



*Tribunale Amministrativo Regionale
per la Puglia*

LECCE

Inaugurazione dell'Anno Giudiziario

21 febbraio 2015

Relazione del Presidente Antonio Cavallari

Relazione per l'inaugurazione dell'Anno giudiziario 2015

Un sentito ringraziamento alle autorità, politiche civili e militari, a tutti coloro che partecipano alla cerimonia di apertura dell'anno giudiziario 2015 della Giustizia Amministrativa.

Quella che leggerò è una sintetica relazione sull'andamento della giurisdizione amministrativa nella nostra circoscrizione territoriale e la esposizione di alcune considerazioni.

La situazione funzionale

Nell'anno 2014 sono stati depositati 3124 ricorsi; in 992 di questi è stata richiesta la tutela cautelare.

Il trend è quindi in notevole aumento rispetto all'anno 2013, nel quale sono stati depositati 2286 ricorsi.

L'aumento della litigiosità giudiziaria potrebbe far pensare alla effervescenza dell'economia; così purtroppo non è, dato che molte procedure attengono alla esecuzione di sentenze adottate dal giudice ordinario, con le quali il Ministero della Giustizia è stato condannato per l'eccessiva durata del processo, o il Ministero della Salute è stato condannato per i danni derivati da emotrasfusioni di sangue infetto o per altre ragioni.

Sono state pubblicate 2559 sentenze (che definiscono 2586 ricorsi) rese a conclusione della fase di merito, 195 sentenze rese a conclusione della fase cautelare, 397 decreti decisori, 1 decreto ingiuntivo; in totale sono stati definiti 3179 procedimenti; il saldo è quindi attivo.

Ancora, sono state adottate 494 ordinanze cautelari, 445 provvedimenti istruttori, collegiali e presidenziali, 179 decreti cautelari.

La Commissione costituita per l'ammissione anticipata e provvisoria al patrocinio a spese dello Stato ha adottato 134 provvedimenti, confermati in grandissima parte in sede di definizione del grado di giudizio.

Quanto ai settori interessati dalle controversie si deve rilevare l'incremento delle stesse nelle seguenti materie : ambiente, appalti pubblici, concessioni di beni demaniali, edilizia ed urbanistica, servizio sanitario; sono invece diminuite quelle relative al commercio ed ai cittadini extracomunitari.

I dati comunicati confermano l'efficienza di questo specifico apparato, che si colloca a pieno titolo in un sistema che risponde in modo adeguato alla

domanda di giustizia, quale è il sistema nazionale della Giustizia amministrativa.

La ragion d'essere della notazione è nel fatto che questa, in base alla normativa attuale, è l'ultima inaugurazione dell'anno giudiziario che io celebro, sicchè ho la vanità di rimarcare che ho ricevuto una macchina funzionante e, nell'ambito delle mie prerogative, ne ho assicurato la perdurante funzionalità.

E', poi, questa l'ultima occasione ufficiale per ringraziare sia quelli che, come me, hanno partecipato all'inizio dell'attività di questa sede (e che ora sono cessati dalla vita o dall'impiego), sia coloro che nel tempo hanno prestato o prestano qui servizio.

A tutti (colleghi e personale amministrativo) va la mia gratitudine per quanto hanno dato, per l'impegno che hanno profuso nello svolgimento dei rispettivi compiti, impegno che ha consentito a questo Tribunale di dare una risposta alla domanda di giustizia sempre equilibrata, risultato di un completo esame della fattispecie e di uno studio approfondito del quadro normativo, sia nelle questioni di minor rilievo sociale che nelle vicende di maggior impatto, come è ad esempio quella relativa alla S.S. 275, definita da questo Tribunale con la sentenza n.2135 del 2013.

Non posso, infine, tralasciare l'apporto, sul piano della qualità e della correttezza dell'attività professionale, dato dal libero Foro e dall'avvocatura dello Stato e degli enti locali.

La produzione giurisdizionale

A - Qualche breve cenno deve essere riservato agli aspetti della vita sociale maggiormente interessati dalla produzione giurisdizionale.

Direi che i profili dei quali ci siamo occupati con maggiore frequenza sono: l'ambiente, la salute, il lavoro, la protezione dalle aggressioni fisiche o psicologiche, la tempestività delle riposte che la pubblica amministrazione dà alle istanze dei cittadini.

Attenzione particolare è stata poi rivolta alla esigenza essenziale della "certezza" dei rapporti giuridici.

E' preliminare, però, la delimitazione dell'ambito rimesso alla cognizione del giudice amministrativo.

B - La questione della definizione degli ambiti rimessi all'uno o all'altro giudice è sicuramente rilevante e, si può anche dire, peculiare del nostro ordinamento; tale da assorbire una notevole parte delle risorse disponibili. La riforma del titolo quinto della parte seconda della Costituzione ha dato la stura ad una serie di vicende, in genere relative alla inadeguatezza della elencazione delle materie contenuta nella nuova formulazione dell'art. 117 ed alla pretesa violazione della competenza residuale delle regioni. Le questioni hanno trovato la radice della soluzione nelle sentenze della Corte costituzionale:

- a) n. 303 del 2003, che dall'art. 118 ha tratto il principio della naturale vocazione ascensionale della allocazione delle competenze, sia amministrative che legislative, sicchè una regola che deve per forza di cose essere dettata per tutto il territorio nazionale non può che provenire dallo Stato;
- b) n. 307 del 2003, che ha aggiunto al criterio della "materia", come ambito attribuito all'uno o all'altro dei soggetti dotati di competenza legislativa, quello del compito, nell'assolvimento del quale possono interagire competenze allocate a livelli diversi.

Analogo, se non maggiore, è l'impegno (sia del giudice della nomofilachia sia del giudice investito direttamente della vicenda) nell'individuare il limite che separa la propria giurisdizione da quella di altro giudice.

Sono espressione di questo impegno, nel Tribunale amministrativo di Lecce, l'ordinanza n.3041 del 2014, con la quale è stata rimessa alla Corte costituzionale la legittimità dell'art. 133, primo comma lett. b), c.p.a., per violazione degli artt. 3 e 76, nella parte in cui non prevede che la giurisdizione esclusiva sulle controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessione di beni pubblici non ricomprende le controversie relative alla concessione di agevolazioni e finanziamenti pubblici, cioè alla concessione del bene pubblico "denaro".

Ancora, si deve segnalare che è crescente il numero delle controversie nelle quali il Tribunale amministrativo è chiamato a decidere su controversie che attengono:

- a) al maggior costo che vengono ad avere i mezzi di produzione del servizio nel corso del rapporto relativo alla gestione dei rifiuti;
- b) al diverso costo che viene ad avere il servizio di igiene urbana perché nel corso del rapporto aumentano i chilometri di strade da spazzare o le tonnellate di rifiuti da raccogliere e smaltire;

c) alla variazione dei costi per altre ragioni;

d) alla disciplina da applicare ai casi in cui il servizio di igiene urbana è stato reso in assenza di un contratto, sulla base della sola richiesta dell'amministrazione.

La individuazione dei confini della giurisdizione amministrativa non è compito facile e merita un'approfondita riflessione.

C - Quella dell'ambiente è una materia della quale la giustizia amministrativa spesso si interessa.

Un aspetto di sicuro rilievo è la tutela dell'ambiente dall'inquinamento.

Questa tutela è spesso assicurata in modo distonico : in modo forte con i deboli e in modo debole con i forti (o i furbi).

La distonia sembra figlia delle difficoltà che l'interprete deve superare per raggiungere una corretta disciplina dei fenomeni.

Se si individua lo sversamento di rifiuti in un fondo, i comuni – assillati dalla progressiva erosione delle disponibilità finanziarie e dalla conseguente insufficienza delle stesse a fronte dei servizi da rendere - applicano l'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006 nel modo più semplice, ordinando l'asporto e la bonifica al proprietario del fondo, sul solo presupposto che la proprietà impone di adottare tutte le cautele idonee ad evitare lo sversamento da parte di chiunque.

In un ordinamento civile ed equilibrato come il nostro la responsabilità oggettiva è una eccezione; un soggetto risponde solo per l'attività dolosa o colposa e non v'è colpa nell'aver omesso di recingere il fondo, se in precedenza non si erano verificati episodi del genere (richiamo in proposito la sentenza n. 2637 del 2014).

Ben più rilevante, per il maggior impatto sociale, è l'ipotesi dell'inquinamento industriale e degli accorgimenti che gli autori di questo adottano per evitarne le conseguenze giuridiche.

Il problema ha interessato il panorama mondiale e la sua soluzione è stata ricondotta all'esigenza definitiva, nella cultura giuridica anglo - sassone, "piercing the corporate veil", in altre parole superare il velo col quale l'ordinamento giuridico sembra proteggere un determinato soggetto, superare la finzione giuridica per giungere alla realtà dei fatti.

Nel nostro ordinamento il testo unico dell'ambiente sancisce il principio " chi inquina paga"; i problemi riguardano l'individuazione di chi deve pagare, atteso che il trasferimento della proprietà dei siti inquinati è

utilizzato per separare le situazioni giuridiche di autore dell'inquinamento da quelle di proprietario del bene inquinato.

L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con l'ordinanza 25 settembre 2013 n. 21, ha rimesso alla Corte di Giustizia la seguente questione : “ se i principi dell'Unione Europea in materia ambientale ...ostino ad una normativa nazionale che, in caso di accertata contaminazione di un sito e di impossibilità di individuare il soggetto responsabile della contaminazione o di impossibilità di ottenere da quest'ultimo gli interventi di riparazione, non consenta all'autorità amministrativa di imporre l'esecuzione delle misure di sicurezza d'emergenza e di bonifica al proprietario non responsabile dell'inquinamento, prevedendo, a carico di quest'ultimo, soltanto una responsabilità patrimoniale limitata al valore del sito dopo l'esecuzione degli interventi di bonifica ”.

Questo Tribunale ha individuato nel combinato disposto degli artt. 245 e 242 del d.lgs. n. 152/2006 la fonte normativa della responsabilità del proprietario attuale non responsabile dell'inquinamento iniziale.

L'art. 245 citato prevede, infatti, che il proprietario o il gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione (CSC) deve darne comunicazione alla regione, alla provincia ed al comune territorialmente competenti e attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all' articolo 242.

Quest'ultima norma, a sua volta, stabilisce che la medesima procedura si applica all'atto di individuazione di contaminazioni storiche che possano ancora comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione.

L'obbligo del proprietario attuale di adottare le misure di prevenzione riguarda quindi anche le contaminazioni storiche, cioè le contaminazioni precedenti alla acquisizione della proprietà.

La genericità nella definizione delle misure di prevenzione contenuta nell'art. 240, primo comma lett. i) (“le iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente, intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia;”) consente di dare una notevole latitudine al concetto.

In tal senso si è pronunciata la sentenza n. 2324 del 2014, come numerose altre successivamente.

Ancora, prendendo le mosse dal principio romanistico “neminem laedere” e quindi dalla considerazione che il proprietario del bene non autore dell'inquinamento iniziale è tenuto, per il fatto di essere il proprietario del bene, ad evitare che dallo stesso l'inquinamento possa propagarsi alle aree limitrofe o alla falda, si giunge ad affermare la responsabilità di ogni proprietario che, nel tempo, non abbia evitato l'aggravarsi dell'inquinamento.

E questo ben oltre l'ammontare della responsabilità patrimoniale limitata al valore del sito dopo l'esecuzione degli interventi di bonifica, prevista dall'art. 253 a carico del proprietario del sito incolpevole dell'inquinamento (iniziale).

Un altro intervento a favore dell'ambiente si è concretato nella pronuncia n. 2833 del 2014, con la quale è stata sottoposta alla Corte costituzionale la difformità della disciplina regionale in tema di Valutazione di impatto ambientale e di screening (cioè di esclusione dalla indicata valutazione) rispetto alla normativa nazionale.

L'art. 26, sesto comma, del d.lgs. n. 152/2006 (nel testo modificato dall'art.23, comma 1 – quinquies, d.l. 78/2009, convertito, con modificazioni, dalla L.102/2009) prevede che “I progetti sottoposti alla fase di valutazione devono essere realizzati entro cinque anni dalla pubblicazione del provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale.” e che i “termini di cui al presente comma si applicano ai procedimenti avviati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 16 gennaio 2008 n. 4”.

Anteriormente a quest'ultima norma, infatti, la disciplina nazionale non prevedeva un termine di validità della VIA.

Nulla, invece, è previsto circa per la validità nel tempo delle pronunce che escludono la procedura di valutazione dell'impatto ambientale (art. 20 del d.lgs. n.152/2006).

L'art. 15 della l.r. n.11/2001 prevedeva, invece che la VIA positiva avesse la validità per il periodo previsto nell'atto, comunque non superiore a tre anni; se entro questo periodo non v'era stato l'inizio dei lavori la procedura di VIA doveva essere rinnovata.

Quest'ultima disposizione determinava delle criticità, dato che all'inizio dei lavori, per espressa previsione dell'art. 2, comma 159, della legge n.244/2007, erano equiparate varie iniziative che nulla hanno in comune con i lavori (“l'acquisizione della disponibilità delle aree destinate ad ospitare l'impianto, nonché l'accettazione del preventivo di allacciamento

alla rete elettrica formulato dal gestore competente, ovvero l'indizione di gare di appalto o la stipulazione di contratti per l'acquisizione di macchinari o per la costruzione di opere relative all'impianto, ovvero la stipulazione di contratti di finanziamento dell'iniziativa o l'ottenimento in loro favore di misure di incentivazione previste da altre leggi a carico del bilancio dello Stato ”.)

Un adempimento meramente cartolare determinava quindi una più ampia validità, sotto il profilo temporale, della Via, con la possibilità che l'impianto potesse essere realizzato in una situazione ambientale notevolmente diversa.

E' ben vero che l'art. 6, primo comma, della l.r. 14/2014 ha stabilito che “i progetti sottoposti a VIA devono essere realizzati entro cinque anni dalla data di pubblicazione del provvedimento di VIA”, così adeguando la normativa regionale a quella statale, è però altrettanto vero che l'art. 16 della l.r. 11/2001, modificato dalla l.r. 17/2007, prevede che “ La pronuncia di esclusione dalla procedura di VIA ha efficacia per il periodo massimo di tre anni; trascorso detto periodo senza che sia stato dato inizio ai lavori, le procedure di cui al presente articolo devono essere rinnovate ”. Questa disposizione permette, quindi, un periodo di validità del provvedimento di esclusione dalla Via che può protrarsi a lungo oltre i tre anni.

Se la lacuna della disciplina nazionale relativa alla validità nel tempo della pronuncia di esclusione dalla Via è colmata con l'applicazione dell'unico termine di validità previsto dall'ordinamento nazionale, cioè quello di cinque anni per la ultimazione dei lavori, una diversa disciplina regionale, sempre per la validità della pronuncia di esclusione dalla Via, non ha ragion d'essere alla luce della competenza esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117 della Costituzione in tema di “ ambiente ”.

D – La salute ha interessato quest'aula, fra l'altro, sotto l'aspetto della legittimità costituzionale della spending review in relazione a pretese diversità fra le prestazioni sanitarie (sentenza n. 476 del 2014) ed alla riduzione dei budgets assegnati alle strutture private (sentenza n. 1672 del 2014).

Qualche perplessità rimane, nei confronti della struttura del servizio sanitario, quanto all'inapplicato criterio basilare della riforma attinente all'acquisto delle prestazioni sanitarie dal settore pubblico e da quello privato in ragione della qualità e del costo, il che porterebbe ad avere come

principale obiettivo quello di rendere le migliori prestazioni (per attrarre più utenti) al minor costo.

E – Quanto all’attenzione prestata al lavoro, merita di essere richiamato, più che le sentenze in materia di accesso alla cassa ordinaria di integrazione dei guadagni e di ispezioni in funzione di repressione del lavoro “ nero ”, l’indirizzo interpretativo seguito da numerose pronunce di questo Tribunale e da ultimo confermato in sede di appello (cito per tutte la sentenza n. 204 del 2014) in tema di concessioni demaniali marittime.

Si è ritenuto che il rilascio di queste concessioni sia un dovere delle amministrazioni comunali a seguito della formazione del piano regionale delle coste e in attesa del piano comunale delle coste, ferma restando la necessità della previa adozione delle decisioni essenziali per l’ordinato sviluppo del fenomeno.

Questo ha permesso di avviare numerose iniziative imprenditoriali nel settore turistico, con ovvie ricadute positive, ovviamente non risolutive, sulla situazione occupazionale.

F- A seguito della sentenza Costa – Cifone della Corte di Giustizia e della legittimazione dei centri di trasmissione dati (ex art 1, comma 643, della legge n. 190/2014) è praticamente scomparso il contenzioso in materia di gioco e scommesse.

La prevenzione delle ludopatie non ha per ora dato luogo a un rilevante contenzioso, anche per l’assenza del decreto ministeriale relativo ai criteri di tutela di determinati luoghi di ritrovo, previsto dall’art. 7 del d.l. n. 158/2012.

Quanto all’ordine pubblico, i provvedimenti di tutela dell’ordinato svolgimento delle manifestazioni sportive più coinvolgenti, al pari degli interventi volti a limitare il possesso e il porto di armi da fuoco, sono stati per la stragrande maggioranza confermati da questo Tribunale.

G – Un cenno alle controversie relative a pretese economiche connesse al ritardo delle pubbliche amministrazioni nel definire i procedimenti avviati ad istanza di parte.

I ritardi sono generalizzati e si manifestano in ogni settore di competenza, dall’ambiente, all’edilizia, alle concessioni demaniali ecc..

I ritardi possono essere determinati da incuria.

La generalizzazione degli stessi non può, tuttavia, trovare spiegazione in un fatto contingente, mentre la trova nell'assetto del sistema.

Da un lato, l'aumento delle esigenze collettive, con la più articolata normazione che le disciplina, e la differenziazione delle esigenze dei singoli richiedono una attività amministrativa di maggiori qualità e quantità; dall'altro, la pubblica amministrazione si trova di fronte a tagli di finanziamenti che impediscono di erogare le quantità e qualità pregresse.

In sostanza la società richiede un apparato amministrativo che non si può finanziariamente permettere.

Questo porta fisiologicamente a ritardi nella risposta.

L'art. 2 bis della legge n. 241/1990, inserito dall'art. 7, comma 1 lett. c) della legge n. 69/2009 (“ Le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'articolo 1, comma 1-ter, sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento.”) è stato generalmente interpretato nel senso che va risarcito il ritardo che ha inciso sulla ritardata attribuzione del bene appetito.

La formulazione dell'art. 2 bis è stata però integrata dal comma 1 bis inserito dal d.l. n.69/2013 (.... in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento ad istanza di parte, per il quale sussiste l'obbligo di pronunziarsi, l'istante ha diritto di ottenere un indennizzo per il mero ritardo alle condizioni e con le modalità stabilite dalla legge o, sulla base della legge, da un regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n.400 . In tal caso le somme corrisposte o da corrispondere a titolo di indennizzo sono detratte dal risarcimento.”)

Viene così ad essere differenziato l'indennizzo per la perdita del bene della vita “ tempo” dal risarcimento del danno arrecato dalla protrazione illegittima del procedimento sotto vari profili, dal danno emergente (per la protratta immobilizzazione di capitali ecc..) al lucro cessante, che ovviamente va quantificato in relazione alle chances di conseguire il bene della vita appetito.

Al percorso della giurisprudenza fornisce un apporto significativo la sentenza di questo Tribunale n. 2027 del 2014.

H – Da ultimo, l'attenzione prestata alla “ certezza ” dei rapporti è testimoniata dalle numerose sentenze in tema di oneri di urbanizzazione,

che hanno escluso la retroattività delle delibere comunali di adeguamento degli stessi e quindi l'alterazione del quadro economico formato (spesso con difficoltà nell'attuale situazione) al momento in cui l'iniziativa edilizia è stata assunta (cito per tutte la sentenza n. 3198 del 2014).

Ancora, la sentenza n.3 del 2015 (adottata nel 2014) accorda tutela all'autonomo interesse ad un provvedimento abilitativo edilizio anche nei casi in cui sull'istanza si sia formato il silenzio assenso ex art. 20, ottavo comma, del d.P.R. n. 380/2001.

Questo per l'evidente differenza fra l'abilitazione che si fonda su un provvedimento, facilmente ostensibile e consultabile, e quella che si fonda su una deduzione, che presuppone l'esame di tutta la documentazione.

Conclusione

Il 2014 è stato un anno di attività intensa, quanto alla produzione giurisdizionale e quanto alla difesa dell'istituzione: mi riferisco alla prevista soppressione delle sedi staccate dei Tribunali amministrativi regionali, contemplata nel d.l. n. 90 del 2014.

Hanno costituito un fronte compatto le forze politiche, locali e non (unite in un fronte trasversale che ha privilegiato l'analisi ragionata dei fatti), la Camera amministrativa degli avvocati di Lecce, Brindisi e Taranto (supportata dalla Camera amministrativa degli avvocati di Bari, capace di una valutazione scevra da egoismi e suggestioni campanilistiche), la Regione Puglia, il Comune di Lecce e la Provincia di Lecce, i consigli comunali di circa sessanta comuni delle tre provincie.

La compattezza e la decisa azione di questo fronte hanno permesso di raggiungere un obiettivo che sembrava non conseguibile, a fronte della decisione sancita nell'art. 18 del d.l. n.90/2014 e, all'inizio del confronto, qualificata come immodificabile.

A prescindere dalla soddisfazione che il risultato raggiunto comporta per chi ha militato e milita nel Tribunale amministrativo regionale di Lecce, il maggior motivo di orgoglio è la percezione di aver ben operato, percezione che si trae dall'atteggiamento tenuto trasversalmente dalle forze politiche, dal Foro e dalle determinazioni di ben sessanta comuni, determinazioni che rispecchiano la valutazione che dell'operato di questo Tribunale dà il popolo salentino.

Grazie