

Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna
Inaugurazione Anno Giudiziario 2012

Relazione del Presidente Aldo Ravalli
Cagliari, 11 febbraio 2012

Il T.A.R. per la Sardegna ha ricevuto nel corso del 2011 attenzione ed appoggio particolari da parte del Presidente del Consiglio di Stato Pasquale de Lise – che solo da pochi giorni ha lasciato la carica –, da parte del nostro Consiglio di Presidenza – di cui è componente il collega Antonio Plaisant –, nonché da parte dei Segretari Generali della Giustizia Amministrativa Pres. Mario Torsello, cui è succeduto da poco il Cons. Marco Lipari, e da parte del Segretario delegato per i TT.AA.RR. Cons. Francesco Riccio.

In tempi di ristrettezze e risparmi, aver avuto la loro attenzione ed appoggio è stato determinante per il raggiungimento degli obiettivi e per le iniziative di cui ora dirò.

Devo loro un saluto ed un ringraziamento a nome mio e del T.A.R. per la Sardegna.

E' anche occasione per un saluto ed un augurio al nuovo Presidente del Consiglio di Stato Giancarlo Coraggio, con il quale ho avuto il privilegio di svolgere antiche e recenti attività istituzionali, e di cui mi piace ricordare il pluriennale impegno quale Presidente del T.A.R. Campania, generoso e fortemente apprezzato.

1. – La mia relazione nell'attività del T.A.R. per la Sardegna, come già lo scorso anno, sarà volutamente sobria.

E' questo un doveroso momento in cui diamo conto direttamente ai cittadini ed alle Amministrazioni, di come il T.A.R. ha svolto il suo servizio di giustizia, e quindi dire di risultati e di impostazioni, del clima e del livello della legalità, cioè di qualcosa che appartiene a tutti e coinvolge tutti.

Mi ha colpito il detto sardo, rammentato dal Procuratore Generale della Repubblica Ettore Angioni nel suo recente intervento in occasione dell'inaugurazione dell'Anno Giudiziario presso la Corte di Appello di Cagliari, *“Mezus terra senza pane, que terra senza justizia”*.

E tale detto tanto più colpisce e deve essere tenuto presente, considerato il contesto nel quale il Giudice Amministrativo si trova ad operare, influenzando fortemente le sue pronunce la vita quotidiana dei cittadini, la società civile, l'ambiente, il lavoro, l'occupazione, l'economia, con pronunce con effetti diffusivi ben oltre le parti coinvolte nel rapporto controverso.

Quindi parleremo di risultati, mentre delle difficoltà – che non mancano in ogni struttura pubblica, compresa la nostra – parleremo solo in termini di come intendiamo gestirle e, quindi, anche delle difficoltà diremo in termini di obiettivi, quanto meno sperati.

Le carenze di organico del personale amministrativo di supporto all'attività giurisdizionale è un tema ricorrente.

Il T.A.R. dal 1° febbraio scorso è ad organico pieno.

Se, a fine 2010, abbiamo “conquistato” l'assegnazione di un ingegnere informatico, dal settembre scorso finalmente il T.A.R., dopo molti anni, è riuscito ad avere la copertura della funzione apicale di dirigente della struttura: il Segretario Generale, la Dott.ssa Pisano.

Dal 1° febbraio scorso, poi, si è avuta l'assegnazione di uno dei vincitori dell'ultimo concorso di livello direttivo. Sempre nel 2011, non abbiamo trascurato, con l'apporto anche del nuovo dirigente, di provvedere a rispettare l'obbligo di assunzione di una collaboratrice appartenente alle categorie protette, obbligo che finora era stato ingiustificatamente trascurato.

L'effetto di queste “conquiste” di personale sono: avere un centralino telefonico sempre pronto per rispondere alle chiamate dei cittadini; avere avviato un Ufficio relazioni con il pubblico; avere in elaborazione, a cura del nuovo dirigente, programmi di valorizzazione delle ben esistenti potenzialità del personale, compresi programmi per il miglior utilizzo delle attrezzature informatiche (di cui il T.A.R. ha più che sufficiente dotazione) con ricadute positive sull'attività

giurisdizionale, e sulla parallela attività degli avvocati in termini di immediatezza di comunicazioni e di informazioni.

I primi e, direi, sorprendentemente immediati effetti della presenza di una capace ed impegnata attività di livello dirigenziale, sono due pubblicazioni, già in distribuzione, la cui realizzazione è esclusiva opera del personale del T.A.R.

Mi riferisco alla “Carta dei servizi anno 2012” ed alla “Guida teorico-pratica” dei servizi del T.A.R. La “Carta dei servizi” è stata ideata per consentire a tutti i cittadini di meglio conoscere le funzioni e le procedure in essere presso il T.A.R., con l’intento di rappresentare l’ampiezza dei loro diritti ed agevolarne i modi di difesa.

Con la Carta dei servizi la struttura del T.A.R. acquista un volto, indicando orari, funzioni e recapiti di persone che operano sotto gli occhi dei cittadini, a loro servizio per dare ed avere fiducia. Tutto, beninteso, con l’esplicito riferimento al necessario apporto dei Consigli dell’Ordine degli Avvocati della Sardegna, di cui si indicano tutti i recapiti.

La “Guida teorico-pratica”, come dice nella sua presentazione il Segretario Generale del T.A.R. Dott.ssa Pisano, è stata predisposta al fine di illustrare nel dettaglio le procedure e gli adempimenti conseguenti alla presentazione dei ricorsi ed è divisa in due parti: la prima, sulle modalità per il deposito degli atti processuali; la seconda, sulle procedure informatiche e l’invio telematico degli atti, nonché sull’utilizzo del sito della Giustizia Amministrativa e sull’accesso alle informazioni che possono aversi.

Sono due pubblicazioni che cambiano il volto del servizio di giustizia dato dal T.A.R.

Ma c’è un’altra attività, questa dovuta all’iniziativa dei magistrati del T.A.R., che va evidenziata con tutto il plauso che merita.

Dal dicembre scorso, su impulso e con diretto impegno dei colleghi Rovelli, Manca e Plaisant, si tiene proprio in quest’aula di udienze del T.A.R. un ciclo di lezioni, totalmente gratuito, di approfondimento del diritto amministrativo, civile e penale in vista dei concorsi in magistratura, ma non solo.

Se i nostri ragazzi vivessero a Roma, avrebbero una molteplicità di corsi simili, ma a pagamento.

Il proposito del collega Rovelli, cui si deve l’idea dell’iniziativa, è stata quella di colmare per i nostri studenti della Sardegna il possibile svantaggio.

Ora il corso è frequentato da sessanta laureati, alcuni provenienti anche da Sassari e Nuoro, che oltre alle lezioni, affrontano lo svolgimento di prove scritte, con seguito di correzione e consigli.

L’iniziativa ha avuto la pronta approvazione del nostro Consiglio di Presidenza ed il Presidente del Consiglio di Stato Pasquale de Lise nell’esprimere “*incondizionato apprezzamento*”, ha scritto: “... *le aule della Giustizia Amministrativa non esauriscono la loro funzione nella attività quotidiana e istituzionale, volta alla definizione del contenzioso, ma possono e devono essere aperte anche ai giovani che intendono approfondire, con impegno e dedizione, lo studio del diritto*”. Ed ha aggiunto: “... *mi piace sottolineare l’importanza dell’attività diretta alla formazione e alla diffusione della cultura della giustizia, svolta dai magistrati amministrativi, in piena coerenza con il ruolo istituzionale dei T.A.R., in una stagione storica densa di cambiamenti profondi, che coinvolgono il rapporto tra i cittadini e la pubblica amministrazione, delineandone la nuova fisionomia*”.

Non posso non rammentare, a conclusione di questa parte di attenzione verso i giovani studiosi, che le due borsiste assegnate al T.A.R., oltre che a seguire l’attività giurisdizionale approfondendo in concreto lo studio delle controversie, per la materia degli impianti eolici e fotovoltaici, hanno elaborato un testo sistematico che raccoglie in modo ragionato le norme di legge dello Stato e della Regione Sardegna, le “Linee guida” nazionali e regionali e ogni normativa secondaria, nonché la giurisprudenza formatasi sulla specifica materia.

Solo ove si pensi ai problemi che la localizzazione di tali impianti di produzione di energia alternativa hanno creato diffusamente in Italia, specie in connessione con i valori ambientali del territorio, si può apprezzare la complessità e la utilità del lavoro delle nostre borsiste Dott.sse Alessandra Ponti e Maria Luisa Mariane.

2. – L'attività giurisdizionale nel 2011 del T.A.R. per la Sardegna può sintetizzarsi, nell'immediatezza che danno le cifre, nella definizione di un numero di ricorsi (1640) superiore al numero dei ricorsi introitati (1182), con il risultato che la giacenza è diminuita di un ulteriore 10% (per la precisione, 10,23%) assestandosi a quota 4.017 ricorsi. Ma ad oggi l'arretrato è già sceso a 3966 ricorsi.

Un breve commento su tali numeri.

2.1 – Nel 2011 la maggior parte dei TT.AA.RR. ha avuto, rispetto all'anno precedente, una diminuzione nel numero di ricorsi presentati, diminuzione che è stata sensibile per il T.A.R. Lazio – Roma (più di 1.000 ricorsi in meno) e il T.A.R. Campania – Napoli (oltre 700 in meno).

Le variazioni in aumento o in diminuzione appaiono peraltro distribuite in campo nazionale senza che se ne possa con certezza ricavare un elemento di accostamento; sono, infatti, distribuite equamente fra nord e sud d'Italia, fra Regioni con diversa incidenza e vocazione economica. Si può solo registrare una tendenziale, ma non marcata (salvo le eccezioni dette), diminuzione dei ricorsi in campo nazionale.

E', quindi, mancato l'effetto che si temeva, di una significativa rinuncia a far valere i propri diritti avanti ad un giudice quale effetto dell'aumentato peso del contributo unificato (aumento in taluni casi fino al 150%) da sostenere per il solo avvio della controversia.

Effetto questo di scoraggiare l'accesso alla giustizia aumentandone il costo (si è parlato di "contributo unificato anti-liti"), tanto reale da portare il Consiglio Nazionale Forense ad affermare: *"I cittadini hanno diritto alla giustizia senza dover pagare nuove tasse. No all'aumento delle spese per andare dal giudice"*.

In effetti, per quanto riguarda i ricorsi presentati avanti questo T.A.R., il valore medio dovuto per il contributo unificato è passato da 903 euro nel 2010, a 1132 euro nel 2011 e, in cifra assoluta, da 909.013 a 1.120.705 euro.

Ma tale dato va analizzato tenendo conto che vi è stato, almeno in Sardegna, un sensibile aumento delle istanze di ammissione al patrocinio a spese a carico dello Stato (che sono esenti dal pagamento del contributo unificato), quasi raddoppiate rispetto alle domande del 2010.

Fenomeno, invero, registrato anche nella relazione del 28 gennaio scorso del Presidente della Corte di Appello di Cagliari Grazia Corradini che ha espresso *"una preoccupazione per il pressoché generalizzato ricorso al patrocinio a spese dello Stato sia nei processi penali che civili ..."*, anche per le proporzioni "allarmanti" per la spesa pubblica che il fenomeno produce.

In relazione alla natura dei ricorsi arrivati avanti al T.A.R., e fermo restando il rigore con il quale l'apposita Commissione che qui opera (sono state respinte il 26% delle istanze), diventa difficile poter attenuare il valore del principio espresso all'art. 24 Cost., secondo il quale *"Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione"*.

Resta il fatto che, in presenza di un ciclo economico problematico per i cittadini è normale che l'aumento delle spese per l'avvio dei processi porti ad un corrispondente aumento della richiesta di patrocinio a carico dello Stato.

2.2 – L'esame della frequenza delle materie oggetto dei ricorsi presentati nel 2011, evidenzia anche in tale anno, un numero elevato di controversie contro procedure di appalti e di contratti pubblici in generale (ben 157 ricorsi).

E' questa una categoria di ricorsi a rito accelerato, e ben se ne comprende la ragione, atteso che sono rappresentative di occupazione e lavoro, oltre che di soddisfacimento di interessi per l'intera collettività, quale è la realizzazione di opere pubbliche (pensiamo alla rete idrica, alle discariche), o la prestazione di servizi (pensiamo alle mense scolastiche, ai servizi sociali) o le forniture (pensiamo alle apparecchiature ed ai materiali per gli ospedali), tutte situazioni per le quali rallentamenti e ritardi sono di per sé danno.

Il T.A.R. su questi ricorsi è puntuale ed è frequente concordare direttamente con gli avvocati il livello di urgenza per una conclusione quanto più tempestiva ed utile.

L'esame degli esiti di questa categoria di ricorsi evidenzia che volgono con una certa prevalenza alla reiezione, se si sommano le reiezioni nel merito con gli esiti negativi in rito.

Pur dando a tale categoria di ricorsi attenzioni per così dire "oltre il dedotto e il deducibile", convince che la loro frequenza è facilitata da una certa tendenza di "caccia all'errore" in cui le Amministrazioni possono essere incorse per effetto di una normativa ad alta variabilità e nello stesso tempo complessa e minuziosa. Con tale carattere della normativa, anche la giurisprudenza, pur d'appello, stenta a dare soluzioni certe e condivise.

In relazione a tali ricorsi questo T.A.R. è impegnato a far emergere "principi guida", che consentano di chiudere gli spazi a formalismi senza sostanza.

Notevole è anche il numero di ricorsi in materia di pubblica istruzione, ove nel 2011 hanno avuto ampio campo i ricorsi per l'accertamento del diritto dei minori con handicap grave alla completezza delle ore con insegnante di sostegno ed i ricorsi in tema di soppressione di corsi e accorpamento di istituti.

Sono, tali ricorsi, gli effetti, raramente riscontrati legittimi, di provvedimenti in apparente applicazione di norme tese a modi di risparmio della spesa pubblica.

La prevalenza di principi costituzionali, come pure di principi di fonte europea e di diritto internazionale recepiti, sono state alla base di ripetute pronunce del T.A.R., che non v'è necessità ora di rammentare, spesso riprese anche da altri TT.AA.RR.

Spetta poi eventualmente ad altri trovare una ragione ed una causa per il rilevante numero di bambini con handicap grave che i ricorsi in materia di insegnanti di sostegno hanno fatto emergere nel nostro territorio.

Un fenomeno in assoluta crescita è quello dei ricorsi nei quali, insieme con la illegittimità dell'operato della P.A., ma anche in via autonoma, si chiede la condanna al risarcimento del danno. In particolare, elevato è il numero delle controversie (ad esempio, quelle decise con sentenze n. 847 e n. 1196 del 2011) nelle quali si avanza la pretesa alla condanna per notevoli importi a titolo di risarcimento danni per mancato inizio o per il ritardo che iniziative economiche avrebbero subito per asserite illegittime inadempienze della Pubblica Amministrazione, come pure per illegittima revoca di titolo concessorio.

Se si tiene conto che in qualche caso la pretesa dei privati ben superava 4.000.000 di euro, evidente è il livello del possibile esborso che i ricorsi per il risarcimento danni possono rappresentare per le Pubbliche Amministrazioni e il possibile seguito avanti la Corte dei Conti che possono doverosamente produrre.

3. – Negli ultimi anni è emerso sempre più reale il convincimento dell'essere il giudice amministrativo "il giudice naturale dell'interesse pubblico nell'economia". Se è così, ed è così, i tempi del giudizio amministrativo devono essere congruenti con quelli propri delle attività imprenditoriali economiche ed industriali.

Taluni titoli di giornale, apparsi in vista ed a commento dell'intervento del Presidente Lupo per l'inaugurazione in Cassazione dell'Anno Giudiziario, non possono non coinvolgere anche la Giustizia Amministrativa, e forse con qualche indice in più, ove si consideri l'effetto espansivo e generale delle sue pronunce che possono riguardare anche i sistemi di regolazione e di garanzia delle Autorità indipendenti.

Si è scritto: "*Giustizia efficiente, un fattore di crescita per l'economia*" (Il Sole 24 Ore del 28.12.2011); "*La lentezza della giustizia ci costa un punto di P.I.L.*" (La Repubblica del 17.1.2012). Il T.A.R. Sardegna è ben conscio che i ritardi dei tempi della giustizia creano sprechi di risorse ed ingiustizie per coloro che ne sono vittima.

E' proprio per questo che, come ho già detto lo scorso anno, siamo determinati e riusciamo a dare un servizio di giustizia apprezzabile nei tempi e nei contenuti.

Quanto ai tempi, oltre a quello che già si è detto a proposito delle controversie a procedura accelerata, la giacenza media dei ricorsi è vicina ad un ritardo pari ai tre anni, sufficientemente al sicuro rispetto ai fatidici cinque anni superati i quali scatta, a carico dello Stato, l'obbligo di

corrispondere al cittadino un indennizzo per il danno da eccessiva durata del processo. E la Cassazione di recente (sent. n. 35 del 2012), proprio per un ricorso avanti ad un T.A.R. che durava da 13 anni, ha affermato che l'indennizzo va corrisposto a tutte le parti in causa indipendentemente dal fatto che siano risultate o meno vittoriose.

Ma proprio perché trattasi di "giacenza media", con il collega Presidente Scano porremo in essere in quest'anno attenzione per la conclusione tempestiva dei ricorsi che sono prossimi (o hanno purtroppo già superato) il ricordato limite dei cinque anni.

Certo è un traguardo difficile che ci poniamo, considerando che l'organico dei magistrati, che nel 2010 era al completo, oggi è già in carenza di due unità, che probabilmente diventeranno tre nel giro di pochi mesi; né v'è previsione di assegnazione nell'anno di nuovi magistrati.

Ma, nonostante ciò troveremo il modo (che ovviamente è già in mente) per continuare ad avere standards di efficienza adeguati ed apprezzabili.

Può essere indicativo dei nostri obiettivi il fatto che aumenta la percentuale dei ricorsi definiti nello stesso anno di presentazione o nell'anno immediatamente precedente. I valori sono indicati nella tabella allegata, ma pare giusto evidenziare che i ricorsi decisi nello stesso anno di presentazione sono stati il 28% nel 2011 rispetto al 15,82% ottenuto nel 2010.

A sua volta può essere indicativo della tensione verso una legalità giusta e sostanziale il fatto che è ricorrente nelle nostre sentenze il riferimento, come valore giuridico prevalente, dei "nuovi diritti" che sono espressione di diritti fondamentali del cittadino: diritto al lavoro, diritto all'ambiente, diritto alla salute, diritto all'istruzione. Sono quei diritti che esplicitamente sono posti a base delle nostre pronunce oltre che in materia di ore di sostegno, anche in tema di tutela del territorio e di inquinamento, ove si sottolinea la forte interazione reciproca che corre fra diritto all'ambiente e diritto alla salute, in una concreta visione di tutela per i cittadini e per la comunità.

4. – E' il momento di concludere.

Nella relazione si è voluto evitare di riferire troppi dati numerici particolari sull'andamento dell'attività del T.A.R., ritenendosi sufficiente accennare a concetti che potessero darne immediatezza di percezione.

Ho anche evitato di narrare (ma al più ho solo accennato) su pronunce che hanno suscitato interesse o per la vicenda in fatto o per il principio di diritto affermato.

Abbiamo una buona evidenza sulle riviste di diritto, e tanto basta.

Ci tengo però ad invitare alla lettura delle tabelle allegate, che puntualizzano gli andamenti del T.A.R. per la Sardegna anche in relazione ai dati ed alle situazioni degli altri TT.AA.RR.

Quest'anno abbiamo dato più spazio alle rappresentazioni grafiche, curando insieme con il personale, rappresentatività dei dati ed immediatezza di lettura. Per tale lavoro spontaneo e fatto con capacità ed entusiasmo ringrazio i miei collaboratori.

I buoni risultati raggiunti dal T.A.R. per la Sardegna sono dovuti al veramente notevole impegno, correttezza e disponibilità di tutti: avvocati, personale del T.A.R., giudici.

Il mio primo e forte ringraziamento va, quindi, all'Avvocatura dello Stato, alle Avvocature degli Enti, agli avvocati del libero Foro, in particolare ai giovani avvocati che frequentano quest'Aula e che mantengono l'alto livello di una apprezzata scuola giuridica della Sardegna, come si è potuto con piacere constatare anche negli incontri di studio presso le Università di Sassari e Nuoro.

Ringrazio sinceramente tutto il personale, che mi è vicino e che sento motivato.

Un particolare apprezzamento per la nuova dirigente Dott.ssa Pisano che in pochissimi mesi ha mosso tanto di quel lavoro, come se fosse stata sempre con noi.

Ringrazio il Presidente Scano e tutti i colleghi, riconoscendo per il loro impegno, disponibilità, aiuto ed amicizia.

Un augurio ai numerosi giovani che frequentano il T.A.R. come borsisti e nel corso loro dedicato, seguiti con assiduità dai magistrati, ai quali vorrei dare ben più di quanto riesco a fare.

La più sentita considerazione per il lavoro svolto dagli operatori dei mezzi di informazione e dai giornalisti che riescono a trasmettere a tutti i cittadini il senso del servizio di giustizia dato dal

T.A.R.

Ringrazio tutti i cittadini per la fiducia in noi giudici, assicurando loro che forte sentiamo la nostra responsabilità nell'operare "In nome del Popolo Italiano" e per la Sardegna.

Cagliari , 11 febbraio 2012

Aldo Ravalli