



*Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna*

*Inaugurazione Anno Giudiziario 2013*

Organizzazione a cura di: Sig.ra Agnese Corrias

Elaborazione dati e grafica: Ing. Alessandro Botta, Dott. Franco Gavino Cossu, Dott. Roberto Mura

Un saluto cordiale da parte del TAR e mio a tutti i presenti.

Il TAR per la Sardegna è grato per aver cortesemente accolto l'invito a partecipare alla cerimonia di apertura dell'Anno Giudiziario 2013.

Il saluto va, in particolare, al Rappresentante della Regione Autonoma della Sardegna, ai Signori Sindaci e Presidenti di Provincia; ai Signori Prefetti; ai Signori Generali Comandanti della Legione Militare, dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di Finanza, della Polizia Penitenziaria e della Polizia Forestale; ai Signori Questori; a tutte le Autorità politiche, civili e militari.

Un sentito saluto ai colleghi della Magistratura ordinaria civile e penale, della Magistratura contabile e tributaria.

Un saluto ed un ringraziamento ai Presidenti degli Ordini degli Avvocati ed ai Signori Avvocati.

Un saluto ai giovani ed ai cittadini che ci seguono.

E' un onore avervi qui con noi, nell'Aula delle Udienze del TAR Sardegna, e siamo lieti per l'incontro annuale, che si è andato caratterizzando, come l'anno scorso è stato da più parti notato, come un "colloquio"; sì, come un colloquio concreto per la legalità, un bene che perseguiamo insieme.

Il che significa anche che, secondo ormai consuetudine, la mia Relazione sarà contenuta poiché ci pare più significativo ascoltare la voce di chi, con pari modo ed impegno partecipa a formare il nostro sistema di giustizia, prima fra tutti l'Avvocatura dello Stato e degli Enti, gli Ordini degli Avvocati e gli Avvocati tutti.

Gli interventi, che si prospettano numerosi, saranno cortesemente contenuti nel tempo in modo che si possa dare a tutti uguale attenzione e interesse. Ma, come già avviene dal 2011, tutti gli interventi saranno raccolti a stampa, perché ne rimanga testimonianza e sia agevole la possibilità di riflettervi e tenerli presenti.

1 – Anche per quest’anno siamo orgogliosi di poter dire che il TAR per la Sardegna si pone ai primissimi posti quanto a tempestività nella conclusione dei ricorsi e quanto a “leggerezza” dell’arretrato da concludere, che si è creato negli anni.

Quanto al primo aspetto, molto indicativo è che, nel corso del 2012 è stato definito il 35,11% dei ricorsi pervenuti nello stesso anno, migliorando quanto eravamo stati capaci di fare nel 2011, quando tale percentuale si era fermata al 28%. Ad oggi, poi, i ricorsi presentati nel 2011 sono già definiti per ben oltre la metà (al 53,72%), con la conseguenza che diventa un obiettivo concreto poter concludere almeno il 60% delle controversie entro due anni dalla loro proposizione.

L’accelerazione nella definizione delle controversie, cui ha contribuito l’attività di ambedue le sezioni del TAR, viene non soltanto in corretto adempimento delle norme del codice del processo amministrativo, che prescrivono “riti abbreviati relativi a speciali controversie”. E tali riti, è noto, riguardano le cause in materia di procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi e forniture; le controversie in materia di impianti di generazione di energia elettrica; le controversie in materia di procedure di occupazione e di espropriazione di aree destinate alla esecuzione di opere pubbliche (art. 119 c.p.a.). Procedure più che accelerate sono prescritte anche per i giudizi in tema di procedimenti elettorali preparatori per le elezioni di province, comuni e regione, nonché per le relative operazioni elettorali (artt. 129 e 130 c.p.a.).

Ma giudizi che richiedono di per sé immediatezza di conclusione (entro due/tre mesi) sono necessariamente quelli relativi a controversie che riguardano l’assetto di vertice degli Enti, o localizzazioni di strutture di sicurezza per lo Stato (si pensi ai radar, alle servitù militari), o l’assetto territoriale degli Uffici giudiziari, o i problemi di bilancio della Regione, come in concreto è avvenuto.

Il primo genere delle controversie indicate rendono evidente al massimo la funzione di “giudice dell’economia” che ha assunto il TAR, la cui tempestività nel decidere significa assicurare immediatezza di lavoro ed occupazione. Non solo, in un rilevato contesto di alta presenza di imprese che vengono da ogni parte d’Italia per operare in Sardegna, una giustizia sollecita significa non solo porre un fattore

determinante che assicura l'effettività della politica e delle iniziative economiche dei pubblici poteri, ma anche favorire le iniziative economiche degli imprenditori privati in termini di preferenza nella localizzazione degli interventi o di partecipazione ad appalti, atteso che i tempi di eventuali controversie costituiscono di per sé elemento del costo, non certo indifferente, delle iniziative stesse, che gli imprenditori necessariamente calcolano.

Per tutte tali ragioni, in un periodo di ciclo economico negativo, particolarmente pesante per la Sardegna, il TAR ha fatto del tutto per assicurare il massimo della tempestività per tutte quelle controversie la cui conclusione avrebbe potuto liberare occasioni di lavoro, occupazione, reddito e favorire quegli effetti di moltiplicatore e di acceleratore, di cui ci dicono gli economisti.

2 – Ma non potevamo neppure dimenticare il monito contenuto nel messaggio inviatoci lo scorso anno dal Presidente del Consiglio di Stato Giancarlo Coraggio (da pochi giorni giudice costituzionale), secondo cui “i tempi devono essere congrui per tutti, per l'imprenditore che tutela legittimamente i propri interessi economici, come per il cittadino che ritiene di aver subito un'ingiustizia, così come per la Pubblica Amministrazione che deve aver certezza della legittimità e dei tempi della propria azione a tutela e per il perseguimento dell'interesse pubblico.

Nella doverosa scelta di dare priorità a controversie “sensibili”, di aiuto ci sono stati gli avvocati che, invero, in modo parco ed obiettivo, sia con le “domande di prelievo” come pure nel corso delle udienze per la decisione di istanze cautelari, ci hanno consentito di individuare meglio ed affrontare subito casi spesso vitali per i ricorrenti, come pure situazioni di rilevante interesse pubblico, a prescindere dal peso economico delle controversie, creando – si spera – affidamento e fiducia nel rapporto giustizia amministrativa/cittadini.

Non dimenticando, in proposito, che le pronunce del giudizio amministrativo hanno attitudine sovente ad influenzare fortemente la vita quotidiana dei cittadini e la

società civile, con effetti diffusivi ben oltre le parti coinvolte nel rapporto controverso. Un esempio, come si dice, “plastico” e sportivo: per quanto si estende il perimetro degli interessi economici e non nella decisione del giudizio se la squadra del Cagliari possa o meno giocare nello stadio cittadino?

2.1 – Anche per quanto riguarda l’arretrato, cioè il peso dei ricorsi da definire, la situazione del TAR per la Sardegna è fra le più ben messe in campo nazionale.

Nel 2012 la percentuale di diminuzione dell’arretrato è stata pari a - 11,35%, superiore a quella registrata nell’anno precedente (-10,23%). In cifra assoluta l’arretrato è sceso da n. 4017 ricorsi “in sofferenza” a 3550 al 31 dicembre 2012.

Ma ciò che è più indicativo è che il numero di ricorsi definiti con sentenza (pari a 1161) è superiore al numero dei ricorsi pervenuti (n. 1088), per cui l’arretrato diminuisce senza dover calcolare quelli definiti come decreto di perenzione (pari a 394), cioè i ricorsi abbandonati dalle parti per lo più perché purtroppo è passato tanto tempo e l’interesse alla decisione è venuto meno.

Tanto si precisa in relazione alle giuste osservazioni espresse lo scorso anno nell’intervento del prof. Lubrano, che opportunamente faceva notare come, al fine di una corretta valutazione del “peso” della giacenza, si dovesse tener conto del rapporto fra ricorsi presentati nell’anno e ricorsi definiti con sentenza, perché solo tale rapporto indica se nel TAR si va o meno formando un arretrato “nuovo” e vero, che preme in modo incisivo, mentre solo fittizia è la diminuzione dovuta ai decreti di perenzione, che chiudono – come detto – ricorsi già sostanzialmente estinti e come tali privi di “peso”.

Nella situazione raggiunta dal TAR Sardegna (si ripete, numero di sentenze emesse superiore al numero di ricorsi pervenuti) si trovano solo altri otto TAR su un totale di ventinove in tutta Italia.

Questo TAR ha già da tempo provveduto a dichiarare estinti per perenzione tutti i ricorsi che tali erano diventati, e proprio nel 2012 si è proceduto anche ad una

verifica dello stato di tutti i fascicoli delle cause esistenti in archivio, aggiornando così anche i dati dell'archivio informatico.

Importante è, poi, che per questo TAR l'indice di giacenza media dei ricorsi espressa in giorni, sia finalmente inferiore a tre anni. Si è, quindi, in area sufficientemente sicura per non incorrere nelle condanne al pagamento da parte dello Stato dell'indennizzo per eccessiva durata del processo (risarcimento danni ex “legge Pinto”), che incide sensibilmente sul bilancio dello Stato come mera conseguenza della lentezza dei processi.

E' tanto più essere fuori della portata della legge Pinto è rilevante, atteso che proprio di recente la Corte di Cassazione (sentenza n. 1 del 2013) ha affermato il diritto ad un ulteriore indennizzo nel caso in cui il giudizio per la liquidazione dell'equa riparazione duri a sua volta più di tre anni.

3 – Il 2012 ha fatto registrare una lieve diminuzione nel numero dei ricorsi presentati rispetto a quello dell'anno precedente (1088 ricorsi rispetto a 1182), secondo una generalizzata linea di tendenza che, peraltro, in altri TAR è stata ben più accentuata.

Nel nostro TAR hanno subito, in particolare, una apprezzabile diminuzione, i ricorsi in materia di appalti (ricorsi peraltro tanto numerosi che ci portano ancora a dire che sembra che non ci sia appalto pubblico senza pesante controversia); i ricorsi in materia di ambiente e di impianti di energia alternativa (eolica/fotovoltaica), che sono proprio il tipo di controversie che, oltre ad essere indice dello stato dell'economia, sono le più colpite dal notevole aumento del contributo unificato, cioè di quanto bisogna pagare (fino a 6.000,00 Euro) solo per poter iniziare una causa.

Si è in sintonia con l'Ordine degli Avvocati nel ritenere che l'aumento del costo per accedere alla giustizia non possa divenire un metodo per disincentivare, fino di fatto ad impedire, ai cittadini di far valere le proprie ragioni davanti ad un giudice, il che senz'altro porterebbe ad una attenuazione della legalità.

Si è notato, proprio nell'esperienza dei TT.AA.RR., che un buon sistema per disincentivare le liti, più o meno azzardate, consiste nel risolverle tempestivamente.

La materia propria dei ricorsi amministrativi, nei quali l'interesse del privato esprime e spesso coincide con un interesse pubblico, oltre alla funzione che in sostanza hanno di controllo della legalità nell'attività dei pubblici poteri, devono portare a porre una giusta attenzione verso quelle controversie "minori", ma solo per peso economico, tuttavia vitali per il cittadino e significative per la comunità.

In proposito, va osservato che se sono diminuiti nel 2012 i ricorsi contro dinieghi di accesso ai documenti ed i ricorsi per la tempestiva esecuzione da parte della Pubblica Amministrazione delle sentenze, il che è positivo, sono apprezzabilmente aumentati i ricorsi contro il diniego di contributi pubblici a sostegno dell'attività economica e del diritto allo studio, come sono aumentati pure i ricorsi contro il diniego delle ore di sostegno scolastico per i minori con handicap grave.

E' parso, quindi, che si dovesse dare giusta e diffusa informazione sull'istituto del patrocinio legale a carico dello Stato, sancito nella Costituzione (art. 24).

Le istanze di ammissione al patrocinio a carico dello Stato, come evidenzia il grafico predisposto, sono aumentate del 50% dal 2010 ad oggi e merita una riflessione il fatto che il maggior numero di istanze sono in materia di sostegno scolastico e di istruzione, cioè di diritti del cittadino di rilevanza costituzionale (artt. 24 e 38 Cost.).

Devo aggiungere che la Commissione per il gratuito patrocinio del TAR opera, oltre che con sollecitudine, con giusta attenzione, come dimostra che su 98 istanze di gratuito patrocinio, oltre il 10% sono state respinte, e solo pochissime ammissioni sono state revocate all'esito del giudizio.

4 – Nel corso del 2012 è proseguito l'impegno dei magistrati dedicato ai borsisti ed agli stagisti, che hanno scelto il T.A.R. per un approfondimento ed una pratica "sul



campo” sui “misteri del processo” amministrativo (per riecheggiare Satta) guidati dai colleghi nello studio delle questioni più complesse, come l’accesso ai fascicoli di causa e con la presenza in udienza.

Ha continuato ad avere un successo al di là delle aspettative il corso di lezioni, totalmente gratuito, dedicato ai giovani laureati, di approfondimento del diritto amministrativo, civile e penale in vista dei concorsi in magistratura. Tale corso è seguito da ben oltre cento giovani, e rappresenta un impegno aggiuntivo notevolissimo per i colleghi Gianluca Rovelli, che ne ha il maggior peso, e per Giorgio Manca.

Dà molta soddisfazione vedere il T.A.R. frequentato, quasi a tutte le ore, dai nostri giovani studenti, che trovano sempre un magistrato con il quale parlare, una sala dove svolgere le esercitazioni scritte ed una biblioteca a loro disposizione. In aggiunta, si stanno predisponendo postazioni informatiche dedicate per il loro studio e le loro ricerche.

5 – L’attività del T.A.R. non si ferma a quella giurisdizionale, ma si estende a quella di supporto, di miglioramento delle strutture, di miglioramento della comunicazione con i cittadini e le istituzioni nonché, ma direi soprattutto, quella a servizio delle attività e dei rapporti con gli avvocati.

Si sono iniziati, e in buona parte sono già conclusi nel 2012 sotto l’impulso del Segretario Generale del T.A.R. dott.ssa Pisano, lavori da tempo necessari che attengono alla stessa sicurezza degli uffici, quale la video sorveglianza, con in più una attenzione particolare per tutto ciò che crea risparmio di gestione, non solo per effetto delle sensibili limature nei fondi di bilancio assegnati.

La comunicazione con i cittadini e le istituzioni hanno avuto un forte punto di riferimento non solo nell’Ufficio relazioni con il pubblico, ma in modo particolare con la “Carta dei Servizi” e la “Guida teorico-pratica” dei servizi del TAR, sempre

ancora richiesta in versione cartacea, ma comunque presente e “scaricabile” dal sito del TAR.

Sul versante della immediatezza e della certezza delle comunicazioni agli Avvocati da parte del TAR, va sottolineato che le segreterie giurisdizionali del TAR Sardegna utilizzano esclusivamente lo strumento della PEC per tutte le comunicazioni, ai difensori costituiti, degli avvisi di fissazione udienza, degli avvisi di deposito delle decisioni giurisdizionali e degli avvisi di perenzione.

Il sistema informatico della Giustizia Amministrativa, assicura poi agli avvocati ampio e tempestivo accesso alle informazioni sullo stato dei ricorsi , sui fascicoli di causa e sulle decisioni pubblicate (sentenze, ordinanze, decreti).

L'immissione nel sistema informativo degli atti depositati in formato digitale dagli avvocati avviene ad opera dei collaboratori addetti con ottima tempestività, convinti come si è che rappresenta un ausilio ormai indispensabile per l'attività degli avvocati.

Dalla tabella predisposta, che può leggersi in allegato, si evidenzia che il deposito degli atti in formato digitale “crescit eundo”, essendo massima per le memorie difensive (98%) e di replica (69%), nonché per i motivi aggiunti (67%), media, quanto al deposito dei ricorsi (52%), ma scarsa solo quanto al deposito digitale della documentazione (22%).

Occorrerà con incontri con gli Ordini e con gli Avvocati normalizzare il deposito degli atti in formato digitale, che è di utilità anche per la studio della causa da parte dei magistrati, prevedendo forme ed effetti “premianti” in sede di formazione dei ruoli di udienza.

Da parte nostra abbiamo già indicato, con una sentenza che mi piace ricordare (Sezione II n.91/2012) come l'informatica possa direttamente giovare ad accelerare e semplificare il processo, dandosi per acquisito ciò che la parte indica esistente nel link di un determinato sito informatico.

Nel caso trattavasi di una associazione notoriamente operante nel settore della tutela dell'ambiente (Italia Nostra) che, per la prova della sua legittimazione a

proporre ricorso, non si è ritenuta necessaria la produzione in giudizio di copia conforme dello Statuto, ma sufficiente l'indicazione in memoria difensiva del link al sito internet che consentiva la verifica delle finalità statutarie e del potere di rappresentanza del soggetto fisico in persona del quale è stato proposto il ricorso.

6 – E' tempo di concludere.

L'essere stato, spero, sobrio nella Relazione è una "virtù" facilitata dal fatto che le tabelle ed i grafici allegati frutto della capacità del personale del TAR, che ringrazio, mostrano andamenti e dati in modo più chiaro ed evidente di quanto io avrei potuto dire. Mi limito a pregare di esaminare direttamente le tabelle che evidenziano il peso e la frequenza delle domande cautelari distinte per materia, domande che il TAR affronta e risolve ad horas, come è giusto che sia.

Ho anche evitato di evidenziare le pronunce che hanno avuto un particolare interesse o per la vicenda o per il principio di diritto affermato.

Per chi ci segue possono essere cose note o riportate nelle riviste di diritto oltre che dalla stampa.

Se abbiamo raggiunto buoni risultati (e li abbiamo raggiunti) il merito è di tutti: Avvocati, collaboratori del TAR, colleghi.

Un forte ringraziamento va, pertanto, all'Avvocatura dello Stato, all'Avvocatura degli Enti ed agli Avvocati del Libero Foro; hanno agevolato il nostro compito di giudici e servito la Giustizia.

Un grazie sentito a tutti i collaboratori del TAR per la loro piena disponibilità, correttezza e senso di responsabilità. Un ringraziamento alla dirigente, dott.ssa Pisano, per la piena dedizione e per i risultati raggiunti.

Sono grato al Presidente Scano ed a tutti i Colleghi per il loro impegno, aiuto ed amicizia.

Ringrazio gli operatori dei mezzi di informazione ed i giornalisti per aver ampliato verso tutti i cittadini il senso del nostro lavoro.

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.

Devo aggiungere da ultimo un saluto tutto personale alle Autorità, agli Avvocati, a tutti i presenti, ai Cittadini.

Fra qualche giorno termina qui in Sardegna il ciclo della mia attività di giudice iniziata a Firenze nel 1977 e proseguita a Roma, Perugia, Bari, Reggio Calabria, Lecce; per scelta sempre nei TT.AA.RR., lì dove si forma per la prima volta un'esigenza di giustizia.

Spero di avere il vostro buon ricordo; io ho gratitudine verso tanti per avere reso, forse, un pò utile la mia vita.

Cagliari, 9 febbraio 2013

Aldo Ravalli