



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE  
PER LA PUGLIA  
BARI

*Relazione sulla giustizia amministrativa  
nella circoscrizione  
Anno 2014*

Corrado Allegretta  
*Presidente Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia*

*Bari, 14 febbraio 2014  
Palazzo Filo della Torre*

## Saluti

Prima di esporre la Relazione sullo stato della giustizia amministrativa in questa circoscrizione nell'anno 2013, desidero porgere, anche a nome dei colleghi del Tribunale, il saluto più cordiale ed il più vivo ringraziamento a tutte le Autorità presenti, ai magistrati degli altri Ordini giudiziari, agli esponenti del mondo accademico, ai rappresentanti del libero Foro, dell'Avvocatura dello Stato e delle Avvocature degli Enti pubblici, a voi tutti gentili ospiti.

Uno speciale, grato, saluto merita il personale di Segreteria per il suo generoso impegno, senza del quale non potremmo neppure tenere questa cerimonia.

Desidero, infine, salutare i professionisti dell'informazione e della comunicazione che, svolgendo con correttezza il loro ruolo riguardo all'attività del Giudice amministrativo, concorrono a sollecitare nel lettore la consapevolezza della propria dignità di cittadino.

## La domanda

Dei dati statistici relativi ai ricorsi proposti innanzi a questo Tribunale nell'anno 2013 il più evidente è costituito dal decremento del loro numero totale. Sono stati, infatti, 1.727, pari al 6,6% in meno rispetto al 2012 (1.849) secondo la linea di tendenza già manifestasi in quell'anno. Anche gli atti introduttivi di motivi aggiunti sono diminuiti a 364, dai 408 del 2012. In totale le nuove domande risultano nel complesso diminuite a 2.091 (rispetto alle 2.257 del 2012).

Come va letta siffatta tendenza ?

Di sicuro non è espressione di una improvvisamente scemata fiducia nel Giudice amministrativo, che, anzi, al contrario, vi sono indizi che inducono a ritenerla accresciuta. Si pensi, ad esempio, all'incremento dei ricorsi diretti ad ottenere l'ottemperanza a sentenze del Giudice ordinario

Le ragioni della riduzione del contenzioso, in realtà, sono molteplici. Una di queste va individuata, senz'altro, nella generale condizione di crisi economica che attanaglia il Paese: al rallentamento delle dinamiche economiche e di quelle sociali ad esse collegate, infatti, consegue necessariamente in una qualche misura anche la contrazione del loro risvolto contenzioso.

Va aggiunta, peraltro, la forza dissuasiva dell'inasprito costo di accesso alla giustizia. Basti pensare che, se per i ricorsi in materia di accesso ai documenti, di silenzio della pubblica amministrazione

o per l'ottemperanza a sentenze e provvedimenti giurisdizionali equiparati, il c.d. contributo unificato è di € 300, misura tutto sommato sostenibile, nel contenzioso relativo agli appalti esso è commisurato al valore della controversia e può facilmente raggiungere il previsto massimo di € 6000. Con l'avvento della legge 24.12.2012 n. 147 (legge di stabilità 2013) i costi sono addirittura aumentati della metà per i giudizi d'impugnazione, ivi compresi i ricorsi in revocazione e le opposizioni di terzo.

Quando si tiene conto dell'importo dovuto a titolo di contributo unificato nel 2013 (€ 2.116.125) in relazione al numero degli atti ad esso soggetti (1.958), si può affermare che, in media, ogni atto introduttivo di una nuova domanda innanzi a questo TAR ha scontato un'imposta di € 1080. Mentre, negli altri Stati dell'Unione Europea l'atto di accesso alla giustizia amministrativa, quando non com-

porta alcun pagamento, viene assoggettato ad una tassa generalmente non superiore ai 180 €.

Per il suo riflesso sul numero dei ricorsi, inoltre, va considerato che l'esosa misura dell'imposta - dovuta, si badi bene, non per ogni ricorso, ma per ogni atto che rechi una domanda nuova - com'è accaduto in ogni tempo, ha sollecitato la fantasia dell'evasione. Così, ad esempio, ci s'imbatte sempre più spesso in ricorsi collettivi e cumulativi, con i quali si tenta di ridurre l'incidenza individuale del tributo mediante l'impugnazione di provvedimenti diversi da parte di più soggetti con un solo atto introduttivo del giudizio, avendo in comune soltanto la questione di diritto dedotta.

In connessione con quanto precede va visto, per altro, l'incremento sia delle domande di ammissione al patrocinio a spese dello Stato da 68 (2012) ad 88 nel 2013, sia del contenzioso dinanzi alle Commissio-

ni tributarie circa l'effettiva ricorrenza, nei singoli casi, di una "domanda nuova" nell'ambito del giudizio già instaurato.

In termini assoluti, sebbene il numero degli atti imponibili sia rimasto sostanzialmente invariato (registrando una leggera flessione dai 2.004 del 2012 ai 1.958 del 2013), il contributo unificato versato nel 2013, a causa dell'aumentato numero dei ricorsi in materia di appalti pubblici, è ammontato ad € 2.024.050, con un incremento del 22% rispetto al 2012, in cui raggiunse € 1.654.943.

La distribuzione del contenzioso 2013 per materia ne offre un panorama alquanto vario.

Più della metà (55,93%) dei ricorsi depositati nel 2013 riguarda questi quattro settori: l'edilizia e urbanistica (17,78%), l'esecuzione del giudicato (15,46%), il pubblico impiego (11,75%) e l'attività contrattuale pubblica (10,94%).

Quanto alla materia dell'edilizia ed urbanistica, i ricorsi proposti nel 2013 sono stati 241, a fronte dei 346 del 2012, in conformità dell'andamento decrescente registrato negli ultimi anni, anche se la legislazione di liberalizzazione e semplificazione di cui il settore beneficia da tempo avrebbe dovuto comportare, almeno nelle intenzioni del legislatore, una riduzione del contenzioso forse più significativa.

V'è da notare, ad ogni modo, che il numero delle impugnazioni relative a provvedimenti che presuppongono un abuso edilizio rappresenta ancora una percentuale elevata (circa il 29%) del totale.

Dei giudizi su domanda di esecuzione della sentenza o di ottemperanza al giudicato (cui sono equiparati quelli su decreti ingiuntivi non opposti) si segnala, invece, un notevole incremento: sono passati, infatti, a 266 dai 182 del 2012. Il fenomeno si spiega soltanto in parte con la ridotta liquidità monetaria dovuta

17

alla crisi economica. Al riguardo, infatti, viene da osservare che il passaggio in giudicato di una sentenza o l'esecutività di un decreto ingiuntivo non sono eventi che si producono improvvisamente, di modo che la pubblica Amministrazione non avrebbe il tempo e, comunque, la possibilità di pianificare la relativa spesa. Probabilmente, un migliore raccordo tra uffici e difesa in giudizio dell'Amministrazione consentirebbe di predisporre in tempo utile i mezzi per l'adempimento dell'obbligo derivante dalla pronuncia giurisdizionale e, così, permetterebbe di evitare, insieme alla lievitazione della spesa per interessi, rivalutazione monetaria, se non per risarcimento del danno da ritardo, anche la possibilità di ipotizzare in capo ad amministratori e dipendenti responsabilità di natura contabile e disciplinare.

V'è da rilevare, inoltre, che il 76% dei ricorsi per ottemperanza riguarda provvedimenti del Giudice

ordinario e, dunque, pronunce di condanna al pagamento di somme determinate o facilmente determinabili con semplice calcolo aritmetico. Essi sono passati dai 140 del 2012 a 202 nel 2013. E questo, se, per un verso, trova giustificazione nella maggiore efficacia dell'azione di ottemperanza rispetto a quella esecutiva ordinaria, anche per la possibilità di ottenere la sostituzione dell'Amministrazione debitrice con apposito commissario *ad acta*; per altro verso, evidenzia la sistematica violazione di ogni canone di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost) e quanto questa sia ancora lontana dallo spirito di pubblico servizio che dovrebbe animarla.

Anche nel pubblico impiego il 2013 ha visto un decremento dei ricorsi, che sono passati a 136 dai 198 del 2012. Naturalmente, sono le procedure concorsuali quelle che danno occasione al maggior numero

d'impugnative (nell'anno in esame 71 su 136), con le conseguenti ripercussioni sulla variazione annuale.

Non sono diminuiti, nonostante il pesante contributo unificato, i giudizi che hanno ad oggetto l'attività contrattuale pubblica: i nuovi ricorsi sono stati 189, mentre nel 2012 furono 170. Ora, se è plausibile ritenere che per questa categoria di giudizi la sfavorevole congiuntura economica possa costituire un fattore di esasperazione del contenzioso, non è da escludere che l'incremento della litigiosità dipenda più semplicemente da un'accresciuta attività contrattuale della pubblica Amministrazione in funzione di strumento per rivitalizzare il mercato.

Considerata l'importanza della materia dell'ambiente, mi sembra opportuno segnalare che le controversie relative, registrate in numero di 102, hanno subito una diminuzione rispetto al 2012 (173). In particolare, quelle che riguardano lo sfruttamento

delle fonti rinnovabili di energia sono passate da 128 (2012) a 79. Segno che questo filone si va stabilizzando, se non proprio esaurendo, in corrispondenza, per altro, con un assestamento della normativa regionale e statale.

Chi sia interessato ad approfondire l'analisi può trovare, nelle allegate tabelle statistiche, ampia ed approfondita esposizione di dati.

## La risposta

I due dati sicuramente positivi che connotano l'attività svolta dal TAR di Bari nel 2013 sono che, ancora una volta, i ricorsi decisi (1808) superano quelli depositati (1727) e che i ricorsi in attesa di definizione continuano a diminuire (da 4701 a 4620).

Nel 2013 il Tribunale ha trattato 1981 domande in camera di consiglio e 1264 cause in udienza pubblica.

Sono stati adottati 757 provvedimenti cautelari (nel 2012 furono 950), di cui 603 ordinanze (2012: 758)

e 154 decreti (2012: 192). Di questi provvedimenti, soltanto il 33% è di accoglimento della domanda.

Le sentenze pubblicate sono state 1.310 (nel 2012 furono 1862) e, di queste, 144 sono quelle che hanno deciso la causa già in esito all'udienza cautelare ex art. 60 c.p.a. (nel 2012 furono 269); dato che trova, poi, una certa corrispondenza nella diminuzione a 399 (nel 2012 furono 471) dei ricorsi che, depositati nel 2013, sono stati definiti entro lo stesso anno.

I decreti decisori, cioè quelli che definiscono la causa, (che nel 2012 furono 500) sono stati 425.

Negli ultimi due mesi del 2013, inoltre, è stato possibile dare inizio, sia pure in via sperimentale, al programma straordinario di abbattimento dell'arretrato previsto dall'art. 16 delle norme di attuazione del codice del processo amministrativo.

Già nella relazione tenuta all'inizio dello scorso anno ebbi ad avvertire che i lusinghieri risultati ottenuti

nel 2012 non sarebbero stati mantenuti nell'anno successivo. La previsione in pratica si è realizzata. Il numero complessivo dei ricorsi definiti (1808), infatti, è di poco superiore a quello (1424) allora previsto.

Di tanto si individuavano le ragioni nell'intervenuto esaurimento dell'effetto di riduzione dell'arretrato conseguente alla eliminazione dei ricorsi pendenti da oltre un quinquennio, nel riordino della disciplina dei carichi di lavoro da parte dell'Organo di autogoverno della magistratura amministrativa e nel progressivo ridursi del numero dei magistrati in servizio.

Ragioni che rimangono ancora tutte pienamente valide.

Quanto alla prima, l'eliminazione dei ricorsi ultraquinquennali procede, da tempo, a regime; il loro numero si è ridotto a 310, tanto che ormai la nostra attenzione è rivolta ai ricorsi che hanno superato il triennio e con il programma straordinario di abbattimento

dell'arretrato di prossima esecuzione, dimensionato su di un totale di 525 ricorsi, si prevede di azzerare i ricorsi ultraquinquennali e buona parte di quelli ultratriennali.

Quanto alla seconda, la disciplina dei carichi di lavoro attualmente vigente appare troppo rigida e macchinosa e, nello stesso tempo, essa è tale da mortificare la funzione organizzativa del presidente e da fornire al magistrato non particolarmente volenteroso l'appiglio per ridurre legittimamente il proprio impegno.

Quanto alla terza, occorre tener presente che, rispetto al 2012, il personale di magistratura si è ridotto di due unità.

Continua a pesare negativamente sulla produttività, peraltro, l'uso distorto di alcuni mezzi processuali.

Così, ad esempio, la fase cautelare, pur registrandosi nel 2013 una diminuzione dei provvedimenti emessi, continua ad essere caratterizzata da un numero troppo alto di domande: più della metà dei ricorsi, sia ordinari

che per motivi aggiunti, recano, infatti, la domanda cautelare. Purtroppo, com'è ben noto, la domanda cautelare spesso viene proposta per finalità non proprie della sua funzione, come quella di ottenere una sollecita fissazione dell'udienza di merito, se non la definizione della causa con sentenza semplificata. Finalità il cui conseguimento trova ostacolo nella programmazione delle udienze in relazione al carico esigibile da ogni magistrato secondo la ricordata disciplina e nella generale complessità delle fattispecie e delle questioni dedotte in giudizio.

Va osservato, inoltre, che, mentre le domande trattate in camera di consiglio nel 2013 risultano essere state 1981, solo 1386 (70%) sono state introitate per la decisione.

Lo stesso può dirsi per le udienze di merito, nelle quali sono state chiamate 1264 cause, ma solo 991 (78%) hanno dato o daranno luogo a provvedimenti.

Questo significa che il Collegio viene impegnato in modo non sempre pienamente produttivo.

Spesso, a voler considerare le cause più frequenti del fenomeno, ciò dipende dalla tardiva comunicazione delle sopravvenienze estintive del giudizio, quali rinuncia, cessazione della materia del contendere e sopravvenuto difetto d'interesse, ovvero da richieste di rinvio della trattazione della domanda, intempestive o per motivi che non si conciliano con la celerità impressa al rito dalla vigente disciplina del processo amministrativo.

In proposito, va segnalato che la facile reperibilità di formulari e strumenti similari, se ha il merito di consentire un allargamento della platea dei difensori agli avvocati generalisti, spesso si concreta in un approccio alla giustizia amministrativa secondo abitudini nella gestione del processo che ne presuppongono la totale disponibilità in capo alle parti; diversamente da quanto accade nel processo amministrativo, nel quale è sempre vi-

vo e tutelato l'interesse pubblico ad una sollecita conclusione del rapporto contenzioso aperto con il ricorso. Nel nostro processo l'udienza, camerale o di merito che sia, è fissata per la definizione della domanda, nella stessa giornata, nella camera di consiglio decisoria immediatamente seguente alla trattazione orale, cosicché essa presuppone il completo studio della controversia da parte del Collegio. Può intendersi, allora, quali frustranti diseconomie comportano le domande meramente dilatorie, ove accolte.

Occorrerà, quindi, nella fase cautelare estendere in via analogica la decisione "allo stato degli atti", prevista nella particolare materia del contenzioso negli appalti pubblici; e, in sede di merito, vagliare con maggiore severità le giustificazioni addotte a sostegno dell'istanza di differimento della trattazione della causa.

Quanto alle sentenze, è opportuna qualche riflessione in ordine alla riduzione delle cosiddette sentenze brevi o redatte in forma semplificata, vale a

dire di quelle che decidono la causa già in esito all'udienza cautelare. In proposito giova osservare che se, come s'è detto, il numero dei ricorsi si riduce, i casi sono resi più complicati da un'azione amministrativa in corso di giudizio, non sempre lineare e trasparente, che suscita la produzione di motivi di censura aggiunti o ulteriori ovvero, in altre parole, un progressivo adattamento sia della situazione sostanziale che delle difese processuali certamente non propizio all'uso di mezzi rapidi di definizione della lite.

A tanto va aggiunta la qualità e complessità delle questioni dedotte in giudizio sempre più elevata, sia per la valentia del Foro, sia per le accresciute incertezze derivanti da una legislazione, la cui continua evoluzione è resa ancora più rapida, negli ultimi tempi, dall'intento perseguito dal legislatore di approntare nuovi strumenti,

più snelli ed efficaci, per invertire il negativo andamento dell'economia del Paese.

Non minore rilevanza, peraltro, va riconosciuta alle disposizioni sul carico di lavoro esigibile dal singolo magistrato, che gli consentono di essere esonerato da un'udienza di merito e dal relativo carico quando abbia definito con sentenza in forma semplificata 14 affari cautelari.

Alla stregua dei dati sopra riportati, comunque, questo Tribunale si colloca tra i migliori a livello nazionale, in relazione alla consistenza ed alla qualità del contenzioso che lo interessa.

Sull'andamento dell'attività giurisdizionale hanno particolare influenza anche i rapporti che intercorrono con la classe forense, specialmente con quella parte del Foro che più assiduamente frequenta quest'aula.

Si tratta di rapporti eccellenti, caratterizzati da reciproci rispetto e stima profondi, la cui qualità va con-

servata come un bene prezioso ed incrementata con quelle buone pratiche già in uso presso questo Tribunale.

Intendo riferirmi, per un verso, alla massima e leale collaborazione da parte dei difensori nello svolgimento dell'attività processuale. Attività che - è bene ricordare - l'avvocato non svolge nell'interesse esclusivo del proprio cliente, ma anche come uno dei principali operatori del servizio giustizia.

È in questa veste, infatti, che gli incombono, ad esempio, doveri che a prima vista possono apparire di scarsa rilevanza, ma che incidono sull'efficienza dell'intero meccanismo processuale, quali il dovere giuridico di chiarezza e sinteticità degli scritti difensivi (art. 3 del Codice del processo amministrativo) e quello del loro deposito in formato digitale, per consentirne la diretta immissione nel nostro sistema informativo; doveri sui quali non mi stancherò mai di insistere.

In taluni ordinamenti processuali, come per esempio quello comunitario, gli atti devono essere contenuti in un prestabilito e ridotto numero di pagine, ognuna delle quali non superiore ad un certo numero di battute.

Così, per altro verso, l'inosservanza dell'obbligo di deposito del materiale giudiziario in formato digitale vanifica gli sforzi di ridurre la durata del giudizio attraverso l'organizzazione dei mezzi tecnologici che consentono al magistrato di svolgere gran parte del suo lavoro senza bisogno di essere fisicamente presente in ufficio.

Più in generale, è nella veste di coprotagonista del servizio giustizia che il difensore è tenuto ad agire in modo da rendere fruttuoso il lavoro del giudicante, evitando ogni comportamento idoneo ad appesantire e, quindi, rallentare la procedura e la definizione della controversia.

Ancora con riguardo ai rapporti con la classe forense, tengo a confermare, infine, che questo Tribunale non tralascerà di continuare, con l'insostituibile sostegno ed impegno della Camera Amministrativa Distrettuale degli Avvocati di Bari, a svolgere il ruolo, fin qui spesso avuto, di promotore di incontri di studio ed approfondimento delle tematiche di diritto amministrativo più attuali, con la partecipazione di magistrati, docenti ed avvocati, in vista di un accrescimento delle rispettive professionalità.

## Conclusione

Mi fa piacere concludere questa relazione ricordando che quest'anno ricorre il quarantennale dell'apertura dei Tribunali Amministrativi Regionali, disposta per il 1 gennaio 1974 con decreto del Presidente della Repubblica del 19 dicembre 1973.

Le prime sentenze di questo Tribunale risultano adottate nella camera di consiglio del 27 febbraio 1974.

L'istituzione dei Tribunali amministrativi regionali, com'è noto, fu voluta dai Costituenti come elemento essenziale dell'ordinamento regionale: concepito lo Stato in forma pluralista ed autonomista, occorreva un Giudice di ana-

loga struttura, secondo una visione di armonico bilanciamento dei poteri e di superamento della concezione elitaria della giustizia amministrativa attraverso l'avvicinamento del Giudice ai fruitori della stessa.

In questo arco di tempo abbiamo assistito ad un'evoluzione della normativa del processo amministrativo che, in una sorta di rivoluzione copernicana, ha rimosso dal centro del sistema l'atto amministrativo, per collocarvi l'interesse sostanziale del cittadino.

L'ultimo decisivo passo nel perseguimento di più avanzati obiettivi di tutela del cittadino nei rapporti con la pubblica Amministrazione si è compiuto con il Codice del processo amministrativo e l'ulteriore ampliamento dei poteri del Giudice ivi disposto.

Ma è soprattutto attraverso l'avvicinamento del Giudice alla vicenda cui afferisce il rapporto sottoposto al suo vaglio, che i TAR sono chiamati ad impegnarsi per rendere tangibile il passaggio dalla effettività alla satisfattività della

risposta all'istanza di giustizia di cui sono destinatari. E questo è possibile solo utilizzando in pieno i mezzi istruttori ed i poteri connaturali alle migliori forme di tutela a disposizione del cittadino.

Ad un Giudice, al quale l'unico strumento consentito era l'alambicco della mera legittimità del provvedimento amministrativo, la normativa vigente ne ha sostituito un altro al quale è ben possibile riconoscere il ruolo di "soggetto deputato a intervenire sul delicato terreno delle dinamiche pubblicistiche, che oggi non si esauriscono nella dialettica tra autorità e libertà come un tempo, ma si sviluppano alla ricerca di un equilibrio nel rapporto plurale tra potere pubblico, poteri privati, autonomia, sussidiarietà, concorrenza, mercato" (così il presidente del Consiglio di Stato De Lise nel convegno di Varenna del 23 - 25 settembre 2010).

Eppure, sono recenti le manifestazioni di un'accresciuta insofferenza del controllo giurisdizionale in genere e, in particolare, di quello del Giudice amministrativo.

vo sull'agire pubblico; insofferenza spinta fino ad ipotizzare addirittura l'abolizione dei TAR, che pure sono stati istituiti in esecuzione di una precisa statuizione della Costituzione (art. 125).

Sta di fatto, però, che quarant'anni di attività dei Tribunali Amministrativi Regionali non sono passati invano: le loro pronunce hanno consentito al cittadino di prendere piena coscienza di quanto esteso sia il suo diritto di far valere innanzi ad un Giudice gli interessi legittimi di cui è titolare nei confronti dell'esercizio scorretto dei pubblici poteri.

Inoltre, ad una funzione così delicata e complessa come quella sopra descritta non possono che corrispondere, nel Giudice che ne è onerato, doti professionali e personali adeguate. Vale a dire, di sicuro, una preparazione tecnica che gli permette di comprendere i meccanismi dell'azione amministrativa, qualunque sia il settore della vita da essa interessato, ma soprattutto qualità di indipendenza di giudi-

zio, di equilibrio e serenità nell'adempimento del proprio dovere, che solo nella forza morale e nell'onestà della mente trovano fondamento.

Viene da chiedersi, allora, se non sia proprio questa figura di Giudice a preoccupare.

Vi ringrazio della cortese attenzione con la quale mi avete ascoltato.