

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA SICILIA
SEZIONE STACCATA DI CATANIA

ATTIVITÀ DELLA SEZIONE DI CATANIA
NELL'ANNO 2006

Relazione del Presidente
Vincenzo Zingales

IN OCCASIONE DELL'INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2007

Catania, 24 Febbraio 2007

INDICE

1. Premessa generale ed indirizzi di saluto.	1
2. L'andamento generale dell'attività giurisdizionale del T.A.R. Sicilia-Catania nella sua dimensione quantitativa.	5
3. L'andamento del T.A.R. Sicilia-Catania sotto il profilo qualitativo o contenutistico dell'attività giurisdizionale: questioni sostanziali e processuali di maggior rilievo affrontate nel 2006.	10
4. Riflessioni generali minime sull'attività giurisdizionale del 2006: permane ancora il dilemma – quasi certamente destinato a protrarsi per molti anni – sul se le regole dell'azione amministrativa introdotte con le leggi n. 15 e n. 80 del 2005 abbiano mutato anche la funzione del Giudice amministrativo, e permane l'incertezza legata all'interpretazione ed applicazione della sentenza n. 204/2004 della Corte costituzionale.	54
5. Le necessarie modifiche legislative in materia di giustizia amministrativa.	58
6. Le gravissime carenze di organico del personale di segreteria del T.A.R. Sicilia-Catania.	63
7. L'insufficienza dell'attuale sede istituzionale del T.A.R. Sicilia-Catania e la sua conseguente parziale difformità dagli "standards" normativi di sicurezza nei luoghi di lavoro prescritti dal D.lgs n. 626/1994 e successive modifiche e integrazioni.	75
8. Brevi conclusioni	81

Tabelle

1. PREMESSA GENERALE ED INDIRIZZI DI SALUTO

Eccellenza reverendissima, Onorevoli nazionali e regionali, Autorità civili e militari, Signori Avvocati, gentili Signore e Signori,

Anche per quest'anno adempio all'obbligo di procedere alla cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario della Sezione staccata di Catania del Tribunale amministrativo della Sicilia, svolgendo preliminarmente – come stabilito dall'organo di autogoverno della giustizia amministrativa con le delibere istitutive di tale cerimonia (delibere del C.P.G.A. adottate in data 08/11/2001 e 20/06/2002) – la **“relazione sull'attività giudiziaria e sulle riflessioni che da tale attività scaturiscono comprese le eventuali esigenze di modifica legislativa”**, e quindi sull'andamento e sullo stato della Giustizia amministrativa nello scorso anno 2006 in questa circoscrizione giudiziaria.

Ma consentitemi, prima di leggere tale relazione, di ringraziare sentitamente, a nome di tutto il Tribunale che ho l'onore di presiedere, il Magnifico Rettore dell'Università di Catania, Prof. Antonino Recca, per avere consentito, in piena sintonia con la sensibilità istituzionale e la cortesia e disponibilità personale di cui è dotato, che tale pubblica e solenne cerimonia si svolgesse nella cornice prestigiosa – e certamente più ampia e funzionale dell'attuale sede del TAR di Catania – di questa magnifica Aula magna della Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università di Catania. E lo stesso sentito ringraziamento va esteso anche al Preside di tale Facoltà, che ha assicurato al Rettore dell'Ateneo catanese eguale e pronta disponibilità, nonché al Preside della Facoltà di Lingue che ha la sede anche in questo storico e mirabile edificio già appartenuto all'ordine monastico dei Benedettini.

Come per tutte le analoghe cerimonie di apertura dell'anno giudiziario della Magistratura ordinaria e di quella contabile, anche quelle che si svolgono per l'inaugurazione dell'anno giudiziario della Magistratura amministrativa presso tutti i T.A.R. e le loro Sezioni staccate, e presso il Consiglio di Stato, costituiscono ineludibili occasioni per informare, attraverso la lettura delle

relazioni, non soltanto magistrati e avvocati ma anche l'opinione pubblica sull'andamento e sulla prospettiva di questo settore della giustizia.

Mi sembra appena il caso di ricordare in proposito che, come prescritto dall'art. 101, 1° co., della Costituzione, **“la giustizia è amministrata in nome del popolo”**, anche se - ovviamente - **non dal popolo direttamente** ma da magistrati reclutati per concorso (artt. 102, 2° co., e 106, 1° co., della Carta costituzionale) ed anche, per determinate funzioni, da magistrati onorari, e quindi non di carriera o “togati” (art. 106, 2° e 3° co., della Carta); e che tale solenne affermazione del principio secondo cui la funzione giurisdizionale è esercitata “in nome del popolo” non riveste un significato meramente e vacuamente formale o nominalistico di ossequio generico al popolo sovrano, ma esprime invece, attraverso il suggestivo richiamo all'istituto civilistico della rappresentanza (o della sostituzione dell'attività giuridica) che si esercita in nome e per conto di altri soggetti, l'unico e sostanziale collegamento possibile, in uno Stato democratico e di diritto, fra il giudice (non elettivo né politicamente responsabile) e la sovranità popolare di cui la legge - soltanto alla quale il giudice è soggetto per indefettibile garanzia costituzionale di ogni organizzazione statale fondata sui principi della democrazia e del primato del diritto (art. 101, 2° co., Costituzione) - costituisce l'espressione fondamentale in quanto approvata dal Parlamento eletto dal popolo e quindi politicamente responsabile.

Anche se, in altri termini, il collegamento costituzionale ed istituzionale fra la sovranità popolare ed i giudici si esprime e si realizza non direttamente bensì indirettamente attraverso la mediazione della legge approvata dai rappresentanti del popolo, il “recupero” di un simulacro di contatto diretto e democratico fra cittadini e giudici può e deve avvenire, per legge ma prima ancora per consuetudine, con lo strumento della Relazione consuntiva sull'attività giurisdizionale svolta nell'anno giudiziario precedente.

È questo, dunque, l'unico modo rituale per dare visibilità in una sede pubblica ed in forma solenne al principio costituzionale che consacra il legame di fondo fra il popolo e i suoi giudici.

Ed è in questo quadro di riferimento, e per le finalità cui si è sommariamente accennato, che desidero innanzi tutto rivolgere, unitamente a tutti i Magistrati e funzionari amministrativi del T.A.R. Sicilia – Catania, un caloroso saluto ed un sentito ringraziamento a tutti gli intervenuti: Parlamentari nazionali e regionali, autorità civili, militari, religiose, colleghi della Magistratura ordinaria, rappresentanti delle Università degli Studi, dell'Avvocatura dello Stato, delle Avvocature degli altri Enti pubblici, dei Consigli degli ordini degli avvocati, delle varie Associazioni forensi, delle Pubbliche Amministrazioni, delle imprese, dei sindacati, esponenti di tutte le espressioni della società civile, giornalisti ed operatori dei mezzi di comunicazione, che, con la loro presenza, dimostrano l'attenzione e l'interesse con cui tutte le componenti della società, e non soltanto gli addetti ai lavori, seguono il complessivo andamento della Giustizia amministrativa, divenuta sempre più un fenomeno di massa in tutto il Paese.

Ma lo stesso saluto e lo stesso ringraziamento vanno estesi al Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, qui oggi rappresentato dal Consigliere Francesco Riccio, ed al suo Presidente, Presidente del Consiglio di Stato, Dott. Mario Egidio Schinaia, nonché al Presidente del T.A.R. Sicilia Dott. Giorgio Giallombardo ai quali mi legano antichi sentimenti di stima e di amicizia.

Un ulteriore particolare ringraziamento merita, poi, tutto il Foro della Sicilia orientale (e quindi di Catania, Messina, Siracusa, Ragusa ed Enna), ed anche occidentale, in quanto vanta una lunga e brillante tradizione anche nel settore della giustizia amministrativa ed ha sempre contribuito con professionalità e passione all'evoluzione giurisprudenziale di questo Tribunale. Ed eguale apprezzamento intendo rivolgere alla Società avvocati amministrativisti della Sicilia orientale ed alla Camera amministrativa di Catania, con il reiterato auspicio di una più incisiva e costante collaborazione con questo Tribunale, non solo e non tanto a livello propositivo, ma soprattutto ed essenzialmente in funzione di sostegno attivo a tutte le doverose richieste che vengono formalizzate e indirizzate da questa Presidenza ai competenti Uffici

centrali della Giustizia Amministrativa per il miglioramento del servizio reso alla collettività.

Un cordiale saluto e ringraziamento, ovviamente, a tutti i colleghi Magistrati del T.A.R. Sicilia- Catania, all'Associazione Nazionale Magistrati Amministrativi, qui oggi rappresentata dal Collega Consigliere Gianmario Palleggiano del T.A.R. di Palermo, ed all'Associazione Nazionale Magistrati, qui oggi rappresentata dal Presidente della Sezione distrettuale di Catania, Presidente Dott. Francesco D'Alessandro. Ed un particolare saluto e ringraziamento rivolgo a tutto il personale di Segreteria di questo Tribunale che condivide quotidianamente, con encomiabile spirito di servizio, il gravoso impegno dei Magistrati.

Ciò premesso, dico subito che anche quest'anno sono stato costretto a redigere una Relazione poco rituale ed ortodossa a causa della concomitanza, e quindi della perversa sinergia di azione, di una pluralità di eventi negativi che ostacolano (ed ostacoleranno sempre più in futuro ove non si ponesse immediato rimedio ad una situazione in rapido deterioramento) l'ordinato, normale e proficuo svolgimento dell'attività istituzionale di quest'organo giurisdizionale: innanzitutto, il permanere e l'acuirsi delle gravissime carenze di organico del personale di Segreteria (già ampiamente denunciate con la Relazione del 2006); a ciò si aggiunga la sopravvenuta insufficienza logistica o inidoneità dell'attuale sede istituzionale; e, infine, la consequenziale situazione di difformità dell'immobile dagli "standards" normativi di sicurezza. Su tali problemi, quindi, non ci si potrà sottrarre all'obbligo di soffermarsi adeguatamente più avanti.

2. L'ANDAMENTO GENERALE DELL'ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE DEL T.A.R. SICILIA – CATANIA, NELLA SUA DIMENSIONE QUANTITATIVA

Evidenti ragioni di contenimento della Relazione in limiti quantitativi e temporali accettabili, al fine di non tediare oltre misura l'uditorio, mi inducono a tralasciare i sia pur brevi e consueti accenni agli aspetti concreti dell'attuale stato complessivo della giustizia amministrativa in Italia (peraltro rientranti nell'ambito specifico della Relazione del Presidente del Consiglio di Stato) ed a concentrare l'attenzione sull'andamento generale dell'attività giurisdizionale di questo Tribunale, e quindi limitatamente alla sua circoscrizione che ricomprende, com'è noto, tutto il territorio delle 5 Province della Sicilia orientale.

Preliminarmente va detto che la Sezione staccata di Catania del T.A.R. della Sicilia, nonostante il grande impegno ed anzi l'abnegazione dei magistrati, le loro elevate capacità professionali, e la loro tensione morale ed ideale, non è riuscita neanche nell'anno 2006, ad avviare una inversione della tendenza all'accumulo di arretrato, tendenza già manifestatasi nel 2004 e negli anni precedenti, e cioè a definire nel merito un numero di giudizi superiore a quello dei ricorsi pervenuti nel corso dello stesso anno 2006. Dinanzi al T.A.R. Sicilia – Catania, infatti, al 31 dicembre 2006 pendevano 66.685 ricorsi, e quindi 877 in più rispetto a quelli pendenti al 31 dicembre 2005 che ammontavano a 65.808.

Come si rileva dalla allegata tabella "B", il numero dei ricorsi introduttivi del giudizio depositati nel corso del 2006 ammonta a n. 3667, mentre il numero dei ricorsi per motivi aggiunti proposti nello stesso periodo ammonta ad un totale di n. 627 (di cui 367 con nuova domanda cautelare).

Questi dati complessivi vanno sottoposti ad analisi per comprenderne le ragioni e fornire elementi di riflessione.

Occorre considerare, invero, che in base alla nota riforma del processo amministrativo introdotta con la legge n. 205/2000 (ed in particolare, per quanto qui rileva, con l'art. 3 di tale legge, che ha modificato profondamente l'art. 21 della legge T.A.R. n. 1034/1971), tutti i provvedimenti adottati dalle Amministrazioni in pendenza di un ricorso tra la stessa parte ricorrente e la stessa

Amministrazione resistente, connessi all'oggetto di tale ricorso introduttivo del giudizio, vanno impugnati mediante proposizione di motivi aggiunti che confluiscono nello stesso fascicolo del ricorso originario o principale. Tuttavia, nonostante la connessione soggettiva ed oggettiva, tali controversie presentano spesso elementi di marcata diversità, sia in relazione ai fatti di causa che ai motivi di diritto delle pretese azionate, rispetto a quelli dedotti con l'originario atto introduttivo del giudizio. Sicchè i predetti ricorsi per motivi aggiunti, ancorché confluiti ed inseriti in un unico alveo o contenitore processuale, possono essere considerati per certi aspetti, anche statistici, quali ricorsi autonomi nella misura in cui risultano attinenti a vicende successive e parzialmente diverse rispetto a quelle dell'originario rapporto giuridico amministrativo, e vanno, quindi, sommati al numero dei ricorsi originali (così come, del resto, avveniva prima della riforma del 2000, allorquando tutte le controversie successive a quella instaurata col deposito del ricorso originario dovevano essere necessariamente proposte con separati ricorsi ai quali, al momento del deposito in Segreteria, veniva ovviamente assegnato un proprio numero progressivo di ruolo).

Pertanto, sulla base di tali considerazioni, può affermarsi che, in realtà, il numero effettivo dei ricorsi depositati al T.A.R. Sicilia – Catania nel 2006 è costituito dalla somma dei ricorsi originari (n. 3667) e di quelli per motivi aggiunti (n. 627), per un totale di n. 4.294.

Tale cifra, poi, è inferiore soltanto come valore numerico assoluto a quella dei ricorsi depositati nel 2005 (n. 6.255), posto che il decremento deve ritenersi apparente e non reale, tenuto conto: a) che è essenzialmente dovuto al decremento del numero dei ricorsi per decreto ingiuntivo (ai quali, secondo le vigenti disposizioni, vengono assegnati dalla Segreteria dei TT.AA.RR. numeri progressivi del Ruolo generale, come per tutti gli altri ricorsi), che al T.A.R. Sicilia – Catania sono scesi da un totale di n. 2.171 nel 2004 al totale di soli n. 107 nello scorso 2006); b) che tale decremento è stato determinato da un'interpretazione pressoché letterale, da parte degli avvocati, dalla ben nota sentenza n. 204/2004 della Corte costituzionale, la quale, come ampiamente

esposto nella Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2005, ha parzialmente ridimensionato la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo; c) e che, com'è egualmente ben noto, tali procedimenti monitori a cognizione sommaria, ancorché registrati col numero progressivo del Ruolo generale, richiedono un'attività di giudizio minima, assolutamente incomparabile, sotto il profilo dell'entità del tempo di studio degli atti del fascicolo, a quello ben più lungo e oneroso da dedicare allo studio indispensabile per la definizione del merito e della fase cautelare degli altri ricorsi a cognizione ordinaria, e vengono definiti monocraticamente dal Presidente della Sezione competente per materia o da un magistrato delegato dallo stesso.

Alla stregua, dunque, dei due fattori ai quali si è sopra, accennato, vale a dire della necessità di sommare al numero complessivo dei ricorsi originari anche quello dei ricorsi per motivi aggiunti, e della considerazione relativa alla minima incidenza temporale e contenutistica dell'attività di giudizio necessaria per lo studio e l'emanazione dei decreti ingiuntivi, si può ragionevolmente affermare che la dimensione quantitativa dei ricorsi depositati al TAR Sicilia -Catania è rimasta sostanzialmente invariata nel 2006.

Sono state tenute nel corso dell'anno 2006 **80 udienze pubbliche e 101 adunanze camerali**, per un totale di 2038 procedimenti trattati in udienza pubblica e 4238 in adunanze camerali.

Sono stati definiti nel merito 2.599 procedimenti, con 1.884 sentenze definitive, delle quali 237 emesse nella forma di sentenze c.d. "brevi", in sede di esame, in camera di consiglio, di istanze di misure cautelari. In relazione, poi, a tali domande e procedimenti sono state emanate n. 1796 ordinanze di definizione della fase cautelare e n. 519 ordinanze istruttorie (per un totale di n. 2315 pronunzie).

Sono stati, inoltre, emessi 176 decreti ingiuntivi ai sensi dell'art. 8 della già menzionata legge n. 205/2000 (soltanto 6 dei quali sono stati opposti), 655 decreti presidenziali decisorii per i casi di rinuncia al ricorso, cessazione della materia del contendere, estinzione del giudizio e perenzione previsti dal

successivo art. 9, 1° e 2° comma, della stessa legge n. 205/2000, e 261 decreti cautelari presidenziali a norma del precedente art. 3 che ha modificato l'art. 21 legge T.A.R. n. 1034/1971.

Ma, come si è già accennato all'inizio dell'esposizione della dimensione quantitativa dell'andamento giurisprudenziale del T.A.R. Sicilia – Catania, nonostante gli sforzi profusi nell'anno che è trascorso, residua una notevole quantità di ricorsi accumulati negli anni, anche precedenti, che non potrà essere assolutamente smaltita in tempi brevi.

Il problema dipende soprattutto dalla sempre più grave insufficienza dell'organico dei magistrati nonché, sia pure in parte, da quella gravissima del personale di segreteria (sulla quale, ancora una volta, ci si soffermerà specificamente appresso, stante la insostenibilità della situazione che si riverbera, negativamente anche sulla attività giurisdizionale delle quattro Sezioni in cui si articola il T.A.R. Catania).

Nel 2006 prestavano servizio presso le attuali quattro Sezioni del T.A.R. Sicilia – Catania, che ha giurisdizione sulle cinque province della Sicilia orientale, 19 magistrati, compreso il Presidente di tutta la Sezione staccata, il cui carico di lavoro – come quello di tutti i magistrati amministrativi secondo i criteri dettati dal Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa fin dal 1989 – è fissato indicativamente in almeno 80 sentenze di merito all'anno (carico di lavoro, peraltro, ampiamente superato nei fatti, essendosi attestato ad una media di oltre 110 sentenze per Magistrato), oltre ovviamente all'infinito e non limitato carico relativo ai procedimenti cautelari, a quelli sommari, nonché a quelli afferenti ad altre varie tipologie di procedimenti e riti speciali camerali che si concludono con l'emanazione di ordinanze o decreti.

Questa limitata dotazione organica dei magistrati, in perversa sinergia d'azione negativa con la gravissima carenza di organico del personale di segreteria, ha costituito sin dall'inizio del funzionamento di questo Tribunale nel 1977 e continua sempre a costituire – com'è inevitabile che accada per tutti gli uffici pubblici e soprattutto per quelli giudiziari – il

principale fattore causale della formazione progressiva, della permanenza e dell'aumento dell'imponente numero di ricorsi pendenti.

Né può sottacersi che alla formazione ed al permanente aggravio di tale arretrato contribuisce, quale ulteriore (e sia pur minimo) fattore causale, anche la circostanza che l'Organo di autogoverno della magistratura amministrativa ha deliberato l'istituzione della 4^a Sezione del TAR Sicilia – Catania (con entrata in funzione dal 1° aprile 2005) pur in presenza di un numero di soli quattro magistrati (compreso il Presidente di tale Sezione) e quindi inferiore al prescritto numero minimo di cinque magistrati. A tutt'oggi, si attende (e credo si attenderà ancora per tutto il 2007) l'assegnazione di un quinto magistrato per la predetta 4^a Sezione.

E non è ovviamente ipotizzabile, né legittimamente attuabile, il rimedio dell'aumento del carico di lavoro oltre il numero massimo mensile di 12 fascicoli e quindi di 12 cause da decidere nel merito, così come specificamente e dettagliatamente prescritto – con le dovute differenziazioni ed eccezioni – dall'organo di autogoverno della magistratura amministrativa. E ciò per la semplice quanto decisiva ragione che, a prescindere dalla illiceità disciplinare del comportamento dei Presidenti che procedessero a decretare l'assegnazione ai magistrati (in qualità di relatori) di cause in violazione della cennata normativa regolamentare sui limiti massimi mensili del carico di lavoro di merito, non si può ragionevolmente pretendere ad esigere dai magistrati una produttività a tal punto esasperata da compromettere o vulnerare (se non addirittura eliminare) il valore della qualità del “prodotto giustizia” sostanzialmente imposto ai giudici attraverso l'obbligo, prescritto da specifiche normative processuali, di redigere motivazioni adeguate in fatto e diritto a tutela di tutte le parti in giudizio. Come scriveva, invero, un illustre magistrato e docente, (Pajardi, *L'etica del magistrato*, in Giur. It. 1979, n. 2, 45 e sgg), l'esercizio della funzione giurisdizionale “non è un lavoro che si possa valutare solo con le statistiche, e quando diventasse un lavoro prevalente di quantità sarebbe forse la fine di ogni garanzia”.

Appare, quindi, conforme ai principi di buon andamento e di efficienza affermare che produttività e qualità del “servizio giustizia” costituiscono entrambe valori e risultati da perseguire contemperandoli in un giusto equilibrio.

3. L'ANDAMENTO DEL TAR SICILIA-CATANIA SOTTO IL PROFILO QUALITATIVO E CONTENUTISTICO DELL'ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE: QUESTIONI SOSTANZIALI E PROCESSUALI DI MAGGIOR RILIEVO AFFRONTATE NEL 2006.

La ricognizione o l'analisi dell'andamento o dello stato dell'amministrazione della giustizia in una determinata circoscrizione non può, ovviamente, esaurirsi e consistere in una mera e fredda rilevazione ed elencazione dei dati quantitativi e statistici che connotano l'esercizio della funzione giurisdizionale in un certo ambito territoriale e nel limitato periodo di tempo di un anno, ma deve estendersi necessariamente sino a ricomprendere il profilo qualitativo e contenutistico costituito dagli orientamenti seguiti e dai principi affermati dagli organi giurisdizionali nell'arco temporale considerato.

A tale necessaria inclusione degli orientamenti giurisprudenziali nell'area concettuale della nozione di andamento dell'attività giudiziaria deve pervenirsi non solo, e non tanto, in forza della stessa definizione e latitudine di contorni del termine andamento, che esprime e designa ontologicamente l'idea dello svolgimento o del movimento di qualcosa nel tempo, sia estrinsecamente che intrinsecamente, ma soprattutto in considerazione della precipua finalità della Relazione (cui si accennava all'inizio) orientata ad offrire ai consociati anche una rassegna del prodotto, per così dire, del servizio giustizia nella realtà territoriale in cui essi vivono e operano, e di divulgare anche per tale via, al di fuori delle riviste giuridiche specializzate e degli specifici siti informatici, la conoscenza della giurisprudenza amministrativa che maggiormente può interessare i soggetti privati e le Pubbliche Amministrazioni, e cioè, in definitiva, l'opinione pubblica.

Si deve, quindi, procedere ad una sintetica ricognizione – senza alcuna pretesa di sistematicità e men che mai di esaustività – delle più rilevanti questioni, sia sostanziali che processuali, affrontate e risolte nel corso dell'attività giurisdizionale del 2006.

L'esposizione delle massime giurisprudenziali, selezionate da questo Presidente sulla base delle varie pronunzie (sentenze, ordinanze e decreti) ritenute meritevoli di segnalazioni dai Presidenti e dai Magistrati delle quattro sezioni interne di questo Tribunale, viene articolata ed ordinata secondo l'ordine numerico delle quattro Sezioni e quindi seguendo il criterio della ripartizione interna delle varie materie attribuite alla competenza di ciascuna delle predette Sezioni con gli appositi decreti presidenziali di ripartizione annuali sulla base dei criteri di massima previsti dall'art. 13, 1° comma, n. 6, della legge 27-4-1982, n. 186.

Dall'esame di tale variegato panorama giurisprudenziale viene, così, a delinearsi il quadro d'insieme che, nei suoi aspetti essenziali ritenuti più rilevanti da chi vi parla, può essere sommariamente tratteggiato come segue (ma ovviamente, per intuitive ragioni di contenimento in tempi ragionevoli dell'esposizione orale, in questa sede dovrò necessariamente limitarmi a dare una sintetica e rapidissima lettura, o meglio indicazione generica, soltanto di quelle pronunzie che rivestono una maggiore rilevanza anche sotto il profilo economico-sociale, e quindi un più immediato e palpabile interesse per l'opinione pubblica, della quale occorre tenere sempre desta l'attenzione).

1^a SEZIONE

A) Con sentenza 11/1/2006, n. 14, la Sezione ha affermato che per effetto dell'art. 21 octies comma 2 L. 7 agosto 1990 n. 241, introdotto dall'art. 14 L. 11 febbraio 2005 n. 15, avente natura di norma processuale e quindi applicabile ai giudizi pendenti - e che in sostanza consente all'Amministrazione di far valere, contro la pretesa del privato di vedere annullato l'atto per mancata partecipazione

al procedimento, l'inevitabilità dell'assetto di interessi determinato dall'atto stesso – deve ritenersi che, in ragione della natura di eccezione e, soprattutto, dell'espresso addossamento dell'onere della relativa prova all'Amministrazione resistente, è necessario che sia quest'ultima ad introdurre nel giudizio la questione dell'inevitabilità del provvedimento; pertanto, resta nella disponibilità della P.A. la scelta difensiva di andare incontro alla riedizione del procedimento a seguito del probabile annullamento in sede giurisdizionale degli atti impugnati per omessa partecipazione, ovvero di tentare di conservare l'azione amministrativa svolta, ove, in mancanza di altri vizi suscettibili di condurre all'annullamento, essa si ritenga in grado di dimostrare l'ininfluenza di un'eventuale partecipazione del privato.

B) Con la sentenza n. 2325/2006 si è ribadito che alla base della c.d. pregiudiziale amministrativa, e cioè della previa necessità di impugnare gli atti illegittimi per poter chiedere il risarcimento del danno, stanno da un lato la necessità di evitare che, in difetto della preventiva impugnazione del provvedimento (e, quindi, della rimozione di esso ad opera della sentenza di annullamento), venga a consentirsi una pratica elusione del termine decadenziale previsto per l'impugnazione degli atti amministrativi, dall'altro il principio di assenza di un potere di disapplicazione in capo al giudice amministrativo, che può solo conoscere in via principale il provvedimento per vagliarne la legittimità.

C) Con sentenza n. 2240 del 14/11/2006, si è riaffermato il principio secondo cui il rito speciale per la liquidazione degli onorari degli avvocati, previsto dagli artt. 28 e 29 della legge n. 794/1942, non è, secondo una consolidata (e fino al 2005 monoliticamente pacifica) giurisprudenza, applicabile nel processo dinanzi al giudice amministrativo. Si è ritenuto di aderire all'orientamento tradizionale soprattutto in considerazione del fatto che il giudice amministrativo difetta di giurisdizione nelle controversie intercorrenti fra soggetti privati (o comunque fra soggetti che agiscono *iure privatorum*), in ordine alla liquidazione di crediti pecuniari derivanti dall'esercizio di un contratto d'opera professionale. E si è

altresì rilevato che una giurisdizione sui diritti soggettivi puri si colloca ben oltre il già controverso e tormentato territorio della giurisdizione esclusiva, in cui interessi legittimi e diritti soggettivi coesistono e si intrecciano, ed in cui di recente la Corte costituzionale è stata chiamata ripetutamente ad intervenire, con le ben note pronunce “ridimensionatici” (dell’ambito della giurisdizione esclusiva) del luglio 2004.

D) Con sentenza n. 10 dell’11/01/2006 si è affermato che l’indagine sulla sussistenza dell’esercizio di un potere autoritativo, individuata dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 204/2004 quale presupposto per conferire la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, va rivolta al momento della costituzione del rapporto e, di più, alle fasi collegate al suo sviluppo procedimentale, ma non necessariamente alle vicende successive, relazionate al riconoscimento dei diritti soggettivi, e che, pertanto, ove si faccia mera questione di diritti soggettivi non può giungersi, per ciò stesso, alla conclusione dell’insussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo. Si è inoltre precisato che in tema di risarcimento derivante da illegittima procedura di esproprio, l’obbligo di corrispondere il ristoro per equivalente muove dal momento della trasformazione del procedimento da legittimo in illegittimo (per scadenza del termine della detenzione legittima) e, quindi, dal momento della configurazione del “fatto illecito” che obbliga, fin da subito, a restituire il fondo ovvero a reintegrare chi ha subito il danno ingiusto.

E) Con sentenza 27/04/2006, n. 643, si sono affermati i seguenti principi:

§ Il ricorso volto al risarcimento dei danni conseguenti all’attività già riconosciuta illegittima dal G.A., ove introdotta successivamente al 30 giugno 1998, non può considerarsi “pendente” a detta data, anche se i gravami di merito siano antecedenti a detto termine. Conseguente la giurisdizione del G.A.;

§ Il consolidamento degli atti amministrativi, seppur illegittimi, impedisce la proposizione dell’azione risarcitoria, posto che in questo caso il giudice

dovrebbe pregiudizialmente pronunciarsi sulla loro illegittimità fuori dai prescritti termini decadenziali. Del pari è assolutamente non configurabile un potere di disapplicazione dei dinieghi e degli ordini rivolti al ricorrente, posto che non appare possibile l'esame incidentale della legittimità di un atto amministrativo – non ritualmente impugnato – ai fini della cognizione di una domanda (principale) di risarcimento del danno di un diritto asseritamente ritenuto leso. Il potere del giudice amministrativo di disapplicare atti non ritualmente impugnati è invece rigorosamente circoscritto alle sole ipotesi di giurisdizione esclusiva, relativamente alle controversie concernenti originariamente diritti soggettivi, nonché nei riguardi di regolamenti illegittimi, sia quando il provvedimento impugnato sia contrastante con il regolamento, sia quando sia conforme al presupposto atto normativo;

§ La circostanza che l'art. 2059 c.c. non è estensibile alla responsabilità contrattuale, ma è tipico di quella extracontrattuale, e che lo stesso è applicabile alla responsabilità della P.A., conforta la tesi della natura esclusivamente extracontrattuale di detto tipo di responsabilità con la conseguente impossibilità di configurare la c.d. responsabilità da contatto;

§ L'art. 1227 c.c., quale norma opposta alla generale risarcibilità del danno (contrattuale ed extracontrattuale), formalizza un principio, altrettanto rilevante e contrario rispetto a quello della risarcibilità del danno per l'inadempimento o per il fatto illecito consacrato nelle disposizioni di cui agli artt. 1218, 1223, 2043 e 2059 c.c. Tale norma, quindi, serve anche a paralizzare il risarcimento del danno non patrimoniale;

§ Al risarcimento del danno patrimoniale, da sempre saldamente collocato nel paradigma dell'art. 2043 c.c., si affianca il risarcimento del danno non patrimoniale, che può ora trovare protezione più ampia ed articolata nell'art. 2059 c.c., il quale, in una lettura costituzionalmente orientata, divenuta imprescindibile per evidenti ragioni di allineamento dell'interpretazione normativa a principi di civiltà giuridica, non va più restrittivamente applicato in via esclusiva ai richiamati casi del tradizionale danno morale soggettivo in virtù della tralaticia identificazione dell'unica ipotesi di danno non

patrimoniale espressamente previsto dalla legge con il danno da reato ex art. 185 c.p., ma deve assicurare la riparazione, oltre che in ogni altra ipotesi legale espressa di danno non patrimoniale risarcibile (si fanno, esemplificativamente, i casi dell'art. 89 c.p.c., dell'art. 2 l. n. 117/1988, dell'art. 29 l. n. 675/1996, dell'art. 44 d.lgs. n. 286/1998, dell'art. 2 l. n. 89/2001), anche a quelle lesioni che, incidendo su valori e prerogative della persona, dotate di posizione preminente nell'assetto costituzionale – in cui i diritti inviolabili dell'uomo ed il divieto di discriminazioni irragionevoli assurgono a rango di principi fondanti, irrinunciabili ed immodificabili (artt. 2 e 3 Cost.) – non possono non costituire figure di danno risarcibile, a prescindere da connotazioni penalistiche, finalmente non più condizionanti.

F) Con sentenza n. 695 dell'08/05/2006 si è affermato il principio secondo cui è possibile derogare dal limite dei 150 metri dalla battigia previsto dall'art. 15 lett. A della l.r. 78/76 e dall'art. 2 della l.r. 15/1991 per la costruzione di nuovi edifici non in zona B, ove l'area in questione, già satura di costruzioni, impedisca il raggiungimento della finalità tipica della norma, vale a dire la costruzione di opere ed impianti destinati alla diretta fruizione del mare.

G) Con la sentenza n. 701 dell'08/05/2006 si è affermato che appartiene alla giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo anche la fase esattiva del credito vantato dal Comune per gli oneri patrimoniali inerenti alle concessioni edilizie: e si è inoltre precisato che la prescrizione del credito, sebbene deve essere fatta valere normalmente in via di eccezione e non può essere rilevata d'ufficio dal giudice, tuttavia può essere oggetto di una sentenza di mero accertamento, ed a maggior ragione quando manchi una fase processuale in cui farla valere in qualità di convenuto, sicchè la relativa domanda può essere azionata in ogni momento, posto che proprio il decorso del tempo consolida l'intervenuta prescrizione del diritto altrui (Fattispecie relativa alla tempestività dell'opposizione ad un credito da contributo per onere concessorio, azionato successivamente dall'Amministrazione).

H) Con la sentenza n. 1178 del 18/07/2006 si è ritenuto che l'annullamento di cui all'art. 21 septies della l.n. 241/1990 non può trovare applicazione ove i provvedimenti amministrativi elusivi del giudicato non provengano dall'Amministrazione attiva, ma dal Commissario ad acta nominato dal G.A.; che in tema di nullità dei provvedimenti elusivi del giudicato, il richiamato art. 21 septies, 2° comma, affida al G.A. una giurisdizione esclusiva, che, come tale, in quanto a tali provvedimenti riferita, in maniera tanto anomala quanto inutile, andrebbe ad innestarsi, per la fase meramente esecutiva in esame, in quella di merito già riconosciuta in generale per l'esecuzione del giudicato; e si è invece ribadito che ogni contestazione relativa ai provvedimenti dei "commissari ad acta" va proposta nelle forme dell'incidente di esecuzione allorché tali provvedimenti risultino preventivamente e rigidamente vincolati dal comando del giudice dell'ottemperanza.

I) Con la sentenza parziale n. 1357 del 10/08/2006 sono stati affermati i seguenti principi in materia di elezioni amministrative:

1) Il termine per la proposizione del ricorso – qualunque sia l'oggetto dell'impugnativa – inizia a decorrere dalla data della proclamazione degli eletti e più precisamente dalla data in cui il relativo verbale, nel suo complesso e per tutte le operazioni ivi contenute, risulta "...chiuso, letto, firmato in ciascun foglio e sottoscritto dal presidente e da tutti i membri dell'ufficio".

La proclamazione degli eletti funge non soltanto da atto conclusivo da impugnare comunque (insieme agli atti endoprocedimentali), ma come "dies a quo" dal quale far dipendere l'onere di tempestiva impugnazione.

2) L'atto concretamente lesivo, e quindi da concretamente impugnare, allo stato della legislazione, è la proclamazione degli eletti.

Consegue che "le parti che possono avervi interesse" (cui la notifica va rivolta stante l'espressa previsione di cui all'art. 83/11 D.P.R. 15/05/1960, n. 570, così come modificato dall'art. 2 della l. n. 23/12/1966, n. 1147), e quindi le

“parti necessarie” del giudizio, sono, appunto, i candidati risultati eletti e non già le altre che, anche non incidentalmente, intervengono nel procedimento.

In altri termini, nel processo elettorale, la posizione di parte necessaria cui notificare tempestivamente il ricorso non è limitata alla sola amministrazione che ha emesso l’atto impugnato (ex art. 21 l.n. 1034/1971), ma anche a quei candidati eletti che possono restare pregiudicati dalla modifica del provvedimento avverso.

La lista, quindi, seppure attaccata con il ricorso, costituisce non già il soggetto qualificato espresso nel provvedimento da impugnare (appunto, la proclamazione degli eletti), ma un soggetto avente una posizione di interesse opposta a quella propugnata con il ricorso. I diretti interessati, quindi, saranno (e sono) i singoli eletti nell’ambito della lista stessa, i quali, soltanto, concretamente, al momento della proclamazione degli eletti, “rischiano” di perdere una posizione concreta di interesse.

Conseguentemente, la lista, quale sommatoria di candidati, assume una posizione di controinteresse, mentre soltanto il candidato eletto acquisisce una posizione differenziata, tale da conferirgli il titolo legittimante passivo e la qualifica di parte necessaria, richiesta espressamente dal richiamato art. 83/11.

Se così è, quindi, la notifica alle liste, in presenza di almeno una effettuata ad un controinteressato, è successivamente sanabile.

- 3) Non è richiesta a pena di inammissibilità ed, anzi, non è richiesta la notifica del ricorso elettorale ad un consigliere Comunale subentrato ad uno eletto e non più in carica.

L’art. 21 della l.n. 1034/1971, infatti, obbliga la parte ricorrente a notificare il ricorso solo “ai controinteressati ai quali l’atto direttamente si riferisce”.

- 4) Il concetto di prova di resistenza, specialmente nel processo elettorale, non può essere improntato a concetti statistici o proporzionali, ma, al fine di dirimere ogni dubbio, deve relazionarsi al dato massimo necessario per spostare, al di fuori di ogni ragionevole dubbio, un risultato da un versante all’altro degli schieramenti contrapposti.

5) Nel caso di illegittima ammissione di una lista occorre affermare il principio che, al fine di una giusta composizione di due esigenze fondamentali per l'ordinamento, l'una inerente alla conservazione – nei limiti del possibile – degli atti giuridici ed alla massima utilizzazione dei relativi effetti e l'altra inerente alla salvaguardia della volontà dell'elettore dall'influenza di eventuali cause perturbatrici, bisogna tenere conto della consistenza numerica dei voti espressi a favore della lista illegittimamente ammessa. Quando essa non sia tale da alterare in modo rilevante la posizione conseguita dalle liste legittimamente ammesse, piuttosto che annullarsi integralmente il risultato delle elezioni, e disporsi quindi la rinnovazione di esse, va esercitato il potere di correzione.

6) Secondo i consolidati principi giurisprudenziali, ove la rilevata illegittimità si riverberi esclusivamente su una fase del procedimento, soltanto questa dovrà essere ripetuta, mentre quella non viziata e, per altro, precedente, in quanto del tutto legittima, può mantenere l'efficacia acquisita. In altri termini, la presenza del voto disgiunto, le diverse verbalizzazioni, seppur contestuali, la diversità, quindi, del procedimento di elezione a consigliere comunale rispetto a quello del Sindaco, consentono di affermare che ove sia utilmente contestato solo quest'ultimo non v'è alcun motivo per caducare anche il primo.

Più precisamente, stante l'esatta autonomia della fase del ballottaggio rispetto allo scrutinio relativo all'elezione del Consiglio Comunale, può ritenersi la necessità della mera riedizione di detta competizione finalizzata alla sola elezione del Sindaco che può essere rinnovata senza alcun pregiudizio per la fase antecedente.

7) Ai fini della verifica della prova di resistenza si deve protendere per il massimo teorico, secondo la prospettazione dei ricorrenti, al fine di stabilire se sussista il presupposto per un'utile modifica del risultato elettorale, ma è altrettanto vero che il sistema funziona solo ove vi sia un'unica possibilità di valutazione e non almeno, come nel caso in questione afferente l'ammissione o l'esclusione delle liste elettorali (ed i voti alle stesse assegnati, anche in

maniera disgiunta rispetto al candidato a Sindaco), due possibilità estreme e le numerose fra esse contenute.

In altri termini, la prova di resistenza, quale congettura teorica per ritenere fondato l'interesse a ricorrere, va commisurata a dati di partenza certi.

Nell'ipotesi in cui, stante il voto disgiunto, non vi è alcuna certezza che, eliminando i voti conseguiti dalle liste collegate ad un candidato a Sindaco di cui si dubita la legittima ammissione del contesto delle elezioni, solo una valutazione in concreto con la materiale ricerca delle schede che hanno attribuito i voti alle liste ammesse illegittimamente può risolvere il dilemma, altrimenti non risolvibile, del numero di voti in esse contenute a favore del Sindaco risultato eletto.

- 8) Una lista candidata alle elezioni di un Consiglio Comunale presentata da un gruppo parlamentare presente all'A.R.S. può fare a meno delle necessarie sottoscrizioni degli elettori, solo ove sia contestuale espressione di un partito o gruppo politico.
- 9) L'ammissione delle liste in Sicilia è del tutto legittima se i moduli aggiuntivi presentino quei requisiti minimi previsti dalla disciplina regionale, vale a dire il contrassegno di lista ed il relativo collegamento.
- 10) L'eventuale errore presente nel dispositivo pubblicato della sentenza elettorale è emendabile d'ufficio dallo stesso Collegio che ha pronunciato il dispositivo, in sede di redazione definitiva della sentenza.

J) La sentenza n. 348 del 06/03/2006 elabora il principio secondo cui i piani regolatori ASI costituiscono strumenti equiparabili ai piani territoriali di coordinamento, e cioè strumenti ai quali i comuni devono necessariamente adeguarsi nella redazione dei propri strumenti urbanistici, ma, pur trattandosi di piani sovracomunali, non hanno alcuna efficacia di disciplina diretta dell'uso del territorio; precisando che i comuni, in sede di redazione dei propri piani regolatori, sono tenuti a conformarsi alle disposizioni contenute nel piano regolatore del consorzio ASI, ma qualora ciò non avvenga va escluso ogni effetto automatico di conformazione dell'uso del territorio, potendo unicamente i

consorzi ASI reagire con gli ordinari strumenti giurisdizionali avverso l'inadempimento dei comuni; sicchè in assenza di recepimento delle prescrizioni dei piani regolatori dei consorzi ASI nell'ambito dei piani regolatori comunali successivamente adottati, dette prescrizioni non sono rilevanti come parametri di legittimità di atti amministrativi.

K) La sentenza n. 1403 dell'11/09/2006 enuclea ed elabora una serie di rilevanti principi in materia di vincoli etno-antropologici, che possono riassumersi come segue:

- 1) L'esercizio del potere di vincolo da parte della Soprintendenza, sia pure sorretto da quel particolare criterio di giudizio che è proprio di una discrezionalità ampia, data sia da una valutazione storico-scientifica delle rinveniente, sia da un apprezzamento di interesse pubblico delle stesse, è pur sempre soggetto al giudizio del giudice amministrativo, anche se nei limiti del c.d. "sindacato debole", ossia entro i consueti canoni della ragionevolezza, della assenza di evidenti e palesi contraddittorietà logiche o abnormità di fatto;
- 2) L'esercizio del potere da parte della Soprintendenza, nei casi di specie, non è libero nel fine, ma rigorosamente vincolato a precise finalità di interesse pubblico, compendiate nella formula –non a caso utilizzata dall'Avvocatura nella sua difesa – della "conservazione della memoria" ai fini della sua testimonianza di civiltà per le generazioni a venire (cfr. art. 2 comma 2 D.lgs. 42/2004). Pertanto, affinché l'esercizio del potere di tutela, consistente nella dichiarazione di cui all'art. 13 del D.lgs 42/2004 e conseguente apposizione di vincoli conformativi della proprietà, sia correttamente esercitato, appare necessario rispettare specifiche *regulae iuris* che consentano la migliore valutazione delle modalità di esercizio di detto potere;
- 3) Così, affinché un bene etno-antropologico possa essere legittimamente ritenuto meritevole di interesse e di tutela e conseguentemente possa essere oggetto di vincolo, è necessario che concorrano i seguenti requisiti:

- la pregnanza di documentazione testimoniale, necessaria per tramandare la memoria di una qualche forma di identità;
- l'integrità formale (o un grado accettabile di essa) che possa definirne la storica configurazione;
- la connessione, più o meno organica, con il suo originario contesto territoriale (che deve essere accertata nel provvedimento e congruamente documentata e dimostrata);
- la possibilità di venire fruito e partecipato, divenendo così vettore di educazione permanente in ordine alla capacità di fornire informazioni, stimolando un incremento della conoscenza (che deve essere tradotta in specifici intenti programmatici e fatta oggetto di corrispondenti prospettazioni progettuali).

Al fine del rispetto dei vincoli all'azione pubblica prefigurati dal combinato disposto degli artt. 2 e 3 del D.lgs 42/04 è dunque necessario che le quattro condizioni di cui sopra ricorrano insieme e che il loro contenuto sia volta per volta concretamente dimensionato dal bilanciamento degli interessi in conflitto, secondo le consuete regole che presiedono alla motivazione di un provvedimento conformativo e ablatorio.

Quindi, maggiore è il sacrificio imposto al privato e/o maggiore è il rango costituzionale di tutela dei beni e degli interessi privati coinvolti, tanto più approfondita dovrà essere in conseguenza la sussistenza (ed il contenuto concreto della dimostrazione contenuta nella motivazione di essa) dei requisiti sopra indicati.

L) Con sentenza n. 2380 del 28/11/2006 sono stati enucleati ed approfonditi, in materia di elezioni amministrative, alcuni importanti principi che possono sintetizzarsi come segue:

- 1) Se viene sollevata una oggettiva contestazione sull'uso del simbolo o del nome del partito "speso" dal presentatore della lista, da parte di chi rivendica l'uso o il possesso o la titolarità di tale simbolo, la C.E.C. deve utilizzare i suoi poteri di indagine fino al limite per questi previsto dall'Ordinamento,

ossia accertare se tale questione è risolvibile alla luce della documentazione offerta dalle parti nel procedimento elettorale di esame delle liste presentate. Se, con l'uso di tali poteri (comunque formali) e nei termini previsti dall'Ordinamento, non è possibile risolvere la contestazione e dunque persiste il dubbio sull'uso del simbolo, allora la C.E.C. deve necessariamente escludere la lista;

- 2) Il dubbio sulla legittimazione del “rappresentante” del partito a delegare la presentazione della lista, incide su un elemento di legge che è condizione di validità della stessa ammissione della lista. L'accertamento della capacità rappresentativa del delegante, infatti, è necessario a presidio della libertà di voto degli elettori, che non può sussistere senza una corretta informazione sui candidati e sulle liste, né senza la certezza della “provenienza” politica del simbolo che contraddistingue la lista. Ne consegue che l'ammissione di una lista, in presenza di una contestazione sulla legittimazione del delegante, non risolvibile con l'uso dei poteri della Commissione elettorale, influisce in via immediata e diretta sulla sincerità e sulla libertà del voto e quindi sull'affidabilità del risultato finale ed è pertanto illegittima per violazione dei diritti fondamentali di cui agli artt. 48 e 51 della Costituzione e per violazione del citato art. 18 comma 1 lett. “c” del D. Pres. Reg. 1/1960;
- 3) Laddove si creino situazioni di incertezza, all'interno delle formazioni politiche o dei partiti politici, circa la rispettiva leadership, tali situazioni dovranno essere risolte (in via di autonomia organizzativa avvalendosi degli ordinari strumenti associativi oppure mediante il ricorso al giudice ordinario) prima della partecipazione ad una competizione elettorale (ovviamente se a partecipare alla competizione sarà una lista con il simbolo ed il nome del partito), perché è prevalente l'interesse pubblico alla tutela della sincerità del voto ed alla stabilità del risultato, che non possono essere messi in forse da dissidi interni alle formazioni politiche che vi partecipano senza avere la necessaria coerenza e stabilità organizzativa (esponendo così l'espressione della sovranità popolare ad inammissibili condizioni di validità e di effettività esterne al voto). In assenza di tale “stabilità” organizzativo-associativa, il

“rischio” della esclusione dalle competizione rimane (ed è giusto che rimanga, a tutela dell’interesse degli elettori) a carico di quei suoi organi rappresentativi che non sono riconosciuti tali nella loro carica dagli stessi associati che dovrebbero rappresentare;

- 4) La esistenza di una (efficace) elezione assembleare, è condizione sufficiente di legittimazione ad adire il Giudice Amministrativo da parte di colui che, in base ad essa, afferma essere il rappresentante del Partito, laddove l’Amministrazione, senza averne il potere, pone in essere un atto che (esplicitamente) riconosce e dunque afferma la legittimazione di altra parte (che tale elezione non riconosce) a presentare la lista a nome del Partito.

M) Con la medesima sentenza elettorale n. 2380/2006 è stato affrontato ed approfondito il problema del rapporto fra decreto cautelare presidenziale e la successiva pronuncia cautelare collegiale, pervenendosi all’affermazione dei seguenti principi:

- 1) L’art. 21 comma 9 della l. 1034/71 contempla due elementi strutturali che qualificano in un senso ben preciso l’istituto ed il rapporto tra il decreto monocratico e la decisione collegiale. Il primo di essi è la predeterminazione legale dell’efficacia del decreto monocratico. Quest’ultimo produce i suoi effetti fino alla “pronuncia” del Collegio sulla domanda cautelare, quindi NON fino alla data (e non oltre) della camera di consiglio fissata dal decreto presidenziale ai fini della trattazione collegiale, ed a prescindere dall’evenienza che, in tale udienza camerale, la fase cautelare del processo amministrativo possa definitivamente concludersi con una pronuncia decisoria o che, al contrario (come spesso risulta necessario per imprescindibili esigenze processuali), non sia assolutamente possibile definire la lite cautelare, occorrendo previamente disporre l’integrazione del contraddittorio e/o l’assunzione di mezzi istruttori e rinviando così la decisione sulla domanda cautelare ad una camera di consiglio successiva all’effettivo e completo espletamento dei cennati incombenzi istruttori (cfr. per un accenno in tal senso, TAR Catania, II, ord. Nr. 1079/2004). In altre

parole, il decreto ha efficacia *ex lege* fino alla pronuncia con cui si accoglie o si respinge la domanda cautelare. Il secondo elemento, preordinato ad assicurare che il giudizio cautelare si radichi di fronte al Collegio senza dilazione, è che la domanda cautelare è portata al Collegio alla prima camera di consiglio “utile”;

- 2) Le misure cautelari derivanti dal decreto presidenziale monocratico assicurano la tutela cautelare fino a quando il Collegio non è in grado di provvedere sulla domanda e quindi fino all'adozione di una cautela “definitiva”;
- 3) La pronuncia cautelare del Collegio ha ad oggetto la “domanda” cautelare e non il decreto, come invece avviene nel procedimento cautelare civile di cui agli artt. 669 e ss c.p.c.. Pertanto, la misura cautelare, che può essere disposta in accoglimento della domanda, prescinde da quanto già disposto dal Presidente del Tribunale, non essendo chiamato il Collegio ad esprimere una valutazione del provvedimento di quest'ultimo (come se si trattasse di una sorta di doppio grado cautelare, secondo il meccanismo tipico della cautela civile). Naturalmente, una volta emanato il Decreto Presidenziale, il Collegio ne valuterà anche gli effetti medio tempore prodottisi (confermandoli, modificandoli o revocandoli), in uno all'esame della domanda cautelare. Questi ultimi, infatti, integrano la concreta fattispecie cautelare, così come “portata” alla decisione del Collegio, divenendo parte del “fatto” che viene dedotto nel processo per giustificare la perdurante necessità della domanda cautelare (i cui presupposti di *periculum in mora* devono sussistere dal momento della domanda e sino alla pronuncia);
- 4) Per “prima camera di consiglio utile” si intende, quindi, non già la prima camera di consiglio immediatamente successiva, sotto il profilo temporale, all'emanazione del decreto cautelare presidenziale, ma la prima camera di consiglio ove la domanda cautelare sia suscettibile di essere decisa, il che comporta la previa realizzazione di tutti i presupposti processuali per poterla esaminare, fino al cui avveramento l'effetto cautelare è assicurato dal decreto presidenziale. Quest'ultimo, come accennato prima, non è un *“minus*

quam” dell’ordinanza, ma un provvedimento giudiziale tipico, con pari dignità e valenza della misura cautelare “definitiva” approntata dal Collegio. Tra i presupposti processuali per la definizione della domanda cautelare (e che quindi condizionano la “utilità” della camera di consiglio), assume particolare evidenza l’integrità del contraddittorio, il cui difetto è sicura causa di invalidità processuale della eventuale decisione (condizione che non ricorre, invece, per il decreto monocratico presidenziale che la legge prevede possa essere emanato anche inaudita altera parte avendo evidenti finalità di assoluta improcrastinabilità). Anche le necessità istruttorie (ad esempio esigenze di produzione documentale o verificazioni) possono rendere ancora non matura la lite cautelare per la decisione ed anche in questo caso, affinché il collegio possa statuire in ordine all’erogazione di tutela cautelare, si deve attendere il risultato di tali adempimenti, con la conseguenza che la prima camera di consiglio “utile” sarà quella in cui tali adempimenti saranno stati effettuati.

N) In materia, poi, di elezioni politiche nazionali, con sentenze del 22/04/2006, n. 629, e 10/07/2006, n. 1143, sono stati dichiarati inammissibili per difetto di giurisdizione del G.A. i ricorsi proposti avverso provvedimenti di ammissione o di esclusione di liste o di candidati, in quanto appartiene all’Ufficio Centrale per le Elezioni la competenza esclusiva relativa al contenzioso afferente l’ammissione delle liste nelle competizioni elettorali nazionali, sicchè, in realtà deve affermarsi l’insussistenza della giurisdizione anche del G.O. (in sede ordinaria) e del Parlamento stesso.

A tali conclusioni la Sezione è pervenuta attraverso un approfondito itinerario argomentativo nel quale emergono i seguenti punti salienti:

- l’Ufficio Centrale per le Elezioni ha funzioni paragiurisdizionali ovvero giurisdizionali in senso proprio, in quanto sezione specializzata del G.O. chiamata a pronunciarsi, per utilizzare la condivisibile terminologia adoperata di recente dalla Giurisprudenza (cfr. Cass. SS.UU. n. 8119/06, cit.), su “posizioni giuridiche fondamentali che hanno rilievo” ... nella

“fase preparatoria delle elezioni” (così il titolo III del T.U. sulle elezioni, approvato col D.P.R. n. 361/1957);

- Il procedimento previsto dagli artt. 22 e 23 del citato D.P.R. n. 361/1957, per contenuti e termini, delinea un sistema compiuto, a carattere e natura paragiurisdizionale, di verifica delle operazioni preparatorie del procedimento elettorale, avente natura tipica e come tale non integralmente inquadrabile in tipologie o categorie predeterminate o generali (amministrative o giurisdizionali).

In altri termini, il sistema di controllo delle operazioni preliminari, in quanto affidato ad Organi altamente specializzati (composti da collegi di magistrati di Corte d'Appello e di Cassazione) ed in quanto scandito in tempi rapidissimi e, nonostante ciò, assistito da un duplice grado di giudizio, è concepito, coerentemente con i principi sopra esposti, in maniera tale da consentire di arrivare al momento delle operazioni di scrutinio con gli schieramenti politici immodificabili;

- Detto sistema, ove così interpretato, impedisce eventuali alterazioni successive della composizione delle Camere Parlamentari, che, ove configurabili, stravolgerebbero il corretto funzionamento di un Organo costituzionale fondamentale per l'attuale forma di Stato, che pone come principio costitutivo della Repubblica la sovranità popolare (ex art. 1 Cost.);
- Ne deriva che il controllo così come delineato, in quanto compiuto ed esaustivo, consente di ritenere che la giurisdizione sull'ammissibilità o meno delle liste non appartenga neanche al Parlamento (al quale, a norma dell'art. 66 Cost. è demandato il giudizio sui “titoli di ammissione dei suoi componenti” e cioè di chi è stato eletto, e non già anche di chi è stato escluso dalla competizione elettorale).

Sempre nella stessa materia delle elezioni politiche nazionali, i suesposti principi ed enunciati motivatori sono stati riconfermati, pochi mesi dopo, con la **sentenza n. 2178 del 10/11/2006**, che merita di essere ricordata ed evidenziata per il

maggiore approfondimento della motivazione in ordine all'impossibilità giuridica ed all'inutilità di sollevare la richiesta questione di legittimità costituzionale relativamente all'asserita mancanza di tutela giurisdizionale dei candidati, atteso il vuoto legislativo derivante dall'assenza di norme regolamentatrici che disciplinino l'impugnazione delle decisioni dell'ufficio Elettorale Nazionale.

In proposito, la motivazione della sentenza si è snodata attraverso i seguenti passaggi essenziali:

L'“horror vacui” adombrato, appare colmabile soltanto dal Legislatore.

Come chiarito, la Corte costituzionale ha già affrontato la questione dell'asserita insufficienza del procedimento decisorio presso gli Uffici Elettorali, anziché presso un qualsiasi Organo giudiziario ordinario, dichiarandola inammissibile.

Invero, la manifesta inammissibilità è stata ricollegata ad una rimessione da parte del giudice *a quo* non prospettante la giurisdizione in capo ad un qualsiasi giudice (cfr. Corte Cost. 512/2000, pag. 31).

In sintesi, il Giudice delle Leggi ha già riconosciuto che non attiene ai suoi compiti la precisazione dell'Organo giudiziario chiamato a pronunciarsi sulle questioni in esame.

Né, come recentemente riaffermato (cfr. Ord. N. 117 del 23/03/2006) la stessa è competente a risolvere conflitti negativi (o positivi) di giurisdizione.

Il Collegio ritiene di dover ulteriormente approfondire le argomentazioni “sfiorate” dalla corte.

Rispetto alla prospettazione di un vuoto legislativo (ritenuto invero insussistente dal Collegio, che, però, ribadisce la necessità di un intervento legislativo chiarificatore nella *subiecta materia*), la Corte dovrebbe o, prenderne semplicemente atto (dichiarando l'insussistenza di una norma che regola la procedura contenziosa), ma in tal senso (cfr. T.A.R. Catania, III; Ord. 18/01/2002 n. 180) non residuerebbe alcun interesse in capo al ricorrente (posto che questi non avrebbe comunque un Giudice da adire), ovvero dichiarare la giurisdizione di un Giudice in luogo del Legislatore.

Anche questa seconda opzione non appare percorribile.

Il Collegio non ignora che la Corte, nella sua giurisprudenza creatrice, ha valicato più volte i limiti strettamente indicati dalla Costituzione, rendendosi artefice di sentenze c.d. manipolative e/o additive.

Si pensi, in particolare, alla decisione n. 204/2004 che ha ridisegnato una norma (l'art. 33 del D. lgs.vo 80/1998), ridefinendo i limiti della giurisdizione in determinate fattispecie tra giudice ordinario e giudice amministrativo.

È da dire, però, che per quanto “ardita” sia stata la rielaborazione di una norma con l'indicazione di precise ipotesi di giurisdizione, la decisione si è pur sempre mossa nel solco segnato dalla Costituzione in tema di divisione dei poteri assegnati al Giudice ordinario (in tema di diritti soggettivi) rispetto a quelli attribuiti al Giudice amministrativo (in tema di interessi legittimi).

Qui, al contrario, la sostituzione dovrebbe essere assoluta e completa, posto che l'unica area non normata (né riferibile direttamente alla Costituzione) con un preciso riferimento alla giurisdizione di un Giudice del processo elettorale in tema di ammissione o esclusione delle liste elettorali rimane, come sopra chiarito, soltanto quella relativa alle elezioni al Parlamento.

Sicché, la Corte, arrogandosi un potere non riconosciutoLe, dovrebbe stabilire chi sia il Giudice competente, senza, però, questa volta, alcuna “espressa indicazione normativa di rango costituzionale” proveniente dalla Carta Fondamentale.

Se ben si osserva la fase dell'ammissione delle liste, è del tutto evidente che l'attività asseritamente amministrativa (ma tale non è, come già chiarito) e non contenziosa è riferita ad un procedimento che si conclude con un atto vincolato, privo di alcuna discrezionalità ed operante in un settore del diritto (soggettivo) alla partecipazione ad una competizione elettorale.

In altri termini, pur ammettendo che si tratti di una procedura amministrativa quella che determina l'ammissione o meno delle liste elettorali, non vi è dubbio che si tratti di procedimenti riferiti a diritti soggettivi (per altro fondamentali).

Se così è, in effetti, la giurisdizione, in linea teorica, dovrebbe appartenere al Giudice ordinario.

Il Legislatore, però, per tutti gli altri tipi di elezioni (dalle comunali alle Europee) ha operato una sua scelta ben precisa e cioè di affidare una giurisdizione esclusiva al giudice amministrativo.

Dunque, l'assegnazione della giurisdizione al Giudice amministrativo è una scelta ampiamente discrezionale del Legislatore (ed, in linea teorica, opposta all'ordinario riparto della giurisdizione così come sostanzialmente delineato dall'art. 103 della Cost.) che, pertanto, non può consentire una sostituzione della Corte Costituzionale.

Non basta.

La prospettata pronuncia additiva, come necessario, non si porrebbe come conseguenza necessitata ed implicita dell'applicazione dei principi costituzionali al "complesso normativo" impugnato, giacché al riguardo sarebbe comunque prospettabile una pluralità di soluzioni, la cui scelta, si ribadisce, è doverosamente rimessa alla discrezionalità del Legislatore (cfr. Corte Cost. n. 291/2001; n. 51 del 1998; n. 55 del 1996).

A parte la necessità di scelta del Giudice da adire (da effettuare impropriamente "per relationem" secondo quanto legislativamente operato per tutte le altre ipotesi di contenzioso elettorale che espressamente affidano la giurisdizione al G.A.), a ben vedere non è neanche sufficiente l'assegnazione di una giurisdizione in capo ad un Giudice, posto che manca ancora una parte rilevante del procedimento e, cioè, la statuizione in ordine al concreto procedimento da seguire, con tempi e modalità processuali esattamente scanditi per correttamente instaurare un giudizio.

La mancanza di una previsione legislativa che assimili detto procedimento nazionale a quello previsto per le elezioni comunali (presente in tutti gli altri casi) rende ancora più arduo (ed in verità, impossibile) l'intervento sostitutivo della Corte che, quindi, dovrebbe non solo assegnare la giurisdizione, ma creare altresì la procedura elettorale da seguire.

In altri termini, la risoluzione della questione non può essere affidata alla sentenza additiva della Corte, ma necessariamente al Legislatore, in quanto l'affidamento della giurisdizione implica una scelta tra una pluralità di soluzioni

possibili, vieppiù riferite a procedure non omogenee da porre a raffronto (cfr. Corte Cost. n. 291/2001 cit.).

Invero, quella in esame è già a monte diversa rispetto a quelle adottate dal Legislatore per il “contenzioso asseritamente amministrativo” relativo alle altre procedure elettorali, posto che solo per il Parlamento, come chiarito, è previsto un doppio grado di giudizio presso gli uffici Elettorali, scandito in tempi brevissimi, sui ricorsi presentati e nessuna previsione espressa di rinvio alla competenza del G.A.

O) In ordine ai ricorsi proposti avverso i provvedimenti di bonifica ambientale inerenti il SITO DI INTERESSE NAZIONALE DI PRIOLO, con i quali nel 2006 sono stati imposti interventi di bonifica a carico delle società che lavorano nella RADA di Augusta, l’ordinanza cautelare n. 1904 del 09/12/2006 ha espresso il convincimento che, ad un primo esame tipico della fase cautelare, tali ricorsi sembrano fondati considerato che:

- non è stato accertato quale sia il rapporto tra l’inquinamento rilevato ed alla cui bonifica gli atti impugnati tendono ed il concreto apporto che le società ricorrenti avrebbero dato alla sua produzione, al quale gli obblighi di bonifica devono essere rigorosamente commisurati;
- i provvedimenti impugnati determinano una vera e propria configurazione di una responsabilità oggettiva, collettiva e solidale delle imprese operanti nella Rada di Augusta e/o insistenti sul terreno ad essa circostante, che non trova basi giuridiche nell’attuale ordinamento normativo, e che contrasta sia con il principio costituzionale di responsabilità “personale”, ossia “colpevole”, vigente in tema di sanzioni (siano esse di natura penale o amministrativa, nonché, ancor di più, in tema di risarcimento del danno) e sia con il principio comunitario di cui all’art. 174, ex art. 130/R, trattato Ce, come pacificamente interpretato dalla giurisprudenza domestica (cfr. ex multis, T.A.R. Lombardia Brescia, 16 marzo 2006, n. 291);
- tale sistema provvedimentale complessivo è in contrasto con la disciplina da recente introdotta dal D.lgs 3/4/2006 nr. 152, e che è applicativa del

suddetto principio comunitario, con particolare riferimento agli artt. 239, che sancisce espressamente l'obbligo del rispetto della coincidenza tendenziale tra l'agente che produce l'inquinamento e il soggetto tenuto alla bonifica (c.d. principio del "chi inquina paga"), 240, 242, 244, comma 4, e 250 (che pongono a carico dell'Amministrazione il rischio della impossibilità di individuazione dell'autore dell'inquinamento), 253, commi 3 e 4, e, infine, 265, che reca la disciplina transitoria a mente della quale alle procedure amministrative si applica la disciplina del citato d.lgs 152/06 (fatti salvi gli interventi già realizzati alla data di entrata in vigore della disciplina, nonché quelli già autorizzati, alla stessa data, per i quali ultimi, peraltro, gli interessati avevano 180 giorni per presentare all'Autorità competente una richiesta di rimodulazione degli obiettivi di bonifica); nonché contrasta con il principio comunitario della sostenibilità dei costi della bonifica trasfuso nell'ordinamento statale al comma 8 dell'art. 242 del d.lgs 152/06;

- il citato d.lgs 152/06, all'art. 240, introduce una specifica procedura per accertare i livelli di contaminazione, per effetto della quale si deve procedere alla bonifica solo se vengono superati i valori ed i livelli delle concentrazioni soglia di rischio che come tale devono essere espressamente accertati e riportati nel provvedimento, nonché esperita una specifica procedura di analisi di rischio: accertamento ed attività che, nel caso specifico, non risultano affatto adempiute secondo quanto emerge dai provvedimenti amministrativi impugnati;
- nei provvedimenti impugnati non si sarebbe realmente tenuto conto dei rischi ambientali elevatissimi discendenti dal progetto, così ingenerando, in merito alla effettiva tutela della salute pubblica, dell'ambiente e della Rada, rilevanti e seri dubbi circa la conducenza del progetto ai fini dell'interesse stesso della collettività e dunque per l'interesse pubblico ed ambientale (si prospetta, ad es., che sussiste il rischio che, drenando il fondo della rada per due metri di spessore e per una estensione rilevante

del fondale, si rimettano in circolo sedimenti oramai depositati da tempo, che resterebbero, poi, in sospensione per periodi non prevedibili);

- pur potendo alcuni aspetti essere oggetto di uno specifico ed approfondito accertamento tecnico – non esperibile sicuramente in sede cautelare data la tempistica necessaria – le deduzioni delle ricorrenti, suffragate da autorevoli ed approfonditi studi, non contrastati tra l'altro dalla difesa erariale, sono già sufficienti a fondare la prospettazione della sussistenza di un rischio di danni gravi ed irreparabili che deriverebbe dall'esecuzione degli atti impugnati;
- quanto alla disposta chiusura della Rada, non sussiste una adeguata istruttoria, specie in ordine al fatto che l'imposizione delle limitazioni al traffico navale e la previsione graduale della sua interruzione, incidono sul maggior flusso di approvvigionamento energetico ed esportazioni nazionali (quindi con evidente sproporzione di effetti rispetto alle esigenze di tutela e con correlativa carenza di istruttoria e di motivazione) e non sono state prese in considerazione dal Ministero le risultanze dei pareri negativi della Capitaneria di Porto e dell'Autorità portuale, confermandosi quindi come fondate le censure procedurali che le ricorrenti hanno sollevato in proposito.

Ciò posto, si è ritenuto sussistente il danno grave ed irreparabile, sia per i ricorrenti che per l'interesse pubblico, soprattutto in considerazione che la Rada è oggetto di fenomeni di inquinamento storici e risalenti, mentre risultano sussistenti i rischi paventati dalle società ricorrenti, legati all'adozione di misure superficiali da parte dell'Amministrazione, che non assicurano, quindi, la effettiva e completa bonifica della Rada e tenuto conto che la imminente e progressiva chiusura della stessa Rada al traffico navale, recherebbe grave pregiudizio sia alle ricorrenti che all'interesse nazionale alla continuità all'approvvigionamento energetico.

P) Questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2 bis, comma 2 ter, comma 2 quater, legge n. 21/2006, per contrasto con gli artt. 3, 24, 111 e 125

della Costituzione, e con l'art. 23, primo comma, dello Statuto speciale della Regione Siciliana (r.d. l.vo 15 maggio 1946 n. 455, convertito nella l. cost. 26 febbraio 1948, n. 21 e s.m.i., in relazione anche al d.l.vo 6 maggio 1948 n. 654, e s.m.i.) nella parte in cui prevedono la competenza in primo grado, esclusiva ed inderogabile, estesa anche ai giudizi in corso, del Tar del Lazio sui ricorsi giurisdizionali proposti avverso le ordinanze ed i provvedimenti adottati nell'ambito delle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5 comma 1°, della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

La predetta questione è stata sollevata reiteratamente dal Tar Sicilia (Palermo e Catania), e poi anche dal Cga.

I. La prima sezione del Tar catanese l'ha sollevata innanzitutto con ordinanza n. 90 del 7/3/2006, ritenendo sussistenti le ragioni di sospetta incostituzionalità appresso in sintesi indicate:

- a) la disciplina *de qua* contrasterebbe innanzitutto con l'art. 125 della Costituzione, e segnatamente con il principio della articolazione su base regionale degli organi statali di giustizia amministrativa di primo grado ivi espressa (“Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica”); difatti, tale previsione implica il rilievo e la garanzia costituzionale della sfera di competenza dei singoli organi predetti;
- b) il Tar ha sottolineato l'aggravio della tutela giurisdizionale, ingiustificato soprattutto ove, come nella specie, esso non sia correlato ad una effettiva natura accentrata (o dall'efficacia estesa a tutto il territorio) dei provvedimenti sui quali deve esercitarsi la cognizione del Tar Lazio; pertanto, vi sarebbe violazione dell'art. 24 della Costituzione, in particolare della possibilità di tutela dei propri diritti ed interessi enunciata al primo comma, che risulta minorata, per la evidente maggiore difficoltà di esercitare le relative azioni presso il Tar del Lazio piuttosto che presso gli organi giurisdizionali localmente istituiti;

c) **con riferimento alla fase transitoria**, quindi alla applicazione della disciplina ai giudizi pendenti, l'ordinanza n. 90/06 ha altresì denunciato la violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge, di cui all'art. 25 della Costituzione, a mente del quale "nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge"; i giudici catanesi hanno richiamato gli insegnamenti forniti dalla stessa Corte costituzionale, che ha escluso "che vi possa essere una designazione tanto da parte del legislatore con norme singolari, che derogano a regole generali, quanto da altri soggetti, dopo che la controversia sia insorta (sentenze n. 419 del 1998; n. 460 del 1994 e n. 56 del 1967)". Il principio è in tali termini, e con tali citazioni dei precedenti, richiamato nella sentenza della Corte n. 393 del 2002). Perché tale principio possa considerarsi rispettato, insegna la Corte, occorre che "... la regola di competenza sia prefissata rispetto all'insorgere della controversia" (sentenza n. 193 del 2003); in definitiva, basta scorrere le numerose decisioni della Corte costituzionale in materia di principio del giudice naturale per rilevare che è proprio la preesistenza della regola che individua la competenza rispetto al giudizio il criterio fondamentale in base al quale sono state valutate le questioni sollevate; pertanto, l'ordinanza n. 90/06 ha ritenuto di dover sottoporre sotto tale profilo al vaglio della Consulta il comma 2 quater della norma di cui si tratta, che non solo ne dispone l'applicazione ai processi pendenti, ma addirittura consente una riforma dei provvedimenti assunti, in sede cautelare, in tali giudizi pendenti, e ciò ad opera di un organo giurisdizionale pariordinato a quelli di provenienza (trattasi di giudici tutti di primo grado, senza che alcun principio normativo possa supportare un qualche aspetto di preminenza del Tar del Lazio sui Tar periferici), precisandosi che secondo la Corte costituzionale (sentenza n. 41/06, che richiama precedenti in termini), "alla nozione del giudice naturale precostituito per legge non è affatto estranea «la ripartizione della

competenza territoriale tra giudici, dettata da normativa nel tempo anteriore alla istituzione del giudizio» (sentenze n. 251 del 1986 e n. 410 del 2005)”;

- d) altro principio di cui si denuncia la violazione è quello del doppio grado di giudizio nella giustizia amministrativa, che, sia in sede cautelare sia in sede di merito, riceve garanzia costituzionale dall’art. 125 della Carta (cfr. Corte cost., sentenza n. 8 del 1982); viene infatti ad essere introdotto, per le controversie pendenti, un anomalo percorso (su cui già il collegio ha poco prima espresso i propri dubbi di incostituzionalità) che stravolge l’ordinario iter giudiziario. La regola è che ad un giudizio di primo grado segua, ove la parte soccombente appelli, un giudizio di secondo grado, sia che si tratti di giudizio cautelare, sia che si tratti di giudizio di merito; giammai è prevista una doppia pronuncia sulla stessa materia da parte di due diversi giudici di primo grado, uno dei quali abilitato a riformare la decisione del primo giudice. Orbene, ad avviso del collegio, **siffatta disciplina integra altresì violazione del principio del “giusto processo”, di cui all’art. 111, comma primo, della medesima Carta (“La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge”)**. Sempre con riferimento ai processi pendenti, infatti, la parte soccombente nel giudizio cautelare verrebbe ad essere fornita di uno strumento giurisdizionale anomalo e atipico a tutela della propria (legittima, ma da esercitare in modo conformi ai principi costituzionali) aspirazione ad ottenere una pronuncia favorevole in secondo grado (che deve tuttavia essere un vero giudizio di secondo grado, e non, si ribadisce, un inedito duplicato del giudizio di primo grado).

Ciò comporterebbe altresì una evidente **violazione del principio del *ne bis in idem***, che, se pure non espressamente contemplato dalla Carta costituzionale, deve ritenersi corollario del medesimo generale principio del “giusto processo” testè richiamato.

II. La questione è stata poi ulteriormente sollevata, ogni volta che si è data l'occasione di dover applicare detta recente disciplina sulla competenza funzionale del Tar Lazio in materia dei su precisati provvedimenti commissariali, e segnatamente, ancora dalla I sezione, con ordinanza n. 192 del 8/5/2006, che ha ripreso le questioni sopra richiamate, ed ha altresì fatto proprie alcune questioni di cui all'ordinanza del Tar Palermo, I sezione, n. 67/2006.

Con ordinanza n. 162/2006 la terza sezione del Tar Catania ha sollevato analoga questione, in particolare dubitando del contrasto della normativa in questione innanzitutto con l'articolo 3 della Costituzione, per la disparità di trattamento – rispetto alle ordinarie regole di riparto delle competenze – fra soggetti che si trovano in situazioni eguali (destinatari delle ordinanze adottate dagli organi governativi o dai Commissari delegati, nelle situazioni di dichiarata emergenza, aventi efficacia limitata al territorio di una regione, rispetto ai destinatari dei provvedimenti, aventi lo stesso ambito di efficacia, adottati, in situazioni ordinarie, dagli organi esponenti di enti territoriali regionali o sub-regionali).

La citata ordinanza sottolinea, ritenendola decisiva, la irrilevanza della diversità di strumenti attraverso i quali riceve cura l'interesse preso in considerazione; in altri termini, il rilievo di tale interesse non muta a secondo che esso venga curato attraverso i normali strumenti ordinamentali, ovvero attraverso strumenti ed organi extra ordinem, che si vengono a sovrapporre alle ordinarie competenze procedure, per ragioni di particolare urgenza. Del tutto condivisibilmente la decisione di cui trattasi afferma che “le situazioni che giustificano lo stato di emergenza, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24/2/1992 n. 225, non si caratterizzano per il particolare rilievo dell'interesse considerato, ma per l'urgenza di provvedere nei casi «di calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, devono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari», e che difficilmente potrebbero essere adeguatamente affrontati in assenza di agili

rimedi, immediatamente efficaci”. Dell’ordinanza n. 162/2006 fa richiamo, aderendovi, anche la già richiamata ordinanza della prima sezione n. 192/2006.

2^a SEZIONE

A) Con sentenza n. 62 del 19 gennaio 2006, in fattispecie di subentro, a seguito di espletamento di procedimento di evidenza pubblica, di una nuova cooperativa sociale nello svolgimento del servizio di assistenza domiciliare ad anziani, la Sezione ha ritenuto che, in forza dell’accordo nazionale nel settore delle cooperative sociali, la cooperativa subentrante nell’appalto ha non già una libera opzione, bensì l’obbligo di assumere il personale impiegato da parte della cooperativa che ha svolto in precedenza il servizio stesso, quando le condizioni di lavoro e le prestazioni da svolgere rimangano invariate e ciò allo scopo sia di garantire la continuità nel settore sia di salvaguardare le condizioni di lavoro acquisite dal personale.

B) Con sentenza n. 1463 del 19 settembre 2006, in materia di principi che regolano la verbalizzazione delle operazioni di gara, si è affermato che gli elementi minimi che la stessa deve contenere quando non sia contestuale alle operazioni che dovrebbe documentare, consistono nell’articolazione ed indicazione delle varie sedute, nella regolare composizione dell’organo in ciascuna di esse, nonché nella sufficiente descrizione delle attività valutative compiute.

Se, infatti, è ben possibile che la redazione dei verbali delle sedute della Commissione di gara avvenga in un momento successivo rispetto a quello di svolgimento delle operazioni stesse, è tuttavia indispensabile che la verbalizzazione non sia unica, ma trovi riferimento in ciascuna delle riunioni tenute.

C) Con sentenza n. 1056 del 21 giugno 2006, la sezione ha affrontato la questione della compatibilità col diritto comunitario dell'affidamento diretto della concessione di servizi a società mista, costituita ai sensi dell'art. 10 D.lvo 468/1997, al fine di stabilizzare l'occupazione attivata mediante i progetti LSU, (società costituita, a seguito di espletamento di gara pubblica, pubblicizzata solo mediante affissione di avviso all'albo comunale, in deroga alle norme di pubblicità di cui al D.lvo 157/1995).

Il Collegio, richiamata l'evoluzione della giurisprudenza comunitaria concernente la legittimità delle norme nazionali che consentono il cosiddetto affidamento "in house" fino alla recente sentenza della Corte di Giustizia 6 aprile 2006, in causa ANAV, (giurisprudenza che esclude in ogni caso l'affidamento diretto di un servizio pubblico non solo a società miste, ma anche a società a totale capitale pubblico per la sostanziale impraticabilità del c.d. "controllo analogo" alla stregua di quello che si realizza sui servizi interni), ha concluso nel senso che sebbene la società in questione non risponda a logiche di tipo "puramente" imprenditoriale, e le finalità perseguite siano di rilevanza pubblica e sociale, tendendo alla normalizzazione dell'occupazione di personale precario, è illegittimo ogni affidamento diretto, perché elusivo del diritto comunitario.

D) Con sentenza n. 198/2006 – in tema di affidamento c.d. *in house* del servizio di illuminazione votiva cimiteriale ad una società di servizi a capitale pubblico, parzialmente posseduto dall'Ente Locale – è stato affermato il principio che l'affidamento diretto – senza pubblica gara – di una concessione di servizio pubblico può legittimamente avvenire (nel rispetto dell'art. 113, co. 5, lett. C) del T.U.E.L. e, più in generale, degli artt. 43 e 49 del Trattato CE) solo a condizione che la società affidataria realizzi la parte più importante (ossia, prevalente) della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano. Nella fattispecie, il suddetto requisito è stato ritenuto carente, posto che il fatturato dell'affidataria è risultato solo parzialmente riconducibile (nella misura del 60% circa) ad attività espletate a

favore del Comune controllante. La decisione è stata confermata dal Giudice d'appello (cfr. dispositivo di sentenza n. 161/2006).

E) Con sentenza n. 1501/2006 la Sezione ha affermato il principio secondo il quale sussiste a carico di un ente pubblico territoriale la responsabilità precontrattuale ex art. 1337 c.c., per violazione dei principi di correttezza e buona fede che gravano sulle parti nella fase antecedente la stipulazione del contratto, allorché sia stata reiteratamente rinviata – ed infine negata – la stipulazione dell'atto di concessione di impianti sportivi comunali alla società risultata aggiudicataria della relativa gara. Il diritto al risarcimento del danno – in questa eventualità – prescinde dall'eventuale annullamento giurisdizionale del fatto lesivo (comportamento reiteratamente omissivo), e copre tanto il cd. *interesse negativo*, quanto la perdita del guadagno ritraibile dallo svolgimento del servizio, quantificabile nel 10% dell'offerta economica presentata.

F) Con sentenza n. 1438/2006 è stata ritenuta sussistente la giurisdizione esclusiva del G.A. nella materia individuata dall'art. 6, co. 4 e 19, della L. 537/1993, che impone l'inserimento della *clausola di revisione dei prezzi* nei contratti pubblici ad esecuzione periodica e continuativa. La giurisdizione esclusiva copre anche gli aspetti attinenti l'esecuzione del contratto e, in definitiva, l'obbligo della controparte di procedere alla concreta revisione del prezzo; e non risulta compromessa dalla nota sentenza Corte cost. 204/04, che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 33 del D. lgs 80/1998, nella parte in cui estendeva la giurisdizione esclusiva del G.A. in tema di servizi pubblici anche ad indennità, canoni ed altri corrispettivi.

G) In materia di installazione di stazioni radio base per telefonia mobile, con sentenza n. 614 del 21/04/2006 si è ribadito e consolidato l'orientamento espresso in precedenti pronunzie secondo cui il procedimento previsto dall'art. 87 D.lgs n. 259/2003 (Codice delle comunicazioni elettroniche) si

caratterizza come procedimento unico nel quale confluiscono, accanto a valutazioni tipicamente radioprotezionistiche, anche valutazioni relative alla compatibilità urbanistico edilizia dell'intervento; il procedimento autorizzatorio delineato dal codice non è destinato ad abbinarsi, ma a sostituire quello previsto dalle norme in materia edilizia.

Tanto in considerazione del carattere di urbanizzazione primaria degli impianti di telecomunicazione, ai sensi dell'art. 86 del D.l.vo 259/03, e del preminente interesse nazionale configurato nell'art. 3 del medesimo D.l.vo alla estensione capillare su tutto il territorio nazionale del servizio di telefonia.

H) Relativamente all'interpretazione dell'art. 8 della legge quadro n. 36 del

2001, che attribuisce ai Comuni potere regolamentare per il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti di stazioni radio-base per telefoni "cellulari", e per minimizzare l'esposizione della popolazione ai cambi elettromagnetici, **con sentenza n. 116 del 22/11/2006** si è ritenuto che sia illegittima la norma di regolamento comunale che introduce limiti, vincoli e parametri urbanistici all'installazione degli impianti aventi carattere assolutamente generalizzati e indiscriminati, oltre che illogici e destituiti di motivazione alcuna, e tali da rendere impossibile lo svolgimento del servizio.

La Sezione ha affermato che il potere regolamentare comunale è circoscritto alla definizione degli "obiettivi di qualità", non inerenti la soglia delle emissioni e che gli obiettivi di qualità territoriali, non possono essere generici e generalizzati, nonché privi della indicazione di possibili localizzazioni alternative degli impianti.

I) Con sentenza n. 899/2006 la Sezione ha, inoltre, ribadito il principio – già espresso da Corte cost. n. 307/2003, punto 7 della parte in diritto – che la potestà regolamentare riconosciuta ai Comuni dall'art. 8, co. 6, della L. 36/2001, in materia di localizzazione degli impianti di telefonia mobile, non può essere esercitata in maniera tale da frustrare le esigenze della

pianificazione nazionale degli impianti e da impedire od ostacolare ingiustificatamente l'insediamento degli stessi.

Risulta, pertanto, illegittima – perché introduttiva di un divieto assoluto pressoché paralizzante – la norma del Regolamento comunale che impedisce l'installazione delle S.R.B. entro un chilometro dal perimetro urbano, spingendo i gestori ad allontanarsi totalmente dalla zona in cui il segnale deve essere irradiato e ad impiegare conseguentemente una potenza di emissione superiore a quella consentita *ex lege*, pena l'inservibilità dell'impianto stesso.

3^a SEZIONE

A) Con sentenza n. 1886 del 24/10/2006 si è affermato che rientra nella giurisdizione del Giudice amministrativo la domanda (risarcitoria o restitutoria) che consegue all'annullamento della dichiarazione di pubblica utilità, poiché non si tratta di “comportamenti” *sine titulo*, bensì di “comportamenti” che conseguono all'esercizio (seppure illegittimo) del potere autoritativo attraverso atti amministrativi (cioè comportamenti riconducibili all'esercizio di un pubblico potere, come li qualifica la Corte Costituzionale nella sentenza n. 191 del 2006).

B) Con sentenza n. 297 del 23/02/2006 si è ribadito l'orientamento che riconosce la legittimazione ad impugnare gli atti illegittimi degli organi del Comune da parte di altri organi, nel rispetto dei principi cristallizzati nell'art. 24, c.1, Cost., con riferimento alle azioni aventi obbiettive finalità “protettive”, ovvero finalizzate ad impedire illegittimi sconfinamenti all'esercizio di competenze attribuite dalla legge; sicché deve ritenersi ammissibile il ricorso avverso la delibera di approvazione dei bilanci solo se l'emendamento approvato dal Consiglio va, ad esempio, a modificare alcune voci di bilancio, riducendole in modo tale da non consentire al Sindaco o

alla Giunta il proficuo esercizio di poteri loro riconosciuti direttamente dalla legge.

C) Con decreto collegiale n. 168 del 19/04/2006 si è evidenziato che il Codice in materia di protezione dei dati personali (art. 52, comma 1, del d.lgs 30 giugno 2003, n. 196) disciplina il momento della diffusione della sentenza o del provvedimento giurisdizionale per finalità di informativa giuridica, ed affida all'intervento del giudice (anche d'ufficio) l'anonimizzazione delle generalità e di altri dati identificativi, qualora sussistano motivi legittimi dell'interessato (non solo, quindi, la parte del giudizio); in tal caso sull'originale della sentenza o del provvedimento va apposta, a cura della cancelleria o segreteria, un'annotazione.

D) Con sentenza n. 2252, del 14/11/2006 si è ritenuto che nei giudizi aventi ad oggetto operazioni elettorali è ammissibile il ricorso incidentale proposto dagli intervenienti "ad opponendum" in quanto la peculiarità del giudizio elettorale comporta che ciascuno elettore ha la legittimazione ad agire in giudizio per contestare l'illegittimità delle operazioni di voto, e l'intervento nel giudizio elettorale avanti al T.A.R., pur svolgendosi secondo le norme generali sull'intervento nel processo amministrativo ordinario, va adattato alla peculiarità del giudizio; di guisa che deve ritenersi ammissibile l'intervento "ad opponendum" di chi sia semplicemente elettore del Comune, poiché tale qualità consentirebbe già di proporre il ricorso introduttivo, stante il carattere popolare della relativa azione posto dall'art. 83 comma 2 D.P.R. n. 570 del 1960.

Si è affermato ancora in proposito che l'interesse alla proposizione del ricorso incidentale per la conservazione dell'atto di proclamazione degli eletti, sorge in capo agli intervenienti esclusivamente a seguito della proposizione del ricorso principale (nella fattispecie all'esito delle operazioni svolte dai competenti organi elettorali l'apparentamento era stato

escluso, e gli intervenienti non avevano interesse alla autonoma impugnazione).

E) Con ordinanza n. 35 del 31/01/2006 è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 64 della legge regionale 16 aprile 2003 n. 4 per violazione dell'art. 119 della Costituzione, in quanto la norma regionale non consente il versamento alle province regionali della Sicilia dell'intero gettito dell'imposta sulle assicurazioni R.C. Auto riscosso nella regione, come previsto dall'art. 60 del decreto legislativo 15 dicembre 1997 n. 446.

F) Con sentenza n. 1144 dell'11/07/2006 è stato affermato che l'aggiornamento di una tariffa relativa alla tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, allo stesso modo che la sua determinazione, è sottoposta alla competenza del Consiglio comunale e non della Giunta per la ragione che, trattandosi dell'esercizio del potere impositivo riconosciuto all'ente locale, solo l'organo rappresentativo di tutti i cittadini può svolgere tale compito, in applicazione dell'art. 32 lett. G. l. 142 del 1990 (così come recepito nella Regione Sicilia anche a seguito delle modifiche apportate dall'art. 78 della L.R. 10 del 1993, dall'art. 45 della L.R. 26 del 1993 e integrato dall'art. 2, comma 3, della L.R. 4 del 1996) che testualmente inserisce tra le competenze del Consiglio Comunale "l'istituzione e l'ordinamento dei tributi, la disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi".

G) In materia di gare per la fornitura di beni, la sentenza n. 861 del 05/06/2006 ha precisato che l'utilizzo di elementi, quali quello dell'esperienza (mera sommatoria del fatturato dell'ultimo biennio) e di quello del possesso di certificazioni di qualità, disancorati dalla concreta prestazione oggetto dell'appalto, comporta una illegittima commistione tra requisiti soggettivi di partecipazione alla gara ed elementi oggettivi di

valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa che si pone in contrasto sia con la normativa comunitaria sia con la normativa nazionale di riferimento, che pongono una chiara e ragionevole distinzione tra i requisiti soggettivi di partecipazione e criteri oggettivi di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

H) In materia di “project financing”, la sentenza n. 2193 del 13/11/2006

afferma che la valutazione globale di fattibilità delle proposte è legata a scelte discrezionali dell'Amministrazione sull'interesse pubblico al loro accoglimento, che non possono essere oggetto di sindacato giurisdizionale se non sotto il profilo della palese illogicità. Nella prima fase di valutazione delle proposte, essendo lasciata all'iniziativa privata la scelta sulle modalità di realizzazione e di gestione dell'opera, è riservata all'Amministrazione, ampia discrezionalità nel valutare l'opportunità, la convenienza ed il pubblico interesse ad approvare la proposta presentata. Tale scelta è esercizio di ampia discrezionalità caratterizzata da incisive e sostanziali valutazioni di merito per cui le Amministrazioni aggiudicatrici, dopo aver valutato le proposte presentate, provvedono ad individuare quelle che ritengono di pubblico interesse; le valutazioni di fattibilità sono strettamente connesse a scelte interne dell'Amministrazione, la quale soltanto, può valutare i vari aspetti economici e tecnici della proposta presentata.

I) Con sentenza n. 101 del 26/01/2006 si è riaffermato il principio secondo

cui, anche dopo l'entrata in vigore dell'art. 6 del decreto legislativo n. 517 del 1999, non è stato abolito il trattamento economico di equiparazione tra il personale universitario che svolge attività assistenziale e quello ospedaliero di corrispondente qualifica; conseguentemente il personale docente delle università che svolge attività assistenziale in una struttura convenzionata con il servizio sanitario nazionale ha diritto a percepire un compenso di equiparazione al trattamento economico di cui beneficiano i medici del SSN.

J) Con la sentenza n. 1078 del 22/06/2006 si è ritenuto che, in applicazione dell'art. 1, comma 18, della legge 4 novembre 2005, n. 230, i professori di materie cliniche, in servizio alla data in vigore della legge, possono mantenere le proprie funzioni assistenziali e primariali, inscindibili da quelle di insegnamento e di ricerca, fino al compimento del settantaduesimo anno di età, cioè fino alla conclusione del biennio di trattenimento in servizio, concesso ai sensi dell'art. 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503; pertanto, deve essere riconosciuto ai predetti docenti il diritto al mantenimento, "ad esaurimento", delle funzioni primariali già loro assegnate fino al termine dell'anno accademico nel quale andranno a compiere il settantesimo ovvero il settantaduesimo anno di età.

K) La sentenza n. 154 del 02/02/2006, procedendo ad alcune interpretazioni e classificazioni concettuali in materia di edilizia residenziale pubblica, afferma che:

- 1) in applicazione della legge reg. 6 maggio 1981 n. 86 e della legge reg. n. 25 del 1997 e successive modifiche, le aree da destinare alla realizzazione degli interventi di edilizia residenziale sovvenzionata sono individuate in zone destinate dagli strumenti urbanistici vigenti ad edilizia abitativa anche in presenza dei PEEP, ovvero, in deroga in aree di proprietà in zone destinate ad edilizia abitativa dal piano regolatore adottato e trasmesso per l'approvazione dell'assessorato regionale;
- 2) per i programmi costruttivi, ove i Comuni non dispongano di aree sufficienti a tale destinazione, ovvero qualora risultino esaurite od insufficienti le aree residenziali di espansione previste dagli strumenti urbanistici, si applicano le disposizioni dell'art. 2 della legge reg. n. 86 del 1981, come sostituito dall'art. 25 della legge reg. n. 22 del 1996, utilizzando anche le zone destinate a verde agricolo contigue ad insediamenti abitativi e suscettibili di immediata urbanizzazione;
- 3) presupposti per la approvazione del programma costruttivo, pertanto, sono la disponibilità giuridica dell'area da parte del richiedente, la destinazione a

zona destinata a verde agricolo, la contiguità ad insediamenti abitativi e infine la suscettibilità di immediata urbanizzazione;

- 4) non può essere assimilata alla zona agricola l'area priva di destinazione urbanistica per decadenza dei vincoli di P.R.G., la quale non determina la destinazione dell'area a verde agricolo, bensì a "zona bianca" non normata, e comunque impedisce la realizzazione delle opere di urbanizzazione che costituisce il presupposto per consentire la nuova edificazione a fini abitativi.

L) Nell'ambito della stessa materia, la sentenza n. 168 del 06/02/2006 ha dichiarato l'illegittimità del silenzio mantenuto dall'Amministrazione comunale per violazione dell'art. 2, comma 1, della L.R. n. 86 del 1981, come sostituito dall'art. 25 della L.R. n. 22 del 1996, il quale dispone che ai fini dell'utilizzazione dei finanziamenti assegnati per la realizzazione di interventi di edilizia agevolata-convenzionata, i Comuni devono provvedere alla localizzazione delle aree necessarie per la realizzazione dei predetti interventi nell'ambito del proprio territorio, anche nell'ipotesi in cui detti comuni siano privi di piani di zona o di programmi costruttivi o non dispongano di aree sufficienti all'interno degli stessi.

M) Con le sentenze nn. 95, 97 e 98 del 26/01/2006 è stato, fra l'altro, disposto l'annullamento della ordinanza di protezione civile emanata dal Presidente del Consiglio dei Ministri il 10/06/2005, n. 3442, con la quale è stata ridotta soggettivamente ed oggettivamente l'estensione dei benefici di protezione civile concessi per gli eventi calamitosi dell'eruzione vulcanica dell'Etna avvenuti dal 2002 in poi, in particolare con riferimento al fenomeno della caduta della cenere vulcanica. La Sezione ha affermato che la predetta O.P.C.M. n. 3442/2005 è immotivata, irrazionale, affetta da disparità di trattamento e da ingiustizia manifesta, sulla base di plurime argomentazioni riassumibili nei termini che seguono.

Nella materia della Protezione Civile, il tratto essenziale e caratteristico che giuridicamente fonda il potere, concorrendo a connotarlo casualmente, è la chiarezza e l'immediatezza del contenuto dell'ordine o della direttiva che si impartisce, perché i destinatari di esso, trovandosi in una situazione appunto di emergenza, non hanno la possibilità concreta di poter fare riferimento ai canoni interpretativi tradizionali nei tempi che ciò è d'uso osservare nella normalità.

Che quindi, a distanza di tempo ed in costanza di contenziosi con le Amministrazioni per la lamentata mancanza di applicazione dell'ordine impartito, la medesima autorità di Protezione Civile "reinterpreti autenticamente" un provvedimento i cui effetti si sono consolidati completamente, *ai fini delle esigenze di Protezione civile*, specie per l'intervenuta fine della emergenza, dopo quindi aver indotto i destinatari di esso all'affidamento su quanto era stato pubblicamente comunicato, appare drasticamente configgere con i principi dell'Ordinamento cui la materia della Protezione Civile è comunque soggetta; con la buona fede materiale che deve sussistere tra le parti di un procedimento amministrativo; con gli ulteriori ed elementari canoni di buona amministrazione e di adozione dei provvedimenti amministrativi che sono insiti nell'art. 97 della Costituzione.

Sotto altro aspetto, si è poi rilevato che, essendo i provvedimenti di emergenza di protezione civile comunque soggetti all'obbligo di motivazione (ex art. 5, comma 5, della legge 24/02/1992 n. 225), ed essendo doverosamente accompagnati da appositi stanziamenti contabili, appare del tutto inverosimile che, a distanza di notevole tempo da essi, si alleghino ragioni di "deficit" di cassa per giustificarne una sostanziale rettifica, e che ci si rappresenti la necessità di verificare (ad emergenza finita ed a provvedimenti di intervento già adottati e resi noti, oltre che consolidati) quale fosse l'estensione del territorio interessato.

In realtà, l'esigenza finanziaria sopravvenuta (per come emerge dalle premesse motivazionali dell'Ordinanza impugnata) potrebbe essere dovuta solamente o a carenti o insufficienti previsioni svolte al momento della

emergenza, o a sopravvenute esigenze finanziarie relative a diversi settori del bilancio dello Stato; ed in entrambi i casi si sarebbe dovuto adottare non un provvedimento di Protezione Civile, ma un provvedimento di modifica contabile dello stato della spesa, eventualmente attingendo ad altre fonti o riducendo altre uscite, ma non certamente incidendo su un impegno (in senso giuridico prima che contabile) di spesa già definitivo e relativo ad obbligazioni pubbliche consolidate.

4^a SEZIONE

A) In materia di esami per l'iscrizione all'albo degli avvocati sono stati accolti parecchi ricorsi, presentati da candidati non ammessi alle prove orali, i quali hanno lamentato l'attribuzione, alle loro prove scritte, di un voto meramente numerico; la prima pronuncia, in tal senso, è stata la sentenza n. 1446 del 14 settembre 2006.

È stato, in proposito, affermato, anche alla luce del decreto leg.vo 24 aprile 2006, n. 166, il quale, relativamente allo svolgimento del concorso notarile, recita testualmente: “**il giudizio di non idoneità è motivato**”, che l'onere di motivazione, ancorché esplicitamente previsto in relazione al concorso di notaio, deve essere considerato come espressione del principio di trasparenza dell'attività della pubblica Amministrazione sancito, a livello normativo, dall'art. 3 della legge n. 241/1990 e, ancora prima, dall'art. 97, comma 1, della Costituzione, la cui valenza deve essere estesa a qualsiasi procedimento concorsuale.

Quindi, alla luce di tale recentissimo intervento del legislatore e di alcune puntualizzazioni della Corte Costituzionale, è stato ritenuto di poter superare l'orientamento della giurisprudenza prevalente la quale, mossa dalla preoccupazione di garantire la speditezza e l'economicità dell'azione amministrativa, ha sempre affermato che, anche dopo l'entrata in vigore

della legge n. 241/1990, nelle procedure concorsuali l'attribuzione del punteggio numerico soddisfa l'obbligo della motivazione.

B) Con ordinanza n. 2 del 10 gennaio 2006, in relazione alle graduatorie degli insegnanti, sono state considerate “rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, del d.l. n. 97/2004, convertito nella legge n. 143/2004, del punto B.3, lett. H, della tabella allegata, nonché dell’art. 8-nonies, commi 1 e 2, del d.l. n. 136/2004, convertito, con modifiche, nella legge n. 186/2004, in relazione agli artt. 3, 24, 97 e 113 della Costituzione, nelle parti in cui prevedono il raddoppio del punteggio per il servizio prestato in scuole di ogni ordine e grado situate nei Comuni di montagna, peraltro a partire dall’anno scolastico 2003/2004 (anziché limitarlo al servizio prestato nelle scuole elementari di montagna, di cui alla legge n. 90/1957, a decorrere dall’anno scolastico 2004/2005).

È stato, in proposito, affermato, che “diversamente da quanto prescritto dalla legge n. 90/1957, il trattamento di favore non è stato agganciato ad una situazione di effettivo disagio, da accertare caso per caso e da sottoporre a verifiche periodiche (come era stato previsto per le scuole elementari pluriclasse), ma è stato collegato unicamente alla sussistenza di parametri altimetrici e reddituali (peraltro verificati *una tantum*, all’atto dell’inclusione dei Comuni nell’elenco predisposto dalla Commissione Censuaria Centrale negli anni ’50), del tutto astratti e generalizzati, tali da costituire da un’inammissibile discriminazione in danno dei docenti che, per situazioni contingenti o casuali, non hanno insegnato in sedi di servizio situate al di sopra dei seicento metri, in Comuni classificati di montagna”.

La Corte costituzionale ha trattato la questione all’udienza del 7 novembre 2006 ed ha adottato la relativa decisione in data 10 gennaio 2007.

La sentenza relativa (n. 11) è stata pubblicata il 26 gennaio 2007.

Con essa è stata pronunciata l’illegittimità costituzionale della legge 4 giugno 2004, n. 143, nella parte in cui, con riferimento ai comuni di

montagna, non limita l'attribuzione del doppio punteggio alle scuole pluriclasse.

C) In materia di appalti di lavori pubblici il contenzioso più rilevante, dal punto di vista sia quantitativo che qualitativo, è stato quello derivante dall'applicazione della legge regionale 29 novembre 2005, n. 16.

Gran parte della problematica discende dall'interpretazione della 1^a parte della lettera b) dell'art. 6 di tale legge che così recita: *“Relativamente ai soli appalti di lavori pubblici inferiore alla soglia comunitaria, l'amministrazione interessata aggiudica l'appalto all'offerta che più si avvicina per difetto alla media aritmetica delle offerte rimaste dopo l'esclusione automatica delle offerte di maggiore o minor ribasso...”*.

La Sezione aveva, in un primo tempo, seguito il principio secondo cui l'aggiudicazione della gara doveva avvenire tenendo conto dell'offerta che, in termini assoluti, si avvicinava alla media delle offerte rimaste in gara, e non del “ribasso percentuale” (cfr. sentenza n. 877/06 ed ordinanza n. 971/06).

Tuttavia, ad una più approfondita riflessione, il Collegio ha ritenuto di dovere riconsiderare il proprio convincimento, dato che la testuale formulazione dell'art. 21, comma 1 bis, della legge n. 109/1994 non può non essere intesa, nella sua reale portata, in coordinazione con la legge regionale n. 7/2002, così come integrata e modificata dalla legge regionale n. 16/2005.

Con sentenza n. 2520 del 22 dicembre 2006 è stato sottolineato che “l'art. 21 della legge 109/94, nel suo primo comma, chiarisce espressamente che nelle pubbliche gare d'appalto l'offerta è “espressa in cifra percentuale di ribasso”, offrendo in tal modo una definizione legale e perfettamente compiuta del termine “offerta” ed indirizzando l'interpretazione nel senso della possibile identificazione tra offerta e percentuale di ribasso, anziché tra offerta ed importo monetario risultante da tale ribasso (T.A.R. Palermo, n. 1766/06; C.G.A., ordinanza n. 740/06).

L'altro problema fondamentale si identifica nell'appurare se, anche dopo l'entrata in vigore della legge regionale n. 16/2005, sia possibile presentare offerte migliorative, ai sensi del R.D. n. 827/1924.

La stessa Sezione, con sentenza n. 2428 del 15 dicembre 2005, ancor prima dell'introduzione della legge regionale n. 16, aveva affrontato *funditus* la questione, ritenendo che “il probabile carattere imperativo dell'art. 77 del R.D. 827/1924, con riferimento al complesso della normativa vigente all'epoca della sua introduzione, non poteva che derivare dall'interesse pubblico alla stipulazione di contratti il più possibile favorevoli per l'Ente pubblico appaltante. La successiva introduzione di diversi metodi di aggiudicazione, specie per quanto concerne i c.d. appalti sotto soglia comunitaria, non consente consistenti incrementi economici a favore della pubblica Amministrazione appaltante, con la conseguenza che è venuto meno, almeno in buona parte, l'interesse economico sotteso all'introduzione di tale disposizione. La derogabilità del ricorso all'acquisizione di offerte migliorative (tramite l'introduzione di apposita clausola del bando che, per il caso di pluralità di pariofferenti, dispone l'immediato ricorso al sorteggio) si giustifica pienamente con l'insindacabile discrezionalità della pubblica Amministrazione di confrontare il vantaggio del ricorso alla licitazione privata (di solito, molto limitato) con l'aggravio (a volte, ben superiore, anche per quanto concerne la lievitazione delle spese, e non soltanto sotto l'aspetto della semplificazione amministrativa) derivante dal protrarsi delle operazioni di gara”.

In sostanza, la sezione si era orientata verso una interpretazione “evolutiva” dell'art. 77 del R.D. 827/1924, con l'attribuzione a tale disposizione di un valore non più imperativo, ma dispositivo, con conseguente facoltà per l'Ente appaltante di prescindere.

Poi è stata introdotta la l.r. n. 16 la quale, nella parte finale dell'art. 6, lettera b), dispone che, sempre relativamente agli appalti sotto soglia comunitaria, “ove si sia in presenza di più aggiudicatari con offerte uguali, si procede immediatamente al sorteggio”.

La ratio si rinviene proprio in quanto affermato dalla 4^a Sezione con la sentenza n. 2428/2005, ampiamente surriportata.

Anche la lettera della nuova disposizione appare evidente; come evidenziato **con sentenza n. 2534 del 22 dicembre 2006**, l'avverbio "immediatamente" non vuole di certo indicare la velocità dell'operazione medesima (come se i lavori non potessero essere interrotti neanche per pochi minuti, il che sarebbe risibile), bensì la circostanza che tra i precedenti adempimenti ed il sorteggio non si interpone alcun ulteriore adempimento che non sia il sorteggio medesimo.

D) Sempre in materia di appalti di lavori pubblici, si era consolidato un orientamento giurisprudenziale secondo il quale, nel caso di Associazioni temporanee di impresa, l'onere della cauzione provvisoria veniva regolarmente assolto anche quando la relativa fideiussione veniva prestata a favore della sola impresa designata mandataria, identificandosi quest'ultima nell'unico soggetto tenuto all'adempimento in nome e per conto proprio e della designata mandante.

A seguito di diverso avviso del Consiglio di Stato (sentenza n. 8/05 dell'Adunanza plenaria) la 4^a Sezione, **con sentenza n. 1618 del 5 ottobre 2006** ha statuito:

"Soprattutto nel caso di A.T.I. costituenti, la garanzia deve essere intestata a tutte le associate, che sono individualmente responsabili delle dichiarazioni rese per la partecipazione alla gara, perché diversamente verrebbe a configurarsi una carenza di garanzia per la stazione appaltante, quante volte l'inadempimento non dipenda dalla capogruppo designata, ma dalle mandanti. Il fideiussore deve dunque richiamare la natura collettiva della partecipazione alla gara di più imprese, identificandole singolarmente e contestualmente e deve dichiarare di garantire con la cauzione provvisoria non solo la mancata sottoscrizione del contratto, ma anche ogni altro obbligo derivante dalla partecipazione alla gara.

E) Con sentenza n. 1123 del 7 luglio 2006 la Sezione ha affermato che le procedure selettive, per esami e titoli, per insegnanti di religione cattolica, che hanno luogo per singole diocesi, vanno considerate delle vere e proprie procedure concorsuali, sulle cui controversie la giurisdizione appartiene al giudice amministrativo. Ciò perché è irrilevante che la selezione avvenga per titoli, o più in generale sulla base di parametri predeterminati, o che abbia luogo per assunzioni da concretizzare in futuro, a volte in via solo eventuale, perché l'unico aspetto da tener presente è che anche in questi casi la formulazione di una graduatoria è tipica espressione di una potestà pubblicistica, legata a discrezionalità tecnica, volte essenzialmente al conseguimento dell'interesse pubblico alla selezione del migliore concorrente, e comunque alla stipula di un contratto di lavoro. Nel caso di specie, la graduatoria impugnata è stata annullata, nella parte in cui, ai candidati che hanno dichiarato quale titolo per l'accesso alla procedura concorsuale il diploma di istituto magistrale, il punteggio è stato assegnato non in funzione del voto di maturità riportato nello stesso, ma del voto conseguito nell'eventuale titolo di specializzazione religiosa, ad essi più favorevole. Ai concorrenti danneggiati dall'applicazione di tale criterio è stato anche riconosciuto il risarcimento del danno.

F) Con sentenza n. 252 del 20 febbraio 2006 la Sezione si è pronunciata su un caso in cui, successivamente alla sentenza, da essa emessa in sede di ottemperanza, con cui ordinava ad un Comune l'esecuzione di un giudicato e nominava commissario ad acta, il Comune ha dichiarato il dissesto, e chiesto l'estinzione del giudizio. La Sezione, nel presupposto che solo tutti i crediti certi, liquidi ed esigibili alla data di dichiarazione del dissesto sono di competenza dell'organo straordinario di liquidazione, ha precisato che non vi rientrano le spese del giudizio di ottemperanza, così come il compenso del Commissario, al quale è stato ordinato di insediarsi, al fine di compiere tutti gli atti necessari a mettere l'organo di liquidazione nelle condizioni di verificare nella sua esatta consistenza il credito vantato dall'impresa, al fine

di inserirlo nella massa passiva, rimettendo per il resto il soddisfacimento del credito all'organo di liquidazione già nominato.

A conclusione di questa rapida e sintetica rassegna della produzione giurisprudenziale di questo tribunale, è appena il caso di ricordare – non certamente agli “addetti ai lavori” ma all'opinione pubblica – che l'esposizione dell'andamento dell'attività giurisdizionale di un organo giudiziario sotto il profilo contenutistico degli orientamenti seguiti e dei principi affermati non può, ovviamente, includere il profilo della loro analisi critica o del loro commento, dato che, per un principio generale anche di natura deontologica, non spetta ai magistrati che hanno emanato le relative pronunzie o decisioni esprimere opinioni o giudizi al riguardo, potendo e dovendo tali valutazioni provenire soltanto da giuristi in genere ed anche eventualmente da magistrati estranei alle decisioni adottate, oltre che, in generale, dall'opinione pubblica.

4. RIFLESSIONI GENERALI MINIME SULL'ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE DEL 2006: PERMANE ANCORA IL DILEMMA – QUASI CERTAMENTE DESTINATO A PROTRARSI PER MOLTI ANNI – SUL SE LE REGOLE DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA INTRODOTTE CON LE LEGGI N. 15 E N. 80 DEL 2005 ABBIANO MUTATO ANCHE LA FUNZIONE DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO, E PERMANE L'INCERTEZZA LEGATA ALL'INTERPRETAZIONE ED APPLICAZIONE DELLA SENTENZA N. 204/2004 DELLA CORTE COSTITUZIONALE.

Come espressamente previsto dalla già ricordate delibere istitutive della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario presso il Consiglio di Stato ed i Tribunali amministrativi regionali, la relazione sull'attività giudiziaria deve estendersi sino ad includere le “riflessioni che da tale attività scaturiscono, ivi comprese le eventuali esigenze di modifica legislativa”.

Procedendo, innanzitutto, all'elaborazione e formulazione delle riflessioni indotte dall'esame dell'attività giurisdizionale di questo Tribunale nello scorso

anno, si possono in questa sede enucleare ed esporre brevemente alcune considerazioni sommarie di carattere generale.

In quest'ottica, quindi, sembra opportuno ricordare che, mentre al secondo semestre del 2004 è stato pervasivamente caratterizzato dalla criticatissima, quanto inaspettata, sentenza n. 204 della Corte costituzionale (da più parti "bollata" come antistorica ed ottocentesca, oltre che in contrasto con la stessa Costituzione e con l'ordinamento comunitario), che ha ridimensionato con notevoli imprecisioni e contraddizioni le materie di giurisdizione esclusiva del G.A. attribuite dalla legge di riforma n. 205/2000 (sentenza sulla quale ci si è a lungo e necessariamente soffermati nella Relazione letta all'inaugurazione dello anno giudiziario 2005); e mentre il 2005 deve senza dubbio ritenersi contrassegnato dall'introduzione nell'ordinamento delle modifiche organiche della disciplina generale del procedimento amministrativo; il 2006 risulta essenzialmente connotato, a mio avviso, dalla negativa permanenza delle gravi incertezze connesse a entrambe tali evenienze normative.

1) A quasi quindici anni dal varo della L. 241/90, invero, le modifiche e le integrazioni apportate alla disciplina della c.d. "trasparenza" amministrativa con la legge n. 15 dell'11 febbraio 2005 e, ad appena un mese di distanza, con il decreto legge n° 35 del 14 marzo, convertito nella L. 14/5/2005, n° 80, hanno aperto un nuovo panorama e nuovi scenari normativi, ed hanno tracciato quindi nuovi territori da esplorare che prima d'ora erano esclusivo appannaggio della letteratura giuridica e di qualche frangia più o meno marginale o minoritaria (ma innovativa ed evolutiva) della giurisprudenza amministrativa.

Un primo rilievo generale che si può continuare a formulare, nell'ambito delle plurime coordinate ermeneutiche emergenti dalla ricognizione del nuovo quadro normativo, concerne la *ratio* e la finalità di fondo e complessiva della legge 15/2005, che sembra caratterizzarsi, ad un primo esame, come un intervento con più chiavi di lettura e di interpretazione. E ciò perché, se per un verso recepisce e chiarisce aspetti sui quali vi sono stati ampi ed accesi dibattiti dottrinari e giurisprudenziali, sotto altri aspetti introduce una disciplina che tende

a preservare, maggiormente rispetto al passato, l'effettività e l'efficacia dell'azione amministrativa a scapito delle garanzie di tutela del cittadino ed in generale di tutti i soggetti giuridici incisi dall'attività della P.A.

Limitandomi, per ovvie ragioni di concisione connesse alla sede ed ai limiti intrinseci tipici di ogni Relazione, al profilo probabilmente più denso di implicazioni dogmatiche e sistematiche, basti pensare che il nuovo regime sostanziale e processuale dell'annullabilità del provvedimento amministrativo delineato dall'art. 21 octies suscita perplessità e preoccupazioni sul **significato di fondo o recondito di tale scelta legislativa**, sulle conseguenze che ne derivano, o sui corollari che se ne possono trarre.

Ed invero, pur non potendosi sottacere o minimizzare la **c.d. ansia sostanzialistica** che ha animato il legislatore della riforma e che permea il nuovo impianto normativo, emergendo dai nuovi dati testuali in materia come il giudice amministrativo venga ormai essenzialmente chiamato a ricostruire il corretto contenuto dispositivo dei provvedimenti sia vincolati che discrezionali, tuttavia, fra l'altro, dubbi di costituzionalità possono sorgere nel constatare come la figura dell'annullabilità venga in gran parte stemperata e dissolta dal legislatore in quella di mera irregolarità giuridicamente irrilevante, in contrasto con i principi costituzionali in materia codificati dall'art. 113 della Carta fondamentale nella parte in cui (2° co.) prescrive perentoriamente che "la tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti".

Il che, in ultima analisi, ha già generato l'interrogativo di fondo e preliminare – destinato a divenire sempre più immanente ed assillante – in ordine all' *ubi consistam* e quindi al ruolo che, alla stregua del nuovo quadro normativo, il giudice amministrativo viene chiamato a svolgere nella attuale e nella futura società sempre più complessa e "globalizzata": al di là cioè della tecnica legislativa più o meno approssimativa utilizzata e di alcune implicite ma erronee premesse dogmatiche da cui muove il nuovo impianto normativo, **il legislatore ha inteso chiedere alla magistratura amministrativa, sia pure attraverso le consuete cautele nominalistiche ed il ricorso ai sempre**

più frequenti concetti indistinti o indeterminati, di trasformarsi, sostanzialmente, da giudici dei vizi amministrativi e (in determinate ipotesi) dei rapporti con la P.A. in giudici del risultato, e quindi – prevalentemente e tendenzialmente – in giudici del “merito” delle scelte discrezionali dell’Amministrazione?

La risposta, come di solito accade, potrà venire soltanto dalla faticosa ricostruzione del sistema attraverso l’interpretazione giurisprudenziale e dottrinaia.

Per il momento, emerge soltanto la consapevolezza di essere ancora una volta dinanzi ad una scelta di campo non facile e ad un “rebus” istituzionale tutto da decifrare ed anzi da inventare.

Si è aperto un capitolo nuovo per la storia della giustizia amministrativa in Italia: un capitolo tutto da scrivere a più mani e con un finale che risulti coerente con le coordinate di sistema e soprattutto col valore dell’effettività della tutela giurisdizionale. E cominciano, quindi, a vacillare molte certezze ed acquisizioni consolidate del diritto amministrativo e del diritto processuale amministrativo, perché siamo in mezzo al guado.

Molte altre riflessioni su molteplici e particolari tematiche e problematiche giuridiche di grande rilievo, sempre incentrate su tale dilemma di fondo, potrebbero e dovrebbero essere formulate, ma se ne deve fare necessariamente a meno per non correre il rischio di trasformare la Relazione giudiziaria in un Convegno giuridico.

2) Quanto, poi, all’altro fattore di incertezza cui prima si accennava – vale a dire quello connesso alla controversa interpretazione ed applicazione della sentenza n. 204/2004 della Corte costituzionale – che ha negativamente continuato a contraddistinguere la giustizia amministrativa nello scorso 2006 (e continuerà a pesare sulla sua evoluzione anche nei prossimi anni, se non arriverà una modifica costituzionale che metta definitivamente a tacere le stucchevoli ed estenuanti diatribe sulla attribuzione al giudice amministrativo ed al giudice ordinario della giurisdizione su alcune materie), ci si deve limitare in questa sede

a rilevare che la recente sentenza della Corte costituzionale n. 191 dell'11/05/2006, pur avendo in parte rettificato e/o precisato alcuni dei rigidi postulati sui quali è stata costruita la trama degli enunciati motivatori della precedente sentenza n. 204/2004 in materia di riparto di giurisdizione fra giudice amministrativo e giudice ordinario, non dissolve le aporie di fondo ed i dubbi ingenerati dalla pronunzia del 2004, che pertanto continuano a permanere sostanzialmente inalterati.

5. LE NECESSARIE MODIFICHE LEGISLATIVE IN MATERIA DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

Le sommarie riflessioni cui si è accennato ci introducono direttamente sul terreno delle ulteriori riflessioni sulle “eventuali esigenze di modifica legislativa”, che, come si è già detto al paragrafo precedente, le ricordate delibere del C.P.G.A. istitutive della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario ricomprendono nell'ambito delle riflessioni sull'attività giudiziaria.

Si formuleranno qui di seguito, quindi, alcune considerazioni minime al riguardo, sempre in ossequio alle già cennate ragioni di contenimento della Relazione e quindi, necessariamente, senza alcuna pretesa di sistematicità ed esaustività.

1) Fra le molteplici esigenze che tutti gli operatori pratici del diritto e gli studiosi non possono non avvertire, probabilmente una delle più urgenti appare, se non altro perché legata alla reintroduzione di un indispensabile elemento di chiarezza nell'ordinamento e perché attiene ad una auspicabile modifica costituzionale, la necessità di una riforma dell'attuale farraginoso sistema di riparto della giurisdizione fra giudici ordinari e amministrativi, eliminando dall'art. 103 della Costituzione la riduttiva ed ambigua previsione della devoluzione al giudice amministrativo della giurisdizione esclusiva soltanto “in particolari materie” e sostituendola con quella più semplice e lineare (ed esistente sostanzialmente già nel sistema francese e tedesco) della attribuzione di tale tipo

di giurisdizione secondo il criterio dei c.d. “blocchi di materie” omogenee, variamente individuate, secondo i periodi storici e le mutevoli esigenze socio-economiche, dal legislatore ordinario.

2) È pura utopia, poi, pensare di risolvere, o quanto meno di avviare a soluzione, il problema dei cronici ed anzi endemici ritardi nella definizione delle controversie nel merito, senza dare una risposta concreta all'esigenza fondamentale di predisporre il rimedio naturale e strutturale di un aumento adeguato, nell'esclusivo interesse della collettività e quindi degli utenti del “servizio giustizia”, degli organici della magistratura amministrativa (e naturalmente, in stretta correlazione e proporzione, degli organici del personale di Segreteria).

Solo per tale via si potrà gradualmente eliminare il pesante arretrato di contenzioso pendente e fronteggiare le sfide del futuro della giustizia amministrativa nel rispetto del principio costituzionale della ragionevole durata del processo consacrato nell'art. 111 Cost.

Se funzione primaria ed insostituibile dello Stato di diritto e democratico è quella di amministrare giustizia, al fine del perseguimento della c.d. “pace sociale”, non appare allora più tollerabile che il ruolo organico dei magistrati amministrativi di 1° grado, (e cioè di quelli in servizio presso i T.A.R.) risulti attualmente fissato in 370 unità in base all'art. 14 della legge n. 205/2000 (che ha aumentato soltanto di sessanta unità, con decorrenza 1° gennaio 2001, il numero di 310 magistrati precedentemente previsti dalla tabella A allegata alla legge n. 186/1982), e che quello dei Consiglieri di Stato, giudici di appello, risulti fissato in 123 unità dalla stessa disposizione di legge (che, con eguale decorrenza dal 1° gennaio, ha aumentato di appena 13 unità il numero di 110 magistrati del Consiglio di Stato costituenti la datazione organica già determinata dalla stessa tabella A della legge n. 186/1982), per un totale complessivo soltanto di n. 493 magistrati amministrativi, e a fronte (poco più o poco meno) dei 1.500 magistrati amministrativi della Francia e dei 2000 della Germania!

Dinanzi al costante aumento delle materie attribuite alla giurisdizione del G.A., ed in presenza di un'imponente crescita della domanda di giustizia nei

confronti delle Pubbliche Amministrazioni non solo da parte dei cittadini e degli enti privati, ma anche (e sempre più) di altre Pubbliche Amministrazioni che alimentano costantemente il flusso cospicuo dei conflitti interorganici ed intersoggettivi, risulta estraneo ad ogni logica, ad ogni esperienza e ad ogni umana possibilità pensare che si possa smaltire in tempi ragionevoli l'imponente arretrato di un milione (e forse più) di cause pendenti dinanzi alla giustizia amministrativa (di cui, come si è già detto, oltre 66.000 pendenti dinanzi a questo Tribunale)!

La realizzazione, sia pure graduale in un arco temporale di medio periodo (più o meno in dieci anni, vale a dire nel corso di due legislature), di un consistente e non irrisorio aumento degli organici della magistratura amministrativa (e, correlativamente e proporzionalmente, del personale amministrativo), dovrebbe finalmente inserire l'Italia, anche in tale settore, nel novero dei Paesi più civili ed evoluti dell'Europa occidentale. E tale aumento degli organici appare tanto più razionale e proficuo ove si consideri che se si destinassero e si spendessero le ingenti risorse finanziarie stanziata ed erogata annualmente dallo Stato in base alla ormai famosissima legge 24/03/2001, n. 89 (c.d. legge Pinto) – per risarcire i cittadini del danno derivante dal ritardo della definizione delle liti giudiziarie – al fine precipuo di potenziare, invece, le fragili strutture degli apparati giudiziari, aumentandone le risorse umane e materiali, non soltanto lo Stato (e quindi tutti noi contribuenti) risparmierebbe (e risparmieremmo) una spesa in costante crescita ed assolutamente improduttiva, ma avvierebbe a soluzione il problema della “ragionevole durata del processo”, giustamente consacrata dalla riforma, con la legge costituzionale 23/11/1999, n. 2, dell'art. 111 della Carta fondamentale per adeguarla al principio già sancito sin dal 1950 con l'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Mi sembra di poter affermare, senza essere troppo lontano dal vero, che anche per i mali o fenomeni negativi che affliggono la società e la funzionalità ed efficienza delle istituzioni debba valere il principio, universalmente noto ed applicato dalla scienza medica, secondo cui se è nota la causa della malattia o

patologia ed è altresì nota la cura o terapia per eliminarla, sia pure lentamente, risulta inutile e dannoso per l'organismo limitarsi ad instaurare terapie sintomatiche o palliative che, come tali, curano soltanto gli effetti (senza eliminarne le cause). In altri termini, non si riesce a comprendere la ragione per cui il legislatore abbia ritenuto e ritenga (non certamente di risolvere ma) di fronteggiare od arginare, in via primaria, il gravissimo e storico problema dei ritardi evidenti della giustizia soltanto attraverso una forma di risarcimento del danno (patrimoniale o non patrimoniale) per equivalente (art. 2 della legge n. 89/2001 ed art. 2056 c.c.), con la conseguente previsione annuale nel bilancio dello Stato di un improduttivo dispendio o sperpero di notevoli risorse finanziarie in costante crescita esponenziale, anziché privilegiare la via maestra della tutela preventiva e quindi effettiva del diritto pubblico soggettivo di ogni soggetto dell'ordinamento alla ragionevole durata di ogni processo (o, se si vuole restare nella similitudine giuridica evocata dalla fattispecie normativa risarcitoria, la via maestra, per così dire, della reintegrazione in forma specifica di tale diritto, in analogia con la previsione di cui all'art. 2058 c.c. ed all'art. 35, 1° comma, D.lgs n. 80/1998, nel testo sostituito dall'art. 7 della legge n. 205/2000). Perché mai, cioè, i legislatori non abbiano tentato e non tentino di eliminare il male alla radice attraverso l'attuazione (sia pure progressiva, ma costante) del rimedio strutturale del potenziamento degli organici della magistratura amministrativa e del personale di segreteria, in sinergia di azione (ovviamente) con la parallela attuazione di efficaci riforme processuali finalizzate alla semplificazione e deflazione delle controversie con la P.A.-

Se, invero, la politica giudiziaria del legislatore per fornire risposta in tempi ragionevoli alla domanda di giustizia dei cittadini e degli altri soggetti (privati o pubblici) dell'ordinamento dovesse restare ancora e soltanto confinata, come purtroppo sembra, alla mera corresponsione di un prezzo o "monetizzazione" del danno da ritardo nella risposta giurisdizionale così come stabilito nel 2001 con la legge "Pinto", ciò equivarrebbe ad una ammissione di impotenza e ad una sconfitta dello Stato e delle sue istituzioni nella misura in cui verrebbe ad essere sostanzialmente e fatalmente accettata ed attestata dal legislatore ordinario

l'impossibilità di garantire (non già la rapidità, il che è veramente impossibile per le ben note ragioni ontologiche legate alla faticosa ricostruzione dei fatti ed interpretazione di normative generali e settoriali sempre più complesse e farraginose, ma almeno) la semplice durata ragionevole dei processi consacrata dal legislatore costituente. Il che significherebbe anche, per tutta la collettività, rassegnarsi alla consequenziale mutazione genetica del risarcimento, formalmente previsto come sanzione per il ritardo della risposta giurisdizionale in ipotesi patologiche (come dovrebbe essere), in rimedio unico e pressoché costante ad una disfunzione che, per la sua estensione e diffusione generalizzata, costante e risalente nel tempo, e quindi priva delle connotazioni della transitorietà e della eccezionalità rispetto alla regola, non si può definire riduttivamente come "patologica", bensì come disfunzione cronicizzata e quindi in un certo senso "fisiologica". E ciò proprio perché il fenomeno, essendo progressivamente divenuto permanente ed essendosi quindi trasformato da eccezione in regola, è ormai immanente nel sistema con sporadiche e limitatissime eccezioni (determinate, com'è noto, o dall'imposizione per legge di tempi rapidi per la definizione di alcune categorie di controversie con la P.A. che fruiscono, per così dire, di corsie preferenziali e di riti speciali, o dall'esistenza di rare situazioni locali caratterizzate da Amministrazioni efficienti e comunque da un bassissimo tasso di litigiosità).

Sicché, in ultima analisi, deve ritenersi che sostanzialmente il legislatore, anziché predisporre gli strumenti strutturali e quindi idonei ad assicurare ed attuare concretamente il diritto alla ragionevole durata dei processi, secondo il dettato costituzionale, si è preoccupato soltanto di disciplinare prioritariamente le conseguenze sanzionatorie per le costanti violazioni di tale diritto, dettando una normativa assolutamente incapace di ridurre la durata dei processi anche perché inidonea a costituire un deterrente credibile, ed intervenendo così soltanto "a valle" del problema e di tali violazioni, e non già "a monte" per affrontare le vere cause del primo e ridurre al minimo le seconde.

3) Non si può, infine, non sottolineare la necessità dell'introduzione di una disciplina organica del processo amministrativo, procedendo finalmente

all'emanazione di quella "apposita legge sulla procedura" preconizzata dall'art. 19, 1° comma, della legge n. 1034/1971, e vanamente attesa dal oltre 35 anni. Soltanto un codice di procedura amministrativa, che raccolga e coordini organicamente le sparse regole esistenti in ben cinque testi normativi processuali di carattere generale (R.D. n. 642/1907, R.D. n. 1054/1924, legge n. 1034/1971 istitutiva dei T.A.R., legge n. 205/200, e codice di procedura civile), ed in vari testi normativi settoriali (basti pensare, fra altri: alla disciplina della tutela giurisdizionale del diritto di accesso ai documenti amministrativi contenuta nella legge 241/1990 sul procedimento amministrativo; alla nuova disciplina sulla tutela avverso il silenzio-rifiuto ed in materia di diritto di accesso introdotta con l'art. 3, commi 6-bis, 6-ter e 6-decies della legge n. 80/2005; alla disciplina sul contenzioso in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, approvata col D.lgs n. 163/2006: in particolare gli artt. 244, 245 e 246; e così via), può contribuire alla risoluzione di gran parte dei numerosi problemi interpretativi ed applicativi che gli avvocati ed i giudici amministrativi si trovano quotidianamente ad affrontare nell'utilizzazione degli istituti e strumenti processuali.

6. LE GRAVISSIME CARENZE DI ORGANICO DEL PERSONALE DI SEGRETERIA DEL T.A.R. SICILIA – CATANIA.

Giunti a questo punto dell'esposizione, non si può tralasciare di affrontare con la massima franchezza e fermezza, ovviamente con riferimento agli aspetti peculiari della circoscrizione territoriale della Sicilia orientale, il problema delle carenze organiche del personale di segreteria, che da sempre angustia molti T.A.R. d'Italia, ad eccezione di pochissime oasi felici, e che viene costantemente e doverosamente evidenziato in tutte le Relazioni di apertura dell'anno giudiziario per sottoporre all'opinione pubblica anche lo "stato" attuale di una componente essenziale del buon funzionamento della giustizia amministrativa di questo Paese.

La situazione in cui versa l'apparato amministrativo di supporto di questo Tribunale (**che conta attualmente soltanto 31 dipendenti a fronte di un organico, peraltro assolutamente insufficiente, di 36 unità.**) è ormai una situazione di emergenza che suscita sempre più preoccupazione e disagio, sia pure con diversa intensità, fra tutti gli "addetti ai lavori" o i "protagonisti" del settore della giustizia amministrativa nella Sicilia orientale: magistrati e funzionari del T.A.R. di Catania, da un lato, ed avvocati amministrativisti, dall'altro.

Mi sembra pressoché superfluo ricordare, preliminarmente, che l'organizzazione o la struttura amministrativa di tutte le Magistrature costituisce componente indispensabile, ancorché con funzioni ausiliarie (o strumentali o "serventi"), del "servizio giustizia" erogato da ogni organo giurisdizionale. Ed egualmente intuitiva sembra la deduzione o la conseguenza sillogistica necessaria che discende da tale premessa: se per qualsiasi causa (strutturale e permanente, o contingente e transitoria) diviene insufficiente o diminuisce la dotazione organica, e con essa, quindi, anche il livello di efficienza, degli apparati preposti alla c.d. "amministrazione della giurisdizione" che si estrinseca nel cennato complesso delle attività amministrative strumentali o "serventi" rispetto alle funzioni giurisdizionali; o se, come accade sempre più frequentemente, il loro organico "di fatto" risulta inferiore e continua a diminuire rispetto a quello "di diritto" (come pure si verifica già da molti anni, per il TAR Catania); la risposta giurisdizionale globale e complessiva alla domanda di giustizia non può non risentirne negativamente non soltanto in termini quantitativi ma anche (sia pure in misura inferiore) sotto il profilo qualitativo e della tempestività delle pronunzie giurisdizionali, oltre che in relazione ai connessi e numerosi adempimenti di segreteria. E fra le cennate ripercussioni ed evenienze negative devono altresì annoverarsi, fra l'altro o a tacer d'altro, le reiterate sollecitazioni e lamentele da parte della classe forense e dell'utenza, con conseguente diminuzione oggettiva dell'immagine e della credibilità dell'Istituzione a livello di opinione pubblica, gli incrementi delle azioni (peraltro in vertiginosa crescita

in tutta Italia) dinanzi alle Corti d'appello (in base alla c.d. legge Pinto) per ottenere la condanna dello Stato per i ritardi processuali, e così via.

Quanto sopra succintamente premesso, **il Presidente di questa Sezione staccata non si è sottratto (nel predisporre e leggere le Relazioni del 2005 e del 2006) e non può neanche ora sottrarsi al dovere istituzionale di lanciare un accorato grido di allarme e di denunciare in tutte le competenti sedi, alla classe forense, ai sindacati dei lavoratori ed all'opinione pubblica, l'inaccettabilità e la insostenibilità di una situazione di perdurante e pressoché inarrestabile depotenziamento della struttura amministrativa di questo Tribunale, rispetto alla quale questa Presidenza non ha ovviamente alcuna responsabilità; che potrebbe al contrario configurarsi proprio e soltanto nell'ipotesi inversa in cui avesse sottaciuto ed eluso – o minimizzato – il problema , rifugiandosi dietro i veli d'ipocrisia dell'ottimismo di facciata con il quale si crede, a volte, di poter mascherare l'immobilismo burocratico più deteriore.** Perché il silenzio potrebbe essere scambiato per (o, forse, costituire) omissione, ed un comportamento oggettivamente acquiescente scambiato per complicità nelle disfunzioni.

E non mi sembra inutile precisare ancora, in proposito, che non è certamente la constatazione e la denuncia delle molteplici forme di degrado istituzionale e dei mali o “malesseri” del sistema, ancorché forti e impietose, ad alimentare la sfiducia dei cittadini nelle istituzioni, ma, al contrario, è la sordità, l'indifferenza ed il silenzio “assordante” dei responsabili pubblici di fronte agli allarmi lanciati, e quindi, in ultima analisi, è la mancanza di reazione adeguata, e di risposte dimensionate alla sfida posta dai problemi e dall'emergenza, che genera ed alimenta la sfiducia a tutti i livelli.

Per passare dalle astratte enunciazioni generali e di principio, e dalla mera affermazione dell'insostenibilità o drammaticità della situazione di carenza lamentata, ad una prima esemplificazione dei contenuti reali o degli aspetti salienti in cui il fenomeno si manifesta, in modo da consentirne un'immediata percepibilità per tutti (o quasi) gli operatori del settore della giustizia

amministrativa nella circoscrizione del T.A.R. Sicilia – Catania, è sufficiente, in questa sede, fare riferimento:

- 1) alle notorie difficoltà quotidiane di tutti gli apparati di segreteria nel predisporre e rilasciare tempestivamente fotocopie, autenticate o meno, dei provvedimenti giurisdizionali e degli atti e documenti esistenti nei fascicoli di causa, e certificazioni varie;
- 2) alle altrettanto notorie e quotidiane difficoltà di reperire e prelevare fascicoli di ricorsi connessi e da riunire con quelli già pervenuti all'esame, sia nella fase cautelare che in quella di merito, delle varie Sezioni competenti per materia, è ciò non soltanto per l'irrisorietà numerica del personale addetto alla movimentazione dei fascicoli (appena due unità teoricamente, che, di fatto, si riduce spesso ad una) ma anche per l'avvenuta attivazione, già da molti anni, di un secondo archivio in un edificio separato da quello in cui ha sede il TAR (attivazione resasi necessaria per la crescita vertiginosa del numero dei ricorsi pendenti, giunti ora, come si è detto, alla cifra di n. 66.685);
- 3) la sopravvenuta impossibilità da almeno sei anni, di procedere continuativamente alla ricerca e selezione di ricorsi identici od analoghi relativi alle medesime vicende amministrative al fine di predisporre in ogni Sezione la fissazione di udienze (ordinarie o straordinarie) c.d. "tematiche" per arginare e, possibilmente, diminuire la formazione dell'arretrato;
- 4) gli inevitabili ritardi con cui, a volte, tale esiguo personale addetto spedisce alla segreteria del C.G.A. Reg. Sic. i fascicoli delle cause decise in primo grado con sentenza avverso le quali viene proposto appello;
- 5) la mancata autorizzazione alla sostituzione dell'unico telefonista del Tribunale purtroppo deceduto nel corso del 2006, e già precedentemente in aspettativa da molti mesi per gravi motivi di salute, con tutti i conseguenti disservizi e disagi, sia per i magistrati che per il personale di segreteria, e con le conseguenti lamentele e proteste dell'utenza e dei vari uffici pubblici con i quali il T.A.R. deve mantenere, per la sua funzione, continui rapporti d'ufficio ed istituzionali;

6) e da ultimo, ma non per ultime nel novero di queste sommarie esemplificazioni configurabili *prima facie*, non soltanto le notevoli difficoltà emerse nella raccolta ed analisi, da parte dei pochissimi addetti, dei dati statistici essenziali da sottoporre al Presidente per la stesura di questa Relazione, e per l'organizzazione di questa cerimonia solenne d'inaugurazione, che è stata resa possibile a prezzo di notevoli sacrifici e per l'abnegazione e lo spirito di corpo del personale di segreteria preposto a tali incombenze (ed in particolare di tre funzionari); ma anche l'impossibilità, per l'esiguo personale addetto, assorbito e assillato dalle normali incombenze quotidiane e d'ufficio, di effettuare più dettagliate rilevazioni ed elaborazioni di dati statistici da aggregare o disaggregare in ulteriori e più specifiche tabelle.

E passando poi, dalle cennate esemplificazioni, pressochè intuitivamente percepibili, alle dimostrazioni dell'assunto di fondo (sia pure in questa sede effettuabili sommariamente e parzialmente per i limiti intrinseci imposti da ogni Relazione – che non può essere mai o trasformarsi in uno studio approfondito – e per la necessità di non tediare oltre misura l'uditorio non direttamente interessato), **si possono qui elencare in rapidissima sintesi i seguenti e più rilevanti elementi fattuali sui quali si fonda la conclamata insostenibilità della situazione in cui versa la struttura amministrativa di questo Tribunale, che ha già determinato la proclamazione dello stato di agitazione del personale ed il preannuncio di prossime e più incisive manifestazioni di protesta da parte dei sindacati di categoria:**

1. cessazione dal servizio nel 2006 di quattro unità di personale di segreteria, (di cui una per collocamento a riposo, una per trasferimento, una per cessazione dell'efficacia dei provvedimenti di comando e una per morte, come già prima accennato);
2. cessazione della possibilità di utilizzare, a seguito dell'abolizione del servizio militare obbligatorio, obiettori di coscienza che – sia pure nel numero esiguo di due o tre unità e pur con tutti i limiti e le riserve derivanti dalla loro scarsa

o inesistente esperienza amministrativa – per qualche anno sono riusciti in qualche modo a tamponare le sacche di emergenza e di discontinuità di funzionamento degli apparati di segreteria (soprattutto per l'attività di movimentazione dei fascicoli, nonché di copiatura dei provvedimenti giurisdizionali redatti in minuta dai magistrati e della corrispondenza istituzionale del Presidente con enti ed uffici vari);

3. il comportamento inerte (ed in passato anche i dinieghi espliciti) dei competenti uffici centrali di supporto della giustizia amministrativa in ordine a numerose richieste di comando o trasferimento per mobilità di personale di altre Amministrazioni, nonché in ordine alla richiesta alla R.E.S.A.I.S. s.p.a. (dichiaratasi disponibile) di distacco di proprio personale presso il T.A.R. Catania, come risulta documentato agli atti ed al protocollo generale di questo Tribunale;
4. mancato aumento, nonostante le reiterate, motivate e documentate richieste formulate in tal senso dai Presidenti soprattutto nell'ultimo decennio, della **vigente dotazione organica del personale, ferma da molti anni a 36 unità complessive** (come stabilito dal decreto in data 27/12/2001 del Presidente del Consiglio dei Ministri, recentemente riconfermato, per quanto concerne il T.A.R. Sicilia-Catania, dal decreto in data 08/05/2006 del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa); numero assolutamente insufficiente rispetto alle esigenze connesse alla tumultuosa crescita del contenzioso amministrativo di questo T.A.R.;
5. mancata indizione dei concorsi di assunzione - sia pure in conseguenza dei blocchi o divieti posti dalle ultime leggi finanziarie annuali – per coprire le carenze di organico manifestatesi nei vari T.A.R.;
6. **l'irrazionale, o scarsamente comprensibile, distribuzione squilibrata del personale di segreteria fra i diversi T.A.R, ove si pensi, tanto per citare soltanto due casi emblematici, che presso la Sezione staccata di Reggio Calabria del T.A.R. della Calabria, che ha un'unica Sezione non essendo stato mai ripartito in più Sezioni interne, erano in servizio nel 2004 17 unità di personale di segreteria, salite a quanto pare a ben 19 unità nel**

2005 e nel 2006, e che il Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento (anch'esso con un'unica Sezione), ha egualmente in servizio ben 19 funzionari amministrativi; mentre presso il T.A.R. Sicilia-Catania, che almeno per dimensione quantitativa risulta il terzo d'Italia e che ha ben 4 Sezioni interne, sono in servizio effettivo soltanto 31 unità (compreso il Dirigente di Segreteria) a fronte di una dotazione organica riconfermata in 36 unità dal menzionato decreto in data 08/05/2006 del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa!

Ogni commento al riguardo mi sembra superfluo. I fatti, come suol dirsi, sono argomenti testardi, e farei inoltre torto al pubblico qui convenuto se mi soffermassi ad effettuare la semplice ed elementare operazione di proporzione matematica fra tali entità numeriche, potendo questa essere mnemonicamente svolta da ciascuno dei presenti con le conseguenti valutazioni che ne scaturiscono. **Mi limiterò soltanto ad evidenziare che, con simili squilibri territoriali, si consente di fatto a determinati uffici giudiziari di poter ottenere e vantare lusinghieri o comunque significativi risultati, in termini di eliminazione progressiva dell'arretrato e di risposta più tempestiva alla domanda di giustizia, che ad altri uffici giudiziari, e non per colpa loro, vengono sostanzialmente preclusi, con conseguente danno d'immagine per la giustizia amministrativa e danni da ritardo per la collettività.**

Con buona pace del principio fondamentale del buon andamento codificato dall'art. 97 della Costituzione secondo cui **"i pubblici uffici sono organizzati... in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione"**! Un principio posto indubbiamente a presidio o tutela degli interessi non soltanto genericamente della collettività nazionale nel suo complesso, bensì anche, e soprattutto, delle singole collettività regionali e locali che debbono fruire dei servizi pubblici fondamentali senza le limitazioni, strutturali o contingenti, derivanti dalla concreta organizzazione dei vari uffici e dalle diversità e disparità delle risorse umane e materiali a ciascuno di essi assegnate. Un principio che, inoltre, per la sua incontrovertibile natura immediatamente precettiva e non meramente programmatica, imponeva ed

impone una risposta istituzionale idonea a fronteggiare adeguatamente, se non proprio ad eliminare, la denunciata situazione di gravissima carenza e di acuta sofferenza dell'apparato amministrativo al servizio della giustizia amministrativa nella Sicilia orientale.

Ed è proprio per il rispetto dovuto ai cittadini ed agli organismi pubblici e privati di tale parte d'Italia che si è oggi costretti alla necessaria ed orgogliosa rivendicazione del principio di equiordinazione e di uguale dignità istituzionale di ogni organo giudiziario, che non può e non deve esercitare il suo magistero in condizioni marcatamente deteriori rispetto agli altri.

Per completare il quadro sconcertante che si è venuto a delineare, occorre ancora rilevare, se ce ne fosse, bisogno, che l'istituzione della nuova 4^a Sezione ha ulteriormente aggravato tutti i problemi di gestione degli uffici di Segreteria, essendosi dovuto inevitabilmente sottrarre operatori alle tre preesistenti strutture di segreteria giurisdizionale ed alla Segreteria affari generali per realizzare una quarta struttura a supporto, appunto, della nuova Sezione: con inevitabili ricadute negative, purtroppo, sulla complessiva efficienza dei servizi.

Si sono posti, di conseguenza, ulteriori gravissimi e quotidiani problemi di mantenimento dello "standard" complessivo di rendimento dell'apparato amministrativo, che, prima dell'istituzione della 4^a Sezione, aveva raggiunto comunque, a prezzo di notevoli sacrifici, livelli minimi di sufficienza non più perseguibili con le ridottissime risorse umane attuali.

Non resta quindi che sollecitare ulteriormente un rapido adeguamento della dotazione organica della Sezione staccata di Catania che, rispetto alla previsione in atto (36 unità, come si è detto), andrebbe incrementata, a giudizio di questa Presidenza, di non meno del 50%, così passando ad almeno 54 o 55 unità, da ripartire proporzionalmente nelle varie posizioni funzionali.

Non mi nascondo tuttavia, con realismo, come, alla stregua delle più recenti misure sul blocco del "turn over" contenute nelle leggi finanziarie per il 2005, per il 2006, e per il 2007 una tale aspettativa risulta assolutamente utopistica.

Da questa doverosa esposizione e sottoposizione all'opinione pubblica - con profondo rammarico e viva preoccupazione - degli aspetti essenziali della

crisi e del malessere che colpisce la struttura amministrativa del T.A.R. Sicilia-Catania, dovrebbe scaturire almeno, soprattutto da parte degli Avvocati, l'acquisizione di una maggiore consapevolezza delle condizioni di grave disagio in cui sono costretti a lavorare magistrati e funzionari di questo organo giurisdizionale..

E dovrebbe conseguentemente tenersi anche conto dell'ulteriore e connesso disagio del Presidente che viene costretto a sottrarre gran tempo ed energie lavorative all'organizzazione ed al coordinamento, nel breve e nel medio periodo, dell'attività giurisdizionale per destinare e spendere le proprie risorse psico-fisiche su di un triplice ed estenuante fronte: da un lato, sul versante delle varie attività interne e preparatorie, finalizzate alla formulazione motivata e documentata ai competenti Uffici centrali, delle richieste di ampliamento dell'organico del personale di segreteria (come previsto dall'art. 6 del Decreto del Presidente del Consiglio di Stato del 15/2/2005 con cui è stato approvato il nuovo "Regolamento di organizzazione degli uffici amministrativi della giustizia amministrativa"); dall'altro, sul fronte della diuturna ed affannosa ricerca di soluzioni-tampone anche interne per supplire alle cennate cessazioni improvvise dal servizio, aspettative per gravi motivi di salute, o comunque per le altre assenze a vario titolo che finiscono per produrre notevoli disservizi di vario genere in una struttura già ridotto all'osso; nonché, infine, sul fronte insidioso della sottile e diuturna ricerca di soluzioni equilibrate ai numerosi problemi sottoposti dal Dirigente e dai Direttori di Segreteria delle varie Sezioni interne in ordine alle pressanti e continue, ancorché legittime, rivendicazioni del personale amministrativo per il puntuale ed inderogabile rispetto delle mansioni secondo le declaratorie dei vari profili professionali così come previste dalla legge e dai contratti collettivi di lavoro del settore.

Ed è probabilmente quest'ultimo il più defatigante dei fronti interni nei quali si è costretti a cercare – attraverso ordini di servizio ed espedienti dettati dal buon senso e dal pragmatismo, ovvero, a volte, dalla fantasia giuridica - di contemperare tali rigide esigenze con quelle egualmente rigide ed inderogabili connesse al superiore interesse pubblico di assicurare comunque la continuità ed

il buon andamento del servizio giustizia in favore della collettività, sulla base non soltanto del principio di cui al ricordato art. 97 Cost. (applicabile ovviamente anche all'amministrazione della giustizia) ma anche in adempimento delle specifiche attribuzioni conferite ai Presidenti degli organi di giustizia amministrativa, in materia di organizzazione dei relativi uffici, dal menzionato art. 6 del vigente regolamento di organizzazione adottato il 15/2/2005.

Il che, molto spesso, significa procedere alla impossibile soluzione del problema della “quadratura del cerchio”, ove si tenga conto, fra l’altro, delle notevoli rigidità da cui è contrassegnata la vigente disciplina del rapporto di lavoro privatizzato nelle P.A., che, da un lato, non prevede più espressamente, e non sembra quindi più consentire, l’attribuzione temporanea ed eccezionale di mansioni inferiori ai dipendenti nei casi di necessità dovuti ad assenza o impedimento di altri dipendenti e, dall’altro, ha reso più difficoltosa l’attribuzione di mansioni superiori (si veda la nuova disciplina delle mansioni contenute nell’art. 56 del D.lgs n° 29/1993 e s.m.i., ed ora trafusa nell’art. 52 del D.lgs n. 165/2001); attribuzione, quest’ultima, peraltro vista con estremo sfavore dalle stesse Amministrazioni per l’aggravio economico che ne deriva. Si vuol dire ed evidenziare, in altri termini, che il Presidente (così come il Dirigente preposto alla gestione amministrativa) resta vincolato, senza alcun margine incisivo di manovra, dagli strettissimi limiti imposti dalla esasperata e spesso illogica frammentazione, prevista dalla normativa di legge e contrattuale, delle attività di lavoro ricomprese nelle varie declaratorie dei profili professionali, e quindi prigioniero del reticolo normativo così creato e che spesso si pone in rotta di collisione con il principio costituzionale del buon andamento e con quello, da esso derivato o in esso insito, dell’efficienza.

Con buona pace, anche qui, dello sbandierato principio di maggiore flessibilità lavorativa (rispetto al vecchio modello di lavoro pubblicistico) che avrebbe dovuto costituire una delle principali connotazioni fisionomiche, ed uno dei principali vantaggi per i cittadini e per le stesse Amministrazioni, della riforma della privatizzazione del pubblico impiego introdotta nel 1993.

In questo desolante quadro o contesto organizzativo – che oggettivamente, anche se ingiustamente, appanna ed offusca all'esterno l'immagine di credibilità istituzionale – risulta pressoché impossibile, per l'assenza di ogni utile spazio di manovra (per il Presidente e per il Dirigente amministrativo), aderire alle doglianze e richieste formalizzate pochi mesi addietro da una organizzazione sindacale che lamenta sia “una non equa distribuzione dei carichi di lavoro” soprattutto per il personale addetto alle Segreterie giurisdizionali, “costretto anche a sostituire carenze e assenze dei colleghi impiegati negli uffici inerenti gli affari generali”, sia la mancanza di rotazione fra il personale addetto ai predetti servizi relativi agli affari generali e quello addetto alle Segreterie giurisdizionali.

È appena il caso di rilevare, in ordine alla prima di tali doglianze, che l'asserita iniquità, ove mai concretamente configurabile (ma in realtà insussistente), deriverebbe non già da una cattiva organizzazione dei servizi da parte del Dirigente ma esclusivamente dalla descritta situazione oggettiva di gravissima carenza dell'organico che si pone quale insuperabile “forza maggiore”, e che, comunque, a tutte le assenze del personale si cerca sempre di porre legittimamente rimedio, nel pieno rispetto della normativa di legge e contrattuale che disciplina le sostituzioni del personale assente.

Quanto poi alla seconda doglianza, concernente la rotazione di tutto il personale amministrativo, e cioè la rotazione fra quello addetto ai servizi generali e quello addetto alle Segreterie giurisdizionali, è la stessa organizzazione sindacale scrivente a riconoscere che tale modalità di rotazione fra le due categorie di personale (e non soltanto all'interno delle stesse) impone, “naturalmente, la necessità di un'adeguata formazione anche tramite affiancamento per il personale soggetto a rotazione... evitando così anche possibili stagnazioni”, e che “tutto ciò è premessa necessaria per il conseguimento di un buon funzionamento dei servizi istituzionali”. Ma è proprio tale “premesse necessaria” che nella specie manca e si rivela di impossibile realizzazione, e cioè la possibilità, nella più volte evidenziata situazione di emergenza ormai da anni cronicizzata, di procedere a quella necessaria ed

“adeguata formazione anche tramite affiancamento per il personale soggetto a rotazione”.

Nella situazione di penuria e sofferenza in cui versa l'apparato amministrativo del T.A.R. Catania, infatti, è impensabile di poter procedere ad avvicendamenti (parziali o, addirittura, generalizzati) del personale addetto agli affari generali (soprattutto quello che collabora più strettamente e quotidianamente col Presidente e col Dirigente) con quello addetto alle Segreterie giurisdizionali facendo contemporaneamente carico agli interessati di istruire (per vari mesi) i colleghi “ruotati” nello apprendimento e svolgimento delle loro nuove mansioni; perché così si perverrebbe, com'è ovvio, alla sovrapposizione di ulteriori inevitabili lacune e disservizi in entrambi i settori, oltre a quelli già esistenti. Una tale formazione o istruzione dovrebbe essere effettuata a cura degli Uffici centrali della Giustizia amministrativa attraverso specifici corsi di aggiornamento e/o riqualificazione pratica obbligatoria e attraverso la previa provvista del personale necessario, non potendosi certamente pretendere che i singoli T.A.R. con personale amministrativo sotto organico facciano, come sul dirsi, le “nozze con i fichi secchi”, e cioè – fuor di metafora – la formazione continua con le irrisorie risorse umane poste a loro disposizione dallo Stato, e, quindi, sostanzialmente a scapito ed in danno del servizio reso all'utenza.

E non si può, conseguentemente, ipotizzare e pretendere che in tale situazione di penuria e ristrettezze di ogni genere il Presidente e/o il Dirigente amministrativo (ciascuno secondo le rispettive competenze) vengano incontro a richieste sindacali il cui accoglimento pregiudicherebbe gravemente il preminente e superiore interesse pubblico (che deve essere prioritariamente ed inderogabilmente perseguito e garantito) al mantenimento, almeno, di quel che resta del buon andamento e dell'efficienza della macchina amministrativa dell'organo giurisdizionale.

7. L'INSUFFICIENZA DELL'ATTUALE SEDE ISTITUZIONALE DEL T.A.R. SICILIA-CATANIA E LA SUA CONSEGUENTE PARZIALE DIFFORMITÀ DAGLI "STANDARDS" NORMATIVI DI SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO PRESCRITTI DAL D.LGS N. 626/1994 E SUCCESSIVE MODIFICHE E INTEGRAZIONI.

Ma la descritta gravissima emergenza dell'apparato amministrativo non è purtroppo la sola da cui è afflitta questo Tribunale, perché altre due preoccupanti emergenze, i cui segni premonitori già cominciavano a manifestarsi da qualche anno, nell'ultimo trimestre del 2006 si sono gravemente intensificate, intrecciandosi ed intersecandosi sino a raggiungere i limiti di sicurezza consentiti dalla legge (D.lgs n. 626/1994 e successive modifiche e integrazioni).

Mi riferisco alla ormai totale insufficienza logistica dell'edificio ed alla sopravvenuta e conseguente difformità parziale dagli "standards" normativi di sicurezza nei luoghi di lavoro verificatasi a seguito di tale insufficienza. Situazioni già entrambe accertate formalmente dal Responsabile del Servizio di protezione e prevenzione del T.A.R. Sicilia-Catania, e sulle quali – pur esprimendo il profondo disagio mio e di tutti i magistrati e funzionari del T.A.R. Catania – ho il dovere giuridico, ma ancor prima morale, di riferire.

Già nel 2003, infatti, a causa del carico eccessivo del materiale archivistico (fascicoli delle cause pendenti e di quelle definite, ecc.) sul lastrico solare del primo piano interrato dell'edificio di via Milano in cui ha sede il T.A.R. Catania, si era reso necessario reperire dei locali adiacenti presi in locazione per il deposito di parte di tale imponente materiale.

A distanza di più di un triennio, sia gli spazi addizionali reperiti che quelli della sede istituzionale destinati al deposito dei fascicoli di causa sono stati totalmente saturati.

Conseguentemente, il 1° dicembre scorso il Presidente ed il Dirigente amministrativo richiedevano formalmente al Segretario generale della Giustizia amministrativa i necessari interventi finanziari addizionali, per far fronte agli ulteriori oneri per canoni relativi a nuovi locali da acquisire in regime di

locazione per la collocazione di parte del materiale archivistico di attuale e futura giacenza presso la sede istituzionale.

In particolare, si segnalava come la eventuale definizione dei procedimenti pendenti non può in alcun modo influire con le nuove esigenze di spazi, tenuto conto che dopo la definizione delle controversie in appello la Segreteria del giudice di secondo grado restituisce al T.A.R. i pertinenti fascicoli processuali, e tenuto altresì conto del prolungato obbligo di custodia di tutti i fascicoli per i limiti normativi imposti allo scarto degli atti giudiziari.

Ma, soprattutto, si evidenziava che **“ove non venisse fornita una provvista finanziaria addizionale, l’ufficio giudiziario scrivente si troverebbe nella alternativa – per ovvie ragioni neppur pensabile! – di limitare l’attività istituzionale alla trattazione dei ricorsi incamerati e già giacenti, rifiutando di introitarne di nuovi, ovvero di operare in difformità dai vigenti standard imposti dalla disciplina della sicurezza sui luoghi di lavoro, nonché da quella sulla privacy (posto, per quanto concerne quest’ultima, che la collocazione del materiale archivistico presso locali diversi da quelli ai quali l’accesso è precluso a soggetti esterni – come per quelli attualmente sede dell’archivio -, ovvero presidiati da misure di securizzazione per la custodia ed il deposito del materiale ivi giacente – come per gli uffici di segreteria-, implicherebbe la totale vanificazione delle misure già adottate al fine di garantire il rispetto di una tale normativa...); e sarebbe davvero singolare che un ufficio giudiziario – cui spetta di garantire l’osservanza della legge da parte di soggetti terzi – dovesse trovarsi, per poter continuare ad esistere ed operare, nella necessità di violarla a sua volta”.**

Si evidenziava altresì, fra altre varie problematiche inerenti la sede istituzionale, il “deficit di sicurezza” per “l’impossibilità – in ragione del mancato accreditamento dei fondi all’uopo necessari – di provvedere all’adeguamento del sistema di rilevazione ed allarme antincendio”, e la complessiva insufficienza di tutta la sede attuale del T.A.R. Catania.

E si preannunziava che, “in assenza degli interventi richiesti dalla drammaticità della situazione”, non sarebbe rimasto altro da fare che “declinare

ogni possibile responsabilità per gli eventi pregiudizievoli sopra delineati, denunciando contestualmente alla pubblica opinione la situazione di disfunzionalità in cui versa la struttura”.

Il 29 dicembre scorso il Presidente ed il Dirigente amministrativo reiteravano le suesposte richieste di interventi urgentissimi per la sede istituzionale e per il separato locale adibito ad ulteriore archivio, integrandole con ulteriori precisazioni, richieste e documenti, fra i quali una più dettagliata ed allarmata relazione del Responsabile del Servizio di sicurezza sui luoghi di lavoro del T.A.R. Catania in ordine alla applicazione del D.lgs n. 626/1994 e successivi aggiornamenti.

Si faceva, pertanto, presente, che “a far data dal 15/01/2007 (secondo una stima revisionale circa l’ulteriore accumulo di materiale cartaceo) non potrà più essere garantita una attività gestionale che sia rispettosa di tutti gli standards inderogabilmente prescritti dalla normativa vigente (in particolare, ex D.lgs n. 626/1994 e successive modificazioni ed integrazioni)”.

E si concludeva rilevando nuovamente che “in assenza dei precitati interventi attributivi di risorse economiche, ed in assenza – altresì – della indicazione di misure che consentano comunque di mantenere entro i binari della legalità lo svolgersi della attività istituzionale, gli scriventi, ed in particolare il Dirigente preposto alla gestione amministrativa della sede, non potranno che declinare ogni propria responsabilità... per i comportamenti suscettibili di generare un simile rapporto giuridico di rilievo penale, civile e/o amministrativo (e tuttavia sol astrattamente, per la efficacia scriminante esplicita dalla – eventuale – responsabilità in omettendo degli organi istituzionali debitamente interpellati). Sicchè non resterebbe, in tale malaugurata ipotesi, che denunciare contestualmente alla pubblica opinione la situazione di disfunzionalità in cui versa la struttura”.

Sempre nella stessa data (29/12/2006), con separato atto il Presidente ed il Dirigente amministrativo reiteravano anche la connessa richiesta di interventi urgentissimi per il reperimento di una nuova sede istituzionale, segnalando contestualmente che, a seguito di una indagine informalmente condotta, era stato

individuato un ampio immobile di nuova costruzione avente i requisiti dimensionali e di funzionalità richiesti per una risposta duratura alle esigenze di questo Ufficio giudiziario.

Il 19 gennaio scorso il Dirigente amministrativo, non essendo stato fornito sino a tale data alcun riscontro (né scritto né verbale) alle tre formali richieste sopra sintetizzate, comunicava al Segretario generale della Giustizia amministrativa che dal 15 gennaio 2007 “l’attività istituzionale non sta più svolgendosi nel rispetto assoluto degli standard di legge vigenti”; che “non potendosi sospendere la introitazione dei nuovi ricorsi depositati – per la esistenza delle norme che sanzionano l’omissione di atti di ufficio da parte dei pubblici ufficiali (art. 328 C.P., secondo comma) -, essi vengono – e dovranno continuare ad essere, ma per quanto ancora? – acquisiti in violazione delle norme che presidiano la sicurezza sui luoghi di lavoro, per la freccia di inflessione già esistente ai locali del primo piano seminterrato della sede istituzionale, ove soltanto potranno essere collocati i fascicoli processuali di novella acquisizione a partire dalla data sopra indicata”; e che “la mancanza di ogni intervento pur dopo quanto sollecitato..., opererà escludendo ogni responsabilità dello scrivente a norma dell’art. 45 C.P., **per qualunque ipotesi di danno alla incolumità di persone e cose ospitate all’interno dello stabile ove si svolge l’attività istituzionale** (salva la eventuale responsabilità in omettendo di chi abbia fatto mancare la provvista finanziaria necessaria per la effettuazione degli interventi richiesti; ovvero, in subordine, la adozione di iniziative per la acquisizione in via autoritativa di – parti di – immobili nella immediata prossimità della sede istituzionale, ...)”.

Con nota del 6 febbraio scorso (prot. n. 2907), avente ad oggetto “Assegnazione fondi esercizio finanziario 2007”, il Segretario delegato per i Tribunali amministrativi regionali, nel contesto dell’informativa fornita in ordine al deliberato esercizio provvisorio per i mesi di gennaio e febbraio 2007 e ad una prima attribuzione parziale di risorse finanziarie ai Tribunali deliberata dal C.P.G.A. nella seduta del 26 gennaio scorso, comunicava a questo Tribunale (pag. 5 della predetta nota) quanto segue:

“Si fa riserva di approfondire ulteriormente la questione relativa alla acquisizione di nuovi locali”.

“In ordine alla difficoltà manifestate da codesto T.A.R. per l’archiviazione dei fascicoli di deposito, si è constatato più volte che il reperimento di nuovi locali e della relativa manutenzione comportano spese particolarmente gravose per le strutture. Pertanto è stato suggerito ad alcuni TT.AA.RR., in occasione di nuove e maggiori esigenze di spazi o in prossimità di scadenza di locazioni di archivi, di rivolgersi ad un operatore esterno in grado di fornire a costi contenuti il servizio di archiviazione dei fascicoli”.

“Trattasi del cosiddetto servizio in outsourcing...”.

Se, dunque, la risposta (allo stato) al gravissimo ed urgentissimo problema della sopravvenuta difformità parziale dalla normativa di sicurezza della sede istituzionale del T.A.R., e del separato locale adibito ad ulteriore deposito dei fascicoli, in conseguenza della saturazione e totale insufficienza logistica di tali immobili, viene individuata nel ricorso al c.d. “outsourcing” (e cioè, in lingua italiana, c.d. “esternalizzazione”) – vale a dire, in sintesi, ad un sistema, tipicamente privatistico, attraverso il quale le imprese assegnano stabilmente a fornitori esterni, che assumono la responsabilità totale dei risultati, la gestione operativa di una o più funzioni o servizi di supporto, in precedenza svolte all’interno dell’impresa -, allora bisogna con stupore e rammarico prendere atto che la duplice emergenza evidenziata – insufficienza della sede e conseguente pericolo per l’incolumità – non è stata valutata in tutta la sua gravità ed urgenza ed è stata, quindi, sostanzialmente elusa.

Riscontrando immediatamente tale nota, con lettera dell’8 febbraio scorso, il Presidente: nel ribadire ancora una volta la grave carenza strutturale in cui versano i locali del Tribunale adibiti ad archivio ed il “connesso possibile grave pregiudizio per l’incolumità pubblica e privata”; e dopo aver rilevato di “non poter condividere la possibilità... di organizzare il servizio in outsourcing, posto che la necessaria riservatezza dei fascicoli... non consente di coinvolgere, in assenza di specifica previsione normativa, in un rapporto da connotare come concessorio o di mero deposito privatistico, una qualsiasi impresa esterna”; e

dopo avere, altresì, evidenziato quali particolari motivi ostativi quelli discendenti “direttamente dall’impulso processuale ricavabile dagli artt. 169, primo comma, c.p.c., e 23 della L. 06/12/1971, n. 1034”, e che, “in ogni caso, l’adozione della soluzione prospettata non appare comunque perseguibile, per assoluta carenza di fondi”; preannunziava che, stante gli obblighi di legge incombenti sullo scrivente, avrebbe proceduto ad avvisare la competente Autorità giudiziaria ed i competenti Uffici dell’Ispettorato del lavoro, dell’A.U.S.L. e del Genio Civile, i quali potrebbero “procedere alla immediata chiusura dei locali di che trattasi con conseguente paralisi dell’attività giudiziaria”.

Analoga nota di risposta veniva anche inviata, in pari data (08/02/2007), dal Dirigente amministrativo, il quale, fra l’altro, rilevava che “nulla è stato fatto, in termini di assegnazioni di bilancio, per sopperire alle emergenze più volte evidenziate...”, che l’outsourcing suggerito “non sembra in alcun modo rispettoso di quanto caratterizza l’attività di custodia dei fascicoli processuali... che non è una mera attività materiale, ma partecipa dell’esercizio di una pubblica funzione”, come si ricava dagli artt. 169, 1° comma, c.p.c., e 23 legge T.A.R. che sostanzialmente disciplinano una “gestione del fascicolo processuale” sotto l’immanente controllo del giudice ed in particolare, per quanto riguarda la giustizia amministrativa, del Presidente; preannunziando, infine, l’invio della prescritta “informativa all’indirizzo degli organi chiamati a vigilare per l’applicazione della normativa sulla sicurezza nei luoghi di lavoro (A.S.L.; Ispettorato del lavoro), per l’adozione dei conseguenziali provvedimenti”.

Quanto, poi, alla inevitabile e doverosa informativa della pubblica opinione, già più volte formalmente preannunziata agli Uffici centrali della giustizia amministrativa, essa viene effettuata, soprattutto a tutela della incolumità pubblica e privata, con la lettura della presente Relazione e la sua conseguenziale diffusione attraverso i resoconti dei mezzi di comunicazione di massa.

8. BREVI CONCLUSIONI

Dopo tale sommaria rassegna dello stato della Giustizia amministrativa nello scorso 2006 in questa circoscrizione giudiziaria, non si può non ribadire ancora una volta che il carico di lavoro cui bisogna far fronte presso questa Sezione staccata rimane imponente e gravosissimo a fronte di un ancora inadeguato organico dei Magistrati e delle gravissime carenze dell'organico del personale di Segreteria, e per di più nel contesto della rilevata duplice e connessa emergenza (per non dire iattura) dell'insufficienza delle strutture immobiliari e della loro conseguente difformità parziale dalla normativa di sicurezza, con grave pericolo per tutti i magistrati e funzionari, per gli avvocati e per tutti i soggetti che debbono frequentare gli attuali locali del T.A.R. Catania.

In tale situazione, è tutt'altro che agevole cercare di contemperare l'esigenza di venire in qualche modo incontro alle pressanti richieste dalle parti volte ad una sollecita trattazione, nel merito, degli affari per i quali esistono obiettive ragioni di urgenza, con quella di osservare i criteri sui carichi di lavoro dei Magistrati fissati nelle deliberazioni adottate al riguardo dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa (da ultimo, in data 18 dicembre 2003), e con quella, non meno pressante, di osservare i ristretti termini temporali introdotto per le varie tipologie di controversie "preferenziali" previste dall'art. 23 bis legge T.A.R. inserito dall'art. 4, 1° comma, della l. 205/2000.

Il protrarsi di queste condizioni non agevolerà certamente la riduzione del carico dei ricorsi pendenti in attesa di definizione con sentenza, con grave nocumento per l'ordinato esercizio della giurisdizione amministrativa e per la "ragionevole durata" del processo richiesta dall'art. 111 Costituzione.

Ovviamente, in materia di procedimenti cautelari e sommari non si registra alcuna pendenza o ritardo significativi nell'erogazione della tutela, posto che, per l'urgenza che li caratterizza, la loro integrale definizione in tempi rapidi costituisce una variabile indipendente dai cennati fattori di ritardo della definizione dei ricorsi del merito. Come già osservavo nella Relazione letta all'inaugurazione degli anni giudiziari 2005 e 2006, tutti i T.A.R. (ed in genere

tutti gli organi giurisdizionali), e quindi anche il T.A.R. Catania, sono attrezzati per fronteggiare, anche se con pesantissimi sacrifici in termini di risorse temporali e psicofisiche, le emergenze giurisdizionali, probabilmente allo stesso modo in cui i reparti ospedalieri di pronto soccorso e chirurgia d'urgenza affrontano le emergenze sanitarie. Manca purtroppo, per restare nel paragone, l'attrezzatura sufficiente per apprestare rapidamente le cure specifiche e definitive, ad eccezione, ovviamente, dei processi con rito speciale abbreviato di cui al menzionato art. 23 bis legge T.A.R., e degli altri vari tipi di processi accelerati previsti da questa legge.

Nella descritta situazione, non resta che formulare ancora una volta l'auspicio, che è anche una pressante richiesta, affinché gli Organi Legislativi e di Governo rivolgano una maggiore attenzione ai problemi di questo settore della giustizia, onde far sì che possa concretamente realizzarsi anche nel giudizio amministrativo il principio, ora espressamente enunciato in Costituzione (art. 111), della "ragionevole durata" del processo.

Ma tale valore, che è componente essenziale del "giusto processo" delineato nel predetto art. 111 della nostra Carta fondamentale, non si può certamente perseguire ed ottenere soltanto con l'abnegazione e la tensione morale ed ideale dalle quali deve essere permeata o connotata l'attività giurisdizionale dei magistrati, ovvio essendo, invece, che la "ragionevole durata" del processo e quindi del tempo entro il quale deve essere resa giustizia a chi la chiede allo Stato, può costituire l'effetto ed il risultato "virtuoso" conseguente alla predisposizione, in termini egualmente ragionevoli, dei necessari interventi legislativi specifici (così come previsto del resto dallo stesso art. 111 della Costituzione), e conseguente altresì alla loro concreta attuazione con le necessarie misure amministrative, che non possono non prevedere e disporre una attribuzione ed una distribuzione territoriale razionali, ai vari organi giurisdizionali, delle risorse umane e materiali indispensabili per il raggiungimento (sia pure parziale e graduale) dell'obiettivo.

Altrimenti, se non si creeranno in tempi ragionevolmente brevi – e non già storici o biblici – i cennati presupposti ordinamentali e strutturali, anche il principio della “ragionevole durata” del tempo occorrente per ottenere definitiva ed effettiva giustizia sarà destinato a rimanere nei confini o nel limbo delle mere enunciazioni programmatiche e delle relative inadempienze costituzionali, di cui purtroppo è ricca la storia delle nostre istituzioni.

E ci si dovrà fatalisticamente rassegnare, anche per tale emergenza sociale, all’idea che i problemi non si risolvono mai definitivamente, e restano soltanto a marcire nel tempo.

In attesa di tali eventi, o in attesa dell’avvento di tale nuova era (se mai ci sarà) di vere ed organiche riforme di tutto il sistema giustizia del nostro Paese, **non credo che quello che attraversiamo sia il tempo, per i magistrati, delle autocelebrazioni di facciata**, ma soltanto il tempo di perseverare nella denuncia dei mali, nuovi ed antichi, dell’amministrazione della giustizia, formulando le proposte di soluzioni idonee ed eliminarli ed attenuarli, e di continuare ad assolvere con sempre maggiore impegno, “*sine spe et sine metu*”, alla propria missione laica, vale a dire al proprio dovere istituzionale di rendere giustizia quale ultimo ed estremo baluardo a presidio della legalità, nella incessante lotta per l’affermazione del diritto e per la difesa dei valori costituzionali. Ma è anche il tempo di chiedersi se le Relazioni inaugurali degli anni giudiziari servono ancora e veramente a qualcosa, dato che esse, ove non raggiungano, almeno in minima parte, la loro finalità essenziale di stimolo per tutti i responsabili dei pubblici poteri e di promozione reale del miglioramento del servizio giustizia (come di anno in anno si è costretti purtroppo a constatare), restano svuotate di ogni significato concreto al di fuori di quello effimero legato al valore di mera testimonianza e di mero rendiconto alla pubblica opinione nell’ambito di uno stanco e ripetitivo rituale.

Con queste amare riflessioni, e con l’auspicio (probabilmente, e realisticamente, vano) di non dovere delineare anche l’anno prossimo, con parole pressoché inutili nella misura in cui restano inascoltate da chi dovrebbe recepirle, lo stesso ritratto impietoso dello stato di emergenza continua in cui versa

l'apparato amministrativo di questo Tribunale e della situazione di pericolo per l'incolumità delle persone in cui versa la sua sede istituzionale, mi accingo a dichiarare aperto, a conclusione del dibattito che seguirà, l'anno giudiziario 2007 del T.A.R. Sicilia-Catania.