

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
DELLA CAMPANIA

INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2008

RELAZIONE DEL PRESIDENTE
ANTONIO GUIDA

NAPOLI 8 MARZO 2008

1 - Una relazione sull'attività svolta dal Tribunale non può prescindere da qualche breve cenno a problematiche generali della giustizia amministrativa e da qualche rapido spunto di riflessione.

Non è più neppure il caso di menzionare l'ormai cronica insufficienza di personale, mezzi e strutture, ulteriormente aggravatasi negli ultimi anni per il blocco delle assunzioni e le ripetute restrizioni alle spese imposte ogni anno dalla legge finanziaria.

Non può tuttavia non evidenziarsi che un Tribunale amministrativo come quello della Campania, il secondo Tribunale amministrativo dopo il Tribunale del Lazio, non dispone di un numero di direttori di Sezione e di personale amministrativo sufficiente a supportare tutte le otto Sezioni, per cui si rende necessario accorpare più Sezioni e utilizzare congiuntamente il relativo personale.

Altrettanto ricorrente è il riferimento alla convulsa e scoordinata normazione italiana degli ultimi anni che crea più problemi di quanti ne risolve e provoca incertezze applicative e contenzioso.

2 - Il riparto di giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice ordinario rimane tuttora un punto critico del nostro sistema di tutela giurisdizionale nei confronti degli atti e comportamenti della pubblica Amministrazione, crisi acuitasi con il riconoscimento della risarcibilità

degli interessi legittimi e l'ampliamento della giurisdizione amministrativa esclusiva.

Il tentativo del legislatore di attribuire alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo blocchi di materie (servizi pubblici, edilizia e urbanistica) non ha sortito l'esito sperato.

Come già osservavo nella relazione dello scorso anno a seguito delle note pronunce n. 204 e n. 281 del 2004 della Corte Costituzionale si sono riproposti vecchi e nuovi problemi interpretativi e divergenti orientamenti della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato, con particolare riferimento alle azioni di risarcimento danni ed alla individuazione del concetto di "comportamenti" dell'Amministrazione.

Un intervento decisivo al riguardo è stata la sentenza 11 maggio 2006 n. 191 della Corte Costituzionale, con cui la Corte ha per un verso ribadito che per comportamenti dell'Amministrazione riservati alla giurisdizione del giudice ordinario devono intendersi soltanto quei comportamenti che non sono neppure in modo indiretto espressione dell'esercizio della funzione pubblica, e dall'altro che il risarcimento del danno, in forma specifica o per equivalente pecuniario, non costituisce una "materia" da considerare di competenza esclusiva del giudice ordinario o che debba formare oggetto di attribuzione di giurisdizione, ma è soltanto uno strumento di tutela ulteriore apprestato

dall'ordinamento accanto alla tutela demolitoria e/o conformativa, e pertanto esso rientra a pieno titolo nella giurisdizione del giudice amministrativo.

La circostanza, dunque, che venga proposta anche separatamente un'azione per danni non implica la giurisdizione del giudice ordinario e non preclude la giurisdizione del giudice amministrativo.

In linea con la summenzionata giurisprudenza della Corte Costituzionale, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con le decisioni n. 9 e n. 12 del 2007, ha ribadito il suo precedente orientamento affermando che rientrano nella giurisdizione del giudice amministrativo le controversie, anche per risarcimento danni, relative ad occupazioni illegittime di fondi privati per l'esecuzione di opere pubbliche.

La Corte di Cassazione si è espressa in modo prevalentemente conforme, dichiarando la giurisdizione del giudice amministrativo anche nelle ipotesi di occupazioni di aree avvenute in virtù di provvedimenti successivamente annullati (Cass. S.U. 19.2.07 n. 3724; id. 19.4.07 n. 9324; id. 2.7.07 n. 14954), con ciò rivedendo il suo precedente orientamento, ma riservando tuttavia al giudice ordinario la competenza a conoscere, oltre che dei casi di mancanza di una dichiarazione di pubblica utilità (Cass. S.U. 19.2.07 n. 3723), come è pacifico, anche di quelli di dichiarazione divenuta inefficace o priva dei termini di ultimazione del-

le espropriazioni e dei lavori, dichiarazione ritenuta nulla e pertanto inidonea ad incidere sul diritto di proprietà (Cass. S.U. 7.2.2007 n. 2688; id. 12.4.07 n. 9323).

Va anche segnalato che con sentenza n. 27187 del 28 dicembre 2007 le Sezioni unite della Cassazione, in una delicata vertenza concernente la discarica di Serre, hanno affermato che nelle materie devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo allo stesso compete anche la tutela dei diritti incompressibili, quale il diritto alla salute, che si assumono lesi da atti o comportamenti dell'Amministrazione espressione di poteri autoritativi pur se assertivamente illegittimi, fattispecie che in precedenza aveva ritenuto di competenza del giudice ordinario.

3 - Per connessione con il tema espropriativo vanno qui ricordate le due importanti sentenze n. 348 e 349 del 24.10.07 della Corte Costituzionale, con le quali sono state dichiarate incostituzionali le disposizioni (i commi 1, 2 e 7bis dell'art. 5bis del d. l. n. 333 del 1992, conv. nella legge n. 359 del 1992) che rapportavano l'indennità di espropriazione e il risarcimento del danno da occupazione illecita a parametri precostituiti anziché al valore di mercato dei beni e ciò in violazione dell'art. 117 Cost. e della Convenzione per la salvaguardia dei diritti fondamentali dell'uomo.

Le due pronunce si segnalano - oltre che per l'incidenza della sentenza n. 349 nei giudizi risarcitori di competenza del giudice amministrativo - per la particolare collocazione che la Corte attribuisce alle norme CEDU come norme interposte tra le norme legislative ordinarie e le norme costituzionali in virtù dell'obbligo sancito dall'art. 117 Cost. di osservare i trattati e le convenzioni internazionali: in caso di conflitto, dette norme, a differenza di quelle comunitarie, non consentono la disapplicazione delle altre norme interne confliggenti, ma impongono di sollevare questione di costituzionalità per violazione dell'art. 117 Cost. e sono esse stesse soggette a scrutinio di costituzionalità per verificarne la compatibilità con gli altri valori costituzionali.

4 - Sempre in tema di giurisdizione, ma con ricadute che vanno ben oltre la questione giurisdizione, non può non destare serie perplessità la recente e ben nota sentenza 28 dicembre 2007 n. 27169 delle Sezioni unite della Corte di Cassazione.

Con detta pronuncia la Corte, annullando "in parte qua" una decisione del Consiglio di Stato, ha affermato che spetta al giudice ordinario la giurisdizione sulla domanda volta ad ottenere la dichiarazione di nullità o di inefficacia ovvero l'annullamento di un contratto di appalto

pubblico a seguito dell'annullamento della procedura di gara ad evidenza pubblica da parte del giudice amministrativo.

A tale conclusione la Corte è pervenuta sostanzialmente sul rilievo che, con riguardo all'attività contrattuale della pubblica Amministrazione, la fase pubblicistica, con la corrispondente giurisdizione amministrativa, si conclude con l'aggiudicazione laddove con la stipula del contratto si apre una fase privatistica su un piano paritetico coinvolgente diritti patrimoniali di competenza del giudice ordinario.

Tale conclusione non appare condivisibile.

Innanzitutto vi sono testuali dati normativi che depongono in senso contrario e non consentono opzioni interpretative diverse.

L'art. 246 del cd. codice dei contratti pubblici, recependo l'art. 14 del d. lgs. n. 190 del 2002, dispone al comma 4, con riferimento alle controversie relative alle infrastrutture ed agli insediamenti produttivi, che la sospensione o l'annullamento dell'affidamento dell'appalto non comporta la caducazione del contratto già stipulato e che l'eventuale risarcimento del danno avviene solo per equivalente: ne segue inequivocabilmente che in tutti gli altri casi l'annullamento dell'aggiudicazione o della gara determina la caducazione automatica del contratto, così come ripetutamente affermato dai giudici amministrativi, senza alcuna necessità di ulteriori giudizi, tanto meno di altro giudice.

L'art. 244 dello stesso codice, recependo sempre la normativa pre-
vigente, devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo
tutte le controversie, comprese quelle risarcitorie, relative a procedure
di affidamento di lavori, servizi e forniture svolte da soggetti tenuti al
rispetto dei procedimenti di evidenza pubblica, nonché quelle relative al
divieto di rinnovo tacito dei contratti ed alla revisione prezzi.

E' evidente la volontà del legislatore di concentrare davanti ad un
unico giudice il contenzioso in materia di appalti pubblici in considera-
zione della stretta connessione ed interdipendenza tra procedura di gara,
volta all'individuazione del contraente e alla definizione del complessi-
vo assetto contrattuale, e l'effettivo affidamento dell'appalto, che av-
viene con la stipula del contratto, ed il correlativo coinvolgimento di
posizioni di interesse legittimo e di diritto soggettivo, donde anche la
previsione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Il tutto in conformità all'orientamento della Corte Costituzionale di
cui alla sentenza n. 204 del 2004 e successive pronunzie.

In altri termini, le procedure di affidamento degli appalti, alle quali
fa riferimento la norma, non si esauriscono con l'aggiudicazione bensì
con la stipula del contratto poiché solo con questa si ha l'affidamento
dell'appalto.

Cosa diversa, evidentemente, è l'esecuzione del contratto che presuppone ma non comprende la stipula del contratto: ed è in relazione all'esecuzione ed agli inerenti diritti patrimoniali che sussiste la giurisdizione ordinaria, come previsto dagli artt. 239 e ss. del codice.

Ancora, l'art. 21 quinquies della legge n. 241 del 1990 demanda alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative alla revoca di atti amministrativi che incidono su rapporti negoziali, il che appunto è quanto si verifica in caso di revoca o di annullamento in via di autotutela dell'aggiudicazione.

La soluzione propugnata dalla Corte di Cassazione conduce poi a conseguenze incongrue ed a situazioni inestricabili.

L'annullamento dell'aggiudicazione fa venir meno tutti gli elementi essenziali del contratto (soggetti contraenti, oggetto, corrispettivi ecc.), che non può non rimanere travolto: di tanto non resterebbe al giudice ordinario che prendere atto con una pronuncia sostanzialmente ultronea.

Nel contempo, tuttavia, il giudicato amministrativo di annullamento dell'aggiudicazione deve essere eseguito dall'Amministrazione (spesso già con la sentenza di primo grado esecutiva) ed è suscettibile di ricorso per esecuzione o per ottemperanza con conseguente aggiudicazione in favore del concorrente vittorioso in giudizio.

Alla nuova aggiudicazione dovrebbe far seguito la reintegrazione in forma specifica mediante stipula del contratto e subentro nell'esecuzione dell'appalto, ciò rappresentando l'effettiva e piena tutela dell'interesse dedotto in giudizio e cioè il conseguimento del bene della vita tutelato. Ma a tanto osterebbe il contratto con l'originario contraente ancora sub iudice innanzi il giudice ordinario.

Potrebbe invece farsi luogo alla condanna della Amministrazione al risarcimento del danno per equivalente pecuniario: in tal caso però potrebbe sovrapporsi la pronuncia del giudice ordinario di annullamento o inefficacia del contratto con l'originario aggiudicatario.

In ogni caso si avrebbe un appalto non eseguito o eseguito parzialmente e duplici esborsi di danaro per l'Amministrazione a titolo di danni e di corrispettivi.

E ciò senza contare i vari gradi di giudizio, i relativi tempi e i possibili contrastanti esiti.

Il tutto evidentemente con grande dispendio di attività giurisdizionale, duplicazione e sovrapposizione di pronunce, appalti parzialmente e male eseguiti, spreco di danaro pubblico e privato.

Non sembra che questo possa essere stato nell'intenzione del legislatore.

La questione va approfondita e meditata adeguatamente soprattutto per le implicazioni che si sono appena evidenziate, che rilevano molto più di una mera dotta discussione sulla giurisdizione e sulla patologia dei provvedimenti e dei contratti.

5 - Ma due altre fondamentali e spinose questioni sono ancora in attesa di un chiarimento definitivo: mi riferisco alla cd. pregiudiziale amministrativa ed ai limiti del relativo sindacato della Corte di Cassazione.

Come osservavo nella relazione dello scorso anno, la Corte di Cassazione, quando ormai sembrava sopito ogni contrasto in ordine alla pregiudiziale amministrativa - cioè la necessità di una tempestiva impugnazione del provvedimento lesivo per poter conseguire un eventuale risarcimento del danno - con due successive ordinanze del giugno 2006 (13 giugno 2006 n. 13659 e n. 13660), affermava che l'interessato può chiedere al giudice amministrativo anche soltanto il risarcimento del danno e in tal caso l'azione resta svincolata dal termine di decadenza prescritto per l'impugnazione, trovando applicazione l'ordinario termine di prescrizione.

La già citata decisione n. 12 del 2007 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha ribadito con dovizia di argomentazioni la necessità

della previa tempestiva impugnazione del provvedimento amministrativo che si assume lesivo.

Al riguardo un contributo determinante viene ancora una volta dalla Corte costituzionale, sulla scia delle sue precedenti pronunce.

Con la sentenza 27 aprile 2007 n. 140 la Corte, pronunciandosi sulla legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 552 della legge n. 311 del 2004 nella parte in cui devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie concernenti le procedure e i provvedimenti in materia di impianti di energia elettrica, ha escluso, come aveva già fatto con la sentenza n. 191 del 2006, che debba affermarsi la giurisdizione del giudice ordinario per il solo fatto che la domanda abbia ad oggetto esclusivo il risarcimento del danno, sussistendo per contro l'esigenza, coerente con i principi costituzionali di cui agli artt. 24 e 111 Cost., di concentrare l'intera protezione del cittadino innanzi a un unico giudice, il giudice amministrativo, pienamente idoneo ad assicurare completa tutela ai diritti soggettivi come agli interessi legittimi.

Come già osservato, la ribadita natura del risarcimento del danno come strumento o tecnica di tutela dell'interesse dedotto in giudizio e non come "materia" riservata ad una giurisdizione o da assumere ad oggetto di riparto di giurisdizione assume una valenza che va al di là del profilo della giurisdizione: essa sembra escludere definitivamente la

configurazione di un generico ed autonomo diritto al risarcimento del danno ingiusto, così come elaborata dalla sentenza n. 500 del 1999 della suprema Corte sulla risarcibilità degli interessi legittimi, recuperando una risalente interpretazione dell'art. 2043 cod. civ. in chiave di norma primaria e non di norma sanzionatoria di comportamenti aliunde qualificati antigiuridici.

Di qui l'onere di impugnativa del provvedimento autoritativo lesivo come è connaturale ad un sistema ad atto amministrativo qual è tuttora quello italiano, onere mai posto in discussione da oltre un secolo e ribadito dall'art. 13 comma 2 della legge n. 142 del 1992 in materia di appalti, norma poi superata ed abrogata a seguito dell'attribuzione alla giurisdizione del giudice amministrativo dell'azione per danni anche in tale materia.

6 - Altra affermazione non condivisibile contenuta nelle summenzionate ordinanze è quella secondo cui la pronuncia del giudice amministrativo che rifiuti la tutela risarcitoria autonoma in ragione dell'inoppugnabilità del provvedimento lesivo negherebbe la giurisdizione e sarebbe pertanto censurabile in cassazione per motivi inerenti la giurisdizione ex art. 362 comma 1 cod. proc. civ..

Tale enunciato contraddice il consolidato orientamento della stessa Corte di cassazione, secondo cui le questioni concernenti la legittimazione, l'interesse, i presupposti e le condizioni dell'azione sono estranee all'area dei limiti esterni al potere giurisdizionale e rientrano nella competenza del giudice munito della giurisdizione.

Al riguardo soccorre ora anche l'orientamento della Corte costituzionale, che con la sentenza n. 77 del 12 marzo 2007, pronunciandosi su altra questione, ha tuttavia puntualizzato che la pronuncia sulla giurisdizione, da qualsiasi giudice emessa, non può interferire con il merito, riservato al giudice munito di giurisdizione, e che, a norma dell'art. 111 Cost., la pronuncia della Corte di cassazione sulla giurisdizione può solo vincolare il giudice speciale a ritenersi legittimato a decidere la controversia, ma non può vincolarlo sotto alcun profilo quanto al contenuto di rito e di merito della decisione, come d'altronde chiaramente dispone l'art. 386 c.p.c. secondo cui, quando il giudizio prosegue, la pronuncia sulla giurisdizione non pregiudica le questioni sulla pertinenza del diritto e sulla proponibilità della domanda.

Su tali spinosi temi, che ostacolano e ritardano il giusto e sollecito processo, è auspicabile che quanto prima si addivenga ad un orientamento condiviso tra le due giurisdizioni.

7 - Da ultimo un cenno va fatto alla già richiamata sentenza n. 77 del 2007 della Corte Costituzionale e alla sentenza n. 4109 del 22 febbraio 2007 delle Sezioni unite della Cassazione, entrambe concernenti la cd. “*translatio iudicii*”.

Con la prima sentenza la Corte Costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 30 della legge n. 1034 del 1971, istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali, nella parte i cui non fa salvi gli effetti sostanziali e processuali della domanda proposta innanzi il giudice privo di giurisdizione nel giudizio riassunto innanzi il giudice dichiarato munito di giurisdizione.

Con la seconda sentenza la Corte di cassazione, attraverso una interpretazione costituzionalmente orientata delle norme del codice di procedura civile in tema di pronunce sulla giurisdizione e sulla riassunzione del processo a seguito di pronuncia sulla competenza e in particolare degli artt. 50 e 367 c.p.c., hanno ritenuto che potesse darsi in ogni caso una *translatio iudicii* da giudice ordinario a giudice speciale e viceversa con salvezza degli effetti sostanziali e processuali della domanda.

La pronuncia è particolarmente importante per il giudizio amministrativo attesa la nota esigenza della tempestiva impugnazione dei provvedimenti amministrativi entro il prescritto termine di decadenza, esi-

genza che potrebbe essere soddisfatta appunto con la trasmigrazione del processo e la salvezza degli effetti sostanziali e processuali della domanda proposta erroneamente innanzi il giudice ordinario.

In proposito, tuttavia, non possono ignorarsi le osservazioni contenute nella citata pronuncia n. 77 della Corte costituzionale, secondo cui non sarebbe in realtà consentita e sufficiente una operazione ermeneutica essendo invece necessaria una censura di costituzionalità.

Sembra pertanto opportuno e necessario, se già non fatto, che alla prima occasione il giudice amministrativo sollevi incidente di costituzionalità anche con specifico riferimento alla salvezza degli effetti sostanziali e processuali della domanda proposta a giudice ordinario privo di giurisdizione.

8 - I su esposti contrasti giurisprudenziali certamente non facilitano una spedita e sicura tutela giurisdizionale del cittadino e rendono sempre più attuale ed urgente una radicale soluzione di siffatti problemi di giurisdizione.

Nella recente relazione inaugurale 2008 il Presidente della Corte di cassazione ha sottolineato l'esigenza di una inversione di tendenza nei

rapporti tra le giurisdizioni, soprattutto con i giudici amministrativi, non più fondati su una puntigliosa *actio finium regundorum* ma ispirati ad operare in sintonia per meglio svolgere il servizio giustizia a tutela del cittadino.

E' auspicabile quanto meno che possa ripetersi nei prossimi mesi la fruttuosa esperienza, avvenuta nella prima metà del '900 grazie all'opera di Santi Romano, di un gentlemen's agreement tra le massime giurisdizioni che definisca i limiti delle rispettive competenze secondo soluzioni meditate e condivise dando certezze a cittadini e giudici.

Sarebbe altresì auspicabile un intervento legislativo che per la risoluzione delle questioni di giurisdizione preveda se non un apposito organo quanto meno una composizione integrata della Corte di cassazione.

9 - Alle problematiche di carattere generale si aggiungono, nella nostra Regione, un eccesso di litigiosità ed una perdurante illegalità diffusa.

Negli ultimi due anni, anche in conseguenza del venir meno di gran parte del contenzioso del pubblico impiego e dei ricorsi per decreto ingiuntivo, il numero dei nuovi ricorsi depositati è diminuito, come risulta dai dati statistici riportati in allegato alla relazione, ma in Campania il

tasso del contenzioso in rapporto alla popolazione residente continua ad essere elevatissimo, praticamente quasi il doppio della media nazionale.

Nel 2007 sono stati depositati 9.889 nuovi ricorsi, di cui 7.768 a Napoli e 2.121 presso la Sezione staccata di Salerno, con una leggera flessione rispetto al 2006 (10.541 nuovi ricorsi), flessione che può anche non essere effettiva perché con il meccanismo dei motivi aggiunti si impugnano nello stesso ricorso atti che prima venivano impugnati con ricorsi separati.

Il Tribunale amministrativo della Campania si colloca così al secondo posto dopo il Tribunale del Lazio ma analogo preoccupante primato detiene per quanto concerne il contenzioso pendente.

In compenso il Tribunale amministrativo della Campania, anche considerando soltanto la sede di Napoli, è il Tribunale più operoso, avendo definito il maggior numero di ricorsi di ogni altro Tribunale amministrativo, e ciò nonostante il fatto che alcuni magistrati sono fuori ruolo o hanno un carico di lavoro ridotto.

Alcuni dati numerici, puntualmente riportati nelle tabelle e nei grafici allegati alla presente relazione, possono dare adeguatamente conto dell'intensa attività svolta dal Tribunale.

A fronte dei 7.768 nuovi ricorsi sono stati definiti 17.482 ricorsi cosìché la pendenza generale al 31 dicembre 2007 è scesa dai 140.896 ricorsi del 2006 a 131.182 ricorsi.

Sono state emanate 6.308 sentenze, di cui 1469 cd. sentenze brevi, con le quali sono stati definiti 6.608 ricorsi; sono stati emanati 10.387 decreti decisorii; 3208 ordinanze cautelari; 820 ordinanze collegiali; 256 ordinanze presidenziali; 638 decreti cautelari; ed inoltre 12 decreti ingiuntivi e 457 ordinanze collegiali e 18 ordinanze presidenziali che hanno definito i relativi ricorsi.

Se si raffronta il numero dei nuovi ricorsi presentati (7.768) con il numero dei ricorsi definiti risulta che il Tribunale ha ampiamente assorbito il carico corrente ed ha sensibilmente intaccato il contenzioso pendente.

Ma il contenzioso pendente innanzi il Tribunale della Campania, come d'altronde in quasi tutti gli altri Tribunali amministrativi, ha dimensioni preoccupanti nonostante l'impegno profuso da tutti i magistrati.

E' un fardello pesante, che si è accumulato negli anni e che può trovare principio di soluzione solo con interventi legislativi straordinari ad oggi inutilmente invocati da più parti.

La questione non è di poco momento anche sotto il profilo economico, dovendosi tener conto degli oneri derivanti dall'applicazione della cd. legge Pinto (legge 24.3.2001 n. 89) oneri che potrebbero meglio essere destinati al finanziamento dei suddetti interventi eccezionali.

Allo stato stiamo utilizzando tutti i pur limitati strumenti utili a disposizione.

Ho trovato più di 50.000 ricorsi pendenti (anni 1989-1995) non ancora informatizzati: grazie alla collaborazione della Regione Campania ed all'impegno di personale amministrativo sono stati informatizzati circa 13.000 ricorsi. Rimangono da informatizzare circa 37.000 ricorsi degli anni 1992-1995 Per completare in tempi brevi l'operazione, necessaria anche ai fini dell'inserimento del Tribunale nel nuovo sistema informatico della giustizia amministrativa (Nsigna), ho richiesto e spero di ottenere dal Consiglio di Presidenza uno specifico stanziamento di fondi.

Un apposito ufficio cura gli adempimenti per i ricorsi ultradecennali; le Segreterie predispongono ruoli di udienza aggiuntivi rispetto al ruolo ordinario per verificare la persistenza o meno dell'interesse delle parti alla decisione dei ricorsi più risalenti; si ricercano i cd. ricorsi seriali o di conte-

nuto simile che possono essere fissati e decisi simultaneamente anche in numero cospicuo (a volte 200/300 o anche più).

In questi ultimi due anni vi è stato anche un forte incremento delle cd. sentenze brevi o in forma semplificata, circa ben 1500 sentenze brevi nel 2007: si tratta, come è noto, di sentenze che vengono emanate in sede di trattazione dell'istanza di sospensione dei provvedimenti impugnati quando la controversia può essere immediatamente decisa nel merito.

Di tale possibilità i difensori delle parti sono edotti sin dalla comunicazione dell'avviso di trattazione della sospensiva e comunque in udienza.

Ciò significa che un ricorso viene deciso definitivamente nel merito nel giro di 20 - 40 giorni dal suo deposito presso il Tribunale: un risultato più che soddisfacente sia per il cittadino sia per noi magistrati, considerati i tempi generalmente biblici della giustizia italiana.

Questo richiede naturalmente un impegno professionale, di studio e di lavoro non indifferente e aggiuntivo rispetto all'ordinaria trattazione della sospensiva: ritengo pertanto di dover ringraziare tutti i magistrati per l'impegno profuso e per aver raccolto il mio invito in tal senso, invito che per i colleghi della mia Sezione è divenuto una sorta di leit-motiv ricorrente.

Posso anche affermare, almeno per quanto riguarda la I° Sezione, che sono stati fissati tutti i ricorsi fino al 2003 nei quali è stata accolta la domanda di sospensione e quasi tutti quelli per i quali è stata presentata la domanda di prelievo negli ultimi quattro o cinque anni.

Ulteriori ruoli aggiunti sono in preparazione per aggiornare la situazione.

10 - Del contenzioso campano circa la metà riguarda l'edilizia e l'urbanistica e, in particolare, prevalentemente l'abusivismo edilizio, impegnando, anche se non totalmente, ben sette delle otto Sezioni del Tribunale.

Dei nuovi ricorsi depositati, infatti, circa la metà riguarda le suddette materie.

Per il solo Comune di Napoli risultano presentati 422 ricorsi in materia di abusi edilizi.

Particolarmente attivo l'abusivismo nell'isola di Ischia: 51 ricorsi per Ischia Porto; 44 per Casamicciola Terme (con una impennata rispetto al 2006 con 1 solo ricorso); 3 per Lacco Ameno (contro i 15 del 2006); 15 per Forio (contro i ben 92 del 2006); 10 per Serrara Fontana (contro i precedenti 49) e 35 per Barano (contro i 26 precedenti).

Rilevante anche l'abusivismo a Capri (63 ricorsi di cui 27 per Anacapri) ed a Sorrento (28 ricorsi di cui 13 per Piano di Sorrento); poco meno a Procida (12 ricorsi).

Questo naturalmente quando vi è l'intervento dell'Amministrazione.

Si tratta ovviamente di dati ricavati dalla classificazione statistica della banca dati, per cui possono darsi margini di errore in più o in meno.

Sempre cospicuo, nonostante la privatizzazione, il contenzioso in materia di pubblico impiego concernente le categorie di personale ancora rientranti nella giurisdizione amministrativa e le procedure concorsuali.

Impegnativo come sempre il contenzioso in materia sanitaria, particolarmente in tema di accreditamenti con il servizio sanitario, di determinazione della cd. c.o.m., cioè della capacità operativa massima delle strutture accreditate, e dei tetti di spesa imposti per il contenimento della spesa pubblica.

Una nota positiva può cogliersi, se animati da molto spirito di ottimismo, nella notevole diminuzione del contenzioso in materia di interdittive antimafia nei confronti di imprese che nel 2007 ha visto 30 nuovi ricorsi contro i 61 del 2006.

Ancora 3 i consigli comunali destinatari nel 2007 di provvedimenti di scioglimento per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso contro gli 8 del 2006: si tratta dei Comuni di S. Gennaro Vesuviano, Casaluce, e Lusciano.

Il Tribunale ha accolto il ricorso concernente il comune di S. Gennaro Vesuviano mentre ha respinto quello relativo al comune di Casaluce. Non è stato ancora definito il ricorso concernente il comune di Lusciano. Allo stato risulta appellata soltanto la sentenza relativa a S. Gennaro Vesuviano.

Il Consiglio di Stato (IV Sezione dec. n. 5226/07) ha confermato la sentenza con cui questo Tribunale ha respinto il ricorso contro lo scioglimento del comune di Boscoreale.

Sono evidenti la delicatezza e la complessità di questo contenzioso in cui si contrappongono, per un verso, il doveroso rispetto della volontà degli elettori ovvero la libertà di impresa con le relative ricadute economiche e sociali e, per altro verso, l'esigenza di tutelare le istituzioni democratiche ed il tessuto economico regionale dalle infiltrazioni e dalle speculazioni economiche delle organizzazioni camorristiche sempre più agguerrite e invasive.

Altro cospicuo e complesso contenzioso è quello in materia di appalti pubblici, ripartito fra tre Sezioni: ormai può dirsi che non c'è ap-

palto che non produca uno o più ricorsi, che si arricchiscono di ricorsi incidentali e reiterati motivi aggiunti.

Questo è un effetto anche dell'attuale periodo di crisi economica in cui ogni occasione di lavoro diviene particolarmente importante per le sorti di una impresa.

11 - La molteplicità e specificità delle singole questioni affrontate dal Tribunale nel corso dell'anno suggerisce di non appesantire questa relazione con la citazione delle pur numerose rilevanti decisioni pronunciate nelle varie materie di competenza delle singole Sezioni.

Qui si vuole dar conto soltanto di due questioni di costituzionalità sollevate dal Tribunale.

La prima (ordinanza n. 857 del 2006 1° Sezione) riguardava le disposizioni dell'art. 3 commi 2 bis, 2 ter e 2 quater del d.l. n. 245/05 in quanto attribuiscono al Tribunale amministrativo del Lazio la competenza sulle impugnazioni delle ordinanze e dei provvedimenti commissariali adottati nello stato di emergenza rifiuti dichiarato ai sensi dell'art 5 legge 24 febbraio 1992 n. 225 istitutiva del servizio della protezione civile. Analoga questione era stata sollevata dai Tribunali amministrativi di Palermo, Catania e del Veneto.

La Corte Costituzionale con sentenza 26.6.2007 n. 237 ha ritenuto infondata la questione di costituzionalità.

La seconda questione (ordinanza n. 937 del 2005 1° Sezione) investiva l'art. 1 comma 3 della l. r. Campania n. 8 del 2004 e l'art. 17 c. 1 della legge regionale n. 5 del 1999 poiché prorogavano un termine perentorio per la determinazione dei conguagli dei contributi di esercizio a favore delle aziende di trasporti pubblici.

La Corte Costituzionale con sentenza 8.5.2007 n. 156 ha dichiarato la incostituzionalità delle norme contestate.

12 - Ritengo che il Tribunale debba relazionarsi e collaborare con tutte le Istituzioni locali nel rigoroso rispetto delle rispettive funzioni per migliorare il servizio Giustizia e dare il proprio contributo alle attività delle altre Istituzioni.

In questa ottica, oltre alla già accennata collaborazione con la Regione Campania per l'informatizzazione dei ricorsi, sono in atto convenzioni con l'Università Federico II e l'Università Suor Orsola Benincasa che prevedono anche stages presso il Tribunale di specializzandi delle Scuole di specializzazione per le professioni legali selezionati dalle università e affidati ad un magistrato. Analoga iniziativa partirà con la Seconda Università nel corso di questo anno.

Questa aula, l'aula Filangieri, è stata messa gratuitamente a disposizione del Consiglio dell'Ordine degli ingegneri e del Consiglio dell'Ordine degli avvocati per corsi di aggiornamento professionale tenuti da docenti universitari, professionisti, magistrati del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi.

Al fine di rendere più funzionale la struttura e razionali gli archivi stiamo provvedendo ad acquisire, con la collaborazione dell'Agenzia del demanio, alcuni locali cantinati, ubicati in questo stesso fabbricato, che ovviamente necessitano di interventi di ristrutturazione per i quali occorreranno i relativi fondi.

Da ultimo, ma certo non per importanza, avrete potuto notare l'avvenuto restauro della facciata principale della sede del Tribunale grazie alla collaborazione fattiva del Provveditorato alle opere pubbliche e della Soprintendenza, nonché ad una sponsorizzazione che ha facilitato l'intervento con il suo contributo economico. Ora deve procedersi al restauro di un'altra facciata dell'edificio.

L'ultima acquisizione sarà una pensilina in stile liberty al posto della preesistente brutta pensilina in cemento, opportunamente eliminata.

Anche questo fa parte della vita del Tribunale.

13 - A conclusione di questo rapido excursus sull'attività svolta sento il dovere di ringraziare indistintamente tutti i colleghi delle otto Sezioni per l'impegno profuso e la professionalità costantemente dimostrata, nonché tutto il personale amministrativo, coordinato dal nuovo Segretario generale la dottoressa D'Andria, che ha sostituito il compianto dott. Basile, personale che con la sua collaborazione consente al Tribunale, congiuntamente ai magistrati, di continuare ad essere, come è sempre stato, al servizio del cittadino e della Giustizia.

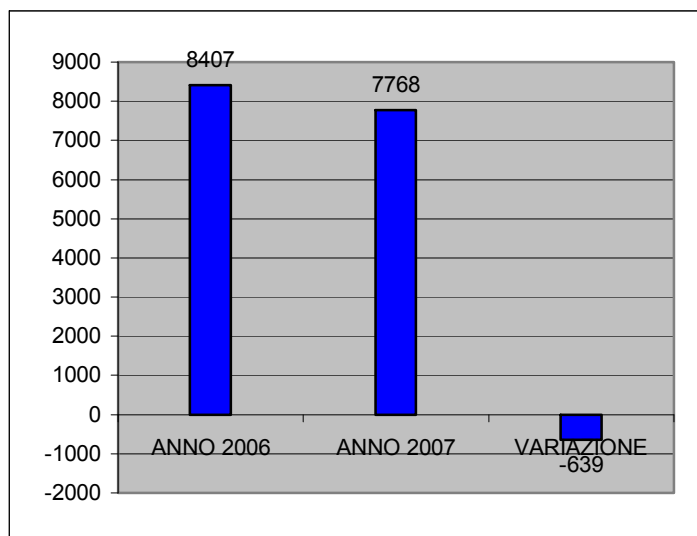
Con l'auspicio che si possa fare ancora di più nel futuro, dichiaro aperto l'anno giudiziario 2008

Antonio Guida

TAV. 1***RICORSI DEPOSITATI NEL 2006 E NEL 2007***

ANNO 2006	ANNO 2007	VARIAZIONE	%
8407	7768	-639	-7,60%

GRAFICO RICORSI DEPOSITATI 2006/2007

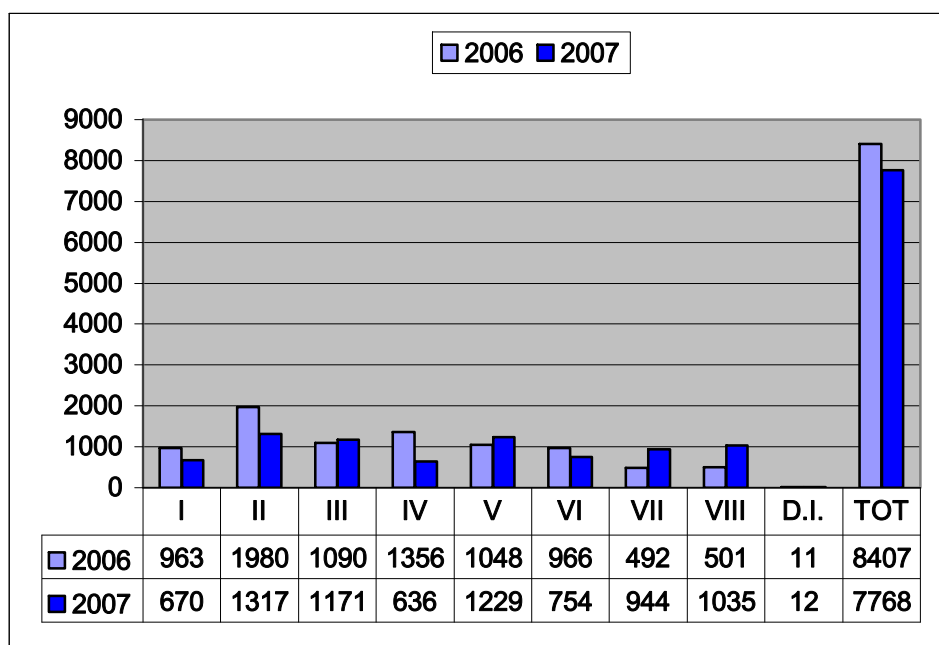
***RICORSI DEPOSITATI DISTINTI PER MATERIE***

MATERIE ISTAT	2006	2007	VARIAZIONE ASSOLUTA
1.01	50	18	-32
1.02	462	362	-100
1.03	0	1	1
1.04	4001	3817	-184
1.05	3	0	-3
1.06	504	550	46
1.07	123	266	143
1.08	1077	887	-190
(*)1.09	1398	1165	-233
1.10	28	12	-16
1.11	62	24	-38
1.12	365	335	-30
1.13	334	331	-3
	*****	*****	*****
TOTALE	8407	7768	-639

RICORSI DEPOSITATI NEL 2006 E NEL 2007 PER SEZIONE

	2006	2007	VARIAZIONE
I	963	670	-293
II	1980	1317	-663
III	1090	1171	81
IV	1356	636	-720
V	1048	1229	181
VI	966	754	-212
VII	492	944	452
VIII	501	1035	534
D.I.	11	12	1
TOT	8407	7768	-639

GRAFICO RICORSI DEPOSITATI 2006/2007

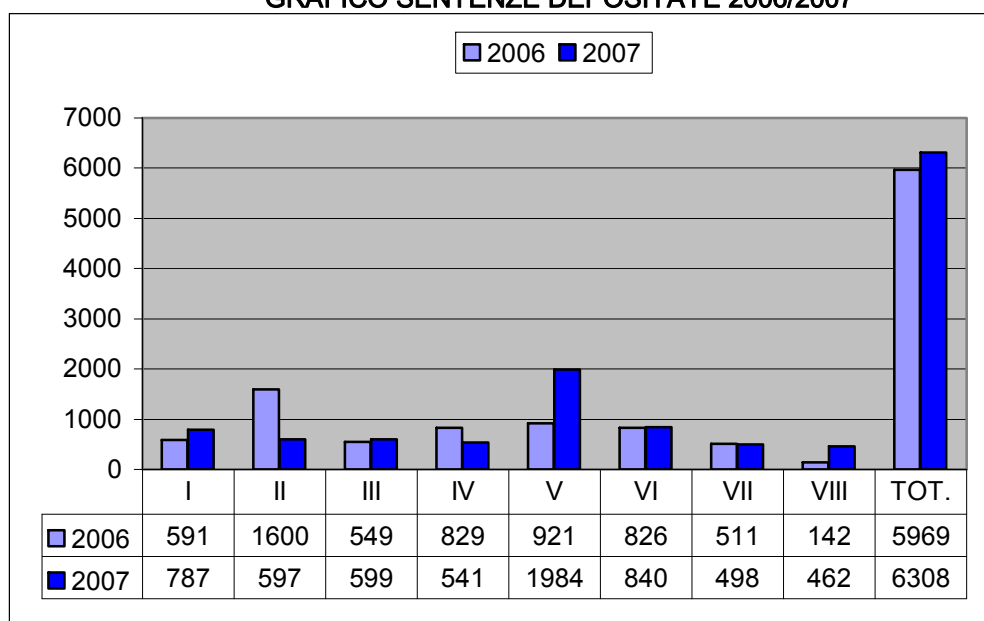


TAV. 2

SENTENZE DEPOSITATE NEL 2006 E NEL 2007 PER SEZIONE

SEZIONI	2006	2007	VARIAZIONE ASSOLUTA
I	591	787	196
II	1600	597	-1003
III	549	599	50
IV	829	541	-288
V	921	1984	1063
VI	826	840	14
VII	511	498	-13
VIII	142	462	320
TOT.	5969	6308	339

GRAFICO SENTENZE DEPOSITATE 2006/2007

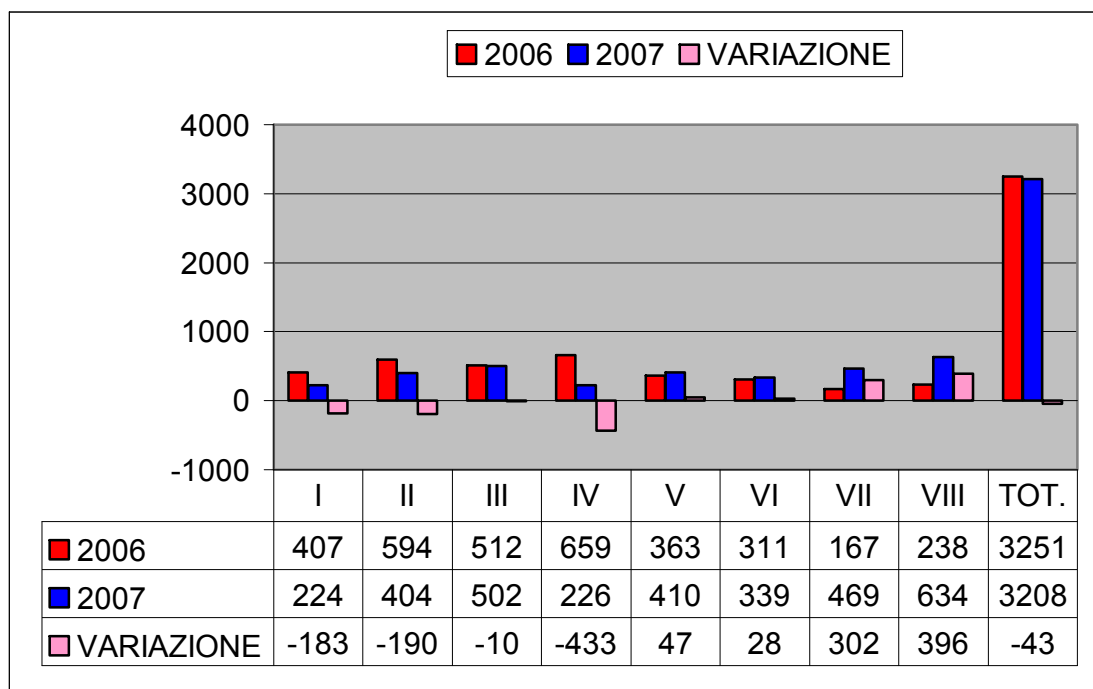


TA. 3

SOSPENSIVE EMESSE NEL 2006 E NEL 2007 PER SEZIONE

	2006	2007	VARIAZIONE
I	407	224	-183
II	594	404	-190
III	512	502	-10
IV	659	226	-433
V	363	410	47
VI	311	339	28
VII	167	469	302
VIII	238	634	396
TOT.	3251	3208	-43

GRAFICO SOSPENSIVE 2006/2007

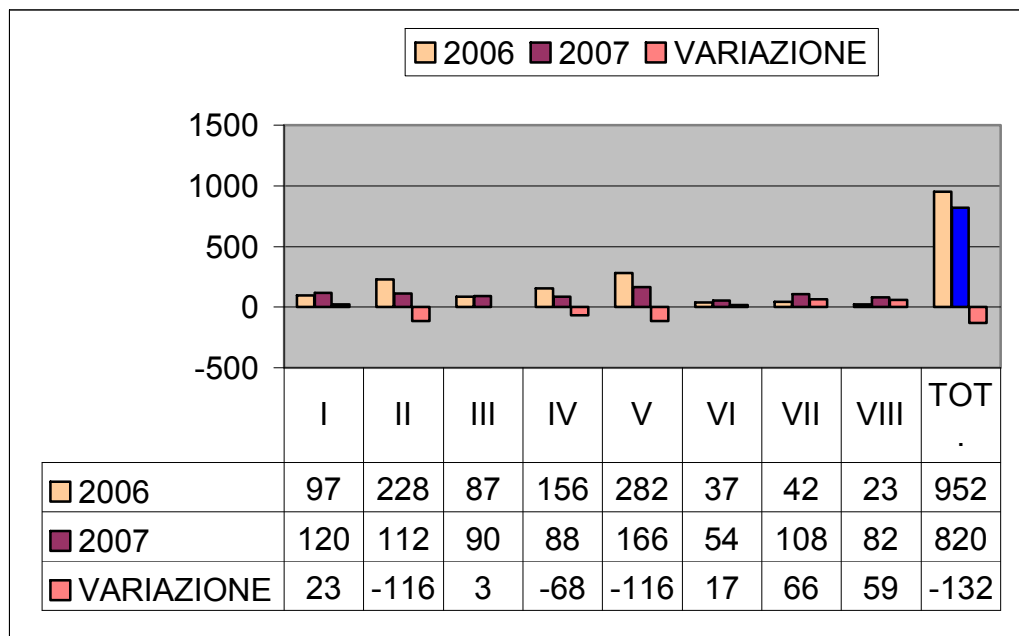


TAV. 4

ORDINANZE COLLEGIALI L. 205/2000 PER SEZIONE

	2006	2007	VARIAZIONE
I	97	120	23
II	228	112	-116
III	87	90	3
IV	156	88	-68
V	282	166	-116
VI	37	54	17
VII	42	108	66
VIII	23	82	59
TOT.	952	820	-132

GRAFICO ORDINANZE COLLEGIALI 2006/2007

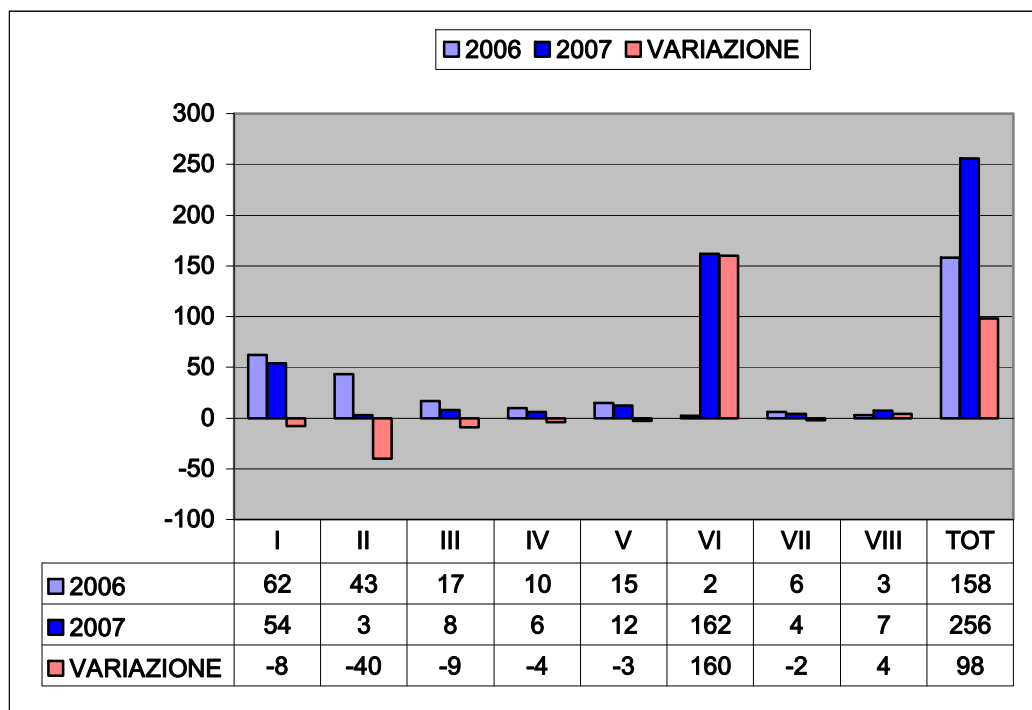


TAV. 5

ORDINANZE PRESIDENZIALI

	2006	2007	VARIAZIONE
I	62	54	-8
II	43	3	-40
III	17	8	-9
IV	10	6	-4
V	15	12	-3
VI	2	162	160
VII	6	4	-2
VIII	3	7	4
TOT	158	256	98

GRAFICO ORDINANZE PRESIDENZIALI 2006/2007

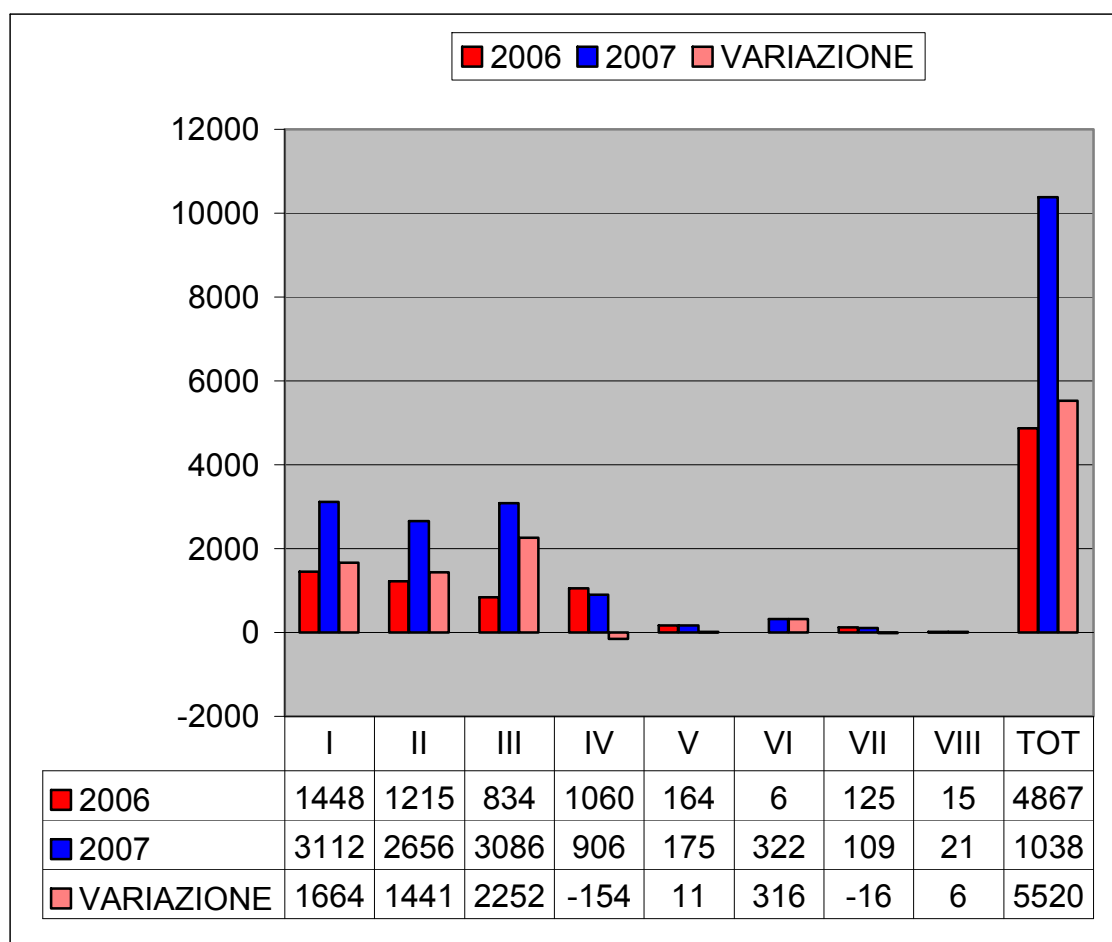


TAV. 6

DECRETI DECISORI 2006 E 2007

	2006	2007	VARIAZIONE
I	1448	3112	1664
II	1215	2656	1441
III	834	3086	2252
IV	1060	906	-154
V	164	175	11
VI	6	322	316
VII	125	109	-16
VIII	15	21	6
TOT	4867	10387	5520

GRAFICO DECRETI DECISORI 2006/2007

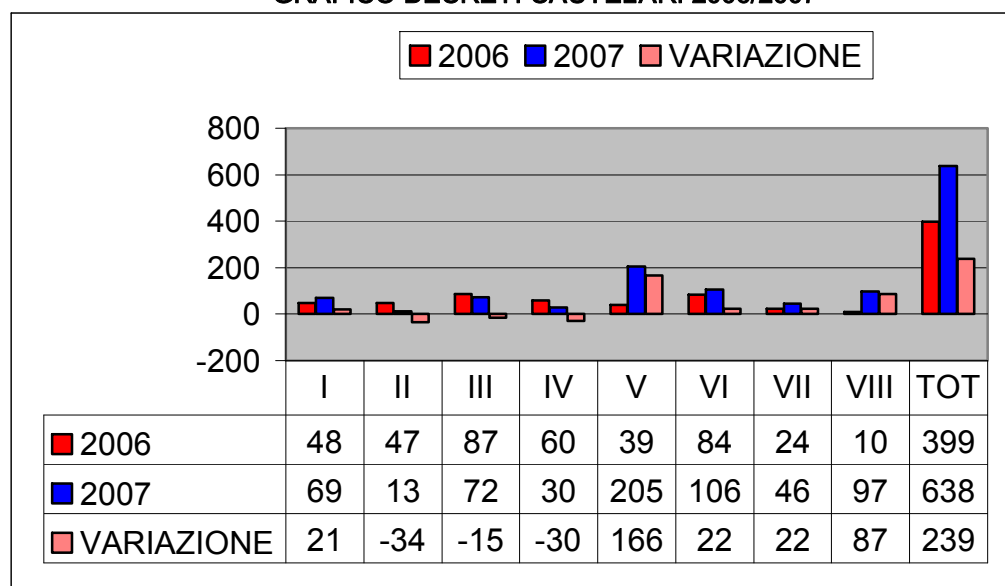


TAV. 7

DECRETI CAUTELARI

	2006	2007	VARIAZIONE
I	48	69	21
II	47	13	-34
III	87	72	-15
IV	60	30	-30
V	39	205	166
VI	84	106	22
VII	24	46	22
VIII	10	97	87
TOT	399	638	239

GRAFICO DECRETI CAUTELARI 2006/2007



raffronto pendenza generale anni 2006/2007

anno 2006	anno 2007	differenza
140.896	131.182	9714

GRAFICO PENDENZA GENERALE

