pena di sobbarcarsi l'onere del pagamento di un consistente contributo per la proposizione del ricorso, che potrebbe essere vicino allo stesso utile dell'appalto, il quale, per comune conoscenza, si aggira sul 10% del valore complessivo dell'appalto stesso.

Vero è che la condanna alle spese potrebbe ristorare le necessarie anticipazioni di somme per il ricorso ma, a mio avviso, in questi casi, l'alea è tale da non giustificare il rischio.

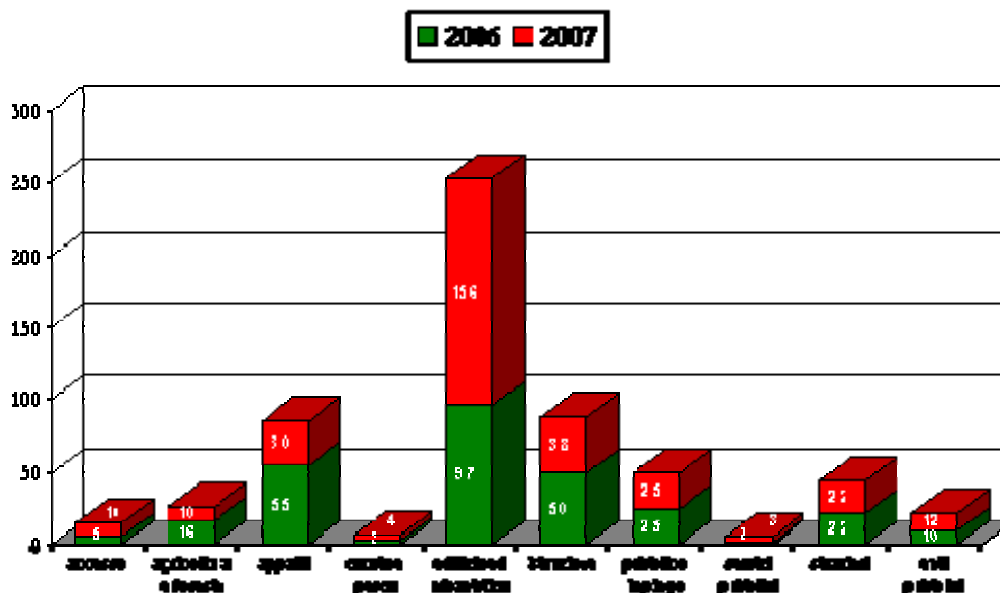
Ritengo che questo non sia rispondente ai canoni di una corretta giustizia.

Va, infine, osservato che l'anno 2007, peraltro per la prima volta negli ultimi anni, ha evidenziato un minor numero di ricorsi proposti presso la sede de l'Aquila rispetto al distretto di Pescara, e ciò nonostante che il TAR de l'Aquila sia chiamato a risolvere alcune controversie che sono specifiche del TAR capoluogo, afferendo a provvedimenti che hanno riflessi in tutta la regione.

### ***3) La distribuzione dei ricorsi per materia.***

Per quanto riguarda la distribuzione dei ricorsi per materia, non vi sono scostamenti sensibili rispetto ai dati dell'anno precedente.

*Distribuzione ricorsi per principali materie relative agli ultimi due anni*

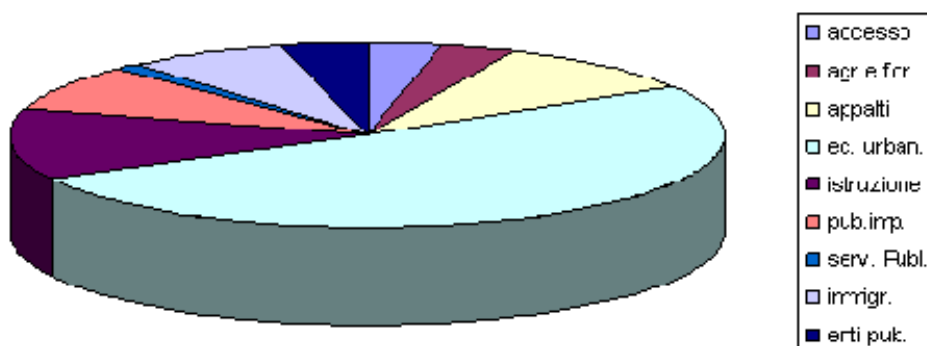


Formulerò soltanto alcune considerazioni, utili per comprendere l'andamento dei ricorsi proposti.

La materia che presenta maggiore incidenza sul numero complessivo è quella dell'edilizia e dell'urbanistica.

Non ho ancora una completa conoscenza dell'andamento del Tribunale per la breve esperienza sin qui maturata, ma il divario tra il numero dei ricorsi in materia di assetto del territorio ed il resto delle materie è significativo perché i primi si assestano esattamente al 25 % del totale dei ricorsi presentati.

Cercherò quindi di chiarire il perché di questo aspetto.



Nell'ambito del distretto, la situazione della Provincia de l'Aquila, in specie, è del tutto particolare perché in essa, da quel che ho potuto capire, la materia dell'assetto del territorio è condizionata anche da due elementi di fondamentale importanza che riguardano proprio lo specifico territorio. Essi sono, da un lato, la presenza di quattro parchi (Parco Nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise, Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga, Parco Nazionale della Majella e Parco Regionale del Sirente-Velino) che si estendono, sul territorio di competenza del Tribunale, in misura di gran lunga superiore a quella riscontrabile sia in relazione al resto dell'Abruzzo sia al resto d'Italia; e, dall'altro, il gran numero di questioni inerenti terre gravate da usi civici che, benché diffuse in tutto il territorio regionale, lo sono in modo particolare nella zona dell'Aquilano.

Orbene, questo settore è proprio quello che, in controtendenza, ha rappresentato il maggiore incremento passando da 97 a 156 ricorsi, mentre quasi tutti gli altri hanno visto una diminuzione nelle proposizioni.

E' evidente, perciò, che la particolarità del territorio e l'intervento necessario di più amministrazioni per la sua tutela, anche sotto il profilo giudiziario, determinano un numero maggiore di ricorsi nel settore.

D'altra parte, se si pensa che il tasso di litigiosità amministrativa nel settore di interesse, come si è sopra detto, è più o meno del 25%, esso è comunque superiore, nel distretto, rispetto alla media nazionale, mentre, come si è avuto modo di accennare, il tasso di litigiosità generale resta più o meno invariato rispetto a quello dell'intero Paese.

Significativa è stata la riduzione del numero dei ricorsi in materia di appalti, quasi dimezzato rispetto all'anno precedente. Al riguardo non posso non ritenere, in conformità a quanto prima affermato, che ciò sia dipeso anche, in modo consistente, dall'elevato costo degli stessi.

Potrebbe però anche ritenersi, e questo sarebbe un ulteriore indice negativo, che il diminuito numero di ricorsi in materia di appalti si ponga in relazione ad una riduzione di attività nel settore tanto dei lavori pubblici che dei servizi, in correlazione con maggiori problemi economici e di spesa.

In tutte le altre materie non si notano scostamenti di rilievo.

Solamente in materia di istruzione vi è stato un decremento abbastanza consistente.

In questa materia il maggior numero di ricorsi riguarda, come è noto, quelli contro i giudizi di non ammissione agli esami di maturità e alle classi superiori. Sottolineo, quindi, con personale soddisfazione questo regresso, perché purtroppo, nel passato, si tendeva con facilità a ritenere che il giudizio negativo fosse un abuso degli istituti scolastici; a mio avviso, al contrario, si era verificato da tempo un certo lassismo nella scuola trascurando, specialmente negli istituti superiori, l'imperativo primario della serietà degli studi, recentemente ribadito anche dal Ministro della Istruzione.

Nelle questioni riguardanti gli stranieri, che attengono ai ricorsi in materia di immigrazione, ho notato che il numero è più contenuto nella sede de l'Aquila rispetto alla sezione di Pescara; la spiegazione va individuata nella maggiore propensione di essi a fermarsi in Abruzzo nella zona marina, forse anche per le maggiori possibilità di lavoro.

Va ricordato infatti che, mentre la sede de l'Aquila ha competenza solo nella zona costiera tra Martinsicuro e Silvi, quella sotto la giurisdizione di Pescara è molto più ampia, estendendosi sino a Vasto e comprendendo una zona molto più popolata.

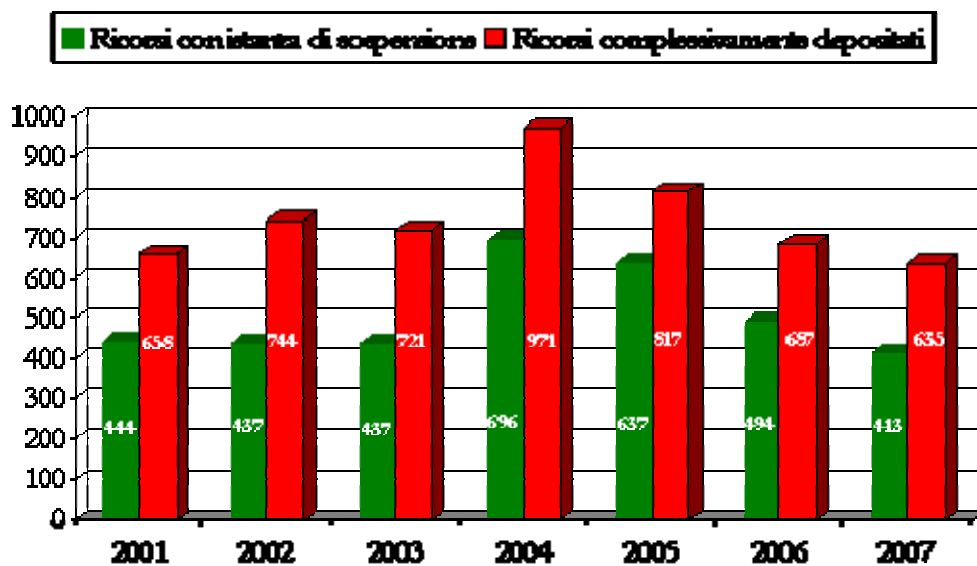
Il numero di ricorsi in materia di accesso è maggiore di quello del 2006, ma inferiore a quello del 2005; tuttavia, è anche da notare che i ricorsi non sono numerosi, dal che deve dedursi con soddisfazione che la P.A. aderisce con una certa disponibilità alle richieste dei cittadini, evitando a questi di far ricorso al giudice per ottenere tutela.

Il dato è assolutamente positivo per le esecuzioni del giudicato. Queste sono state solo in numero di 4; ciò sta a significare che le amministrazioni si adeguano alle pronunce dei giudici, sia amministrativi che ordinari.

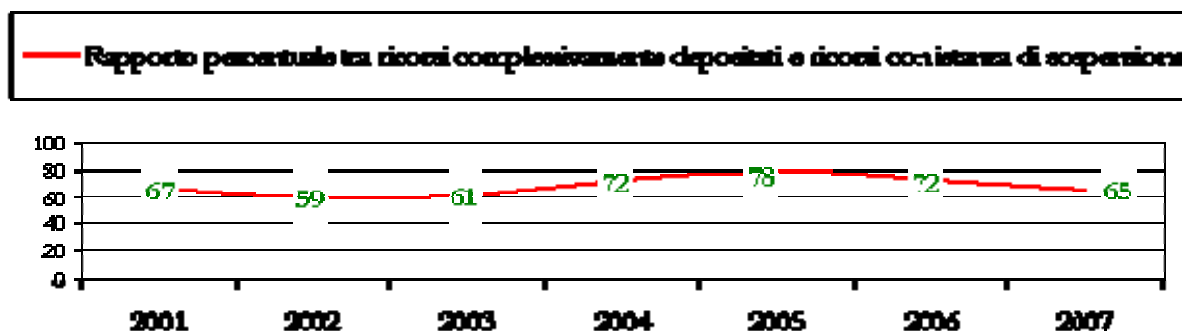
Com'è noto, infatti, il giudizio di ottemperanza è riservato alla cognizione del G.A. anche per quel che riguarda le sentenze del giudice ordinario emesse nei confronti della P.A..

#### ***4) I ricorsi con domanda incidentale di sospensione***

Un dato che soddisfa riguarda il numero dei ricorsi contenenti istanza cautelare.



Le istanze cautelari, infatti, come si può osservare dal grafico che precede, sono state 413 su 635 ricorsi presentati, vale a dire che nel 65% dei casi sono state presentate istanze cautelari. Sul punto va spesa qualche considerazione. La percentuale è inferiore a quella degli scorsi anni, in continuità con il trend discendente già osservato in passato, segno che i difensori hanno più oculatamente introdotto la richiesta, non esagerando nell'invocarla.



Io non sono, per mia convinzione personale, contrario alla proposizione di istanze cautelari, specie nei casi in cui la fissazione e la discussione nel merito avvengono con qualche anno di ritardo, ma in Abruzzo, regione nella quale va costantemente diminuendo il numero dei ricorsi pendenti, che si può dire ormai assai contenuto, l'istanza cautelare può essere proposta solo nei casi di reale necessità, ovvero in quei casi in cui sia realmente utile e non surrettiziamente introdotta allo scopo di ottenere una fissazione rapida nel merito.

A questo si può comunque ovviare attraverso un esame delle istanze di prelievo presentate dai legali, che certamente cercherò di soddisfare con la maggiore celerità possibile, in ragione delle possibilità della segreteria e del numero dei magistrati assegnati alla sede, tuttora sotto organico.

Tuttavia, come è noto, la riforma del 2000, con la legge 205, ha introdotto un istituto che, almeno personalmente, ho valutato con estremo favore, ovvero

quello della sentenza succintamente motivata che, con un eufemismo, noi chiamiamo sentenza breve.

Secondo la disposizione legislativa, questa forma di decisione può essere assunta in camera di consiglio, qualora il collegio ne rilevi la possibilità, all'atto della esame di una richiesta di sospensione dell'atto.

Orbene, se ciò è possibile, la causa viene immediatamente decisa con indubbia soddisfazione degli interessi dedotti in giudizio e del più generale interesse alla rapida definizione delle controversie.

Ora, se manca l'istanza cautelare, così che l'affare non pervenga in camera di consiglio, non è possibile neanche assumere una decisione immediata.

Con questo non voglio certamente affermare che per tutti i ricorsi si debba ricorrere alla richiesta cautelare, proprio perché si finirebbe per aggravare inutilmente l'attività sia della segreteria sia dei magistrati, oberati da un maggior carico.

Ma sta all'accorta cautela del difensore rendersi conto dell'opportunità di richiedere, anche se non sussistono gli estremi del danno, la discussione in camera di consiglio, ove, sia per i precedenti giurisprudenziali esistenti, sia per la semplicità del ricorso, magari incentrato su di un unico motivo di diritto non richiedente particolare studio, sia, ancora, per la non necessità di acquisizione di documentazione, già tutta reperita e depositata con cura da parte del difensore stesso, sussistano i presupposti per farsi luogo ad una sentenza succintamente motivata.

Per lo stesso principio di speditezza e per l'indubbia necessità che certe questioni siano immediatamente risolte, ritengo che, qualora lo stesso difensore abbia fondati dubbi su chi sia il giudice competente, egli abbia quasi il dovere di presentare la richiesta per portare subito il ricorso in camera di consiglio, al fine di ottenere una pronuncia immediata; ritengo estremamente antipatico giungere ad una decisione di merito, dopo un tempo abbastanza lungo, solo perché il giudice dichiara il proprio difetto di giurisdizione.

E' questo sicuramente un aspetto che postula, come ho avuto modo di accennare, una stretta collaborazione tra la classe forense ed i giudici amministrativi; rendersi conto, cioè, quando è il caso di effettuare richieste che possano essere soddisfatte immediatamente o quando invece il ricorso abbisogni di uno studio più approfondito e, quindi, di una discussione in sede di merito.

#### ***5) La tutela cautelare provvisoria***

Quanto alle misure cautelari provvisorie, quelle cioè richieste direttamente al presidente in via interinale, in attesa della decisione in camera di consiglio, mi è sembrato di notare l'esistenza di una propensione maggiore di quello che è sicuramente necessario.

Devo ricordare, al riguardo, che non basta che vi siano in questo caso i presupposti, sia sotto il profilo del fumus sia sotto quello del danno, per richiedere questa forma di cautela. E' necessario, per dirla con il legislatore, stante anche la carenza specifica del contraddittorio, che sussistano danni tali

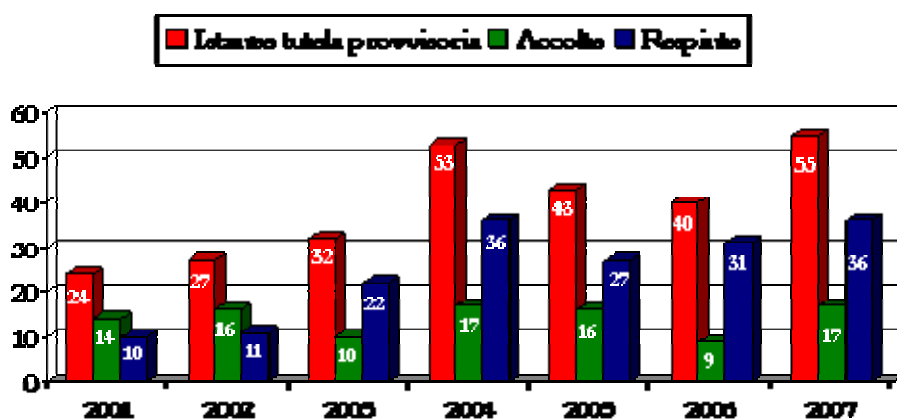
da non poter attendere neanche la discussione della istanza in camera di consiglio.

In proposito, poi, è mia personale convinzione che, anche se il giudice delle leggi ha dichiarato costituzionalmente legittima la necessità della previa notifica del ricorso, la tutela ante causam, secondo quanto prescrive la comunità europea, possa essere introdotta non solo nel campo degli appalti, come ha fatto il decreto legislativo 163 del 2006, ma anche per tutti i ricorsi, purché sussistano i presupposti per concederla.

La necessità di proporre e notificare il ricorso prima di ottenere la tutela stessa potrebbe vanificare, infatti, per il tempo che ne risulterebbe necessario, siffatta forma di garanzia.

E' vero che, per la particolarità della procedura in base alla quale si incardina il processo amministrativo, potrebbe accadere che, ottenuta questa tutela, il ricorrente differisca artatamente la notifica ed il deposito del ricorso; tuttavia, a siffatto riguardo, la soluzione del problema è di estrema semplicità, perché è il giudice che fissa la durata della misura cautelare, individuando la camera di consiglio per decidere.

Nel 2007 il numero di tali richieste è stato consistente, superiore a quello dell'anno precedente, ed il numero degli accoglimenti sempre molto inferiore a quello delle istanze respinte.



Questo conferma quanto da me sostenuto innanzi, e cioè che le richieste di decreti cautelari spesso sono formulate con troppa leggerezza e soffrono della paura di un tempestivo procedere della P.A. che spesso non si verifica affatto o che, quanto meno, anche se effettuato, non provocherebbe, in realtà, a parere del sottoscritto, il paventato danno che non permetta di attendere neanche qualche giorno, sino alla successiva camera di consiglio.

\*\*\*\*\*

Nel complesso, comunque, anche la tutela cautelare comporta notevole mole di lavoro alla segreteria ed ai magistrati e concreta una consistente parte dell'attività giurisdizionale, sia per il numero elevato delle richieste, sia perché alcune volte, come già detto, permetterebbe di risolvere immediatamente la

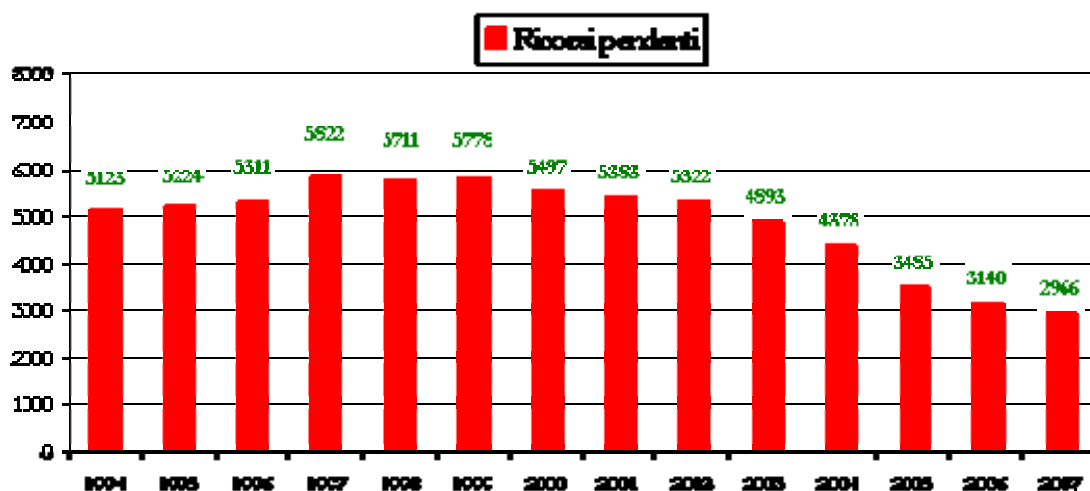
questione.

### 6) I ricorsi definiti nel 2007 e le decisioni dell'anno

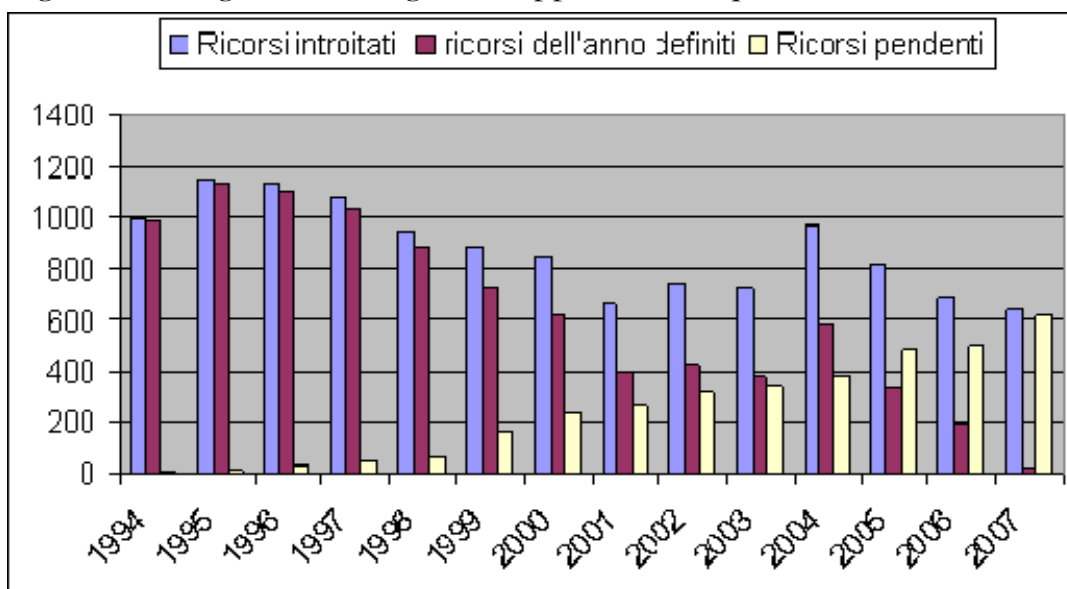
Passando ai ricorsi definiti si deve notare un rallentamento dell'attività del Tribunale rispetto agli anni precedenti.

Questo si spiega con la situazione nella quale il Tribunale si è dovuto muovere. Solo per la dedizione del Presidente Balba e dei magistrati addetti, e mercè l'ausilio di qualche collega inviato in missione, la situazione si è mantenuta in ogni caso su ottimi livelli.

A fronte di 635 ricorsi depositati, infatti, ne sono stati definiti 809, con un saldo attivo di 174 ricorsi, il che ha portato complessivamente ad una pendenza di 2966 ricorsi.



Per quanto riguarda i ricorsi definiti relativi all'anno e le attuali pendenze per singolo anno, i grafici che seguono rappresentano questa situazione.



A questo punto, peraltro, chiedendo scusa ai presenti, devo fare una breve digressione rivolgendomi principalmente al rappresentante del Consiglio di Presidenza perché si faccia parte diligente sul punto presso l'ufficio informatico del Consiglio di Stato.

L'istituzione del nuovo sistema informatico della Giustizia Amministrativa, del quale la sede de l'Aquila è stata tra le prime ad essere dotata, ha provocato qualche disfunzione, rivelando alcune divergenze nei dati inseriti in sistema.

In effetti, per quanto riguarda i ricorsi pendenti, come abbiamo visto, risulta alla Segreteria che, al 31.12.2007, dovrebbero essere pendenti 2966 ricorsi, ma il sistema ne rivelava invece 3569, superiore, cioè, allo stesso numero di ricorsi che risultava pendente al 31.12.2006.

Si trattava di una differenza di non poco conto, che ha indotto lo scrivente ad effettuare una indagine che ha subito evidenziato come il dato in possesso della segreteria, di 2966 ricorsi pendenti, dovesse considerarsi certamente più attendibile.

In effetti, da un riscontro a campione sui dati informatici è emerso che il sistema porta come pendenti molti ricorsi che invece non sono più tali.

In un colloquio con il rappresentante del centro che cura questo sistema, lo scrivente ha potuto altresì accertare che accade che alcuni ricorsi, trasferiti definitivamente ad altri TAR per competenza, risultano ancora pendenti presso il Tribunale a quo, perché il decreto o l'ordinanza di trasferimento del ricorso stesso non figuravano, per il sistema, tra i provvedimenti decisori, oppure che altri ricorsi, per i quali nello stesso sistema risulta una definizione nel merito come inammissibili, improcedibili o rigettati, erano portati come ancora pendenti.

L'intervento presso il centro ha portato subito ad un ridimensionamento della cifra da esso indicata, che è stata ridotta a 3107, evidentemente molto più

vicina a quella di 2966, calcolata con sistemi non informatici.

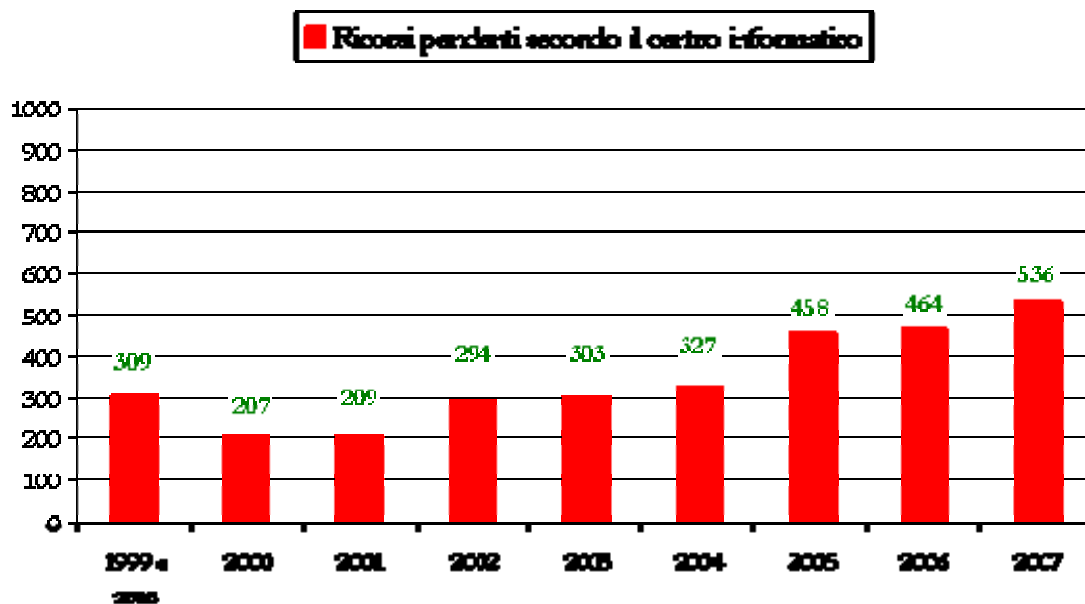
La spiegazione che ha dato il centro informatico sulla difformità denunciata è stata quella di specificare che per alcuni ricorsi sussisterebbe solo una situazione di pre-archiviazione, che, confesso, non ho ben compreso cosa significhi.

Sono convinto, peraltro, che, per quanto riguarda i giudizi trasferiti per competenza, i quali, per la materia della intermediazione delle scommesse, nel 2007, sono stati in gran numero, resta ancora l'impossibilità tecnica di ritenerli conclusi, perché sono stati adottati con ordinanza e questa forma di provvedimento, come sopra detto, per il centro non comporta la definizione del ricorso.

Questo è vero di norma, ma, quando il ricorso viene trasferito ad altra sede, si apre una nuova posizione processuale presso di essa, il che comporta, di necessità, la chiusura di quella già aperta presso la sede di provenienza; altrimenti, nel complesso, vengono a prodursi due pendenze per lo stesso gravame.

Sono del parere, ed il rappresentante del Consiglio di Presidenza non potrà che convenirne, che sia necessaria una correzione del sistema informatico per evitare il ripetersi dell'inconveniente, allorché anche gli altri TAR verranno dotati del nuovo sistema.

Dal grafico che segue si può notare il numero dei ricorsi pendenti per anno secondo il sistema informatico.



Non si deve credere, tuttavia, che il nuovo sistema informatico sia nel complesso peggiore, risultando al contrario, nonostante qualche imperfezione come quella che si è appena vista, di gran lunga più efficiente del precedente per le possibilità che offre.

Ad esempio, l'indagine effettuata ha permesso di evidenziare la pendenza di alcuni ricorsi dei quali non si conosceva più l'esistenza e che, per vari motivi,

erano rimasti, intrappolati nei meandri degli archivi cartacei, tra quelli ancora in vita, ma che certamente non lo sono più.

Sono risultati pendenti, infatti, 1 ricorso del 1986, 1 del 1987, 1 del 1991, 2 del 1993, 7 del 1994, 19 del 1995, 29 del 1996.

Il Tribunale provvederà al più presto ad effettuare la comunicazione per la pendenza dei ricorsi ultradecennali prevista per legge o ad inserirli nei ruoli di udienza, in modo da restringere i pendenti agli ultimi 10 anni; e comunque quasi tutti i ricorsi sino al 2002 sono in corso di rapida definizione o estinzione.

Infatti, gli stessi sono in attesa di perenzione o in via di definizione con i ruoli del corrente anno.

Tornando al numero dei ricorsi definiti, certamente si poteva ottenere un risultato migliore sol che la sede avesse avuta la dotazione dei magistrati che aveva avuta per gli anni precedenti; si è invece dovuta muovere in situazione di difficoltà.

D'altro canto, osservando i dati, ho constatato che il fatto che ha prodotto la riduzione del numero complessivo delle definizioni rispetto al precedente anno è da ricondursi ad una diminuzione dei decreti decisori; al contrario, il numero delle definizioni con sentenza, relative a 650 ricorsi, è certamente un dato di tutto rilievo rispetto alla situazione esistente ed al numero dei ricorsi introitati, che non può che essere annotato con soddisfazione.

Va anche osservato con favore che la linea di tendenza che ha portato ad una costante diminuzione dei ricorsi pendenti negli ultimi anni non si è arrestata ma è proseguita.

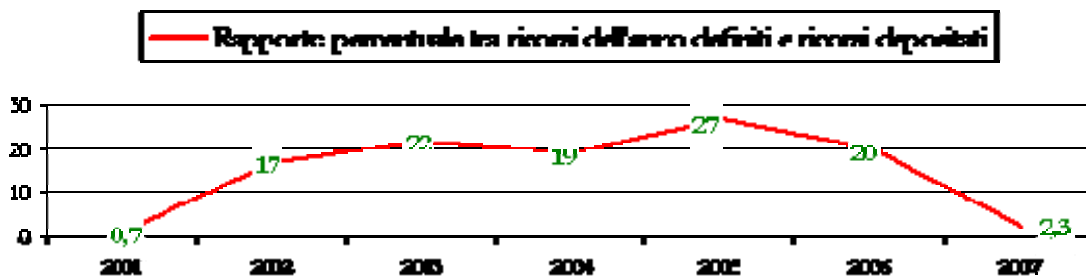
Si deve al riguardo aggiungere che sono pronti moltissimi ricorsi da definire con decreto, o per essersi verificate le condizioni per dichiararne la perenzione o avendo le parti dichiarato, in sede di ruolo aggiunto, di non aver più interesse al ricorso; sicché si spera che, nel corso dell'anno 2008, tornerà nuovamente a crescere il numero dei ricorsi definiti.

Inoltre, è stata rilevata la presenza di un gran numero di ricorsi che sono stati cancellati dal ruolo e per i quali si ha modo di ritenere che non verrà presentata nuova domanda di fissazione; tali ricorsi figurano come pendenti anche se, per essere definiti con il decreto di perenzione, sono solo in attesa del decorso del tempo.

Questi dati confortano circa la reale pendenza dei ricorsi per così dire datati, perché quelli che sono in attesa di perenzione sono proprio quelli relativi agli anni pregressi che pertanto sono in numero inferiore a quelli che il grafico relativo rappresenta.

In totale, perciò, si deve ritenere che il numero dei ricorsi realmente in attesa di definizione da parte del Tribunale è di non più di 2000/2200 ricorsi.

Il rapporto percentuale tra i ricorsi presentati nel 2007 e quelli definiti nello stesso anno (15) è stato molto basso ed inferiore, come evidenziato nel grafico che segue, rispetto agli anni precedenti.



Questo, peraltro, non deve considerarsi, in sé, un dato negativo in quanto, evidentemente, si è voluto privilegiare la fissazione e la discussione di ricorsi più datati, portati nei ruoli aggiunti e per i quali vi è stata dichiarazione di permanenza dell'interesse.

In effetti, nelle ultime udienze, come già evidenziato, stiamo decidendo un numero consistente di ricorsi relativi al 2002.

A questo proposito, non possono esimermi dal considerare che, spesso, proprio per questi ricorsi, al momento della udienza, viene dichiarata la cessazione dell'interesse o chiesta addirittura la cancellazione dal ruolo.

Ciò sta a significare che, al momento della chiamata del ruolo aggiunto, vuoi perché spesso il difensore non è riuscito a contattare la parte, o perché comunque non si è valutata compiutamente la situazione per come era mutata nel tempo, in realtà non vi sarebbe stata alcuna necessità di richiedere la fissazione del ricorso attraverso il dichiarato permanere dell'interesse.

Il che provoca certamente delle disfunzioni notevoli, in quanto viene inutilmente appesantito il ruolo di udienza e viene impedita la possibilità di fissare altri ricorsi che lo meritano, anche se più recenti come proposizione.

Si rinnova perciò, per questo aspetto, la richiesta di collaborazione alla classe forense, nello stesso interesse dei loro patrocinati.

Devo doverosamente aggiungere, proprio perché gli avvocati sentano che voglio impostare i rapporti nella massima chiarezza e trasparenza, che, da parte mia, per scelta che ho sempre mantenuta, per i ricorsi che vengono discussi, provenienti dal ruolo aggiunto, non sarà consentita la cancellazione dal ruolo, ma il difensore, tranne alcune particolarissime eccezioni, dovrà scegliere tra dichiarare la mancanza di interesse o la discussione nel merito del ricorso stesso.

Sempre per tale profilo, la situazione dovrebbe ulteriormente migliorare se per i ricorsi del 2003, e probabilmente del 2004, che verranno portati in ruolo aggiunto quest'anno, i difensori avranno l'accortezza di evidenziare con realismo la vera situazione del ricorso stesso, consentendoci di eliminare tutti quelli che è inutile portare in discussione non sussistendo più l'interesse.

A mio avviso ve ne sono molti, perché, spesso, il ricorrente, avendo ottenuto una decisione negativa sulla richiesta cautelare, si è già acquietato, rendendosi conto che non vi sono molte possibilità di accoglimento del ricorso, tanto tenuto anche conto che oggi, più che nel passato, viene sempre adombrata, nel provvedimento, una sia pure stringatissima motivazione sul fumus; invece, nei

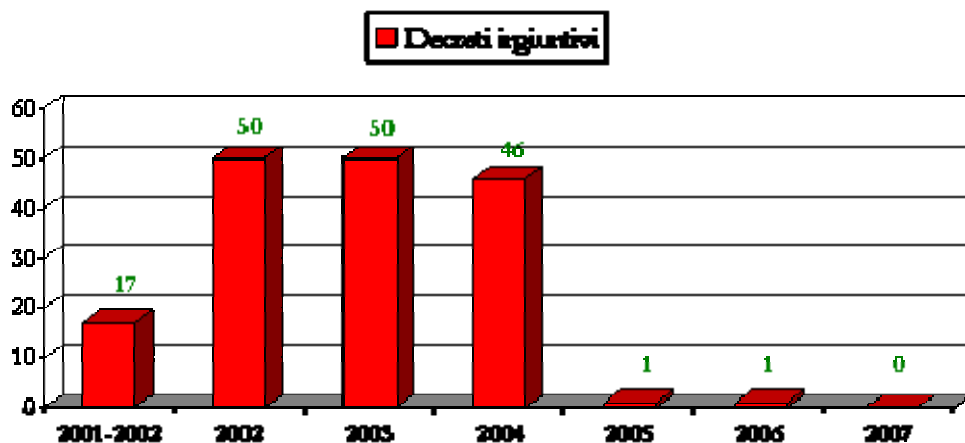
casi in cui non si evidenzia la possibilità di accoglimento solo per mancanza del danno, si consiglia alla parte di riunire al merito la discussione dell'istanza, anche se, allo stato, non può sottacersi che la situazione del personale di magistratura non può garantire una fissazione molto rapida.

### **7) Di alcuni orientamenti giurisprudenziali del Tribunale**

Sono spiacenti di non potere procedere alla rassegna di qualche decisione di qualche rilievo che si è avuta nel corso del 2007, perché conosco assai poco le decisioni assunte; da pochissimo, solo dallo scorso dicembre, ho infatti iniziato il mio lavoro a l'Aquila ed una lettura di tutte le decisioni prese dal Tribunale nel 2007 non sarebbe stata evidentemente possibile.

### **8) La tutela monitoria**

E' del tutto scomparsa dal nostro giudizio la tutela monitoria.



Dopo la sentenza della Corte Costituzionale, invero, è rimasta alla nostra giurisdizione la sola possibilità di emanazione di decreti ingiuntivi rispetto a qualche richiesta inerente diritti soggettivi, comunque non riguardanti indennità, canoni ed altri corrispettivi.

E' rimasta perciò la sola possibilità di decreti monitori relativi al pubblico impiego che, come è noto, è, tra l'altro, ormai limitato a pochissime categorie, per cui ritengo che, per gli anni a venire, queste richieste saranno del tutto eccezionali.

### **9) Considerazioni finali**

Non voglio tediare l'autorevole auditorio, che ha già sopportato questa lunga esposizione di dati.

Ma, per concludere, qualche accenno alle prospettive per un buon

funzionamento del Tribunale debbono essere fatte.

Principalmente voglio analizzare la situazione del personale di magistratura.

Quattro unità, compreso il Presidente, non sono molte, in rapporto al numero dei ricorsi che vengono ogni anno presentati. Ritengo che, ove si attestassero sul numero di 500/550 ricorsi l'anno, la solerzia e la competenza dei magistrati amministrativi, chiunque essi siano (la selezione effettuata tramite il difficile concorso di accesso consente di assumere elementi di provata professionalità), dovrebbero certamente essere sufficienti, non solo per azzerare in un futuro abbastanza prossimo, l'arretrato ancora esistente, ormai abbastanza contenuto, ma anche per definire con rapidità, nell'arco di 12/18 mesi al massimo, tutti i ricorsi che verranno presentati.

Non possiamo, tuttavia, effettuare valutazioni ottimistiche, perché il numero dei ricorsi, per le più varie cause, potrebbe incrementarsi, disegnando una nuova curva ascendente, ed allora il personale di magistratura non sarà più sufficiente per assicurare i risultati che tutti ci auguriamo.

D'altro canto, anche per il nostro settore, le difficoltà economiche che incontra la nazione hanno portato negli ultimi anni ad un contenimento dei concorsi per l'accesso in magistratura amministrativa, tanto che, mentre sono state immesse in ruolo le nuove unità nello scorso gennaio, non si prevede che prima di un anno possa essere concluso, con l'assunzione dei vincitori, il concorso che è stato bandito e che è in corso di espletamento.

Rilevo che, al febbraio 2007, da un controllo che ho fatto sull'ultimo ruolo, su 373 magistrati, tra consiglieri, primi referendari e referendari, ne risultavano in servizio solo 288, con una carenza di 85 unità, pari al 23% circa del totale.

Quanto al TAR aquilano, essendo previsto un organico di sei magistrati, oltre il presidente, che appartiene a diverso ruolo, la scopertura si attesta addirittura al 33 %.

Orbene, tra coloro che transiteranno al Consiglio di Stato, coloro che decideranno di lasciare il servizio anche prima del limite di età (basti pensare che, nel numero su indicato, vi sono già una diecina di colleghi che hanno raggiunto il 70° anno e moltissimi che hanno superato i 65 anni o vi sono vicini) ed infine coloro che verranno nominati Presidente di TAR, non è azzardato prevedere che almeno 20 o 30 unità saranno quelle che dovranno essere sostituite, sicché, anche se verranno coperti tutti i posti messi a concorso, l'aumento del numero complessivo dei magistrati amministrativi sarà pressoché inesistente.

Questa la situazione, certamente non presenta un roseo futuro.

Ma, per quanto riguarda il TAR de l'Aquila, si deve aggiungere un'ulteriore preoccupazione, rappresentata dal personale di segreteria.

Superate le note vicissitudini sulle quali ha ampiamente relazionato il Presidente Balba negli anni scorsi, con l'arrivo del dott. Venditti, nuovo dirigente, si è completamente normalizzata la situazione di vertice e la professionalità dello stesso ha già arrecato notevoli frutti.

V'è però da aggiungere che il dott. Venditti è chiamato a reggere, come

dirigente, anche la sezione di Pescara nella quale è stato soppresso, sempre per le difficoltà di bilancio, il relativo posto.

Sicché è evidente la necessità che vi sia del personale che possa supportarlo nello svolgimento di alcuni compiti.

Questo va individuato tra il personale di livello C2 e C3.

Orbene, presso la nostra sede, a fronte di 2 unità di C2 ed 1 di C3, come dotazione organica, non ve n'è alcuna in servizio.

A conforto di ciò, comunque, il sottoscritto ha ricevuto due istanze di mobilità da altri enti formulate da dipendenti che ricoprono i detti livelli.

Non si può che caldamente raccomandare al Consigliere Anastasi, oltre che al rappresentante del Consiglio di Presidenza, di sostenere la richiesta di queste due pubbliche dipendenti, che risponde peraltro, come detto, ad esigenze effettive del nostro TAR.

Va infine considerato che, all'inizio di questo anno, altri due dipendenti hanno lasciato il servizio e si prevede che altri lo lasceranno a breve.

Questa situazione ha portato l'organico complessivo di segreteria alla consistenza effettiva di soli 12 dipendenti, rispetto al complessivo organico previsto in 17 unità.

L'andamento, anche per il 2007, si chiude, quindi, in positivo, nonostante le difficoltà che ho illustrato. Questo costituisce un notevole conforto e spinge noi tutti, magistrati e personale, ad operare con maggiore serenità, consapevoli che non mancherà il sostegno né della classe forense né delle pubbliche amministrazioni.

Ma è principalmente alla nostra Istituzione che voglio rivolgermi, nella certezza che farà di tutto per garantire la funzionalità del TAR Abruzzo, come è avvenuto già di recente (e per questo voglio espressamente ringraziare il rappresentante del Consiglio di Presidenza) quando, per l'intervenuto trasferimento al Consiglio di Stato di un nostro collega che era stato assegnato alla sede di L'Aquila, ci si è premurati di provvedere immediatamente alla sua sostituzione, nonostante fosse già stata conclusa la procedura di trasferimento collegata all'immissione dei nuovi vincitori di concorso.

Con questo auspicio, quindi, e con l'impegno che metteremo io e i colleghi per garantire al meglio l'ottimale esercizio della giurisdizione amministrativa, dichiaro aperto l'anno giudiziario 2008.

Un rinnovato grazie a tutti i presenti.

L'Aquila 23 febbraio 2008