



**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO
REGIONALE DELLA SICILIA**

***ATTIVITÀ DELLA SEDE DI PALERMO
NELL'ANNO 2015***

Relazione del Presidente

Calogero Ferlisi

***in occasione dell'inaugurazione
dell'anno giudiziario 2016***

**20 febbraio 2016
PALAZZO BENSO – PALERMO**

Autorità, Signore, Signori,

la formale apertura dell'anno giudiziario ha lo scopo di fornire agli operatori del diritto amministrativo ed all'opinione pubblica una adeguata rappresentazione della situazione e delle prospettive di una giustizia, quella amministrativa, che sempre più spesso si pone all'attenzione del cittadino comune, della pubblica amministrazione e dei mezzi di informazione; ciò per i delicatissimi temi di cui si occupa e per il servizio reso ai singoli come alla pubblica amministrazione, centrale e periferica.

Dovunque il cittadino e l'amministrazione entrino in contatto ed il rapporto sia caratterizzato dall'emanazione di un provvedimento autoritativo, o dalla prevalenza della finalità pubblica con lo stesso perseguita, ossia nei casi in cui il cittadino non sia portatore di diritti soggettivi assoluti ed incompressibili, lì può e deve intervenire il giudice amministrativo, a prescindere dal fatto che si tratti di un provvedimento

a contenuto discrezionale o vincolato. E ciò discende, non solo dal principio astratto della separazione dei poteri (amministrativo e giudiziario), ma anche dal quadro normativo disegnato fin dal 1865 dalla c.d. legge abolitiva del contenzioso amministrativo e poi dalla Carta costituzionale. Sarà pure pleonastico, ma ritengo non ci sia migliore *incipit*, nell'odierna occorrenza, che richiamare quanto prescrive la nostra Costituzione agli articoli 24, 103, 111, 113 e 125; articolo, quest'ultimo, istitutivo dei TT.AA.RR. (*"Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione"*).

I) Il ruolo attuale del Giudice Amministrativo.

Nel sopra accennato contesto ordinamentale, che ha anche natura istituzionale, il giudice amministrativo è l'unico detentore del potere di annullamento degli atti amministrativi ed è definito "*giudice speciale*", non tanto perché agisca in deroga alle regole proprie di un giusto processo, caratterizzato dalla sua terzietà e quindi della parità delle parti in causa, dalla pienezza del contraddittorio, ma per la semplice ragione che è un giudice fornito di particolare specializzazione (nel senso che è conoscitore dell'apparato burocratico e finanziario che circonda l'attività provvedimentale). Egli, quindi, esercita il suo magistero nell'ambito di ben

definite materie, o in via esclusiva, ossia senza distinzione tra interessi legittimi e diritti, oppure in via di giurisdizione generale di legittimità, ossia ai fini della tutela degli interessi legittimi, di regola attraverso il potere di annullamento degli atti lesivi. Inoltre, oggi, il giudice amministrativo, in forza dell'art. 34, comma 1, lett. c, del codice del processo amministrativo (c.p.a.), approvato con D.Lgs. n. 104/2010, ha un certo potere di accertamento e di condanna anche in tema di interessi legittimi, essendo previsto che, in caso di accoglimento del ricorso (di qualsiasi ricorso), possa imporre, nei limiti della domanda, all'amministrazione di adottare "*... misure idonee a tutelare la situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio*", disponendo "*misure di risarcimento in forma specifica ai sensi dell'articolo 2058 del codice civile*".

L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza n. 15/2011, ha parlato di "*azione di condanna pubblicistica*" o azione, in certo senso atipica, "*di adempimento*".

Mi è sembrato opportuno richiamare taluni principi, ben noti a questo qualificato uditorio, solamente perché, negli ultimi anni, si tende ad affermare l'idea che il criterio di riparto della giurisdizione, tra giudice amministrativo e giudice ordinario, possa e debba fondarsi esclusivamente sulla distinzione, rispettivamente, tra atti discrezionali ed atti vincolati, e quindi a prescindere dall'interesse pubblico perseguito dagli atti medesimi e dalla speciale tutela che per gli stessi è, viceversa, apprestata

dall'ordinamento in sede di giurisdizione generale di legittimità davanti al giudice amministrativo.

II) Evoluzione della giurisdizione amministrativa.

L'anno che si è appena concluso è stato caratterizzato da una significativa attività dei tribunali amministrativi regionali, ormai in funzione da oltre quaranta anni; un lasso di tempo abbastanza lungo che segnato dal c.d. passaggio dalla "*prima*" alla "*seconda Repubblica*" e da notevoli cambiamenti di natura costituzionale ed ordinamentale. Basti pensare al nuovo Titolo V della Costituzione, introdotto nel 2001, all'ordinamento federalistico ed al decentramento; alla cancellazione dei controlli preventivi di legittimità e di merito sugli atti amministrativi; all'allargamento dell'Unione Europea; all'introduzione dell'Euro; alla c.d. "*globalizzazione dei mercati*"; ai continui richiami rivolti al nostro Paese dalla Corte di Strasburgo preposta al rispetto della Carta Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), ecc.

Tutto ciò ha determinato una costante e diffusa esigenza di giustizia e ricerca di certezze giuridiche, sia da parte dei cittadini nei rapporti con la pubblica amministrazione, sia da parte di quest'ultima nei rapporti con tutti gli altri soggetti dell'ordinamento.

Il giudice amministrativo, dislocato, in prima istanza, sull'intero territorio nazionale, è stato chiamato, a fronteggiare le più svariate istanze di tutela, dando un contributo non indifferente all'efficienza amministrativa coniugata col rispetto dei limiti segnati dalla legge, nonché dall'interesse pubblico associato alla tutela della sfera giuridica degli amministrati.

In un simile contesto, ritengo che tutti possano valutare ed apprezzare la lungimiranza dei padri costituenti allorché hanno previsto, all'art. 125 della Carta costituzionale, l'istituzione dei Tribunali amministrativi regionali al fine di assicurare ai cittadini una tutela territorialmente agevole ed effettiva nei confronti di possibili eccessi, abusi, o prepotenze, da parte dei pubblici poteri, così da perseguire concretamente l'obiettivo di una costante osservanza del principio di legalità anche attraverso la verifica della legittimità dell'azione amministrativa.

III) Rilievi critici alla giustizia amministrativa.

Occorre anche dire che, da qualche tempo, il giudice amministrativo vive un momento particolare per i continui attacchi cui è sottoposto dai mezzi di informazione, che spesso divulgano titoli enfaticizzati e ad effetto. I TT.AA.RR. - si legge - bloccano le opere pubbliche e lo sviluppo economico; decidono su ogni cosa: su chi debba governare o meno una regione o un comune; sulle ammissioni delle liste elettorali; sull'approvazione o meno di grandi progetti; su importanti servizi pubblici e

relativi appalti o concessioni; sull'organizzazione ed il finanziamento a livello centrale e locale, della sanità, dell'accesso alle università e di recente anche su possibili azioni contro le banche da poco succedute a precedenti istituti di credito sostanzialmente decotti.

L'enfasi, propria di simili notizie, è stata tale nel recente passato che importanti uomini politici hanno finito con l'esprimere l'auspicio della prossima soppressione dei T.A.R., dimenticando, tuttavia, che il giudice amministrativo non ha alcun potere se non quello di decidere su ricorso e quindi su impulso di parte, non certo per iniziativa d'ufficio.

Il giudice amministrativo interviene solo quando un cittadino, o una pubblica amministrazione, avanza un'istanza di legalità e di giustizia; non va dimenticato, infatti, che sempre più spesso il contenzioso non è promosso dai privati, ma direttamente da soggetti ed enti pubblici, al punto da avere ad oggetto veri e propri conflitti tra amministrazioni diverse e talvolta anche tra organi dello stesso ente, come nel caso, ad esempio, dei conflitti tra sindaco e giunta municipale, o tra questa ed il consiglio comunale, o viceversa (principalmente in tema di predisposizione ed approvazione di documenti finanziari e bilanci).

Il giudice amministrativo, dunque, non ha velleità di protagonismo e verifica solamente se uno o più motivi di ricorso siano fondati in fatto ed in diritto e quindi accerta se l'interesse pubblico astrattamente perseguito dalla norma trovi riscontro negli atti impugnati o nelle pretese avanzate.

IV) Obiezioni alle critiche.

A chi critica l'eccessiva ingerenza del giudice amministrativo nella vita economica e civile vorrei far notare un altro dato.

Alla fine degli anni Novanta abbiamo assistito all'abolizione dei controlli amministrativi ed in particolare di quelli preventivi di legittimità. In precedenza, invero, l'amministrazione attiva si svolgeva sotto la vigilanza di peculiari organi di controllo (in Sicilia ad es. operavano, per gli atti degli enti locali, le Commissioni provinciali di controllo, C.p.c., e poi i Comitati regionali di controllo, Co.re.co.) la cui esistenza si collegava all'ovvio interesse pubblico verso la legalità.

In quel sistema, il rispetto della legalità era un obiettivo della stessa amministrazione, un valore intrinseco, e si realizzava con controlli di natura preventiva, con cui l'Organo preposto finiva col dare precisi indirizzi operativi agli organi controllati, così da attuare la tendenziale uniformità dell'azione amministrativa, sia sotto l'aspetto formale (legalità) sia sotto l'aspetto funzionale (opportunità delle scelte operate).

L'abolizione dei controlli non poteva che scaricare sui TT.AA.RR. un enorme (o forse abnorme) contenzioso certamente non ipotizzabile all'atto della loro costituzione, nel 1971.

Ne deriva che la classe politica non può, da un lato abolire il sistema dei controlli di legalità prodromici all'azione amministrativa e poi dolersi

del fatto che il cittadino chieda tutela, per qualunque genere di problemi, all'unico presidio giurisdizionale di legittimità.

In ogni caso, a chi attacca la giurisdizione amministrativa, occorrerebbe replicare che il relativo sistema si fonda inoppugnabilmente sulla Costituzione e che comunque attua anche obblighi internazionali derivanti dall'adesione del nostro Paese alla Carta europea dei diritti umani.

V) Gli effetti della continua modifica delle leggi.

A quanto fin qui esposto, occorre aggiungere l'effetto dirompente, in termini di certezza del diritto, determinato da una legislazione caotica, in continuo movimento e spesso redatta con alquanto approssimazione tecnica.

Valerio Onida, Presidente emerito della Corte costituzionale, in una intervista rilasciata al Corriere della Sera riportata nel numero del 29 agosto 2015, ha parlato di "sovrabbondanza di testi normativi, disorganici e in continua modificazione" e di "qualità delle leggi ... peggiorata" a tal segno che "certi testi sono talvolta quasi incomprensibili".

Forse stiamo arrivando ad un punto tale che la prima riforma da chiedere dovrebbe essere proprio quella di non fare più riforme e quindi di riordinare il quadro normativo vigente, collegando le previsioni di legge (spesso veri e propri proclami generici) a precisi tempi, procedure e

risorse finanziarie, di modo che ciascun ente o organo amministrativo sappia quale sia il suo compito e le sue responsabilità.

I TT.AA.RR., dunque, sono spesso chiamati ad affrontare tematiche nuove, scaturenti dalla costante evoluzione della normativa, che generano incertezza nel cittadino e negli operatori del diritto.

Il continuo variare delle leggi è un danno in sé per l'ordinamento e per la pubblica amministrazione. Le leggi stabiliscono, di regola, principi astratti; ma solamente la formazione di una virtuosa e duratura prassi amministrativa, come anche di una ben collaudata giurisprudenza, può garantire il valore costituzionale di efficienza e buon andamento dell'amministrazione ai sensi dell'art. 97 Cost.

L'incessante mutamento delle norme non consente, ovviamente, di raggiungere simili risultati.

VI) I rimedi per accelerare il processo.

Per quanto concerne le critiche che si soffermano sul versante di una presunta paralisi dell'amministrazione da parte del giudice amministrativo, si può agevolmente replicare che, in relazione a particolari norme acceleratorie, introdotte per talune materie (appalti, espropriazioni, ecc.) a partire dalla fine degli anni '90, poi trasfuse nella L. n. 205/2000 ed oggi incluse nel c.p.a., approvato con D.L.gs n. 104/2010, il relativo contenzioso risulta ormai contenuto in tempi assai brevi.

Quanto alle materie ordinarie, i tempi del processo tendono a ridursi sempre di più, nonostante la progressiva contrazione di mezzi logistici e di personale a disposizione, grazie ad istituti processuali come la sentenza redatta in forma semplificata che porta a definire il giudizio già in sede di trattazione dell'incidente cautelare.

Anche la recentissima novità contenuta nella legge di stabilità n. 208/2015, art. 1, comma 781, che ha introdotto l'art. 71 bis del c.p.a (secondo cui a seguito dell'istanza di prelievo, "*il giudice, accertata la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria, sentite sul punto le parti costituite, può definire, in camera di consiglio, il giudizio con sentenza in forma semplificata*") può costituire ulteriore incentivo all'accelerazione dei tempi processuali, sol che la parte chieda con specifica istanza la decisione in forma semplificata ed il collegio ne condivida le ragioni. Ma resta del tutto ovvio che, a fronte di tale nuova incombenza, occorrono ulteriori risorse e nuove direttive organizzative del Consiglio di Presidenza.

VII) Il codice del processo amministrativo.

In relazione al codice del processo amministrativo (c.p.a.), approvato con D.L.gs n. 104/2010, entrato in vigore il 16 settembre 2010, osservo che siamo nel suo sesto anno di vita e si può ben affermare che esso, attraverso il

coordinamento di vari istituti processuali, ha in effetti razionalizzato ed accelerato i tempi del processo.

La fase della tutela cautelare risulta determinante e ben definita, tale da assicurare (nelle tre forme codificate, della tutela cautelare "*ante causam*", della tutela presidenziale interinale e della tutela cautelare collegiale), il fondamentale principio della possibilità di mantenere, durante il processo, la "*res adhuc integra*".

Il codice, pur non mancando di talune ombre, ha il merito di:

- avere assegnato alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo molte materie espressamente elencate nell'art. 133, così ripercorrendo la via, a suo tempo segnata dal D.L.vo n. 80/1998 e poi dalla L. n. 205/2000, del tendenziale riparto della giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice ordinario per comparti o blocchi di materie e non solamente sulla base della posizione giuridica soggettiva tutelata (interesse legittimo/diritto soggettivo);
- avere abolito la c.d. pregiudizialità amministrativa affermando la risarcibilità diretta della lesione del diritto soggettivo o dell'interesse legittimo, fatta salva la discriminante del concorso del danneggiato;
- avere normato, meglio che in passato, l'azione contro il silenzio della pubblica amministrazione;
- avere potenziato i mezzi istruttori regolando meglio la verifica e la consulenza tecnica d'ufficio;

- avere disciplinato, alla stregua delle pertinenti direttive europee, le ipotesi di inefficacia del contratto in caso di accertamento dell'illegittimità della procedura di gara a monte;
- avere innovato il contenzioso sulle operazioni elettorali chiarendo il profilo problematico della impugnabilità degli atti di esclusione delle liste dai procedimenti elettorali per le elezioni comunali, provinciali e regionali.
- avere sancito i principi di sinteticità e chiarezza di tutti gli atti del processo, sentenze comprese; dovere di sinteticità che, in tema di ricorsi avverso atti relativi a procedure di appalto, è stato, peraltro, regolamentato con decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 40/2015 emesso in attuazione dell'art. 4, comma 2 bis, del D.L. n. 90/2014 convertito con modificazioni dalla L. n. 114/2014.

VIII) La vicinanza dei TT.AA.RR. ai luoghi del contenzioso.

L'aver ricordato talune innovazioni introdotte dal c.p.a., mi porta, però, a dovere svolgere anche una breve riflessione di segno contrario sulla scelta del Legislatore di concentrare moltissime controversie presso il T.A.R. del Lazio, e ciò mediante l'attribuzione allo stesso (ai sensi dell'art. 135 c.p.a.) di una competenza funzionale, inderogabile, che, per la sua stessa estensione, appare essere in controtendenza rispetto al disegno che ispira l'art. 125 della Costituzione, che mira, viceversa, ad avvicinare la giurisdizione amministrativa ai cittadini, presso ogni

capoluogo di regione, o addirittura presso le sezioni staccate in ambiti sub regionali (come è in Sicilia, laddove la giurisdizione amministrativa si svolge, in primo grado, tra il T.A.R. Palermo e la Sezione staccata di Catania).

É pur vero che la Corte costituzionale ha escluso, nei casi esaminati (si veda ad es. la sentenza n. 159 del 6 giugno 2014, in tema di provvedimenti dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati), che l’attribuzione di competenza funzionale al T.A.R. del Lazio arrecasse un qualche *vulnus* ai principi costituzionali richiamati nelle ordinanze di rimessione prese in esame; ma non si può non rilevare che tutte le volte in cui il Legislatore allontana la giustizia amministrativa di primo grado dall’ambito regionale, finisce per tradire, in certa misura, la lettera e lo spirito dell’art. 125 Cost., il quale dovrebbe essere derogato solo in forza di situazioni di natura eccezionale e quindi per ipotesi ben circoscritte.

Per i Siciliani, del resto, non è la stessa cosa affrontare una causa a Roma, anziché a Palermo o a Catania; e ciò vale anche per le pubbliche amministrazioni isolate, che devono sopportare costi che variano di molto a seconda che l’azione o la difesa si debbano svolgere nei tribunali regionali o in quello che ha sede nella Capitale d’Italia.

Tale profilo ha un preciso risvolto negativo anche in grado d’appello, in quanto le sentenze emesse dal T.A.R. Sicilia (sede di Palermo o Sezione

staccata di Catania) sono appellabili davanti al Consiglio di Giustizia Amministrativa (C.G.A.) per la Regione siciliana (istituzione direttamente collegata alle norme dello speciale Statuto autonomistico della Regione), che ha sede a Palermo; mentre nel resto d'Italia la competenza in appello spetta al Consiglio di Stato che ha sede a Roma. Spostare la competenza a decidere in primo grado su talune importanti e così numerose materie, quante sono quelle indicate dall'art. 135 c.p.a., dal T.A.R. Siciliano al T.A.R. Capitolino significa, quindi, spostare anche la sede dell'eventuale appello dal C.G.A., a Palermo, al Consiglio di Stato a Roma, con le accennate conseguenze in termini di disagio operativo ed economico per i siciliani (siano essi privati cittadini o organi di pubbliche amministrazioni isolate).

IX) Dati sulla produttività nel 2015.

Sul piano della produttività del TAR Palermo, va osservato che, se si considera la pendenza dei ricorsi all'1 gennaio 2015, il lavoro del Tribunale nel detto anno ha portato ad un saldo attivo di 156 ricorsi. Ciò in quanto sono sopravvenuti n. 3.966 ricorsi e ne sono stati esauriti 4.122. Il totale dei ricorsi giacenti al 31 dicembre 2015 è stato pari a n. 11.388.

Il dato che preme mettere in rilievo è che su 3.966 ricorsi pervenuti solo 2.119 sono quelli che possiamo definire come ordinari, mentre

sono ben 1.508 i ricorsi di ottemperanza e tra essi in grandissimo numero (n. 934) quelli per l'esecuzione dei decreti emessi dalle Corti d'appello a titolo di equa riparazione per la lunga durata del processo, in applicazione della L. n. 89/2001 (c.d. "legge Pinto"). Aggiungo che disaggregando ancora i dati di cui sopra, troviamo, nei circa 4.000 mila ricorsi ordinari introitati, che ben 476 sono inerenti alla materia del sostegno didattico agli alunni disabili (di competenza dell'Amm.ne scolastica statale) e n. 98 riguardano l'assistenza agli stessi da parte degli enti locali.

I Magistrati delle tre Sezioni interne del T.A.R. hanno trattato complessivamente n.1.873 ricorsi in sede di merito e n. 3.717 in camera di consiglio per sospensive e ricorsi soggetti al rito camerale (in totale 5.590 ricorsi), emettendo complessivamente 4.595 provvedimenti tra sentenze, provvedimenti interlocutori ed ordinanze cautelari.

L'adozione di sentenze redatte in forma semplificata ha dato un considerevole contributo alla produttività dell'Ufficio. Su 2.856 sentenze emesse, il TAR Palermo ha adottato ben 209 sentenze brevi, pari a circa il 7,5% del totale, scaturite direttamente dalla camera di consiglio convocata per la sola decisione cautelare. In tal modo, si è data una immediata risposta di giustizia, spesso su questioni rilevanti ed abbastanza delicate, in tempi così brevi che, penso, non trovino

riscontro nemmeno in quegli avanzati Stati del nord Europa che spesso sono citati come esempio di celere e virtuosa giustizia.

Per i dettagli degli altri provvedimenti rimando alla tabella allegata.

X) La casistica.

Le tre Sezioni del T.A.R. Palermo hanno affrontato variegate questioni e tematiche spesso di notevole impatto amministrativo e sociale: appalti di ogni genere (di lavori, di servizi e di forniture); provvedimenti di grande rilevanza locale, regionale e nazionale; certificazioni antimafia e relative ricadute nel tessuto economico sociale dell'isola; concessioni di beni e servizi; tutela dei beni culturali e del demanio; edilizia ed urbanistica; organizzazione scolastica ed universitaria; sanità ed organizzazione delle strutture sanitarie pubbliche e/o private, ivi compresa la fissazione dei *budget* annuali per l'assistenza specialistica; prescrizioni ed uso di specialità medicinali; disposizioni per l'accorpamento dei laboratori diagnostici; riorganizzazione della rete ospedaliera; provvedimenti posti a tutela della qualità della vita nelle grandi aree metropolitane; provvedimenti regionali per il lavoro e la formazione professionale; e potrei ancora continuare.

Per il dettaglio di detta casistica rinvio, ancora una volta, all'allegata, seppur sommaria, rassegna giurisprudenziale.

Desidero solamente accennare al fatto che, nel febbraio del 2015, è stata depositata l'ormai nota sentenza n. 461/2015 relativa a vari ricorsi aventi ad oggetto la complicata vicenda dell'installazione nel territorio di Niscemi del sistema di comunicazione satellitare Sistema ad Obiettivo Utente Mobile (MUOS), che ha visto coinvolti il Ministero della Difesa, la Regione siciliana, la Legambiente, il Comune di Niscemi (con diversi altri Comuni intervenienti), l'Istituto Superiore di sanità, l'Azienda Foreste Demaniali, Associazioni e consulenti vari.

Com'è noto il T.A.R. ha, tra l'altro, ritenuto illegittimo il provvedimento dirigenziale dell'Assessorato del Territorio e dell'Ambiente della Regione del 28 giugno 2011, con il quale era stata autorizzata l'esecuzione dei lavori di installazione del MUOS, in assenza di una idonea attività istruttoria e comunque in contrasto con il principio di precauzione di cui all'art. 191 TFUE.

Il C.G.A. non ha condiviso tale conclusione e con sentenza parziale n. 581/2015 ha ritenuto di dovere disporre una rinnovazione dell'istruttoria per avere un quadro il più chiaro possibile sui profili di rischio sanitario ed ambientale connesso con l'attivazione del Sistema.

Ricordo, altresì, come nel corso del 2015 sia stato finalmente deciso dalla Corte Costituzionale (sent. n. 33/2015) l'incidente sollevato, con due ordinanze (nn. 2054 e 2055 del 7 novembre 2013) emesse dalla seconda e dalla terza Sezione di questo Tribunale, in ordine all'art. 2 della legge della Regione siciliana n. 15/2008, laddove, nell'intento di prevenire e contrastare fenomeni di infiltrazioni criminali nel delicato settore degli appalti pubblici, imponeva che nei bandi di gara per appalti di importo superiore a 100.000 euro (pena la nullità degli stessi) fosse previsto l'obbligo per gli aggiudicatari di indicare un numero di conto corrente unico sul quale fare confluire tutte le somme relative all'appalto, nonché la risoluzione del contratto.

La Corte costituzionale ha accolto la sollevata eccezione osservando che la finalità di dette norme, l'oggetto materiale su cui incidono e gli strumenti normativi impiegati concernono un campo che è occupato dalla legislazione emessa dallo Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di "*ordine pubblico e sicurezza*", rispetto alla quale il legislatore regionale non ha alcuna competenza, nemmeno in forza dell'autonomia speciale statutariamente accordata alla Regione siciliana.

XII) Risorse umane e materiali.

Nel corso del 2015 non si sono avuti particolari avvicendamenti di magistrati. Alla fine di febbraio il sottoscritto, lasciata la Sezione III

del T.A.R. Catania, ha assunto le funzioni di Presidente della III Sezione interna di questo T.A.R., il cui posto era stato lasciato vuoto dal Presidente Nicola Monteleone subito dopo la sua nomina a Presidente del T.A.R. Sicilia. Nel frattempo, il Presidente Cosimo Di Paola, anch'egli proveniente dal T.A.R. Catania, ha assunto la presidenza della II Sezione interna, rimasta vacante dalla data di collocamento a riposo del Presidente Filippo Giamportone.

Il Consigliere Carlo Modica è stato nominato in corso d'anno Consigliere di Stato ed oggi risulta assegnato al C.G.A..

Per il resto, il corpo magistratuale è rimasto quello dell'anno precedente.

Come già denunciato dai Presidenti che mi hanno preceduto, non si può tacere sul fatto che i mezzi umani, materiali e finanziari che lo Stato appronta per il servizio della Giustizia amministrativa appaiono sempre più insufficienti. Il blocco del ricambio del personale per effetto dei collocamenti a riposto (c.d. *turn over*) determina, anno dopo anno, l'assottigliarsi della dotazione organica effettiva. In particolare:

A) L'organico dei magistrati ammonta a n. 18 unità più il presidente. Di tali 18 posti, ne risultano formalmente coperti n. 13 e di questi n. 2 posti sono occupati dal I Referendario Pier Luigi Tomaiuoli, collocato fuori ruolo, e dal Consigliere Giovanni Tulumello,

componente del Consiglio di Presidenza della G.A. e quindi beneficiario dello sgravio di lavoro nella misura di 2/3.

Per i posti vacanti si spera nei futuri concorsi, di cui uno a 45 posti è *in itinere*.

Comunico inoltre di avere appreso, informalmente, che di recente il Consiglio di Presidenza della G.A. ha designato il nuovo presidente della III Sezione interna di questa T.A.R. nella persona del Consigliere Solveig Cogliani (in atto in servizio presso il T.A.R. del Lazio).

B) Quanto al personale amministrativo, la dotazione organica, approvata con decreto n. 32/2011 del Presidente del Consiglio di Stato, prevede n. 35 dipendenti. Allo stato, però, ne risultano coperti n. 31. In particolare, nel corso del 2015 sono stati collocati in quiescenza n. 2 dipendenti appartenenti all'Area II, con qualifica di assistente amministrativo e assistente informatico).

Il T.A.R. Palermo, nello corso anno, ha dato esecuzione alla rotazione del personale amministrativo prevista dalla legge anticorruzione (L. n. 190/2012) e dal decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 7 del 2014, aggiornato con decreto n. 9 del 2015. In particolare su proposta del Segretario Generale del T.A.R. Palermo, Dott.ssa Maria Cristina Sciajno (determinazione n. 32 del 07/09/2015), è stata disposta, con decreto presidenziale n. 36 del 15/09/2015, una prima rotazione del personale appartenente ai settori a rischio

preventivamente individuati dal Piano Anticorruzione approvato dal Presidente del Consiglio di Stato.

La risorsa dei c.d. “tirocini formativi” previsti dall'art. 73 del D.L. n. 69/2013 (convertito dalla L. n. 98/2013, e successivamente modificato dall'art. 50 bis del D.L. n. 90/2014) è rimasta sospesa presso questo Tribunale, per tutto il 2015, e ciò sebbene la relativa procedura fosse stata definita con Decreto Presidenziale n. 50 del 23.09.2014, di approvazione della graduatoria degli idonei da parte dell'allora Presidente Filoreto D'Agostino.

Con nota del 20 gennaio 2016, il Segretario del Consiglio di Presidenza della G.A. ha comunicato che vi sarebbe la dotazione finanziaria per l'attivazione di circa cinquanta posti da distribuire nei vari T.A.R. . Si spera che questa risorsa possa essere presto disponibile.

In ultimo, è doveroso sottolineare come l'anno da poco trascorso potrà essere ricordato anche per il fatto che, stante la carenza di fondi, alla presente relazione non è stato possibile allegare, come per il passato, la “Carta dei servizi” per l'anno 2016.

Conforta solamente il fatto che tale Carta è stata resa disponibile sul sito Internet della Giustizia Amministrativa (<https://www.giustizia-amministrativa.it>) e quindi è di fatto a disposizione di chiunque voglia accedervi telematicamente.

XIII) Innovazioni di ordine generale intervenute nel 2015.

a) Il 2015 è stato l'anno in cui si è approvata, tra non poche polemiche, la legge n. 18/2015 in tema di responsabilità civile dei magistrati; legge che, pur mantenendo, a garanzia della loro serenità di giudizio, la responsabilità diretta dello Stato, ha tuttavia eliminato il filtro della preliminare delibazione di ammissibilità dell'azione risarcitoria in termini di non manifesta infondatezza ed ha incluso nei casi di "colpa grave" (nei quali lo Stato può rivalersi sul patrimonio del magistrato) al "travisamento del fatto o delle prove", nozione questa di ampio e non univoco significato, tale di aprire la strada alla possibile trasformazione del giudizio risarcitorio in un ennesimo riesame del giudizio a quo e del relativo processo.

È da augurarsi, pertanto, che la giurisprudenza sappia porre i giusti paletti ermeneutici sulle norme in questione, così da renderle compatibili con i principi costituzionali sulla indipendenza di ogni giudice e con la soggezione dello stesso solamente alla legge; e, comunque, al fine di evitarne un possibile uso intimidatorio nei confronti dell'organo giudicante.

b) L'anno appena passato ha visto anche la formale riduzione del c.d. periodo di ferie dei magistrati; iniziativa tradotta dalla stampa come taglio delle ferie da 45 giorni a 30 giorni, senza tuttavia precisare che

una parte di dette ferie era destinata alla redazione dei provvedimenti incamerati per la decisione a ridosso del periodo feriale.

Peraltro, la norma, forse scritta molto, troppo, velocemente, ha portato a contrasti di interpretazione con soluzioni diverse nei vari uffici giudiziari di cui ha parlato ampiamente la stampa nazionale; contrasti che sono stati risolti solamente con specifiche direttive assunte dagli ordini di autogoverno delle magistrature (C.S.M. e Consiglio di Presidenza G.A.).

c) Il 2015 è stato, inoltre, l'anno del collocamento a riposo dei magistrati ultrasettantenni in applicazione delle norme introdotte dall'art. 1 del D.L. n. 90/2014, convertito con modifiche in L. n. 114/2014). Correlativamente, verrà ricordato anche come l'anno in cui, nel mese di dicembre, il Consiglio di Stato, sollevando un notevole polverone mediatico, ha disposto la sospensione cautelare, in sede di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, del pensionamento di alcuni alti e noti magistrati, motivando tale decisione con l'esigenza di dover verificare in via istruttoria l'effettiva salvaguardia della funzionalità degli uffici giudiziari.

Proprio sotto tale ultimo profilo va osservato che, per effetto della modifica della norma sul pensionamento (temperata da una breve proroga non estesa ai magistrati amministrativi), i ruoli del Consiglio di Stato e dei TT.AA.RR. sono stati molto assottigliati e ci

si augura la sollecita definizione del concorso a 45 posti di referendario T.A.R. e di quello a 5 posti di Consigliere di Stato in via di espletamento; nonché la celere indizione di concorsi per la copertura di ben 78 posti di referendario T.A.R. già formalmente autorizzati nelle competenti sedi.

XIV) Prospettive.

Se si guarda al futuro, occorre rilevare che:

a) È di qualche settimana la notizia che, finalmente, il Parlamento ha approvato la legge-delega per la ristrutturazione del codice degli appalti (Legge n. 11/2016) fissando il termine del 18 aprile 2016 per l'approvazione del nuovo codice sostitutivo del D.Lgs n. 163/2006.

Il Tribunale, pertanto, attende con vivo interesse il varo della nuova normativa che dichiaratamente dovrebbe portare sistematicità, chiarezza, concretezza, in una materia in cui la legge non può pretendere di regolare tutto senza aggrovigliarsi eccessivamente.

Ricordo come in un dibattito tenutosi nel 2010 alla presenza del Presidente emerito Pasquale De Lise, il quale evidenziava come il codice degli appalti (che ne porta il nome) fosse, per le continue modifiche ed integrazioni cui era sottoposto, una sorta di "*cantiere aperto*", mi fu facile commentare che, forse, sarebbe stato più preciso dire che erano i "*cantieri di lavoro*" a

restare aperti a causa della complessità del codice e quindi del contenzioso che tale complessità alimentava.

b) Il 2016, dovrebbe essere, poi, anche l'anno di avvio del processo amministrativo telematico (PAT), ed è recente notizia che la Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato, ha reso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il richiesto parere sullo schema di regolamento recante le regole tecnico-operative per l'attuazione del PAT (parere n. 66 del 20 gennaio 2016).

Mi sia consentito allora, proprio in relazione all'ormai imminente introduzione del PAT, di sottolineare l'esigenza che l'attuale sistema informatico della giustizia amministrativa, noto come NSIGA, venga adeguatamente trasformato. Dico trasformato e non semplicemente modificato, corretto, o solo implementato, in quanto, per un processo telematico efficiente, occorre un sistema di veloce archiviazione, elaborazione e consultazione dei dati e dei documenti in formato digitale. Bisogna, inoltre, sostenere meglio il lavoro delle segreterie e quello di ogni singolo magistrato nella redazione, sottoscrizione ed archiviazione dei provvedimenti, fornendo a quest'ultimo un programma (*software*) adeguato e non certo, come è oggi, un mediocre adattamento di un semplice elaboratore di testi (word), senza nemmeno il supporto della firma digitale.

c) Si spera, anche, che il 2016 sia l'anno di definitiva soluzione del delicato ed essenziale problema del reperimenti di una conveniente e funzionale sede per questo Tribunale.

XV) Conclusione.

Per chiudere le precedenti riflessioni, voglio dire che il T.A.R. Sicilia, sede di Palermo è qui, pronto a farsi carico delle esigenze dei cittadini, dei loro diritti ed interessi legittimi, per attuarli e tutelarli, senza vuoti formalismi e senza timori reverenziali verso la pubblica amministrazione.

A quest'ultima voglio dire che il T.A.R. intende esercitare il suo magistero con equilibrio e nel pieno e scrupoloso rispetto delle prerogative che competono all'amministrazione ed alla sua sfera di discrezionalità, così da contenere il sindacato di legittimità entro i confini propri della verifica del rispetto della legge e del corretto uso del potere.

Con tali propositi e sentimenti, che so essere comuni all'intero corpo dei magistrati con i quali ho il piacere e l'onore di lavorare, dichiaro aperto l'anno giudiziario del T.A.R. Sicilia, sede di Palermo.